

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA CONTRIBUTION DES USAGERS AU FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

Rapport public thématique

Septembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	7
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	17
 CHAPITRE I DES TARIFICATIONS DÉCENTRALISÉES, PEU ENCADRÉES ET PEU PRÉPARÉES.....	 19
I - LE TRANSPORT COLLECTIF URBAIN : UN USAGE SIGNIFICATIF DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS, RÉPONDANT À DES ENJEUX SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX	19
A - Un service concentré dans les grandes agglomérations et en Île-de-France	19
B - Une place minoritaire dans la mobilité	20
C - Des transports collectifs urbains appelés à se développer pour répondre aux objectifs de transition écologique	22
D - Un moyen de transport utilisé par les jeunes et les ménages à bas revenus	23
II - UNE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET OPÉRATIONNELLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	24
A - Hors recettes tarifaires, un financement des transports urbains par des subventions et par le versement mobilité	24
B - Un cadre légal de la tarification restreint aux réductions en faveur des 10 % des personnes les plus défavorisées.....	24
III - UNE TARIFICATION QUI NE DÉPEND PLUS DE LA DISTANCE ET QUI OFFRE DE NOMBREUX TARIFS SPÉCIFIQUES PRÉFÉRENTIELS	25
A - Depuis 20 ans : la disparition des tarifs à la distance et la multiplication des tarifs spécifiques.....	25
B - Une communication insuffisante sur les tarifs réduits pour les plus défavorisés	28
C - Des changements tarifaires peu indexés et peu fréquents	29
D - Des cas de gratuité, totale ou partielle, de plus en plus nombreux.....	30
IV - DES RÉFORMES TARIFAIRES INÉGALEMENT PRÉPARÉES	32
A - Une obligation légale de transparence sur les sources de financement des transports urbains qui n'est pas respectée.....	32
B - Des instances locales de consultation qui doivent monter en puissance	33
C - Une politique tarifaire élaborée indépendamment des travaux structurants de diagnostic et de planification de la mobilité.....	34
D - Une préparation et une évaluation des changements majeurs de tarification souvent faibles, voire inexistantes	35
 CHAPITRE II UNE CONTRIBUTION DES USAGERS EN BAISSÉ QUI MET SOUS TENSION LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS	 43
I - UN FINANCEMENT DES COÛTS TOTAUX D'EXPLOITATION ET D'INVESTISSEMENT QUI REPOSE SUR TROIS PILIERS	43
A - Des dépenses qui sont financées par les usagers, les employeurs et les contribuables	43
B - Un enjeu budgétaire plus important pour les autorités organisatrices des mobilités de grande taille ..	45

II - UNE CONTRIBUTION DES USAGERS AU FINANCEMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EN BAISSSE	45
A - Des recettes tarifaires qui couvrent de moins en moins les dépenses de fonctionnement.....	45
B - Des recettes par voyage peu dynamiques.....	51
C - Une dépense de fonctionnement par voyage qui dans le même temps a fortement augmenté sauf dans les grands réseaux	57
III - UN FINANCEMENT DU COÛT TOTAL REPOSANT DE PLUS EN PLUS SUR LES EMPLOYEURS ET LES CONTRIBUABLES.....	60
A - Trois sources de financement inégales.....	60
B - Une contribution des recettes tarifaires en baisse compensée par le versement mobilité et les apports des collectivités locales	62
C - Un versement mobilité très dynamique mais dont le taux a atteint son plafond légal dans les grands territoires.....	64
IV - DES GRATUITÉS QUI RÉDUISENT LES RECETTES ET ACCROISSENT LES COÛTS, PARTICULIÈREMENT POUR LES GRANDS RÉSEAUX	66
A - Un poids des réseaux passés à la gratuité totale qui devient significatif.....	66
B - Des gratuités totales qui peuvent avoir un sens économique pour de petits réseaux, mais à fort impact budgétaire pour les grands.....	67
C - Un versement mobilité qui ne peut financer la gratuité totale dans les réseaux les plus importants	69
D - Des gratuités partielles entraînant des pertes de recettes significatives	70
V - UN BESOIN D'INVESTISSEMENTS MASSIFS, DES TENSIONS FINANCIÈRES CROISSANTES	70
A - En Île-de-France, le constat d'une impasse financière a conduit à une hausse des ressources fiscales et des tarifs	71
B - Hors Île-de-France, des tensions financières qui appellent une réflexion sur une augmentation des tarifs	72
CHAPITRE III DONNER LA PRIORITÉ À L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE ET MOBILISER L'OUTIL TARIFAIRE	75
I - DES SONDAGES MONTRANT QUE LES USAGERS ATTENDENT AVANT TOUT UNE OFFRE ÉTOFFÉE ET UN SERVICE DE QUALITÉ.....	75
II - UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE INDISPENSABLE POUR ACCÉLÉRER LE REPORT MODAL	77
A - La possibilité d'un cercle vertueux alliant développement de l'offre et évolution tarifaire dynamique, en complément de restrictions à l'usage de la voiture	77
B - L'exemple de Lyon : un réseau de transport urbain qui a su attirer les automobilistes.....	79
C - Une qualité de service à surveiller, qui joue sur le niveau de fréquentation notamment dans les grandes agglomérations.....	80
III - UN REPORT MODAL QUE NE GARANTIT PAS LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS	82
A - Le retour d'expérience des réseaux passés à la gratuité : un effet haussier sur la fréquentation, un report modal peu évalué	82
B - Les effets de la gratuité à Montpellier : un report modal limité, des déséquilibres accrus sur une partie du réseau.....	85
IV - REMOBILISER L'OUTIL TARIFAIRE TOUT EN TRAITANT L'ENJEU SOCIAL	89
A - Des abonnements et des dézonages dont la pertinence dépend du degré de fréquentation des réseaux	89
B - Un essor des nouveaux usages numériques qui pourrait constituer une opportunité pour reprendre en main l'outil tarifaire	91
C - Traiter les enjeux sociaux par une tarification solidaire ciblée et une simplification des démarches ..	92
D - Un accompagnement nécessaire de l'État pour encourager les autorités organisatrices des mobilités à reconsidérer l'outil tarifaire.....	93

LISTE DES ABRÉVIATIONS	99
ANNEXES	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 9 juillet 2025, par une formation interjuridictions, présidée par Mme Mercereau, présidente de chambre, et composée de M.. Kesler, président de section à la Cour des comptes, M. Blanchot, conseiller maître à la Cour des comptes, Mme Bonnafoux, conseillère référendaire, présidente de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie, MM. Luprich, président de section à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, Roquelet, président de section à la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine et Royer, président de section à la chambre régionale des comptes Île-de-France, MM. Roman, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Normandie et Brunet, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Occitanie, et M. Domergue, conseiller référendaire en service extraordinaire, en qualité de rapporteur ainsi que M. Vasseur, conseiller maître à la Cour des comptes, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 18 juillet 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, Mme Mercereau et M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Maistre, président de chambre maintenu, président par intérim de la quatrième chambre, M. Vallernaud et M. Oseredczuk, présidents de section, représentant respectivement M. Meddah, président de la 3^{ème} chambre, et Mme Thibault, présidente de la 5^{ème} chambre, M. Albertini, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier et Mme Daam, présidentes et président de chambre régionale des comptes, et M. Groper, premier avocat général, représentant Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Une modération générale des tarifs et une multiplication des tarifs réduits qui ont abouti à baisser de façon significative la contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains (TCU)

Le cadre légal applicable aux transports collectifs urbains (TCU) laisse une grande liberté aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour établir leurs règles de tarification, ce qui est logique, compte tenu du caractère décentralisé de la politique des transports et plus spécifiquement de la fourniture de services publics de transports réguliers.

Plusieurs facteurs contribuent à éroder la part des recettes issues de la contribution des usagers des transports collectifs urbains.

En premier lieu, les hausses tarifaires décidées obéissent rarement à des règles préétablies et s'avèrent peu élevées ou peu fréquentes, surtout dans le cas des abonnements qui, en province, évoluent bien moins vite que l'inflation. Les augmentations tarifaires examinées ont, en effet, le plus souvent été guidées par un souci général de modération des prix.

Parallèlement, la disparition de la tarification par zones géographiques et des tarifs reflétant la distance parcourue, au profit de tarifs uniques, a rompu le lien entre le prix payé et l'usage réel des services de transport, donc leur coût. Le dézonage des abonnements et, plus récemment, la création d'un ticket unique en Île-de-France s'inscrivent dans cette tendance générale, qui constitue une singularité française.

De plus, au cours des vingt dernières années, la mise en place de tarifs réduits ou gratuits, sociaux, solidaires ou commerciaux, a abouti à ce que, en 2022, dans les réseaux hors Île-de-France, 50 % des voyages aient été effectués à tarif réduit, et 10 % à titre gratuit. Plus récemment, quelques AOM de taille grande ou moyenne ont expérimenté la gratuité totale des transports, auparavant limitée à de petits réseaux de TCU. Plusieurs d'entre elles ont également mis en place des gratuités partielles, réservées à certaines catégories de personnes ou à certains jours de la semaine. Ceci s'est traduit par une perte importante de ressources et par une hausse de la fréquentation, qui met l'offre de service sous tension.

Ces décisions de politique tarifaire ont souvent été prises sans étude préalable de leurs conséquences sur les finances et donc sur l'offre de transports collectifs, et notamment indépendamment des travaux structurants de diagnostic et de planification de la mobilité (PDM), prévus par le code des transports. De ce fait, la préparation et l'évaluation des modifications tarifaires les plus significatives ont souvent été insuffisantes, y compris dans des cas de changement tarifaire radical, comme la mise en place de la gratuité, qui auraient exigé une réflexion approfondie. L'obligation de transparence sur les coûts et le financement des TCU

(comptes déplacements) n'est enfin pas toujours respectée et les instances de concertation (comités des partenaires) n'ont pas toujours joué leur rôle.

La modération tarifaire et les nombreuses réductions commerciales (jeunes, seniors, étudiants, etc.) bénéficient à l'ensemble des usagers, pour un coût parfois élevé, sans ciblage sur les plus défavorisés. La plupart des AOM ont également mis en place des tarifs sociaux au profit de catégories spécifiques (demandeurs d'emploi, demandeurs d'asile, bénéficiaires de certaines prestations sociales). Toutefois ces réductions se fondent souvent sur une logique de statut (tarification dite *sociale*) plus que sur une logique de niveau de ressources (tarification *solidaire*), et certaines personnes modestes n'y sont pas éligibles. Ainsi, l'obligation légale qui consiste à proposer un tarif réduit d'au moins 50 % pour les 10 % de la population les moins favorisés n'est pas systématiquement respectée par les AOM, même si la plupart d'entre elles proposent des dispositifs s'en approchant, notamment sous forme de réductions aux bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS), elle-même conditionnée à un critère de ressources. Le manque d'information sur ces dispositifs peut aussi contribuer à exclure de leur bénéfice certaines populations visées par la loi.

Une baisse de la part contributive des usagers compensée par la hausse du versement mobilité et de la contribution des collectivités locales, elle-même financée par l'impôt

Conjuguée au dézonage et à la proportion de plus en plus forte des abonnements, la modération tarifaire aboutit à une diminution de la part de la contribution des usagers dans le financement des TCU. À cela s'ajoute l'extension des réseaux de transport à des zones périphériques de moins en moins densément peuplées, du fait de l'étalement urbain et de l'élargissement des ressorts territoriaux des AOM. Les nouvelles lignes desservant ces zones étant moins fréquentées, il en résulte une baisse du taux de couverture des coûts.

Les recettes tarifaires ne couvraient ainsi que 41 % des dépenses de fonctionnement des réseaux de transport en 2019, dernière année à laquelle ce ratio a été mesuré : elles représentaient ainsi environ 5,7 Md€ sur un total de dépenses de 13,9 Md€ (8,5 Md€ en Île-de-France ; 4,9 Md€ en province). Ce ratio varie avec la taille de ces derniers : il atteignait 45 % en Île-de-France (IDF), mais seulement 33 % hors IDF et 18 % pour les AOM de moins de 100 000 habitants. Cet écart est dû à des tarifs inférieurs et surtout à une fréquentation moins élevée.

En considérant l'ensemble des coûts, y compris les investissements (soit 20,2 Md€ en 2019), la part couverte par les recettes tarifaires était encore plus faible, de 26 % pour l'ensemble des réseaux. En décomptant, de plus, certaines aides financières, comme celles que versent les employeurs à leurs salariés, la contribution supportée réellement par les usagers s'établissait *in fine* à environ 22 % seulement en 2019, de sorte que ceux-ci n'ont parfois plus conscience du coût réel des services offerts. À cet égard, il conviendrait que les AOM fournissent au public des données sur le coût et le financement de ces services.

Dans un contexte d'augmentation des coûts, la baisse de la contribution des usagers a eu pour contrepartie un recours croissant au versement mobilité, qui constitue une autre singularité française. Cette ressource, prélevée sur la masse salariale des entreprises de 11 salariés et plus,

assurait 46 % du financement de la charge totale des TCU en 2019, soit un montant d'environ 9,3 Md€. Son taux, fixé par les collectivités locales, atteint désormais le plafond légal dans les grandes AOM. Depuis plusieurs années, ce sont donc, dans un nombre élevé de cas, les subventions des collectivités locales, financées par les contribuables, qui ont servi de variable d'ajustement pour le financement des TCU.

Cette situation crée aujourd'hui des tensions financières, amplifiées par la crise économique et la poussée inflationniste du début des années 2020, qui menacent la mise en œuvre des projets d'investissement, faute de financements suffisants. Or, ces investissements sont nécessaires au verdissement des flottes de bus et au développement de l'offre de TCU, afin de favoriser le report modal et de réussir la transition écologique.

Le constat d'une impasse financière a ainsi poussé IDFM et l'État à signer un protocole en septembre 2023. Cet accord inclut le principe d'une stabilisation de la part du financement des TCU dont IDFM a la maîtrise. Il se fonde sur un scénario d'augmentation des tarifs au moins égale à l'inflation et prévoit de nouvelles ressources fiscales. Cette trajectoire, si elle était tenue, sécuriserait effectivement les ressources d'IDFM, mais ce type d'accord demeure un cas isolé.

Plus généralement, le niveau déjà élevé du versement mobilité et les contraintes financières pesant sur les AOM plaident pour un rééquilibrage des sources de financement de leurs offres de transports, en particulier pour les plus grands réseaux. Un tel rééquilibrage implique une participation accrue des usagers par le biais d'une augmentation des tarifs, s'accompagnant de tarifs adaptés à destination des usagers les plus modestes.

Dans les réseaux de taille significative, un cercle vertueux est en effet possible, qui allie développement de l'offre (élargissement de la desserte, mais aussi amélioration de la fréquence, de la régularité, du confort et de la sécurité), et évolution tarifaire dynamique. En pratique le développement de l'offre attire de nouveaux usagers, particulièrement des automobilistes, ce qui permet d'accroître la fréquentation et la couverture des coûts par les recettes, comme constaté à Lyon. En outre, l'amélioration des transports collectifs facilite l'acceptation d'éventuelles mesures visant à limiter l'usage de la voiture qui, elles-mêmes, contribuent au report modal. C'est à ces conditions d'étendue de la desserte, de fréquence de l'offre et de qualité de service que de nouveaux usagers recourront aux transports en commun.

Cette stratégie comportant un volet de hausses tarifaires peut en revanche s'avérer plus difficile à mener à bien dans les cas de réseaux de taille intermédiaire ainsi que de plus petits réseaux, notamment dans des territoires ruraux, où l'offre comme la fréquentation des transports publics resteront structurellement plus faibles malgré les efforts de développement.

Enfin, la lutte contre la fraude constitue un autre gisement de recettes supplémentaires et doit également être intensifiée dans ce contexte financier contraint et, éventuellement, de participation accrue des usagers. Il revient aux AOM de donner toute son importance à cette action, en fixant des objectifs aux opérateurs, et à l'État de les seconder dans cet effort, en particulier en leur donnant accès à des moyens de contrôle adéquats.

Un outil tarifaire à remobiliser, en préservant les personnes défavorisées

Ces dernières années, le débat sur la tarification s'est souvent concentré sur la question de la gratuité partielle ou totale des transports collectifs urbains, censée, en soi, accélérer la transition écologique et le report modal. Or si la gratuité peut, dans le cas de petits réseaux, constituer une solution parmi d'autres aux problèmes de fréquentation, c'est-à-dire de sous-utilisation des transports collectifs, elle entraîne, pour les réseaux importants et étendus, des effets négatifs sur le plan financier, tout en ne s'accompagnant que d'un report modal des automobilistes très limité.

Dans certains petits réseaux, les transports collectifs urbains manquent d'attractivité. Les bus y circulent souvent presque à vide et l'augmentation de l'offre n'affecte guère la fréquentation, tandis qu'au contraire, une baisse des tarifs a un impact plus significatif. Dans ces cas de figure, la gratuité des transports collectifs urbains permet d'accroître sensiblement la fréquentation, pour un coût limité par rapport à la situation initiale.

De même, pour les AOM de taille intermédiaire percevant structurellement moins de recettes tarifaires, la gratuité est attractive car elle permet, à court terme, d'augmenter la fréquentation sans offre supplémentaire. Toutefois cette stratégie est risquée à moyen terme, en particulier en cas de hausse importante de la fréquentation : les moyens pourraient manquer pour financer l'augmentation ou l'amélioration du service.

Ce n'est, en tout état de cause, pas le cas pour les réseaux importants déjà bien fréquentés, où l'instauration de la gratuité est très coûteuse car elle s'accompagne de pertes de recettes tarifaires importantes et de coûts supplémentaires liés au nécessaire renforcement du réseau existant, davantage sollicité. Sa mise en œuvre est par ailleurs susceptible d'obérer les projets d'extension de l'offre en les privant de ressources financières. En outre, le versement mobilité atteignant généralement déjà le taux plafond dans les grands réseaux, le coût de la gratuité est nécessairement financé par le budget des collectivités locales, c'est-à-dire par le contribuable, au profit de l'utilisateur.

S'agissant du report modal, la gratuité a, incontestablement et naturellement pour effet d'augmenter la fréquentation des TCU, mais principalement dans les centres urbains pour des déplacements de courtes distances, soit davantage au détriment de la marche et de l'usage du vélo que de la voiture, comme le montrent différents retours d'expérience en Europe et en France. La hausse de la fréquentation peut dès lors conduire à saturer un réseau déjà très utilisé, provoquant une insatisfaction chez de nombreux utilisateurs réguliers, dont certains n'ont pas d'autre solution de mobilité, au contraire de certains passagers « opportunistes » supplémentaires.

S'engager dans un développement de l'offre, accompagné d'une hausse des tarifs pour en assurer le financement, constitue donc souvent une stratégie plus robuste et plus efficace. La mobilisation de l'outil tarifaire permettrait ainsi de financer le choc d'offre de transport nécessaire à la transition écologique. La question de la tarification gagnerait ainsi à être intégrée dans le plan de mobilité (PDM) et à être considérée comme un outil de la politique des transports, en particulier pour développer l'offre - une contrepartie qui facilite l'acceptation de la hausse des prix par les usagers. Il est à cet égard essentiel de procéder à un renouvellement plus régulier des études sur les besoins de mobilité. De même, les AOM gagneraient à mettre en place plus systématiquement des dispositifs d'indexation des tarifs, pour rendre les

évolutions de ces derniers plus automatiques. Enfin, un bilan de la pratique du dézonage, qui a pour effet de déconnecter de façon très significative le tarif du coût d'usage, est nécessaire en particulier dans les réseaux les plus étendus pour en apprécier les conséquences sur les comportements de mobilité, voire sur les choix résidentiels.

Complément nécessaire d'une participation accrue des usagers, il serait nécessaire de développer les tarifications « solidaires » en faveur des personnes percevant les revenus les moins élevés. Cette approche, en améliorant le ciblage des réductions de tarifs sur les usagers les plus défavorisés, ne diminuerait pas sensiblement les recettes commerciales, c'est-à-dire la contribution financière de l'ensemble des usagers à condition de refondre plus globalement la grille tarifaire, en particulier en revoyant certains tarifs basés sur le statut (jeunes, seniors, etc.). Parallèlement, il conviendrait de promouvoir des mesures de simplification des démarches administratives et de communication de cette information pour que toutes les personnes défavorisées puissent bénéficier effectivement des tarifs plus avantageux prévus pour elles. Ce type de réforme en profondeur a déjà été mené par plus de quarante réseaux qui ont adopté des tarifications « solidaires ».

Dans cette remobilisation de l'outil tarifaire, l'État a un rôle à jouer, malgré le caractère décentralisé de la compétence en matière de tarification des transports collectifs urbains. Il doit, en effet, veiller à la production et au partage des données technico-économiques sur les TCU, en maintenant, voire en améliorant, l'enquête nationale annuelle sur les TCU, qui existe encore aujourd'hui mais dont la qualité a baissé.

Il doit également inciter les AOM à réaliser une évaluation socioéconomique préalable à tout projet de changement tarifaire entraînant une perte significative de recettes. Enfin, pour éviter que l'État ne finance des mesures de baisse générale des tarifs ou de gratuité, une modulation des aides qu'il verse aux AOM, en fonction de la contribution des usagers au financement des TCU, serait souhaitable.

Récapitulatif des recommandations

- 1 Fournir sous une forme accessible au public les informations sur les coûts, le financement et le taux de fréquentation des transports collectifs urbains, conformément à l'article L. 131-8 du code des transports (comptes déplacements) (*autorités organisatrices de la mobilité (AOM), Groupement des autorités organisatrices des mobilités - Gart, ministère chargé des transports ; 2027*).
- 2 Accroître la lutte contre la fraude, en lien avec les administrations compétentes, en fixant des objectifs contraignants de moyens et de résultats aux opérateurs, assortis d'incitations financières pour y parvenir (*AOM, Gart, ministère chargé des transports, ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; 2026*).
- 3 Veiller à préserver la part d'usagers payant un tarif standard en recentrant les réductions tarifaires sur les critères de ressources (*AOM, Gart, ministère chargé des transports ; 2026*).
- 4 Faciliter les démarches des AOM pour accéder aux informations nécessaires à l'octroi automatique des tarifs préférentiels pour les personnes vulnérables (*ministère chargé des transports, ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; 2026*).
- 5 Améliorer l'enquête nationale sur les transports collectifs urbains, notamment en renforçant les obligations d'information des opérateurs et des AOM (*ministère chargé des transports ; 2027*).
- 6 Inciter les AOM regroupant plus de 100 000 habitants à réaliser et à publier une évaluation socioéconomique *ex ante* et *ex post* des changements tarifaires significatifs (*ministère chargé des transports ; 2026*).
- 7 Prendre en compte pour l'octroi des aides de l'État aux AOM la contribution des usagers au financement des TCU (*ministère chargé des transports ; 2027*).

Introduction

L'organisation des transports collectifs urbains (TCU) est sous la responsabilité des collectivités locales. Les communes sont en pratique regroupées au sein d'intercommunalités, comme les métropoles, les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines, qui exercent la fonction d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Les transports en commun restent encore minoritaires dans les mobilités, très concentrés dans les grandes agglomérations, principalement utilisés par les jeunes et les ménages modestes, et les principaux motifs d'utilisation sont l'éducation et le travail. Ils présentent des caractéristiques environnementales favorables, tant en termes d'émissions de gaz à effet de serre que de nuisances locales (polluants atmosphériques, bruit).

Les autorités locales gèrent les transports collectifs et en fixent les prix. Comme les revenus tarifaires ne suffisent pas à couvrir tous les coûts, elles en complètent le financement par d'autres moyens. Pour ce faire, elles peuvent percevoir une taxe sur la masse salariale des employeurs locaux, appelée versement mobilité, et/ou utiliser leur budget général.

Depuis plusieurs années, les AOM ont privilégié une politique de modération tarifaire, déconnectant progressivement les tarifs de l'usage et donc des coûts induits. La baisse de la contribution des usagers au financement des TCU, a ainsi pu compromettre la réalisation des investissements à venir, pourtant nécessaires pour répondre aux besoins de mobilité et atteindre les objectifs environnementaux.

Ce rapport s'appuie sur de nombreuses données, comme celles de l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (« enquête TCU ») financée par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et réalisée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), le groupement des autorités responsables des transports (Gart) et l'union des transports publics et ferroviaires (UTPF). Des données en provenance des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) sont également mobilisées.

Par ailleurs, il synthétise de nombreux travaux des juridictions financières, incluant une trentaine de rapports énumérés en annexe n° 1, et deux sondages réalisés auprès des usagers des réseaux de transport urbain de Montpellier et de Lyon. La publication du présent rapport sera suivie de celle d'un cahier particulier éclairant la situation de la ville de Montpellier¹.

La première partie aborde les enjeux du développement des TCU et le cadre légal de la tarification, avant d'examiner comment les tarifs sont fixés par les collectivités locales.

¹ La ville de Montpellier a été retenue car elle offrait, à la date de la présente enquête, l'exemple récent d'un changement tarifaire particulièrement net, assorti de données de coûts et de fréquentation.

La deuxième partie décrit l'évolution des contributions au financement des TCU, notamment celle des usagers, et met en lumière les tensions qui compromettent le financement du développement de l'offre.

Enfin, la troisième partie examine les raisons souvent avancées pour justifier la modération tarifaire ou la gratuité, au vu des expériences réalisées et invite à prioriser l'amélioration de l'offre et de la qualité de service, et à mobiliser davantage l'outil tarifaire tout en maintenant les réductions pour les faibles revenus.

Chapitre I

Des tarifications décentralisées, peu encadrées et peu préparées

I - Le transport collectif urbain : un usage significatif dans les grandes agglomérations, répondant à des enjeux sociaux et environnementaux

A - Un service concentré dans les grandes agglomérations et en Île-de-France

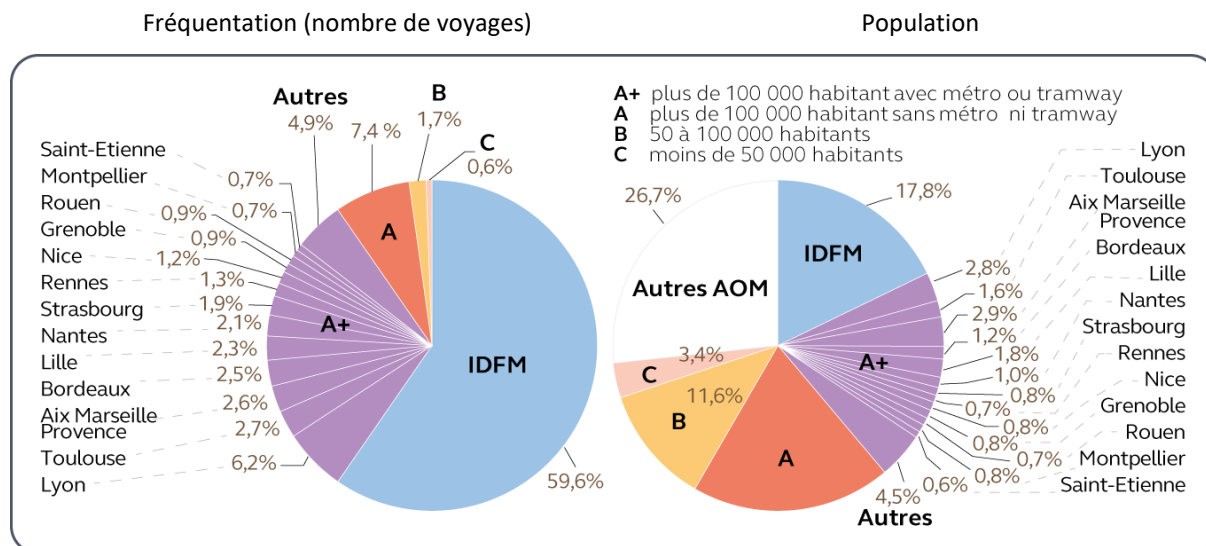
L'enquête porte sur les principales autorités organisatrices des mobilités (AOM), soit un peu plus de 300. Ces territoires accueillent quasiment les trois quarts de la population. Ils concentrent l'essentiel des services de transport collectif urbain. L'enquête exclut les territoires peu denses et peu pourvus en transports urbains, y compris les nouvelles AOM récemment créées dans certaines communautés de communes qui n'en avaient pas auparavant².

Comme le montre le graphique ci-dessous, les réseaux de transport collectif urbain présentent une grande hétérogénéité. Les plus grandes AOM disposent d'infrastructures de transport massifiées, comme le métro et le tramway, et concentrent l'essentiel de la fréquentation. En 2022, par exemple, l'Île-de-France a représenté 59,6 % des voyages réalisés à l'échelle nationale, tandis que Lyon, le deuxième réseau, a accueilli 6,2 % du trafic.

En dehors de l'Île-de-France, 27 AOM dotées de réseaux de métro ou de tramway, désignées sous le nom de « A+ » dans ce rapport, représentent 30,7 % de la fréquentation et 21 % de la population. La catégorie « A », qui regroupe 80 AOM de plus de 100 000 habitants sans métro ni tramway, représente 7,4 % des voyages. La catégorie « B », avec plus de 100 AOM de 50 000 à 100 000 habitants, compte pour 1,7 %, et la catégorie « C », incluant également plus de 100 AOM, de moins de 50 000 habitants, représente moins de 1 %.

² La loi d'orientation des mobilités de 2019 a encouragé la prise de compétence de l'ensemble des communautés de communes afin que tout le territoire soit couvert par une autorité organisatrice. À défaut, les régions exercent la compétence. Ces AOM récemment constituées ne représentent qu'une part négligeable de la fréquentation des transports collectifs urbains.

Graphique n° 1 : répartition de la fréquentation et de la population des réseaux de transport collectif urbain, 2022



Source : Île de France Mobilités d'après Optile, RATP, SNCF. ; enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF)

L'Île-de-France représente 75 % des distances parcourues en voyageurs-kilomètres, en raison du nombre et de la longueur moyenne des trajets. Cette situation s'explique aussi en partie par le modèle institutionnel de la politique des transports spécifique à la région : Île-de-France Mobilités (IDFM) est responsable de l'organisation de la mobilité à l'échelle régionale, alors que, dans d'autres régions, ces compétences sont réparties entre différentes collectivités locales. Les régions s'occupent des trains express régionaux (TER), tandis que les autorités organisatrices de mobilité (AOM) locales gèrent les réseaux de transports collectifs urbains.

B - Une place minoritaire dans la mobilité

En 2019, les transports collectifs urbains assuraient 4,4 % des transports intérieurs de voyageurs, en kilomètres parcourus, soit environ un quart des transports collectifs terrestres incluant le transport par autocar et par train. Les enquêtes nationales sur la mobilité³ montrent qu'en 2019, en nombre de déplacements les jours de semaine, la part modale des transports collectifs était de 9,1 %, derrière la voiture (62,8 %) et la marche (23,7 %) et devant celle du vélo (2,7 %)⁴. Cette part n'a quasiment pas évolué depuis 1994⁵.

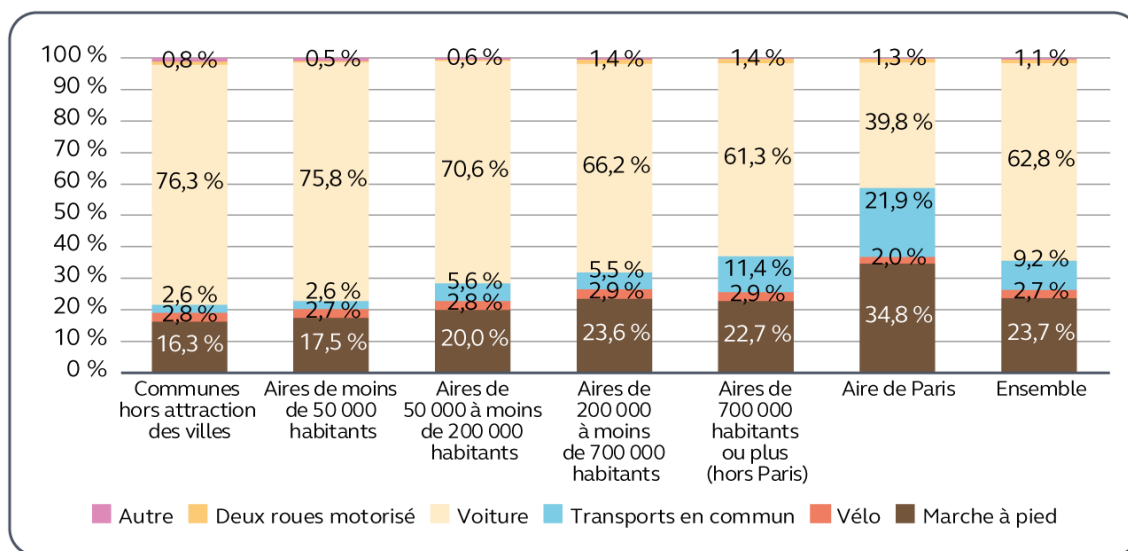
³ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), SDES-Insee, *Enquête mobilité des personnes de 2019* (EMP) ; SOeS, Insee, Inrets, *Enquête nationale transport et déplacements 2008* (ENTD) ; *Enquête transports et communications 1994* (ETC). Il s'agit d'enquêtes de références, effectuées auprès de 14 000 personnes pour la plus récente.

⁴ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), SDES, *La mobilité locale et longue distance des Français, Enquête nationale sur la mobilité des personnes en 2019*, 2023.

⁵ En 1994, les parts modales étaient les suivantes : 63,4 % pour la voiture, 23,2 % pour la marche, 9,1 % pour le TCU (cf. Enquête transports et communications (ETC)).

Les parts modales varient en fonction de la localité, mais la voiture domine partout, comme le montre le graphique ci-dessous. Pour l'Île-de-France, la part des TCU était, juste avant la crise sanitaire, de quasiment 22 %, derrière la marche et la voiture. Hors IDF, la part modale des TCU était de 5,5 % en 2019⁶.

Graphique n° 2 : parts des modes de transport pour la mobilité courte distance (en pourcentage du nombre de déplacements), 2019



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), SDES, *La mobilité locale et longue distance des Français, Enquête nationale sur la mobilité des personnes en 2019, 2023*

Les transports collectifs urbains ont souffert de la crise sanitaire, tout comme l'automobile et le covoiturage et contrairement au vélo qui a connu un essor marqué. Hors Île-de-France, en 2023, la fréquentation, en nombre de voyages est restée légèrement inférieure à celle de 2019⁷. En Île-de-France, selon les estimations d'IDFM, le trafic aurait été en 2024 toujours inférieur de 6 % à celui de 2019.

Le développement du télétravail et des déplacements doux (marche, vélo) semble durable, bien que des signes d'un retour à plus de présentiel soient perceptibles. Ces changements de comportement, ainsi que la moindre croissance et le vieillissement de la population, laissent anticiper, en Île-de-France, que le niveau de 2019 de fréquentation des transports sera dépassé d'ici 2030, mais de seulement 2 %⁸.

⁶ De même il existe une hétérogénéité au sein des aires urbaines : les transports collectifs ont une part modale supérieure dans les communes-centres des aires urbaines, de 12,2 % en moyenne, contre 4,7 % pour les communes des couronnes.

⁷ Certains réseaux comme Lyon, Nantes ou Angers ont presque retrouvé leur niveau de 2019, tandis que d'autres comme Le Mans ou Brest, restent en deçà. Rares sont les réseaux qui comme Rennes, avec la montée en puissance de la ligne b du métro, ont dépassé le niveau de 2019 Source : Cerema, *Quatre ans après la crise sanitaire de la Covid 19, la mobilité des Français continue d'évoluer*, novembre 2024.

⁸ Cf. *projet de plan de mobilité* en Île-de-France.

C - Des transports collectifs urbains appelés à se développer pour répondre aux objectifs de transition écologique

Les transports collectifs urbains (TCU) sont un moyen de transport plus vertueux sur le plan environnemental que les véhicules particuliers. En 2019, ils ne représentaient que 1 % des émissions directes de CO₂ du transport intérieur de voyageurs, tout en assurant 4,4 % des kilomètres parcourus par les voyageurs. Par ailleurs, ils émettent moins de polluants atmosphériques et de bruit, affichent un niveau de sécurité plus élevé et participent moins à la congestion routière. Dans les zones urbaines où l'espace public est limité, ce dernier avantage est particulièrement précieux.

Parmi les objectifs généraux qui leur sont assignés⁹, les AOM « *contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain* ». Le plan de mobilité (PDM) détermine, sur le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Il doit « *contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité* »¹⁰. Ainsi le PDM doit se conformer aux documents de planification de rang supérieur tel que le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), et les AOM s'inscrivent dans la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

La contribution des TCU à ces objectifs passe par deux leviers : un accroissement de l'offre et un verdissement des flottes de véhicules. Concernant l'accroissement de l'offre, même si la loi ne fixe pas d'objectif quantitatif, le projet de révision de la stratégie nationale bas carbone (SNBC 3) de novembre 2024 fixe un objectif d'environ 25 % d'augmentation de l'offre de transport en commun entre 2019 et 2030, soit une évolution de +4 points de part modale globale pour les voyageurs, qui doit passer de 17,5 % à 21,5 %. Concernant le verdissement des flottes de bus, une obligation légale prévue par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, impose depuis 2025 que les autobus et autocars renouvelés annuellement soient des véhicules à faibles émissions (VFE)¹¹. En outre, pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants, au moins la moitié des renouvellements d'autobus doit être composée d'autobus à très faibles émissions¹².

⁹ À l'article L1231-1-1 du code des transports.

¹⁰ Cf. article L. 1214-1 du code des transports.

¹¹ Le décret n° 2021-1492 du 17 novembre 2021 définit les VFE (articles D. 224-15-2 à D. 224-15-12 du code de l'environnement) La définition varie selon la zone de circulation des véhicules. Dans les territoires urbanisés et soumis à des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique, les critères sont plus stricts, n'incluant que les véhicules électriques hybrides rechargeables ou roulant avec un carburant renouvelable. En revanche, dans les zones moins urbanisées sans mesures de lutte contre la pollution, la définition est plus flexible et inclut des véhicules diesel de norme euro VI ou roulant au GNV.

¹² Les véhicules très faibles émissions utilisent exclusivement l'électricité ou l'hydrogène.

D - Un moyen de transport utilisé par les jeunes et les ménages à bas revenus

Selon l'enquête mobilité des personnes de 2019, les principaux motifs d'utilisation des transports collectifs à courte distance (inférieure à 80 km) sont l'éducation (28 %), le travail (32 %) et les loisirs et achats (respectivement 19 et 10 %).

En Île-de-France (IDF), le travail est un motif prépondérant avec, juste avant la crise sanitaire, 44 % des déplacements en transport collectifs qui y étaient liés¹³. Hors IDF, 23 % des déplacements en transports collectifs concernent le domicile-travail, mais seulement 7 % des déplacements domicile-travail se font en transports collectifs¹⁴.

Au niveau national, en 2019, les transports collectifs à courte distance sont principalement utilisés par les jeunes de moins de 25 ans, responsables de 47 % des déplacements avec ce mode, bien qu'ils ne représentent que 24 % de la population. Les étudiants et les 15-18 ans sont dépendants des transports collectifs puisque respectivement 29 % et 34,5 % de leurs déplacements sont effectués en transports collectifs. Les cadres, professions intermédiaires et employés représentent ensemble 35 % des déplacements en transports collectifs, avec des parts à peu près égales. Cependant, ces groupes montrent une faible dépendance envers ce mode de transport, sauf en Île-de-France.

Enfin, les ménages les plus modestes se déplacent davantage que les autres en transports collectifs. Ainsi les 10 % des ménages à plus bas niveau de vie sont à l'origine de 13 % des déplacements en TC, et les 20 % des plus modestes totalisent 28 % des déplacements. Ils en sont également un peu plus dépendants puisque le TC représente 13,4 % des déplacements pour les 10 % des plus modestes. Dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), qui concernent 7 % de la population, la part modale du transport collectif est de 18,3 %.

Les « transports en commun locaux »¹⁵, assimilables aux transports collectifs urbains, représentent un budget relativement modeste de 220 € par ménage en 2017¹⁶, en comparaison des 3 805 € consacrés aux transports individuels (voiture et deux roues motorisés). Ce montant varie selon la situation géographique et socioéconomique des ménages. L'aire urbaine de Paris est celle où les ménages consacraient le plus gros budget aux transports en commun locaux avec en moyenne 630 € en 2017, tandis que les aires urbaines de moins de 50 000 habitants sont celles où ils dépensaient le moins, avec en moyenne 50 €¹⁷. La dépense consacrée aux transports collectifs locaux est plus faible pour les revenus intermédiaires (140 € pour le 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} déciles), mais relativement plus élevée pour les ménages défavorisés (200 € pour le premier décile, 10 % des plus bas revenus).

¹³ Cf. résultats détaillés de EGT H2020-Île-de-France Mobilités-OMNIL-DRIEAT.

¹⁴ Cf. calcul à partir deux enquêtes : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), SDES-Insee, Enquête mobilité des personnes de 2019 (EMP) et EGT Île-de-France Mobilités-OMNIL-DRIEAT, Enquête globale transport (EGT H2020-Île-de-France Mobilités-OMNIL-DRIEAT).

¹⁵ Les transports en commun locaux incluent transport local par rail (tram, métro, TER, etc.), autobus urbain ou suburbain, taxi et assimilé, covoiturage, transport scolaire, location de vélo (y compris Vélib, Vélov, etc.), services combinés (Passe Navigo, etc.), téléphérique, funiculaire, etc.

¹⁶ Dernières données disponibles, grâce à l'enquête budget de famille qui n'est réalisée que tous les six ou sept ans : Insee, enquête Budget de famille 2017.

¹⁷ Source : Insee, enquête Budget de famille 2017.

II - Une responsabilité financière et opérationnelle des collectivités locales

A - Hors recettes tarifaires, un financement des transports urbains par des subventions et par le versement mobilité

Les services publics de transport de personnes échappent au principe d'équilibre des recettes et des dépenses¹⁸. Contrairement à des services comme l'enlèvement des déchets ménagers ou la distribution d'eau, les revenus générés par les tarifs des transports ne doivent pas obligatoirement couvrir l'intégralité des dépenses de fonctionnement du service. La loi prévoit que le financement des transports collectifs urbains « *est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et [...] par les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect* »¹⁹.

Si les recettes tarifaires sont insuffisantes pour couvrir les coûts, les AOM peuvent subventionner elles-mêmes le service²⁰. Elles disposent également d'une source de financement spécifique appelée versement mobilité²¹. Il s'agit d'une contribution sur la masse salariale que doivent payer les employeurs de 11 salariés et plus situés dans leur zone. Certaines entités peuvent en être exonérées, comme les fondations et associations reconnues d'utilité publique dont l'activité est de caractère social. L'instauration du versement et la fixation de son taux relèvent de l'AOM²² dans la limite des plafonds légaux.

Ces dispositions offrent aux AOM une grande liberté tarifaire. Cette situation a permis de pratiquer des tarifs modérés qui ne couvrent souvent qu'une faible partie des coûts (cf. chapitre II). Elle aboutit parfois à des tarifications contrastées : ainsi un transport effectué par un taxi peut coûter à l'usager 30 € s'il n'est pas subventionné et moins de 2 € s'il est effectué pour le compte d'une AOM dans le cadre du transport à la demande (TAD).

B - Un cadre légal de la tarification restreint aux réductions en faveur des 10 % des personnes les plus défavorisées

L'article L. 1221-5 du code des transports prévoit que « *l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant* » et qu'elle « *fixe ou homologue des tarifs* »,

¹⁸ Ils sont considérés comme des services publics industriels et commerciaux (SPIC) normalement soumis à ce principe (cf. articles L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT)).

¹⁹ Cf. article L. 1221-12 du code des transports.

²⁰ Dans le respect du règlement européen n°1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, qui prévoit les modalités d'attribution des contrats de service public et la méthode de calcul du montant des compensations.

²¹ Cf. article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

²² L'article L. 2333-67 dudit code précise que « *le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public qui est l'autorité organisatrice de la mobilité au sens de l'article L. 1231-1 du code des transports* » selon une limite fixée par le nombre d'habitants.

sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'État en matière de prix. Ce principe demeure très général et peu contraignant.

Les seules obligations qui leur sont imposées concernent les tarifs pour les personnes les plus démunies, et celles à mobilité réduite et leurs accompagnants.

Les personnes ciblées sont celles dont les revenus sont en dessous du seuil de revenu donnant droit à la complémentaire santé solidaire (CSS) gratuite qui prend en compte la composition du foyer. Elles doivent bénéficier d'une réduction d'au moins 50 % sur les principaux titres de transport. La population concernée représentait 10,3 % de la population en 2023²³. Ce seuil est inférieur au seuil de pauvreté, qui touchait 15,4 % de la population métropolitaine en 2023.

De plus, des mesures spécifiques sont mises en place pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, ainsi que pour leurs accompagnateurs, ce qui peut inclure des tarifs avantageux, voire la gratuité²⁴.

Ces mesures ne peuvent pas être limitées par le lieu de résidence de l'utilisateur.

III - Une tarification qui ne dépend plus de la distance et qui offre de nombreux tarifs spécifiques préférentiels

A - Depuis 20 ans : la disparition des tarifs à la distance et la multiplication des tarifs spécifiques

Les grilles tarifaires des TCU sont aujourd'hui largement basées sur des tarifications uniques qui ne dépendent pas de la distance parcourue. Cette stratégie de tarification, apparue dans les années 1980, est aujourd'hui la référence pour les réseaux de TCU et les tarifications zonales ou par sections ont quasiment disparu. Le dézonage le plus marquant en France concerne celui des abonnements en Île-de-France intervenu en septembre 2015. Il vient mettre un terme à ce type de tarification²⁵. Il s'est prolongé récemment d'un dézonage des titres

²³ Cf. La commission des comptes de la sécurité sociale, 2024, Les comptes de la sécurité sociale Résultats 2023, Prévisions 2024.

²⁴ L'article L1111-5 du code des transports prévoit que « Des mesures particulières sont prises en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ainsi qu'en faveur de leurs accompagnateurs », y compris « des mesures tarifaires spécifiques » pouvant « aller jusqu'à la gratuité ».

²⁵ Ces tarifications – zonales ou par sections – concernaient 43 % des réseaux en 1980, 20 % en 1994 et 3 % en 2012 selon le Cerema, 30 ans de tarification des transports collectifs urbains, Le point sur, fiche n°31, 2014. La tarification zonale n'est plus utilisée que dans de rares cas. L'enquête TCU recense pour 2022 seulement les quatre réseaux suivants : Châtellerauld (85 000 hab.) ; Annemasse (93 000 hab.), Alès (151 000 hab.), Cholet (108 000 hab.). Thonon les Bains a également une tarification spatiale.

occasionnels. Par ailleurs, il n'existe à la connaissance des juridictions financières que peu de tarifs différenciés temporellement²⁶ ou de tarifs « binôme »²⁷.

Parallèlement, il y a eu un développement très important des gammes tarifaires par typologie d'usagers. D'abord sont apparues les tarifications dites « sociales » ou correspondant à des « statuts » dans les années 1980²⁸, qui ont conduit à l'octroi de réductions ou de la gratuité à des catégories de personnes considérées *a priori* comme moins favorisées (scolaires, personnes âgées, familles nombreuses, demandeurs d'emploi, bénéficiaires du RSA ou de l'AME, apprentis, enfants et jeunes, étudiants, invalides, handicapés, demandeurs d'asile, etc.), sans que soit pour autant introduit un critère de ressources. Cette politique visait également à attirer des clientèles spécifiques autres que les actifs pour les déplacements domicile-travail ou les étudiants pour les déplacements domicile-études, généralement déjà pris en charge par les gammes tarifaires. Cette segmentation s'est accompagnée du développement des formules d'abonnement avec une augmentation des durées proposées, visant à fidéliser les usagers. L'abonnement annuel s'est vu proposé par un nombre croissant d'AOM²⁹ à côté de l'abonnement mensuel déjà très répandu.

Ces évolutions ont abouti à une accumulation de gammes qui ne s'est pas nécessairement accompagnée de la suppression des anciennes, compte tenu des résistances apparaissant lors de la remise en cause d'avantages. Peu de réseaux ont remis en question les avantages octroyés aux personnes âgées quelles que soient leurs ressources³⁰. Il en résulte une grande complexité et un nombre de titres qui a considérablement augmenté, avec couramment entre 30 et 70 titres proposés. En 2015, à Rennes, 130 tarifs coexistaient. En 2024, en Île-de-France, plus de 60 titres à tarif réduit coexistaient.

Ces tarifications dites « sociales » ou correspondant à des « statuts » entraînent en outre deux types d'effets pervers. D'une part, elles incluent des individus qui ne souffrent pas ou peu de contraintes financières. D'autre part, elles excluent certains ménages qui, tout en se trouvant dans une situation de grande précarité, ne correspondent pas aux critères de statut qui les rendraient éligibles à ces tarifications réduites.

