MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

RAPPORT SUR LE MODELE ECONOMIQUE DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Établi par

M. Philippe DURON

Rapporteurs

M. Pierre-Yves APPERT (DGITM)
M. Philippe AYOUN (CGEDD)
M. Manuel LECONTE (CGEDD)
Mme Céline MOUVET (DGITM)

Avec la participation de M. Etienne VINCENT (stagiaire au CGEDD) et de Mme Virginie BONNET, assistante de mission

Juillet 2021

Sommaire

Sommaire **3**

Résumé **7**

Liste des recommandations **11**

Introduction **18**

L'organisation des transports publics en France 18

1 Cadre actuel de responsabilité et de financement des transports publics en France **21**

1.1 Introduction méthodologique 21

1.2 L'organisation des compétences en matière de mobilité 22

1.3 Le financement des AOM en matière de mobilité 24

2 La crise sanitaire a eu en 2020 un impact majeur sur la situation des autorités organisatrices de mobilités et les opérateurs, impact qui se prolonge en 2021 ..... **27**

2.1 Les conséquences majeures de la crise en 2020 sur la fréquentation, les recettes et l'équilibre économique des transports collectifs ont conduit à des mesures de soutien public importantes 27

2.1.1 Les TC Urbains (AOM) : impact économiques et mesures de compensation prises 28

2.1.2 Les TC Interurbains (AOM régionales), impacts et mesures de compensation prises 37

2.2 Une crise dont les effets restent très prégnants au premier semestre 2021 41

2.2.1 Les TC Urbains (AOM), impacts et projections sur l'année 41

2.2.2 Les TC interurbains (AOM régionales) : Impacts et perspectives sur 2021, demandes des régions 45

2.3 Dans les pays européens voisins, des impacts largement comparables, mais des mesures de soutien public souvent plus fortes 47

2.4 Propositions relatives aux mesures de soutien du secteur en 2021 60

Pour les AOM 60

Pour les AOM régionales 62

3 Consolider le modèle économique à moyen et long termes 66

3.1 « Distanciel » : des changements de comportements parfois déjà amorcés avant la crise, dont il est souvent difficile de prévoir l'évolution future 66

3.2 Les adaptations du secteur 70

3.2.1 L'offre de transport 70

Pour les AOM : 70

Pour les AOM régionales : 79

3.2.2 Les investissements 80

Pour les AOM : 80

Pour les AOM régionales : 84

3.2.3 La productivité 87

Pour les AOM : 87

Pour les AOM régionales : 92

3.2.4 La tarification 93

Pour les AOM : 93

Pour les AOM régionales : 101

4 Des évolutions de la gouvernance et des politiques d'aménagement des collectivités 103

4.1 La compétence « mobilité » : une compétence renouvelée qui doit s'appuyer sur une coopération renforcée 103

4.1.1 Une compétence « mobilité » renouvelée, appelant à une action plus large de l'AOM et favorisant notamment une approche multimodale. 103

4.1.2 Une coopération renforcée et systématisée à l'échelle de bassin de mobilité. 106

4.2 La nécessaire intégration des politiques publiques pour une meilleure pris en charge des questions de mobilité 108

4.2.1 La voirie, la circulation, le stationnement 108

4.2.2 L'urbanisme 111

4.3 Le rôle des générateurs de déplacements 113

4.3.1 Les employeurs 113

4.3.2 Les établissements scolaires 116

5 A terme, dégager des recettes puissantes, dynamiques et pérennes 117

5.1 Le cercle vertueux de financement 117
5.2 Contribution des collectivités 117
5.3 Le versement mobilité 118
5.3.1 Principes 118
5.3.2 Perspectives d'évolution 119
5.3.3 Place du versement mobilité dans le financement de la mobilité 120
5.3.4 Conditionnalité du versement mobilité : cas des communautés de communes 122
5.4 Transférer des recettes de la route vers les transports publics 124
5.4.1 De la TICPE à une redevance kilométrique 124
5.4.2 Amendes de circulation et de stationnement 126
5.5 TVA 127
5.6 Renforcer les aides à l'investissement 128
5.7 Taxer les livraisons 128
5.8 Développer les services en gare pour contribuer à leur financement 129
5.9 Taxe carbone 129
5.10 Plus-values foncières 130
Acquérir et valoriser les terrains 131
Taxer les plus-values immobilières 133
Conclusion 137

Conclusion générale 139

ANNEXE 1 : La part respective de ces deux effets est identique pour IDMF et pour les autres AOM. 143

ANNEXE 2 : Le modèle économique des AOM 144

ANNEXE 3 : Que disent les experts et chercheurs ? (synthèse du séminaire) 147

ANNEXE 4 : Evolution du transport régional (TER) 162

ANNEXE 5 : Liste des personnes rencontrées 187

ANNEXE 6 : Glossaire des sigles et des acronymes 196

Résumé

La mission qui m'a été confiée par le ministre délégué chargé des transports porte sur l'analyse des conséquences de la crise du COVID sur les transports publics. Son objet, relatif initialement aux transports en commun urbains en région, a été élargi en Janvier 2021 aux transports, notamment ferroviaires, sous la responsabilité des Régions. Il s'agissait d'examiner aussi précisément que possible les impacts à court terme (2020 et 2021) de l'épidémie, et notamment de vérifier le caractère approprié des mesures de soutien qui ont été prises, et, en se projetant sur l'avenir, de proposer des mesures propres à consolider leur modèle économique, dans un contexte d'incertitude sur les comportements de mobilité.

Pour la réaliser, j'ai procédé, avec le soutien d'une équipe de rapporteurs du CGEDD et de la DGITM, à un grand nombre d'auditions – élus, responsables de réseaux de transports publics et opérateurs, mais également ministères, autorités des transports à la commission européenne et dans plusieurs pays européens, responsables économiques et associatifs. Nous avons également consulté le milieu de la recherche et des études de l'économie, de la sociologie et de la géographie des transports, ainsi que de l'observation de leur marché, notamment dans le cadre d'un séminaire, tenu en avril, que nous avons organisé.

La crise sanitaire a eu un impact très important sur le trafic en 2020, avec une baisse de 31% pour les TC urbains, gérés par les autorités organisatrices de mobilité (AOM) et de plus de 40% pour les AOM régionales (AOMR) qui gèrent les TER, cassant pour ces derniers une dynamique de forte croissance.

Après un début d'année très difficile, les réseaux prévoient pour 2021 un retour de la demande compris entre 70 et 80% du niveau atteint en 2019, sauf nouvelle reprise épidémique. L'évolution future reste incertaine, mais les tendances à court et moyen termes sont défavorables à un retour à la situation antérieure, notamment pour les déplacements domicile travail remplacés partiellement par le télétravail.

Les recettes ont été affectées dans une moindre mesure en 2020 pour les AOM : les recettes tarifaires ont baissé de 27% et le produit du versement mobilité (VM) de moins de 5%, mais les

coûts diminuant peu (offre préservée à 90%), les pertes se sont creusées, avec un impact financier tempéré par les aides de l'Etat (avances remboursables et compensation des pertes de VM). Pour 2021, compte tenu d'impacts financiers prévisibles qui devraient rester significatifs, nous recommandons le maintien du dispositif de soutien, sous une forme revue : poursuite du « filet de sécurité » aux collectivités en matière de ressources fiscales et domaniales, maintien du dispositif d'avances remboursables pour les pertes directes, éventuellement remplacé en partie par des aides directes.

Les AOMR ont été encore plus affectées, avec une baisse en 2020 de 43% des recettes commerciales, soit 550 M€, notamment sur le segment le plus rémunérateur (voyageurs occasionnels), la baisse des coûts (notamment péages d'infrastructure) étant beaucoup plus faible du fait du maintien de la plus grande partie de l'offre : le solde net en résultant est une perte de 300 M€ imputable à la crise. Les prévisions pour 2021 restent pessimistes (baisse de 27% des recettes commerciales) et un important déficit d'exploitation est anticipé (350 M€ pour les seuls TER et 60 M€ pour les transports interurbains et scolaires). C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'un dispositif d'avances remboursables pour les AOM régionales, éventuellement mixées avec des aides directes, pour compenser la perte de recettes commerciales, sous réserve de l'engagement de maintenir un niveau d'investissements élevé.

Il faut noter que la plupart des pays européens ont mis en place des dispositifs de soutien des transports publics, avec pour 2020 un soutien à près de 100% des pertes de recettes dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark, avec des engagements similaires pour 2021.

A plus long terme, il convient de renforcer le modèle économique des transports publics de manière pérenne, ce qui passe en premier lieu par un effort d'adaptation des Autorités organisatrices, mais également par une consolidation et une diversification de leurs ressources, de façon à mettre en œuvre une forte ambition d'investissements de nature à renforcer leur attractivité et accélérer la décarbonation du secteur.

Il faut en premier lieu adapter l'offre aux nouveaux comportements de mobilité, comme ceux induits par le télétravail et les relocalisations de domicile, tout en la rationalisant et en augmentant ses performances : la mission propose de nombreuses pistes portant sur les vitesses commerciales, l'enchainement des modes (modes doux et transports à la demande, articulés avec les transports

collectifs) ou le cadencement, pistes qui devraient faire l'objet, avec l'évolution des mobilités, d'efforts de recherches et d'études.

Les besoins d'investissements sont très importants : ils ont par exemple été évalués à près de 20 Mds € pour 36 AOM représentant 25% de la population citadine (dont les plus grandes agglomérations). Une charge importante est à prévoir au cours des prochaines années au titre de la décarbonation des flottes d'autobus, le recours au bio gaz avant l'électrification complète à plus long terme étant une solution de transition que la mission recommande d'approfondir.

Les besoins sont également considérables pour les AOMR qui auront notamment à se concerter avec SNCF Réseau sur l'indispensable remise en état et modernisation du réseau emprunté par les TER ainsi que sur des projets de développement comme les services express métropolitains dans les « étoiles ferroviaires ». La proposition, faite par la Région Grand Est, de s'engager dans un financement accru de l'infrastructure (au moyen d'emprunts) en contrepartie d'une réduction des péages acquittés à SNCF Réseau pourrait faire l'objet d'un examen attentif.

Le renforcement du modèle économique passe également par celui des ressources, en premier lieu celles apportées par les usagers eux-mêmes au moyen de la tarification, en stabilisant voire en inversant la tendance des dernières années à la diminution de leur part au financement des transports publics, sensiblement plus faible que dans les autres pays européens. Cette inflexion sera d'autant plus légitime et acceptée que la qualité du service sera améliorée, et qu'une régulation des transports individuels motorisés visant à décourager l'autosolisme et à s'assurer qu'ils couvrent de manière adéquate leurs coûts externes sera mise en place dans le même temps.

Le versement mobilité est une ressource stable, comme la crise l'a montré, que la mission recommande de pérenniser. Sa place doit rester équilibrée par rapport aux ressources tarifaires, ce qui nous a conduit à proposer l'étude d'une limitation de son plafond pour les AOM qui ne font pas contribuer les usagers ou les AOM de plus de 200 000 habitants quand le ratio des recettes sur dépenses est inférieur à 30%.

En matière de fiscalité, un certain nombre de pistes méritent d'être explorées : baisser la TVA à taux réduit de 5,5% sur les services de transport conventionné régionaux et locaux sans exiger de contrepartie tarifaire, flécher une partie de la TICPE vers les AOM ou taxer les livraisons par exemple.

Enfin, la gouvernance de la mobilité gagnerait à être rendue plus cohérente par un renforcement des coopérations, par exemple en conditionnant les aides d'Etat à l'inscription des projets soutenus à des contrats opérationnels de mobilité, en invitant les élus locaux à doter l'échelon intercommunal de la compétence voirie et à lui transférer le pouvoir de police. Un transfert aux AOM de la compétence de stationnement renforcerait également la cohérence de la politique de mobilité et il est recommandé d'en étudier la faisabilité et les conditions, notamment en ce qui concerne la compensation financière vis-à-vis des communes.

Liste des recommandations

Recommandation 1. ***La mission recommande, par souci d'équité, que les dispositifs de soutien de l'Etat en 2021 soient homogènes sur l'ensemble du territoire, au moins au niveau des principes.***

Recommandation 2. ***La mission recommande d'élargir le dispositif d'avances remboursables s'agissant des pertes de 2020 aux AOM non propriétaires des recettes.***

Recommandation 3. ***La mission approuve la mise en place d'un « filet de sécurité » aux collectivités en matière de recettes fiscales et domaniales qu'il s'agisse de 2020 (article 21 de la LFR 2020) et sa poursuite sur 2021 (article 74 de la LF2021).***

Recommandation 4. ***La mission recommande ainsi que le soutien 2021 (compensation) puisse être amendé par rapport à 2020 en prévoyant un dispositif spécifique au versement mobilité et l'appliquer également en 2020 de façon rétroactive.***

Recommandation 5. ***La mission propose pour les pertes de recettes commerciales, de maintenir le dispositif d'avances remboursables actuel.***

Recommandation 6. ***En variante, la mission propose de compenser la moitié des pertes de recettes par une aide directe, l'autre moitié étant couverte par des avances remboursables.***

Recommandation 7. ***La mission recommande à l'Etat de mettre en place pour les AOM régionales, de façon similaire aux AOM, un dispositif d'avances remboursables (12 ans avec un différé de paiement de 3 ans), sous réserve que les régions s'engagent, en contrepartie, à maintenir un niveau d'investissement élevé.***

Recommandation 8. ***La mission recommande à l'Etat d'engager sans attendre une réflexion prospective sur les conséquences du télétravail et plus largement du « distanciel », notamment en matière de mobilité.***

Recommandation 9. ***La mission recommande aux collectivités en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (dont les régions, en charge des SRADDET) de favoriser la production et la rénovation de logements de qualité à proximité des gares, aptes à répondre aux attentes des métropolitains tentés par l'éloignement que permet le télétravail.***

Recommandation 10. ***La mission recommande aux autorités organisatrices de redéployer une partie de l'offre de transport en commun des centres-villes vers la périphérie ou en tout cas de concentrer leurs efforts de développement sur cette périphérie.***

Recommandation 11. ***La mission recommande aux gestionnaires de voirie, et notamment aux départements, d'aménager systématiquement les voies d'accès aux gares/PEM de manière à sécuriser les cheminements piétons/vélo.***

Recommandation 12. ***La mission recommande aux AOM (notamment dans les zones peu denses) de tirer parti du numérique pour repenser le transport à la demande afin qu'il soit moins contraignant et plus attractif.***

Recommandation 13. ***La mission recommande aux AOM d'intégrer les initiatives privées dans leur réflexion, de veiller à la complémentarité des dispositifs publics et privés et de faire connaître l'offre globale.***

Recommandation 14. ***La mission n recommande aux AOM de renforcer l'intermodalité, notamment entre le vélo et les transports publics les plus rapides.***

Recommandation 15. ***La mission recommande au gouvernement d'adapter, en lien avec l'Union Européenne, le calendrier des obligations de verdissement des flottes de manière à laisser le temps aux filières de production européennes de s'organiser pour produire à hauteur de cette demande.***

Recommandation 16. ***La mission recommande au gouvernement de veiller à ce que ces réseaux de taille modeste puissent poursuivre, le cas échéant, le renouvellement de leur flotte avec la motorisation au biogaz.***

Recommandation 17. ***La mission recommande au gouvernement de permettre aux entreprises de transport privé et public de personnes de récupérer tout ou partie de la TICGN, au moins dans le cas où elles utilisent du biogaz.***

Recommandation 18. ***La mission recommande aux AOM de négocier avec les établissements scolaires et universitaires de leur ressort territorial un étalement de leurs horaires.***

Recommandation 19. ***La mission recommande aux AOM et exploitants de rechercher l'enchainement des services, ainsi qu'une polyvalence des conducteurs afin de leur offrir une durée de travail et donc une rémunération suffisante.***

Recommandation 20. ***La mission recommande de lancer une ou plusieurs études scientifiquement étayées sur les besoins et les attentes des usagers des transports. La capacité, la fréquence, l'amplitude horaire, le confort, l'hygiène, la sécurité l'extension des réseaux sont autant de critères qui méritent d'être évalués au même titre que la tarification pour définir une politique de transports en commun attractive et inclusive qui favorise un nécessaire transfert modal.***

Recommandation 21. ***La mission recommande de lier les aides publiques qui concourent à la modernisation des réseaux de transports à l'existence d'un modèle économique soutenable intégrant une contribution des usagers.***

Recommandation 22. ***La mission recommande la création d'un observatoire national de la tarification qui pourrait notamment 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.***

Recommandation 23. ***La mission recommande que l'observatoire de la tarification à créer (voir plus haut) publie un ou plusieurs indices auxquels les AO seraient invitées à se référer pour faire évoluer leurs tarifs – ou, ce qui revient au même, propose des clauses types d'indexation des tarifs sur de tels indices, que les AO pourraient intégrer à leurs contrats de délégation de service public.***

Recommandation 24. ***La mission recommande aux AOM et à l'Etat 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.***

Recommandation 25. ***La mission recommande que la loi permette pour les trois secteurs publics le cumul du FMD avec le remboursement de l'abonnement de transport en commun et l'éligibilité de tous les modes prévus.***

Recommandation 26. ***La mission recommande qu'une latitude soit donnée aux collectivités territoriales, voire aux établissements hospitaliers, pour moduler le montant du FMD dans la même limite que le privé (500 € par an).***

Recommandation 27. ***La mission recommande aux AOM et aux régions d'investir leurs nouvelles compétences afin de développer les solutions de mobilité selon leur domaine de pertinence et s'appuyer sur les dynamiques des acteurs locaux et sur les initiatives privées et associatives.***

Recommandation 28. ***La mission recommande à l'Etat de faire un bilan de l'exercice de la compétence d'AOM sur le territoire des communautés de communes dans 5 ans et d'en tirer si nécessaire des conséquences en matière d'organisation de la gouvernance.***

Recommandation 29. ***La mission recommande aux acteurs locaux de mettre en place dès que possible les moyens d'une coopération à l'échelle des bassins de vie. De ce point de vue, la référence aux aires urbaines de l'INSEE, désormais remplacées par les « aires d'attraction », reste utile.***

Recommandation 30. ***La mission recommande à l'Etat d'encourager la coopération entre région et AOM par le biais de ses aides, typiquement en conditionnant ces aides aux projets de mobilité (notamment la DSIL) à leur inscription dans un contrat opérationnel de mobilité. A tout le moins, la circulaire relative à la DSIL devrait encourager les préfets à prendre en compte ce critère.***

Recommandation 31. ***La mission recommande aux élus locaux de doter l'échelon intercommunal de la compétence voirie, afin de faciliter son aménagement au bénéfice des transports en commun (arrêts de bus accessibles aux PMR, couloirs bus, aménagements de priorité aux carrefours…) comme des modes actifs ou encore du covoiturage.***

Recommandation 32. ***La mission recommande aux élus locaux de se saisir de cette possibilité pour donner à l'AOM tous les moyens de sa politique de mobilité.***

Recommandation 33. ***La mission invite l'Etat à envisager la possibilité d'un transfert de la compétence de stationnement à l'AOM avec compensation financière vis-à-vis des communes.***

Recommandation 34. ***La mission recommande aux AOM, à défaut de compétence unifiée en matière de mobilité, voirie, circulation, stationnement, de définir un cadre à ces politiques via notamment le plan de mobilité.***

Recommandation 35. ***La mission recommande d'approfondir la piste de conditionnalité des aides de l'Etat en matière de transport et d'infrastructures à une politique « mobilité-urbanisme » intégrée.***

Recommandation 36. ***La mission recommande aux employeurs, y compris du secteur public, d'engager une réflexion sur les places de stationnement qu'ils offrent aux employés.***

Recommandation 37. ***La mission recommande à tous les employeurs de réaliser un plan de mobilité.***

Recommandation 38. ***La mission recommande à l'Etat et aux AOM de soutenir la réalisation de plans de mobilité employeur communs***

Recommandation 39. ***La mission recommande aux établissements scolaires d'établir des plans de mobilité scolaire.***

Recommandation 40. ***La mission recommande à l'Etat de « sanctuariser » le versement mobilité en lui conservant le caractère d'un impôt dû indépendamment de tout service rendu et de conserver les garde-fous actuels : taux plafonds, conditions d'exonération, existence de transports publics réguliers ou en tout cas d'une offre de mobilité suffisamment consistante.***

Recommandation 41. ***La mission propose à l'Etat d'étudier une limitation du plafond du versement mobilité pour les AOM qui ne font pas contribuer les usagers (gratuité totale) et pour les AOM de plus de 200.000 habitants quand le ratio de recettes sur dépenses est inférieur à 30%.***

Recommandation 42. ***La mission recommande à l'Etat d'étudier dans quelle mesure une redevance kilométrique pourrait, à long terme, remplacer la TICPE.***

Recommandation 43. ***La mission recommande aux régions d'étudier la mise en œuvre d'une écotaxe poids lourds, comme la collectivité d'Alsace l'a déjà décidé.***

Recommandation 44. ***La mission recommande d'abaisser à 5,5% le taux de la TVA sur les transports publics.***

Recommandation 45. ***Dans le cadre du plan de relance, la mission recommande de doubler l'enveloppe de l'appel à projets en cours en faveur des transports en commun en site propre et des pôles d'échanges multimodaux (c'est-à-dire abonder de 450 M€ l'enveloppe actuelle de 450 M€).***

Recommandation 46. ***La mission recommande d'étudier une taxation des livraisons par le biais des plateformes de vente par internet.***

Recommandation 47. ***La mission recommande aux AOM de délibérer pour créer une zone d'aménagement différé, dès qu'elles ont l'intention d'y créer un TCSP.***

Recommandation 48. ***La mission recommande aux AOM et AOMR de négocier, avant de décider d'un projet de TCSP, avec les autorités en charge de l'urbanisme, une intensification de l'urbanisation (densité et mixité) autour des gares / stations (contrat d'axe).***

Introduction

L'organisation des transports publics en France

Les transports en commun urbains (TCU) et les transports interurbains régionaux hors Ile-de-France connaissent, depuis le début de la pandémie du SARS-CoV2, une chute de fréquentation et de recettes qui atteint fortement les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) urbaines et régionales. En mesurer les effets ainsi que l'accompagnement financier apporté par l'Etat est d'autant plus nécessaire que cette crise se prolonge au-delà de ce que l'on pouvait imaginer. La crainte de la contagion a détourné une part significative des usagers des transports en commun ; le télétravail, la visioconférence, l'e-enseignement, l'e-commerce laissent présager une évolution significative des comportements, des habitudes de travail et des modes de déplacements de nos concitoyens.

Les AOM et les opérateurs de transports s'attendent à ce que la consolidation financière et la reconquête de la clientèle séduite par les mobilités actives ou, pire, par un retour à l'automobile, ne suffisent pas à rétablir durablement le modèle économique des transports en commun. En sus de la crise sanitaire qui les a affaiblies, les AOM doivent relever deux autres défis bien identifiés lors des Assises de la mobilité et pris en compte par la Loi d'Orientation des Mobilités :

- La décarbonation des moyens de transports routiers et ferroviaires ;
- La digitalisation des transports.

Pour un secteur des transports responsable de 30 % des émissions de GES, l'objectif de la neutralité carbone à l'horizon 2050 implique une responsabilité et une exigence fortes. Le verdissement et l'augmentation de capacité des flottes, le développement d'une offre diversifiée et maillé appellent des investissements urgents, massifs et constants. L'évolution des comportements et aspirations des Français, amplifiée par la pandémie, invite les pouvoirs publics à réinterroger les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans une perspective de long terme.

Les autorités organisatrices des transports en commun urbains et interurbains se doivent d'offrir des solutions de mobilité qui simplifient les déplacements de nos concitoyens et une alternative

convaincante aux automobilistes. Régularité, fréquence, sécurité et sûreté constituent des atouts aussi importants que la tarification.

L'extension progressive du Versement Transport a financé le développement et la modernisation des transports en commun depuis un demi-siècle. Cette contribution assise sur la masse salariale des entreprises et administrations de 11 salariés et plus a dispensé nombre de collectivités de faire évoluer les tarifs à la hauteur des coûts élevés et croissants des services de transport, au point de laisser penser que la gratuité était possible, voire souhaitable.

Les TCU et interurbains seront un des outils majeurs de la lutte contre le réchauffement climatique. Il y a donc lieu de s'interroger sur les modes les plus pertinents à mettre en œuvre pour offrir des solutions de mobilité inclusive pour les urbains, péri-urbains et ruraux.