Pour pallier ce problème, la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000³¹ a imposé la création de tarifs réduits en fonction des revenus (cf. II.B du chapitre I). Par ailleurs, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant

²⁶ Des tarifications prévoyant la gratuité lors de jours connaissant un pic de pollution ont été instaurés à Dunkerque (en 2015, avant de passer à la gratuité) et à Lille depuis 2022.

²⁷ C'est-à-dire avec une part fixe payée tous les mois et une part variable à l'usage. Les cas de Toulon et Boulogne sur Mer ont été relevés.

²⁸ La loi du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs (« LOTI ») précise que « les catégories sociales défavorisées » peuvent faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à leur situation pour permettre la mise en œuvre du droit au transport.

²⁹ La part des réseaux proposant une formule d'abonnement annuel a progressé : 15 % en 1999, 67,5 % en 2011 (source GART/UTPF, L'annuaire 2011 de la tarification du transport public urbain, 2011), et 83 % en 2022 (selon l'enquête TCU). Ce pourcentage rapporte le nombre de réseaux vendant des abonnements annuels à ceux proposant le ticket unitaire (qui est le support universel).

³⁰ Cf. UTPF, Recette au voyage en repli : la pérennité de l'offre menacée, 2015.

³¹ Article 123 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« SRU ») codifié à l'article L 1113-1 du code des transports.

les politiques d'insertion incitait à une tarification des services publics prenant en compte, dans l'octroi de réductions, les ressources d'un ménage rapportées à sa composition.

Ainsi, depuis le début des années 2000, des tarifications dites « solidaires » ont été mises en place, prenant en compte les revenus de l'ensemble du foyer sans condition de statut. Ces tarifications supposent un remaniement de la gamme tarifaire et la suppression des anciens tarifs au statut, ce qui réduit le nombre de tarifs et améliore leur simplicité et leur lisibilité³². Elles créent des gagnants et des perdants parmi les usagers, au profit notamment des jeunes et des travailleurs pauvres, comme le décrit l'encadré ci-dessous. Cela souligne que les anciens tarifs sociaux ne permettent pas nécessairement d'atteindre toutes les populations les plus défavorisées. Les tarifications solidaires permettent d'accroître le nombre d'abonnés et la fréquentation, tout en préservant les ressources tarifaires grâce à un meilleur ciblage des réductions. Toutefois, elles ne concernent encore aujourd'hui qu'une quarantaine de réseaux.

La tarification solidaire : principes et effets redistributifs

Des réductions progressives selon plusieurs tranches de revenu.

La tarification solidaire se base sur les revenus du foyer et bénéficie à tous ses membres. Elle est progressive, c'est-à-dire que les réductions varient selon les ressources³³.

Dunkerque a été le premier réseau à l'introduire en 1996, suivi par ceux de Grenoble en 2009 et Strasbourg en 2010. Le critère utilisé est très souvent le quotient familial, calculé en fonction des ressources mensuelles du ménage et du nombre de parts. Des réductions significatives sont accordées, pouvant atteindre 90 % pour les foyers les plus modestes, avec des réductions dégressives pour les autres tranches (75 %, 50 %, 30 %). Selon une étude du Cerema³⁴, lorsqu'ils sont instaurés, les abonnements solidaires représentent 30 à 50 % des ventes d'abonnements.

Des effets redistributifs en faveur des plus démunis.

Sur la base de quelques cas étudiés, le Cerema observe que l'introduction de la tarification solidaire est souvent accompagnée de la suppression d'anciens tarifs sociaux y compris de gratuités, et de l'augmentation d'autres abonnements, ce qui a permis de maintenir les recettes alors même que ce n'était pas l'objectif initial.

Le Cerema souligne que le changement des règles d'éligibilité entraîne nécessairement des effets redistributifs, car la majorité des bénéficiaires des anciens tarifs sociaux n'ont pas droit aux nouveaux tarifs solidaires. Les nouveaux bénéficiaires sont majoritairement d'anciens utilisateurs de titres occasionnels, notamment les ménages actifs ou en recherche d'emploi, et des anciens bénéficiaires de tarifs « jeunes ». Les travailleurs pauvres, qui n'avaient généralement droit à aucune forme de réductions auparavant sont les « gagnants » tandis que les personnes âgées non précaires qui bénéficiaient de tarifs préférentiels ou de gratuité sont les « perdantes ».

³² De nombreux réseaux appliquent des critères de revenu au sein des catégories dépendant du statut, sans cependant les remettre en question. Ces tarifications ne concernent pas les personnes défavorisées qui ne remplissent pas d'abord les critères de statut. Il s'agit donc davantage d'un recentrage des tarifs sociaux historiques sur les plus bas revenus plutôt que d'une application stricte du principe solidaire.

³³ Voir le page du Cerema *Retours d'expérience sur la mise en place de la tarification solidaire dans les transports en commun*, 2024.

³⁴ Cerema, *Tarification solidaire dans les transports publics, retours d'expérience*, 2022.

B - Une communication insuffisante sur les tarifs réduits pour les plus défavorisés

Les juridictions financières ont examiné la grille tarifaire affichée sur les sites internet des opérateurs de transport urbain pour 305 réseaux, soit la quasi-totalité des réseaux de province identifiés par l'enquête annuelle TCU³⁵, ainsi que le réseau d'Île-de-France. Une évaluation de la manière dont est appliquée l'obligation de proposer un tarif réduit pour les plus défavorisés mentionnée en II.B du chapitre I a été produite sur cette base. Elle est détaillée en annexe n° 2.

Les 50 réseaux gratuits pour tous sont conformes à l'obligation légale par construction.

Pour les autres réseaux (254), cette tarification réduite obligatoire suppose de mettre en place un critère de revenu tenant compte de la composition du foyer. Or, 66 réseaux appliquent un critère de revenu pour la tarification réduite légale, et pour 44 d'entre eux, celle-ci s'intègre dans une tarification solidaire. Parmi eux, 23 prévoient des seuils de revenus trop bas et 43 respectent pleinement les dispositions de la loi.

Pour quelques réseaux (9), la mention du tarif légal est faite, mais sans précision sur le critère d'attribution. Pour d'autres réseaux (80), il est exigé d'être *bénéficiaire* de la complémentaire santé solidaire (CSS) pour accéder au tarif réduit, alors que la loi prévoit un accès aux personnes éligibles mêmes si elles ne sont pas effectivement bénéficiaires de la CSS³⁶. Enfin, une part encore importante de réseaux (99), ne fait aucune mention du tarif réduit obligatoire sur leur site internet.

Les AOM, interrogées à ce sujet font souvent valoir l'existence du tarif réduit exigé par la loi mais une communication insuffisante sur ce sujet sur leur site internet. Pour celles qui ne mettent pas cette réduction en œuvre, elles se sont engagées à corriger la situation. Les AOM qui ne proposent pas le tarif réduit légal mettent aussi souvent en avant la modération des évolutions tarifaires et les nombreuses réductions voire gratuités mises en place pour diverses catégories de populations sensibles.

Les AOM qui demandent une attestation CSS justifient ce choix par un souci de simplicité dans l'application du tarif réduit légal. En effet, la vérification d'un critère de revenu peut s'avérer complexe, nécessiter des moyens humains et de gestion et impliquer la demande de justificatifs (avis d'imposition, feuilles de paye) contenant des données à caractère personnel, dont la protection doit être assurée. À cet égard, l'implication des acteurs sociaux (CCAS, services des affaires sociales du département, associations, etc.) dans la vérification des critères peut soulager l'AOM notamment pour gérer les cas d'usagers ne disposant pas de justificatif. Par ailleurs, dans le cadre de l'instauration d'une tarification solidaire, l'abandon d'anciens tarifs sociaux, souvent complexes à gérer également, peut en partie compenser cette nouvelle charge de travail³⁷.

³⁵ En 2019, 318 réseaux de province étaient identifiés.

³⁶ 31 % des personnes éligibles à la CSS n'en bénéficieraient pas (Cf. Drees, « Complémentaire santé solidaire avec participation financière : un taux de non-recours en baisse pour la première fois en 2021 », 2022).

³⁷ À Voiron l'instauration de la tarification solidaire s'est ainsi effectuée à effectif de gestion constant, du fait de l'abandon de certains titres scolaires antérieurs qui étaient particulièrement complexes à gérer (cf. Cerema).

En tout état de cause, le tarif légal doit être proposé et clairement visible dans la grille tarifaire accessible sur le site internet. Les juridictions financières encouragent les AOM qui exigent une attestation CSS, à élargir l'accès à ceux qui ne sont pas bénéficiaires de cette aide sociale, mais dont les revenus respectent les critères d'obtention.

C - Des changements tarifaires peu indexés et peu fréquents

Les évolutions tarifaires sont relativement espacées. Ainsi hors Île-de-France, sur la période 2011-2022 (soit 12 ans), pour les 27 réseaux disposant de métro ou de tramway (A+), le prix des tickets unitaires n'a été modifié en moyenne que tous les quatre ans, et tous les cinq-six ans pour les réseaux sans métro ni tramway des AOM englobant plus de 100 000 habitants (A). Lorsqu'une hausse est appliquée, elle est très souvent comprise entre 5 % et 10 %. Ces éléments indiquent une évolution par à-coups, avec des longues périodes de stagnation, suivies de rattrapages soudains.

La plupart des mouvements tarifaires interviennent lorsque l'AOM estime qu'un ajustement est nécessaire, souvent à la suite d'une comparaison du niveau tarifaire avec les autres AOM de taille similaire ou pour prendre en compte l'évolution générale des prix (inflation). Ce type d'évolution est fait par délibération de l'AOM. La faible inflation pendant de nombreuses années a pu contribuer à limiter les augmentations tarifaires jusqu'en 2020. Quelques cas peuvent être soulignés : les réseaux de Nice, Saint Etienne, Valenciennes n'ont connu qu'une évolution du prix du ticket unitaire sur la période de 12 ans. En Île-de-France, un gel des tarifs a eu lieu entre 2017 et 2023.

Dans le cas d'une délégation contractuelle, une trajectoire d'évolution tarifaire est parfois précisée dans le contrat, par exemple par indexation sur des indicateurs de coûts (salaires, énergie, coût horaire du travail, etc.)³⁸. C'est le cas à Lille, qui fait partie (avec Brest et Caen) des rares réseaux qui connaissent des évolutions tarifaires fréquentes, plus d'une année sur deux. Toutefois les AOM ont la possibilité de s'écarter de cette trajectoire en cours de contrat par avenant, auquel cas une réévaluation de l'équilibre financier du contrat est faite, conduisant à ajuster la subvention d'équilibre. En effet le tarif peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence, lorsque les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ou lorsque les modifications ne sont pas substantielles.

Il apparaît ainsi souhaitable que les AOM mettent en place des dispositifs d'indexation de nature à sécuriser la trajectoire des recettes tarifaires. Le Gart et l'UTPF suggèrent ainsi de mettre en place des clauses d'indexation au minimum sur l'inflation et de réévaluer les prix lors de toute amélioration significative de l'offre.

Les mouvements tarifaires de grande ampleur sont abordés dans le IV du chapitre I.

³⁸ Nb : l'indexation automatique à l'inflation générale est interdite. La CRC Bretagne (rapport Keolis Rennes Exercices 2015 et suivants) a relevé une modalité d'indexation irrégulière des tarifs à Rennes Métropole concernant deux conventions de DSP qui reposaient sur des pourcentages d'augmentation des tarifs « au-delà de l'inflation ». Elle rappelle que d'après l'article L 112-2 du code monétaire et financier (CMF) « *est interdite toute clause prévoyant des indexations fondées sur (...) le niveau général des prix ou des salaires ou sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties* ». Il reste qu'une indexation sur l'évolution des coûts est possible.

D - Des cas de gratuité, totale ou partielle, de plus en plus nombreux

1 - Des mesures de gratuité totale mises en place historiquement dans des petits territoires et qui concernent désormais des AOM de tailles significatives

La gratuité « totale » des TCU s'est développée depuis le début des années 2000. En septembre 2024 l'Observatoire des villes du transport gratuit recensait 46 territoires au transport gratuit³⁹. Jusqu'en 2017, la majorité des réseaux gratuits se trouvaient dans de petites communes, à l'exception de quelques cas dont celui d'Aubagne, qui est gratuit depuis 2009. Ce réseau comprend depuis 2014 le seul tramway à n'avoir jamais été payant, et ce, malgré son intégration à la métropole Aix-Marseille en 2017.

Une accélération du mouvement se constate depuis quelques années, avec un accroissement de la taille des territoires concernés. Toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants ayant instauré la gratuité, à l'exception d'Aubagne, l'ont fait après 2017, comme le montre le graphique ci-dessous. Il s'agit de Niort, Dunkerque, Calais, Douai, Bourges et Montpellier.

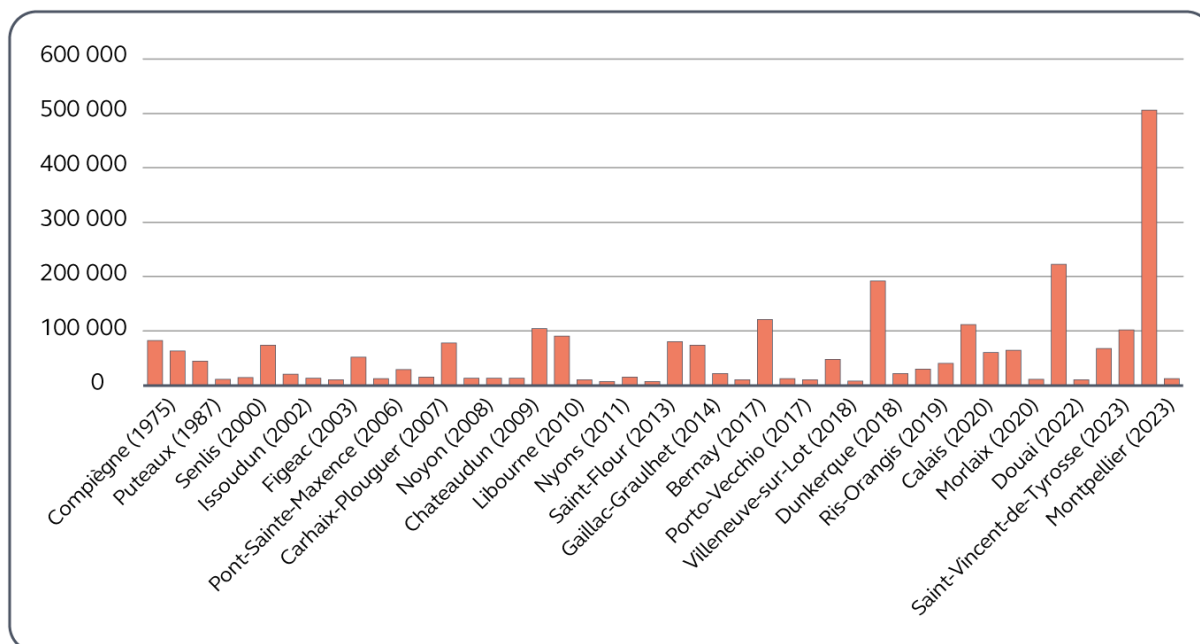
L'AOM Artois Mobilité (645 000 habitants) a également déjà décidé de la gratuité qui s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2026. D'autres AOM, comme celle de Besançon (200 000 habitants), envisagent d'y recourir. Six petits territoires⁴⁰ ayant adopté la gratuité ont cependant fait marche arrière (ils ne figurent pas sur le graphique). Fin 2024, la population des territoires avec un transport gratuit atteignait plus de 2,8 millions d'habitants.

La gratuité s'applique au service régulier de transport, mais pas nécessairement au transport à la demande (TAD) ni au transport scolaire (par exemple à Vitré). Montpellier est le seul cas identifié où la gratuité est réservée aux résidents du territoire. L'annexe n°3 apporte des compléments d'informations sur les réseaux gratuits.

³⁹ Au total, 49 réseaux gratuits pour tous ont été identifiés, auxquels s'ajoute celui de Montpellier, gratuit pour les résidents. Certains petits réseaux ne sont pas répertoriés par l'observatoire.

⁴⁰ Colomiers, Arcachon, Cluses, Muret, Manosque, Bar-le-Duc. Dans le cas de Cluses, la décision est intervenue en 2017 à l'occasion d'un élargissement du réseau et à la suite du transfert de la compétence transport à la communauté de communes. Le taux de couverture des dépenses par les recettes tarifaires était de 5 % en 2018.

Graphique n° 3 : population et date de mise en œuvre de la gratuité totale dans les 46 territoires au transport urbain gratuit

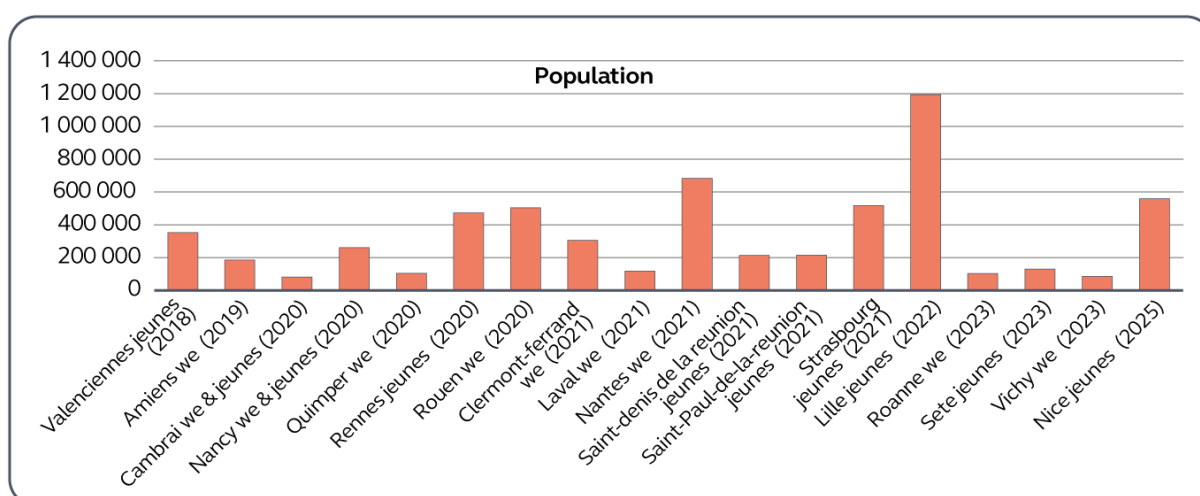


Source : *Observatoire des villes du transport gratuit*. La population est donnée pour 2016 sauf pour Ris-Orangis, Obernai et Montpellier (2021).

2 - Des mesures de gratuité partielles prisées par les grandes AOM

D'autres AOM, telles que Nantes, Rouen, Clermont-Ferrand et Nancy, pratiquent la gratuité partielle le week-end ou pour les jeunes, notamment à Lille, Strasbourg et Valenciennes, comme le montre le graphique ci-dessous. Ce mouvement est plus récent et concerne surtout les grandes AOM.

Graphique n° 4 : population et date de mise en œuvre de la gratuité pour les jeunes et/ou le week-end



Source : *Observatoire des villes du transport gratuit*. Les territoires présentés sur le graphique ont instauré, soit une gratuité pour les jeunes, soit une gratuité le week-end (ou uniquement le samedi ou le dimanche), soit les deux.

Il existe également des gratuités pour certaines catégories d'usagers vérifiant des critères de statut ou de revenu, comme en Avignon où le réseau est gratuit pour les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA ou de la CSS, ou à Grenoble pour les plus démunis, sur critère de revenu. Enfin, des gratuités sont mises en place durant l'été, lors de pics de pollution (comme à Dijon et Clermont-Ferrand en 2014 ou Lille et Rouen en 2022), ainsi que pour certaines lignes comme les navettes de centre-ville (Arras, Brest).

Pour les réseaux intermédiaires (entre 50 000 et 250 000 habitants), les politiques de gratuité restent moins développées⁴¹.

3 - Des transitions vers la gratuité totale souvent progressives, mais le plus souvent sans avoir expérimenté la tarification solidaire au préalable

Les agglomérations étant passées à la gratuité totale ont généralement expérimenté des gratuités partielles le week-end ou pour les jeunes et les seniors, comme ce fut le cas à Dunkerque, Bourges et Montpellier. À Dunkerque, une tarification solidaire était en place depuis longtemps, représentant 65 % des abonnements vendus en 2015. En revanche, les réseaux de Montpellier, Douai ou encore ceux de Niort, Calais et de l'Artois, n'étaient pas en conformité avec l'obligation légale de proposer une tarification réduite pour les personnes à plus faibles revenus, et ont choisi de passer directement à la gratuité totale sans avoir préalablement expérimenté de tarification solidaire basée sur des critères de revenu.

IV - Des réformes tarifaires inégalement préparées

A - Une obligation légale de transparence sur les sources de financement des transports urbains qui n'est pas respectée

L'article L. 1231-8 du code des transports impose aux AOM incluses ou recoupant des agglomérations de plus de 100 000 habitants d'élaborer « *des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité. Elles établissent un compte relatif aux déplacements dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité* ». Ces outils incluent la prise en compte des coûts externes des transports associés aux impacts environnementaux de chaque mode. Il n'y a pas d'obligation de rapportage à l'État, ces dispositions visent à la fois à informer les usagers et à entretenir des informations pertinentes pour rendre service aux usagers.

Le compte déplacements du Douaisis (220 000 habitants) en fournit une des seules illustrations identifiées par les juridictions financières. Y figurent les coûts de chaque mode de transport ainsi que leur financement par type de contributeurs (usagers, employeurs, entités publiques). Ainsi pour le transport collectif urbain, il permet d'identifier le poids de chaque

⁴¹ Source : Cerema, Gratuité des transports publics, Gratuité partielle ou totale : quels enjeux pour les réseaux de transport ? Rapport d'étude, 2024.

contribution. Il y est précisé que « *les usagers des transports collectifs urbains financent le réseau urbain à hauteur de 8 % seulement, ce qui se situe dans la fourchette basse des agglomérations françaises* ». Les coûts externes sont également évalués⁴² ainsi que la contribution de chaque mode à ces coûts.

Les juridictions financières constatent que très peu d'AOM ont rempli cette obligation. Seuls les comptes relatifs aux déplacements d>IDFM semblent actualisés régulièrement mais ils ne font pas figurer les coûts externes. Certaines AOM, comme celle de Tours, mettent en place des observatoires des mobilités, qui cependant ne recouvrent que partiellement les informations requises. Pourtant cela contribuerait à mieux informer les citoyens, à objectiver les réflexions sur les politiques à mener et à éclairer les décideurs⁴³.

B - Des instances locales de consultation qui doivent monter en puissance

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM »), prévoit que les AOM créent un « comité des partenaires », pour « *renforcer la place des employeurs et des usagers dans la gouvernance* »⁴⁴. Ce comité doit être saisi au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité et de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers et avant toute modification du taux du versement mobilité. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 précise que ce comité doit inclure la participation de citoyens tirés au sort. La loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) a élargi sa composition aux représentants des organisations professionnelles d'employeurs et organisations syndicales de salariés ainsi qu'aux représentants des associations présentes sur le territoire.

La loi d'orientation des mobilités n'a pas prévu de délai pour la mise en place de ces comités. Aussi lorsque fin 2022, le ministère chargé des transports a constaté que seulement 20 % des AOM locales et 50 % des régions avaient mis en place leurs comités des partenaires locaux et régionaux, il a invité les AOM à s'en saisir immédiatement.

En septembre 2023, Intercommunalités de France a publié les résultats de son enquête sur la mise en œuvre de la LOM. Près de deux tiers des intercommunalités ont installé leur comité des partenaires qui se réunissent, dans les deux tiers des cas, deux à trois fois par an. Il ressort également que ces comités incluent souvent des acteurs non prévus par la loi, enrichissant ainsi

⁴² Le compte déplacement considère quatre externalités : la sécurité routière, qui traduit le coût des accidents corporels ; la pollution de l'air, qui traduit le coût du transport sur la santé (maladies respiratoires) ; l'effet de serre, qui traduit la contribution du transport sur les émissions de gaz à effet de serre ; la pollution sonore, qui traduit le coût du transport sur l'économie (dépréciation des loyers) et la santé (troubles du sommeil, augmentation du stress).

⁴³ Cette disposition légale répond et va même au-delà de la recommandation 24 du rapport établi par le Ministère de la transition écologique (MTE) sur le modèle économique des transports collectifs (2021) qui recommande « *aux AOM et à l'État de mieux informer les usagers sur le coût des transports publics et les contributeurs qui en assument le financement : les contributions respectives des usagers, des employeurs et de la collectivité au financement des transports publics* ».

⁴⁴ Cf. Étude d'impact de la loi d'orientation des mobilités, 2018.

le dialogue local⁴⁵. Lors des réunions de ces comités, les premiers sujets abordés sont pour trois quarts d'entre eux l'évolution de l'offre, puis pour un tiers la tarification, l'information des usagers et l'évolution du taux de versement mobilité⁴⁶.

Il semblerait qu'une dynamique est en cours mais à ce stade, les éléments sont insuffisants pour apprécier la qualité des travaux de ces comités.

La loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 a encore précisé le dispositif : les représentants des employeurs doivent détenir au moins 50 % des sièges, et le comité doit être saisi pour avis au moins une fois par semestre sur certains sujets, dont le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires et le niveau de contribution financière des employeurs dans le cadre du versement mobilité.

Les obligations légales visant à assurer la transparence sur les coûts et le financement des transports locaux (cf. IV.A de ce chapitre), ainsi qu'à impliquer les parties prenantes dans les décisions, notamment les contributeurs au financement des transports collectifs urbains, existent mais n'ont pas encore été mises en œuvre de manière effective.

C - Une politique tarifaire élaborée indépendamment des travaux structurants de diagnostic et de planification de la mobilité

Le plan de mobilité (PDM)⁴⁷ est un document stratégique de premier plan pour l'organisation des mobilités. Il fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans et, le cas échéant, est révisé⁴⁸. L'élaboration du PDM – tant le diagnostic que la fixation des objectifs – repose généralement sur des « enquêtes ménages-déplacements » (EMD), qui permettent de fournir une image détaillée et robuste des pratiques de mobilité et des caractéristiques socioéconomiques de l'ensemble de la population et pas seulement des utilisateurs du réseau⁴⁹. La plupart des AOM fixent dans le PDM un objectif d'évolution des parts modales pour les déplacements, avec une baisse de celle de la voiture, au profit des mobilités actives et des transports collectifs. Les PDM visent aussi à renforcer la cohésion sociale et territoriale.

Cependant les enjeux tarifaires, notamment la gratuité, ne semblent que rarement abordés dans les PDM. La chambre régionale des comptes (CRC) Hauts-de-France souligne à propos du réseau de Calais que « *la gratuité du réseau n'était ni un objectif ni un levier d'action proposé dans la stratégie du plan de déplacement urbain [prédécesseur du PDM] de 2016,*

⁴⁵ Ils regroupent pour la majorité d'entre eux les premiers employeurs du territoire, les administrations, des associations de vélo, des gestionnaires de voirie et des établissements consulaires (chambres de commerce et d'industrie – CCI, chambres des métiers et de l'artisanat – CMA).

⁴⁶ Source : Intercommunalités de France, *L'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie Point d'étape de la loi d'orientation des mobilités*, Focus Mobilités, 2023.

⁴⁷ Défini aux articles L 1214-1 et suivants du code des transports, le PDM est « obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants [...] ou recoupant celle-ci ». Une liste, mise à jour au moins tous les cinq ans, des communes incluses dans ces agglomérations est établie par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports.

⁴⁸ Cf. article L. 1214-8 du code des transports.

⁴⁹ Ces enquêtes sont dites « certifiées Cerema » car la méthodologie est approuvée par le Cerema. Elles reposent généralement sur l'interrogation de 5 000 à 30 000 personnes en face à face.

alors qu'il s'agit, désormais, d'une orientation majeure de la politique de transports publics sur le territoire du Sitac ». Les seuls cas identifiés sont ceux de la Communauté urbaine de Dunkerque⁵⁰, qui prévoit un suivi des impacts de la gratuité⁵¹, et le plan de déplacement urbain (prédécesseur du PDM) de Grenoble approuvé en 2019 qui prévoit la réalisation d'une étude sur l'opportunité et les modalités de faisabilité d'une gratuité totale. Concernant l'Île-de-France, IDFM ne dispose pas de modèle permettant d'estimer les effets de changements tarifaires sur les comportements, alors qu'un objectif de report modal de 15 % d'ici 2030 est prévu dans le nouveau PDM.

Les mises à jour des plans de mobilité sont relativement espacées, car, en pratique, leur évaluation et leur révision tous les cinq ans ne sont pas systématiquement réalisées. Pourtant, une actualisation plus régulière, accompagnée d'enquêtes ménages-déplacements, permettrait de mieux préciser les besoins en mobilité et les enjeux sociaux, d'affiner les objectifs de politique publique poursuivis, d'évaluer les effets attendus, et de bénéficier des éclairages apportés par les consultations accompagnant ce processus de révision⁵². Le cas de Montpellier est à ce titre illustratif : bien que la révision du PDM ait été engagée depuis 2017, elle a été suspendue en 2020 au moment de la mise en place de la gratuité. Pourtant, sa réalisation aurait permis d'articuler gratuité, politique générale des transports et développement du réseau : le projet d'extension de ce dernier ne se concrétisera qu'après la mise en place de la gratuité pour les résidents.

D - Une préparation et une évaluation des changements majeurs de tarification souvent faibles, voire inexistantes

Lorsqu'une autorité organisatrice des mobilités prévoit un changement tarifaire important, comme l'introduction de nouvelles gammes ou des modifications significatives de structure ou de niveaux, une préparation rigoureuse est nécessaire. Cela implique la réalisation d'études spécifiques pour évaluer l'ensemble de leurs effets.

Les juridictions financières notent une forte diversité dans la préparation des mouvements tarifaires de grande ampleur, notamment les gratuités.

1 - Des effets sur le report modal et un impact social très rarement évalués

N'étant pas reliée à la stratégie globale mobilité du territoire effectuée dans le cadre du PDM, les objectifs et les effets de la politique tarifaire ne sont pas quantifiés concernant les aspects les plus stratégiques comme l'évolution des parts modales, le nombre de personnes visées par les tarifications sociales ou solidaires, ou l'impact sur le budget des ménages.

⁵⁰ Le Plan local d'urbanisme intercommunal, valant programme local de l'habitat (PLH) et plan de déplacement urbain (PDU), le PLUi-HD, a été approuvé par délibération du 19 décembre 2022.

⁵¹ Cf. CRC Hauts de France, 2024, Syndicat mixte Artois mobilités.

⁵² L'article L. 1214-14 du code des transport précise en effet que « Les représentants des professions et des usagers des transports ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, les chambres de commerce et d'industrie et les associations agréées de protection de l'environnement mentionnées à l'article L141-1 du code de l'environnement sont consultés, à leur demande, sur le projet. »

Les juridictions financières insistent sur l'importance de ne pas déléguer aux exploitants la préparation des mouvements tarifaires et le traitement de ces enjeux car ils dépassent leurs préoccupations premières, naturellement centrées sur la fréquentation et les recettes de leur réseau⁵³. Les enquêtes récurrentes (« fraude », « origine-destination », « ménages ») réalisées pour le suivi de l'activité ne fournissent pas les données suffisantes pour établir un diagnostic robuste de la situation et de son évolution.

Concernant le report modal, même lorsque des études *ad hoc* sont réalisées, comme pour le passage à la gratuité à Dunkerque qui a été très étudié, il a été impossible de conclure sur l'effet de la gratuité. Il existe un manque d'évaluation sur ce sujet (cf. III.A. du chapitre III).

Concernant l'Île-de-France, le dézonage du passe Navigo en 2015 avait été précédé de nombreuses études pendant une période de près de cinq ans, portant notamment sur les évolutions de trafic. Les réformes tarifaires suivantes (bouclier sur le ticket unitaire avec des billets plafonnés à cinq euros quelles que soient l'origine et la destination en 2022, dézonage du ticket unitaire en 2025) n'ont pas été précédées de travaux de la même envergure. Seules trois études sur les tarifs ont été réalisées ou commandées par IDFM entre 2016 et 2024⁵⁴. Les impacts sur la mobilité et sur les aspects sociaux ne sont pas évalués, alors que l'enjeu d'équité et l'objectif du report modal sont avancés pour justifier le tarif unique.

La satisfaction des usagers est mieux suivie, bien que de manière inégale.

Certains passages à la gratuité ont été mieux préparés lorsqu'ils sont intervenus dans le cadre de projets plus larges, la gratuité étant prévue comme une mesure accompagnant l'accroissement de l'offre. C'est le cas par exemple à Dunkerque avec le projet d'aménagement du cœur de l'agglomération et la refonte du réseau, ou à Cahors avec la réflexion sur la réinternalisation de la compétence transport et l'évolution de l'offre. À Dunkerque, un suivi des effets en lien avec l'objectif d'aménagement a ainsi été réalisé⁵⁵.

2 - Une évaluation des impacts financiers de qualité variable

Les analyses d'impact financier des changements tarifaires réalisés par les AOM sont de qualité très hétérogène. Les effets immédiats sur les recettes et les coûts du délégataire sont généralement suivis pour maintenir l'équilibre économique du contrat. En revanche, l'impact à long terme sur l'ensemble des coûts, y compris les investissements supportés par les AOM, et leur couverture notamment par une trajectoire tarifaire, sont peu appréhendés. En général, les

⁵³ La CRC Hauts-de-France conclut ainsi dans le cas du passage à la gratuité à Calais, que « *confier, en grande partie, la préparation de la gratuité au délégataire a obéré la capacité du Sitac à se saisir des enjeux propres à une autorité organisatrice de la mobilité, comme l'adaptation de l'offre pour favoriser le report modal ou la prise en compte des besoins des habitants [...]* ».

⁵⁴ *Enquête quantitative sur les titres courts TNS Sofres, 2016 ; Conclusions du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification, 2018 ; Identification du prix d'un ticket unité toutes zones, Epsilon Marketing, 2024.*

⁵⁵ Une enquête menée un an après le passage à la gratuité interroge ainsi les usagers sur leur pratique du centre-ville et l'usage du bus. Il ressort que les principales raisons incitant à se rendre plus souvent en centre-ville (plusieurs réponses possibles) sont : les lignes de bus gratuit (60 %), l'offre de commerces (32 %) et les nouveaux aménagements de piétonnisation (22 %). D'autres questions portent sur l'économie réalisée grâce au passage à la gratuité (18 % l'estiment entre 1 et 19 €, 32 % à plus de 20 €) et sur les dépenses envisagées.

éléments de prospective financière et de programmation pluriannuelle des investissements sont incomplets ou incohérents⁵⁶.

En Île-de-France, un protocole entre l'État et IDFM signé en 2023, fruit d'une réflexion approfondie sur la trajectoire financière future, a permis de définir des objectifs concrets notamment en matière de recettes tarifaires (cf. partie V.A du chapitre II). Cependant, il est notable que ce protocole intervient après une période de flottement stratégique marquée par un gel des tarifs pendant cinq ans (de 2017 à 2023), plaçant l'établissement dans une impasse financière nécessitant une résolution urgente.

Dans le cadre d'un projet de passage à la gratuité, il semble primordial d'éclairer la décision publique par une prospective financière robuste, en raison de l'ampleur des conséquences. Cette analyse doit tenir compte non seulement des pertes de recettes, mais également des impacts sur les coûts d'exploitation comme l'augmentation de l'offre et de la demande qui entraîne une plus grande usure des matériels, ou des économies éventuelles sur la billettique et le contrôle, le tout dans une perspective pluriannuelle.

Les cas analysés sont variables. En Artois, les impacts de la gratuité (prévue pour 2026) sur les plans techniques, en matière d'offre de transport et de fréquentation, ont été étudiés et chiffrés et l'impact financier, estimé. En revanche à Montpellier, la décision de la gratuité a été prise sans évaluations précises des effets sur la fréquentation, des coûts de l'adaptation de l'offre et de leurs conséquences financières. À Grenoble, la gratuité a été envisagée puis abandonnée en raison des conclusions d'une étude commandée à un cabinet en 2019. En Avignon, des débats ont eu lieu au sein du conseil communautaire, mais la gratuité n'a pas été retenue en raison des pertes de recettes qui compromettaient l'équilibre des comptes.

3 - Des changements tarifaires majeurs qui peuvent nécessiter de repenser le mode de gestion

Des changements tarifaires importants qui interviennent généralement lors du renouvellement du contrat de délégation de service public (DSP)

Les changements majeurs de tarification, tels que la refonte de la grille tarifaire, la gratuité, ou une hausse importante des tarifs, interviennent généralement au moment du renouvellement du contrat avec l'exploitant⁵⁷. C'est l'occasion pour l'AOM d'adapter le mode de gestion en fonction des décisions prises, comme à Cahors en 2019 où la gratuité a été mise en place en même temps que le passage d'une délégation de service public à un marché public et d'une restructuration de l'offre. Cela permet également de tirer parti des propositions reçues lors de la consultation pour l'attribution du marché, comme à Béziers en 2019, où la

⁵⁶ Les juridictions financières ont observé des situations contrastées : à Tours, la prospective financière est jugée « utile », tandis qu'à Amiens, elle est considérée comme incomplète, l'EPCI n'étant pas capable de produire un document de planification des investissements pour le renouvellement du parc de bus. À Valenciennes, il est demandé de renforcer la prospective financière en développant des scénarios visant à sécuriser le financement des investissements.

⁵⁷ Dans certains contrats, une option d'évolution tarifaire prévoyant ses conséquences sur l'économie de la convention est incluse. C'est le cas par exemple pour le contrat de DSP liant Artois mobilité et son délégataire, qui prévoit la possibilité d'un passage à la gratuite, pour l'utilisateur du service. Celle-ci ne peut intervenir qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, avec un préavis minimum de douze mois.

communauté d'agglomération a retenu la proposition du candidat choisi de doubler le prix des titres occasionnels. Des changements, comme la gratuité à Niort (2017) ou Dunkerque (2018), ou l'introduction d'abonnements attractifs avec tarification solidaire à Tours (2019), ont également eu lieu au moment du renouvellement du contrat de DSP.

Toutefois, certaines AOM ont opéré des changements tarifaires majeurs en cours de contrat de délégation de service public (DSP). À Calais, la gratuité totale instaurée en 2020 n'était pas prévue au contrat et a été décidée par avenant. De même à Montpellier, le passage à la gratuité s'est effectué en cours de contrat, en trois phases de 2020 à 2023. Dans ces deux cas, les changements ont substantiellement modifié l'économie de ces contrats, avec des conséquences juridiques (cf. *infra*).

La nécessité d'un système de mesure fiable pour établir un intéressement à la fréquentation

La mesure de la fréquentation des réseaux de transport urbain relève dans la grande majorité des cas davantage de l'estimation que de l'observation (cf. encadré). Ainsi, lorsque les paramètres d'estimation sont réévalués, ou que le système de mesure change, cela peut se traduire par des écarts très significatifs pouvant atteindre 30 %⁵⁸.

L'estimation du nombre de voyageurs

L'estimation du nombre de voyageurs sur un réseau de transport ne résulte pas d'une mesure immédiate mais d'une estimation. Plusieurs méthodes existent.

En l'absence de système billettique : la fréquentation est estimée de manière très fruste, à partir de clés de mobilité appliquées à chaque type de titre vendu. Par exemple il sera considéré qu'à chaque ticket unitaire vendu correspond un voyage, qu'à un abonnement annuel tout public vendu correspondent 50 trajets par mois, *etc.*

En présence de billettique : la méthode de comptage est plus fiable et repose sur le nombre de validations, qu'il faut toutefois corriger du taux de fraude qui est estimé par des enquêtes menées régulièrement auprès des usagers.

D'autres systèmes de comptage existent comme les cellules de comptage installées à chaque porte des véhicules utilisant des caméras et des logiciels de reconnaissance, permettent de détecter les entrées et sorties et fournissent des données plus fiables. Ce type de système a été installé notamment dans certaines agglomérations passées à la gratuité, pour continuer à mesurer la fréquentation. De plus, des systèmes utilisant la trace des téléphones mobiles peuvent compléter la connaissance de la fréquentation en identifiant la station de montée et de descente des individus, reconstituant ainsi les trajets origine-destination.

Historiquement, l'estimation de la fréquentation reposait sur les données de vente de titre ou de validations. Lors de l'instauration de la gratuité, ces systèmes disparaissent. Pour continuer à suivre la fréquentation et, dans le cas des délégations de service public, établir un modèle économique incluant une rémunération liée à la fréquentation, la plupart des AOM se

⁵⁸ En particulier, les clés de mobilité ne sont généralement pas modifiées pendant plusieurs années. Leur ajustement, à l'occasion par exemple d'une enquête sur les pratiques des usagers, est généralement l'occasion de ruptures importantes dans les séries annuelles d'estimation de la fréquentation. De plus, lors de l'installation d'un système billettique, l'estimation est généralement revue à la baisse.

tournent vers des cellules de comptage. Ce basculement nécessite toutefois une certaine anticipation : les cellules doivent être installées avant le changement tarifaire. Cela permet de disposer de données de fréquentation comparables avant et après le changement, garantissant ainsi la robustesse de l'évaluation.

Dunkerque a installé des cellules compteuses avant l'instauration de la gratuité, mais ce n'est pas le cas à Niort, Calais ou Montpellier.

Des conséquences sur les contrats d'exploitation en cours mal anticipées

À Niort, l'absence de système de mesure fiable a créé des difficultés dans l'application du nouveau contrat. La fréquentation de l'année de référence, 2016 (le « point zéro »), a été surestimée, faussant ainsi toute la trajectoire contractuelle de fréquentation. Cela a entraîné des difficultés pour déterminer la compensation tarifaire versée au délégataire, obligeant le délégant à créer un mécanisme correcteur par avenant.

À Montpellier, dès la première phase de gratuité le week-end, une compensation tarifaire proportionnelle au nombre de voyages effectués a été mise en place, mesurés par la validation du passe gratuit, qui restait obligatoire. Cependant, les paramètres pour calculer cette rémunération auraient dû être analysés en détail pour prendre en compte l'impact de la gratuité sur la fréquentation, ce qui n'a pas été fait par manque de préparation. Il était donc impossible de garantir que le risque auquel était exposé l'opérateur soit de même ampleur qu'auparavant, rendant incertaine la qualification de « délégation de service public » du contrat. Ce risque a été amplifié par un changement inattendu des comportements de validation, notamment chez les jeunes, avec une hausse des non-validations observée, sans possibilité d'estimer l'étendue du phénomène. L'AOM et l'opérateur expliquent que les usagers ne comprenaient pas la nécessité de valider leur passe alors que l'accès était gratuit. En conséquence la compensation tarifaire a chuté, créant un risque juridique. Un système de cellules de comptage a été installé en 2024 après le passage à la gratuité totale, permettant de fonder le nouveau contrat d'obligation de service public (2025-2031) sur des mesures de fréquentation fiables.

À Calais l'intéressement de la régie intéressée a été modifié pour se baser sur la fréquentation et non plus sur les recettes. Le niveau de référence a été établi à partir des données de 2019 avec une majoration de 50 % correspondant au surplus de fréquentation estimé lors d'une semaine de test de gratuité en septembre 2019. Un bonus était prévu si la fréquentation dépassait ce niveau, et un malus dans le cas contraire. La rémunération du délégataire a fortement augmenté, probablement en raison d'une sous-estimation du niveau de fréquentation de référence. Ces changements ont affecté le risque d'exploitation ce qui aurait nécessité un nouveau marché plutôt qu'un avenant, créant un risque juridique de contestation par d'éventuels concurrents lésés⁵⁹. Des cellules de comptage ont été installées en 2022.

Un impact sur le régime de TVA à mieux anticiper

Le mode de gestion choisi, le calcul de la compensation financière versée à l'opérateur, et le poids des recettes tarifaires influencent les règles de paiement et de récupération de la

⁵⁹ Certains réseaux, parmi les plus anciens, ont été confrontés par le passé à des contentieux portant sur la légitimité du mode de gestion et du cadre contractuel associé (Châteauroux, Aubagne) ou encore à un redressement fiscal (cas de Gap) Source : GART, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse, 2019, page 20.

TVA. Le passage à la gratuité qui entraîne la suppression des recettes tarifaires et des modifications contractuelles voire du mode de gestion est susceptible d'entraîner une modification de ces règles. Il s'agit là d'un enjeu financier majeur pour les AOM, qui cherchent un modèle fiscal optimal.

Cependant ces règles sont complexes et une interprétation hâtive peut placer les AOM dans une situation juridique incertaine. On peut ainsi souligner le cas de Dunkerque, où une erreur a conduit la Communauté urbaine à procéder à une régularisation de 2,9 M€, et celui de Calais où les juridictions financières⁶⁰ ont recommandé « *d'engager toute diligence pour s'assurer du caractère d'assujetti à la TVA* ».

À Montpellier, dans la préparation du nouveau contrat d'obligation de service public portant sur 2025-2031, une attention particulière a été portée à la question fiscale, avec une demande formelle d'avis préalable de l'administration fiscale concernant le modèle envisagé⁶¹.

⁶⁰ L'enjeu est majeur puisque comme le note le rapport de la CRC: « *la perte de ce droit [à déduction de TVA] est estimée, sur les dépenses d'investissement, à 4,7 M€ [entre 2015 et 2027], et 1,6 M€ chaque année sur celles d'exploitation. À cela s'ajoute une perte de recettes commerciales de 1,8 M€ par an* ».

⁶¹ La réponse de l'administration en date du 7 janvier 2025 conclut que « *La perception d'une contribution forfaitaire située hors du champ d'application de la TVA par un assujetti redevable de la TVA comme la société publique locale TaM n'a aucune incidence sur la détermination de ses droits à déduction. La TaM pourra donc déduire la TVA grevant les dépenses engagées pour son activité d'exploitation de transports publics urbains soumise à la TVA* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le cadre légal laisse une grande liberté aux AOM pour établir la tarification des TCU. En pratique, les hausses tarifaires ne sont pas automatiques, et sont peu fréquentes. Elles s'inscrivent dans une politique de modération qui a conduit, au cours des vingt dernières années, à multiplier les tarifs spécifiques, sociaux ou commerciaux, réservés à certaines catégories d'usagers. Parallèlement, la disparition de la tarification zonale et des tarifs à la distance au profit de tarifs uniques a rompu le lien entre le prix payé et le coût réel des services. Plus récemment, des cas de gratuité des transports sont apparus dans des réseaux de taille significative, alors qu'ils étaient auparavant limités à de petits territoires. De même des cas de gratuité partielle se développent dans les grandes AOM.

Les obligations que doivent respecter les autorités organisatrices des mobilités (AOM) en matière de politique tarifaire ne sont pas toujours pleinement appliquées. Ainsi, l'exigence de proposer un tarif réduit pour les 10 % de la population à plus faible revenu n'est pas systématiquement mise en œuvre et, quand elle l'est, elle ne fait pas toujours l'objet d'une publicité suffisante. De même, la transparence concernant les coûts et les contributions au financement des TCU (comptes déplacements) est rarement respectée et les instances de concertation (comités des partenaires) doivent encore renforcer leur rôle.

Enfin, la politique tarifaire est élaborée indépendamment des travaux structurants de diagnostic et de la planification de la mobilité (PDM), garants de la cohérence de l'action locale avec les objectifs nationaux en matière d'environnement. Le niveau de préparation et d'évaluation des mouvements tarifaires varie et est parfois insuffisant, surtout dans des cas de changements aussi radicaux que le passage à la gratuité.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Fournir sous une forme accessible au public les informations sur les coûts, le financement et le taux de fréquentation des transports collectifs urbains, conformément à l'article L. 131-8 du code des transports (comptes déplacements) (AOM, GART, ministère chargé des transports ; 2027).*
-

Chapitre II

Une contribution des usagers en baisse

qui met sous tension le financement des transports collectifs urbains

Cette partie repose, pour ce qui concerne les réseaux hors Île-de-France, sur les statistiques fournies par l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains.

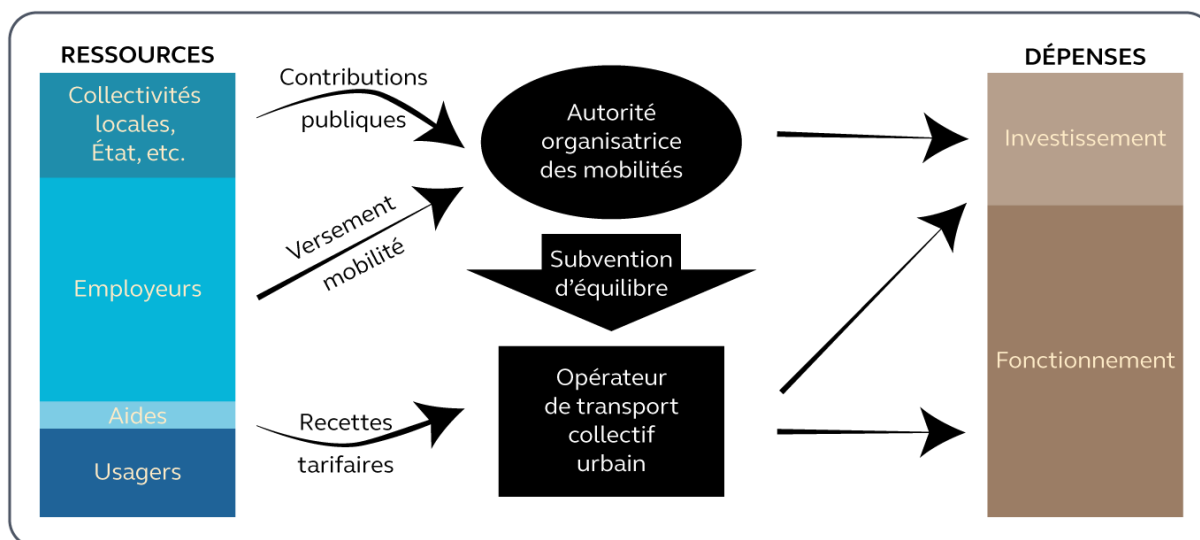
I - Un financement des coûts totaux d'exploitation et d'investissement qui repose sur trois piliers

A - Des dépenses qui sont financées par les usagers, les employeurs et les contribuables

Les ressources permettant de financer les transports collectifs urbains reposent sur trois piliers, représentés dans le schéma ci-dessous :

- les collectivités locales : les communes membres de l'AOM, ainsi que le département et la région, versent des contributions à l'AOM. L'État et l'Union européenne apportent également un concours financier qui représente toutefois une part marginale ;
- les employeurs concernés : ils s'acquittent du versement mobilité (VM) auprès de l'AOM, correspondant à un pourcentage de leur masse salariale. De plus, ils contribuent indirectement, par les aides à leurs employés usagers des TCU, notamment le remboursement obligatoire d'une partie des frais d'abonnement de transport public ;
- les usagers : à travers l'achat des titres de transport. Leur contribution réelle correspond aux tarifs payés, moins les aides (remboursements, etc.) qu'ils reçoivent.

Schéma n° 1 : circuits de financement des transports collectifs urbains



Source : Cour des comptes

Généralement, les recettes tarifaires seules ne couvrent pas l'ensemble des charges de l'opérateur. Lorsque l'AOM délègue le service à un opérateur, elle lui verse une subvention d'équilibre pour compenser cette différence. De plus, l'AOM réalise ou subventionne une part importante des investissements, notamment pour l'entretien lourd et le développement du réseau (tramway, métro, bus en site propre, etc.), et l'acquisition de nouveaux véhicules. L'opérateur, quant à lui, assure le fonctionnement quotidien du système de transport, et assume les dépenses de fonctionnement (personnels, énergie, petit entretien, locaux, services aux usagers, etc.). Il peut également réaliser certains investissements, liés au petit entretien. Des données financières agrégées relatives aux AOM et aux opérateurs figurent en annexe n°4.

Pour évaluer la contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains, plusieurs approches existent :

- ratio « R/D » : cette méthode, consiste à estimer le ratio entre les recettes tarifaires et les dépenses de fonctionnement. Ce ratio constitue une référence dans le secteur, et permet de déterminer les besoins en financement complémentaire ;
- comparaison globale : cette approche, plus exhaustive, compare les recettes tarifaires à l'ensemble des dépenses (ou des ressources, les deux étant équivalentes), incluant à la fois le fonctionnement et l'investissement.

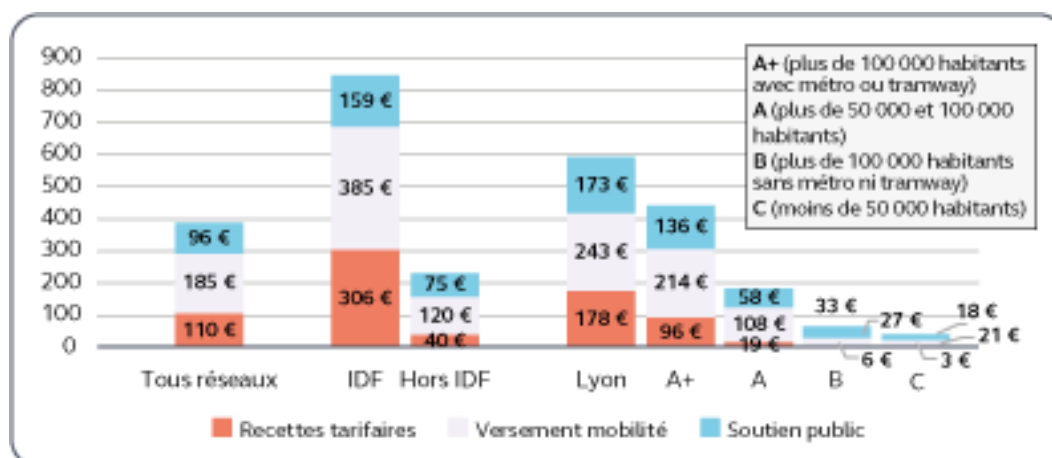
La partie II propose une analyse du ratio « R/D », tandis que la partie III offre une vue du total des dépenses et des trois piliers de leur financement.

Pour obtenir une image précise de la contribution réelle des usagers, il est nécessaire de soustraire des recettes tarifaires le montant des aides perçues. Cependant, les données disponibles ne permettent pas d'obtenir une estimation précise ou à long terme mais seulement un chiffrage pour certaines années récentes, présenté dans la partie II.B.1. de ce chapitre.

B - Un enjeu budgétaire plus important pour les autorités organisatrices des mobilités de grande taille

Le graphique ci-dessous présente le montant moyen de financement par habitant pour chacun des trois piliers du service public de transport collectif urbain (TCU).

Graphique n° 5 : niveau moyen par habitant des contributions au financement des transports collectifs urbains, par catégorie de réseau, 2019 (euros/habitant)



Source : Cour des Comptes, enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), IDFM. Somme des ressources divisée par la somme des habitants dans le périmètre administratif de l'AOM.

Il ressort que les ressources moyennes par habitant augmentent avec la taille de l'AOM. En particulier, le soutien public, qui relève essentiellement des collectivités locales, s'élève à 136 € dans les grands réseaux (A+), contre 18 € pour les AOM de moins de 50 000 habitants. L'enjeu financier de la gratuité est donc moins important pour les petits réseaux.

II - Une contribution des usagers au financement des dépenses de fonctionnement en baisse

A - Des recettes tarifaires qui couvrent de moins en moins les dépenses de fonctionnement

1 - Une faible part des dépenses de fonctionnement couverte par les recettes tarifaires

Le tableau ci-dessous présente des estimations de ratio R/D, pour chaque catégorie d'AOM, pour 2019. Cette année constitue une référence, avant la crise sanitaire qui a globalement dégradé l'ensemble des indicateurs financiers.

Au niveau national, les recettes tarifaires couvraient environ 41 % des dépenses de fonctionnement des transports collectifs urbains en 2019. Ce taux moyen cache de fortes disparités. L'Île-de-France se situe au-dessus de cette moyenne, avec un taux à 45 %. Hors IDF, les grandes agglomérations dotées de modes de transports lourds (métro et tramway, catégorie

noté A+), affichent des taux de couverture bien supérieurs à ceux d'agglomérations plus modestes. Le tableau ci-dessous fournit des détails par catégorie d'AOM.

Tableau n° 1 : estimation du taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes tarifaires, 2019

Taille du PTU	Nombre de réseaux	Recettes (millions d'€)	Dépenses (millions d'€)	Ratio R/D
IDF	1	3 874	8 545	45,3 %
Hors IDF :	201	1 638	4 949	33,1 %
>100 000 hab. (A+ et A)	99	1 580	4 629	34,1 %
dont avec métro/tram (A+)	28	1 254	3 296	38,0 %
dont sans métro ni tramway (A)	71	326	1 333	24,5 %
50k < ... < 100k hab. (B)	67	48	268	18,0 %
< 50 000 hab. (C)	35	9	52	17,6 %
Total	202	5 511	13 494	41 %

Source : Cour des Comptes, d'après les chiffres clefs de l'UTPF, tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), et le Compte déplacements de voyageurs/Île-de-France Mobilités (omnilfr)

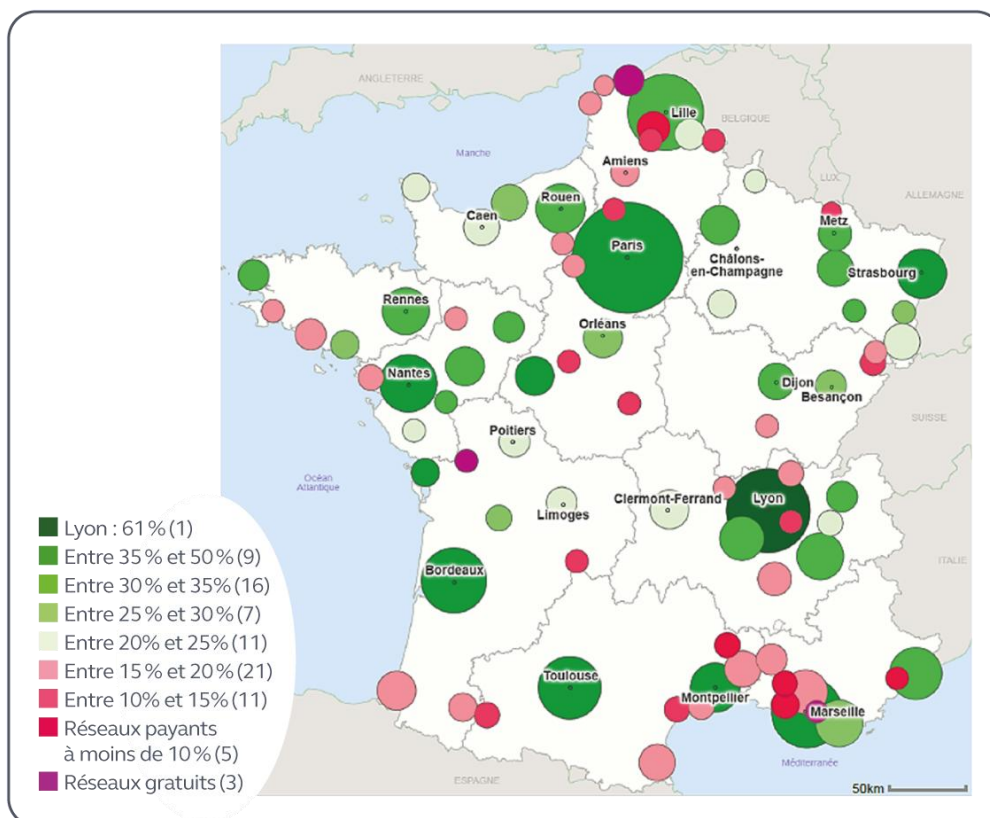
NB : Hors IDF, le ratio R/D est défini par le rapport entre les recettes tarifaires et les dépenses, tel que calculé par l'UTPF. Les recettes tarifaires incluent les ventes aux usagers ainsi que celles aux collectivités notamment de titres scolaires et les prestations diverses (publicité, etc.). Les dépenses correspondent aux charges des opérateurs dont sont exclues les dotations aux amortissements et provisions, les charges exceptionnelles et financières et les impôts. Concernant IDFM, les recettes tarifaires s'entendent hors contributions des collectivités. Les dépenses sont estimées par les recettes de fonctionnement d'IDFM dont sont retranchées les amortissements.

Le réseau de Lyon présente un ratio R/D qui se détache largement de celui des autres réseaux, avec 61 % en 2019. Avec l'Île-de-France, seuls quelques autres réseaux avaient une couverture supérieure à 30 %, comme Nantes, Montpellier, Tours, Bordeaux, Toulouse, Lille, Strasbourg pour le groupe A+. La carte ci-dessous fournit un aperçu des ratios R/D pour 88 AOM.

Il convient de préciser que plusieurs organismes publient des statistiques relatives au ratio R/D et des écarts de plusieurs points sont couramment constatés. Ces différences proviennent des variations dans les définitions et les périmètres utilisés. Dans cette analyse, les ratios présentés pour la province se fondent sur la définition de l'UTPF⁶².

⁶² L'UTPF prend en compte les recettes commerciales, y compris celles des clients du réseau (scolaire et ventes de titres aux collectivités) ainsi que les autres prestations (publicité, etc.). Le Gart exclut les ventes de titres aux collectivités et les prestations. Par ailleurs, le Gart intègre l'ensemble des opérateurs, y compris secondaires, présents dans chaque AOM, qui présentent des taux de couverture des coûts souvent moins importants. En conséquence, le ratio R/D calculé par L'UTPF est généralement supérieur à celui du Gart.

Carte n° 1 : ratio « R/D » de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes tarifaires, par réseau en 2019



Source : Cour des Comptes, d'après les « chiffres clefs » de l'UTPF, tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) et le compte déplacements de voyageurs/Île-de-France Mobilités (omnilfr). La taille des éléments est proportionnelle à la population de l'AOM (par souci de lisibilité, celle de l'Île-de-France a été fortement réduite). Les dépenses de fonctionnement excluent les amortissements.

2 - Dans les territoires peu peuplés, un faible niveau de couverture des dépenses qui s'explique essentiellement par un manque de fréquentation

Le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes des AOM disposant d'infrastructures lourdes (A+) est deux fois supérieur à celui des AOM de moins de 50 000 habitants (catégorie C). Les recettes tarifaires, calculées en multipliant le nombre de voyageurs par les tarifs, peuvent donc résulter de tarifs plus élevés ou d'une fréquentation accrue. En réalité, c'est principalement la fréquentation qui explique cette différence (cf. analyse en annexe n°5). Les petits réseaux souffrent du fait que les bus sont peu remplis et roulent souvent vides. Dans les grosses agglomérations, la densité de population est plus forte et le nombre de personnes potentiellement intéressées par le TCU plus grand. Cela se traduit par un réseau plus maillé et plus étendu⁶³, des passages plus fréquents, et la possibilité, du fait d'une demande

⁶³ Ainsi, en 2022, le nombre de kilomètres produits par habitant desservi est de 21 km/habitant pour les AOM de moins de 100 000 habitants, contre 30,8 km/hab. pour les AOM comprenant entre 100 et 250 000 habitants et 37,1 km/hab. pour celles de plus de 250 000 habitants, hors IDF (source : UTPF).

potentielle suffisante, de déployer des transports massifiés comme le métro, le tramway ou les bus à haut niveau de service. Au total, le service offert permet de relier un grand nombre de points d'intérêts et est de meilleure qualité, et la part modale du TCU y est plus importante. Ce phénomène correspond aux « économies de réseaux ». Les économies d'échelle jouent également un rôle sur des réseaux à fort intensité capitalistique. Les rames de métro ou de tramway sont certes plus coûteuses à faire rouler, mais étant mieux remplies, elles présentent un coût par voyageur plus faible.

Pour leur part, les petites AOM font face à une problématique d'attractivité du service plus aiguë, qui ne les incite pas à augmenter leur tarif. En partie III.A du chapitre III, une analyse microéconomique montre que dans certains cas il serait impossible d'accroître la fréquentation sans dégrader le R/D.

3 - Une contribution effective des usagers réduite par le remboursement des frais d'abonnements pour les salariés

Les employeurs ont l'obligation de prendre en charge, à hauteur de 50 %⁶⁴, les frais d'abonnements⁶⁵ aux transports publics ou aux services publics de location de vélos de leurs employés. Ces frais d'abonnement ne concernent pas exclusivement le TCU mais aussi les transports publics non urbains et le vélo. Les données ne permettent pas de distinguer ces différents usages.

En 2023 sur l'ensemble du territoire, cette aide représentait 1 284 M€ et bénéficiait à 2,39 millions de salariés (soit 8,6 % d'entre eux), pour un montant moyen de 45 € par mois. Cette aide était concentrée aux trois quarts sur l'Île-de-France où elle bénéficie à 24,8 % des salariés⁶⁶ et s'élevait en moyenne à 48 € par mois. Elle était beaucoup moins répandue auprès des salariés des autres régions, comme le montre le tableau ci-dessous. L'annexe n°6 présente davantage de détails sur le remboursement des frais d'abonnement.

Tableau n° 2 : participation patronale aux frais d'abonnement des transports publics, 2023

	Île-de-France	Hors Île-de-France
<i>Participation patronale aux frais de transports publics (M€)</i>	961	323
<i>Part de salariés bénéficiaires*</i>	24,8 %	3,5 %
<i>Montant mensuel moyen</i>	48,0 €	37,2 €

Source : Cour des comptes, d'après les données Urssaf caisse nationale (Acoiss) *Salariés comptabilisés sur le seul mois de décembre

⁶⁴ Depuis le 1^{er} septembre 2023, le taux de prise en charge par l'employeur d'une partie du coût du titre de transport collectif pour les déplacements domicile-travail des agents de la fonction publique atteint 75 % contre 50 % auparavant.

⁶⁵ Il s'agit des abonnements souscrits par les salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos (article L. 3261-2 du code du travail).

⁶⁶ Cette part s'élève à 38,4 % à Paris, 29,8 % dans les Hauts-de-Seine, 20,3 % en Seine-Saint-Denis, 18,6 % dans le Val-de-Marne, 11,9 % dans les Yvelines, 9,8 % dans l'Essonne et le Val-d'Oise et 8,3 % en Seine-et-Marne.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le remboursement des frais d'abonnement pour les salariés représente en 2022 un peu plus de 21 % des recettes tarifaires tant en IDF qu'en dehors. Une estimation pour 2019 indique une part plus réduite : 19 % en IDF, 15 % hors IDF et 18 % pour l'ensemble. Comme le remboursement par l'employeur représente 50 % du montant de l'abonnement, ceci implique que les abonnements pris dans le cadre des trajets domicile-travail représentent près de 40 % des recettes tarifaires totales.

Ces estimations sont un peu surestimées du fait qu'une partie de l'aide est destinée aux abonnements vélo et transports publics interurbains. Les ordres de grandeur sont cependant en lien avec la part que représentent les déplacements domicile-travail dans les déplacements réalisés en TCU en IDF (27 %) et hors IDF (23 %) en 2019 et à celle des abonnements dans les recettes tarifaires (63 des recettes en Île-de-France et la moitié en province).

Tableau n° 3 : part que représente la participation patronale aux frais d'abonnements des transports publics dans les recettes tarifaires des transports collectifs urbains, 2023

	Île-de-France	Hors Île-de-France	Total /moyenne
2022			
Recettes tarifaires (Md€)	3,6	1,3	4,9
Participation patronale aux frais de transports publics (Md€)	0,770	0,273	1,043
Part que représente la participation patronale dans les recettes tarifaires	21,6 %	21,0 %	21,4 %
2019 (estimation)			
Recettes tarifaires (Md€)	3,8	1,5	5,5
Estimation de la participation patronale aux frais de transports publics (Md€) *	0,78	0,23	1,01
Part que représente la participation patronale dans les recettes tarifaires	20,1 %	15,3 %	18,7 %

Source : Cour des comptes, d'après les données Urssaf caisse nationale (Acoiss). *Les données de l'Acoiss n'incluent pas le secteur public pour avant 2022. En 2019, le remboursement dans frais d'abonnements pour les salariés pour le secteur privé, s'élevait à 659 M€ en Île-de-France et à 169 M€ en dehors (828 M€ au total, hors secteur public). L'estimation pour le secteur public a été faite en supposant que sa part par rapport au secteur privé est similaire à celle de 2022 (soit 18 % en IDF, 36 % hors IDF, 22 % pour l'ensemble).

Il apparaît qu'il y a depuis 2019 une augmentation de la participation patronale⁶⁷, probablement en lien avec la hausse de la part que représentent les abonnements dans les recettes.

D'autres aides peuvent bénéficier aux usagers. Le forfait mobilité durable⁶⁸ complète la contribution aux frais d'abonnement et aide les employés à financer une partie des frais de transports publics, cette fois-ci *hors abonnement* (tickets), ainsi que d'autres modes de transport durables comme le vélo ou les engins de déplacement personnel (trottinette, etc.), le covoiturage, l'autopartage. Les données de l'Urssaf ne permettent pas de connaître la répartition des aides selon le mode de transport. Par ailleurs, les collectivités proposent des aides sociales, comme le fonds de solidarité des conseils départementaux et les caisses centrales des activités

⁶⁷ En 2023, le remboursement représente 23,5 % des recettes tarifaires pour l'IDF. Les données de recettes tarifaires ne sont pas disponibles pour 2022 hors Île-de-France, ne permettant pas de calculer cette part.

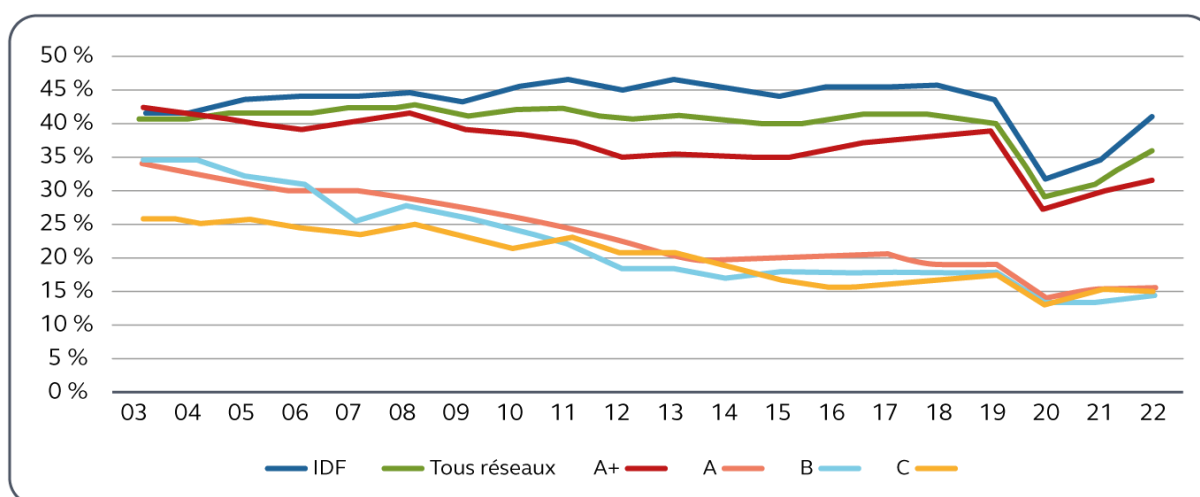
⁶⁸ Cf. article L. 3261-3-1 du code du travail.

sociales (CCAS) des communes. En l'absence de données globales, le tableau ci-dessous propose une estimation de la répartition de ces différentes aides pour un cas particulier : celui du réseau de Montpellier.

4 - Une baisse de la couverture des dépenses de fonctionnement moins marquée pour les grands réseaux

Le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes tarifaires (R/D) est resté globalement stable jusqu'en 2019, à un peu plus de 40 %, puis s'est effondré avec la crise sanitaire. Jusqu'en 2019, l'évolution est toutefois contrastée, avec une légère hausse pour l'Île-de-France, alors qu'il a plutôt décru pour les autres réseaux. Dans les réseaux A+, le taux de couverture a connu un minimum en 2014 puis est remonté à 38 % en 2019. Pour les autres réseaux, une baisse continue est observée depuis le début des années 2000. Le graphique ci-dessous illustre ces évolutions jusqu'en 2022. En Île-de-France, le ratio a retrouvé son niveau d'avant crise en 2023, à 46 %.

Graphique n° 6 : taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes tarifaires entre 2003 et 2022



Source : Cour des Comptes, d'après les chiffres clefs de l'UTPF, tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), et le Compte déplacements de voyageurs/Île-de-France Mobilités (omnilfr). Hors IDF, un échantillon de 129 réseaux pour lesquelles les données sont disponibles sur toute la période a été sélectionné. Cet échantillon inclut 28 réseaux A+, 50 réseaux A, 41 réseaux B et seulement 10 réseaux C. Ces derniers représentent principalement de grands réseaux de la catégorie C, ce qui pourrait entraîner une surestimation du ratio moyen.

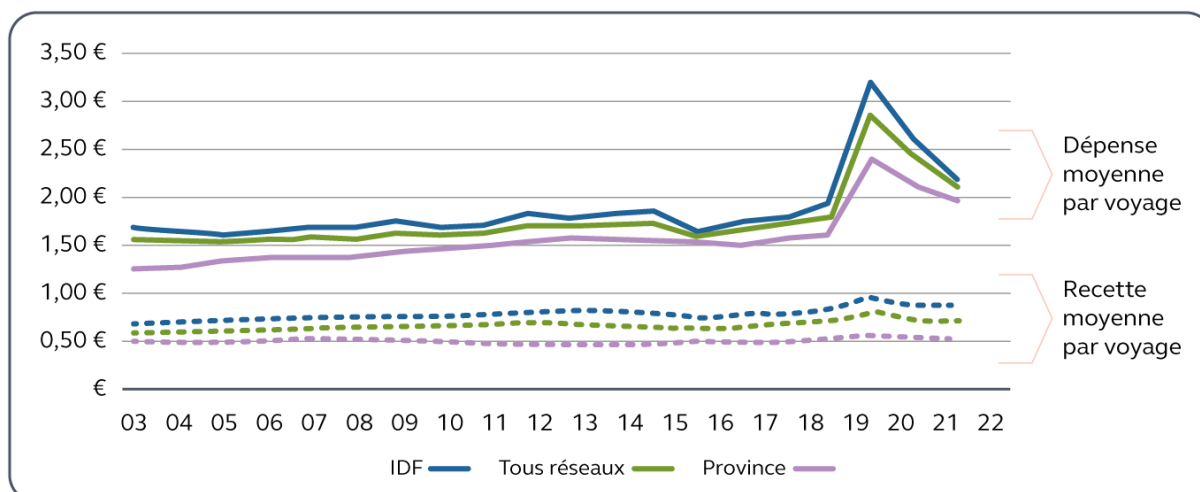
Les données antérieures montrent une baisse progressive de ce ratio depuis les années 1970, passant de 71 % en 1977, à 55 % en 1989.

5 - Une dépense moyenne par voyage qui augmente plus vite que la recette moyenne par voyage, hors Île-de-France

L'évolution du ratio des recettes sur les dépenses peut être analysée à travers deux facteurs : la recette unitaire moyenne, correspondant aux recettes tarifaires divisées par le nombre de voyages, et la dépense unitaire moyenne, correspondant aux dépenses d'exploitation

divisées également par le nombre de voyages. Le graphique ci-dessous fait figurer l'évolution de ces deux indicateurs, pour l'ensemble des réseaux. Il montre des évolutions contrastées entre l'Île-de-France et la province.

Graphique n° 7 : recettes et dépenses de fonctionnement par voyage (2003-2022)



Source : Cour des comptes, d'après les chiffres clefs de l'UTP tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) et le Compte déplacements de voyageurs/Île-de-France Mobilités (omnilfr). Pour les réseaux de province, 129 réseaux pour lesquelles les données sont disponibles sur toute la période ont été sélectionnés.

En Île-de-France, les recettes par voyage ont évolué un peu plus vite que les dépenses unitaires jusqu'en 2019. Entre 2003 et 2019, les recettes unitaires ont augmenté de 23 %, ce qui est presque équivalent à l'inflation de 24 % sur la même période, tandis que les dépenses unitaires ont connu une augmentation légèrement inférieure, de 14 %.

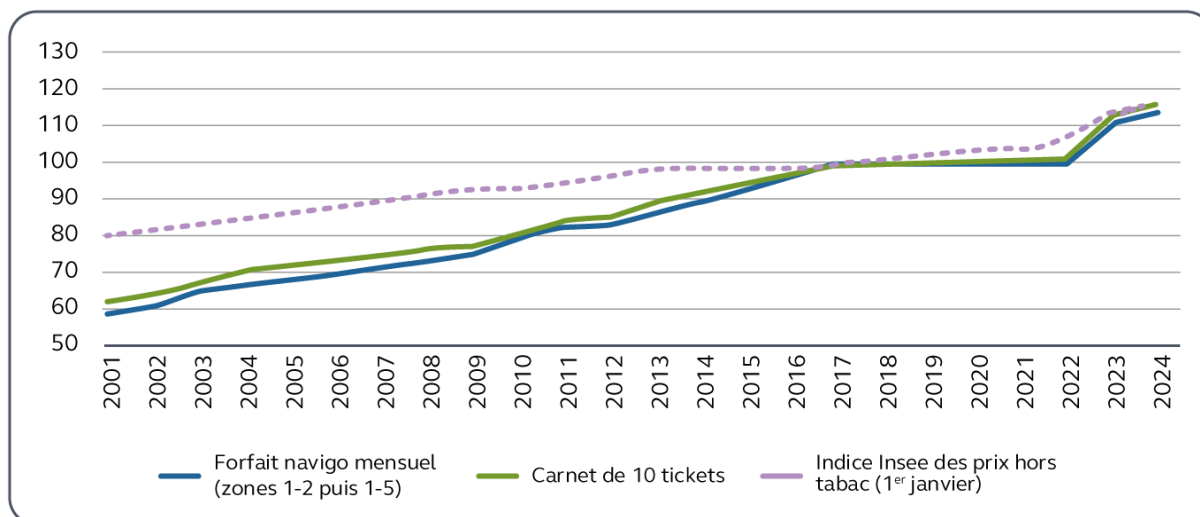
En dehors de l'Île-de-France, les dépenses unitaires ont évolué de 28 % entre 2003 et 2019, ce qui dépasse l'inflation. Les recettes par voyage n'ont enregistré qu'une hausse de 6 %, bien inférieure à celle de l'inflation.

B - Des recettes par voyage peu dynamiques

1 - En Île-de-France, une évolution des tarifs alignée sur l'inflation sur le long terme mais des mesures de tarif unique qui ont amputé les recettes

En Île-de-France, les tarifs ont évolué, sur longue période, plus rapidement que l'inflation (cf. graphique ci-dessous). Toutefois le rythme s'est ralenti. La période 2017-2022 est marquée par un gel des tarifs, puis d'une hausse dynamique en 2023 qui a conduit à combler le retard pris sur l'évolution générale des prix. À la suite de l'accord trouvé entre IDFM et l'État (cf. partie V.A. du chapitre II), les tarifs doivent désormais évoluer au rythme de l'inflation.

Graphique n° 8 : forfait Navigo et carnet de dix tickets – comparaison à l'indice Insee des prix à la consommation (base 100 en 2017)



Source : juridictions financières, d'après les données IDFM. Le tarif du forfait Navigo est celui pour les zones 1 et 2 jusqu'en 2014, puis le tarif unique à partir de 2015.

La création en 2015 du passe Navigo à tarif unique a opéré pratiquement un alignement sur le tarif le plus bas, celui pour les deux zones centrales 1 et 2. Elle a eu un coût de 485 M€ à l'époque, soit 13 % des recettes tarifaires de l'année 2014.

En 2022, le bouclier tarifaire plafonnant à cinq euros le prix du ticket⁶⁹ a bénéficié, selon IDFM, à environ 21 millions de trajets réalisés chaque année. Son coût est estimé à 35 M€ en année pleine par IDFM.

La réforme tarifaire adoptée pour 2025 prolonge les réformes précédentes en créant un ticket unitaire unique. Elle fait des gagnants et des perdants, dont la résultante serait un manque à gagner estimé par IDFM à 30 M€⁷⁰.

Cumulées, ces trois mesures représenteraient un coût annuel qui, compte tenu de l'inflation, pourrait désormais dépasser 550 M€ par an.

2 - Hors Île-de-France, des prix d'abonnement qui ont évolué beaucoup moins vite que l'inflation

Le ticket unitaire est le titre « phare », le plus répandu, dont les ventes constituent une part importante (entre 25 et 35 %⁷¹) des recettes tarifaires. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les réseaux de plus de 100 000 habitants pratiquent, en moyenne, des revalorisations

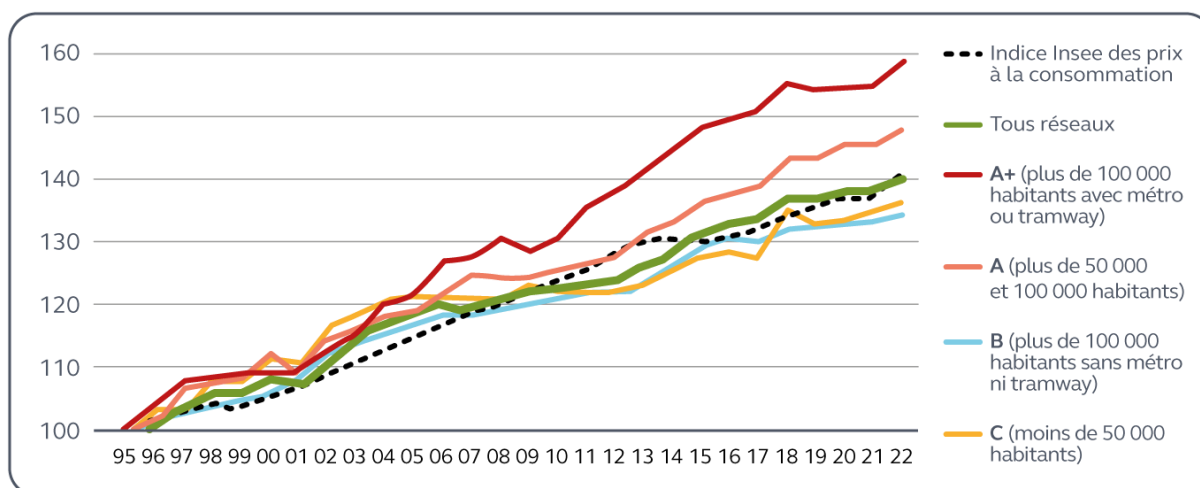
⁶⁹ Sont exclus du bouclier les trajets vers les aéroports d'Orly et de Roissy.

⁷⁰ D'après IDFM, la réforme ferait à la fois des gagnants et des perdants chez les usagers des titres unitaires : les perdants seraient les usagers de Paris intramuros (qui paieraient 27 M€), les gagnants seraient les usagers des tickets origine-destination, avec un coût global de la réforme de 50 M€ sur les billets uniques. La hausse des tarifs aéroports et la suppression des forfaits Navigo Jour, Paris Visite et Jeune Weekend rapporterait 21 M€.

⁷¹ L'enquête TCU ne fournit plus, depuis 2017, de données sur ce sujet. En 2013, la part des tickets unitaires dans les recettes tarifaires était de 38 %. Elle a baissé depuis (cf. partie suivante).

tarifaires plus élevées que l'inflation sur la période 1995-2022 (1,5 fois pour les réseaux A+), ce n'est pas le cas pour les réseaux de moins de 100 000 habitants, dont le rythme d'évolution des tarifs demeure en deçà de l'inflation (davantage de détails sont présentés en annexe n° 7).

Graphique n° 9 : prix du ticket unité moyen par catégorie de réseau entre 1995 et 2022 et comparaison à l'indice Insee des prix à la consommation, hors IDF



Source : Cour des Comptes, d'après l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF). Il s'agit de la moyenne arithmétique des tarifs des tickets unitaires, regroupés annuellement par catégorie et comparés à la référence de 1995. Les données de l'Insee sont utilisées pour l'indice des prix à la consommation (hors tabac). Le nombre de réseaux considérés augmente au fil des ans : 183 en 1995 et 212 en 2022.

Le prix des tickets unitaires a en moyenne augmenté dans les réseaux de province de 24 % entre 2000 et 2019.

En revanche, le prix des abonnements annuels n'a augmenté que de 4,4 %, et celui des abonnements mensuels de 16 %, soit des rythmes très inférieurs à l'inflation de 28 %⁷². La stratégie tarifaire des AOM vise à rendre les abonnements, notamment annuels qui ont connu un essor majeur, toujours plus attractifs relativement aux titres occasionnels⁷³. Le but est de fidéliser les usagers réguliers et les inciter à utiliser les transports en commun pour d'autres motifs que le domicile-travail ou le domicile-études.

Cette évolution peut sembler étonnante, d'autant que les abonnements pour les salariés bénéficient d'un dispositif de remboursement partiel par l'employeur. Toutefois, ce dernier est souvent méconnu. Selon l'union des transporteurs publics et ferroviaires (UTPF), en 2018, seuls 40 % des usagers savaient que leur employeur rembourse 50 % au moins de leur abonnement de transport public. L'UTPF indique que cette aide est très souvent oubliée par les bénéficiaires, qui l'intègrent comme une partie de leur salaire.

⁷² Le Gart constatait qu'entre 2003 et 2013, le prix des tickets unitaires avait augmenté un peu plus vite que l'inflation (1 % au-dessus de l'inflation) alors que celui de l'abonnement annuel avait évolué moins vite que celle-ci (6,2 % en dessous de l'inflation), cf. Gart, *Tarification des réseaux de transports urbains État des lieux 2013 Rétrospective 2003-2013*, 2014, page 18.

⁷³ Cette stratégie commerciale de fidélisation des clients est accentuée dans les AOM de taille intermédiaire (entre 50 et 100 000 habitants).

Ces évolutions ont eu un impact sur la structure de recettes qui évolue au profit des abonnements, souvent moins rémunérateurs par voyage. Les acteurs du secteur estiment⁷⁴ qu'aujourd'hui les recettes tarifaires sont constituées pour moitié par les ventes de titres occasionnels et pour moitié par les ventes d'abonnements. En revanche, les abonnements représenteraient trois quarts des voyages et les titres occasionnels seulement un quart⁷⁵. Ces chiffres impliquent que la rémunération moyenne procurée par un voyage réalisé avec un titre occasionnel est trois fois supérieure à celle procurée par un voyage d'un abonné. Ce ratio est très variable selon les réseaux. En 2023, il était par exemple de 2,8 pour Lyon et de 5,86 à Amiens⁷⁶.

En comparaison, en Île-de-France, la situation et l'évolution sont très différentes. En 2023, les abonnements représentaient 63 % des recettes et 68 % des déplacements. La rémunération moyenne procurée par un déplacement avec un titre occasionnel était seulement 1,22 fois supérieure à celle d'un déplacement effectué avec un abonnement. Ce rapport a évolué, en Île-de-France, à la baisse, puisqu'il était de 1,4 en 2018⁷⁷.

Les abonnements proposent un forfait avantageux pour fidéliser les usagers réguliers. Il semble donc naturel qu'ils soient par construction moins rémunérateurs que les titres occasionnels. Cependant les écarts observés et la disparité de ces écarts entre les territoires sont importants.

3 - De moins en moins d'usagers payant le tarif plein

Partout sur le territoire, les AOM ont multiplié les nouvelles gammes tarifaires proposant des tarifs réduits à des catégories d'usagers – sans toujours les associer à des conditions de revenus – voire la gratuité.

Hors Île-de-France, la part des voyages réalisés avec des titres standards « toutes clientèles » s'est sensiblement érodée durant les 25 dernières années, passant de 40 % sur la période 1996-2001 à 36 % sur la période 2020-2022 (cf. graphique en annexe n° 7). La part de fréquentation des voyages effectués gratuitement a légèrement baissé mais la tendance récente montre un rebond avec l'instauration de la gratuité dans plusieurs grands territoires.

Les titres à tarifs réduits représentent, compte tenu des ristournes appliquées, souvent supérieures à 50 % et pouvant atteindre 90 %, une faible part des recettes tarifaires. Celle-ci est, d'après l'enquête TCU, de l'ordre de 38 % durant la période 2020-2022, contre 62 % pour les titres « tous usagers ». Ces chiffres impliquent qu'un voyage réalisé avec un titre « tous usagers » est environ 2,9 fois plus rémunérateur qu'un voyage réalisé avec un titre à tarif réduit.

⁷⁴ L'enquête TCU ne renseigne plus depuis 2017 sur la répartition des trafics et recettes en fonction du type de titre vendu comme l'abonnement, le forfait hebdomadaire ou journalier, le carnet de tickets, le ticket, *etc.*

⁷⁵ Ces répartitions ont été indiquées par un expert et celles pour les recettes correspondent effectivement à la moyenne observée sur un échantillon de 20 réseaux. La répartition de la fréquentation, avec une part de 75 % de voyages réalisés par les abonnés est effectivement observée sur un échantillon de dix réseaux. Ces moyennes concernent l'année 2023.

⁷⁶ En 2023 les ratios pour les AOM suivantes sont : Quimper 1,9, Lyon 2,8, Châlons-en-Champagne 4,1, Orléans 2,4, Blois 12,4, Caen 2,7, Amiens 5,8, Dijon 5,5, Bordeaux 2,45.

⁷⁷ Chiffres calculés à partir de données transmises par IDFM.

La baisse de la part de la fréquentation avec un titre standard « tous usagers » a diminué les recettes tarifaires unitaires.

En Île-de-France, l'ensemble des réductions tarifaires, listées dans un tableau en annexe n°7, représentaient en 2023 pour IDFM un manque à gagner de 1,71 Md€⁷⁸, en augmentation de 63 % par rapport à 2016. Cette forte hausse s'explique notamment par la généralisation du dézouage aux tarifs réduits et par la création de nouveaux tarifs réduits en faveur des enfants (Navigo junior) et des personnes âgées (Navigo Senior) sans condition de ressources.

Les tarifs réduits étaient en moyenne 3,2 fois inférieurs aux tarifs standards.

4 - Une lutte contre la fraude à renforcer

L'évaluation de la fraude est complexe et nécessite des enquêtes approfondies auprès de nombreux usagers pour déterminer la proportion de situations irrégulières. L'estimation du manque à gagner associé est encore plus difficile, car elle implique de faire des hypothèses sur le prix que les fraudeurs auraient payé s'ils avaient voyagé dans des conditions régulières. Il est également possible qu'ils n'auraient pas voyagé du tout dans ce cas. Les estimations suivantes doivent donc être prises avec précaution.

En Île-de-France, la fraude représente une perte potentielle de recettes évaluée par IDFM entre 300 et 400 M€. Sur le réseau RATP, le taux de fraude⁷⁹ s'élevait en 2023 entre 4 à 5 % dans les trains, RER et métro, et de 15 à 16 % dans les bus et tramways. Une forte augmentation de la fraude sur tous les modes est observée entre 2015 et 2023, avec une hausse de 30 % dans les bus et de près de 60 % dans le métro.

Hors Île-de-France, il ne semble pas exister de chiffre précis. Le taux de fraude semble compris entre 10 et 15 % des voyages pour la plupart des réseaux examinés par les juridictions financières. En se basant sur cet échantillon, qui n'est pas représentatif, la fraude en province pourrait représenter un manque à gagner compris entre 170 et 260 M€⁸⁰. Toutefois ce taux de fraude est très variable et son évolution ne permet pas de dégager de tendance générale. Sur un échantillon de dix réseaux pour lesquels l'évolution du taux de fraude a pu être examinée, il n'a pas évolué significativement, en moyenne, entre 2015-2016 et 2022-2023. Le niveau moyen est de l'ordre de 11 % (fraude avec perte de recette). Certains réseaux présentent des taux très élevés comme Marseille avec 23,5 % en 2022⁸¹.

Au-delà de la perte financière potentielle, la fraude contribue à une sensation d'insécurité et à un sentiment d'inégalité parmi les voyageurs. Elle contribue à la dégradation de la qualité de service et de la satisfaction des usagers. Certes, les coûts afférents aux moyens de contrôle sont parfois supérieurs aux montants des recouvrements, mais la politique de contrôle exerce

⁷⁸ Calculé pour chaque tarif par le produit du volume de vente par la différence entre le tarif normal et le tarif réduit.

⁷⁹ Cette fraude est qualifiée de « fraude dure » c'est-à-dire celle qui se traduit par une évasion de recettes et qui concerne majoritairement des voyageurs sans titres, par opposition à la fraude sans évasion de recettes qui concerne essentiellement la non-validation d'un titre, par exemple d'un titre valide en correspondance.

⁸⁰ Calcul effectué en supposant des recettes tarifaires globales de 1,5 Md€, soit le niveau de 2019, et en appliquant la fourchette de taux de fraude mentionnée.

⁸¹ Cf. rapport de la CRC PACA du 21 juin 2022, Régie des transports métropolitains

aussi un effet dissuasif. Sans contrôle, la fraude serait probablement très supérieure à celle observée, accentuant ainsi la perte de recette.

L'effort de lutte contre la fraude implique de la part des AOM de mobiliser des moyens humains importants, parfois en coordination avec la police municipale ou nationale, y compris dans les réseaux « gratuits ».

La lutte contre la fraude donne lieu à une obligation contractuelle exprimée souvent en taux de contrôle (généralement 2 % des voyageurs comme à Amiens ou Tours), parfois en produit d'amendes (comme à Rennes) ou en taux de fraude (comme à Lyon, Lille, Orléans)⁸². Toutefois, d'une manière générale, les pénalités appliquées en cas d'écarts aux cibles sont peu incitatives. En outre, il n'existe pas dans de nombreux cas de moyens humains spécifiques dédiés à la lutte contre la fraude, les contrôleurs étant aussi conducteurs pour une partie de leur temps. Ceci réduit le temps des conducteurs affecté au contrôle, la conduite étant privilégiée depuis quelques années avec les difficultés de recrutement de conducteurs.

Le taux de recouvrement des amendes est par ailleurs relativement faible, car de nombreux fraudeurs ne payent jamais leurs amendes⁸³. Ainsi 15 à 50 % des procès-verbaux reviennent en « NPAI » (« n'habite pas à l'adresse indiquée ») car les contrevenants ont donné une adresse erronée⁸⁴. Toutefois des améliorations ont été observées récemment sur certains réseaux pour accroître ce taux de recouvrement. L'UTPF et la DGITM ont engagé un dispositif « stop fraude » en janvier 2025 pour faciliter la vérification de l'identité et l'adresse des contrevenants, sur la base du décret 2024-1086 du 2 décembre 2024⁸⁵. Ce dispositif constitue une avancée importante, même s'il ne permettra pas de résoudre le problème des ayants-droits, alors que les usagers dépourvus de titres de transport sont souvent des mineurs.

Certains réseaux permettent désormais aux fraudeurs de souscrire un abonnement, pour plusieurs mois, au lieu de payer l'amende (à Marseille, Reims, ou encore Besançon).

Enfin, les nouveaux moyens de paiements digitaux, notamment l'« *open payment* » permettant aux usagers d'utiliser directement leur carte bancaire sur les valideurs et ainsi voyager sur le réseau sans être contraint d'acheter un abonnement ou un ticket, devrait contribuer à lutter contre la fraude. L'efficacité de ces dispositifs devra être évaluée.

⁸² Le taux de fraude est mesuré, généralement tous les ans, par des enquêtes réalisées auprès des voyageurs pris au hasard.

⁸³ Le taux de recouvrement varie : ainsi par exemple en 2016, il était de 4,4 % à Marseille et de 48 % à Toulouse (source : rapport de la CRC PACA du 21 juin 2022, *Régie des transports métropolitains*).

⁸⁴ Source : Union des Transports publics et ferroviaires (UTPF), *Observatoire de la mobilité & Attentes du secteur des transports urbains et ferroviaires*, Dossier de presse, 2023, page 15.

⁸⁵ Ce décret précise les modalités d'exercice du droit de communication de données relatives aux contrevenants à l'initiative des exploitants de services de transports auprès des administrations publiques.

C - Une dépense de fonctionnement par voyage qui dans le même temps a fortement augmenté sauf dans les grands réseaux

1 - Une évolution des charges très dynamique

Comme l'analyse le Cerema, les réseaux de TCU se sont fortement développés au cours des 30 dernières années, notamment dans les grandes agglomérations : mises en service de lignes de métro, de tramway ou de bus à haut niveau de service, généralisation des systèmes de billetterie et d'informations aux voyageurs, etc. Ce développement leur a permis d'augmenter leur fréquentation, mais il s'est opéré au prix de dépenses d'investissement et de fonctionnement élevées. Entre 2000 et 2019, les charges d'exploitation des opérateurs de TCU hors Île-de-France, ont augmenté de façon soutenue et régulière (+ 4,6 % par an, en valeur courante⁸⁶), bien plus rapidement que l'offre réalisée mesurée en kilomètres parcourus par les véhicules (+ 1,5 % par an). Cette différence d'évolution s'explique au moins en partie par le développement des modes lourds plus coûteux à exploiter mais emportant davantage de passagers. Un autre indicateur serait le coût rapporté aux places offertes, mais cette dernière donnée n'est plus disponible⁸⁷.