Ce défi est considérable et nous n'avons pas le droit de le perdre. Face aux besoins croissants de financement à venir des AOM, il convient de consolider leur modèle économique en les invitant à optimiser leur offre face à l'évolution attendue de la mobilité et à utiliser le levier d'une tarification juste mais propre à apporter les recettes nécessaires à l'exploitation. Il faut en complément étudier la possibilité de ressources nouvelles.

Le champ de la mission excluait l'Ile-de-France. La Cour des Comptes de cette région s'étant saisie d'un sujet similaire, avec un calendrier de travail assez proche, le lecteur pourra se reporter à son rapport pour disposer d'une analyse propre à ce territoire.

AVERTISSEMENT

Il nous est particulièrement difficile de nous projeter au moment où nous devons achever ce rapport. En effet :

- Les mesures de confinement du printemps n'ont été levées qu'il y a quelques semaines ;
- La vaccination commence seulement à être suffisamment généralisée pour produire des effets ;
- La fréquentation des transports urbains, après avoir stagné pendant tout l'hiver, est repartie à la hausse à partir du mois de mai, mais il est difficile d'imaginer jusqu'où ira cette reprise, et à quel rythme.

Les conclusions de ce rapport, au moins pour celles concernant le court terme, seront donc à réexaminer au vu de l'évolution de la situation dans les prochains mois.

1 Cadre actuel de responsabilité et de financement des transports publics en France

1.1 Introduction méthodologique

Les transports en commun relèvent des services publics marchands ; leur modèle économique est complexe et fragile. Ils nécessitent des investissements importants pour le renouvellement du matériel roulant mais surtout pour les infrastructures des modes guidés, qu'il s'agisse du métro, du tramway en ville ou du réseau ferroviaire. L'exploitation commerciale de cette activité ne parvient que rarement à équilibrer ses dépenses de fonctionnement et moins encore d'investissement.

Cette difficulté a conduit l'Etat et l'opérateur historique, la SNCF, à se désengager de la responsabilité de certains services ferroviaires, les TER et plus récemment une partie des TET, et à les transférer aux Régions.

Une majorité d'agglomérations a délégué l'exploitation de ses transports en commun à des sociétés spécialisées pour rechercher une optimisation des coûts stimulée par une remise en concurrence régulière.

Le financement des transports publics repose sur un bouquet de plusieurs ressources : des recettes tarifaires, des taxes affectées et des subventions publiques.

L'originalité des transports publics urbains français tient à ce qu'ils perçoivent le produit d'une taxe sur les salaires des entreprises et des établissements publics qui comptent plus de 10 salariés. Ce versement mobilité qui facilite l'extension des réseaux et les investissements de modernisation contribue également à équilibrer les dépenses de fonctionnement des AOM urbaines.

Le modèle économique tient également à la pertinence de l'offre et à son adaptation aux besoins des territoires et de la population. Le rapport « Spinetta » s'interrogeait sur l'intérêt de maintenir des infrastructures ferroviaires pour la desserte des territoires à faible densité. Ce débat a été tranché par l'Etat, qui a proposé aux régions volontaires un grand plan d'investissement partagé pour sauver ces lignes, à hauteur de 7 Mds€ dans les dix ans à venir.

Le dernier paramètre du modèle économique tient à l'efficacité du gestionnaire d'infrastructure et de l'opérateur de transport. Le système de la délégation de service public (DSP) et la mise en concurrence régulière des exploitants favorisent une émulation efficace. La perspective de l'ouverture à la concurrence prévue par le 4ème paquet ferroviaire et transcrit dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 a conduit l'opérateur historique à s'engager sur une amélioration des performances et des services dans la dernière génération de conventions négociées avec les régions. Mais l'amélioration du modèle économique des trains du quotidien tient aussi à la qualité du réseau et au coût des péages.

La pandémie a profondément affecté les transports en commun publics. La continuité du service public, les surcoûts liés aux mesures sanitaires et la chute de la fréquentation ont creusé les déficits des exploitants et des AOM qui ont de surcroit pâti d'une réduction des taxes affectées.

Plusieurs évolutions conduisent aujourd'hui à revisiter le modèle économique des transports publics urbains et interurbains hors Ile de France. Les changements de comportement qui profitent aux mobilités actives, le télétravail, la crainte de la contagion et d'une insécurité dans les transports publics interrogent sur les perspectives de retour une fréquentation d'avant-crise. La lutte contre le changement climatique, le verdissement des flottes, la digitalisation des mobilités appellent des investissements massifs et interrogent sur les ressources dont disposent les autorités organisatrices des transports urbains et interurbains.

1.2 L'organisation des compétences en matière de mobilité

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) avait structuré les responsabilités en matière de transport public par mode de transport : ferroviaire (création du service d'action régionale qui deviendra TER), routier non urbain et scolaire (département), urbain (bloc communal).

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont modifié les attributions des différents échelons territoriaux : les régions sont ainsi devenues, en sus du ferroviaire, compétentes pour le transport routier interurbain et scolaire (le département ne demeurant compétent pour le transport spécial des élèves handicapés) et le bloc communal a vu ses compétences élargies à un

large panel de services, en plus du transport urbain : transport non urbain, mobilité solidaire, active et partagée.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a récemment renforcé le schéma de la gouvernance de la mobilité en France autour du couple intercommunalité/région avec, pour chaque échelon, des leviers d'action élargis.

L'organisation des mobilités s'articule ainsi aujourd'hui autour de deux niveaux de collectivités :

- **Les régions, autorités organisatrices de la mobilité régionale, dites « AOMR »** (article L. 1231-3 du code des transports) : c'est l'échelon du maillage et de la coordination, les régions étant également cheffes de file de la mobilité (article L. 1111-9 du code des transports), c'est-à-dire chargées d'organiser *les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.
  Les régions sont compétentes, sur leur territoire, pour tous les services de transport régulier non urbain, à la demande et scolaire, dès lors qu'ils dépassent le ressort territorial d'une AOM (à l'exception des services ferroviaires et dans certains cas, des services historiquement organisés sur le territoire d'une communauté de communes).
  Elles sont également compétentes pour organiser et soutenir le développement des services de mobilité active, partagée, solidaire.
- **Les intercommunalités ou leurs groupements, autorités organisatrices de la mobilité, dites « AOM »** (article L. 1231-1 du code des transports) : c'est l'échelon de proximité.
  Sont AOM de droit les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon. Les syndicats mixtes et les PETR (pôles d'équilibre territorial et ruraux) peuvent également devenir AOM, si leurs membres leur transfèrent cette compétence. Celle-ci n'est en revanche pas obligatoire pour les communautés de communes. A partir du 1er juillet 2021, la région exerce cette compétence d'AOM « par substitution » sur le territoire des communautés de communes qui ne l'ont pas prise.
  Les AOM sont compétentes pour tous les services réguliers urbains et non urbains, à la demande et scolaire, intégralement effectués au sein de leur ressort territorial. Elles sont également compétentes pour organiser et soutenir le développement des services de mobilité active, partagée, solidaire.

Anciennement **autorités organisatrices des transports urbains (« AOTU »)**, les AOM ont vu leur champ de compétence élargi à tous les services de mobilité, et sur la totalité de leur **ressort territorial dit « RT »** (avant elles se limitaient au **périmètre de transports urbains dit « PTU »**). Les communes disposaient autrefois de la compétence d'AOTU, mais ne l'exerçaient réellement que dans les agglomérations d'une certaine taille. Désormais, sur l'ensemble du territoire, la compétence d'AOM est exercée à une échelle qui est au moins celle de l'intercommunalité.

Les AOM disposent d'une fiscalité dédiée, le **versement transport dit « VT »**, renommé **versement mobilité dit « VM »** par la LOM. Impôt assis sur la masse salariale des entreprises et administrations à partir de onze emplois, il participe au financement de toutes les dépenses, en investissement et en fonctionnement, de l'AOM. Il ne peut être levé que si l'AOM a mis en place un service de transport régulier.

A ce schéma s'ajoutent :

- **Les services de transport d'intérêt national, organisés par l'Etat.** Il s'agit principalement des trains d'équilibre du territoire (TET) ;
- Les services librement organisés : ferroviaires (TGV**)** routiers interurbains, dits « cars Macron **»**. Ces services ne sont pas subventionnés. Ils ne sont pas organisés par une autorité publique, mais régulés par l'autorité de régulation des transports (ART).

1.3 Le financement des AOM en matière de mobilité

Le financement des dépenses des AOM, en fonctionnement et en investissement (en 2018) est assuré par :[1]

- Les usagers à hauteur de 1 448M€ (17,1 %) *via* les recettes commerciales perçues soit par l'exploitant soit par l'AOM et affectées à la couverture des charges d'exploitation du réseau ;

1 Source : *(DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2018 sur 189 réseaux*

- Les employeurs publics et privés, à hauteur de 4 080M€ (48.2%) via le versement mobilité (hors Ile de France) ;

- Les collectivités locales à hauteur de 2 817M€ (33.3%). Les AOM sont pour l'essentiel des intercommunalités à fiscalité propre. La participation des collectivités constitue donc pour l'essentiel la contribution de l'AOM via son budget général. Pour les syndicats mixtes AOM, cette contribution est celle des intercommunalités membres ;

- L'Etat avec une contribution de 122 M€ (1.4%) qui concerne principalement le cofinancement des projets de transports collectifs en site propre retenus lors d'appels à projets dédiés en 2008, 2010 et 2013 ; parmi les 99 projets retenus dans le 3ème appel à projets de 2013 figurent 42 opérations situées dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants. Cette contribution intègre également la compensation aux collectivités pour du relèvement du seuil de versement mobilité de plus de 9 à au moins 11 salariés ;

- A ces ressources propres s'ajoutent des emprunts pour 1 138M€.

Focus sur le versement mobilité (ex-versement transport)

Les employeurs contribuent via le versement transport, renommé « versement mobilité » par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Il s'agit d'un impôt assis sur la masse salariale des entreprises, dû par les entreprises situées dans le ressort territorial d'une AOM l'ayant instauré ; depuis le 1er janvier 2016, les employeurs d'au moins 11 salariés sont assujettis à cet impôt ; jusqu'à fin 2015, l'assiette de cet impôt était réservée aux entreprises employant plus de 9 salariés ; de ce fait la compensation pour les AOM de la perte de recettes résultant du passage du seuil assujettissement des entreprises de plus de 9 à au moins 11 salariés est réalisée par l'État.

La recette fiscale ainsi perçue par l'AOM a vocation à couvrir indifféremment ses dépenses de fonctionnement (subvention d'équilibre et compensations tarifaires versées à l'exploitant) et d'investissement (infrastructures de transport notamment) ; l'instauration du versement et la fixation de son taux relèvent de l'autorité organisatrice de la mobilité dans la limite des taux plafonds définis par la loi : pour les communes classées touristiques de moins de 10 000 habitants, le taux plafond est de 0,55 % de la masse salariale totale ; pour les communes ou EPCI-FP dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, ce taux est également de 0,55 % de la masse salariale ; il peut être porté à 0,85 % pour ces communes ou EPCI-FP qui décident de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre ; pour les communes ou EPCI-FP

de plus de 100 000 habitants ou la métropole de Lyon, le taux plafond de 1 % est porté à 1,75 % dans le cas de réalisation d'une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé ; les EPCI-FP ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux plafond mentionnés ci-dessus ; cette majoration, dite « majoration intercommunalité », a vocation à inciter les AOM à prendre la compétence sous forme d'EPCI-FP pour ainsi limiter le cas de prise de compétence par des communes isolées ; en outre, dans les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées touristiques, les taux applicables peuvent être majorés de 0,2 %.

2 La crise sanitaire a eu en 2020 un impact majeur sur la situation des autorités organisatrices de mobilités et les opérateurs, impact qui se prolonge en 2021

Dans le cadre de la crise sanitaire, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et Île-de-France Mobilités (IDFM) ont dû faire face à une baisse conséquente de leurs recettes tarifaires ainsi que du produit du versement mobilité. Il en est de même pour les régions avec des pertes de recettes tarifaires.

Toutefois, le transport public, essentiel à la vie de la Nation, ne s'est jamais arrêté, même lors du premier confinement, particulièrement restrictif.

Le secteur des transports regroupe des métiers non délocalisables. Mais si le plus grand nombre de salariés sont des opérateurs, il n'empêche que l'organisation des services de transport public nécessite des cadres très spécialisés pour l'élaboration de l'offre de transport, la gestion et le marketing.