2 - Un taux de fréquentation moyen qui a baissé avec l'extension des réseaux vers des zones moins densément peuplées

Le taux de fréquentation des réseaux, mesuré en voyages par kilomètre parcouru, est un indicateur de performance déterminant pour assurer une bonne couverture des coûts. Ce taux est aujourd'hui défavorable dans les territoires faiblement peuplés, résultat d'une dégradation régulière pour les petits réseaux, comme expliqué en annexe n° 5.

Cette évolution met en évidence les difficultés croissantes rencontrées par les réseaux de taille modeste pour remplir leurs véhicules. Ce phénomène s'explique par l'extension de leurs ressorts territoriaux qui a conduit les AOM à relier des zones non urbaines non desservies auparavant (cf. encadré).

⁸⁶ Les charges de personnel, qui représentent la moitié des charges totales, ont évolué de 4,6 % par an⁸⁶. Sur la période récente, les difficultés pour recruter des conducteurs ont amené les opérateurs à revaloriser les salaires.

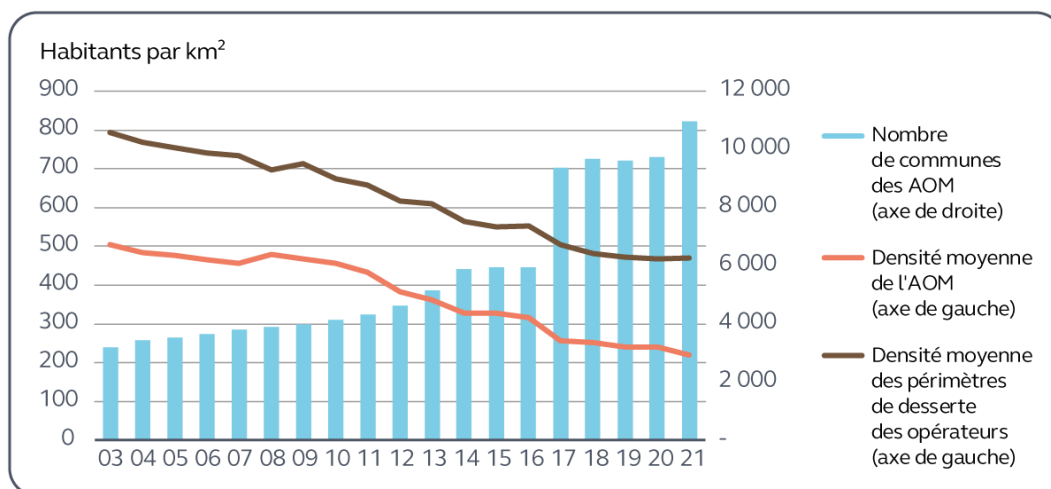
⁸⁷ Jusqu'en 2017, la donnée existait. Une étude montre que l'investissement entre 2009 et 2012 dans des transports collectifs en site propre (TCSP) par certaines AOM a entraîné une augmentation de la fréquentation et du taux d'utilisation du réseau, tandis que la hausse des coûts d'exploitation par place offerte (et non par véhicule) est moins forte que dans les réseaux sans TCSP. Source : CGDD, *Transports collectifs en site propre Quel impact des investissements sur la fréquentation ?* 2016.

L'extension des ressorts territoriaux

L'extension des zones habitées vers les espaces périurbains s'est accompagnée de celle des périmètres administratifs des AOM. Sur le plan administratif, cela s'est traduit dans les regroupements d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) opérés par la loi de nouvelle organisation territoriale de la république de 2015 (NOTRe), qui a relevé le seuil de population requis pour former une intercommunalité. Cette loi a également supprimé la notion de périmètre de transports urbains et transformé les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) en autorités organisatrices de la mobilité (AOM), compétentes sur l'ensemble de leur ressort territorial, et donc amenées à ce titre à organiser aussi des transports non urbains. Ces extensions ont conduit à réduire l'intensité de l'offre, mesurée en kilomètres parcourus par km² de surface desservie⁸⁸.

Les effets de la loi NOTRe, qui exigeait ces regroupements au 1^{er} janvier 2017, sont visibles sur le graphique ci-dessous, avec une augmentation de 57 % du nombre de communes comprises dans le ressort territorial des AOM considérées.

Graphique n° 10 : extension des périmètres de desserte et des ressorts territoriaux, et réduction des densités de population des opérateurs affiliés à l'UTPF (hors IDF)



Source Cour des comptes, d'après les chiffres clés de l'UTPF tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF). L'échantillon inclut 129 opérateurs avec des données disponibles sur toute la période.

Les zones périphériques nouvellement reliées sont des territoires moins peuplés et peu denses, qui plus est éloignés du centre. Comme évoqué en partie II.A.2 du chapitre II, dans ces territoires, la faible demande ne permet pas de faire jouer les économies d'échelles par le déploiement de modes de transport massifiés. Les modes plus légers, comme le bus ou le transport à la demande (TAD), sont plus adaptés. Les taux de fréquentation sont alors plus faibles. À titre d'illustration, à Montpellier, le nombre de voyageurs par kilomètre parcouru est de 9 pour le tramway, 2,7 pour le bus urbain, 0,8 pour le bus suburbain et 0,2 pour le TAD, ce dernier étant 50 fois moins fréquenté que le tramway (chiffres de 2019). Ces différences entraînent des disparités de coûts. Par exemple, la chambre régionale des comptes des Hauts-

⁸⁸ Selon les chiffres clés de l'UTPF, celle-ci est passée entre 2003 et 2022 de 38,2 à 34,2 pour les AOM de plus de 250 000 habitants, de 15,1 à 9,1 pour celles de 100 000 à 250 000 habitants, et de 8,5 à 3,6 pour celles de moins de 100 000 habitants.

de-France estime qu'en 2023, le coût d'un voyage en TAD à Dunkerque était de 30,6 €, contre 2,17 € pour les lignes régulières de bus.

Avec l'extension des zones desservies, des modes plus légers ont été déployés. Ainsi, l'offre de TAD a augmenté de 39 % entre 2017 et 2022 en kilomètres parcourus, ce qui a contribué à faire baisser le taux de fréquentation moyen. Pour les grandes autorités organisatrices de la mobilité (AOM), cette baisse a pu être compensée par le développement des transports collectifs en site propre (TCSP) dans le centre du territoire.

Ces évolutions révèlent les limites du domaine de pertinence économique des TCU. Alors que les lignes bien fréquentées peuvent générer des recettes supérieures aux coûts, celles moins fréquentées présentent souvent un déficit très important, qui est *in fine* mutualisé.

Avec l'extension des ressorts territoriaux, il est nécessaire de trouver une bonne articulation entre les différents modes de transports, chacun devant rester dans son domaine de pertinence. Il devient de plus en plus important de combiner plusieurs modes de transport et d'offrir aux usagers une solution de mobilité qui favorise l'intermodalité, comme des parkings relais pour les voitures et les vélos aux stations. Cela peut également être complété par d'autres solutions, telles que des vélos en libre-service, le covoiturage ou l'autopartage.

3 - L'enjeu de la vitesse commerciale des bus dans les grands réseaux

La vitesse commerciale des véhicules est un élément crucial pour la qualité du service, car elle influence à la fois les temps de parcours et la fréquence des passages. Améliorer cette vitesse peut également entraîner des gains de productivité en augmentant l'offre, représentée par le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules, sans nécessiter de conducteurs ou de véhicules supplémentaires.

Une étude de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) estime que la vitesse des bus s'est réduite dans les grandes agglomérations. Ainsi la vitesse commerciale sur l'ensemble du réseau RATP serait passée de 15 km/h en 2000 à 14 km/h en 2022, et celle sur les réseaux de plus de 250 000 habitants (desservant 12 millions d'habitants) serait passée de 15,5 km/h en 2013 à 15 km/h en 2018, soit une baisse de 3 % en 5 ans⁸⁹.

La première cause est la congestion automobile qui ne faiblit pas. Même si la part modale de la voiture baisse dans certaines agglomérations comme à Nantes (43 % en 2016 contre 49 % en 2002), la population augmente en deuxième et troisième couronnes à l'instar de Montpellier et Toulouse, et la circulation automobile continue ainsi à augmenter. De ce fait, même les voies réservées au bus ne sont pas forcément efficaces, même s'il existe une priorité au feu car si un carrefour ou un rond-point est saturé, toute la circulation en pâtit. Le Cerema souligne ainsi le paradoxe suivant : en réduisant l'espace consacré à la voiture en centre-ville au profit des modes actifs (piétons, vélo), et en contraignant les automobilistes à rouler moins vite comme dans les zones limitées à 30 km/h, le bus en subit aussi les conséquences. Le gain attendu en termes d'attractivité du transport collectif relativement à la voiture n'est ainsi pas réalisé.

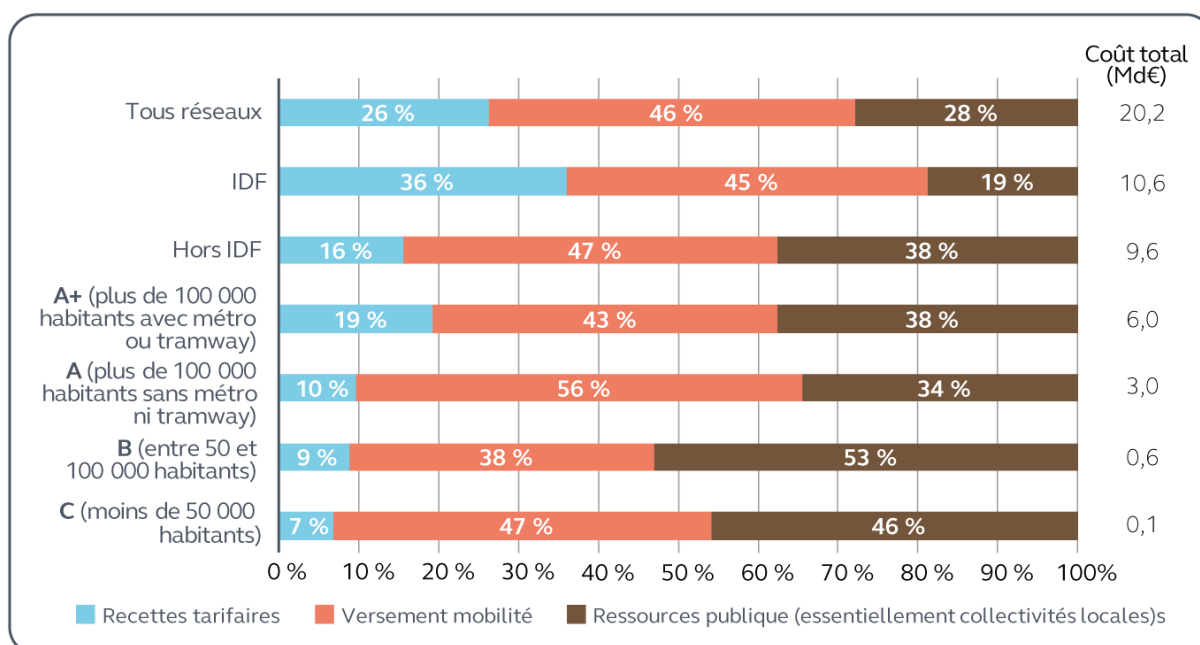
⁸⁹ FNAUT, *Étude sur la baisse de la vitesse des autobus*, 2024. Étude réalisée à partir des « Chiffres-clés du transport public » publiés annuellement par l'UTPF et construits à partir de l'enquête TCU.

III - Un financement du coût total reposant de plus en plus sur les employeurs et les contribuables

A - Trois sources de financement inégales

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les recettes tarifaires ne représentaient en 2019 que 26 % des ressources mobilisées pour financer le coût total des transports collectifs urbains. Ce coût s'élève à 20,2 Md€, réparti quasiment à égalité entre l'Île-de-France et la province. Le versement mobilité apparaît comme un pilier essentiel de financement, avec une part de 46 %.

Graphique n° 11 : les trois sources de financement des coûts totaux (fonctionnement et investissement) des transports collectifs urbains, par catégorie de territoire, en 2019

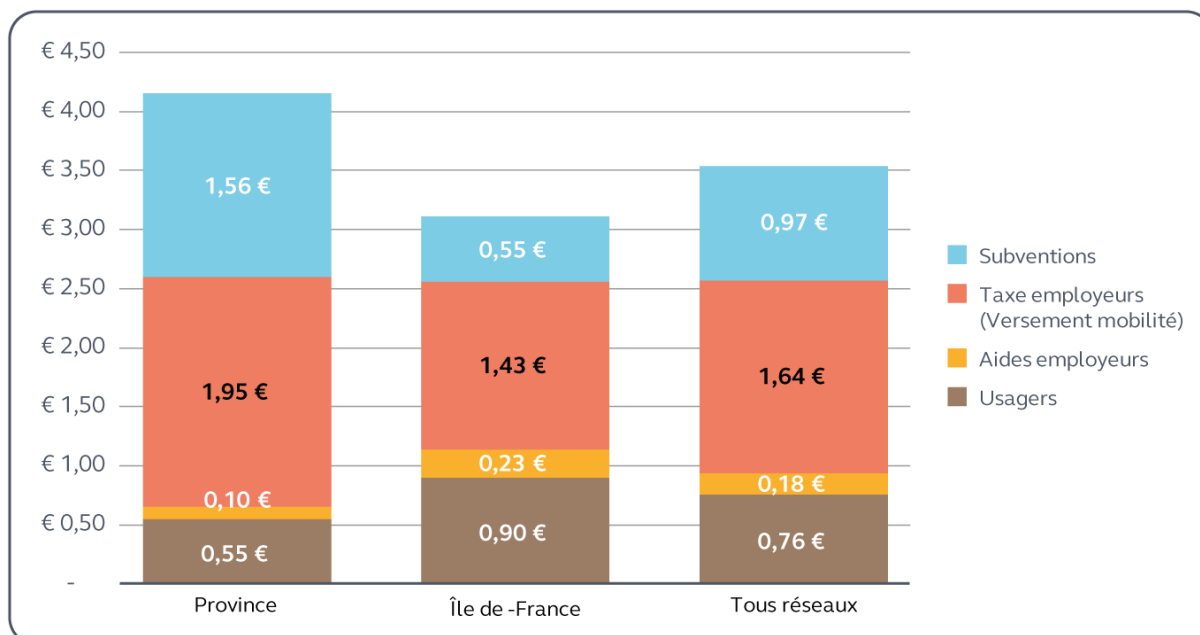


Source : pour les AOM hors IDF : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) ; pour IDFM : données IDFM retraitées par la CRC IDF. Les ressources prises en compte sont celles de fonctionnement et d'investissement, hors emprunts⁹⁰ et opérations d'ordre. NB : parmi les ressources publiques, le financement de l'État et de l'Europe contribue à hauteur de moins de 2 % du total.

La contribution des usagers est en réalité encore plus réduite une fois déduites les aides financières perçues des recettes tarifaires, notamment celles versées par les employeurs. Le graphique ci-dessous présente le coût moyen d'un déplacement en transports collectifs urbains, en mettant en lumière les différentes contributions dont celle de l'utilisateur.

⁹⁰ L'emprunt ne constitue pas une ressource en soi, et l'inclure conduirait à un double compte. Le coût de la dette (intérêts et remboursements en capital) fait en effet partie des dépenses couvertes par les contribuables.

Graphique n° 12 : coût total moyen du transport collectif urbain par déplacement, et part des différents contributeurs au financement, en 2019



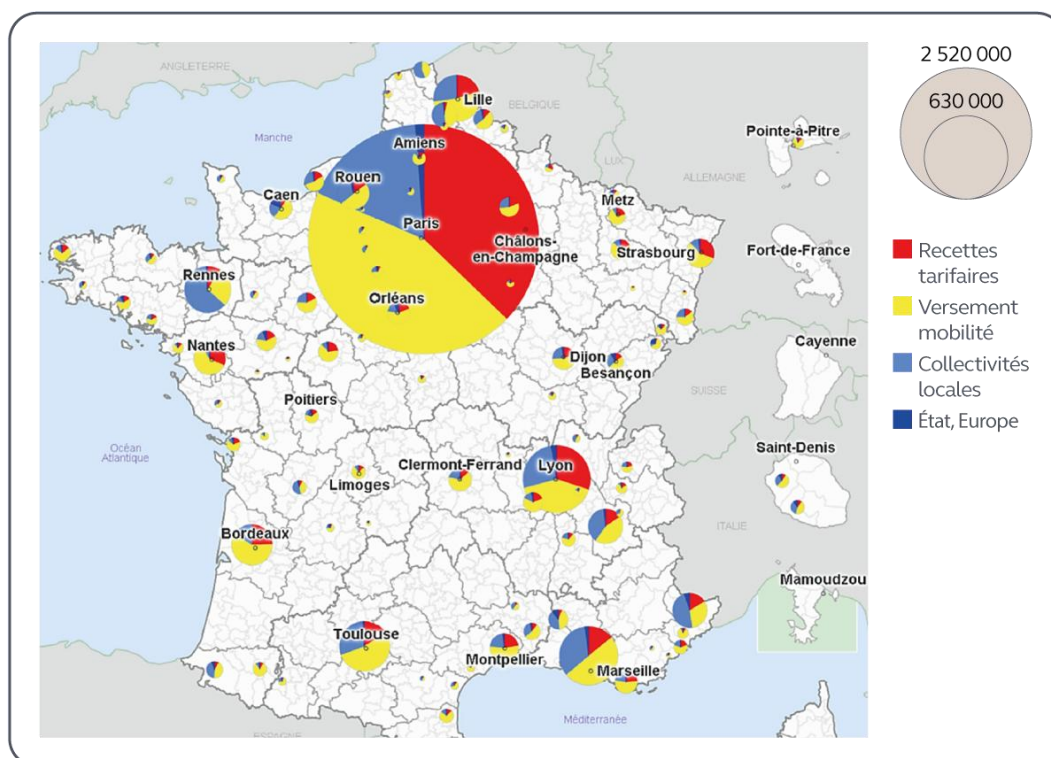
Source : calcul juridictions financière, à partir des données de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) et d'IDFM. L'aide employeur est estimée à partir des données Acoess NB : Un déplacement correspond à un trajet complet, pouvant inclure plusieurs voyages successifs dans le cadre de correspondances. Emprunter successivement le tramway puis le bus compte comme un déplacement et deux voyages.

Lecture : en moyenne en France, faire un déplacement en transports collectifs urbains coûte 3,55 €, mais le tarif payé par l'usager ne couvre que 0,97 €, et après déduction des aides employeurs, il ne lui revient qu'à 0,76 €.

Ainsi, en moyenne en France (bâton de droite), un déplacement en TCU coûte 3,58 €. L'usager n'en paie que 0,79 euro, car le reste est financé par les employeurs sous forme d'aide (0,18 €) ou de taxe (1,64 €) et par le contribuable sous forme de subventions (0,97 €).

La carte ci-dessous affiche la structure de financement du coût du transport collectif urbain des principales AOM en France. En 2019, les AOM ayant la plus forte contribution des recettes tarifaires au financement de l'ensemble des coûts sont Nantes (32 %), Strasbourg (31 %), Lyon (30 %) et Bordeaux (25 %).

**Carte n° 2 : les contributions au financement des coûts totaux
(fonctionnement et investissement) des transports collectifs urbains,
par autorité organisatrice des mobilités, 2019**



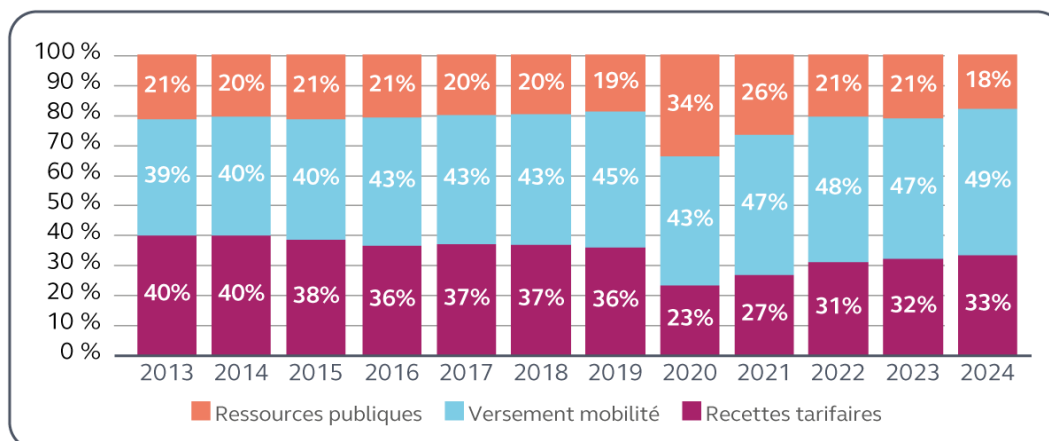
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), retraitements juridictions financières. La taille des éléments est proportionnelle à la somme des ressources de l'AOM en 2019 (milliers d'euros).

B - Une contribution des recettes tarifaires en baisse compensée par le versement mobilité et les apports des collectivités locales

L'évolution des différentes ressources de financement est présentée séparément pour l'Île-de-France et les autorités organisatrices des mobilités de province.

En ce qui concerne l'Île-de-France, le graphique ci-dessous illustre une tendance à la baisse des contributions des recettes tarifaires depuis plus de dix ans, avec un creux atteint en 2020 au début de la crise sanitaire. Bien qu'il y ait eu une reprise par la suite, cette contribution n'a pas, en 2024, retrouvé le niveau de 2019.

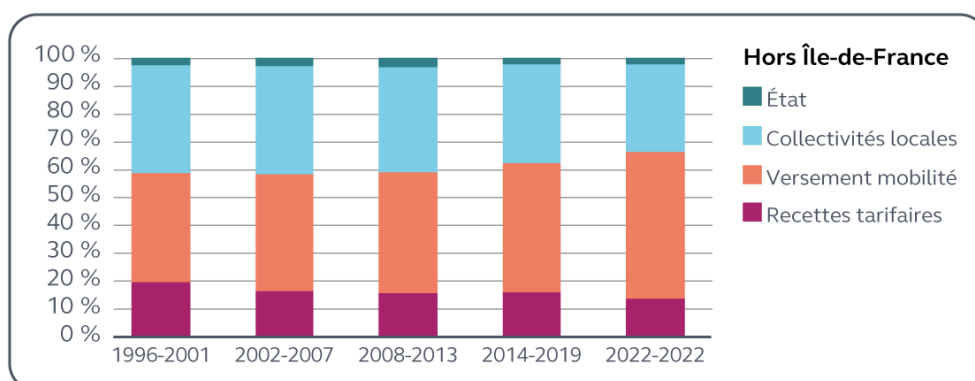
Graphique n° 13 : répartition des ressources pour financer le coût total du transport public urbain d'Île-de-France, entre 2013 et 2024



Source : données IDFM retraitées par la CRC IDF. Les ressources prises en compte sont celles de fonctionnement et d'investissement, hors emprunts.

Concernant les autres AOM, l'évolution de la structure de financement est différente selon la taille des réseaux mais elle montre dans tous les cas une stabilité voire une baisse des recettes tarifaires par rapport aux autres ressources (graphiques ci-dessous depuis 1996). Les grands réseaux (A+) montrent une stabilité de la part de la contribution des recettes tarifaires, une hausse de la part des employeurs (VM) et une baisse de celle des collectivités locales. Les autres réseaux voient la part des tarifs baisser, alors que celle des collectivités augmente. Les données pour les différentes catégories de réseaux sont présentées en annexe n°4.

Graphique n° 14 : répartition des ressources pour financer le coût total du transport collectif urbain hors IDF, entre 1996 et 2022



Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), retraitements Cour des Comptes. Les ressources prises en compte sont celles de fonctionnement et d'investissement, hors emprunts. Les années sont regroupées par périodes de mandatures municipales, ainsi que les trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (2020-2022).

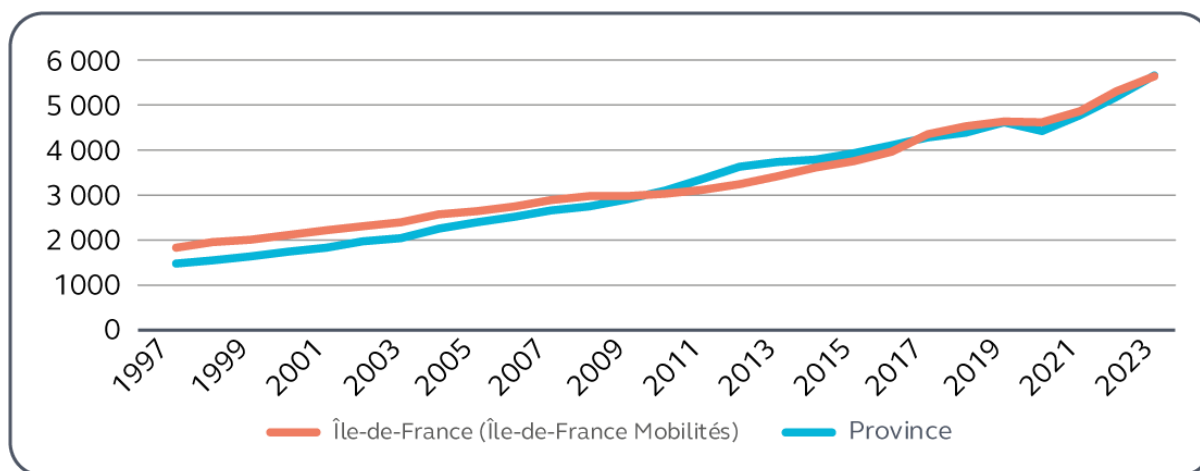
Les évolutions, en euros, des ressources consacrées aux transports collectifs urbains, pour l'Île-de-France et en région, figurent en annexe n°4. Elles montrent que les contributions augmentent peu en Île de France (en dehors de la période de crise sanitaire), tandis qu'en province, elles augmentent en moyenne de 2,5 % par an entre 2000 et 2019.

C - Un versement mobilité très dynamique mais dont le taux a atteint son plafond légal dans les grands territoires

L'instauration du versement mobilité (VM) et la fixation de son taux relèvent de l'autorité organisatrice de la mobilité dans la limite des taux plafonds définis par la loi : de 0,55 % à 2 % hors Île-de-France et entre 1,6 % et 3,2 % en Île-de-France⁹¹. Le versement mobilité est une singularité française. La création de cet impôt a été justifiée par le fait que les entités contributrices retirent un avantage *direct* ou *indirect* du service de transport (cf. II.A. du chapitre I). En particulier la part des déplacements en TCU liés à un motif professionnel était en 2019 de 32 % au niveau national, et de 44 % en Île-de-France.

En province, les évolutions des plafonds de taux sont anciennes et remontent à 1992. La loi de finances pour 2025 autorise désormais les régions à prélever le VM à un taux maximal de 0,15 %. Ces fonds pourront être utilisés pour financer les services de transport collectif urbain mis en place dans les communautés de communes où elles ont pris la compétence mobilité. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du versement mobilité en volume, en Île-de-France et hors IDF.

Graphique n° 15 : versement mobilité (VM), 1997-2023 (millions d'euros)



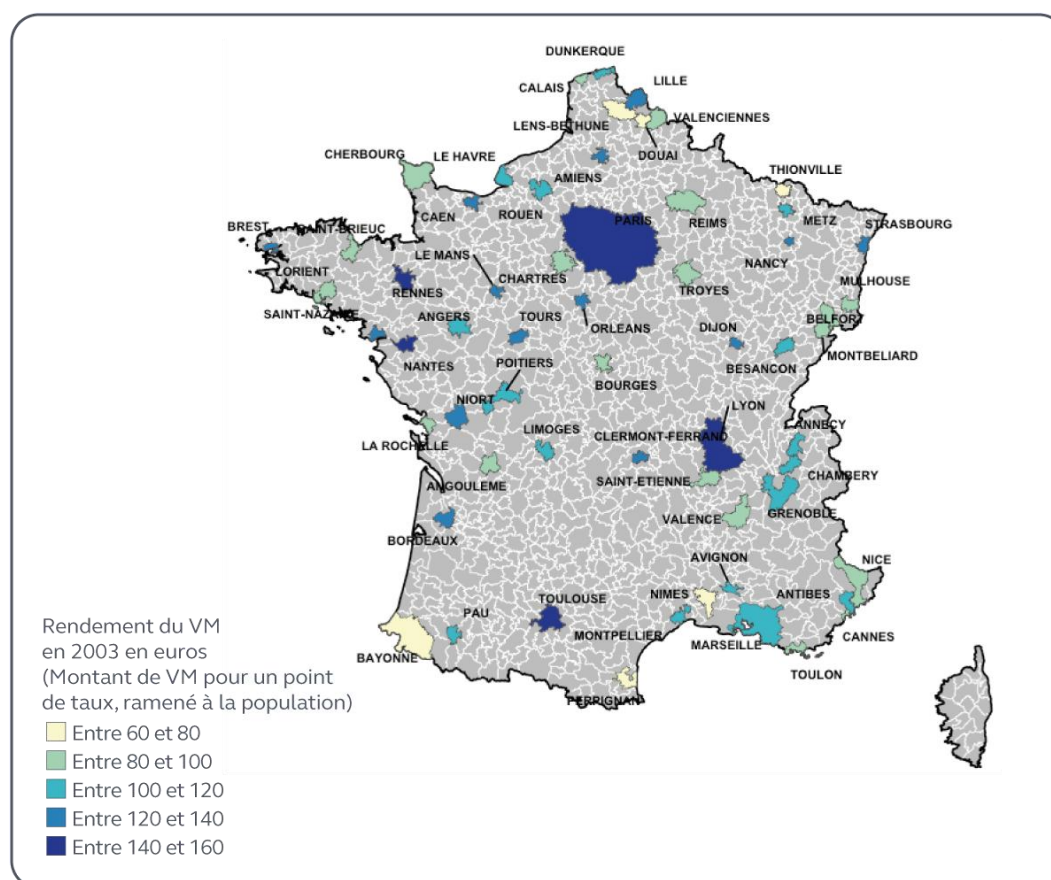
Source : *Bilan annuel des transports 2023* - SDES

En 2023, le VM s'élève à 11,3 Md€, réparti à parts égales entre l'IDF et le reste du territoire. Ses principales évolutions, outre celle de la dynamique de masse salariale sur laquelle il est assis, proviennent de l'évolution du périmètre de perception, qui s'est élargi à l'occasion des réformes successives de la carte intercommunale. La croissance dépend également des décisions des AOM d'augmenter le taux appliqué sur leur territoire, dans la limite du plafond légal. Au total, comme le montre le graphique ci-dessus, le VM évolue de manière très dynamique, au rythme annuel de 4,9 % entre 2010 et 2023.

⁹¹ Taux précédemment de 2,95 %, réhaussé par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 Cf. articles L. 2531-4 et L. 2333-67 du CGCT.

Le versement mobilité (VM) constitue une ressource inégale selon les territoires, en fonction de la densité de l'activité économique. Son « rendement », c'est-à-dire le montant généré par un point de taux de VM rapporté au nombre d'habitants, est très variable. La carte ci-dessous montre que certaines AOM, comme l'IDF, Lyon, Toulouse, Nantes, Rennes, bénéficient d'un rendement compris entre 140 et 160 € par point de VM par habitant, alors que pour d'autres AOM, il est moitié moindre.

Carte n° 3 : rendement du versement mobilité pour les 60 principales autorités organisatrices des mobilités, 2023



Sources : calcul juridictions financières, d'après Urssaf caisse nationale (Acoss) NB : le rendement correspond au montant généré par un point de taux de VM rapporté au nombre d'habitants

Par ailleurs, le taux maximal de 2 % est atteint dans la totalité des métropoles et dans presque la moitié des AOM de plus de 100 000 habitants⁹². En revanche, parmi celles comptant moins de 100 000 habitants, seulement 30 % atteignent ce taux plafond. Par ailleurs, la totalité des AOM avec transport collectif en site propre (A+) appliquent le taux maximal. Lyon et l'Île-de-France sont des cas particuliers, où le VM est différencié sur le territoire, avec un taux plafond atteint dans la zone centrale et en cours de convergence dans les autres zones, laissant également peu de marges de manœuvre.

⁹² Source : Cerema, *Quelle place du versement mobilité dans le financement des mobilités en 2024 ?*

Pour les principales AOM, le versement mobilité ne constitue plus la variable d'ajustement des politiques de transport urbain qu'il a pu être auparavant.

IV - Des gratuités qui réduisent les recettes et accroissent les coûts, particulièrement pour les grands réseaux

A - Un poids des réseaux passés à la gratuité totale qui devient significatif

Le tableau ci-dessous présente des chiffres agrégés, sur la population et les charges d'exploitation des réseaux gratuits, classés par taille. Pour les charges, seuls certains réseaux ont pu être renseignés, à partir de diverses sources.

L'essentiel de ces coûts, et donc l'enjeu de financement, est concentré sur les territoires de plus de 100 000 habitants. Montpellier, avec 107 M€ de charges d'exploitation en 2019, et Dunkerque, avec 50 M€, en constituent la plus grande part. Suivent Douai (21 M€), Aubagne (17 M€ en 2017), Bourges et Niort (15 M€), et Calais (14 M€).

Ces éléments permettent d'estimer de manière raisonnable un ordre de grandeur pour les charges d'exploitation cumulées des réseaux gratuits à environ 300 M€ en 2019⁹³, soit 5,4 % des charges d'exploitations de l'ensemble des réseaux de province. Le réseau de l'Artois, qui compte 651 000 habitants et deviendra gratuit en 2026, n'est pas inclus ici. Ses charges d'exploitation s'élevaient en 2023 à 96 M€.

Tableau n° 4 : population des 46 territoires ayant choisi la gratuité et éléments sur le coût d'exploitation et les recettes tarifaires des transports urbains d'une partie de ces territoires

Catégorie de population	Plus de 100 000 habitants	De 50 à 100 000 habitants	Moins de 50 000 habitants	Total
Nombre de territoires	7	11	28	46
Population totale des territoires	1 550 000	790 000	460 000	2 800 000
Charges d'exploitation des réseaux concernés en 2019	239 M€ (pour 7 territoires)	28 M€ (pour 9 territoires)	9 M€ (pour 13 territoires)	278 M€ (pour 29 territoires)

Source : *Observatoire des villes du transport gratuit, enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), rapports des CRC. Concernant les charges d'exploitation, de nombreuses données sont manquantes notamment pour les villes de taille modeste.*

⁹³ Chiffre estimé en extrapolant, pour les réseaux de tailles intermédiaire et inférieure, les charges moyennes des réseaux pour lesquels l'information existe (figurant dans le tableau) à l'ensemble des réseaux.

Dans la majorité des réseaux ayant instauré une gratuité totale, la part du financement des coûts d'exploitation provenant des recettes tarifaires était déjà très faible, généralement autour de 10 %⁹⁴, comme précisé en annexe n° 3.

Montpellier fait figure d'exception avec des ventes de titres générant 40 M€ de recettes en 2019, soit un taux de couverture des coûts d'exploitation de 37 %, qui est tombé à 6 % en 2024. Ce montant équivaut à peu près au double des recettes cumulées de l'ensemble des autres réseaux gratuits avant gratuité⁹⁵.

Cette estimation révèle un enjeu de financement sans commune mesure entre un réseau comme Montpellier avec des infrastructures lourdes et un bon taux de couverture des coûts avant gratuité, et les territoires de taille plus modeste, dont les recettes tarifaires couvraient une part très faible des coûts d'exploitation.

B - Des gratuités totales qui peuvent avoir un sens économique pour de petits réseaux, mais à fort impact budgétaire pour les grands

Le tableau suivant présente des informations recueillies par les juridictions financières avant et après l'instauration de la gratuité pour plusieurs réseaux, en particulier concernant les ressources publiques allouées aux TCU, qu'elles proviennent de financements propres aux collectivités ou du versement mobilité.

Dans le cas de Grenoble et de Lyon, il s'agit seulement d'estimations, ces AOM ayant décidé de ne pas la mettre en œuvre à l'issue de ces évaluations préalables. Les données financières ne sont pas strictement comparables – des précisions sur leur construction sont apportées en annexe n° 8 – et les évolutions ne sont pas uniquement dues à la gratuité. Ces éléments, certes parcellaires, illustre la manière dont les enjeux de la gratuité varient selon les caractéristiques des réseaux, notamment leur taille.

⁹⁴ C'est le constat fait par le Cerema dans *Gratuité des transports publics, Gratuité partielle ou totale : quels enjeux pour les réseaux de transport ?* Rapport d'étude, 2024.

⁹⁵ En supposant que ceux-ci aient maintenu leur taux de couverture des charges au niveau avant gratuité, et en appliquant, lorsque la donnée n'est pas disponible, un taux de couverture par défaut de 10 %, ce montant aurait été d'environ 20 M€ en 2019.

Tableau n° 5 : éléments d'analyses avant / après gratuité pour huit réseaux

	Gaillac	Niort	Calais	Dunkerque	Montpellier		Grenoble	Lyon
Population de l'AOM	15 000	125 000	112 000	201 000	506 000		451 000	1 480 000
Date de mise en place de la gratuité	2014	2017	2020	2018	2023		Envisagée puis écartée	Étudiée puis écartée
Période considérée pour les évolutions avant / après :	2013 / 2015	2016 / 2019	2019 / 2022	2018 / 2022	2019 / 2024		2019	2019
Situation avant gratuité								
Ressources publiques allouées au transport (M€)	0,34	11,9	16,1	42,4	120		157	855
Recettes tarifaires (M€)	0,022	1,51	1,90	3	40		38	265
V/K (voyages par km réalisés)	0,6	1,1	1,4	1,5	4,7		4,8	8,7
Évolutions avant / après instauration de la gratuité :								
Offre (K pour km parcourus)	-10 %	-13 %	+27 %	+7 %	0 %*		nd	+15 %
Ressources publiques allouées au transport	+7 %	+18 %	+23 %	+40 %	+52 %		+39 %	+53 %
Fréquentation (V pour voyages)	+112 %	+33 %	+84 %	+63 %	+33 %		+20 %	+15 %
V/K (voyages par km)	+137 %	+45 %	+45 %	+52 %	+33 %		nd	0 %

Source : juridictions financières NB : pour Dunkerque, les données financières de 2017 n'ont pas pu être retrouvées. L'année de référence retenue est donc 2018, qui correspond à l'introduction de la gratuité. En 2018, la fréquentation avait déjà augmenté de 36 % par rapport à 2017, tandis que l'offre avait été augmentée de 12 %. La fréquentation correspond au nombre de voyages effectués, l'offre aux kilomètres parcourus par les véhicules.

*À Montpellier, l'offre sera accrue après la mise en œuvre de gratuité, fin 2025, avec notamment la création d'une cinquième ligne de tramway.

La mise en place de la gratuité nécessite potentiellement d'adapter l'offre (ligne « offre ») en raison de l'augmentation de la fréquentation. Pour les petits réseaux, cette adaptation n'est pas obligatoire en raison du faible remplissage (ligne « V/K ») des bus et l'offre peut même être réduite, comme à Gaillac ou Niort. En revanche, pour les grands réseaux déjà bien fréquentés comme à Lyon, elle est nécessaire pour maintenir la qualité de service et éviter la saturation.

L'instauration de la gratuité entraîne une perte des recettes tarifaires (ligne « recettes tarifaires »). Cette perte est particulièrement significative pour les grands réseaux, tels que ceux de Lyon, Grenoble ou Montpellier, tandis qu'elle est plus marginale pour les petits réseaux.

L'évolution des ressources publiques (première ligne en gras) peut être comparée à celle de la fréquentation (seconde ligne en gras). Il apparaît que pour les réseaux de taille modeste ou moyenne comme les cinq premiers dans le tableau, la gratuité peut entraîner une augmentation relative de fréquentation supérieure à celle des ressources nécessaires pour la financer. En revanche, ce n'est pas le cas pour les réseaux plus grands déjà bien fréquentés.

En conclusion, la gratuité peut dans certains cas améliorer l'efficacité de la dépense publique pour des réseaux modestes ou de taille moyenne⁹⁶, qui souffrent d'une faible attractivité et dont les bus sont peu remplis. En revanche, pour les réseaux plus grands déjà bien fréquentés, cette stratégie n'est pas efficace car elle suppose de renoncer à des recettes tarifaires significatives et à terme d'accroître l'offre pour maintenir la qualité de service.

Pour les réseaux de taille moyenne, dont le poids dans le budget local n'est pas négligeable, les juridictions financières soulignent toutefois que la gratuité peut être risquée sur le long terme. Elle peut nuire financièrement au développement futur du réseau, alors que ce dernier serait souhaitable dans l'objectif de report modal. En effet, si la fréquentation suit, une augmentation rapide de l'offre peut devenir nécessaire, rendant la collectivité locale vulnérable à des coûts imprévus qui ne seront pas couverts, même partiellement, par des recettes tarifaires. C'est le cas pour Calais, où, comme l'indique la CRC Haut-de-France, la gratuité et le développement de l'offre ont fragilisé financièrement l'AOM⁹⁷. La gratuité peut ainsi donner un « coup de pouce » à la fréquentation à court terme, mais le risque associé à plus long terme semble trop élevé pour des réseaux de taille significative, surtout qu'il est difficile de revenir en arrière et de rendre l'usage à nouveau payant l'usage des transports en commun.

Cet inconvénient de la gratuité totale sur l'équilibre financier des réseaux est rappelé par la FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers de transports)⁹⁸.

C - Un versement mobilité qui ne peut financer la gratuité totale dans les réseaux les plus importants

Le financement de la gratuité par le versement mobilité constitue souvent un abcès de fixation pour les entreprises. Dans les petits territoires, de moins de 20 000 habitants, la très grande majorité des AOM a fait le choix de ne pas instaurer le versement mobilité et la gratuité est financée via le budget principal de l'intercommunalité. Pour les territoires plus vastes mais

⁹⁶ Pour les réseaux de taille moyenne, dont les coûts ne sont pas négligeables, les juridictions financières soulignent toutefois que la gratuité peut être risquée sur le long terme. Elle peut nuire financièrement au développement futur du réseau. En effet, si la stratégie est efficace, une augmentation rapide de l'offre peut devenir nécessaire, rendant la collectivité locale vulnérable à des coûts imprévus qui ne seront pas couverts, même partiellement, par des recettes tarifaires. C'est le cas pour Calais, où, comme l'indique la CRC Haut de France, la gratuité et le développement de l'offre ont fragilisé financièrement l'AOM.

⁹⁷ CRC Hauts-de-France, 21 mars 2024, *Syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis*.

⁹⁸ « La FNAUT est favorable à la gratuité pour ceux qui en ont besoin. Elle n'est pas favorable à la gratuité totale qui prive le transport public de ressources importantes et qui n'entraîne qu'un faible report modal ».

tout de même modestes, qui ont instauré la gratuité, le versement mobilité représente souvent une ressource significative, servant de variable d'ajustement : à Aubagne comme à Châteauroux et à Calais, le taux a augmenté lors du passage à la gratuité. Dans certains cas comme à Niort, le versement mobilité suffit à couvrir l'ensemble des charges courantes du budget des transports. Des exemples sont illustrés en annexe n°8.

Dans les grands territoires mettant en place la gratuité, comme Montpellier ou l'Artois (en 2026), le versement mobilité n'est en revanche pas suffisant. À Montpellier, le taux était déjà au plafond, et la dynamique du VM ne couvre qu'une partie de l'augmentation des charges. Le taux de VM d'Artois mobilités est fixé à son plafond depuis 2018 mais pas sur tout le territoire.

D - Des gratuités partielles entraînant des pertes de recettes significatives

La mise en œuvre de la gratuité partielle constitue un enjeu financier tout aussi significatif que la gratuité totale, car elle touche des réseaux importants.

Par exemple, à Lille, la gratuité pour les moins de 18 ans a entraîné une perte de recette de 8 M€ en 2022⁹⁹, ce qui représente 10 % des recettes tarifaires de l'année et 2,5 % des charges de 2022 (avec un taux de recette sur dépense de 24,6 %).

À Nantes, la gratuité le week-end a été instaurée en 2021, entraînant des pertes de recettes prévisionnelles d'environ 7 M€ par an pour les titres occasionnels pour la période 2022-2025. À cela s'ajoute une perte d'environ 9 M€ par an due à la baisse du prix des abonnements¹⁰⁰. En effet la mise en place de la gratuité le week-end s'est accompagnée d'une réduction de 20 % du prix des abonnements, afin de compenser pour les abonnés la décision de gratuité partielle. La perte totale de 16 M€ par an représente 8,6 % des charges de 2019 (le taux de couverture des coûts était de 38,5 % en 2019).

D'autres grandes AOM ont mis en place des gratuités partielles comme Rennes, Strasbourg, Rouen, Valenciennes, Clermont-Ferrand, Nancy ou Nice où les pertes de recettes pourraient être également substantielles. Dans certains cas comme à Rennes et à Nantes, l'évaluation du coût de ces gratuités partielles a conduit à suspendre l'extension du dispositif.

V - Un besoin d'investissements massifs, des tensions financières croissantes

La capacité des AOM à financer de nouveaux investissements est aujourd'hui compromise compte tenu de leur situation financière. En Île-de-France, le protocole signé en septembre 2023 consolide la trajectoire financière en matière de transports jusqu'en 2030, en mobilisant toutes les ressources possibles (tarifs, versement mobilité, budgets locaux). À l'instar de ce protocole d'accord, il est nécessaire pour l'ensemble des AOM de reconsidérer

⁹⁹ Cf. rapport de la CRC Hauts-de-France du 29 février 2024, *Métropole européenne de Lille, enquête régionale sur la gestion de la tarification des services de mobilité urbaine*.

¹⁰⁰ Cf. rapport de la CRC Pays de la Loire du 10 novembre 2021, *Société d'économie mixte des transports de l'agglomération nantaise*.

leurs ressources actuelles et l'ensemble des leviers disponibles, comme le suggère d'ailleurs le Gart.

A - En Île-de-France, le constat d'une impasse financière a conduit à une hausse des ressources fiscales et des tarifs

Des assises du financement des transports franciliens ont été organisées en janvier 2023, suivies de la publication, en mai 2023, d'un nouveau rapport demandé par le gouvernement à l'IGF et au l'IGEDD¹⁰¹. Malgré certaines hypothèses optimistes, ce rapport a révélé une impasse financière¹⁰². Il soulignait qu'IDFM pouvait utiliser le levier tarifaire pour atténuer cette impasse et accroître également la contribution des collectivités franciliennes, plus faible que pour les autres AOM (cf. partie III.A. du chapitre II). Bien qu'il estimât que la hausse des taux du versement mobilité fût peu opportune compte-tenu de sa part déjà prédominante et de son poids élevé sur le coût des salaires, des propositions de ressources complémentaires étaient explorées : nouvelles taxes affectées, majoration de taxes existantes, aides de l'État.

Dans cet esprit, un protocole entre l'État et IDFM signé en septembre 2023¹⁰³ est venu renforcer durablement les ressources d'IDFM. L'accord pose le principe d'un « *effort proportionné et juste entre les entreprises, les touristes, les usagers et les collectivités membres d'IDFM* ». En particulier, l'accord prévoit « *de stabiliser en moyenne sur la période 2023-2031 les clés du financement actuelles* », à savoir la répartition entre les ressources que les collectivités locales maîtrisent (ressources tarifaires et contributions), et les ressources qui ne dépendent pas d'elles (versement mobilité – dont le taux plafond est fixé par la loi, et aides de l'État). Le scénario prévu est celui d'une croissance des tarifs au moins au niveau de l'inflation.

En application de l'accord, une hausse tarifaire de 2,6 % a été appliquée dès janvier 2024, correspondant à l'inflation. Le taux de versement mobilité a été augmenté en petite couronne, rapportant 400 M€ au budget d'Île-de-France mobilités en 2024. Une taxe additionnelle à la taxe de séjour a été créée : elle devrait rapporter 200 M€ par an en année pleine. Enfin la contribution des collectivités a été augmentée de 66 M€ en 2024, soit une hausse correspondant à l'inflation + 2 %, conformément à l'accord passé entre les collectivités¹⁰⁴.

En Île-de-France, la capacité à financer de nouveaux investissements a été relativement préservée sur la période 2013-2024. La CRC d'Île-de-France estime que les perspectives financières d'IDFM à moyen terme sont désormais équilibrées s'agissant du fonctionnement. Les nouvelles ressources permettront de financer la hausse des dépenses de fonctionnement et d'absorber la hausse considérable du service de la dette (intérêts et remboursements en capital). En revanche, compte tenu de l'importance des investissements à réaliser, l'encours de dette correspondant aux dépenses de transport, qui devrait s'élever au 31 décembre 2025 à 15 Md€,

¹⁰¹ IGF-IGEDD, *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*, mai 2023.

¹⁰² La trajectoire financière, même revue de façon plus optimiste, constate une triple impasse : déficit de fonctionnement dès 2030, insoutenabilité de la dette à partir de 2031 (triplement de 2022 à 2030, passant de 8,8 Md€ à 28,2 Md€), non-respect de la règle de capacité de désendettement en moins de 15 ans dès 2024.

¹⁰³ Ministère des transports, *Protocole entre l'État et Île-de-France Mobilités sur le financement de l'exploitation du système de transport francilien entre 2024 et 2031*, septembre 2023.

¹⁰⁴ Il est prévu que ce rythme soit maintenu jusqu'en 2028 puis ramené à l'inflation ensuite.

pourrait s'accroître de près de 10 Md€ supplémentaires pour atteindre 25 Md€ en 2034, afin de financer les investissements.

B - Hors Île-de-France, des tensions financières qui appellent une réflexion sur une augmentation des tarifs

Les AOM en région affichent dans leur ensemble, sur le périmètre du budget de transport, une épargne nette souvent négative et une dette qui augmente, ce qui implique de trouver des financements complémentaires pour les futurs projets. En conséquence, l'investissement est financé par des ressources publiques et par l'emprunt. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer le niveau exact de la dette mais seulement son évolution, croissante depuis les années 2000. Entre 1995 et 2022, la dette totale pour les dépenses de transport a augmenté de 6 Md€, ce qui signifie qu'en 2022, le montant est équivalent à celui de 1995 auquel s'ajoutent ces 6 Md€¹⁰⁵.

D'une manière générale, la crise sanitaire, puis l'inflation, ont pénalisé les finances des AOM, qui ont en outre bien souvent modéré les évolutions tarifaires pour préserver les ménages et les entreprises. Les rapports des CRC sur la situation financière du budget transport de 13 AOM dans la période récente montrent des situations variées.

Certaines grandes métropoles ne présentaient pas de difficultés particulières jusqu'à récemment comme Lille ou Dunkerque qui a pourtant adopté la gratuité en 2018. En revanche, de nombreuses autres AOM sont confrontées à des tensions financières qui mettent en péril la réalisation d'une partie des investissements à venir. Le cas de Montpellier présente des perspectives financières préoccupantes avec une dette par habitant pour les services de transport qui atteint 1 000 € fin 2023, soit quasiment le double de celle de Lyon. En Artois (645 000 habitants), la situation financière fin 2023 incite à la vigilance, alors que l'AOM s'apprête à passer à la gratuité en 2026. Des AOM comme Grenoble ou Besançon, dont le ratio de couverture des charges opérationnelles par les recettes tarifaires est pourtant significatif (28 % et 23 %), doivent résorber une dette importante qui appelle à la prudence. Dans un passé récent Clermont-Ferrand, Nancy ou Nantes faisaient également face à une situation financière tendue.

L'UTPF estime qu'un ralentissement des efforts d'investissement tant en matière de transition énergétique que d'évolution de nouveaux services sont à craindre. Le cas échéant, dans les territoires les plus touchés, l'offre pourrait même être réduite.

Cette situation intervient alors que les besoins d'investissements sont appelés à croître. Les lignes de tramway créées depuis le début des années 2000¹⁰⁶ vont nécessiter des investissements de maintenance lourde et un renouvellement des matériels roulants. Concernant

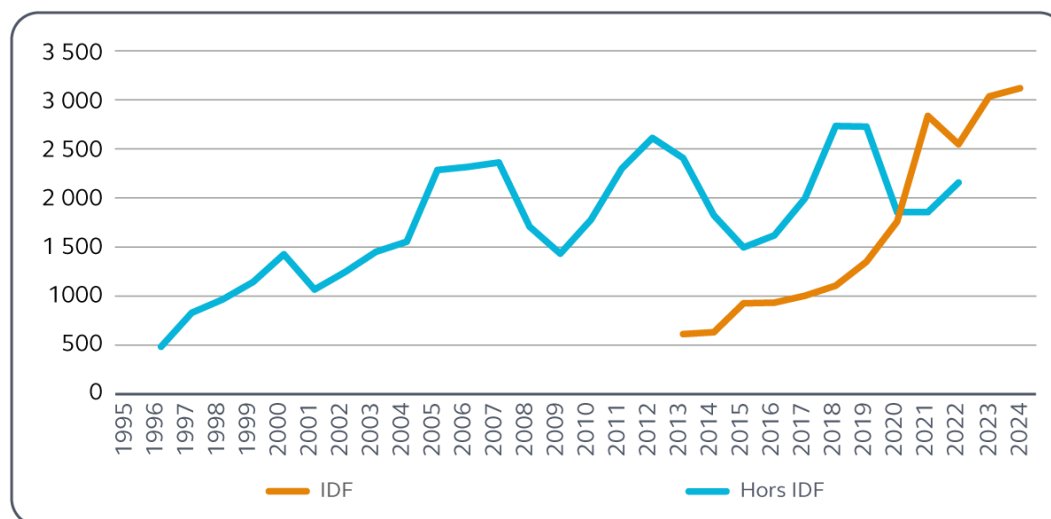
¹⁰⁵ D'après les données de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-GART-UTPF).

¹⁰⁶ Les années 2000 ont été marquées par l'essor du tramway dans de nombreuses agglomérations à travers le territoire, en 2000 (tramway de Lyon, Orléans, Montpellier, etc.), 2006 (tramway de Nice, Métro B de Toulouse, etc.) et 2012 (Tours, Le Havre, etc.).

les bus, les obligations réglementaires de verdissement des flottes¹⁰⁷ impliquent de poursuivre l'effort d'acquisition de bus moins polluants mais plus coûteux¹⁰⁸. Sans préjuger des choix des AOM et à titre purement illustratif, la conversion de la moitié de la flotte de bus en bus électriques à batterie pourrait représenter un surcoût de 6,3 Md€¹⁰⁹. Enfin, les grands réseaux poursuivent leur développement, comme à Bordeaux, Lyon, Rennes, Strasbourg ou Toulouse avec des investissements dans les modes lourds et les lignes principales.

En conséquence, la tendance haussière des investissements, observée sur le long terme pour les réseaux de province et plus récemment pour l'Île-de-France (cf. graphique ci-dessous), devrait se poursuivre.

**Graphique n° 16 : dépenses d'investissement des AOM, tous réseaux, 1996-2021
(millions d'euros)**



Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) ; données comptables d'IDFM

Enfin, à ces investissements viendront s'ajouter ceux nécessaires à la mise en place des services express régionaux métropolitain (SERM).

¹⁰⁷ En mai 2024, la commission européenne a adopté (avec une clause de revoyure pour 2027) un nouveau règlement sur les normes d'émission de CO₂. D'ici 2030, les nouveaux bus de ville devront réduire leurs émissions de 90 %, puis être à émissions nulles d'ici 2035 (soit électrique, soit hydrogène).

¹⁰⁸ Au 1^{er} janvier 2024, la part des bus diesel dans la flotte nationale de bus est passée pour la première fois sous la barre des 50 % (à 49 %). Les motorisations alternatives sont constituées essentiellement de bus fonctionnant au gaz ou biogaz (26 %), hybrides gazoles (12 %) et électriques à batterie (8 %). Cf. UTPF, Parc de véhicules de service urbain, 2024.

¹⁰⁹ D'après l'UTPF, un bus électrique coûte 670 000 € contre 250 000 € pour bus gazole. Avec une flotte de bus d'environ 30 000 véhicules, le surcoût est de 6,3 Md€ (15 000 multiplié par 420 000 € de surcoût).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le financement des transports collectifs urbains repose sur les tarifs, mais également sur les employeurs avec le versement mobilité, et il est complété par des subventions des collectivités locales. En 2019, les recettes tarifaires ne couvraient que 41 % des seules dépenses de fonctionnement des réseaux de transport. Ce ratio décroît avec la taille du réseau : il atteint 45 % en Île-de-France (IDF), mais tombe à 33 % hors IDF et à 18 % pour les AOM de moins de 100 000 habitants. Cet écart est dû à des tarifs inférieurs et surtout à une fréquentation moins élevée.

Par rapport à l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'investissement, le taux de couverture par les recettes tarifaires est encore plus faible, à 26 %. Une fois déduites les aides financières, comme celle des employeurs, la part réellement assumée par les usagers tombe à 22 %.

Au cours des dernières années, la part du coût total financée par les recettes tarifaires s'est globalement dégradée. En province, elle est passée, entre 2000 et 2019, de 21 % à 18 %. En IDF, elle est passée, entre 2013 et 2019, de 40 % à 36 %. Seuls les réseaux de province qui ont déployé des transports collectifs en site propre (TCSP) comme le métro ou le tramway ont réussi à la maintenir stable jusqu'en 2019.

Une première explication tient, pour la province, à l'évolution peu dynamique des tarifs, surtout pour les abonnements. Le glissement d'un nombre croissant d'usagers vers ces derniers pourrait avoir accentué l'érosion des recettes.

Une autre explication tient à la multiplication des tarifs réduits ou gratuits aboutissant à une situation où en 2022, hors IDF, 50 % des voyages étaient réalisés à tarif réduit, et 10 % étaient gratuits.

L'effet de la gratuité sur l'équilibre financier des TCU est à apprécier de façon différenciée selon la taille des collectivités et de leur réseau de transport. Pour les petits réseaux peu fréquentés, la gratuité totale peut relever d'une logique d'efficience de la dépense publique, dans un contexte où les bus circulent quasiment à vide et où les recettes tarifaires sont faibles. Elle entraîne une hausse de fréquentation plus importante que la hausse des ressources publiques mobilisées. Ce n'est pas le cas pour les réseaux importants déjà bien fréquentés, pour lesquels la gratuité entraîne des pertes de recettes importantes, et nécessite de développer l'offre de service pour accueillir l'afflux de voyageurs.

La diminution de la contribution des recettes tarifaires à l'équilibre financier des TCU s'est traduite par un recours croissant au versement mobilité, dont le taux plafond est désormais atteint dans les grandes AOM. La plupart du temps, ce sont les subventions des collectivités locales qui bouclent le financement. Les tensions financières qui en résultent menacent les projets d'investissement nécessaires pour le renouvellement des flottes et le développement du réseau, cruciaux pour réussir la transition écologique.

La Cour formule la recommandation suivante :

2. *Accroître la lutte contre la fraude, en lien avec les administrations compétentes, en fixant des objectifs contraignants de moyens et de résultats aux opérateurs, assortis d'incitations financières pour y parvenir (AOM, GART, ministère chargé des transports, ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; 2026).*

Chapitre III

Donner la priorité à l'amélioration de l'offre et mobiliser l'outil tarifaire

Les contraintes financières des collectivités locales, ainsi que le niveau déjà élevé du versement mobilité, doivent inciter les AOM à davantage utiliser l'outil tarifaire pour retrouver une certaine marge de manœuvre, en complément des autres sources de financement. Au-delà des enjeux financiers, il s'agit d'améliorer l'offre et de financer son développement, afin d'inciter au report modal. Cette augmentation ciblée des tarifs pour financer l'offre doit toutefois prendre en compte des critères de ressources : c'est l'objet des tarifications solidaires qui se développent. L'État peut favoriser cette utilisation de l'outil tarifaire par des mesures de simplification et d'incitation.

I - Des sondages montrant que les usagers attendent avant tout une offre étoffée et un service de qualité

De nombreuses enquêtes menées par les AOM et les exploitants identifient les freins à l'utilisation des TCU. La majorité des enquêtes partagent les mêmes constats. Les freins, classés par ordre d'importance décroissante et avec le pourcentage de répondants évoquant chaque point, sont les suivants :

- offre : maillage, fréquence, rapidité, amplitude (environ 75 %) ;
- qualité de service : ponctualité, sécurité, facilité d'achat des titres, information, confort, ambiance à bord (environ 35 %) ;
- prix (15-20 %).

Ces sondages révèlent que l'offre est vue comme un prérequis, la qualité de service comme une incitation, tandis que le prix reste un facteur souvent secondaire. Les raisons liées à la faiblesse du réseau sont logiquement plus fréquemment mentionnées dans les zones périurbaines et rurales et par les non utilisateurs des réseaux notamment les automobilistes. Une étude du Crédoc¹¹⁰ révèle que 38 % des automobilistes réguliers n'ont pas d'arrêt de transport

¹¹⁰ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), *Enquête conditions de vie et aspirations des Français*, octobre 2023.

en commun à proximité du domicile¹¹¹ contre 28 % pour l'ensemble de la population. La qualité de service est souvent évoquée par les usagers actuels des TCU, qui pourraient les utiliser davantage si les horaires étaient plus fiables et le confort amélioré. Les opérateurs soulignent également l'importance de la simplicité du parcours usager en facilitant l'achat des titres, l'accès aux véhicules, et en améliorant l'information, surtout pour les usagers occasionnels.

Globalement, dans tous les sondages, le prix n'apparaît pas comme un frein à l'utilisation des TCU. Cela peut s'expliquer en partie par le niveau des prix actuels mais montre aussi l'attention plus forte portée par les usagers aux autres facteurs, comme le montre l'analyse réalisée par la Chambre régionale des comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes. En juin 2024, celle-ci a réalisé un sondage sur la satisfaction des usagers abonnés du réseau lyonnais, qui est l'un des plus chers, avec des tarifs proches de ceux du réseau francilien (74,1 € par mois pour un tarif standard, contre 88,8 € en Île-de-France). Les résultats du sondage révèlent effectivement que l'appréciation portée sur le prix figure parmi les moins bien notées et est source d'insatisfaction pour ceux qui payent un « plein tarif »¹¹². Pour autant, cette critique du prix n'affecte pas la satisfaction globale vis-à-vis du service, qui demeure positive. L'analyse des réponses indique que les usagers accordent plus d'importance à la performance et à l'offre de service (fréquence, ponctualité, horaires, desserte) qu'au prix, même si ce dernier est relativement élevé.

Le prix reste en revanche un facteur clé pour les personnes à faible revenu. Les résultats du sondage réalisé par la Cour des comptes auprès des usagers du réseau de Montpellier montrent en effet que pour les personnes à revenus modestes, le prix constitue un frein plus important, pouvant même devenir le principal obstacle à l'utilisation des transports.

Certaines enquêtes ont interrogé les sondés sur leur préférence entre l'instauration de la gratuité et l'amélioration de l'offre, et il en ressort que cette dernière est généralement privilégiée. Par exemple la consultation en ligne menée par le Sénat¹¹³ a montré que 83 % des 10 500 répondants étaient favorables à la gratuité totale des transports collectifs. Cependant, si des moyens supplémentaires étaient disponibles, 63 % des répondants préféreraient une offre payante mais plus développée plutôt que la gratuité.

Le sondage réalisé par la Cour montre que les répondants sont naturellement favorables au maintien de la mesure de gratuité. Toutefois il révèle un effet d'aubaine : la gratuité est davantage plébiscitée par ceux qui utilisent déjà le réseau, surtout ceux ayant un accès privilégié au réseau (dans la ville-centre). En revanche, les habitants de la périphérie de la métropole, qui bénéficient de la gratuité mais qui ont des alternatives au TCU, attendent avant tout une amélioration de l'offre pour modifier leurs choix.

La fréquentation des TCU est par ailleurs fortement influencée par la performance des modes concurrents, notamment la voiture. Les conditions de circulation, le stationnement (nombre de place, prix), les mesures restrictions de circulations (zone à faibles émissions – ZFE) et les limitations de vitesse, jouent un rôle prépondérant. Une étude de l'UTPF¹¹⁴ indique

¹¹¹ C'est-à-dire à moins de 600 mètres ou dix minutes de marche.

¹¹² Il est au contraire source de satisfaction pour les usagers éligibles à un tarif solidaire.

¹¹³ Michèle Vullien, Guillaume Gontard, *La gratuité totale des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?*, rapport d'information n° 744 (2018-2019), Sénat, 25 septembre 2019. Voir page 132.

¹¹⁴ UTPF, IFOP, *Observatoire de la mobilité Déclencher un choc d'offre pour convertir aux transports publics*, 2023.

qu'il existe une intention de report modal de 52 % des automobilistes et des non utilisateurs des TCU si l'offre de transports publics s'améliorait, et de 47 % si les contraintes pour les voitures étaient renforcées.

II - Une amélioration de l'offre indispensable pour accélérer le report modal

L'accélération du report modal viendra principalement d'une amélioration de l'offre de transport collectif, en quantité et en qualité. Celle-ci doit être financée par l'ensemble des ressources disponibles, dont le tarif payé par les usagers. Le Gart et l'UTPF incitent ainsi à réévaluer les prix lors de toute évolution significative de l'offre, en complément d'autres ressources.

A - La possibilité d'un cercle vertueux alliant développement de l'offre et évolution tarifaire dynamique, en complément de restrictions à l'usage de la voiture

Les TCU se développent davantage dans les grands territoires, où leur part modale est plus importante, comme mentionné précédemment. Les études académiques basées sur les données observées confirment que la densité de population est un facteur explicatif majeur de la fréquentation des réseaux. Cependant les caractéristiques du réseau jouent également un rôle. Certaines analyses, présentées en annexe n°9, quantifient notamment l'influence de l'évolution du prix et de l'offre sur la fréquentation. Elles montrent que le développement de l'offre influence de manière notable la fréquentation dans les grands réseaux, tandis que l'effet est plus limité dans les petits¹¹⁵. Par ailleurs le prix a, en général, une influence relativement faible¹¹⁶, qui est encore plus faible dans les grands réseaux.

L'offre et le prix représentent deux leviers d'action majeurs pour les AOM. Leur niveau d'influence constitue des paramètres qui conditionnent fortement l'évolution de la fréquentation et de la viabilité économique des transports collectifs urbains. Selon ces niveaux, les décisions prises peuvent avoir des conséquences différentes sur le ratio R/D de couverture des coûts ainsi que sur la fréquentation.

Tout d'abord, il convient de noter que la faible influence du prix sur la fréquentation implique qu'une augmentation tarifaire entraîne systématiquement une hausse des recettes et du ratio « R/D », quel que soit le type de réseau¹¹⁷. En revanche, une telle hausse, sans augmentation de l'offre, ne permet évidemment pas d'accroître la fréquentation.

¹¹⁵ Dans certains cas, une augmentation de l'offre de 10 % entraîne une hausse de la fréquentation comprise entre 20 et 30 %, comme le révèle des analyses menées pour Grenoble et les cars express en Île-de-France. En revanche, dans les très petits réseaux, l'impact de l'offre est très faible : une hausse de 10 % de l'offre ne génère qu'une augmentation de la fréquentation de quelques pourcents voire n'a qu'un effet négligeable.

¹¹⁶ Une hausse de prix de 10 % induit une baisse de fréquentation de 3 à 4 %.

¹¹⁷ Car, comme indiqué plus haut, la baisse de fréquentation est toujours inférieure à la hausse du prix.

L'impact d'une évolution conjointe de l'offre et du prix sur les recettes dépend de l'influence relative du prix et de l'offre. Une analyse montre que les situations suivantes peuvent être distinguées (résultats détaillés en annexe n°9) :

- cas favorables : (*très forte influence de l'offre*) : un accroissement de l'offre augmente systématiquement le R/D¹¹⁸ ;
- cas intermédiaires (*influence de l'offre modérée mais supérieure à celle du prix*) : augmenter l'offre ne suffit pas à faire progresser le R/D : il est nécessaire d'augmenter également les prix. Il est possible d'y parvenir tout en augmentant la fréquentation en ajustant la hausse des prix à un rythme légèrement plus lent que celui de la croissance de l'offre ;
- cas défavorables : (*influence de l'augmentation des prix sur la fréquentation plus forte que celle de l'augmentation de l'offre*) : il n'est pas possible d'augmenter simultanément l'offre, la fréquentation et le R/D. Le moyen le moins coûteux pour accroître la fréquentation est alors de baisser les tarifs ;

Dans les cas « favorables », le simple fait d'accroître l'offre permet d'augmenter le R/D. Le R/D croît sans nécessité d'augmenter de façon importante les tarifs, simplement en augmentant l'offre. Ces cas correspondent à une grande partie des réseaux A+.

Dans les cas intermédiaires, il est également possible d'obtenir à la fois une hausse de la fréquentation et du R/D mais cela nécessite, en plus du développement de l'offre, une évolution dynamique des tarifs. La hausse des tarifs en complément de l'augmentation de l'offre permet de maintenir le ratio R/D voire de l'augmenter. Au fur et à mesure que le réseau se développe, il devient de plus en plus attractif, et cette dynamique est facilitée¹¹⁹. Ces cas correspondent aux réseaux de taille petite ou moyenne.

Dans les cas « défavorables », aucune dynamique vertueuse associant développement de l'offre et amélioration du R/D n'est possible. Ces cas correspondent à de très petits réseaux et justifient la très faible évolution tarifaire observée dans ces réseaux.

Cette analyse montre qu'un cercle vertueux est possible, même si cela représente un défi pour les AOM d'agglomérations de tailles moyennes. Pour sortir plus rapidement de la configuration « intermédiaire » et passer à celle qui est « favorable », il est essentiel de mobiliser un ensemble cohérent de mesures, notamment celles visant à limiter l'usage de la voiture¹²⁰, et à faciliter l'accès aux lignes nouvellement créées, par exemple par des parkings relais.

¹¹⁸ Par exemple, une augmentation de l'offre de 10 % entraîne une hausse de la fréquentation de 20 %, ce qui, en théorie, génère une augmentation équivalente des recettes, alors même que le coût du réseau augmente normalement d'environ 10 %.

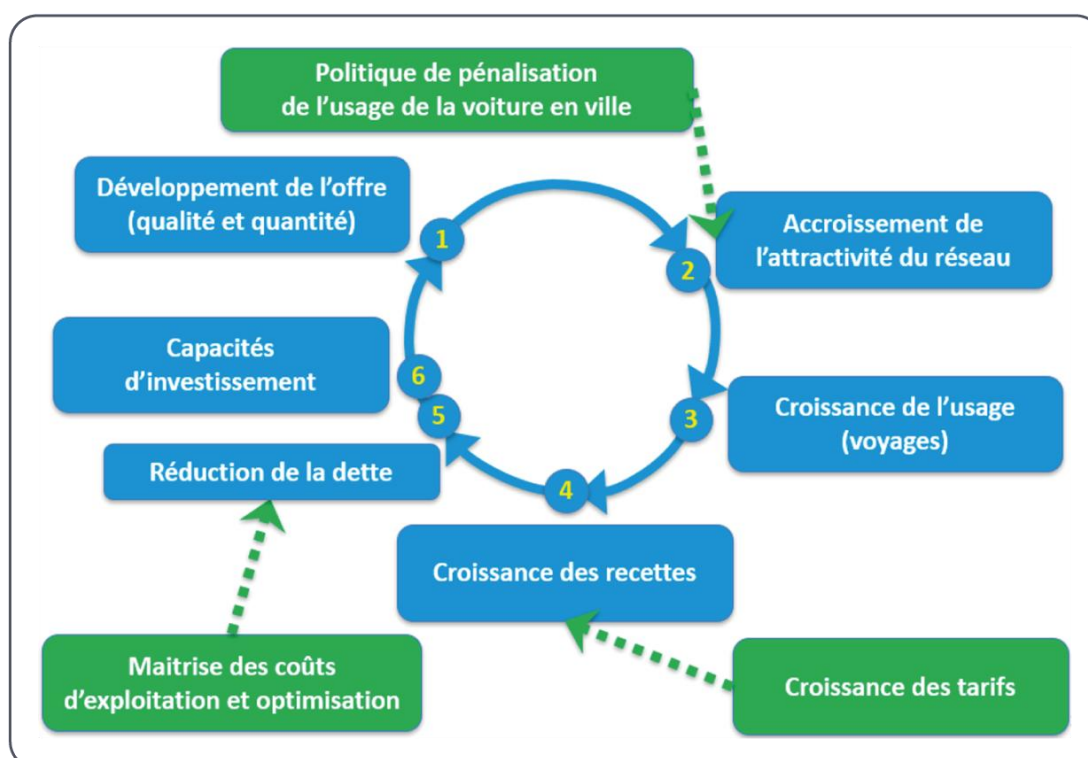
¹¹⁹ Du fait des « économies de réseaux » décrites en partie dans le II.A. du chapitre II. Ce gain d'attractivité accroît le paramètre d'influence de l'offre, ce qui peut potentiellement faire basculer le réseau dans la situation « favorable ».

¹²⁰ Ce type de mesure permet d'accroître l'influence de l'offre TCU sur la fréquentation.

B - L'exemple de Lyon : un réseau de transport urbain qui a su attirer les automobilistes

Le réseau lyonnais est un des rares réseaux dont la situation financière s'est améliorée au cours des dernières décennies (avant la période post crise sanitaire), avec un ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes de ventes de titres atteignant 63 % en 2019 sur le périmètre de la métropole¹²¹. Une étude¹²² résume le cercle vertueux dans lequel s'est engagée l'AOM depuis le début des années 2000 par le schéma suivant.

Schéma n° 2 : stratégie de développement des transports



Source : étude LAET

La stratégie de développement de l'offre (1) couplée à la politique de pénalisation de l'usage de la voiture, conduit à améliorer l'attractivité du réseau (2) comparativement à la voiture. Il en résulte un accroissement des voyages (3) et des recettes (4), renforcé par des augmentations tarifaires annuelles légèrement supérieures à l'inflation.

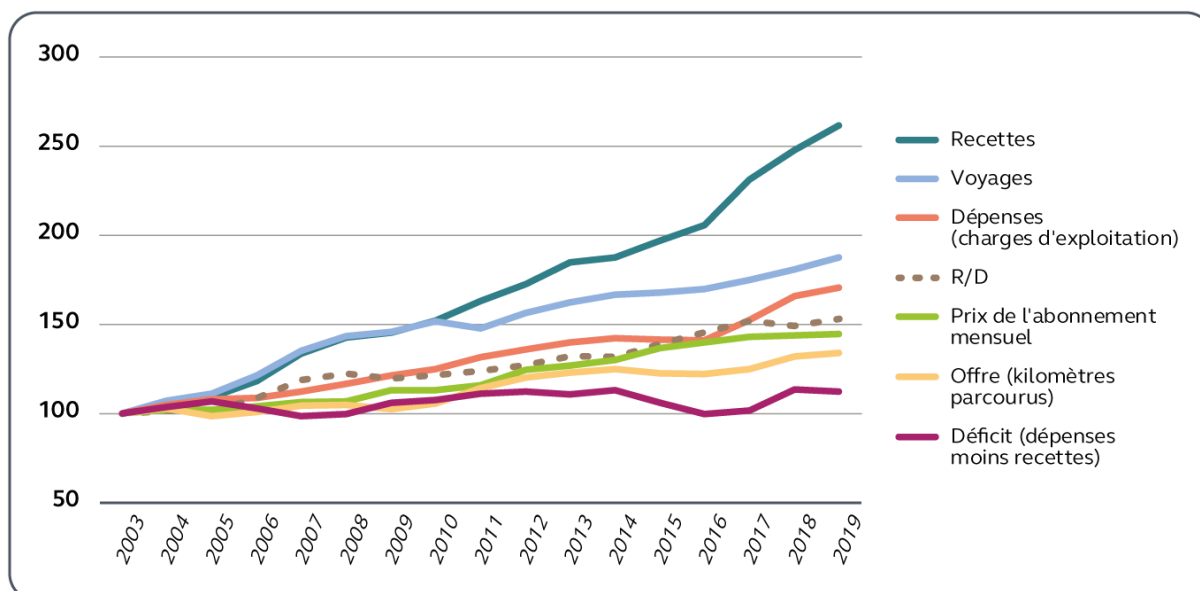
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, l'augmentation de l'offre, a de fait, permis d'accroître la fréquentation dans une proportion plus grande, malgré une augmentation significative des tarifs, comme le montre l'évolution de l'abonnement mensuel. Cette dynamique

¹²¹ Source : CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport de 2024, Sytral mobilités. L'écart avec le chiffre mentionné en partie II.A. du chapitre II est dû à un périmètre plus large que la métropole, qui inclut l'ensemble de l'AOM.

¹²² Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, 2019.

a conduit à une progression notable des recettes tarifaires, permettant ainsi de couvrir une part croissante des dépenses d'exploitation (ratio R/D). Le déficit d'exploitation a été stabilisé.

Graphique n° 17 : évolution de l'offre, de la fréquentation, des dépenses et des recettes tarifaires, du réseau lyonnais, 2003-2019



Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF). Périmètre de l'autorité organisatrice des mobilités Base 100 en 2003.

La part modale du transport collectif urbain a crû entre 2006 et 2015 dans l'agglomération lyonnaise, de 15 à 18 %, alors que celle de la voiture a chuté de 50 % à 44 %.

L'AOM a néanmoins infléchi sa stratégie tarifaire à partir de 2019, avec des réductions plus importantes pour les jeunes et des tarifs sociaux renforcés. En 2023, la fréquentation avait quasiment retrouvé son niveau de 2019 (à 1,8 % près). Pour autant, en euros constants, les recettes tarifaires étaient inférieures à celles de 2019, alors que les charges d'exploitation avaient au contraire fortement augmenté, accentuant le déficit d'exploitation du délégataire. Le ratio R/D était quant à lui tombé à 50 % (- 13 points, sur le périmètre de la métropole). Une analyse ultérieure, une fois les effets de la crise sanitaire et de l'inflation totalement résorbés, permettra de déterminer dans quelle mesure le cercle vertueux est altéré.

C - Une qualité de service à surveiller, qui joue sur le niveau de fréquentation notamment dans les grandes agglomérations

En France, depuis le début des années 2000, l'offre s'est améliorée avec la réalisation de nombreuses lignes de tramway et de bus à haut niveau de service (BHNS). Le niveau de satisfaction des usagers est désormais généralement situé au-dessus de 85 %¹²³. Au-delà de cette amélioration structurelle, le maintien d'un bon niveau de service et de satisfaction des

¹²³ Correspondant aux notes 9 et 10 sur une échelle de 1 à 10 d'appréciation de la qualité dans les questions posées lors des sondages.

clients dépend de la capacité des opérateurs et des AOM à maintenir un effort constant de suivi, d'écoute des usagers, et d'adaptation du service.

Si l'offre de service est un prérequis pour attirer de nouveaux usagers, une perception positive de la qualité de service (comme la fluidité, les horaires, la ponctualité ...) peut accroître la fréquentation des transports publics alors qu'au contraire une perception négative peut en freiner l'usage. La qualité de service a une influence plus importante dans les grands réseaux, moins dans les petits, où ils s'adressent davantage à une clientèle captive¹²⁴.

La qualité de service est un point de vigilance des gestionnaires de réseau et des AOM. Elle est suivie par la mesure de la performance d'une part¹²⁵, et de la satisfaction des usagers d'autre part¹²⁶. Des indicateurs sont construits à partir de différents critères¹²⁷, et peuvent donner lieu à la mise en place d'un bonus/malus ou de pénalités, si certains seuils établis contractuellement sont franchis.

Ainsi des pénalités ont pu être appliquées à Lille (18,9 M€ entre 2018 et 2022), ou en Artois. Dans certains cas, des difficultés ont été relevées quant à la définition des bons seuils pour l'attribution des bonus, comme à Boulogne-sur-Mer, où la communauté d'agglomération a préféré supprimer tout système de bonus/malus, estimant que celui-ci était toujours au bénéfice du délégataire (celui-ci a perçu le bonus maximum de 2018 à avril 2021). Certaines AOM jugent utile de recourir à un tiers de confiance spécialisé pour objectiver la mesure de la qualité du service, comme ce fut le cas à Besançon, ce qui semble pertinent.

Plusieurs rapports de CRC ont souligné la nécessité de renforcer la démarche qualité et ont pointé la fragilité de certains indicateurs ou une absence de suivi de la réalisation des objectifs¹²⁸. À Lyon, la convention avec le précédent délégataire du réseau de la métropole ne prévoyait pas de pilotage de l'exploitation du réseau sur le fondement de la satisfaction client, mais seulement sur des objectifs de performance¹²⁹. Les enjeux de qualité sont généralement suivis de manière plus structurée dans les grands réseaux, avec la désignation de référents qualité et une démarche de certification, comme cela est le cas à Montpellier. Du côté des AOM,

¹²⁴ Source : Yves Croissant, 2000, *Fonction de demande et surplus : une estimation sur des données de panel pour les transports urbains français*.

¹²⁵ La performance est traditionnellement mesurée par une enquête « client mystère » qui est réalisée régulièrement (chaque mois par exemple) par l'autorité délégante pour mesurer certains indicateurs, ainsi que par les données issues des outils d'exploitation, de maintenance des véhicules et de gestion des réclamations.

¹²⁶ La satisfaction des usagers est estimée par des enquêtes, généralement réalisées chaque année, auprès d'échantillons de plusieurs centaines d'usagers (généralement 1 000 ou 1 500).

¹²⁷ Par exemple à Grenoble entre 2015 et 2021 les critères suivants étaient suivis à partir de 56 indicateurs : la ponctualité, la régularité, le temps de déplacement ; la réalisation de l'offre commerciale ; la fiabilité ; la sécurité et la sûreté ; la conduite, l'accessibilité et les places disponibles à bord ; la propreté ; la fraude et la non validation ; l'information voyageur ; l'accueil ; les réclamations, la satisfaction ; le développement durable.

¹²⁸ Voir par exemple le rapport de 2023 de la CRC Occitanie sur la TaM ; le rapport du 10 novembre 2021 de la CRC Bretagne sur la société d'économie mixte des transports de l'agglomération nantaise ; le rapport du 16 février 2024 de la CRC Hauts-de-France sur *Le syndicat mixte des transports urbains de la Sambre* ; le rapport du 23 mai 2023 de la CRC Occitanie sur « Vectalia Béziers Méditerranée ».

¹²⁹ L'ancienne convention ne portait que sur la satisfaction relative à la bonne exécution du service, et pas sur l'offre d'une manière globale. Il n'y a pas eu de sondage de satisfaction générale réalisé en 2017 et 2023.

la qualité du suivi des contrats de délégation dépend des moyens qui y sont affectés, parfois très réduits et ne permettant pas un regard critique.

Pour autant, un opérateur évoque l'augmentation du nombre et de la précision des critères dans l'évaluation de la qualité de service. Ces critères concerneraient désormais l'intégralité du parcours client¹³⁰.

Depuis quelques années, la pénurie de conducteurs et des difficultés plus matérielles comme des retards dans la livraison de véhicules ou de qui n'est pas assuré pièces détachées ont pu impacter la qualité de service, notamment la réalisation de l'offre contractuelle.

III - Un report modal que ne garantit pas la gratuité des transports

La gratuité totale ne représente qu'une partie minoritaire mais fortement médiatisée des dispositifs d'allègement tarifaire. Cette mesure radicale soulève un certain nombre de questions.

A - Le retour d'expérience des réseaux passés à la gratuité : un effet haussier sur la fréquentation, un report modal peu évalué

Dans les réseaux ayant instauré la gratuité, une hausse importante de la fréquentation est systématiquement observée l'année suivante : +23 % à Niort, +88 % à Dunkerque, +36 % à Dinan, +84 % à Calais, +80 % à Bourges¹³¹. La plupart des territoires ayant adopté la gratuité des TCU ont d'ailleurs accompagné cette mesure d'une amélioration ou au moins d'une restructuration de l'offre. L'annexe n°3 rassemble des informations sur l'évolution de la fréquentation et de l'offre. Par exemple à Calais, l'offre s'est accrue de 27 % entre 2019 et 2022. Les cas de Niort et de Bernay se distinguent, car la gratuité s'est accompagnée d'une rationalisation de l'offre se traduisant par une réduction de circulation des bus de 13 % et 50 %.

En outre, des mesures visant les autres modes de transport sont susceptibles d'avoir un impact, comme l'amélioration des réseaux cyclables, les modifications de plans de stationnement et de circulation pour restreindre ou au contraire améliorer l'usage de la voiture en ville, etc. Comme le souligne le Cerema¹³², toutes ces initiatives modifient les pratiques de déplacement, en particulier l'usage des transports collectifs, rendant souvent difficile l'évaluation de l'effet isolé de la gratuité. Une étude du Gart¹³³ a estimé, pour cinq territoires

¹³⁰ À titre d'exemple, apparaissent des indicateurs de qualité de service concernant les P+R (parking relais), sur la qualité de la conduite, sur les outils digitaux etc.

¹³¹ Dans le cas de Bourges, une partie de la hausse est probablement imputable au changement de système de mesure de la fréquentation.

¹³² Cerema, *Gratuité des transports publics, Gratuité partielle ou totale : quels enjeux pour les réseaux de transport ?* Rapport d'étude, 2024.

¹³³ Gart, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du Gart pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse, 2019.

ayant adopté la gratuité¹³⁴, que celle-ci serait responsable d'environ 50 % de l'évolution de la fréquentation. Elle indique également que cette hausse se stabilise au bout de deux ou trois ans.

L'analyse de l'effet de la gratuité sur le report modal, c'est-à-dire le changement de moyen de transport, est complexe. Elle nécessite d'abord d'identifier la cause des changements de comportements, et d'isoler les cas où ceux-ci sont dus à la gratuité. Ensuite, il faut identifier les déplacements « créés » ou « induits », c'est-à-dire qui n'étaient pas réalisés auparavant. Enfin, pour les trajets déjà effectués, il faut déterminer le moyen de transport utilisé précédemment (voiture, à pieds, vélo, etc.).

Selon le Gart, les enquêtes sur le sujet ne sont pas conclusives, car les échantillons sont trop restreints, et la formulation des questions ne permet pas toujours de tirer des conclusions claires et complètes. Dunkerque est un cas récent de gratuité qui a fait l'objet de nombreuses publications (cf. encadré ci-dessous)¹³⁵. Pourtant aucune n'a permis d'évaluer les causes de la hausse de fréquentation et d'estimer le report modal.

Gratuité à Dunkerque : l'absence d'évaluation robuste des effets sur le report modal

En 2017, le parc de bus a été équipé d'un système de comptage, permettant de mesurer la fréquentation avec fiabilité avant l'instauration de la gratuité¹³⁶ et de disposer ainsi d'une année de référence. Le nombre de voyages réalisés a largement dépassé les prévisions, avec une forte hausse dès 2018 (+38 % par rapport à 2017, année de la gratuité) et une confirmation en 2019 (+36 % par rapport à 2018). En 2021, la fréquentation avait presque doublé par rapport à 2017, malgré les impacts de la crise sanitaire, et l'offre de bus s'est adaptée à cette croissance.

Un an après l'instauration de la gratuité, une [enquête](#) menée par l'observatoire des villes du transport gratuit¹³⁷ auprès de 2 000 usagers a révélé que 50 % utilisaient davantage le réseau (31 % « beaucoup plus souvent » et 18 % « un peu plus souvent ») dont 48 % pour des trajets auparavant effectués en voiture et 33,2 % pour effectuer des « nouveaux trajets », 21,1 % pour des trajets qu'elles réalisaient auparavant à pied et 11,4 % des trajets qu'elles réalisaient en vélo. De plus, 10 % des personnes se déplaçant davantage ont déclaré se débarrasser ou renoncer à l'achat d'un véhicule. Cependant, les résultats de cette enquête ne permettent pas d'évaluer les causes de la hausse de fréquentation et en particulier le poids relatif de la gratuité et de l'amélioration de l'offre¹³⁸.

¹³⁴ Aubagne, Châteauroux, Dunkerque, Libourne et Tallinn (respectivement en 2019 : 106 000, 76 000, 201 000, 93 000 et 420 000 habitants).

¹³⁵ Source : CRC Hauts-de-France.

¹³⁶ La fréquentation était auparavant estimée en appliquant « des clés de mobilités » aux titres vendus, conduisant à de fortes surestimations.

¹³⁷ L'Observatoire des villes du transport gratuit a été créé, à l'initiative conjointe de l'Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque, de la CUD et de l'association de chercheurs VIGS (disparue depuis).

¹³⁸ Parmi les raisons pour lesquelles les personnes utilisent davantage le réseau, deux réponses liées à la gratuité (coût nul et simplicité d'utilisation) ont été avancées par 84 % des personnes, et celle de la plus grande efficacité du réseau par 37,6 % des répondants. Toutefois les résultats de l'enquête ne précisent ni la répartition entre les deux réponses liées à la gratuité ni la part des personnes ayant avancé d'autres réponses.

Les enquêtes de satisfaction menées en 2021 et 2022 auprès de 800 à 900 personnes montrent des appréciations positives de la qualité de service, avec une moyenne de 8,3/10 en 2021, et 7,9/10 en 2022¹³⁹. Le critère relatif à « la tranquillité et au sentiment de sécurité » a obtenu la note la plus basse. En outre 63 % des répondants affirment que leur fréquentation a progressé depuis la gratuité.

Une enquête réalisée par une association de chercheurs auprès de 589 automobilistes, mentionne que 72 % prennent le bus plus souvent depuis l'instauration de la gratuité, 8 % ont abandonné leur voiture entre 2018 et 2022, et un tiers envisagent de le faire dans les 5 à 10 ans.

Pour mieux comprendre l'évolution des parts modales entre la voiture et le transport collectif, une enquête ménages-déplacements serait nécessaire. Les données de l'Insee sur les déplacements domicile-travail montrent que l'utilisation des transports en commun a légèrement augmenté par rapport à 2015 (8,7 %¹⁴⁰, contre 8,2 %), tandis que les véhicules motorisés sont encore le moyen de locomotion dominant pour ces déplacements (78,4 %).

Enfin, certaines autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ont réalisé des études simulant l'effet de la gratuité. Une étude pour l'Île de France¹⁴¹ prédit qu'une telle mesure pourrait entraîner une augmentation de 6 % du trafic en voyageurs-kilomètres et une réduction d'environ 2 % du trafic automobile. Près de trois quarts des déplacements reportés proviendraient de la marche, tandis que la voiture n'en représenterait que 21 %¹⁴².

De même, une étude menée sur le réseau lyonnais¹⁴³ estime que la gratuité entraînerait une hausse de fréquentation des transports collectifs de 15 %, représentant 1,7 point de part modale. Elle prévoit également des baisses de part modale de 0,6 point pour la voiture, 1 point pour la marche et 0,1 point pour le vélo.

Finalement, la seule étude solide basée sur des données observées vient de l'étranger et concerne Tallinn. Les parts modales des déplacements ont été évaluées chaque année avant et après l'instauration de la gratuité. Dès la première année de gratuité, la part modale des TCU a fortement augmenté, de 8 points, atteignant 62 %¹⁴⁴, au détriment de la voiture (- 3 points) et, surtout, de la marche (-5 points). Cette évolution n'a pas été durable et s'est inversée dès l'année suivante. Des détails sur les effets de la gratuité à Tallinn sont présentés en annexe n°3.

¹³⁹ En outre une diminution des réclamations est observée entre 2018 (744), 2021 (140) et 2022 (169).

¹⁴⁰ Source : données Insee, dossier complet de la CUD au 27 février 2024.

¹⁴¹ Comité d'expert, *Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification*, 2018. Voir notamment page 67.

¹⁴² En termes de distance parcourue (voyageurs-kilomètres), les déplacements à pied contribueraient à 41 % de l'accroissement des flux de voyageurs, contre 52 % pour les trajets en automobile.

¹⁴³ Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, 2019.

¹⁴⁴ Chaque année, une enquête intitulée *Satisfaction des résidents concernant les services publics de la ville de Tallinn* est adressée à 1 500 personnes et permet de suivre l'évolution de certains indicateurs.

B - Les effets de la gratuité à Montpellier : un report modal limité, des déséquilibres accrus sur une partie du réseau

La gratuité à Montpellier a été présentée comme un des éléments d'une politique globale en faveur du développement de la mobilité en transport collectif, en complément du développement de l'offre et de la création de nouvelles pistes cyclables. Cela faisait partie d'un choix politique assumé et présenté aux électeurs lors des élections municipales. À la différence de la majorité des AOM ayant pris la même décision, la métropole de Montpellier n'a pas accompagné immédiatement la mise en place de la gratuité par une augmentation de l'offre. Elle a souhaité rendre le réseau gratuit pour tous les métropolitains dès décembre 2023¹⁴⁵, avant fin 2025 date à laquelle la 5^{ème} ligne de tramway et la jonction de la ligne 1 avec la gare TGV seront mises en service. Avec le déploiement d'un réseau de bus-tram, lancé au printemps 2025, ce développement important de l'offre répond aux besoins de transport des habitants de la métropole, après une décennie sans changement.

De ce fait, les hausses de fréquentation observées peuvent être principalement attribuées à la gratuité. C'est pourquoi cette AOM a été retenue par les juridictions financières, qui cherchaient à réaliser un sondage auprès des usagers d'un réseau ayant expérimenté un changement de tarification à la foi significatif et suffisamment récent, pour en analyser les effets seulement six mois après l'instauration de la gratuité. Celui-ci a interrogé les usagers sur leurs pratiques de mobilité avant et après la mesure, dans le but d'estimer l'effet sur la fréquentation et le report modal.

Le sondage, réalisé en juin 2024, questionne les usagers sur l'évolution de leurs pratiques entre octobre-novembre 2023 et avril-mai 2024. La Métropole estime que les résultats pourraient présenter un biais en raison de travaux importants survenus au moment du sondage, en juin, qui aurait pu influencer les réponses. Ce point important a fait l'objet d'une vérification, qui révèle que ce biais pourrait en réalité être limité. D'abord, ces travaux ont principalement affecté le fonctionnement de deux lignes de tramway, mais l'examen des résultats différenciés pour chaque ligne ne révèle aucun écart notable entre les quatre lignes, y compris concernant l'appréciation de l'évolution de la qualité de service¹⁴⁶. Ensuite, les résultats ont fait l'objet de traitements statistiques visant à mieux refléter la structure d'âge et le lieu de résidence des abonnés. Combiné au grand nombre de réponses recueillies (11 000) ces éléments garantissent la robustesse des résultats¹⁴⁷.

¹⁴⁵ La gratuité a été mise en place progressivement : d'abord les week-ends en septembre 2020, puis pour les moins de 18 ans et les seniors en septembre 2022, et enfin pour tous les métropolitains en décembre 2023. C'est cette dernière phase, la plus significative, qui fait l'objet de cette analyse.

¹⁴⁶ Par ailleurs, les réponses concernant le changement de comportement de mobilité sont proches de celles recueillies par la Métropole début 2023, lors d'un sondage qui questionnait déjà les usagers sur les éventuels ajustements de leur fréquentation du réseau après la gratuité. L'enquête, réalisée par des cabinets spécialisés, a recueilli 2 000 réponses. Elle révèle que 53 % des interrogés indiquent qu'ils ne prévoient pas d'utiliser davantage les transports en commun, tandis que 44 % envisagent de les utiliser plus fréquemment. Ces chiffres sont comparables à ceux issus du sondage des juridictions financières, qui rapportait respectivement 49,2 % et 41,6 %.

¹⁴⁷ Sur 73 000 personnes interrogées, 11 000 réponses ont été obtenues. Les données brutes ont été redressées de façon à allouer à chaque sous-population (par tranche d'âge et lieu de résidence) un poids correspondant à sa représentation dans la population globale des abonnés (358 000 sur une population métropolitaine de 506 000 lors du recensement de 2021).

Il en ressort un report modal à ce stade limité et une dégradation de la satisfaction des usagers. L'AOM espère remédier à cette situation par le futur développement de l'offre, mais son financement sera rendu plus difficile à long terme par la quasi-disparition des recettes tarifaires.

1 - Un effet sur la fréquentation entre fin 2023 et début 2024 d'environ +20 %

La gratuité a eu des effets contrastés sur les comportements des usagers : la majorité n'a pas changé ses habitudes, un grand nombre a augmenté sa fréquentation, tandis qu'une minorité l'a réduite. L'estimation de l'impact sur la fréquentation nécessite de prendre en compte également le nombre de trajets réalisés en plus ou en moins par chaque personne, ce qui a été demandé aux sondés. Le tableau présente les résultats.