2.1 Les conséquences majeures de la crise en 2020 sur la fréquentation, les recettes et l'équilibre économique des transports collectifs ont conduit à des mesures de soutien public importantes

La crise sanitaire a provoqué une baisse drastique de la fréquentation et des recettes. De manière générale, en France comme ailleurs, la majorité des acteurs considèrent que la fréquentation ne retrouvera pas son niveau d'avant la crise avant des mois et plus probablement des années - alors même que l'offre est revenue rapidement à la normale ou à un niveau proche de celle-ci[2].

Pour sa part, le GART craint une baisse durable de la fréquentation en raison :

[2] Même si les situations de crises ne sont pas comparables, il faut noter qu'après les attentats de 1995, il avait fallu 2 ans pour retrouver une fréquentation normale des transports publics parisiens.

- Du manque de confiance des usagers envers les transports publics : ces derniers ont pâti d'une mauvaise publicité durant la crise sanitaire : des secteurs dont l'activité a été interrompue à cause de la pandémie ont exprimé leur incompréhension sur le maintien des transports publics, soupçonnés de faciliter la diffusion du virus. Les Français ont donc favorisé l'usage de la voiture[3] jugée plus sûre que les transports publics au regard de la « distanciation sociale » et des gestes barrières ;

- De la diversification des modes de déplacement : le vélo a été plébiscité lors de la crise sanitaire, notamment grâce aux aménagements cyclables qui se sont multipliés. De manière plus générale, on observe une augmentation voire une découverte des modes actifs [4]. Toutefois, les AOM sont davantage préoccupées par la voiture individuelle qui voit sa part de marché progresser ;

- De nouvelles habitudes de travail : la crise sanitaire aura favorisé l'essor du télétravail.

Vincent Kaufmann[5] estime que le recours aux transports collectifs se jouera sur la qualité de service et la qualité du temps offert. Il y a donc un enjeu à veiller au confort des usagers (par exemple, il ne s'agit pas forcément de donner un siège à chacun, mais de quoi s'adosser). Il observe en outre que la reprise de la fréquentation est plus lente sur les déplacements ferroviaires pendulaires que sur les transports urbains, les usagers des premiers étant plus enclins à recourir durablement au télétravail.

2.1.1 Les TC Urbains (AOM) : impact économiques et mesures de compensation prises

2.1.1.1 L'évolution de la fréquentation

3 En France, selon le Comité des Ingénieurs et Scientifiques, la parc automobile français est composé de 32M de véhicules particuliers (auxquels viennent s'ajouter 6M de VUL). On compte 10M de véhicules dans les zones peu denses ou rurales. En moyenne, les Français dépenseraient entre 2 500€ et 6 000€ annuellement pour leur véhicule.

4 En 2020, selon l'Observatoire des Mobilités Emergentes, 22% des Français déclaraient marcher davantage et 6% utiliser davantage leurs vélos. 38% des Français déclaraient également "avoir pris conscience que leurs déplacements pourraient être faits davantage en proximité, à pied ou à vélo". 30% des Français pratiquent leurs activités à moins de 9km de leur domicile et 60% des actifs travaillent à moins de 9km de leur domicile

5 Professeur de sociologie et mobilité à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

Durant le premier confinement (du 17 mars au 11 mai 2020), la fréquentation des transports publics a chuté drastiquement, s'établissant autour de 5 à 10% de la normale.

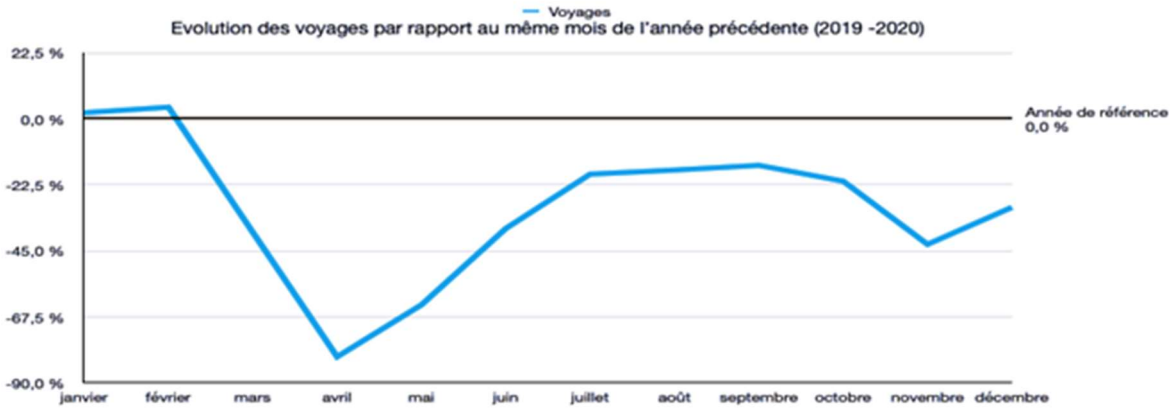
Elle a repris progressivement lors du premier déconfinement pour atteindre, à la rentrée scolaire de septembre 2020, entre 60 et 90% de la normale (en Ile-de-France : 65% dans les métros & RER, 70% globalement), voire près de 100% sur certains réseaux de province et dans les transports scolaires.

Avec le reconfinement du 30 octobre, la fréquentation est retombée brutalement :

- En IDF : 35 % la semaine et 15-20 % le week-end ;
- Dans les autres métropoles : environ 50 % la semaine (pas ou peu de données le week-end).

A la fin du troisième confinement, au début du mois de mai 2021, l'intention d'usage des transports collectifs urbains s'établit en moyenne à environ 55% de son niveau normal (42% à Paris).

Au niveau de la fréquentation, l'année 2020 est marquée par une baisse moyenne de 31,5% par rapport à l'année 2019. Cette baisse est plus importante dans les grands réseaux (avec un RT supérieur à 400 000 habitants) possédant un TCSP (-37%) que dans les autres réseaux (-30,6% en moyenne). Enfin, au niveau des recettes, l'année 2020 enregistre une baisse des recettes de 27% par rapport à 2019 avec des disparités allant de -33% pour les réseaux de 400 000 habitants avec TCSP à -22% pour les réseaux les plus petits (RT < 50 000).

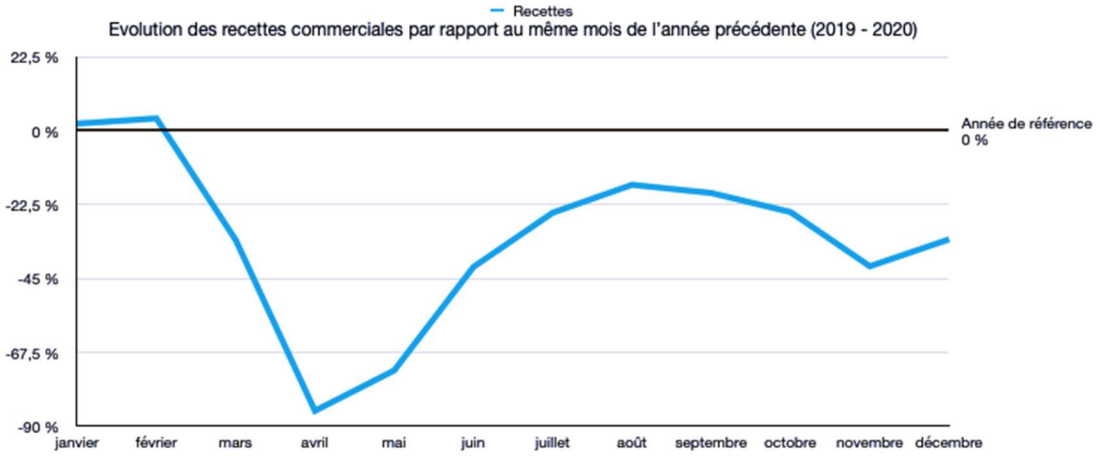


Source : UTP/GART et CGEDD

2.1.1.2 *La baisse des recettes tarifaires*

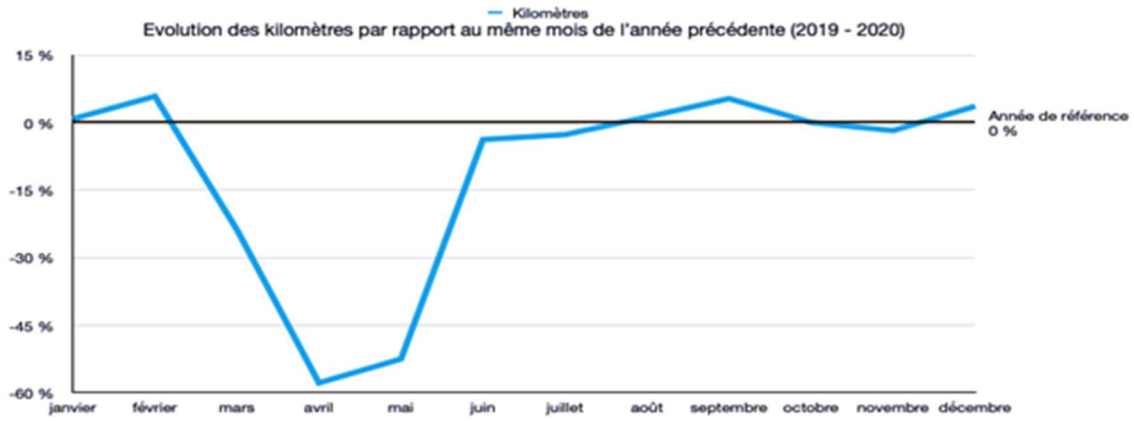
L'UTP et le GART ont réalisé une étude mensuelle sur 76 réseaux de toutes tailles.[6]

Cette étude porte sur l'offre (en kilomètres), les voyages et les recettes tarifaires. Ces graphiques (réalisés à partir des données fournies par UTP et GART) comparent les évolutions de ces trois variables sur 2020 avec comme année de référence 2019.



6 - 13 réseaux de plus de 400 000 habitants à TCSP

- 13 réseaux de moins de 400 000 habitants sans TCSP
- 5 réseaux de plus de 200 000 habitants
- 24 réseaux de 100 000 à 200 000 habitants
- 15 réseaux de 50 000 à 100 000 habitants
- 6 réseaux de moins de 50 000 habitants



Source : *UTP/GART et CGEDD*

On observe une baisse très importante de l'offre, de la demande et des recettes tarifaires lors du premier confinement. Ensuite, bien que l'offre soit revenue à la normale, la fréquentation, et donc les recettes tarifaires diminuent une deuxième fois lors du second confinement, mais de manière moins prononcée.

Si l'on compare l'ensemble de l'année 2020 avec 2019, on remarque une baisse de l'offre de 10%. Des disparités sont néanmoins à relever. En effet, la baisse semble moins importante dans les réseaux de plus de 400 000 habitants avec TCSP (transports en commun en site propre) (-7,25%) que pour les réseaux de taille plus réduite (avec un RT - ressort territorial -compris entre 50 000 et 100 000) qui enregistrent une baisse moyenne de 12%.

Les pertes de recettes tarifaires des AOM :

Comme abordé au point précédent, les AOM ont connu d'importantes baisses de recettes en 2020.

Après un premier confinement très strict durant lequel la fréquentation est devenue très faible (-90 à -95%) avec une offre maintenue de 30 à 40% de l'offre nominale, les AOM ont rapidement ramené cette offre à 100% alors que les usagers ne sont revenus que progressivement dans les transports publics. En septembre, la fréquentation dans les transports urbains a difficilement atteint 80 % de son niveau antérieur avec des écarts entre les agglomérations (60% en Île-de-France).

Lors du second confinement, la baisse de la fréquentation a été moins conséquente car les déplacements domicile-travail et domicile-école ont été maintenus. Les AOM n'ont ainsi que peu adapté leur offre de transport mais la fréquentation n'a atteint en moyenne que 50 % de son

niveau antérieur. D'après les résultats de l'enquête[7] menée par le GART auprès de ses adhérents une baisse moyenne des recettes tarifaires de 30% a été constatée.