Tableau n° 6 : décomposition de l'évolution de la fréquentation avant/après l'instauration de la gratuité pour tous les métropolitains fin 2023

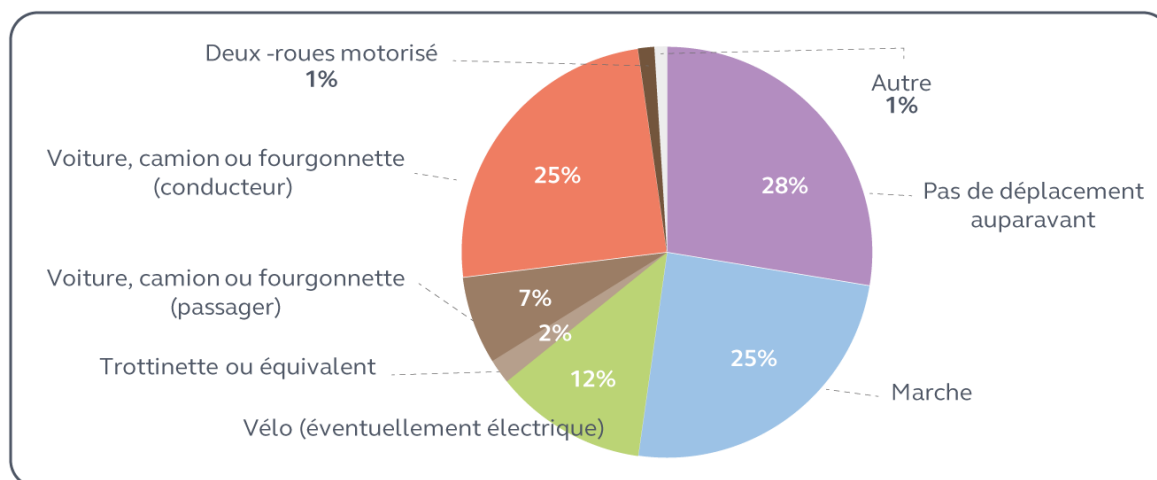
Changement de comportement	Part des répondants dont la fréquentation a évolué	Contribution à la variation de la fréquentation totale (trajets)
Hausse de fréquentation :	41,6 %	+24 %
Baisse de fréquentation :	4,8 %	-4 %
Pas de changement :	49,2 %	0 %
Évolution nette de la fréquentation :		+20 %

Source : Calcul Cour des comptes, d'après les résultats du sondage auprès des usagers du réseau de transport collectif TaM. Les sondés sont interrogés sur leur changement de comportement entre octobre-novembre 2023, avant la gratuité pour tous les métropolitains, et avril-mai 2024, après la gratuité. Au-delà de la nature du changement de comportement, le sondage a également recueilli le nombre de trajets réalisés en plus ou en moins, ce qui permet d'évaluer l'impact de la gratuité sur la fréquentation.

Au total, l'évolution nette estimée de la fréquentation entre octobre-novembre 2023 et avril-mai 2024 est donc de +20 %. La métropole n'a pas fourni d'estimation spécifique de l'évolution de la fréquentation directement liée à l'instauration de la gratuité pour tous les métropolitains fin 2023. Elle met en avant une augmentation globale de la fréquentation de 35 % entre 2019 et 2024. Or cette longue période couvre les trois phases de mise en œuvre de la gratuité mais également d'autres évolutions qui ne sont pas liées à cette mesure. Elle ne permet donc pas d'isoler précisément les effets de la gratuité seule. Au total, les deux estimations ne sont pas incompatibles, différents facteurs ayant pu pousser la fréquentation à la hausse depuis 2019.

2 - Un report modal important depuis les modes doux, avec un bilan environnemental incertain

Le sondage a interrogé les personnes ayant changé leurs habitudes de fréquentation sur les moyens de transports alternatifs au TCU qu'elles utilisaient auparavant. Il a permis d'estimer le report modal induit par la gratuité, comme illustré dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 18 : origine du report modal en pourcentage des trajets additionnels

Source : Calcul Cour des comptes, d'après les résultats du sondage auprès des usagers du réseau de transport collectif TaM. Le sondage a interrogé les personnes ayant changé leurs habitudes de fréquentation sur les moyens de transports alternatifs au transport collectif urbain qu'elles utilisaient auparavant, permettant d'estimer le report modal.

Une part significative des trajets additionnels réalisés, soit 28 %, correspond à de « nouveaux » déplacements, ou déplacements « induits », qui n'étaient pas effectués avant la gratuité. Seuls 33 % des trajets additionnels étaient auparavant réalisés en véhicule polluant (moto, voiture) en tant que conducteur ou en tant que passager. Le report modal le plus important concerne les modes doux, avec 39 % de trajets qui étaient effectués à pied, en vélo ou en trottinette.

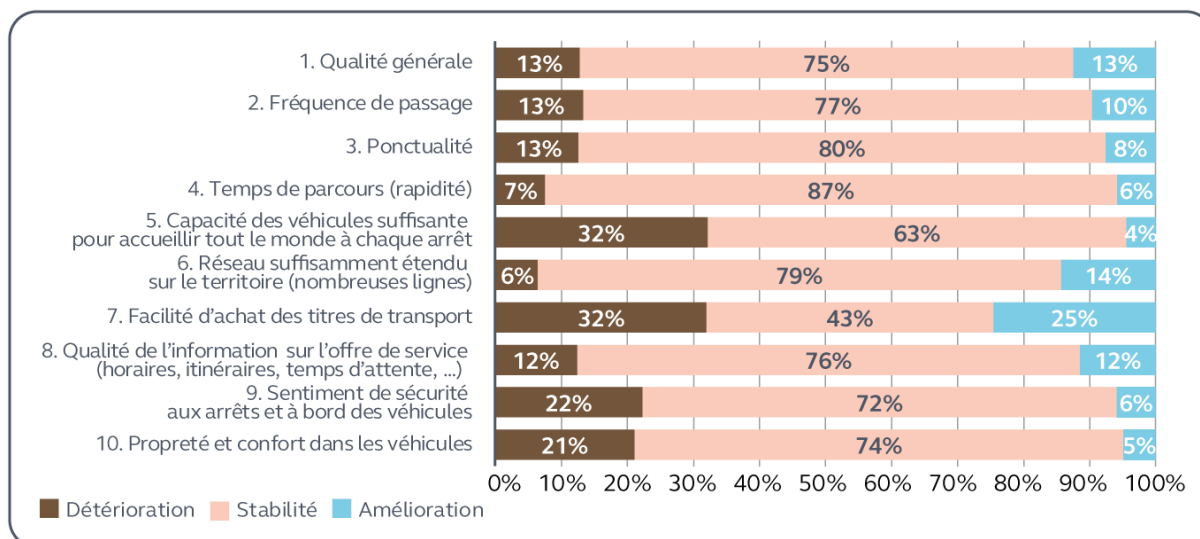
Ainsi, bien que la gratuité ait entraîné pour une partie un report modal depuis la voiture vers les transports collectifs urbains moins polluants, elle a également conduit à une diminution des trajets effectués en modes actifs, qui sont bénéfiques en termes d'environnement. Par ailleurs, la pratique de la marche et du vélo est bénéfique pour la santé.

3 - Une instauration de la gratuité qui a dégradé la satisfaction de certains usagers et qui a renforcé la saturation du réseau dans le centre-ville

L'instauration, le 21 décembre 2023, de la gratuité à Montpellier s'est faite dans un contexte de saturation du réseau depuis plusieurs années. La métropole a donc dû modifier le règlement d'exploitation pour interdire la montée à bord des vélos et trottinettes non pliés, en raison du manque de place.

Le sondage réalisé par les juridictions financières a recueilli l'avis des usagers sur l'évolution de la qualité du service entre fin 2023 et début 2024. Le graphique ci-dessous présente les résultats pour les usagers du tramway, qui représente les trois quarts du trafic.

Graphique n° 19 : appréciation de l'évolution de la qualité de service du tramway entre octobre-novembre 2023 et avril-mai 2024



Source : Cour des comptes, sondage auprès des usagers du réseau de transport collectif TaM

S'agissant de la facilité d'accès aux titres de transports gratuits (7), les avis sont partagés. En effet, la gratuité étant réservée aux résidents métropolitains, il est nécessaire de détenir un passe obtenu sur présentation d'un justificatif de domicile. Une part importante des répondants juge cette évolution négativement, tandis qu'une autre l'évalue positivement. Cette divergence s'explique probablement par le mode de distribution des passes gratuits essentiellement par le canal numérique (internet ou smartphone), tandis que les trois points de vente physiques ont été saturés. Ainsi, ceux qui maîtrisent les outils numériques ont trouvé l'obtention des titres facile, tandis que d'autres ont rencontré des difficultés.

S'agissant de la qualité de service, la perception globale de l'évolution est mitigée, avec autant de déclaration de dégradation que d'amélioration. Certains critères montrent une évolution défavorable, notamment la capacité des véhicules à accueillir tous les passagers à chaque arrêt (numéro 5 dans le graphique). Parmi les usagers qui utilisent davantage les TCU, deux raisons majeures se distinguent : le transport est désormais considéré comme financièrement abordable par 64 % d'entre eux, et la simplicité d'accès aux véhicules sans nécessité d'achat ou de validation, mentionnée par 44 %. Pour ceux qui ont diminué leur usage, les explications principales sont la difficulté d'accès aux véhicules due à l'affluence et aux complications liées à l'obtention des titres, citées par 44 % des répondants, ainsi que la dégradation de la qualité de service (36 %).

S'agissant de la fréquentation, le sondage fait apparaître trois catégories. Les usagers occasionnels ont intensifié leur utilisation du réseau, avec une augmentation de la fréquentation concentrée dans le cœur de la métropole. L'utilisation du tramway pour des trajets courts est devenue plus fréquente, avec de nouveaux trajets réalisés en heures de pointe plus qu'en heures creuses, ce qui a renforcé la saturation du réseau en centre-ville.

Les usagers réguliers qui utilisaient déjà quotidiennement le réseau (à 85 % pour se rendre sur leur lieu de travail ou d'étude), sont les plus mécontents de la dégradation de la qualité de

service : environ 40 % d'entre eux ont critiqué la dégradation liée à l'affluence. Ils ont été deux fois plus nombreux que les autres à réduire leur fréquentation.

Les habitants de la périphérie de la Métropole, usagers moins habituels du réseau mais également bénéficiaires de la gratuité, ont moins augmenté leur fréquentation et ceux qui l'ont fait l'ont fait moins fortement que les usagers du centre-ville, alors qu'ils sont les plus susceptibles de délaisser leur voiture pour prendre les transports en commun. Ceci est en grande partie lié à l'absence d'offre nouvelle.

Le premier bilan de la gratuité montre donc une hausse de la fréquentation liée en partie seulement au report modal à partir de la voiture et concernant beaucoup les usagers occasionnels du centre de la métropole, pour un coût financier important. L'impact sur le report modal deviendra normalement plus important à la suite de l'augmentation de l'offre de transport en commun urbain (TCU) et du développement du vélo, mais la mise en service de la nouvelle ligne de tramway pourrait aussi conduire à une saturation supplémentaire du cœur de réseau.

IV - Remobiliser l'outil tarifaire tout en traitant l'enjeu social

Il est important d'arrêter une dynamique tarifaire cohérente avec les évolutions d'offre, en particulier son augmentation, tout en proposant une tarification solidaire ciblée sur les plus défavorisés.

A - Des abonnements et des dézonages dont la pertinence dépend du degré de fréquentation des réseaux

La multiplication des formules d'abonnement et de dézonage a des effets positifs sur la fréquentation des transports collectifs, notamment en fidélisant les usagers. Elle a parfois des effets induits sur la saturation de certains réseaux denses et étendus.

La formule d'abonnements illimités répond au besoin de déplacements fréquents notamment dans le cadre de trajets domicile-travail. Elle a toutefois des effets négatifs sur les comportements de déplacements pour les petites distances : réduisant à zéro le coût d'un trajet supplémentaire, elle peut favoriser une utilisation opportuniste des réseaux, ce qui peut saturer ces derniers notamment dans le cœur d'agglomération, où l'offre est la plus dense. Cette saturation peut décourager les trajets plus longs depuis la périphérie vers le centre, qui présentent des enjeux sociaux et environnementaux essentiels.

Le sujet est surtout critique pour les réseaux très étendus et très fréquentés. En Île-de-France, environ deux tiers des déplacements sont réalisés avec des forfaits illimités, ce qui contribue inévitablement à la saturation du réseau. Ceci pose la question du niveau de prix de l'abonnement.

L'instauration du dézonage a été justifiée par des considérations d'équité sociale ou territoriale. Elle peut toutefois avoir des inconvénients sur des réseaux très étendus et saturés, comme les réseaux franciliens et lyonnais : la déconnexion du prix payé et du coût peut dans ce cas dégrader leur qualité et leur situation financière. Cet effet est toutefois difficile à démontrer. D'un côté, en Île-de-France, le dézonage des abonnements en 2015 ne semble pas avoir eu

d'effet significatif sur la fréquentation. Même si les modes RER, Transilien et bus de banlieue ont vu leur fréquentation progresser de manière plus marquée au cours des deux années qui ont suivi, à une échelle de temps plus longue, la mise en place du forfait toutes zones ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur la fréquentation des transports franciliens, dont les tendances se sont poursuivies¹⁴⁸. D'un autre côté, à plus long terme, une tarification indépendante des distances parcourues pourrait être un vecteur d'augmentation de la portée des déplacements et donc d'étalement urbain, comme le montre une étude du CGDD¹⁴⁹.

La disparition de la tarification à la distance : une singularité française

Depuis le dézonage effectué en Île-de-France en février 2025 sur les tickets (après celui opéré sur les abonnements en 2015), tous les réseaux en France proposent une tarification « plate » indépendante de la distance. Cette situation fait figure d'exception au regard des autres pays européens.

Il existe deux grands systèmes tarifaires en Europe : soit le prix dépend du nombre de zones parcourues indépendamment de leur taille ou de leur localisation, soit le système est plus complexe et considère l'éloignement par rapport au centre. Dans cette deuxième situation, le ticket unitaire s'achète presque au cas par cas selon le trajet voulu, l'abonnement peut, quant à lui, être plus intéressant en incluant le centre plutôt que seules des zones de banlieue. Ci-après quelques exemples :

Allemagne : à Berlin, la zone centrale est délimitée par une ceinture ferroviaire, avec trois zones tarifaires. À Munich, le titre peut être valable sur une sélection de zones (9 en tout) ;

Royaume-Uni : Londres a neuf zones concentriques, et les tarifs varient selon les zones traversées (il est plus cher de parcourir les 3 zones les plus éloignées que les plus centrales par exemple). À Newcastle, le tarif dépend du nombre de zones parmi les 4 disponibles ;

Espagne : la communauté de Madrid est divisée en six zones, avec des distinctions tarifaires selon le mode de transport. Barcelone applique une zone unique dans la ville-centre, mais une tarification zonale pour les zones périurbaines ;

Pays-Bas : il s'agit d'un exemple intéressant de coopération entre différents échelons territoriaux. Sur l'ensemble des réseaux urbains et sur le train, il est possible d'utiliser un unique titre pour des trajets de longueur très différentes. Le pays est maillé par un découpage zonal et l'usager paie le nombre de zones traversées pour un voyage interzones. La zone centrale d'Amsterdam est réduite (quelques kilomètres), les zones rurales sont bien plus étendues ;

Italie : la plupart des réseaux adoptent une tarification zonale. Milan a neuf zones concentriques, tandis que Rome, Turin et Florence en ont une seule, requérant un titre spécial pour voyager au-delà.

La part importante des voyages réalisés avec des abonnements illimités, le caractère moins rémunérateur de ceux-ci et la disparition de la tarification à la distance, incitent à réfléchir sur l'ampleur de ces dispositifs et surtout sur le niveau de tarification associé. Ces enjeux sont cruciaux avec l'arrivée des services express régionaux métropolitains (SERM).

¹⁴⁸ Cf. une analyse du Trésor.

¹⁴⁹ Ministère de l'environnement, CGDD, *Politique de tarification des transports et formes urbaines*, 2016. Cette étude suggère que le dézonage de la tarification Navigo mis en place en 2015 pourrait se traduire, à long terme, par un accroissement de 6 % de la superficie urbaine et une baisse de la densité au centre de l'agglomération de - 5 à - 12 %.

B - Un essor des nouveaux usages numériques qui pourrait constituer une opportunité pour reprendre en main l'outil tarifaire

L'achat des titres de transport est un frein majeur à l'utilisation des transports en commun. La dématérialisation des titres, notamment pour la clientèle occasionnelle, est un levier pour encourager leur utilisation.

L'*open paiement* permet un paiement immédiat du trajet en utilisant directement une carte bancaire sur les valideurs, ce qui facilite ainsi l'accès au réseau sans être contraint d'acheter un abonnement ou un ticket. Il toucherait en 2024 une trentaine de réseaux. Les retours d'expérience montrent qu'il attire très vite un grand nombre de voyageurs, et se substitue à 30 à 40 % des titres occasionnels classiques¹⁵⁰. Il séduit notamment les visiteurs extérieurs, qui n'ont plus à attendre aux distributeurs. Il entraîne des augmentations de fréquentation et une baisse de la fraude. Il génère en outre des économies significatives pour les exploitants en réduisant le nombre d'équipements embarqués et les ventes à bord, ou sur les canaux de distribution physique. Cette technologie de rupture semble être sur le point d'être déployée massivement.

Le post-paiement, introduit dans les années 2010, permet de facturer les trajets le mois suivant, offrant ainsi une flexibilité tarifaire, avec la possibilité d'ajuster la tarification *a posteriori* en fonction des trajets effectués. Ce type de tarification est encore balbutiante et rencontre un succès variable¹⁵¹.

Ces outils pourraient faciliter la réintroduction d'un « signal prix » reflétant davantage l'utilisation faite du réseau, équilibrant la tarification entre les abonnés et les voyageurs occasionnels. Ils pourraient également faciliter l'attribution de tarifs solidaires occasionnels, visant ainsi un public plus large et répondant à une demande jusqu'alors insatisfaite, car la plupart des tarifs sociaux et solidaires sont réservés aux abonnés.

Alors qu'elle est déjà déployée dans des agglomérations de taille moyenne, et dans de nombreuses métropoles en France comme à l'étranger, dans le cas de l'Île-de-France, une telle solution a pour l'instant été écartée. La réforme de la grille tarifaire de janvier 2025, a certes réduit le nombre de tarifs, mais elle a introduit une complexité pour les visiteurs occasionnels : l'existence de deux titres différents pour le réseau de surface (bus et tramway) et le réseau ferré (métro et RER).

¹⁵⁰ À titre d'exemple le dispositif d'*open-payment* sur le réseau de la Métropole d'Aix Marseille Provence représentait 41 % des achats de titres unitaires 6 mois après son lancement. Un autre exemple : sur le réseau de Lyon, plus de 8 millions de ventes réalisés en 1 an après son lancement (donnée juin 2023), l'*open paiement* représente plus d'un ticket sur 2 vendus et 11 % des recettes globales en 2023.

¹⁵¹ Tours a été le premier réseau à le mettre en place en 2007, suivi en 2008 par Belfort, Nancy 2012, Brest 2012, Quimper et Lorient 2012, Nantes 2013, Creil 2013, Angers 2014 Cf. [Thèse Bouteiller VF 100 090115 1903pdf \(halscience\)](#).

C - Traiter les enjeux sociaux par une tarification solidaire ciblée et une simplification des démarches

La tarification solidaire s'est peu à peu développée dans les TCU mais elle reste encore minoritaire par rapport aux réductions tarifaires en fonction du statut. Un développement de cette tarification permettrait un meilleur ciblage social, une simplification administrative et une limitation des pertes de recettes.

1 - Le passage à la gratuité : des effets redistributifs incertains et un impact financier important au regard de mesures plus ciblées

Les personnes modestes et les jeunes sont surreprésentés parmi les usagers des transports en commun urbains (TCU). Ils sont donc les premiers bénéficiaires des mesures de gratuité. Les mesures de gratuité ont donc *a priori* un effet redistributif. Toutefois, la gratuité fragilise le modèle économique du TCU et limite son développement à moyen terme, avec un impact sur les usagers qui n'ont pas d'alternative et qui sont surtout les plus précaires. La coexistence de réseaux gratuits ou non et se jouxtant parfois peut en outre accentuer une forme de fracture territoriale, comme le souligne l'UTPF.

Les nombreuses tarifications réduites basées sur le statut ne permettent pas de cibler correctement les populations les plus défavorisées. Les mesures ciblées sur les ménages les plus modestes par des tarifications solidaires assises sur des critères de revenus sont ainsi plus efficaces pour opérer une redistribution car elles maintiennent un tarif standard pour les plus aisés. Elles présentent surtout l'avantage de préserver les capacités de financement du réseau et d'assurer la pérennité de son modèle économique et de son développement futur.

Comme le souligne le Cerema « *Les politiques de gratuité totale en France souffrent encore d'un manque d'évaluation a posteriori de la plus-value des politiques de gratuité par rapport à celles de tarifications solidaires, en termes d'accès au réseau de TCU. Il s'agirait notamment d'évaluer si la gratuité permet de capter des usagers en situation précaire que la tarification solidaire ne parvient pas à attirer sur le réseau de TCU, et d'identifier les raisons à ce changement de comportement : prix encore trop élevés avec la tarification solidaire, obstacle symbolique du tarif, utilisation du réseau de TCU à d'autres fins que le déplacement, etc.* ».

2 - L'enjeu de la simplification du parcours usagers

Les personnes en situation de fragilité économique ont souvent du mal à tirer parti des tarifs préférentiels. Pour limiter la fraude et s'assurer que les titres à tarif réduit sont bien achetés par les ayant droits, les opérateurs doivent établir des procédures de contrôle qui complexifient l'achat. En conséquence, certains potentiels bénéficiaires se retournent souvent vers le titre le plus simple à acquérir : le titre unitaire.

La gratuité totale des transports résout de manière radicale ce problème d'accès aux tarifications sociales et solidaires, permettant à chacun de bénéficier de l'offre de transport sans aucune autre démarche. Mais elle présente des inconvénients nombreux.

La tarification solidaire pose donc parfois un problème d'accès. Le président de la Communauté urbaine de Dunkerque rappelait ainsi que la tarification solidaire, existant avant

le passage à la gratuité totale avait été un échec, avec une baisse du taux d'utilisation des transports collectifs¹⁵², ce qui l'a amené à mettre en place une gratuité totale.

Il est donc important de faciliter le parcours usager pour permettre l'accès aux tarifications solidaires. La Direction interministérielle du numérique (DINUM) et le Gart travaillent en partenariat pour favoriser le partage de données entre les administrations et les AOM¹⁵³, dans le but de limiter le non-recours aux aides mises en place par les AOM. Certaines AOM ont lancé des initiatives utilisant les « API » (interfaces permettant d'échanger des données entre administrations¹⁵⁴) pour vérifier directement l'éligibilité aux tarifs réduits, évitant ainsi de demander des justificatifs aux usagers et rendant l'attribution automatique. Les administrations concernées comprennent la DGFIP, France travail, la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF), la sécurité sociale, etc. Par exemple, en Artois, l'AOM a engagé une démarche pour faire bénéficier de tarifs préférentiels les demandeurs d'emploi, tandis qu'à Brest une démarche similaire existe pour les étudiants.

Ces dispositifs reposent cependant exclusivement sur une logique de statut (API C2S, AAH, RSA...). Seule l'API Impôt Particulier, gérée par la DGFIP, permet de vérifier les ressources de l'usager, mais cette dernière ne permet pas d'identifier les ayants-droits du foyer fiscal. Le Gart souligne également l'intérêt pour les AOM d'avoir des informations globales anonymisées permettant d'avoir une bonne vision de la situation sociale sur leur périmètre.

D - Un accompagnement nécessaire de l'État pour encourager les autorités organisatrices des mobilités à reconsidérer l'outil tarifaire

La politique de transport est, particulièrement pour les TCU, largement décentralisée. Au-delà de la définition du cadre législatif et réglementaire, l'État doit s'assurer que l'ensemble des strates de collectivités sont en capacité – technique, organisationnelle et financière – d'assumer leurs compétences en matière de mobilités. Pour assurer ce suivi, l'État n'a pas les capacités techniques, humaines et d'organisation des AOM. Il a donc surtout, au-delà du contrôle des obligations des AOM, un pouvoir d'incitation et de concertation, plus facile à exercer quand il a des moyens financiers disponibles.

1 - La nécessité d'améliorer l'accès aux données techniques et économiques sur les réseaux

Les données sur les transports collectifs urbains sont dispersées. La principale source est l'enquête TCU, réalisée chaque année depuis 1970 en partenariat entre le Gart, l'UTPF, la DGITM (financier) et jusqu'en 2017, le Cerema qui en assurait le pilotage. Depuis le Gart et l'UTPF gèrent seuls la base de données, le Cerema estimant qu'il n'avait plus les moyens d'y

¹⁵² Voir Sénat, *La gratuité totale des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?*, 2019.

¹⁵³ L'article L.1148 du code des relations entre le public et l'administration, autorise les administrations à échanger entre elles les informations nécessaires pour traiter une demande du public.

¹⁵⁴ *Application programming interface* ou « interface de programmation d'application » connectant un logiciel ou un service à un autre afin d'échanger des données et des fonctionnalités. Voir apigouv.fr

participer. À la suite des faibles taux de réponse, le questionnaire de l'enquête a été simplifié¹⁵⁵. Cela a conduit à une perte de détails, par exemple sur les tarifs et les recettes associées, alors que ces éléments seraient utiles pour analyser les évolutions de la politique tarifaire (cf. IV.A. du chapitre III). Cette enquête nationale ne repose toutefois sur aucune obligation légale et réglementaire.

Les publications basées sur cette enquête se sont raréfiées, comme en témoigne la disparition des « panoramas des transports collectifs urbains » du Cerema. Bien que les juridictions financières soient conscientes des défis liés à la réalisation de cette enquête, elle demeure la seule source de donnée permettant d'avoir une vision d'ensemble, tant sur les aspects techniques qu'économiques et financiers. L'enquête alimente par ailleurs les statistiques nationales du transport urbain qui figurent dans « le bilan annuel des transports ». Son maintien, voire son développement, est crucial pour toute analyse sur les TCU.

Le désengagement du Cerema dans les analyses nationales concernant les transports collectifs urbains n'est pas sans lien avec les évolutions récentes de son statut¹⁵⁶ et de sa gouvernance¹⁵⁷, qui orientent davantage les missions de l'établissement public vers un soutien accru aux collectivités locales.

Un rapport ministériel [sur le modèle économique des transports collectifs](#) avait recommandé la création d'un « *observatoire national de la tarification pour faciliter le partage d'expériences sur la tarification solidaire et la diffusion de pratiques innovantes comme le 'pay as you go' ou le paiement par sms* ». Selon des représentants de la DGITM il n'était pas exclu que cet observatoire joue un rôle de plateforme accueillant également des éléments d'évaluation. La DGITM s'était tourné naturellement vers le Gart, détenteur des données de l'enquête TCU. Cependant celui-ci a refusé pour éviter un conflit d'intérêt. Le caractère commercialement sensible des données peut également constituer un frein à leur partage. La DGITM a alors recherché d'autres partenaires sans succès jusqu'à présent.

La production et le partage de données sur les transports collectifs urbains sont essentiels pour mieux appréhender les impacts des politiques publiques et pour élaborer des tarifications plus durables. Il est nécessaire que l'État assume cette mission, sous peine de voir les sources de données se raréfier.

2 - Une réflexion économique à renforcer

L'augmentation de l'usage des TCU est nécessaire pour l'atteinte des objectifs nationaux en matière de développement durable. Ce défi, couplé aux tensions financières, souligne la nécessité d'une réflexion économique sur les pratiques de tarification permettant d'atteindre ces objectifs à moindre coût.

¹⁵⁵ À côté de l'enquête annuelle TCU existait un « annuaire tarification » fournissant des informations complètes sur les tarifs pratiqués par les AOM. Il a été abandonné en 2016.

¹⁵⁶ Ce dernier permet aux collectivités d'attribuer des marchés publics au Cerema sans les obligations de publicité et de mise en concurrence du code de la commande publique (Cf. [décret N° 2022-897 Du 16 Juin 2022 Modifiant le statut du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement \(Cerema\)](#))

¹⁵⁷ L'évolution du Cerema s'appuie sur un changement majeur de sa gouvernance, dont les instances ont été installées le 16 mai 2023. Désormais, les collectivités adhérentes siègent à part égale avec l'État au sein du conseil d'administration et du conseil stratégique dont la présidence est confiée à des élus locaux.

Il existe une méthodologie officielle pour l'évaluation socioéconomique des projets de transport, qui pourrait être utile pour analyser les choix de tarification des transports collectifs urbains. Cette méthode prend en compte de nombreux enjeux : au-delà des coûts marchands et des gains de temps, elle considère les effets sur les émissions de gaz à effet de serre, les polluants locaux, le bruit, la santé et l'accidentalité, ainsi que le coût associé à la dépense publique, appelé coût d'opportunité des fonds publics (COFP). Ces outils appliqués à des cas concrets pourraient utilement éclairer le débat public.

Une obligation légale prévoit que tout projet d'infrastructures reposant pour tout ou partie sur un financement public doit faire l'objet d'une évaluation socioéconomique *ex ante*¹⁵⁸ et *ex post*¹⁵⁹. Un tel examen préalable, dans le cas des grandes AOM, pour tout projet de baisse tarifaire significative, en particulier la gratuité, permettrait de comparer différents choix tarifaires possibles en tenant compte de leurs implications financières et de leur impact sur le développement de l'offre. Dans celui des réseaux de faible taille, son opportunité apparaît moins assurée, compte tenu de l'enjeu financier limité. Il revient à la DGITM d'assurer un suivi et de faire preuve de discernement pour inciter à la pratique de ce type d'évaluation en tant que de besoin.

3 - Prendre en compte la contribution des usagers dans l'attribution des aides de l'État

L'État contribue de manière minoritaire au financement des TCU, mais son aide peut être décisive pour le développement des réseaux à certains moments-clefs. En effet, il intervient principalement pour soutenir l'investissement, hormis en 2023 où une aide exceptionnelle a été attribuée notamment pour compenser la hausse des coûts de l'énergie. En particulier, depuis le Grenelle de l'Environnement un soutien spécifique est apporté aux projets de transports collectifs routiers (bus en site propre) et guidés (tramway et métro) portés par les AOM hors IDF. Quatre appels à projets pour ces transports collectifs en site propre (TCSP) ont permis de financer 2,5 Md€. Ces aides sont attribuées sans considération de la contribution des usagers aux transports collectifs et peuvent ainsi faciliter financièrement la mise en place de mesures de gratuité ou de baisses de tarifs, ce qui n'est pas leur objectif. Dans de telles situations, elles désavantageraient d'autres collectivités locales qui ont une politique tarifaire plus équilibrée. Une modulation de l'aide en fonction de la contribution des usagers pourrait être introduite, comme dans d'autres pays européens. Une disposition liant aide de l'État et contribution des usagers existe ainsi en Espagne¹⁶⁰. Plusieurs pays établissent aussi des objectifs pour le taux de

¹⁵⁸ L'obligation réglementaire de produire une évaluation socio-économique des « grands projets » d'infrastructure de transport, reposant pour tout ou partie sur un financement public, a été introduite par l'article 14 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), et codifiée aux articles L. 1511-1 à L. 1511-6 du code des transports.

¹⁵⁹ Conformément aux dispositions du code des transports (art L. 1511-6), les grands projets d'infrastructure de transport font l'objet d'un bilan de leurs effets socio-économiques et environnementaux dans un délai de 3 à 5 ans après la mise en service (ils sont appelés communément les « Bilans LOTI »).

¹⁶⁰ D'après l'article 59 de la loi sur la mobilité durable, l'État exige que les redevances payées par les usagers couvrent au moins 25 % des coûts d'exploitation pour attribuer un financement aux transports collectifs urbains de voyageurs.

couverture des coûts d'exploitation par les recettes. Par exemple, en Italie, un décret législatif de 1997 exige que les revenus des tarifs couvrent au moins 35 % des coûts d'exploitation. Le ratio moyen atteint est d'environ 30 %. L'Islande a récemment fixé un objectif de 40 % pour la région de Reykjavik. Au Japon, les opérateurs de chemins de fer privés doivent généralement récupérer 100 % de leurs coûts d'exploitation grâce aux revenus des tarifs, des subventions étant accordées dans les zones moins peuplées¹⁶¹.

Cette modulation des aides ne peut cependant qu'accompagner une politique tarifaire plus ambitieuse des AOM.

¹⁶¹ Source : OCDE-FIT, *The Future of Public Transport Funding*, 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le niveau déjà élevé du versement transport et les contraintes financières des AOM plaident pour accroître les tarifs afin d'améliorer l'offre. Certaines préoccupations, qui pourraient malgré tout justifier une modération tarifaire, telles que les attentes des usagers, les effets environnementaux et les enjeux sociaux, sont en grande partie infondées.

Les sondages révèlent que le prix ne constitue pas un frein à l'usage des TCU, excepté pour les usagers les plus défavorisés.

Concernant l'argument environnemental, bien que la gratuité augmente la fréquentation, elle n'entraîne pas toujours un report modal suffisant depuis la voiture. Un sondage réalisé par les juridictions financières à Montpellier juste après l'instauration de la gratuité a montré que celle-ci avait attiré surtout des personnes qui se déplaçaient à pieds ou à vélo, entraînant un bilan santé-environnement négatif. La hausse de fréquentation a par ailleurs conduit à saturer davantage un réseau déjà très fréquenté, provoquant une insatisfaction chez de nombreux usagers, certains ayant même réduit leur fréquentation.

Dans les réseaux de taille significative, seul le développement de l'offre peut attirer de nouveaux usagers, notamment des automobilistes. L'exemple de Lyon montre qu'une augmentation dynamique des tarifs, accompagnée d'améliorations de l'offre et de la qualité de service, peut satisfaire les usagers, provoquer le report modal, et améliorer le financement. Un tel cercle vertueux semble accessible, sauf pour les petits territoires, et doit être recherché. Il est facilité par des mesures visant à limiter l'usage de la voiture, dont l'acceptabilité est favorisée si l'offre de transports collectifs urbains s'améliore.

Pour des AOM de taille intermédiaire la gratuité peut apparaître comme une alternative attrayante car elle peut permettre, à court terme, d'augmenter la fréquentation à un coût inférieur à celui du développement de l'offre. Toutefois cette stratégie est risquée à long terme car elle peut nuire financièrement au développement du réseau.

Plutôt que de développer la gratuité, il est préférable de mettre en place des dispositifs ciblés sur les personnes les plus vulnérables, sur critère de revenu, dites « tarifications solidaires ». Une simplification des démarches administratives pour l'obtention de ces tarifs préférentiels est néanmoins nécessaire.

Une tarification à l'usage, différenciée dans l'espace et éventuellement dans le temps (heures creuses/pleines, pics de pollution) peut également constituer un outil pour orienter le comportement des usagers. Cela aide à optimiser l'utilisation des réseaux et peut contribuer à réduire la saturation dans les parties centrales des réseaux, souvent sous tension dans les grandes agglomérations. Compte tenu du développement des abonnements permettant une utilisation illimitée du réseau, les tarifs uniques et le dézouage aboutissent à une déconnexion entre coût et tarif.

Bien que la tarification des transports collectifs urbains soit décentralisée, l'État a un rôle à jouer. Il devrait veiller à la production et au partage des données technico-économiques sur les TCU, en maintenant voire améliorant l'enquête nationale annuelle sur les transports collectifs urbains. De plus, dans les AOM regroupant plus de 100 000 habitants, il pourrait inciter à la réalisation d'une évaluation socioéconomique des projets de gratuités. Enfin, une

modulation des aides de l'État en fonction de la contribution des usagers pourrait être introduite.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. veiller à préserver la part d'usagers payant un tarif standard en recentrant les réductions tarifaires sur les critères de ressources (AOM, GART, ministère chargé des transports ; 2026) ;*
 - 4. faciliter les démarches des AOM pour accéder aux informations nécessaires à l'octroi automatique des tarifs préférentiels pour les personnes vulnérables (ministère chargé des transports, ministère de l'économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; 2026) ;*
 - 5. améliorer l'enquête nationale sur les transports collectifs urbains, notamment en renforçant les obligations d'information des opérateurs et des AOM (ministère chargé des transports ; 2027) ;*
 - 6. inciter les AOM regroupant plus de 100 000 habitants à réaliser et à publier une évaluation socioéconomique ex ante et ex post des changements tarifaires significatifs (ministère chargé des transports ; 2026) ;*
 - 7. prendre en compte pour l'octroi des aides de l'État aux AOM la contribution des usagers au financement des TCU (ministère chargé des transports ; 2027).*
-

Liste des abréviations

AFIT-France.....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
BHNS	Bus à haut niveau de service
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CCAS	Caisse centrale des activités sociales
CCSPL	Commissions consultatives des services publics locaux
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CSS.....	Complémentaire santé solidaire
CGDD	Commissariat général au développement durable
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et de mobilités
DSP	Délégation de service public
EMD.....	Enquête ménages-déplacements
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FMD	Forfait mobilité durable
GART	Groupement des autorités responsables des transports
IDF	Île-de-France Mobilité, AOM de l'Île-de-France
IDFM.....	LOM : Loi d'orientation des mobilités de décembre 2019
NOTRe	Loi du 7 août 2015 de nouvelle organisation territoriale de la république
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDM.....	Plan de mobilité
RSA.....	Revenu de solidarité active
R/D	Ratio des recettes tarifaires sur les dépenses d'exploitation
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SPIC	Services publics industriels et commerciaux
SPL.....	Société publique locale
TAD	Transport à la demande
TC.....	Transports collectifs
TCSP	Transport collectif en site propre
TCU.....	Transport collectif urbain
UTPF	Union des transports publics et ferroviaires
VFE	Véhicules à faibles émissions
VM	Versement mobilité
ZFE.....	Zone à faibles émissions

Annexes

Annexe n° 1 : liste des rapports des CRC examinés	102
Annexe n° 2 : analyse de l'application de l'obligation légale d'offrir un tarif réduit pour les plus défavorisés	105
Annexe n° 3 : les transports urbains gratuits : données et retour d'expérience.....	110
Annexe n° 4 : données financières relatives aux AOM et aux opérateurs, hors IDF	119
Annexe n° 5 : indicateurs de performance commerciale des réseaux de transport collectif urbain	125
Annexe n° 6 : données relatives au remboursement par les employeurs des frais d'abonnement aux transports publics.....	129
Annexe n° 7 : éléments sur les évolutions tarifaires.....	131
Annexe n° 8 : études de cas : éléments d'analyse sur l'évolution des finances des AOM lors de l'instauration de la gratuité	133
Annexe n° 9 : analyse microéconomique des conditions de développement de la fréquentation et de l'amélioration du financement	137

Annexe n° 1 : liste des rapports des CRC examinés

CRC	Agglomération	Exercices couverts	Titre du rapport	Délibéré le
Hauts-de-France	Artois	2019-2023	Syndicat mixte Artois mobilités	02/12/2024
	Dunkerque	2018 et suivants	Communauté urbaine de Dunkerque	04/10/2024
	Calais	2017 à 2022	Syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisais	21/03/2024
	Boulogne sur Mer	2018-2022	Communauté d'agglomération du Boulonnais Enquête nationale sur la délégation de gestion par les collectivités territoriales Enquête régionale sur la tarification des services locaux de mobilité	07/03/2024
	Lille	2018 à 2022	Métropole européenne de Lille Enquête régionale sur la gestion de la tarification des services de mobilité urbaine	29/02/2024
	Maubeuge	2018-2022	Syndicat mixte de transports urbains de la Sambre Tome 2 - enquête régionale	16/02/2024
	Amiens	2018-2023	Communauté d'agglomération « Amiens métropole » Tome 2 - enquête régionale sur la tarification des services de mobilité urbaines (Département de la Somme) Exercices 2018 et suivants	01/02/2024
	Valenciennes	2018-2022	Syndicat intercommunal de mobilité et d'organisation urbaine du Valenciennois (SIMOUV) (Département du Nord) Exercices 2018 et suivants	17/02/2023
	Douai	2017 à 2020	Société de transports de l'arrondissement de Douai (STAD) Enquête régionale sur l'impact de la crise sanitaire sur les délégations de service public	03/02/2022
	Lille	2018 à 2022	Contrôle des comptes produits par le concessionnaire, la société anonyme Keolis Lille Métropole (KLM)	29/02/2024
Auvergne-Rhône-Alpes	Grenoble	2015-2021	Société d'économie mixte des transports de l'agglomération de Grenoble (SEMITAG)	25/10/2022
	Grenoble	2014-2020	Syndicat mixte des transports en commun (SMTC) de l'agglomération grenobloise	09/09/2021
	Cluses	2013 à 2020	Communauté de communes Cluses-Arve et montagnes	09/02/2021
	Lyon	2015 à 2023	SYTRAL MOBILITES	29/02/2025
	Lyon	2011 à 2017	Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	05/07/2019
	Thonon	2017 à 2022	Communauté d'agglomération Thonon agglomération (Département de la Haute-Savoie) Audit de performance sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du Léman Express	15/09/2023

CRC	Agglomération	Exercices couverts	Titre du rapport	Délibéré le
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Avignon		Communauté d'agglomération du grand Avignon et société publique locale Tecelys	23/07/2024
	Dracénie Provence Verdon	2019-	Communauté d'agglomération Dracénie Provence Verdon agglomération	
Île-de-France		2019-2024	ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS	26 février 2025
Occitanie	Cahors	2018-2023	Commune de Cahors et communauté d'agglomération du grand Cahors	14/03/2024
	Béziers	2018 à 2022	VECTALIA BÉZIERS MÉDITERRANÉE	23/05/2023
	Gaillac	2016-2017	Commune de Gaillac	2019
	Castres	2013-2018	Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet	
	Castres	2013-2017	Commune de Castres	
Centre-Val de Loire	Orléans	2019 à 2023	Keolis métropole Orléans	15/10/2024
	Tour	2019 et suivants (2022)	Syndicat des mobilités de Touraine (cahier 2 le service rendu)	20/03/2024
	Tour	2019 et suivants (2022)	Syndicat des mobilités de Touraine (cahier 1 organisation et finances)	20/03/2024
Pays de la Loire	Nantes	2016-2020	Société d'économie mixte des transports de l'agglomération nantaise	10/11/2021
Nouvelle-Aquitaine	Niort	2014-2019	Communauté d'agglomération du niortais	16/09/2021
Grand Est	Nancy	2013-2018	Métropole du grand Nancy (Département de Meurthe-et-Moselle) Exercices 2013 et suivants	02/07/2020

CRC	Agglomération	Exercices couverts	Titre du rapport	Délibéré le
Bretagne	Rennes	2015-2018	<i>Les déplacements métropolitains, Rennes Métropole (Ille-et-Vilaine), Commune de Rennes (Ille-et-Vilaine) Exercices 2015 et suivants</i>	27/11/2020
	Rennes	2015-2018	<i>Keolis Rennes (Ille-et-Vilaine) Exercices 2015 et suivants</i>	22/01/2020
	Vitré	2011-2014	<i>Communauté d'agglomération de Vitré communauté</i>	07/07/1905
Bourgogne-Franche-	Besançon	2012-2019	<i>Communauté urbaine du grand Besançon</i>	26/05/2021

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : analyse de l'application de l'obligation légale d'offrir un tarif réduit pour les plus défavorisés

Cette annexe détaille l'analyse faite pour évaluer la manière dont les AOM présentent, dans leurs offres tarifaires, le tarif réduit obligatoire pour les personnes les plus défavorisées.

1 Cadre légal

L'article L. 1113-1 du Code des transports dispose : « *Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de la mobilité et, dans la région d'Île-de-France, dans l'aire de compétence d'Île-de-France Mobilités, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application du 1° de l'article L 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager* ».

Le renvoi fait référence aux seuils d'éligibilité à la complémentaire santé solidaire (CSS ex-CMU-C) sans participation financière. Ce seuil tient compte de la composition et des revenus du foyer.

2 Périmètre de l'analyse et observations faites par les AOM

Les juridictions financières ont examiné les informations sur la tarification disponibles sur les sites internet des réseaux de transport urbain, avec une collecte effectuée début février 2025. L'ensemble des réseaux répertoriés dans la base de l'enquête TCU ont été considérés, soit 305 réseaux, dont 50 totalement gratuits et 255 qui ne le sont pas. Les réseaux totalement gratuits sont mis de côté de l'analyse : ils respectent évidemment l'obligation légale.

L'analyse tient compte des observations faites par les entités concernées. Une analyse provisoire a en effet été envoyée à l'ensemble des AOM qui ne semblaient pas appliquer correctement les principes de la loi ainsi qu'aux principaux opérateurs. Des réponses ont été obtenues pour 130 réseaux, de toutes tailles, sur 229 sollicités, soit 57 %. Les AOM de 79 réseaux ont répondu, de même qu'un opérateur pour 64 réseaux (13 réseaux obtenant la réponse à la fois de l'opérateur et de l'AOM concernée).

Les réponses ont permis de préciser les enjeux auxquels font face les AOM.

L'examen des réponses a permis d'améliorer l'analyse et de modifier la conclusion pour 30 cas, dans un sens favorable. En particulier, un des critères de non-conformité utilisé a été abandonné car sujet à interprétation¹⁶², ce qui a conduit à modifier l'appréciation de 15 cas pour les passer à la pleine conformité. Dans 15 autres cas, la conclusion a été modifiée (pour la plupart vers une « pleine conformité ») car le site internet n'était pas à jour au moment de l'examen, ou la situation a évolué très récemment. Pour 5 cas, une erreur avait été faite dans la lecture du site internet. L'opérateur qui a répondu souligne que dans certains cas, les communes d'un ressort territorial, au travers des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale

¹⁶² Il s'agit des cas où la réduction n'atteint pas 50 % pour toutes les catégories tarifaires mais seulement par rapport au titre standard. Plusieurs AOM ont souligné qu'il était délicat d'interpréter ainsi la loi.

(CCAS/CIAS), prennent à leur charge les réductions sociales pour les habitants, en appliquant des critères qui ne sont pas toujours identiques d'une commune à l'autre. Dans ces cas les informations concernant les critères de réduction ne sont alors pas toujours précisées dans l'offre tarifaire du réseau.

Pour 77 réseaux, les entités (40 AOM et un opérateur) reconnaissent explicitement la situation de non-conformité ou d'application imparfaite de la loi, parfois par méconnaissance des dispositions légales, certaines AOM le précisant en toute bonne foi. Les situations correspondantes sont l'absence de tarif légal proposé (35 réseaux), l'exigence de l'attestation CSS pour accéder au tarif réduit (27) et un plafond de revenu trop bas (11) ou encore l'absence d'indication sur les critères d'attribution (4). Les AOM concernées s'engagent à faire évoluer la situation et certaines indiquent qu'elles envisagent la mise en place d'une tarification solidaire.

Une douzaine d'AOM soulignent que demander l'attestation CSS est un choix guidé par la simplicité, et insistent sur la difficulté d'appliquer strictement la loi. En effet, vérifier le critère de revenu suppose des moyens humains et numériques. En outre, cela implique de savoir quels justificatifs demander (le quotient familial souvent avancé n'étant pas toujours disponible, les feuilles d'impôt seraient exigées ou à défaut les feuilles de paye) et de devoir le cas échéant assumer de conserver des informations à caractère personnel dont la protection n'est pas toujours aisée. Des AOM trouvent même excessif de demander au système de transport de devenir organisme social et d'être en capacité de juger des pièces personnelles sensibles. L'initiative d'une AOM est intéressante : l'agglomération a intégré sur la page tarification solidaire un lien permettant de guider les usagers sur les conditions d'obtention de l'attestation CSS.

Une douzaine d'AOM, notamment parmi celles qui ne proposent pas le tarif réduit légal mettent en avant la modération des évolutions tarifaires et les nombreuses réductions voire gratuités mises en place pour diverses catégories de populations sensibles. Elles font valoir à juste titre qu'une telle multiplicité de réductions pèse sur la contribution financière des usagers par ailleurs souvent déjà faible surtout dans les petits réseaux. L'application de la loi peut alors être perçue comme une aggravation de cette tendance avec l'ajout d'une nouvelle réduction en plus de celles déjà existantes.

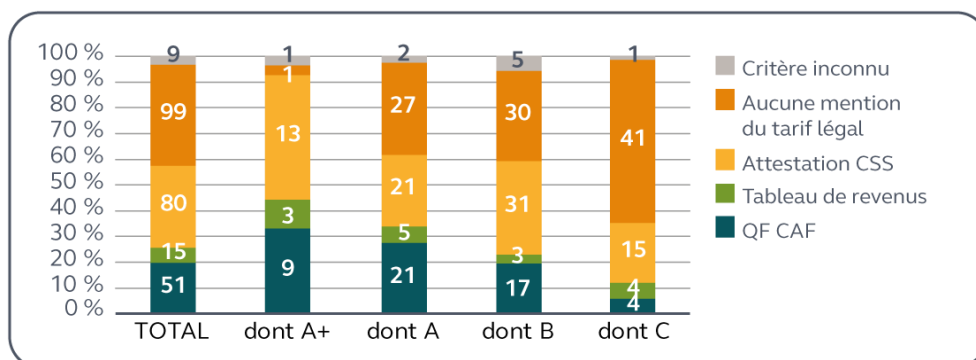
3 Critères utilisés par les AOM pour l'octroi du tarif réduit légal

L'examen révèle que :

- 66 réseaux proposent un critère de revenu : 51 d'entre eux se basent sur le quotient familial (QF CAF), tandis que 15 utilisent des grilles spécifiques. Dans 44 cas, il s'agit de tarifications solidaires, c'est-à-dire progressives – prévoyant plusieurs taux réduits selon la tranche de revenu -, dont 40 utilisent un critère de QF CAF ;
- 80 réseaux exigent d'être « bénéficiaire » de la complémentaire santé solidaire (CSS) ;
- 99 réseaux ne mentionnent aucune référence au tarif réduit obligatoire ;
- 9 réseaux mentionnent la réduction légale, mais sans préciser les critères d'attribution.

Le graphique ci-dessous détaille les différents critères utilisés dans les réseaux non gratuits pour tous (255) :

Graphique n° 20 : critères appliqués pour l'application de la tarification réduite pour les plus défavorisés (article L 1113 du code des transports)



Source : Cour des comptes, d'après les informations collectées sur les sites internet des réseaux. Cette requête a été réalisée début février 2025 et couvre 255 réseaux répartis comme suit : 28 réseaux A+ (territoire de plus de 100 000 habitants avec métro ou tramway), 76 réseaux A (territoire de plus de 100 000 habitants sans métro ni tramway), 86 réseaux B (territoire de 50 000 à 100 000 habitants) et 65 réseaux C (territoire de moins de 50 000 habitants).

4 Analyse

Correspondance entre le critère de revenu et les QF CAF

L'article L. 1113 du code des transports implique que le tarif réduit doit inclure un critère de revenu, indépendamment du statut du bénéficiaire.

Concernant les territoires ayant mis en place des critères de revenus, il est nécessaire de vérifier que ceux-ci permettent bien d'inclure la population visée par la loi, à savoir les ménages dont les revenus vérifient le seuil d'éligibilité à la complémentaire santé solidaire sans participation financière. Ce seuil varie en fonction du nombre de personnes dans le foyer.

Il est important de noter que les modalités de calcul des QF CAF prennent en compte non seulement le nombre de personnes dans le foyer mais aussi leur nature (adultes, enfants). Le tableau ci-dessous indique les seuils d'éligibilité à la CSS pour différentes situations, ainsi que les seuils correspondants exprimés selon la méthode de calcul du QF CAF.

Tableau n° 7 : seuil de revenu d'éligibilité à la complémentaire santé solidaire (CSS), 2024

Composition du foyer	Nombre de personnes dans le foyer	Seuil de revenu annuel d'éligibilité à la CSS sans participation financière	Nombre de parts CAF	QF équivalent au seuil CSS (mensuel)
1 adulte	1	10 166 €	2	424 €
1 adulte et 1 enfant	2	15 249 €	2,5	508 €
2 adultes	2	15 249 €	2	635 €
1 adulte et 2 enfants	3	18 298 €	3	508 €
2 adultes et 1 enfant	3	18 298 €	2,5	610 €
2 adultes et 2 enfants	4	21 348 €	3	593 €

Source : Service-public

En conséquence, lorsque les QF CAF sont utilisés pour déterminer les réductions tarifaires, le respect de l'obligation légale impose que le seuil pour accorder une réduction de 50 % soit d'au moins 635 €.

Réseaux fixant un critère de revenu

Concernant les 66 réseaux ayant mis en place des critères de revenu, l'analyse fait apparaître 23 cas d'application partielle de la loi. Les motifs d'écarts suivants sont observés (ils se cumulent parfois) :

- dans 20 cas les seuils de revenus nécessaires pour obtenir cette réduction sont trop bas
- dans 7 cas les réductions ne sont offertes qu'aux seuls résidents du territoire, ce qui est contraire à la disposition légale.

Initialement, les juridictions financières avaient retenu comme critère de non-conformité l'existence d'une réduction insuffisante pour certaines catégories de population, telles que les jeunes ou les seniors. En effet le tarif réduit offert par certains réseaux correspond à une réduction de 50 % appliquée au tarif standard adulte, sans adaptation pour les autres catégories d'âge. Il n'est pas toujours plus intéressant que le tarif « jeune » notamment.

Ce motif de non-conformité pouvant prêter à interprétation, comme l'ont souligné un opérateur et certaines AOM ayant répondu aux observations provisoires, il a été écarté de l'analyse. En effet, d'après la jurisprudence, la loi n'impose pas que la réduction tarifaire s'applique à toutes les formules proposées aux usagers, notamment celles qui comportent déjà une réduction par rapport au tarif plein applicable. Toutefois, le titre le plus utilisé (au moins) doit en bénéficier.

Opérateurs exigeant une attestation CSS

Les réseaux qui n'établissent pas de critère de revenu mais exigent une attestation CSS (80 cas) ne respectent pas à la lettre les dispositions de la loi. En effet, toutes les personnes éligibles à la CSS n'en demandent pas le bénéfice pas dans les faits. Elles seraient ainsi 31 % dans ce cas¹⁶³.

¹⁶³ Voir Drees, *Complémentaire santé solidaire avec participation financière : un taux de non-recours en baisse pour la première fois en 2021*, 2022.

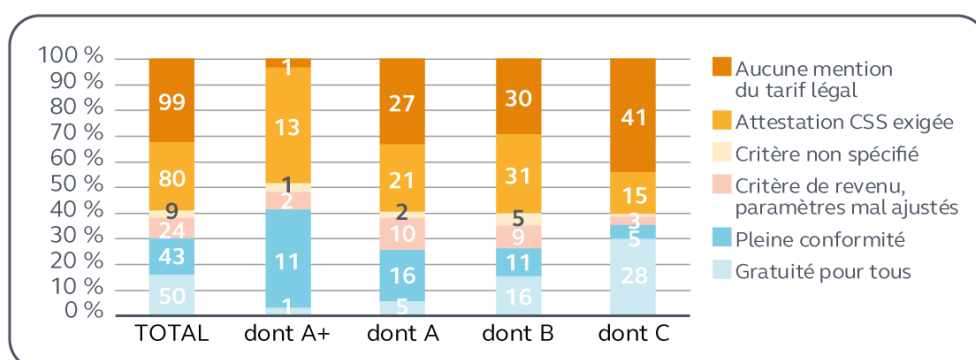
L'analyse révèle également que d'autres motifs de non-conformité peuvent s'accumuler : parmi les réseaux exigeant une attestation CSS, on observe des réductions trop faibles par rapport au tarif standard dans 3 cas et des critères de résidence dans 9 cas.

Comme rappelé plus haut, la demande d'attestation CSS répond à un souci de simplicité dans la gestion : la vérification directe du critère de revenu peut s'avérer complexe. Demander l'attestation CSS, qui est elle-même délivrée en fonction du critère de revenu, constitue ainsi une manière d'approcher le résultat recherché par la loi.

Bilan

En fin de compte, en dehors des 50 réseaux gratuits pour tous, 43 réseaux offrent des tarifs réduits en pleine conformité avec les dispositions de la loi, 99 ne la mentionnent pas du tout dans leur grille tarifaire, et 113 sont dans une situation intermédiaire, avec une application partielle mais qui s'en approche. Le graphique ci-dessous détaille les différentes situations.

Graphique n° 21 : conformité de la tarification avec le critère légal de proposer un tarif réduit pour les plus défavorisés (article L 1113 du code des transports) : répartition des réseaux selon leur taille



Source : Cour des comptes, d'après les informations collectées sur les sites internet des réseaux. Cette requête a été réalisée début février 2025 et couvre 305 réseaux répartis comme suit : 29 réseaux A+ (territoire de plus de 100 000 habitants avec métro ou tramway), 81 réseaux A (territoire de plus de 100 000 habitants sans métro ni tramway), 102 réseaux B (territoire de 50 000 à 100 000 habitants) et 93 réseaux C (territoire de moins de 50 000 habitants) ».

Les réseaux ne faisant pas mention du tarif réduit légal sont majoritairement des petits réseaux. Au contraire, ceux qui l'appliquent pleinement représentent une part importante des grands réseaux. Quasiment la moitié des grands réseaux font une application partielle de l'obligation légale.

Annexe n° 3 : les transports urbains gratuits : données et retour d'expérience

Cette annexe réunit des informations concernant les réseaux gratuits, et résume certaines analyses effectuées sur l'évolution de la fréquentation à la suite de l'instauration de la gratuité.

Données financières et techniques

Tableau n° 8 : éléments d'information financière et technique sur les 46 territoires ayant mis en place la gratuité totale (septembre 2024)

Date de la gratuité	Territoire gratuit	Population	Charges d'exploitation en 2019	Taux de couverture des coûts avant gratuité	Accès	Offre
sept-23	Montpellier Méditerranée Métropole	505 973	107727	37 %	Réservé aux résidents sans validation (détention d'un pass obligatoire)	4 lignes de tram, 42 lignes de bus, 695 chauffeurs pour 224 véhicules (86 rames de tramway, et 138 bus).
janv-22	Douais Agglo et Communauté de Communes Cœur d'Ostrevent)	222 875	21563	11,30 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	17 lignes, (1 BHNS), 410 arrêts
2007	Réseau Valouette : Communes d'Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre, L'Haÿ-les-Roses et Villejuif	192 800				6 lignes, 14 conducteurs, 14 bus, 140 arrêts
sept-18	Communauté urbaine de Dunkerque	192 600	50398	8,90 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	16 lignes (dont 6 BHNS), 295 conducteurs, 163 bus, 344 arrêts
sept-17	Communauté d'agglomération du Niortais	120 806	14102	12 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	16 lignes, 158 conducteurs, 106 bus, 313 arrêts
janv-20	Communauté d'agglomération de Grand Calais Terres et Mers + commune de Guînes	112 000	13662	10 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	13 lignes (2 lignes BHNS), 117 conducteurs, 60 bus, 267 arrêts
mai-19	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	104 073	16000	8,58 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	32 lignes, 106 conducteurs de bus, 24 conducteurs de tram, 85 bus et 8 rames, 278 arrêts

Date de la gratuité	Territoire gratuit	Population	Charges d'exploitation en 2019	Taux de couverture des coûts avant gratuité	Accès	Offre
sept-23	Communauté d'agglomération Bourges Plus	102 600	15331	14 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	15 lignes, 63 bus, 600 arrêts
2010	Communauté d'agglomération du libournais	90 791	2439	19 %		10 lignes et 2 navettes
sept-75	Agglomération de la région de Compiègne	82 180	6352		accès libre pour tous, sans carte ni validation	15 lignes, 77 conducteurs, 45 bus, 151 arrêts
juil-14	Vitré Communauté	80 138	1231		accès libre pour tous, sans carte ni validation	14 lignes, 15 conducteurs, 12 bus, 72 arrêts
2008	Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet	78 100	5434			8 lignes
déc-21	Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	73 617	6081	14 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	12 lignes, 82 conducteurs, 41 bus, 272 arrêts
sept-14	Communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet	73 521	496		accès libre pour tous, sans carte ni validation	10 lignes, 10 bus, 98 arrêts
sept-23		68 000			accès libre pour tous, sans carte ni validation	4 lignes et 9 lignes estivales
sept-22	Morlaix Communauté	64 500	5979		accès libre pour tous, sans carte ni validation	57 lignes, 34 bus, 175 arrêts
1983	Ville de Levallois	63 462			accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 8 conducteurs, 6 bus, 32 arrêts
juin-21	Communauté d'agglomération bergeracoise	60 000	769		accès libre pour tous, sans carte ni validation	3 lignes, 60 arrêts
janv-18	Communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance	52 300	75		accès libre pour tous, sans carte ni validation	56 lignes, 26 bus, 38 conducteurs, 201 arrêts
avr-18	Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois	47 909	2102	5 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	30 lignes, 197 arrêts
mars-09	Ville de Puteaux	45 146			accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 5 bus, 42 arrêts
nov-19	Communauté d'agglomération du Grand Cahors	40 775	1727	10 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	6 lignes, 107 arrêts

Date de la gratuité	Territoire gratuit	Population	Charges d'exploitation en 2019	Taux de couverture des coûts avant gratuité	Accès	Offre
2019		29 825				9 lignes de bus et 2 navettes
2007	Communauté de communes Moselle et Madon	28 837	1844	3,90 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	5 lignes, 13 conducteurs, 16 bus, 107 arrêts
déc-18	Dinan Agglomération	21 375			accès libre pour tous, sans carte ni validation	4 lignes, 12 conducteurs, 6 bus, 94 arrêts
2002	Communauté de communes du Pays d'Issoudun	20 126	107		accès libre pour tous, sans carte ni validation	4 lignes, 4 conducteurs, 4 bus, 56 arrêts
2013	Poher communauté	15 358			accès libre pour tous, sans carte ni validation	1 ligne, 1 bus, 3 conducteurs, 23 arrêts
déc-11	Ville de Crépy-en-Valois	15 231	819		accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 11 conducteurs, 21 arrêts, 5 bus
2000	Ville de Senlis	14 590	853		accès libre pour tous, sans carte ni validation	5 lignes, 10 conducteurs, 11 bus, 53 arrêts
2008	Ville de Saint-Brévin-les-Pins	13 778				3 lignes
2008	Ville de Noyon	13 666			accès libre pour tous, sans carte ni validation	8 lignes, 43 arrêts
2009	Ville de Châteaudun	13 077	282	22 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 37 arrêts
janv-02	Ville de Mayenne	12 893	72		accès libre pour tous, sans carte ni validation	3 lignes, 4 conducteurs, 3 bus, 41 arrêts
2006	Ville de Pont-Sainte-Maxence	12 470	472		accès libre pour tous, sans carte ni validation	3 lignes, 11 conducteurs, 5 bus, 31 arrêts
sept-24	Ville d'Obernai	12 216	0		accès libre pour tous	2 lignes de bus
juil-18	Ville de Porto Vecchio	11 813			accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 3 conducteurs, 6 bus (électrique), 15 arrêts
2022	Ville de Villefranche-de-Rouergue	11 600			accès libre pour tous, sans carte ni validation	3 lignes, 43 arrêts
1995	Ville de Chantilly	10 789	419			1 navette
juin-22	Communauté de communes de L'Île-Rousse – Balagne	10 600			accès libre pour tous, sans carte ni validation	12 lignes, 5 conducteurs, 7 bus

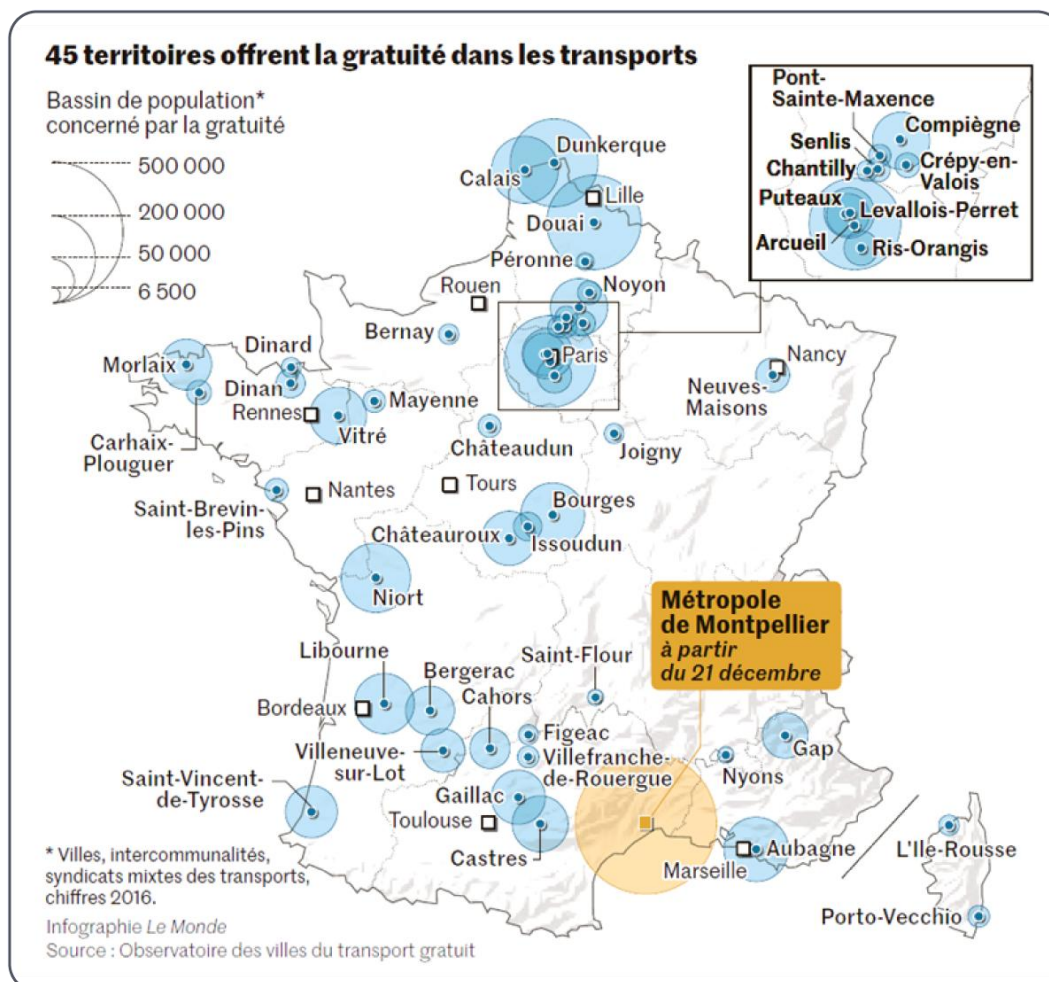
Date de la gratuité	Territoire gratuit	Population	Charges d'exploitation en 2019	Taux de couverture des coûts avant gratuité	Accès	Offre
sept-17	Ville de Bernay	10 392	160	9 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 5 conducteurs, 2 bus, 28 arrêts
2018	Ville de Dinard	9 936				4 navettes
2011	Ville de Joigny	9 850				1 navette
sept-03		9 833	497		accès libre pour tous, sans carte ni validation	12 lignes qui s'étendent sur 70,8 km, 90 arrêts, 7 bus
juil-18	Ville de Péronne	7 628		6 %	accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 1 conducteur, 1 bus, 28 arrêts
janv-11	Ville de Nyons	6 742	82		accès libre pour tous, sans carte ni validation	2 lignes, 1 bus, 1 conducteur
2015	Ville de Saint-Flour	6 504			accès libre pour tous, sans carte ni validation	3 lignes, 50 arrêts, 1 bus, 1 conducteur

Source : Observatoire des villes du transport gratuit, complété par les juridictions financières AOM : autorité organisatrice des mobilités VM : versement mobilité TAD : transport à la demande. La population est donnée pour 2016 sauf pour Ris-Orangis, Obernai et Montpellier (2021)

D'après les informations recueillies par les juridictions financières, le taux de couverture des charges d'exploitation par les tarifs, avant gratuité, était, pour huit réseaux, inférieur à 10 %. C'est le cas de Dunkerque (8,9 % ; 190 000 habitants) et d'Aubagne (8,6 % ; 100 000 habitants). Ce taux s'élève à 10,1 % pour Calais (110 000 habitants), 11,3 % pour Douai (avant la mise en place de la gratuité partielle pour les transports scolaires ; 220 000 habitants), 12 % pour Niort (125 000 habitants), et 14 % pour Châteauroux (70 000 habitants) et Bourges (115 000 habitants). En Artois, où la gratuité est prévue en 2026, le taux de couverture des charges d'exploitation par les tarifs était de seulement 5 % en 2023.

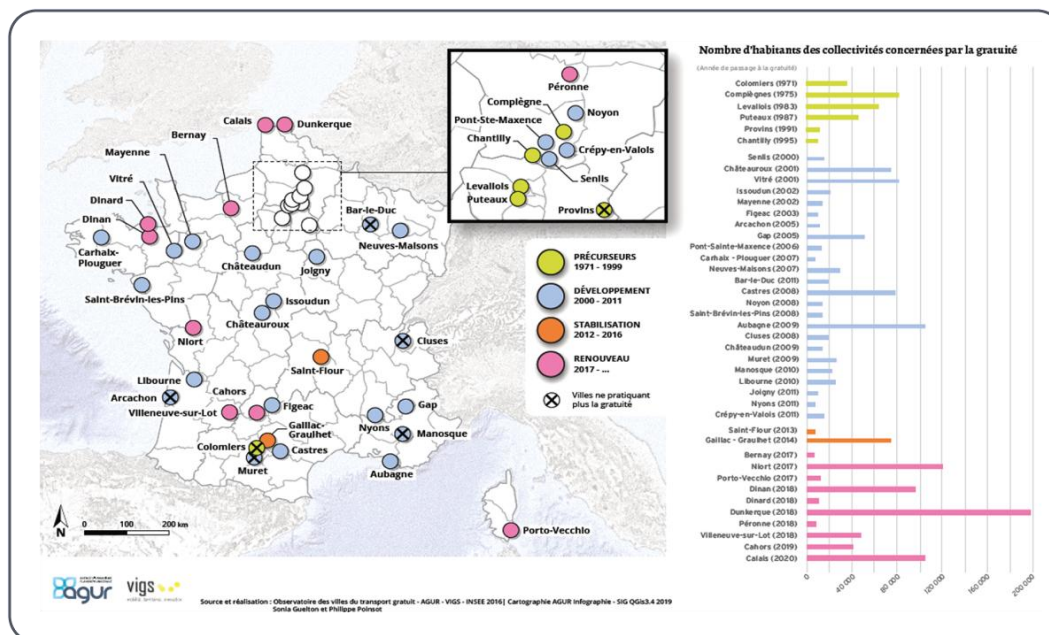
Cartes et graphiques

Carte n° 4 : les territoires ayant instauré la gratuité pour la totalité des usagers



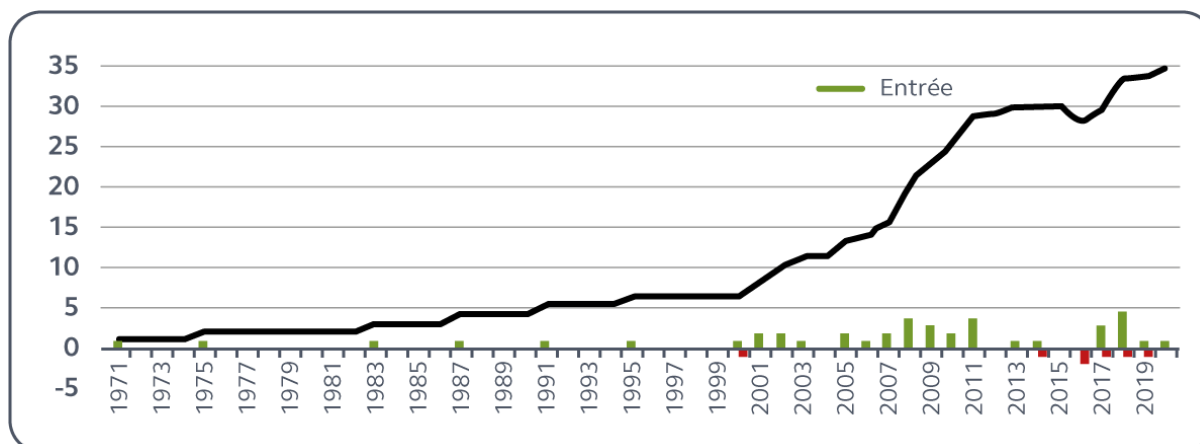
Source : Observatoire des villes du transport gratuit

Carte n° 5 : historique des territoires ayant instauré la gratuité du transport urbain collectif pour la totalité des usagers



Source : l'Observatoire des villes du transport gratuit, extrait de Sonia Guelton et Philippe Poinot (2020), *La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains : un modèle de financement particulier ? Transports urbains n° 136*

Graphique n° 22 : nombre de territoires ayant instauré la gratuité du transport urbain collectif pour la totalité des usagers



Source : L'observatoire des villes du transport gratuit, extrait de Sonia Guelton et Philippe Poinot (2020), *La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains : un modèle de financement particulier ? Transports urbains n°136*

Des hausses de fréquentation imputables en partie seulement à la gratuité

Dans les réseaux ayant instauré la gratuité, une hausse importante de la fréquentation est systématiquement observée l'année suivante : +23 % à Niort, +88 % à Dunkerque, +36 % à Dinan, +84 % à Calais, +80 % à Bourges¹⁶⁴. La plupart des territoires ayant adopté la gratuité des TCU ont d'ailleurs accompagné cette mesure d'une amélioration ou au moins d'une restructuration de l'offre. Par exemple à Calais, l'offre s'est accrue de 27 % entre 2019 et 2022. Les cas de Niort et de Bernay se distinguent, car la gratuité s'est accompagnée d'une rationalisation de l'offre se traduisant par une réduction de circulation des bus de 13 % et 50 %. Le tableau ci-dessous rassemble des informations sur l'évolution de la fréquentation et de l'offre.

¹⁶⁴ Dans le cas de Bourges, une partie de la hausse est probablement imputable au changement de système de mesure de la fréquentation.

Tableau n° 9 : données sur l'évolution de la fréquentation la première année de la mise en place de la gratuité et sur l'évolution concomitante de l'offre

Agglomération	Population 2019	Date de mise en œuvre de la gratuité	Évolution de la fréquentation	Évolution de l'offre	Contexte de mise en œuvre
Aubagne	106 000	2009	117 %	16 %	
Bernay	11 000	2017	100 %	-50 %	Restructuration de l'offre
Châteauroux	76 000	2001	81 %	24 %	Restructuration du réseau six mois après la gratuité
Dunkerque	201 000	2018	88 %	20 %	Déploiement de cinq nouvelles lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) et restructuration des autres lignes
Libourne	93 000	2009	25 %	8 %	Limitation de la gratuité aux résidents de la commune
Neuves-Maisons	29 000	2007	305 %	57 %	Restructuration de l'offre
Niort	125 000	2017	23 %	-13 %	Restructuration et baisse de l'offre
Calais*	112 000		84 %	27 %	
Bourges	115 000		80 %	11 %	
Morlaix	66 000		30 %		
Hasselt	77 000	1997 - 2013	300 %	200 %	Mesures contraignantes sur la voiture (circulation et stationnement)
Tallinn	420 000	2013	5 %		Amélioration quantitative et qualitative de l'offre Plus de 60 % des usagers bénéficiaient déjà de tarifs réduits Très fort usage du réseau déjà avant la gratuité
Grand-Duché du Luxembourg	614 000	2020			Mesure prise pour gérer des problèmes majeurs de congestion routière

Source : Cour des comptes d'après les rapports des CRC, le Gart, les opérateurs *Les évolutions sont appréciées entre 2019 et 2022

La gratuité à Tallinn en 2013 : effets sur la fréquentation

À Tallinn, en 2012, les transports collectifs urbains (TCU) représentaient 55 % des déplacements quotidiens. Une enquête de satisfaction réalisée en 2010 avait révélé que le prix était la principale source d'insatisfaction et un frein à l'usage des transport (49 %), suivi par la

surcharge des véhicules (29 %) et le manque de fréquence (21 %). La gratuité à Tallinn visait également un objectif administratif : inciter les habitants à se déclarer résidents pour accroître une dotation gouvernementale basée sur la population.

Après l'instauration de la gratuité des transports en commun pour les résidents en juillet 2013, les évolutions suivantes ont été observées¹⁶⁵ :

- la part modale des transports collectifs (TC) a augmenté de 8 points, passant de 55 % à 63 % ;
- le transfert modal le plus important s'est fait de la marche à pied vers les TC (-5 %), suivi par celui de la voiture vers les TC (-3 %) ;
- la longueur moyenne des trajets en transport collectif a diminué de 10 %, suggérant un transfert modal significatif des modes actifs vers les transports collectifs ;
- l'usage des transports en commun a fortement augmenté parmi les moins de 19 ans (+14 %) et les plus de 75 ans (+11 %) ;
- l'utilisation a également augmenté chez les personnes à faibles revenus, tandis qu'elle a diminué pour celles à hauts revenus ;
- les personnes inactives ou sans emploi ont vu leur usage augmenter deux à trois fois plus que celui des salariés ;
- en 2013, la part de personnes jugeant que le réseau s'était amélioré a grimpé, passant de 24 % à 44 % ;

En 2015, les principaux problèmes relevés par les sondés étaient la surcharge des véhicules (16 %), le manque de propreté (15 %), l'insuffisance de la fréquence de passage (14 %), la fiabilité des horaires (11 %) et l'adaptation du réseau aux besoins (10 %).

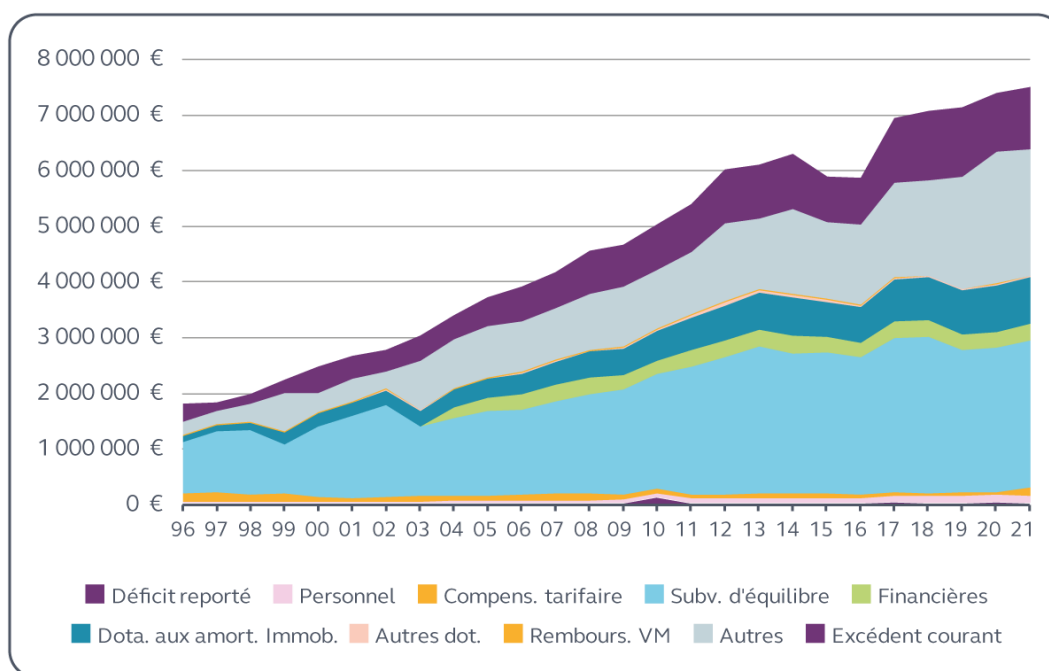
¹⁶⁵ Source : GART, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse, 2019.

Annexe n° 4 : données financières relatives aux AOM et aux opérateurs, hors IDF

Éléments relatifs aux AOM

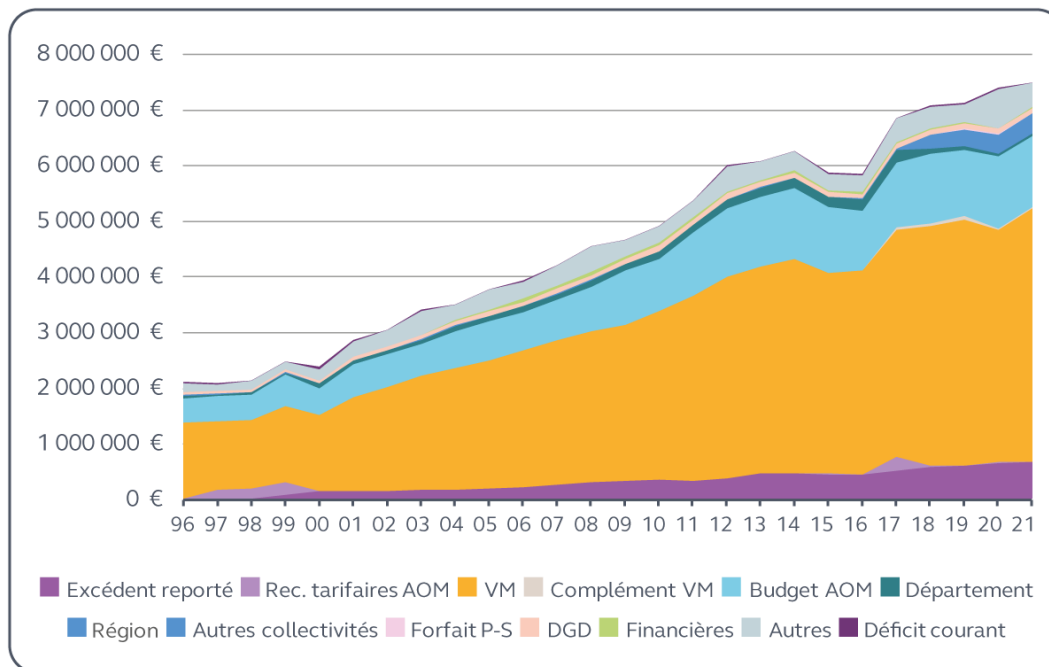
Éléments comptables : dépenses et ressources de fonctionnement des AOM

Graphique n° 23 : dépenses de fonctionnement, tous réseaux hors Île-de-France
(source : enquête annuelle TCU)



Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année. D'après le Gart, dans la catégorie « Autres », figurent essentiellement des compensations tarifaires versées aux opérateurs, qui n'ont pas été renseignées comme telles dans les informations collectées.

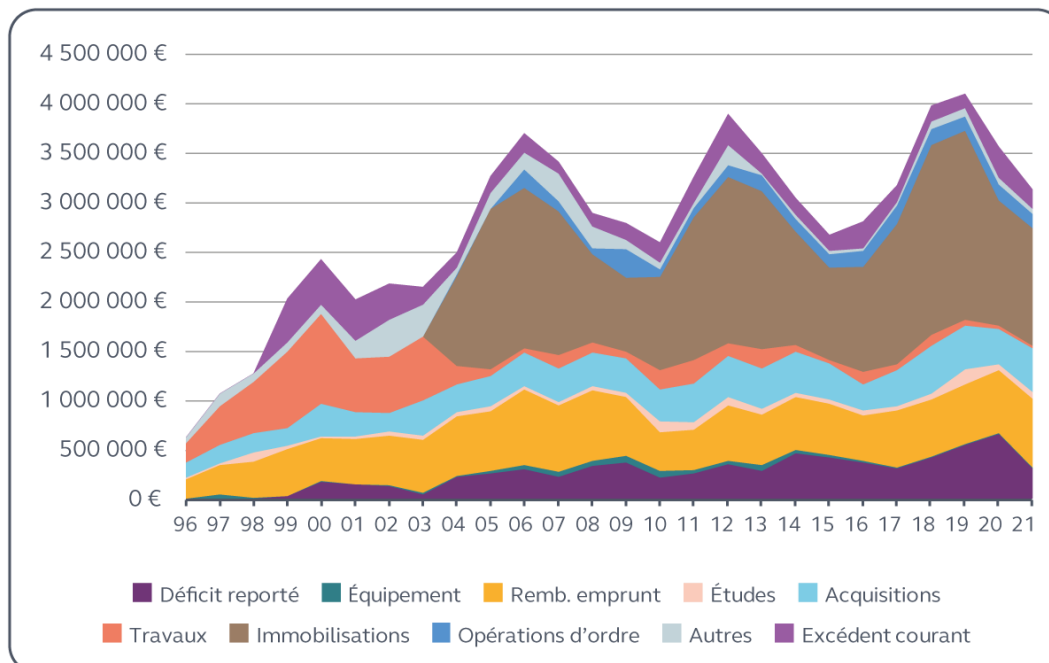
Graphique n° 24 : ressources de fonctionnement, tous réseaux hors Île-de-France
(source : enquête annuelle TCU)



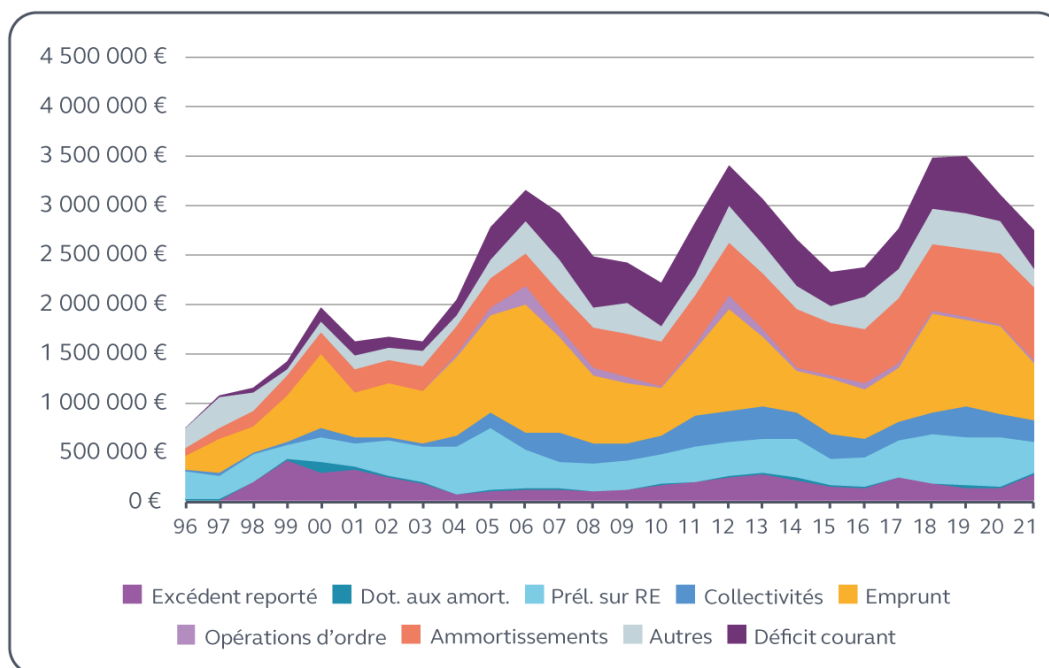
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année

Éléments comptables : dépenses et ressources d'investissement des AOM

Graphique n° 25 : charges d'investissement, tous réseaux hors Île-de-France



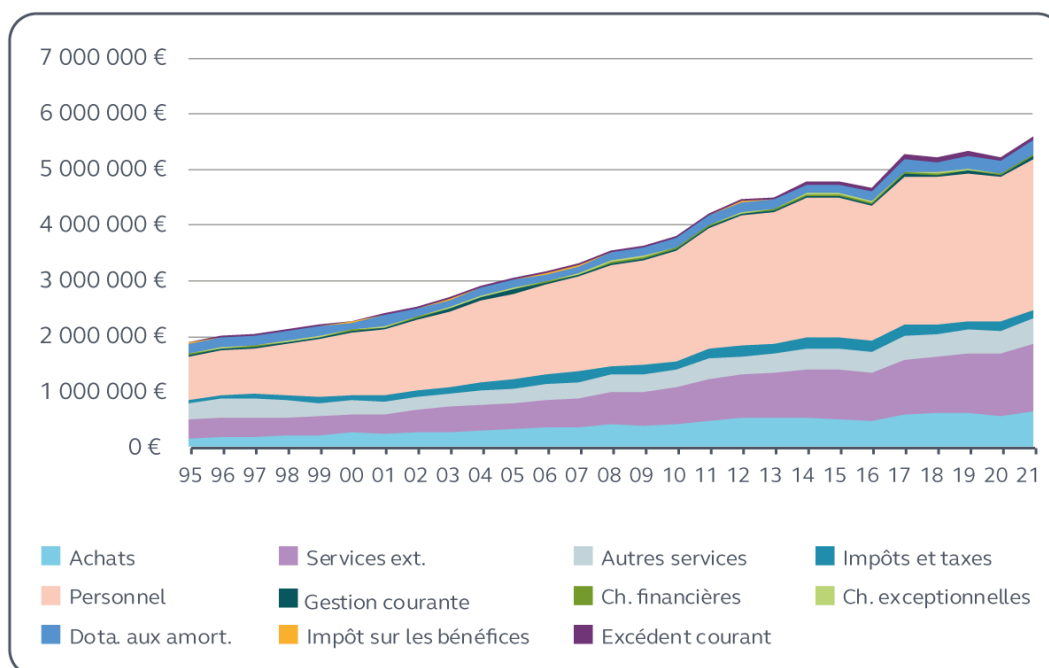
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année

Graphique n° 26 : ressources d'investissement, tous réseaux hors Île-de-France

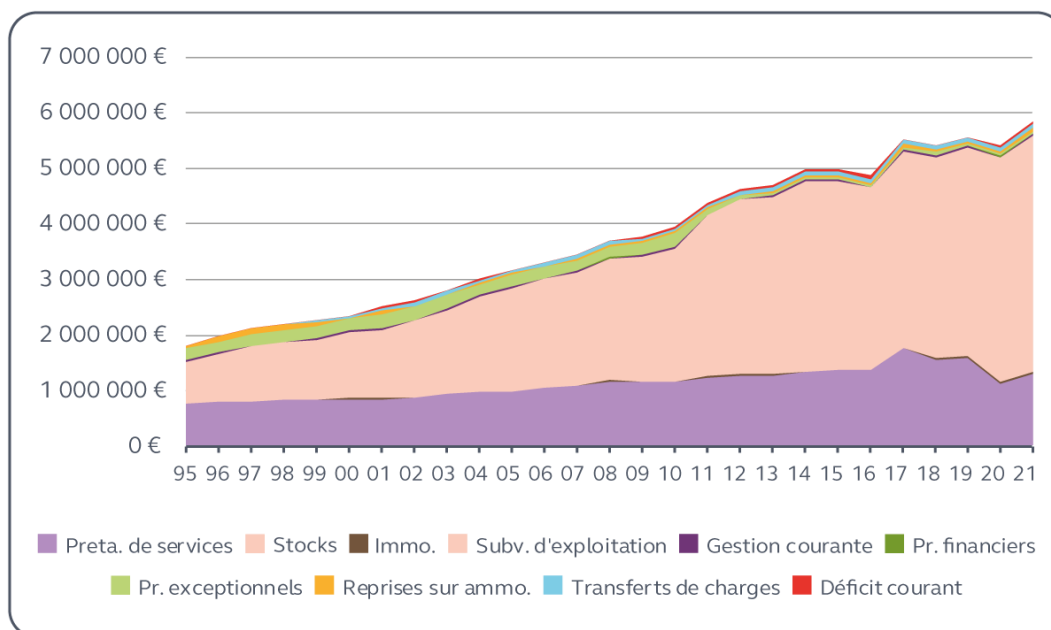
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année

Éléments relatifs aux opérateurs

Données comptables d'exploitation

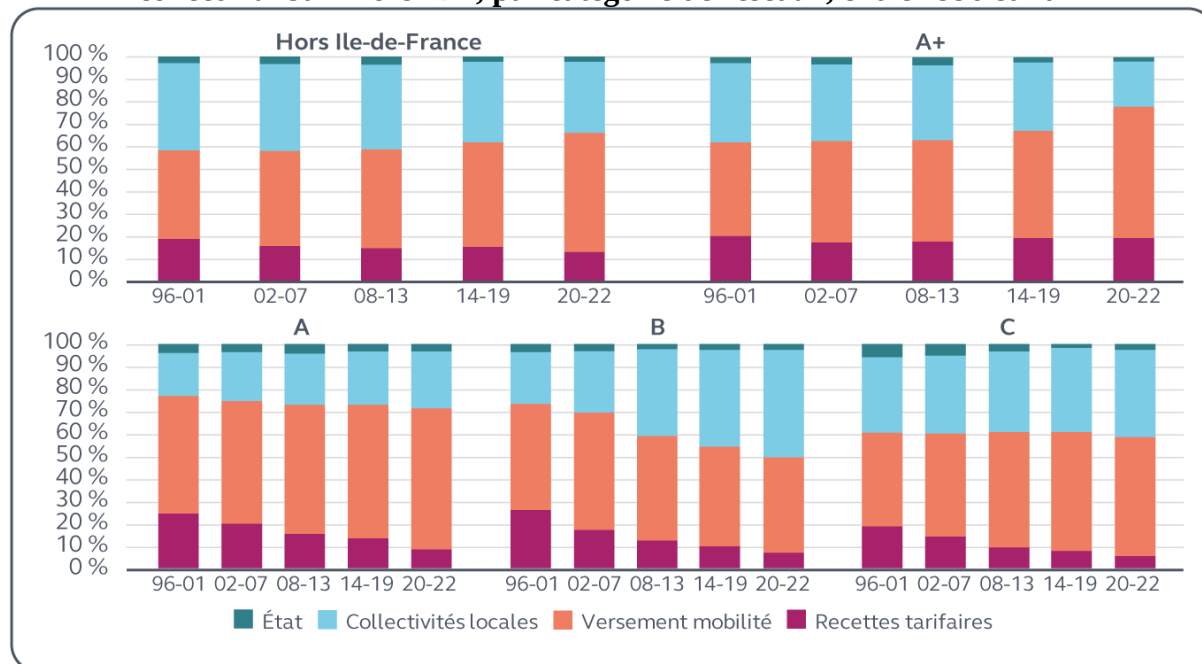
Graphique n° 27 : charges d'exploitation des exploitants, tous réseaux, hors Île-de-France

Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année

Graphique n° 28 : produits des exploitants, tous réseaux hors Île-de-France

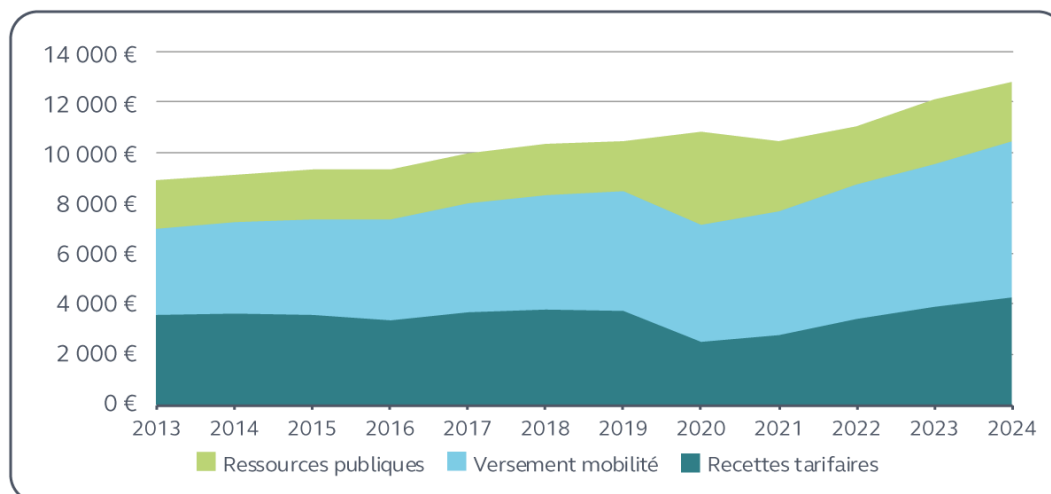
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), tous réseaux agrégés par année

*Évolution des ressources mobilisées pour financer le coût total
du transport collectif urbain*

Graphique n° 29 : répartition des ressources pour financer le coût total du transport collectif urbain hors IDF, par catégorie de réseaux, entre 1996 et 2022

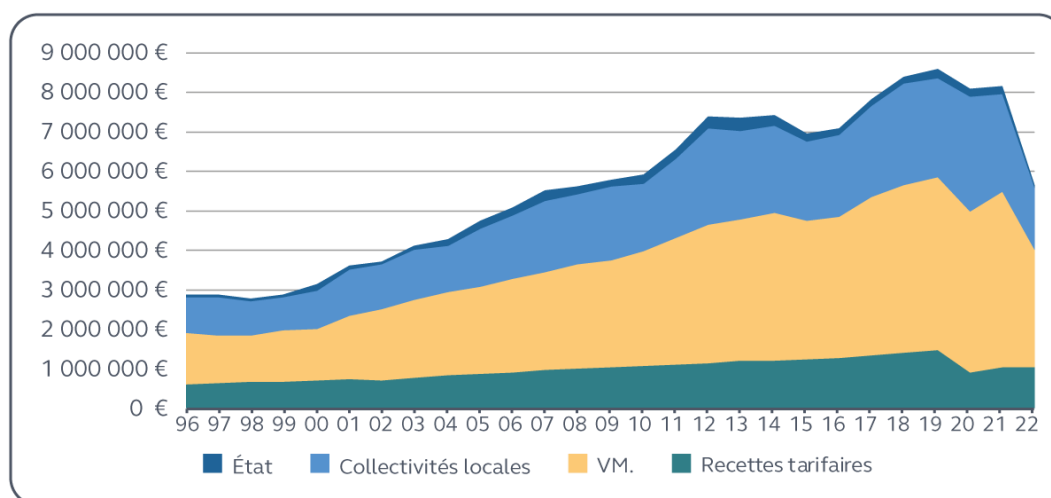
Source : enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF), retraitements Cour des Comptes. Les ressources prises en compte sont celles de fonctionnement et d'investissement, hors emprunts. Les années sont regroupées par périodes de mandatures municipales, ainsi que les trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (2020-2022).