Il faut noter que la crise a également pesé sur les opérateurs.[8]

Focus sur les grandes agglomérations de province

S'agissant des réseaux de plus de 400 000 habitants à TCSP (Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Saint-Etienne, Strasbourg et Toulouse), l'enquête du GART révèle qu'entre 2019 et 2020 :

- L'offre (km) a baissé de 7 % (baisse concentrée sur mars, avril et mai)

- La fréquentation (voyages) a baissé de 37 % (baisse intervenue à partir de mars)

- Les recettes tarifaires ont baissé de 33 % (baisse à partir de mars également).

2.1.1.3 *Le versement mobilité*

7 Enquête menée par le GART, en coordination avec la Mission, auprès de ses adhérents depuis janvier 2021 (178 AOM et 13 AOM régionales). 102 AOM ont répondu à l'enquête dont une région (Réunion).

8 Les auditions menées par la mission ont permis de constater que la pandémie a pesé sur les finances des opérateurs. En 2020, Transdev a enregistré une perte de 9% de son chiffre d'affaires annuel de référence, une fois les soutiens publics ajoutés et les économies réalisées comptées (15% sinon). Le premier confinement, très strict, n'a eu qu'un impact modéré sur l'opérateur qui a pu réduire drastiquement son offre. En octobre, la fréquentation était remontée à 85% de passagers, ce qui amputait le chiffre d'affaires de 5%. Mais la situation semble se dégrader, causant une perte de recettes passagers de 30%. Cette perte est en grande partie liée à la baisse de vente de tickets individuels, qui constituaient une partie importante des recettes. Cette situation est donc jugée alarmante par Transdev, surtout pour ses entreprises qui gagnent entre 1% et 1,5% les « bonnes années ». Ces pertes sont donc colossales. L'année 2021 risque d'être tout aussi compliquée. Transdev déclare devoir batailler avec les collectivités pour obtenir des aides. Le problème n'est pas tant le niveau de fréquentation que l'incertitude qui empêche de réduire ou de redéployer l'offre.

Keolis a souligné le poids des dépenses supplémentaires pour répondre à l'enjeu sanitaire (nettoyage des bus notamment). Outre la décontamination, Keolis signale qu'après 18h, le sentiment d'insécurité accru avec le couvre-feu l'a obligé à mettre plus de moyens sur la sûreté.

La mission relève une baisse contenue du versement mobilité, même si des baisses dès la première période de confinement et les annonces gouvernementales avaient pu être observées et avaient suscité de fortes inquiétudes quant à la robustesse du versement mobilité à la crise.

A la fin de l'année 2020, la situation des encaissements affectés aux VM et reversés aux AOM se trouve moins dégradée qu'imaginé initialement. Les encaissements Urssaf 2020 affectés au VM, toutes périodes d'emploi confondues, s'élèvent à 8 689 M€ contre 9 158 M€ en 2019, soit une baisse de 469 M€ (-5,1%).

Cette baisse des encaissements est un peu plus importante pour IDFM (-5,8%) que pour l'ensemble des autres AOM de province et des DOM (-4,5%). Pour les AOM de province, il s'agit d'une baisse de 204 M€ (4 571M€ en 2019 contre 4 367 M€ en 2020).

Deux causes principales contribuent à cette baisse des encaissements : la baisse des cotisations liquidées pour 2/5ème (2,1 points) liée notamment à la mise en place du chômage partiel qui a conduit à diminuer l'assiette de cotisations et le report de paiement des cotisations par les employeurs mais dont à terme les AOM devraient bénéficier (3,1 points)[9].

La mission note toutefois que si l'évolution de la masse salariale assujettie au versement mobilité est en recul de 3,3%, elle s'avère moins importante que pour les autres cotisations sociales (baisse de -4%) du fait de la structure du versement mobilité : un poids plus important du secteur public (25% vs 20%) [10], auquel ne s'appliquent pas les mesures de report du paiement des cotisations et contributions sociales, et l'exclusion des entreprises de moins de 11 salariés, ayant eu plus fortement recours à l'activité partielle, dans l'assiette du versement mobilité.

2.1.1.4 *Le soutien de l'Etat*

Au niveau de l'impact financier, la fiscalité locale directe a permis, comme prévu, au bloc communal d'être relativement épargné par la crise.

Malgré les inquiétudes et par rapport aux prévisions de septembre, le récent baromètre « Cazeneuve » montre que les finances des collectivités locales sont résilientes à la crise.

9 Cf. annexe 1

10 A noter que la part du secteur public est plus importante en province (28,1%) qu'en Ile de France (15,6%).

Selon ces analyses, l'impact total de la crise sur les finances des collectivités territoriales en 2020 est estimé à 3,8Md€ (hors IDFM) et l'impact de la crise sur les finances des collectivités locales est modéré et limité par rapport aux estimations de juin puis septembre 2020. Les résultats d'exécution 2020 permettent aux collectivités d'envisager 2021 plus sereinement. Les finances des collectivités locales se montrent résilientes à la crise. Ce constat positif ne doit pas masquer les importantes disparités qui subsistent.

Cette analyse est confirmée par la DGCL (direction générale des collectivités locales) qui indique qu'à l'exception de quelques collectivités du bloc communal dont les recettes étaient très spécifiques (ex : liées aux taxes de séjour ou remontées mécaniques), la situation financière des collectivités est loin d'être catastrophique. La taxe d'habitation, qui était encore largement perçue en 2020, est une ressource solide, et la fraction de la TVA qui la remplacera en 2021 est une ressource des plus dynamiques. S'agissant des intercommunalités, selon la DGCL, leurs difficultés financières sont également relatives. En effet, leurs charges de fonctionnement sont limitées. Les intercommunalités des villes-centres sont plus affectées que les autres par la baisse des recettes tarifaires (grands équipements publics fermés).

S'agissant des dotations de l'Etat, la DGCL indique que l'enveloppe globale de la DGF est stable, à 27 Md€ par an, même si sa répartition évolue, vers plus de péréquation notamment. Ainsi les collectivités ont une bonne visibilité sur cette recette qui, en outre, croit régulièrement pour les territoires les plus défavorisés. Par ailleurs, l'Etat a renforcé son soutien à l'investissement des collectivités (DETR, DSIL[11]) qui représente plusieurs milliards d'euros, dont une partie a été mobilisée pour la mobilité. L'effort réalisé en 2020 devrait se poursuivre en 2021 et 2022.

En synthèse, jusqu'en 2022, les collectivités bénéficient d'une garantie de stabilité des dotations de fonctionnement et d'un haut niveau des dotations d'investissement. Les CPER et autres CPIER offrent une autre garantie, à plus long terme.

En conclusion, il semble à la mission que la santé financière des collectivités est globalement meilleure que celle de l'Etat.

11 DSIL : dotation de soutien à l'investissement local
DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux

Compte tenu du rôle essentiel de ces services et aussi de l'impact particulier de la crise sur le transport collectif, l'État a fait le choix de soutenir les transports collectifs en leur donnant les moyens financiers de maintenir et développer une offre de qualité. Le Gouvernement a ainsi pris plusieurs mesures :

La loi de finances rectificative n°3 pour 2020 a prévu un dispositif de compensation des pertes de versement mobilité pour les AOM sous forme de subvention :

- Pour les EPCI à fiscalité propre AOM, elles ont pu bénéficier d'une clause de sauvegarde de leurs recettes fiscales et domaniales dont le versement mobilité (III article 21 de la LFR 3 pour 2020). Ces EPCI ont bénéficié d'une compensation égale à la différence positive entre la moyenne des trois derniers exercices (recettes perçues entre 2017 et 2019) et les recettes effectivement perçues en 2020. A ce titre, le versement mobilité n'est pas compensé de façon isolée mais au sein d'un panier de recettes plus large. 61 EPCI à fiscalité propres ont été bénéficiaires de l'aide Etat pour 28M€ de subvention. Il s'agit du nombre d'EPCI ayant perçu un acompte à la fin de l'année 2020. A noter que pour un certain nombre d'EPCI ce montant n'est pas encore connu au moment de la remise de ce rapport (compte de gestion pas encore clôturé). Ce ne sont donc pas les chiffres correspondant à la dotation définitive ;

- Les syndicats mixtes AOM ne disposant que d'une seule ressource fiscale, ont bénéficié d'un dispositif spécifique de compensation des pertes de produit issu du versement (VI de l'article 21) calculé selon le même principe. Seul le produit du versement mobilité est pris en compte dans le calcul de la compensation. 24 SM AOM bénéficiaires de l'aide de l'Etat pour 35M€ de subvention (acompte). Dans certains cas, les pertes ont été moindres qu'escomptées, en conséquence certaines collectivités ayant perçu un acompte sur le fondement de ces estimations se trouvent désormais en situation de devoir reverser tout ou partie de cet acompte ;

- Le niveau de ces compensations (67M€) bien qu'encore provisoire est à mettre en perspective de la perte de versement mobilité de 204M€ entre 2019 et 2020 (source ACOSS) par les AOM. Cette compensation couvre ainsi 1/3 de la perte de versement mobilité par rapport à 2019.

La loi de finances rectificative n°4 pour 2020 a prévu un dispositif d'avances remboursables (taux 0 et une durée de remboursement comprise entre 6 et 10ans) destiné à couvrir les pertes de recettes commerciales et de versement mobilité :

- Pour les AOM, le montant de l'avance est équivalent à une perte estimée de 35% des recettes commerciales et 8% du versement mobilité par rapport à 2019. 85 AOM (EPCI à fiscalité propre et syndicats mixtes) ont été bénéficiaires pour 574M€ (lorsque la compétence AOM est exercée par un syndicat, l'avance remboursable a été déduite de la compensation reçue au titre du dispositif de garantie de recettes fiscales et domaniales prévu par la LFR3) ;

- 18 AOM se seraient vu refuser cette demande pour un montant de 50,2M€ au motif qu'elles n'étaient pas propriétaires des recettes.

En outre, une partie significative du plan France Relance est dédiée au développement des transports collectifs et aux déplacements. :

- En complément de l'enveloppe de 450 M€ (non financée dans le cadre du plan de relance) déjà prévue pour le quatrième appel à projets relatif aux transports collectifs en site propre et aux pôles d'échanges multimodaux qui a été lancé le 15 décembre dernier par le Ministre. Les projets devront débuter avant la fin de l'année 2025 pour être éligibles ;

- L'appel à projets TCSP, doté d'une enveloppe de 450 M€, bénéficie par ailleurs d'une enveloppe supplémentaire de 200 M€ (financée dans le cadre du plan relance) destinée aux projets de nouvelles lignes de métro dont les travaux vont démarrer avant 2022 ; dans les faits seule Toulouse remplissait les conditions et a été retenue ;

- Une enveloppe de 100 M€ est prévue pour le verdissement des flottes (camion, car et bus). Dans ce cadre, il y aura 30 000 € d'aide à l'achat ou location longue durée, pour l'acquisition d'autobus ou d'autocars électriques ou hydrogènes (projets marginaux pour les cars). Cette aide est cumulable avec le suramortissement (mécanisme de déduction fiscale de 30% pour l'acquisition d'autobus et autocars propres, prolongé jusqu'à fin 2024) ;

- L'État a renforcé la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) de 1 Md€ par an en 2020 et 2021. Cette dotation finance notamment des projets de mobilité des collectivités locales.

Un accompagnement de l'Etat moins favorable pour les AOM que pour Ile de France Mobilités

En 2020, l'Ile-de-France et la province ont fait l'objet de mesures distinctes, ce qui a suscité de vives réactions du GART notamment. Ainsi pour la province, contrairement à l'Ile-de-France, seule une petite partie des AOM a pu bénéficier d'une compensation de la baisse du versement mobilité compte tenu de la globalisation de leurs ressources fiscales. A noter que ceci est également vrai pour les syndicats mixtes AOM qui ont pu bénéficier d'une compensation spécifique sur le versement mobilité, ce qui conduit à dire que c'est avant tout un dispositif différencié selon le statut de l'AOM plus qu'une distinction Ile de France/Province.

Les changements de périmètre et de taux de perception du versement mobilité n'ont pas été pris en compte alors même qu'Ile de France Mobilités a pu bénéficier d'une prise en compte des taux 2019 (différence entre le versement mobilité perçu en 2020 et la moyenne des assiettes 2017-2019 auxquelles les taux 2019 ont été appliqués).

Les AOM n'étant pas propriétaires des recettes n'ont pas pu bénéficier d'avances remboursables quand bien même les clauses contractuelles les ont conduits à assumer financièrement une part essentielle des pertes de recettes commerciales.

Recommandation 1. *La mission recommande, par souci d'équité, que les dispositifs de soutien de l'Etat en 2021 soient homogènes sur l'ensemble du territoire, au moins au niveau des principes.*

Recommandation 2. *La mission recommande d'élargir le dispositif d'avances remboursables s'agissant des pertes de 2020 aux AOM non propriétaires des recettes.*

2.1.2 Les TC Interurbains (AOM régionales), impacts et mesures de compensation prises

2.1.2.1 *L'évolution de la fréquentation*

L'épidémie de Covid a interrompu l'augmentation du trafic TER observée au cours des 20 dernières années, avec un taux de croissance annuel moyen de 3,1%, l'année 2019 ayant été particulièrement forte (croissance de 10,5%).

Le transport ferroviaire à longue distance a connu une évolution différente de celle des transports urbains: l'effondrement des déplacements professionnels a réduit durablement la fréquentation dès le premier confinement, et si les déplacements de loisirs ont permis une reprise assez vigoureuse à l'été 2020, cette embellie a été de courte durée : depuis l'automne, la fréquentation est faible.

Le trafic TER a baissé de plus de 40%.

Fréquentation mensuelle TER (en millions de voyageur-km)

Source *: SNCF Voyageurs*

Les situations sont variables d'une région à l'autre.

En Nouvelle Aquitaine, l'épidémie a causé un arrêt brutal des dynamiques. Entre 2017 et 2019, la fréquentation dans les TER augmentait de 10%. Mais en 2020, la fréquentation a chuté de 30 à 35% causant des pertes de recettes importantes (34M€). Pour Grand Est, au 8 février 2021, l'épidémie serait responsable d'une baisse de recettes de 84M€ (-45%) mais aurait également

occasionné plus de 5M€ de dépenses supplémentaires. La région a cependant bénéficié de 27M€ de baisse de frais de péage.

Début 2021, on retrouve un plan de transport normal sauf en Normandie, en Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté qui se situent plutôt autour de 80%. En janvier, on pouvait constater une fréquentation de l'ordre de 50% de la normale (et ce avant la généralisation du couvre-feu à 18 heures qui a un impact en semaine mais aussi le week-end).

2.1.2.2 *La baisse des recettes tarifaires*

Le modèle économique des trains régionaux n'est soutenable qu'au prix d'un soutien public puissant. L'Etat assure le coût d'accès au réseau mais c'est surtout l'effort financier croissant des régions depuis le transfert de ces trains conventionnés par la loi SRU en 2000 qui joue un rôle décisif. Le budget transport où le ferroviaire occupe la place prépondérante, atteint le quart des dépenses des régions.

SNCF Voyageurs constate une baisse de 43% des recettes tarifaires pour les TER par rapport à l'année 2019. Au total, sur l'année 2020, la Covid 19 a causé 550 M€ de pertes de recettes tarifaires mais aussi 250M€ d'économie de coûts donnant un solde net pour les régions de 300M€ de pertes. On constate une sensible différence d'appréciation avec les chiffres qui nous ont été communiqués par Régions de France. L'association évalue les pertes de recettes à 640 M€, les baisses de charges à 340 M€. La perte nette de 300 M€ recoupe l'évaluation de SNCF. Mais ce chiffre recouvre des situations hétérogènes d'une région à l'autre.

Au niveau de l'impact financier, Les recettes de fonctionnement des régions sont en très légère baisse, protégées par l'augmentation de la CVAE, en 2020, malgré une baisse significative sur les cartes grises (-9,5%). La fraction de TVA devrait atteindre en 2020 son montant garanti, soit une perte de 266M€ pour les régions. Les pertes au-delà de ce plancher étant, de toute façon, supportées par l'Etat. Les pertes de TICPE devraient être de l'ordre de -15% mais sont largement amorties par les garanties de l'Etat. Les dépenses de fonctionnement sont en hausse, sous l'effet de l'augmentation des achats et charges externes (+4,8%) ou des frais de personnel (+1,9%)

Les pertes de recettes d'exploitation sont, pour le premier confinement, à mettre en perspective aux baisses du coût d'exploitation liées à la non-circulation des trains, qui sont estimées à 3% du montant annuel des charges liées aux TER (150M€/année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions), et les baisses du coût des péages sont estimées à 4% du montant annuel des charges liées aux TER en fonction des conventions (160-190M€/année, année, avec un écart +/-2pts en fonction des conventions). Le chômage partiel représenterait 1/3 des baisses des charges d'exploitation, avec, à ce stade, 57M€ qui ont pu être restitués aux régions. Les charges nouvelles liées aux mesures sanitaires, compensant ces baisses, sont estimées à 20-30M€

Tableau détaillé des baisses de recettes et de charges (exprimé en M€, actualisation au 8 février 2021)

	Contrib. d'exploit. hors covid	Baisse de l'offre		Baisse des recettes		Baisse des charges						
		1er conf.	2ème conf.	en M€	en % des recettes	exploit. trains non circulés	masse salariale	péages	effort comp. de SNCF	charges nouvelles covid	TOTAL	en % de la contrib.
Auvergne-Rhône-Alpes	521	12%	95%	**100**	**42%**	12	11,8	31	(négo)	3,1	**52,9**	**12%**
Bourgogne-Franche-Comté	240	(nc)	67%	**35,3**	**41%**	8,3	4,1	15,5	0,3	1,7	**26,5**	**11%**
Bretagne	101	33%	75%	**17,5**	**38%**	3,1	1,7	5,2		0,5	**9,5**	**10%**
Centre-Val de Loire	207	16%	76%	**69**	**48%**	7,8	3,6	15,5	0	2	**18,8**	**11%**
Grand Est	460	45%	80%	**84**	**45%**	14	6	27	12	3,5	**55,5**	**14%**
Hauts-de-France	493	14%	70%	**83**	**46%**	26,7	7	32,4	8	3	**63,1**	**9%**
Normandie	160	46%	69% sem / 58% we	**112**	**50%**	9,2	4	13,7		2	**34***	**21%**
Nouvelle-Aquitaine	300	(nc)	(nc)	**36**	**39%**	6	6,5	17,7		2	**28,2**	**11%**
Occitanie	307	22%	70% sem / 30% we	**33**	**45%**		4,7	13		1,5	**16,2**	**6%**
Pays de la Loire	159	15%	70% sem / 50% we	**25**	**40%**	1	2	12		0,9	**14,1**	**10%**
Sud	300	20%	85%	**44,8**	**41%**	6,2	3,5	9,7	0	2,5	**16,9**	**7%**
TOTAL	**3251**	**25%**	**78%**	**639,6**	**44%**	**94,3**	**54,9**	**192,7**	**20,3**	**22,4**	**339,5**	**10%**

Source *: Régions de France*

2.1.2.3 *Le soutien de l'Etat (Plan de Relance, compensations et demandes d'avances remboursables).*

Les 11 conventions TER ont été renégociées ces dernières années pour une durée de 7 ans en moyenne. Elles prévoyaient, parmi les cas de force majeure, la pandémie. Les objectifs de recettes prévues dans les conventions sont suspendus dans ce cas et la région doit prendre en charge l'impact de la pandémie. Lorsque le service n'est pas réalisé, la Région bénéficie d'une réfaction de

charges. Suite aux échanges avec Régions de France en fin d'année, la SNCF a accepté de restituer 100% du chômage partiel perçu par TER lors du premier confinement aux régions, soit la moitié des 600 M€ de pertes de recettes en 2020. Lors du premier confinement, l'offre a été réduite à 15/20% avant de revenir à un service normal en juillet ; lors du deuxième confinement, l'offre a diminué au maximum de 20 à 25%. Mais les impacts différenciés d'une région à l'autre, non exposée aux mêmes risques de recettes en fonction des trafics, et de la performance commerciale observée durant l'été, peuvent amener des situations actuellement litigieuses, voire de refus de négociation de la part de l'opérateur, ou s'inscrire dans le cadre global de renégociation de convention/revoyure.

Toutefois, des auditions menées, notamment celles de J-R. Cazeneuve et de la DGCL, il ressort que la situation financière des régions était bonne avant la crise et n'a été que modérément affectée par celle-ci.

La DGCL rappelle que les régions n'ont plus de pouvoir sur les taux de leurs ressources fiscales mais ces ressources bénéficient d'une dynamique positive, et d'une garantie par rapport à une baisse de la TVA et de la TICPE, qui a joué en 2020.

Leurs dépenses de fonctionnement sont relativement faibles par rapport à leur budget d'intervention, de sorte que les régions n'ont pas subi d'effet ciseau (baisse de recettes compromettant le financement de dépenses incompressibles ou en croissance).

2.2 Une crise dont les effets restent très prégnants au premier semestre 2021

2.2.1 Les TC Urbains (AOM), impacts et projections sur l'année

Le GART et l'UTP ont fourni à la mission des données pour les trois premiers mois de l'année 2021 au niveau de l'offre, de la fréquentation et des recettes, en fonction de la taille des réseaux et de la présence, ou non, d'un TCSP.

En moyenne, l'offre est revenue à un niveau proche de la normale avec une légère baisse de 4,5% par rapport aux trois premiers mois de 2020. Cette baisse semble relativement homogène selon

la taille des réseaux bien que plus élevée pour les plus petits réseaux avec -8%. Pour les autres, elle se situe entre -3% et -5%.

Au niveau de la fréquentation, les réseaux enregistrent tous une baisse significative qui se situe, en moyenne, à 25%. Cette baisse semble particulièrement concerner les réseaux de grande taille avec TCSP puisque la baisse se situe plutôt autour de 31% contre 22% pour les réseaux de plus petite taille.

Enfin, le niveau des recettes demeure inférieur de 24% à celles des premiers mois de 2020. Encore une fois, les plus grands réseaux semblent les plus touchés. Les réseaux de plus de 400 000 habitants possédant un TCSP ont perdu 33% en moyenne sur les premiers mois de l'année 2021 par rapport à 2020.

	Évolution Année 2020/2019	Évolution Janvier 2021/Janvier 2020	Évolution Février 2021/Février 2020
Versement mobilité	-4,5% (± 200 M€)	-4,8%	-4.5%
Kilomètres	-9%	-4%	-5%
Voyages	-35%	-30%	-30%
Recettes tarifaires	-32% (± 500 M€)	-31%	-31%

Sources : *données VM : ACOSS, données kilomètres, voyages et recettes : UTP – GART sur un échantillon de 89 agglomérations (27 AOM à TCSP lourd en service (métro, tram), 37 AOM de plus de 100 000 habitants et 25 AOM de moins de 100 000 habitants)*

Focus sur les grandes agglomérations de province

S'agissant des réseaux de plus de 400 000 habitants à TCSP (Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Saint-Etienne, Strasbourg et Toulouse), l'enquête du GART au 1er trimestre 2021 :

Au 1er trimestre 2021 :

- l'offre (km) est revenue sensiblement au niveau de 2019

- la fréquentation (voyages) est en baisse de 30 % par rapport à 2019 et aux deux premiers mois de 2020 qui n'étaient pas encore affectés par le confinement

- de même les recettes sont en baisse de 31 % par rapport à 2019 et même de 33 % sur les deux premiers mois par rapport à 2020.

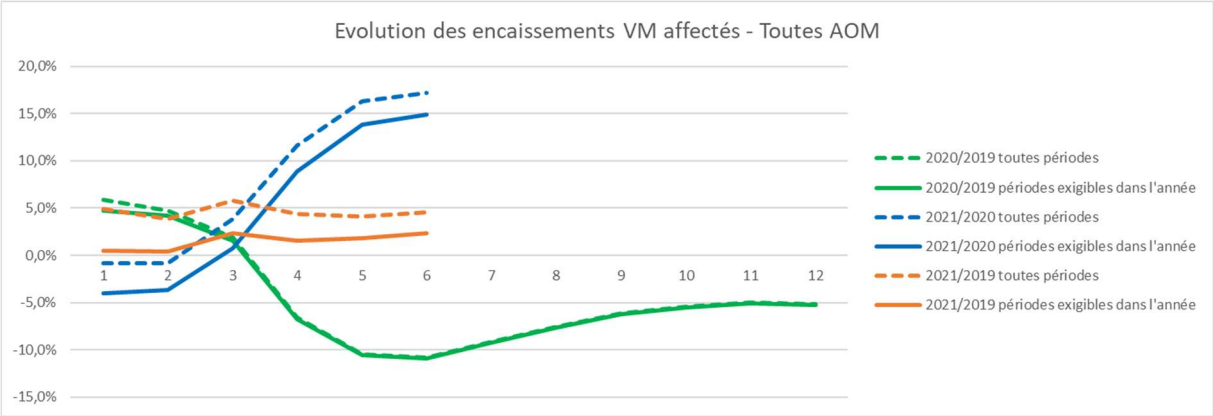
La fréquentation ayant connu une reprise significative à partir de mai, la baisse des recettes sur l'année devrait s'établir à moins de 30 %, mais il est difficile à ce stade d'évaluer comment la fréquentation évoluera d'ici la fin de l'année. Nombreux sont ceux qui pensent qu'il faudra plusieurs années pour qu'elle retrouve son niveau d'avant la crise.