Graphique n° 30 : ressources mobilisées pour financer le coût total (investissement et fonctionnement) du transport collectif urbain d'Île-de-France, entre 2013 et 2024



Source : données IDFM retraitées par la CRC IDF. Les ressources prises en compte sont celles de fonctionnement et d'investissement, hors emprunts.

Graphique n° 31 : ressources mobilisées pour financer le coût total (investissement et fonctionnement) du transport collectif urbain hors Île-de-France, entre 1996 et 2022



Source : Cour des comptes d'après l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF)

-versement mobilité : il est net des restitutions et inclut la compensation VM ;

-ressources de fonctionnement : comprend la participation de l'AOM, la contribution du département, de la région, des autres CL non membres de l'AOM, la dotation globale de décentralisation, le forfait post stationnement, les produits financiers nets, les autres produits d'exploitation ; exclut : l'excédent reporté, le déficit d'exploitation ;

-ressources d'investissement : inclut les dotations globales (Europe, État), les prélèvements sur résultat d'exploitation, les subventions des collectivités locales, les amortissements des immobilisations, et les ressources autres ; exclut : l'excédent reporté, l'emprunt, le déficit ;

-dépenses de fonctionnement de l'AOM : comprend les dépenses de personnel, les charges financières, les « autres charges » liées essentiellement à des prestations de service ; exclut : les compensations tarifaires et les subventions d'équilibre versées aux exploitants (ces dépenses de l'AOM sont intégrées aux produits de l'exploitant et contribuent à couvrir ses charges), le remboursement du VM aux employeurs (retranché des ressources), le déficit reporté, l'excédent courant, les charges liées aux amortissements (qui sont réaffectées en ressources d'investissement) ;

-charges d'investissement : comprend les subventions d'équipement, les études, acquisitions, travaux, immobilisations en cours, et « autres » dépenses ; exclut : le déficit reporté, les remboursements d'emprunt, excédent et opérations d'ordre.

Les évolutions, en euros, des ressources consacrées aux transports collectifs urbains, montrent que les contributions publiques augmentent peu en Île-de-France (en dehors de la période de crise sanitaire), tandis qu'en province, elles augmentent en moyenne de 2,5 % par an entre 2000 et 2019.

Ces évolutions s'expliquent par la dynamique particulièrement forte du coût total du transport collectif urbain en particulier en région. En prenant en compte les investissements, le coût moyen par voyage augmente plus vite encore que les seules dépenses de fonctionnement (cf. annexe n° 11). La dynamique est particulièrement marquée pour les petits réseaux (A, B, C), avec une croissance moyenne de 5 % par an de 2000 à 2019. Pour les AOM avec métro ou tramway (A+), l'évolution est plus modérée, de 2,5 % par an sur la même période. Selon l'analyse le Cerema¹⁶⁶, en plus des investissements liés au développement des réseaux de TCU au cours des 30 dernières années, les AOM ont aussi dû investir pour assurer le seul « maintien du service » sur des réseaux vieillissants. Cela inclut le renouvellement du matériel roulant comme l'achat de bus à faibles émissions, la rénovation des infrastructures pour les lignes de tramway les plus anciennes, *etc.*

¹⁶⁶ Cerema, *Contribution à la mission sur les effets de la crise sanitaire sur le financement des transports collectifs urbains*, 2021.

Annexe n° 5 : indicateurs de performance commerciale des réseaux de transport collectif urbain

Dans les territoires peu peuplés, le faible niveau de couverture des dépenses s'explique essentiellement par un manque de fréquentation.

Le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes des AOM disposant d'infrastructures lourdes (A+) est deux fois supérieur à celui des AOM de moins de 50 000 habitants (catégorie C). Les recettes tarifaires, calculées en multipliant le nombre de voyageurs par les tarifs, peuvent donc résulter de tarifs plus élevés ou d'une fréquentation accrue. En réalité, c'est principalement la fréquentation qui explique cette différence. Les petits réseaux souffrent du fait que les bus sont peu remplis, et roulent souvent vides.

En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, hors IDF, les recettes par voyage (1^{ère} colonne) ne présentent qu'un écart maximal de l'ordre de 20-25 % entre les différentes catégories d'AOM. En revanche les dépenses d'exploitation par voyage (2^{ème} colonne) varient du simple au double. Pourtant, les dépenses d'exploitation par kilomètre parcouru (3^{ème} colonne) sont plus faibles dans les petits réseaux, qui utilisent essentiellement des bus qui sont moins coûteux à exploiter que des tramways ou métros. Ce paradoxe apparent s'explique par la différence du nombre de passagers dans les véhicules, dont un indicateur est le ratio du nombre de voyages par kilomètre parcouru par les véhicules (4^{ème} colonne) qui varie du simple au triple. La différence de taux d'utilisation des véhicules dépend de la taille de l'agglomération et de la taille du réseau (5^{ème} colonne).

Tableau n° 10 : indicateurs de performance commerciale et opérationnelle, population moyenne, selon la taille du réseau (2019)

Catégorie	Recette par voyage (€)	Charges d'exploitation par voyage (€)	Charges par km parcouru par les véhicules (€)	Voyage par kilomètre parcouru par les véhicules	Population moyenne de l'AOM	Densité de population (habitants/km ²)
IDF	0,83	2,43	21,7	8,9	12 380 964	1 030
avec métro/tram (A+)	0,51	2,01	6,81	3,7	516 260	850
>100 k hab. sans métro/tram (A)	0,46	3,38	4,52	1,6	162 840	330
50k < ... < 100k hab. (B)	0,45	3,46	3,84	1,4	72 070	200
< 50 000 hab. (C)	0,42	4,23	3,64	1,2	22 070	300

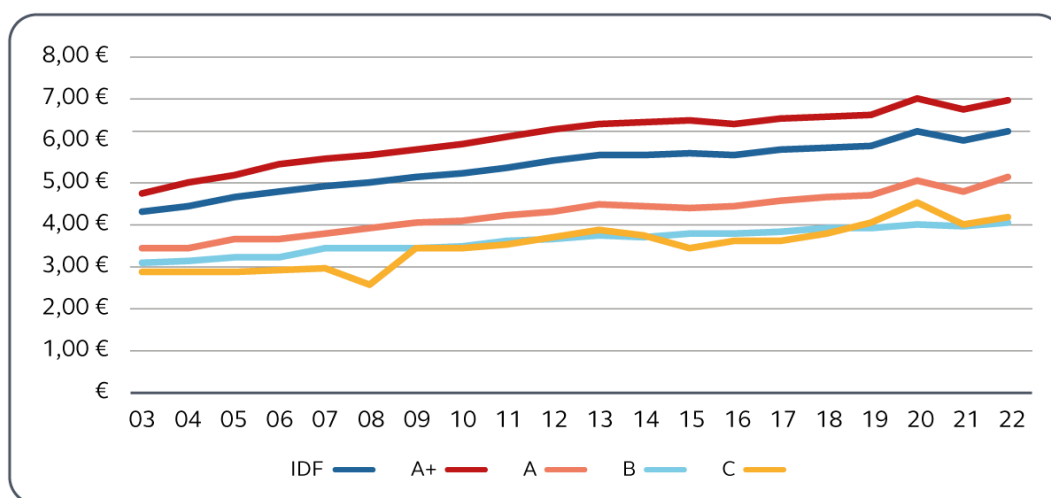
Source : Cour des comptes, d'après les données de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) et le Compte déplacements de voyageurs/Île-de-France Mobilités (omnilfr). L'ensemble des charges des opérateurs sont prises en compte, y compris les amortissements, mais hors dépenses d'investissement des AOM. Environ 200 réseaux disposent de données, selon l'indicateur,

et les moyennes sont calculées de manière arithmétique. Pour l'IDF, les dépenses correspondent à l'ensemble des ressources affectées au fonctionnement, y compris l'amortissement, mais excluent les ressources d'investissement.

Évolution des dépenses de fonctionnement par véhicule-kilomètre

Le graphique suivant présente l'évolution de la dépense de fonctionnement¹⁶⁷ pour la production d'un véhicule-kilomètre de TCU. L'augmentation est toutefois difficile à interpréter, car elle pourrait s'expliquer par le développement des modes lourds plus coûteux à exploiter.

Graphique n° 32 : dépenses moyennes de fonctionnement par kilomètre parcouru par les véhicules, hors IDF, entre 2003 et 2022



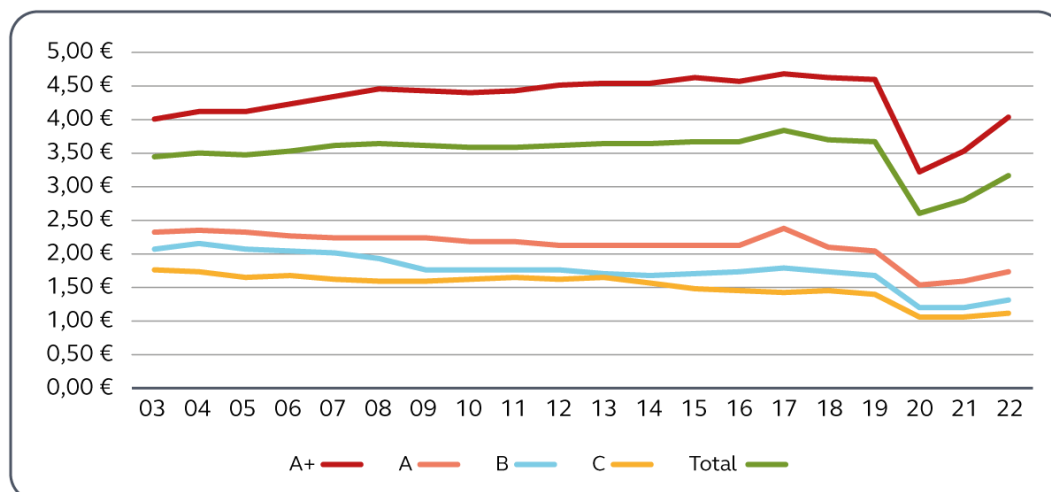
Source : Cour des comptes, d'après les chiffres clefs de l'UTP tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF). Un échantillon de 129 réseaux pour lesquelles les données sont disponibles sur toute la période a été sélectionné. Cet échantillon se compose de 28 réseaux A+, 50 réseaux A, 41 réseaux B et seulement 10 réseaux C. Ces derniers représentent principalement de grands réseaux de la catégorie C.

Les données de kilométrage concernant l'Île-de-France ne sont disponibles que pour l'offre contractuelle (sur laquelle s'engage les opérateurs). De plus elles sont incomplètes. Il n'a pas été possible de retracer ce ratio.

¹⁶⁷ Ne sont pas pris en compte dans la dépense d'exploitation les charges liées aux dotations aux amortissements et provisions, les charges exceptionnelles et les impôts.

Un taux de fréquentation moyen qui a baissé avec l'extension des réseaux vers des zones non urbaines

Graphique n° 33 : taux de fréquentation, en nombre de voyages effectués par kilomètre parcouru (« V/K »), par catégorie d'autorité organisatrice des mobilités (hors IDF)

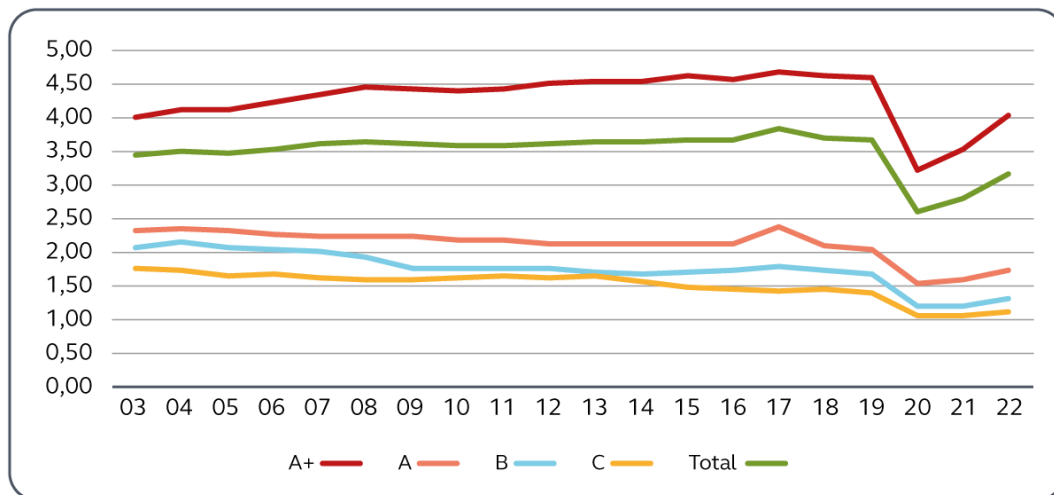


Source : Cour des comptes, d'après les chiffres clefs de l'UTP tirés de l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF). Un échantillon de 129 réseaux pour lesquelles les données sont disponibles sur toute la période a été sélectionné. Cet échantillon se compose de 28 réseaux A+, 50 réseaux A, 41 réseaux B et seulement 10 réseaux C. Ces derniers représentent principalement de grands réseaux de la catégorie C.

Évolution du coût total (fonctionnement et investissement) par voyage

Le graphique suivant montre l'évolution du coût total par voyage. La dynamique est forte pour les petits réseaux (A, B, C), en moyenne autour de 5 % par an. Il est intéressant de noter que pour les AOM avec métro ou tramway (A+), le coût total unitaire a augmenté de façon plus modérée, avec une évolution de 2 % par an sur la même période, malgré les investissements associés. Le volume de trafic induit par ces infrastructures lourdes a permis de faire jouer les économies d'échelle (cf. partie II.C.2. du chapitre II).

Graphique n° 34 : coût total par voyage, selon les catégories de réseau (hors IDF), entre 1996 et 2019



Source : juridictions financières, d'après l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF) et les données d'IDFM

En ce qui concerne l'Île-de-France, les données disponibles ont moins de profondeur et ne permettent pas de tirer de conclusions définitives, mais la relative stabilité observée entre 2013 et 2019 (+1,4 % par an en moyenne) suggère un constat similaire.

Annexe n° 6 : données relatives au remboursement par les employeurs des frais d'abonnement aux transports publics

En 2023 sur l'ensemble du territoire, cette aide représentait 1 284 M€ et bénéficiait à 2,39 millions de salariés (soit 8,6 % d'entre eux), pour un montant moyen de 45€ par mois. Le tableau suivant détaille les données pour 2022 et 2023.

Tableau n° 11 : participation patronale aux frais d'abonnement des transports publics, 2022 et 2023

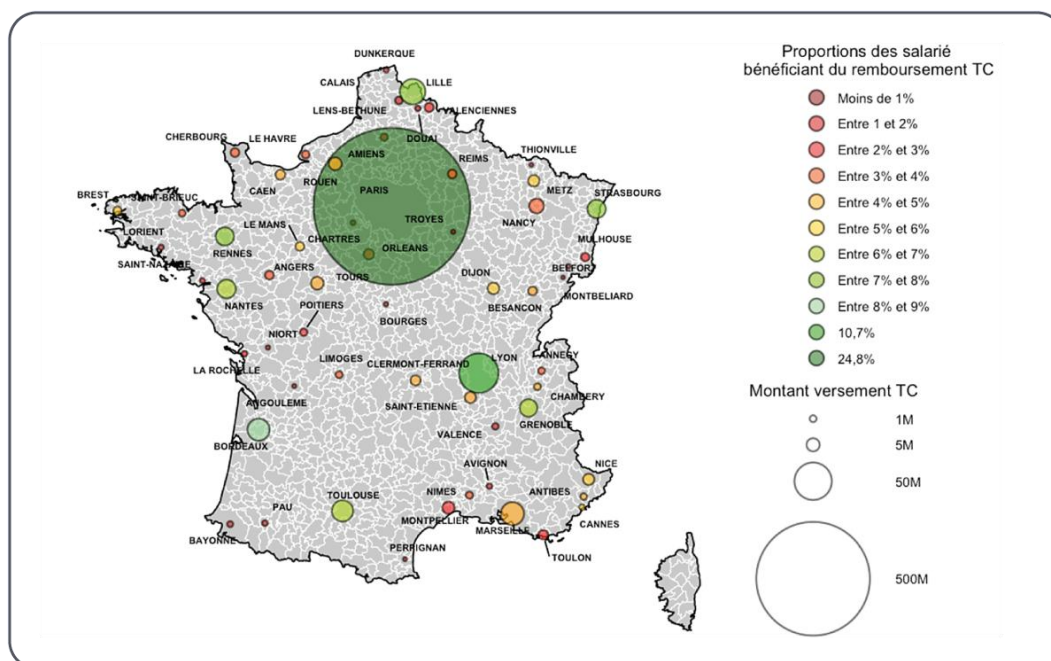
	2022	2023
Participation patronale aux frais de transports publics (€)	1 042 259 846	1 283 987 708
Nombre de salarié mensuel moyen - participation frais de transports publics*	2 315 014	2 430 531
Part de salariés bénéficiaires*	8,3 %	8,6 %
Montant mensuel moyen	39,0 €	44,8 €

Source : Cour des comptes, d'après les données Urssaf caisse nationale (Acoiss)

*Salariés comptabilisés sur le seul mois de décembre

La carte ci-dessous atteste d'une part de bénéficiaires beaucoup plus faible en dehors de l'Île-de-France, avec tout de même une part de 10,7 % de bénéficiaires dans le territoire de l'AOM de Lyon. Ces écarts peuvent paraître logiques au vu des parts modales respectives du TCU pour les déplacements domicile-travail en Île-de-France (45 %) et hors Île-de-France (7 %).

Carte n° 6 : part des salariés bénéficiant du remboursement des frais d'abonnement des transports publics, sur le périmètre des autorités organisatrices des mobilités, 2023



Sources : Cour des comptes, d'après les données Urssaf caisse nationale (Acoiss)

Le forfait mobilité durable

Le forfait mobilité durable¹⁶⁸ aide à financer une partie des frais de transports publics *hors abonnement* (tickets) des salariés, ainsi que d'autres modes de transport durables comme le vélo ou les engins de déplacement personnel (trottinette, etc.), le covoiturage, l'autopartage. Les données Urssaf ne permettent pas de connaître la répartition des aides selon le mode de transport. Cependant un sondage pour France Mobilité montre que les transports en commun (hors abonnement), puis le vélo et les engins de déplacement personnel motorisé (EDPM : trottinettes électriques, mono-roues, gyropodes, etc.) sont les principales options utilisées par les salariés.

Tableau n° 12 : forfait mobilité durable, montants et bénéficiaires

	2022	2023
Montant du forfait mobilité durable (M€)	382	504
Nombre de salariés bénéficiaires	806 000	922 000
Part des salariés en bénéficiant	2,9 %	3,3 %
Aide moyenne mensuelle	39 €	50 €

Source : Cour des comptes, d'après les données Urssaf caisse nationale (Acos)

*Salariés comptabilisés sur le seul mois de décembre.

Comme le relève le tableau ci-dessus, en 2023 le montant des remboursements a atteint 504 M€, bénéficiant à 922 000 salariés. Le dispositif mis en place par la loi d'orientation des mobilités n'est pas obligatoire dans le secteur privé, contrairement au remboursement des frais d'abonnement, avec lequel il peut être cumulé. En 2023, 10 millions de salariés avaient accès à ce forfait, contre 9 millions en 2022.

Le FMD est surtout utilisé en province qui cumule 80 % des montants et des bénéficiaires en 2023. Au niveau national 3,3 % des salariés en bénéficiaient contre 2,9 % en 2022.

¹⁶⁸ Cf. article L. 3261-3-1 du code du travail.

Annexe n° 7 : éléments sur les évolutions tarifaires

Hors Île-de-France, des tickets unitaires qui suivent l'inflation, voire la dépassent pour les grands réseaux

Tableau n° 13 : prix moyen du ticket unitaire, selon les catégories de taille de l'autorité organisatrice des mobilités (1995-2021) (hors IDF)

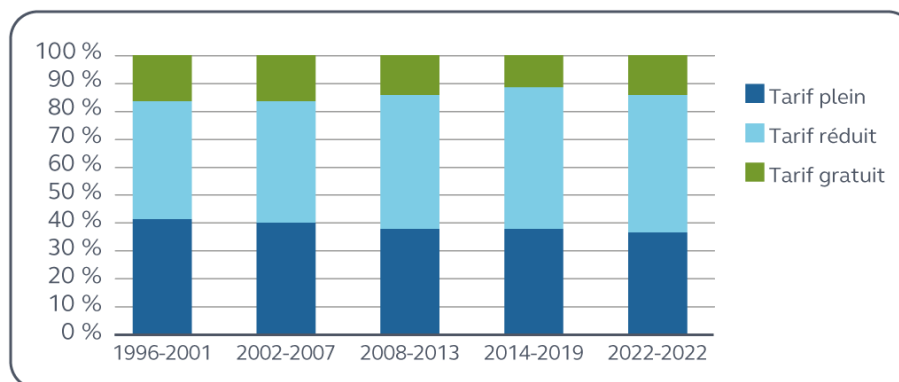
Catégorie	1995	2003	2010	2021
A+	0,98 €	1,14 €	1,29 €	1,52 €
A	0,91 €	1,06 €	1,14 €	1,32 €
B	0,87 €	0,99 €	1,05 €	1,16 €
C	0,77 €	0,91 €	0,94 €	1,04 €
Tous réseaux	0,89 €	1,02 €	1,09 €	1,23 €

Source : Cour des Comptes, d'après l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF)

Hors Île-de-France : une érosion de la part des voyages réalisés à prix standard

Hors Île-de-France, comme l'illustre le graphique ci-dessous, la part des voyages réalisés avec des titres standards « toutes clientèles » s'est sensiblement érodée durant les 25 dernières années, passant de 40 % sur la période 1996-2001 à 36 % sur la période 2020-2022.

Graphique n° 35 : répartition des voyages selon le tarif appliqué (hors IDF)



Source : Cour des Comptes, d'après l'enquête TCU (DGITM-Cerema-Gart-UTPF)

La part de fréquentation des voyages effectués gratuitement a légèrement baissé mais la tendance récente montre un rebond. Les données figurant sur le graphique s'arrêtent en 2022 et n'incluent pas les territoires ayant instauré récemment des gratuités totales (notamment Montpellier, 500 000 habitants, Bourges, 115 000 habitants) et partielles.

Tarifs spécifiques appliqués en Île-de-France et manque à gagner correspondant

Tableau n° 14 : tarifs spécifiques appliqués en Île-de-France, et manque à gagner associé par rapport au tarif standard, 2023

Catégorie	Tarif spécifique	Condition particulière	Estimation du manque à gagner
Jeunes	Imagine R	Moins de 16 ans ou moins de 26 ans et qui suivent une formation Possibilité d'avoir un remboursement par certains départements	750 M€
Enfants	Imagine R Junior Quasi gratuité	Moins de 11 ans	168 M€
Personnes âgées, personnes handicapées, anciens combattants	Forfait Améthyste Tarif allant jusqu'à la gratuité, défini par chaque département	Sous conditions de ressources ou de statut, définies par chaque département	193 M€
Senior	Navigo Senior (50 % du Navigo standard)	Plus de 62 ans	65 M€
Social	Tarification Solidaire Transport (TST) Trois tarifs : gratuité, réduction de 75 %, réduction de 50 %	Être bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la complémentaire santé solidaire (CSS) sans participation financière, de l'aide médicale d'État (AME), de la carte d'invalidité ou de la carte mobilité inclusion, être anciens combattants	535 M€
Total			1 711 M€

Source : juridictions financières, d'après IDFM

Les tarifs réduits étaient en moyenne 3,2 fois inférieurs aux tarifs standards¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Les recettes de ces titres se sont élevées à 0,78 Md€. S'ils avaient été vendus au tarif standard, elles auraient été de $1,71 + 0,78 = 2,49$ Md€, ce qui correspond à 3,2 fois le montant des recettes réelles.

Annexe n° 8 : études de cas : éléments d'analyse sur l'évolution des finances des AOM lors de l'instauration de la gratuité

Analyse de l'évolution des finances de certaines AOM lors de l'instauration de gratuités totales

Les éléments du tableau présenté en partie IV.B. du chapitre II sont détaillés et expliqués ci-après :

À Gaillac, la gratuité instaurée en septembre 2014 s'est traduite par une nette augmentation de la fréquentation, de 112 % entre 2013 et 2015. L'offre a, parallèlement, été réduite de 10 %. La contribution au délégataire est passée de 343 k€ en 2013 à 371 k€ en 2015, soit +7 %, notamment pour couvrir les pertes de recettes tarifaires qui s'élevaient à 22 k€.

À Niort, la gratuité instaurée en 2017 a provoqué une augmentation de fréquentation de 33 % entre 2016 et 2019 malgré la rationalisation de l'offre qui s'est traduite par une baisse des kilomètres parcourus de 13 %. La charge de service public (contribution forfaitaire et compensation tarifaire) est passée de 11,9 M€ en 2016 à 14,1 M€ en 2019, soit +18 %, en majorité pour compenser la perte de recettes tarifaires de 1,5 M€ (en 2016).

À Calais, la gratuité instaurée en 2020 a induit une hausse de fréquentation de 84 % entre 2019 et 2022. L'offre a été accrue de 27 % en nombre de kilomètres parcourus. Selon la chambre régionale, du fait spécifiquement de la gratuité, les coûts de fonctionnement ont augmenté de 1,4 M€, et l'investissement nécessaire s'est élevé à 6,6 M€ pour satisfaire l'accroissement de l'offre (acquisitions de bus, etc.) soit, amorti sur 16 ans, 0,4 M€ par an. La perte de recettes tarifaires s'est élevée à 1,9 M€ (2019). Les ressources publiques s'élevaient en 2019 à 16,1 M€, correspondant au versement mobilité. Elles ont dû augmenter de 3,7 M€ pour couvrir les coûts de la gratuité, soit +23 %.

À Dunkerque, la gratuité instaurée en septembre 2018 a provoqué une augmentation importante de fréquentation (63 % entre 2018 et 2022) qui a été accompagnée par un développement de l'offre (7 % entre 2018 et 2022). Le coût total¹⁷⁰ est passé de 42,4 M€ en 2018 à 56,2 M€ en 2022. Si les pertes de recettes tarifaires, de 3 M€ en 2017, sont ajoutées à ce coût total, cela fait 59,2 M€ soit une hausse de 40 % du coût pour la collectivité.

À Grenoble, la gratuité a été envisagée puis abandonnée suite aux conclusions d'une étude commanditée à un cabinet en 2019. Selon les projections de l'étude, la gratuité entraînerait une augmentation de la fréquentation des transports en commun de 20 % qui ne pourrait être absorbée avec certitude sans l'accroissement de l'offre de transports. Sur le plan financier, les pertes de recettes tarifaires (usagers) étaient estimées à 38 M€ par an (le ratio R/D est de 28 % en 2019). Les coûts liés à la nécessité de développer l'offre étaient estimés à 13,44 M€ par an en fonctionnement, 101,7 M€ en investissements et 5,35 M€ par an de dépenses supplémentaires de personnel. Le surcoût net annuel total était ainsi estimé à 61 M€. Cela

¹⁷⁰ Coût complet du service tel que défini par à l'annexe 1 du rapport d'activité du délégataire (il comprend les charges directes (y compris de personnel), majorées des coûts de structure ventilés au prorata des dépenses affectées) auquel est ajoutée la redevance annuelle de la mise à disposition des biens, qui est passée de 1,2 M€ à 3,6 M€, et qui tient compte de la hausse des investissements.

représente une hausse de 39 % des ressources globales du budget transport¹⁷¹, qui étaient de 157 M€ en 2019.

Le réseau de Montpellier, de taille comparable à celui de Grenoble, a mis en place la gratuité après une période transitoire de 2020 à 2023. En 2019, avant l'introduction de gratuités partielles, les recettes tarifaires étaient de 40 M€, et les charges de service public allouées aux transports de 62 M€. La fréquentation a augmenté de 33 % entre 2019 et 2024. La charge de service public a doublé pour passer à 124 M€. Il faut souligner que l'offre n'a pas été adaptée immédiatement, entraînant une dégradation de la satisfaction des usagers en raison de la saturation du réseau (voir partie III.B. du chapitre III).

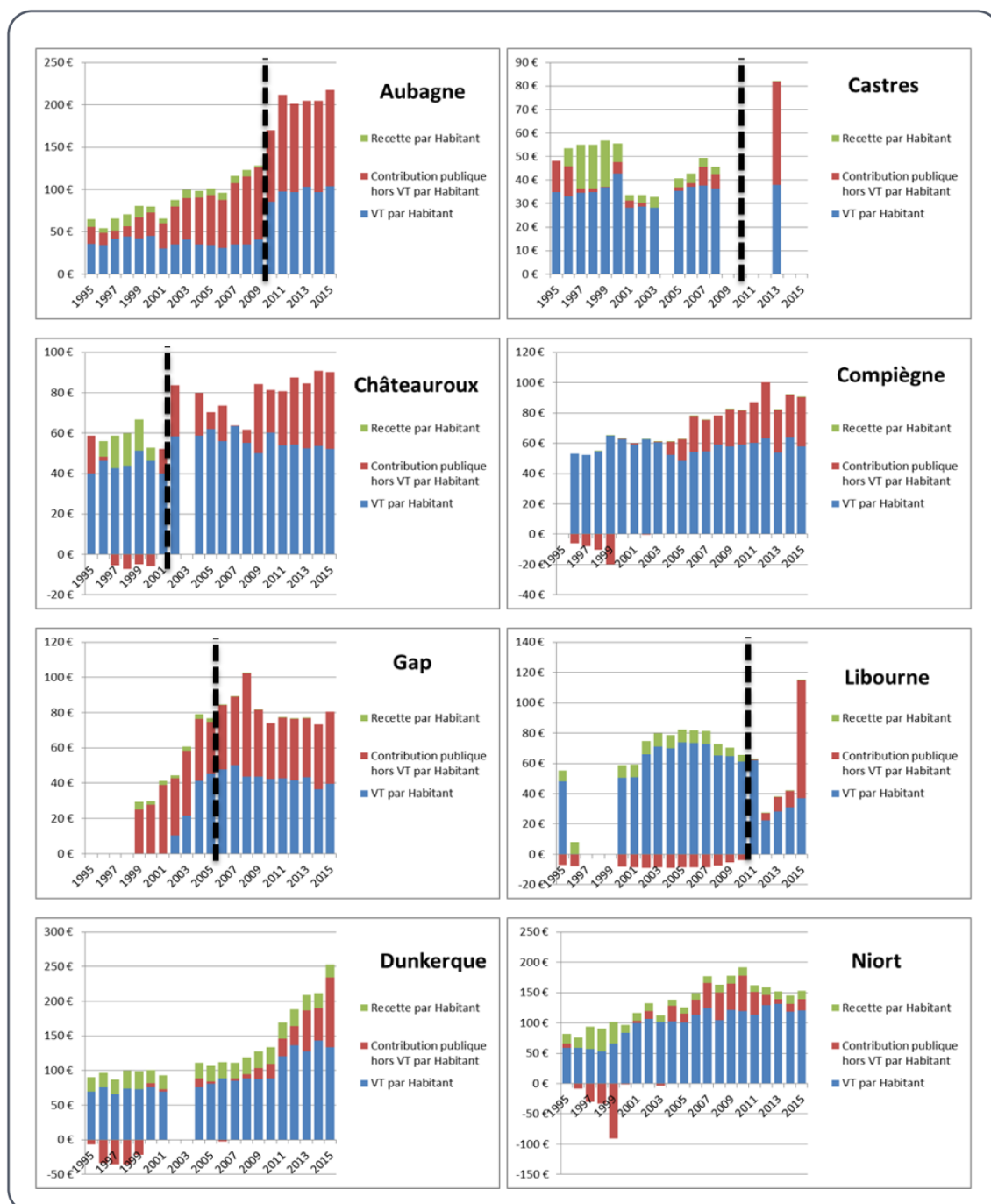
À Lyon, une étude a été commandée à un laboratoire de recherche spécialisé sur les transports¹⁷². Les chiffrages sont issus de cette étude et du rapport de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes de 2024 (Sytral mobilités). Plusieurs scénarios sont analysés dans l'étude. Celui choisi ici est celui correspondant au scénario lié à une hausse de fréquentation de 15 % (un autre scénario suppose 30 %). Il suppose un développement de l'offre de 15 % pour neutraliser les effets sur la saturation du réseau. La perte de recettes tarifaires de 265 M€ s'accompagne d'une hausse des charges d'exploitation de 64 M€. Concernant l'investissement, un chiffre de 200 M€ est mentionné dans l'étude. Ce montant est supposé être amorti sur 30 ans : cela fait 6,7 M€/an. Il est tenu compte également d'une économie de 20 M€ sur la billettique et le contrôle voyageur (il s'agit probablement d'un majorant). L'impact sur la TVA n'est pas intégré à l'analyse.

Étude de cas sur la contribution du versement mobilité au financement de la gratuité totale

Dans les tout petits territoires, de moins de 20 000 habitants, la très grande majorité des AOM a fait le choix de ne pas instaurer le versement mobilité et la gratuité est financée via le budget principal de l'intercommunalité. Concernant les réseaux plus importants mais tout de même modestes, ayant mis en place la gratuité totale, la majorité sont des réseaux où le versement mobilité était une ressource budgétaire importante. Lorsque ce n'est pas le cas (comme à Aubagne, Gap ou Châteaudun), ce sont les contributions publiques qui sont élevées. Le graphique suivant illustre ce point.

¹⁷¹ Ressources de fonctionnement (hors éléments exceptionnels, dont 108,5 M€ de versement mobilité) et d'investissement (hors emprunt).

¹⁷² Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, 2019. Voir page 66.

Graphique n° 36 : structure de financement des réseaux ayant mis en place la gratuité

Sources : Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL, 2019

À Niort, les recettes tirées du versement mobilité suffisent pratiquement à elles seules à payer l'ensemble des charges courantes inscrites au budget annexe. L'aisance financière¹⁷³ explique pourquoi l'AOM a pu sans difficulté mettre en œuvre la gratuité.

Le VM a servi de variable d'ajustement dans de nombreux cas. À Aubagne, le taux est passé de 0,6 % à 1,05 % l'année de la gratuité, puis 1,8 % l'année suivante. À Châteauroux il a été ajusté l'année suivante, passant de 0,55 % à 0,6 %. À Calais, le taux était déjà au plafond de 2 % lors du passage à la gratuité en 2020, mais à la suite de l'extension du ressort territorial, un lissage du taux d'assujettissement sur cinq ans pour les nouvelles communes entrantes, a fait passer celui-ci de 0,5 % à 2 %. À Cahors, le taux est passé de 0,6 % en 2019 à 0,7 % pour financer la gratuité.

À Dunkerque, il n'y a pas eu d'augmentation du VM au moment de la mise en place de la gratuité. C'est par un arbitrage budgétaire et politique en abandonnant un projet d'Arena que l'agglomération a dégagé des marges de manœuvres¹⁷⁴. Quatre ans plus tard, en juillet 2022, le taux, de 1,55 % depuis 2011, a été fixé au taux plafond de 2 %, afin de financer l'extension du transport à la demande (coût estimé à 6,8 M€).

Vitré constitue un cas spécifique. L'AOM ne prélève pas de VM, et a financé la gratuité sur ses ressources propres.

¹⁷³ Cet environnement économique très favorable s'explique, en particulier, par la concentration de sièges des mutuelles, et en conséquence une base fiscale importante.

¹⁷⁴ Source : GART, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse, 2019.

Annexe n° 9 : analyse microéconomique des conditions de développement de la fréquentation et de l'amélioration du financement

Des études montrant que dès lors que le réseau présente une taille significative, l'offre influence la fréquentation davantage que le prix

Des études académiques basées sur les données observées ont analysé les déterminants de la fréquentation des TCU et de leur part modale. Elles montrent que, si la densité de population est la variable la plus fortement liée à l'utilisation des TCU et des voitures, les caractéristiques de l'offre de TCU et celles du système automobile ont également un impact significatif¹⁷⁵.

En ce qui concerne la quantification des effets, certaines analyses montrent dans certains cas une « élasticité » de la fréquentation à l'offre supérieure à 1. Cela signifie qu'une augmentation de 10 % de l'offre (en kilomètres parcourus par les véhicules) induit une augmentation de la fréquentation supérieure à 10 %, pouvant atteindre plus de 20 ou 30 %¹⁷⁶. Toutefois ces résultats doivent être nuancés en fonction du contexte local. L'amélioration de l'offre peut ne pas être suffisante si l'environnement est très favorable à la voiture (faible congestion, infrastructure routière performante), comme c'est généralement le cas dans les agglomérations de taille moyenne ou modeste. Dans les réseaux de taille moyenne, l'élasticité à l'offre pourrait être comprise entre 0,3 et 0,7, voire moins dans les réseaux de moins de 100 000 habitants¹⁷⁷.

Concernant le prix, son impact reste marginal et dépend moins du contexte. En moyenne, une réduction de 10 % du tarif entraîne une augmentation de la fréquentation de 3 à 4 % à court terme (l'élasticité est négative, de -0,3 et -0,4), et de 5 à 6 % à long terme¹⁷⁸. Cet effet pourrait être légèrement supérieur dans les petites agglomérations et moins marqué dans les grandes¹⁷⁹. L'effet d'une mesure de gratuité ne peut toutefois pas être extrapolé de ces estimations, car il s'agit d'un changement radical et non marginal (cf. partie III.A du chapitre III).

L'ensemble de ces éléments est résumé dans le tableau suivant :

¹⁷⁵ Voir la synthèse de 107 articles réalisée dans l'article du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs : tendances et leviers d'action pour les espaces métropolitains français*, 2022.

¹⁷⁶ Une estimation économétrique pour le réseau de Grenoble aboutit à une élasticité à l'offre de 3,6 Cf. Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs : tendances et leviers d'action pour les espaces métropolitains français*, 2022.

Un autre exemple : en Île-de-France la fréquentation des cars Express a augmenté de 25 % sur 30 lignes après un renforcement de l'offre de 10 % en kilomètres parcourus Cf. IFranceFrance Mobilité, *Rapport sur le développement des lignes de cars ExpresFrance de France*, 2023.

¹⁷⁷ Cf. l'analyse page 5 de l'article Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *La situation financière des transports publics urbains est-elle « durable » ?* 2010.

¹⁷⁸ Voir l'état de l'art en matière d'élasticités de la demande aux variations de prix faite dans l'article du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, 2019.

¹⁷⁹ Yves Croissant, *Fonction de demande et surplus : une estimation sur des données de panel pour les transports urbains français*, Économie & Prévision, 2000.

**Tableau n° 15 : influences du tarif et de l'offre sur la fréquentation :
synthèse des estimations d'élasticités**

Type de réseau	Élasticité au prix	Élasticité à l'offre
Grands réseaux (type Grenoble)	-0,3 à -0,4	+2 à +3
Réseaux intermédiaires	-0,4 à -0,5	+0,3 à +0,7
Petits réseaux (<100 000 habitants)	-0,5 à -0,6	Très faible

Sources : *Cour des comptes, d'après notamment : Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET), La situation financière des transports publics urbains est-elle « durable » ? 2010 et Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL ; 2019 Yves Croissant, Fonction de demande et surplus : une estimation sur des données de panel pour les transports urbains français, Économie & Prévision, 2000*

Analyse microéconomique

Cette partie relate les résultats d'une analyse microéconomique examinant les possibilités d'action sur le prix et l'offre, et leurs conséquences sur la fréquentation et le financement. Cette réflexion s'appuie sur une analyse théorique¹⁸⁰ qui repose sur certaines hypothèses restrictives, notamment celle selon laquelle les coûts sont proportionnels à l'offre et que les paramètres d'influence de l'offre et du prix restent constants. En réalité, ce n'est pas tout à fait le cas. Néanmoins, cette approche permet de mettre en évidence que les enjeux liés à la viabilité économique, au développement de l'offre et à la fréquentation peuvent varier sensiblement selon les contextes.

En particulier, sont identifiées les conditions favorisant un cercle vertueux, combinant croissance de la fréquentation et amélioration des conditions de financement. Par ailleurs, la stratégie alternative, visant à réduire le prix pour augmenter la fréquentation, est également analysée.

La possibilité d'un cercle vertueux alliant développement de l'offre et évolution tarifaire dynamique, en complément de mesures restreignant l'usage de la voiture.

Les éléments relatifs à l'influence du prix et de l'offre sur la fréquentation sont structurants pour le modèle économique des transports collectifs urbains, avec les conséquences suivantes :

- une hausse de prix se traduit toujours par une hausse de recettes, pour tous types de réseau, du fait de la faible baisse de fréquentation qu'elle induit¹⁸¹ ;
- un accroissement de l'offre a en revanche un impact sur les recettes qui dépend d'une part de l'effet sur la fréquentation et d'autre part du ratio de couverture des coûts par les recettes tarifaires (R/D) :

¹⁸⁰ Les calculs analytiques ne figurent pas dans ce rapport mais étaient inclus dans le rapport provisoire transmis aux entités dans le cadre de la contradiction. Ils s'appuient sur un modèle simplifié dans lequel l'AOM agit sur deux variables : le prix et l'offre de transport, toutes choses égales par ailleurs. La fréquentation du réseau est supposée réagir à une variation de ces variables, en fonction des élasticités à l'offre et au prix, paramètres supposés constants. Les dépenses (D) sont supposées proportionnelles à l'offre et les recettes (R) proportionnelles à la fréquentation.

¹⁸¹ Car la baisse de fréquentation est toujours inférieure à la hausse du prix.

- cas très favorables (par exemple, un R/D de 50 % et une augmentation de plus de 20 % de la fréquentation pour une hausse de l'offre de 10 %) : un accroissement de l'offre entraîne systématiquement une réduction du déficit (en niveau absolu) et une hausse du R/D¹⁸² ;
- cas favorables : (une augmentation de plus de 10 % de la fréquentation pour une hausse de l'offre de 10 %) : un accroissement de l'offre entraîne systématiquement une hausse du R/D, sans toutefois réduire le déficit¹⁸³. Il est nécessaire d'accompagner le développement de l'offre par une augmentation dynamique des prix pour ne pas creuser le déficit, mais alors la fréquentation recule, sauf si le R/D est, toutes choses égales par ailleurs, suffisamment élevé, proche de 50 %¹⁸⁴ ;
- cas intermédiaires (influence de l'offre sur la fréquentation moins élevée que précédemment mais plus élevée que celle du prix) : il est nécessaire d'accompagner le développement de l'offre par une augmentation des prix pour faire progresser le R/D. Il est possible de le faire avec une hausse modérée des prix, proportionnelle à celle de l'offre permettant également d'augmenter la fréquentation. En revanche il est nécessaire d'accompagner le développement de l'offre par une augmentation très dynamique des prix pour réduire les pertes financières, mais alors la fréquentation recule, sauf si le R/D est, toutes choses égales par ailleurs, très élevé (plus encore que précédemment) ;
- cas défavorables : (l'influence de l'augmentation des prix sur la fréquentation est plus forte que celle de l'augmentation de l'offre) : pour faire progresser le R/D et la fréquentation, il est nécessaire de réduire l'offre et de réduire le prix. Pour augmenter l'offre et le R/D, il faut augmenter le prix si bien que la fréquentation diminue. Il est impossible de réduire les pertes financières, sauf à réduire l'offre et donc la fréquentation.

Dans les cas très défavorables, il n'existe pas de dynamique vertueuse permettant d'augmenter l'offre tout en attirant davantage d'utilisateurs. Dans ces cas, correspondant à des petits réseaux, le moyen le moins coûteux pour accroître la fréquentation est de réduire le prix.

Dans les autres cas, il semble possible, toutes choses égales par ailleurs, d'accroître la fréquentation tout en augmentant le R/D. Pour les cas intermédiaires, cela demande toutefois une évolution dynamique des tarifs, du moins au début. L'idée est de faire croître les prix à un rythme en lien avec celui de l'offre. Au fur et à mesure que le réseau se développe, il devient de plus en plus attractif¹⁸⁵, ce qui est susceptible de le faire basculer dans la situation favorable.

¹⁸² Une hausse de 10 % de l'offre induit une hausse de 10 % des dépenses. Si elle entraîne une hausse de 20 % de la fréquentation, cela génère une hausse de 20 % des recettes représentant 10 % des dépenses (car le R/D est de 50 %). Les nouveaux utilisateurs couvrent les coûts de l'offre additionnelle. Il n'y a pas de pertes financières. Le R/D augmente en moyenne.

¹⁸³ Une hausse de 10 % de l'offre induit une hausse de 10 % des dépenses. Si elle entraîne une hausse de 10 % de la fréquentation, cela génère une hausse de recettes représentant une part des dépenses de $R/D \times 10\%$. Les nouveaux utilisateurs couvrent les coûts additionnels à hauteur du R/D. Le R/D est donc stable. En revanche le déficit se creuse (sauf si le R/D est de 100 %).

¹⁸⁴ La condition pour trouver une combinaison d'évolution des prix et de l'offre qui permette d'accroître la fréquentation sans générer de pertes est que le ratio R/D soit supérieur au rapport entre l'influence du prix sur la fréquentation et celle de l'offre. Par exemple, si une hausse de 10 % des prix entraîne une baisse de 5 % de la fréquentation et qu'une augmentation de 10 % de l'offre génère une hausse de 10 % de la fréquentation, alors il faut que le ratio R/D soit supérieur à 50 % ($5\% / 10\%$).

¹⁸⁵ Du fait des « économies de réseaux » décrites en partie dans le II.A. du chapitre II.

Dans les cas favorables seulement, il est possible de stabiliser le R/D en n'augmentant plus les tarifs. Dans les cas très favorables, le R/D croît simplement en augmentant l'offre.

Il faut noter que toute mesure contraignante sur la voiture renforce l'influence de l'offre sur la fréquentation, et facilite le cercle vertueux décrit plus haut.

Analyse d'une stratégie de baisse des prix

Il a été observé que dans les cas « défavorables », correspondant à des petits réseaux, la solution la moins coûteuse pour accroître la fréquentation consiste à réduire le prix. Ce résultat demeure valable tant que le ratio R/D est inférieur au rapport entre l'influence du prix et l'influence de l'offre.

Ainsi, pour des réseaux en situation « intermédiaire », ou même « favorable », si le R/D n'est pas très élevé, une baisse du prix peut permettre d'accroître la fréquentation, de manière moins coûteuse (moindre hausse du déficit) que le développement de l'offre nécessaire pour obtenir la même croissance de fréquentation.

Il est probable que Dunkerque ou Calais soient dans cette situation, car leur R/D était bas avant gratuité, autour de 10 % (respectivement de 8,9 % et 10,1 %). Il faudrait donc, pour que ces réseaux ne vérifient pas la condition mentionnée plus haut, que l'influence de l'offre soit plus de dix fois supérieure à celle du prix. En faisant l'hypothèse une faible influence du prix, de -0,3 (3 % de baisse de la fréquentation pour une hausse de 10 % du prix), il faudrait que l'influence de l'offre soit de 3 (hausse de la fréquentation de 30 % lorsque l'offre augmente de 10 %). Cela semble peu probable, vu le faible taux d'utilisation de ces réseaux avant la gratuité (V/K de 1,5 et 1,4 respectivement).

Concernant Montpellier, le R/D était élevé avant gratuité (37 %) et le développement du tramway, entre 2000 et 2016, a suscité une forte croissance de la fréquentation. D'après les données de l'enquête TCU, entre 1999 et 2018, la fréquentation a crû de 5,7 % par an en moyenne, soit deux fois plus vite que l'offre (en kilomètres parcourus par les véhicules). Il n'est donc pas déraisonnable de supposer que l'influence de l'offre est de 2 (une hausse de l'offre de 10 % entraîne une hausse de la fréquentation de 20 %). En supposant une influence du prix de -0,3, il faudrait que le R/D avant gratuité soit inférieur à 15 % (0,3/2). Il apparaît difficile, même en ajustant ces calculs dans un sens ou dans l'autre, d'affirmer que Montpellier se trouve dans une situation comparable à Dunkerque ou Calais, dans laquelle il serait moins coûteux d'obtenir une même hausse de fréquentation en baissant le prix qu'en augmentant l'offre.

Même lorsque les conditions de validité sont vérifiées, une stratégie de gratuité présente toutefois plusieurs limites :

- si le réseau est déjà bien fréquenté, un risque de saturation apparaît (qui n'est pas pris en compte dans la modélisation faite ci-dessous), qui oblige *in fine* à renforcer l'offre. Il y a alors un double coût : celui de la perte de recettes tarifaires, et celui du renforcement de l'offre ;
- elle peut obérer le développement ultérieur du réseau. Cela ne porte pas à conséquence si le besoin de mobilité du territoire n'est pas en croissance. Dans le cas inverse, par exemple si la population ou l'activité croît, le nécessaire développement du réseau deviendra très coûteux, car son financement sera privé d'une part des recettes tarifaires.

Cette stratégie risque donc d'enclencher un cercle vicieux, en désincitant au développement du réseau.