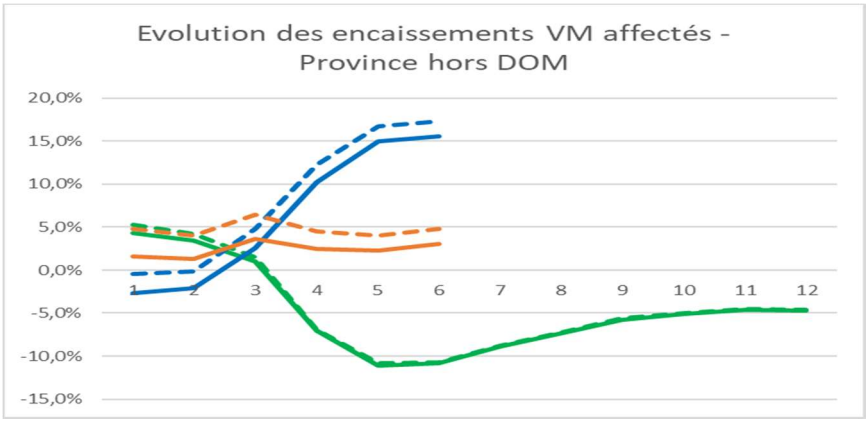
Le versement mobilité a résisté à la crise en 2020. Il est donc raisonnable de penser qu'il en sera de même en 2021 sans toutefois retrouver la dynamique des années précédents, le versement mobilité, assis sur la masse salariale étant jusqu'à présent très dynamique (dynamique avant crise +3,1% en 2019 pour le secteur privé, +1,5% pour le secteur public).

Selon l'ACOSS, on observe une très nette hausse des encaissements affectés au VM au premier semestre 2021, +17,2% par rapport à 2020. Néanmoins, l'année 2020 étant atypique par la baisse exceptionnelle, bien que finalement limitée, des encaissements affectés au VM, et par ses variations mensuelles très marquées, une mesure d'évolution relative à l'année 2019, dernière année de référence avant crise sanitaire, parait plus appropriée pour appréhender la dynamique du VM en 2021.

Les encaissements s'établissent à 4 672 € à fin juin 2021 contre 4 565 M€ à fin juin 2019, soit une hausse de 106 M€ (+2,3%)., hausse limitée au regard de la dynamique habituelle du versement mobilité (cette hausse du VM reste néanmoins limitée, +2,3% comparé à 2019, dernière année de référence. Cette dynamique est plus marquée pour les AOM de province hors DOM, qui constatent une hausse globale de 65 M€ (+3,0%), alors que la hausse concernant IDFM est de 34 M€ (+1,5%).

Les courbes ci-dessous retracent les différentes dynamiques des encaissements affectés au VM, 2021 ramené à 2020 et 2019, 2020 ramené à 2019, sur le périmètre complet des encaissements comme sur le périmètre limité aux périodes d'emploi exigibles sur l'année.





Source ACOSS

Quelles perspectives de reprise de la fréquentation, de recettes commerciales d'ici fin 2021 ?

Le GART a pu, à la demande de la mission, recenser les projections en termes de fréquentation et de recettes, pour la fin de l'année 2021, de 40 AOM. Les AOM devaient se projeter selon deux scénarios :

- Le premier suppose une levée totale des restrictions à compter de la fin juin et une situation stable à compter de la rentrée de septembre.
- Le deuxième anticipe une reprise de l'épidémie durant les derniers mois de l'année qui pourrait impliquer la fermeture des écoles et/ou des commerces non essentiels, le retour au télétravail majoritaire etc...

En moyenne, pour le premier scénario, les AOM envisagent une stabilisation de la fréquentation autour de 81% pour le scénario 1 et de 69% pour le scénario 2. Toutefois, d'importantes disparités existent entre les réseaux. Dans l'hypothèse selon laquelle le scénario 1 se réaliserait, Vannes anticipe une fréquentation de l'ordre de 90%, contre 69% pour Grenoble. Pour le scénario 2, des

réseaux comme Angers anticipent 80% de fréquentation contre seulement 67% pour Aix-Marseille Provence. Au niveau des recettes, les estimations des réseaux semblent fortement corrélées au niveau de fréquentation. En moyenne, les réseaux estiment une stabilisation des recettes autour de 82% pour le scénario 1 et de 69% pour le scénario 2. On peut également observer des différences entre les réseaux. Pour le scénario 1, La Roche-sur-Yon anticipe 91 % de recettes, contre 70% pour Lorient. Pour le scénario 2, Grésivaudan anticipe 82 % contre 55 % à Colmar.

2.2.2 Les TC interurbains (AOM régionales) : Impacts et perspectives sur 2021, demandes des régions

Les Régions n'échappent pas à cette crise, qu'il s'agisse des trains régionaux ou des transports routiers interurbains et subissent des pertes financières liées à la très forte chute des recettes d'exploitation. Au-delà de l'effet court terme lié aux mesures de confinement pour 2020, la tendance de moyen terme se dessine avec une désaffection importante des transports collectifs liée entre autres à la montée du télétravail. Les Régions sont ainsi conduites à réduire ou à adapter leur offre, ce qui semble problématique par rapport à l'objectif de renforcement de la transition énergétique. Malgré ces ajustements, elles anticipent pour 2021 un creusement des déficits d'exploitation de l'ordre de 350M€ pour le seuls TER, et de 60M€ pour les transports interurbains et scolaires.

Selon Régions de France, les régions anticipent une baisse moyenne de recettes sur 2021 de 26% avec toutefois d'importantes différences (45% en Normandie contre 20% en Nouvelle Aquitaine)

[12]. Cette baisse est calculée à partir de l'année de référence 2020, après le changement de périmètre, ou la reprise, par plusieurs régions, de liaisons intercités. La perte de recettes estimée pour 2021 apparaît encore significative mais moins importante que celle de 2020 (- 381M€ au total contre -633,6M€) par rapport une année « normale » (2019).

Ces déficits seront encore aggravés par le coût induit des protocoles sanitaires qui s'élèverait au total à près de 30M€ selon les estimations de Régions de France. Toujours selon Régions de France, il convient également d'être attentifs à d'autres effets indirects complémentaires :

- Comme l'a esquissé le rapport de la Cour des Comptes, au regard du modèle de coût des redevances de SNCF Gares & Connexions (G&C) (calcul des redevances au coût complet avec mécanisme de régularisation a posteriori), les redevances liées aux gares risquent d'augmenter mécaniquement, du fait d'un mécanisme de rétrocession moindre du chiffre d'affaires des commerces en gares aux transporteurs, et au regard de la baisse de l'offre TGV, d'un ratio plus important des trafics conventionnés en gare et en conséquence des mécanismes de partage des coûts en cœur de gare. Les estimations de G&C sont de l'ordre de 12M€ de surcoûts COVID. Pourtant, la perte de chiffre d'affaires sur le non-régulé est de l'ordre de 156M€ en 2020, ce qui pèsera d'autant dans le modèle de Gares & Connexions ;

- Concernant SNCF Réseau, les effets sur les péages sont également indirects : si les trains non circulés ont pu faire globalement l'objet de non-facturation, la restitution n'est pas systématique, il apparaît, au regard du modèle de péage de SNCF Réseau et de calcul a posteriori de la redevance de marché sur les trafics de l'année n-1, que les coûts pour les TER pourraient augmenter. Ce phénomène s'explique par un décalage entre sillon.km et trains.km circulés, en fonction des conditions d'annulation des circulations ;

12 Auvergne-Rhône-Alpes : 20% en % des recettes avant Covid (-4 M€) ;
Bourgogne-Franche-Comté : 20% en % des recettes avant Covid (-17M€) ;
Bretagne : 20% en % des recettes avant Covid (-9M€) ;
Centre-Val de Loire : 20% en % des recettes avant Covid (-29M€) ;
Grand Est : 27% en % des recettes avant Covid (-50M€) ;
Hauts-de-France : 23% en % des recettes avant Covid (-41M€) ;
Normandie : 45% en % des recettes avant Covid (-101M€) ;
Nouvelle-Aquitaine : 20% en % des recettes avant Covid (-18M€) ;
Occitanie : 35% en % des recettes avant Covid (-26M€) ;
Pays de la Loire : 25% en % des recettes avant Covid (-16M€) ;
Sud : 25% en % des recettes avant Covid (-27M€).

- Enfin, concernant SNCF Voyageurs, il y a aussi un effet mécanique de la taxe sur les salaires, où s'applique un effet contre-intuitif : plus les recettes baissent, plus la taxe augmente. Ce principe est explicité dans le document de travail ci-joint.

Selon Renaud Muselier, dans un courrier envoyé au Premier Ministre, les Régions ne peuvent absorber une telle chute. La contrainte financière viendrait brider les investissements en matière de transport, alors que ceux-ci sont plus que nécessaires à la redynamisation et à l'attractivité de l'offre et constituent par ailleurs un facteur de commande publique important pour la relance de notre économie.

Actuellement, les régions n'utilisent en moyenne que 50% de leurs trains. La reprise est compliquée à anticiper dans la mesure où, par exemple, les week-ends prolongés n'ont pas suscité le même afflux qu'habituellement.

Depuis septembre 2020, l'offre ferroviaire régionale se situe à un niveau élevé, entre 80 et 100% de celle qui prévalait avant la crise selon les régions, alors que la fréquentation des TER a baissé de près de moitié.

2.3 Dans les pays européens voisins, des impacts largement comparables, mais des mesures de soutien public souvent plus fortes

La crise de la Covid 19 a eu un impact sur les systèmes de mobilité d'un nombre important de pays. Néanmoins, les transports en commun ont été affectés de manière hétérogène. Le premier confinement très restrictif semble avoir eu un impact relativement similaire dans le monde : baisse de la fréquentation et des recettes, baisse de l'offre… Néanmoins, la reprise apparaît plus forte en Asie, puis en Europe, puis aux Etats-Unis et au Canada (où l'impact est un peu moindre du fait d'une intervention publique plus proche du modèle européen.

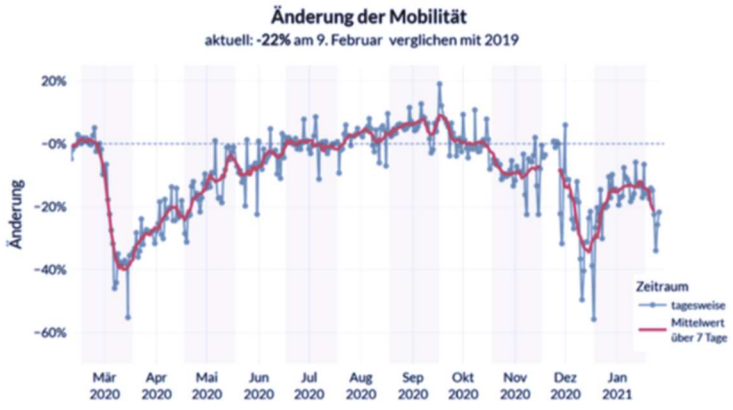
Allemagne :

Selon la Deutsche Bahn qui a produit ou financé plusieurs travaux de recherche portant sur le risque de contamination au Covid 19 dans ses trains,

- La baisse de fréquentation a été particulièrement importante lors du premier confinement. Celle-ci a atteint jusqu'à 73% en moyenne en avril 2020 quand les statistiques des mois de janvier et février faisaient état d'une fréquentation plutôt supérieure à celle de l'année 2019 (respectivement +6% et +4%).
- Au cours de la période de déconfinement entre mai et septembre la demande en transport public a ré-augmenté jusqu'à environ 80% de fréquentation de l'année 2019 en septembre.
- Le second confinement débuté en décembre 2020 a, de nouveau, entraîné une baisse de la demande de l'ordre de -40% en novembre et décembre. Une baisse d'intensité similaire a été estimée par le VDV pour le mois de février 2021.

Les pertes pour les transporteurs publics sont estimées à 13Mds€, résultant d'une baisse des recettes ayant atteint 40% dans les semaines les plus critiques.

Mobilité quotidienne en Allemagne en 2020 et 2021 par comparaison à 2019



Source : *Bulletin de l'observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, mars 2021*

Pour limiter les phénomènes de propagation de la maladie, les *Länder* ont, dès mars 2020, imposé des mesures sanitaires aux entreprises de transport [13]. Ces mesures ont varié d'un *Land* à l'autre.

Le gouvernement fédéral n'ayant pas de compétences directes en matière de transport public, celui-ci a accompagné les Länder par la publication de recommandations visant à assurer une homogénéité des mesures sanitaires entre *Land* et entre réseaux de transport à et par la mise en œuvre de dispositifs financier de soutien aux entreprises. Ces dispositifs se résument principalement :

- Aide exceptionnelle de 5 Milliards d'euros décidée dans le cadre de l'accord de coalition du 3 juin 2020. Cette augmentation est financée à 50% par l'Etat fédéral par une augmentation du fond de régionalisation et à 50% par les *Länder.* Cette aide a donc, en théorie, permis de couvrir le déficit des réseaux de transport public sur l'année 2020 (3,5 Md€) ainsi que celui des premiers mois de 2021. Le VDV estime cependant le coût de la pandémie pour les réseaux de transports en commun sur l'ensemble de la crise sanitaire avoisinera les 7Md€. Cette association milite donc en faveur d'une augmentation de 2Md€ de cette aide ;

- Au versement anticipé du fond de régionalisation (voir seconde partie de la note concernant ce fond) conformément au 5e amendement de la loi de régionalisation. Cette mesure, neutre sur le plan financier pour l'Etat fédéral, visait principalement à aider les acteurs du transport public à faire face aux problèmes de liquidité immédiats provoqués par les baisses de fréquentation et les surcoûts d'exploitation ;

- Parallèlement à ces mesures financières propres au domaine du transport public, le gouvernement fédéral a acté un plan de soutien (*Konjunkturpaket*) auquel peuvent notamment prétendre les petites et moyennes entreprises touchées par la pandémie.

Au côté de ces aides fédérales, le gouvernement fédéral a promulgué une réglementation autorisant les collectivités locales, dans leur rôle d'autorités organisatrices, à verser des aides aux entreprises de transport ayant fait l'objet de pertes financières entre mars et septembre 2020. Ces

13 Celles-ci ont cependant principalement consisté en :

- Des mesures d'exploitation : augmentation des fréquences de désinfection des véhicules et des espaces publics couverts, ouverture automatique des portes, suppression de la vente à bord, maintien du niveau d'offre et des capacités de matériel roulant malgré une diminution de la demande ;
- Des mesures portant sur les règles d'utilisation des transports en commun : interdiction de la montée à l'avant, port obligatoire du masque.

aides sont donc susceptibles de s'ajouter aux subventionnements déjà définis contractuellement entre l'autorité organisatrice de transport et son opérateur.

Belgique :

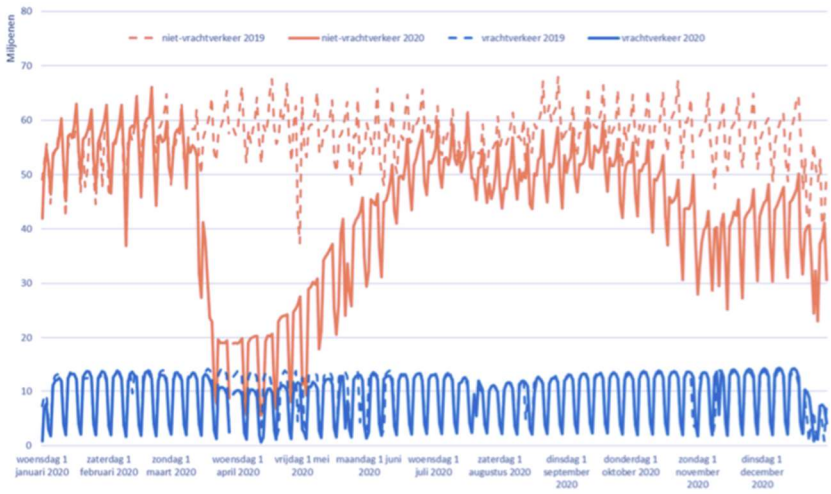
En Belgique, on observe, comme ailleurs en Europe, un pic de maladie en avril mais une phase d'assouplissement lui fit suite. La reprise de la maladie à la rentrée de l'automne a amené le gouvernement majoritaire alors constitué à durcir les mesures de précaution.
En termes de transport, une enquête de juin 2020 montre que le nombre moyen de jours où un travailleur se rend à son lieu de travail est passé de 4,6 à 2,9 jours par semaine. Ce nombre est remonté à 3 en période de déconfinement. Les déplacements pour les achats alimentaires ont diminué de 40 % pendant le confinement. Le nombre de cyclistes et de piétons a augmenté (et certaines villes ont accru la longueur des pistes cyclables, au nom de « l'urbanisme tactique »).
Le pourcentage de travailleurs effectuant leurs déplacements domicile travail en transports en commun a chuté de 25% à 11%, au profit de la voiture (de 56 % à 65 %) et des modes actifs (de 17 % à 22 %).

Comme dans les autres pays, des mesures sanitaires ont été mises en place pour freiner la propagation du virus. Dans les autobus régionaux, les entrées et sorties s'effectuent désormais par la porte centrale pour protéger le conducteur et il n'y a plus de vente de tickets à bord. En Flandre, les conducteurs sont habilités à verbaliser les voyageurs en cas d'absence de masque de protection. Le transport scolaire est renforcé pour desserrer les voyageurs.

La baisse du trafic automobile dans les villes pendant le confinement se traduisit par une baisse de la congestion, fonction non linéaire du trafic. On constate aussi une baisse des émissions de polluants, mais les émissions de particules fines ont de multiples sources et leur volume ne diminua pas sensiblement.

Le graphique montre la quasi-stabilité du trafic routier de marchandises sur les autoroutes de Flandre par rapport à l'année 2019 et en revanche les variations sensibles du trafic de voyageurs en automobile. L'évolution de l'activité des transports publics urbains dans la région de Bruxelles montre une évolution assez différente, avec une baisse durable de la fréquentation.

Trafic sur les routes de Flandre, 2019-2020



Source : *Bulletin de l'observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, mars 2021*

Danemark :

Au Danemark, la Covid, apparue en mars a provoqué une baisse de fréquentation de 80% pendant plusieurs semaines. Par la suite, il y a eu une augmentation pendant le printemps et l'été jusqu'à revenir à un niveau quasi-normal. La deuxième vague a eu un effet similaire bien que de moins intense. Depuis décembre, la situation est celle d'une baisse de la fréquentation et des recettes tarifaires (-60% à peu près). Les recettes ont chuté proportionnellement au nombre de passagers.

Les aides financières, l'Etat ont compensé 100% des pertes tarifaires des collectivités ainsi que toutes les dépenses supplémentaires en 2020, ce qui représentait un total d'environ 400M€ (un montant important pour le Danemark). Pour 2021, aucune décision n'a été prise pour le moment. Le Gouvernement a réservé 10% ce qui devrait être insuffisant au regard de la baisse de fréquentation et de recettes tarifaires.

Des mesures ont également été prises pour inciter les usagers à revenir dans les transports. Le transport public n'a pas réduit son offre pendant la crise ; il a au contraire augmenter la capacité d'emport pour favoriser la distanciation sociale. Le Danemark réfléchit actuellement à plusieurs pistes et mesures qu'il souhaite accompagner d'une puissante communication.

- Des campagnes sur les mesures de sécurité : les AO ont nettoyé et désinfecté les bus pendant qu'ils roulaient pour que les passagers constatent la rigueur du nettoyage.

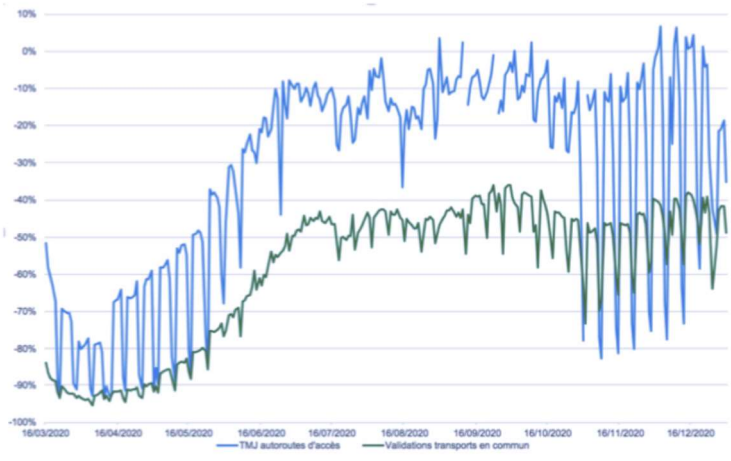
- Des campagnes générales pour promouvoir les transports publics (moins chers que la voiture, ambassadeurs des transports publics, …).
- Des incitations pour baisser les prix dans les transports publics. Néanmoins, ces mesures n'ont pas forcément l'effet escompté en raison notamment du développement des modes actifs.

Espagne :

Comme les autres pays européens, l'Espagne a connu à ce jour deux vagues d'épidémie, la première se montrant plus sévère que la deuxième en termes de décès.

Les effets sur les déplacements furent importants, en particulier pour le transport ferré à échelle locale comme nationale. Une certaine reprise du trafic fit suite à la forte chute du premier confinement, mais sans retrouver les niveaux de l'année précédente et fut interrompue par le deuxième confinement. À la restriction de l'offre s'ajouta, en dépit des précautions prises (à côté des mesures désormais courantes en Europe, on note l'instauration de « voitures silencieuses » dans le métro, pour limiter les conversations et ainsi la transmission de virus), une défiance à l'égard de la sécurité sanitaire des transports publics. Les modes de transport individuels (y compris le vélo, en forte hausse à Madrid et Barcelone) ont gagné des parts de trafic face au transport collectif.

Trafic routier et transports publics à Barcelone – mars-décembre 2020



Source : Bulletin de l'Observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe (mars 2021)

On constate dans l'ensemble du pays la formation d'un grave déficit chez les opérateurs de transport. Malgré l'absence de cadre législatif stable pour le financement des transports collectifs, le gouvernement vient d'établir un « Fonds Covid-19 » de 800 millions d'euros pour aider les communautés autonomes (région de Madrid et Catalogne en tête), en attendant des mesures destinées aux municipalités. D'autres acteurs du système de transport demandent aussi une aide : sociétés concessionnaires d'autoroutes (auxquelles le gouvernement a refusé un allonge ment des concessions), SEITTSA (Société d'État des infrastructures de transport terrestre), ports, compagnies aériennes (en dépit de critiques relatives aux aides à un mode de transport plus polluant que les autres), etc.

Grèce :

Par rapport à d'autres pays européens, la phase de démarrage de l'épidémie fut très lente en Grèce (de même qu'en Albanie et Bulgarie), jusqu'à la forte augmentation du mois d'octobre et au pic de novembre. Malgré le relativement faible nombre de malades, le gouvernement réagit très vivement dès le mois de février, limitant les déplacements dans certaines régions, instaurant le téléenseignement, préconisant le télétravail, fermant les commerces, les cafés et lieux de spectacle, et avec un confinement complet en mars interdisant même les déplacements à l'intérieur de la commune de résidence, sauf justification professionnelle.

Athènes comptait avant la crise quelque sept millions de déplacements par jour, dont 43 % en voiture particulière, 42 % en transports collectifs et 11 % en modes non motorisés. Le transport collectif a chuté de 76 % en quelques semaines, pendant le premier confinement. Ce régime fut assoupli au mois de mai. Le trafic du métro reprit rapidement, dès le premier jour du déconfinement, ainsi que le trafic automobile. On peut notamment penser que le télétravail n'est pas universellement accepté.

Italie :

En Italie, on observe une situation similaire en termes de fréquentation. Des mesures sanitaires ont été prises dès le 4 mai 2020 pour les transports en bus :

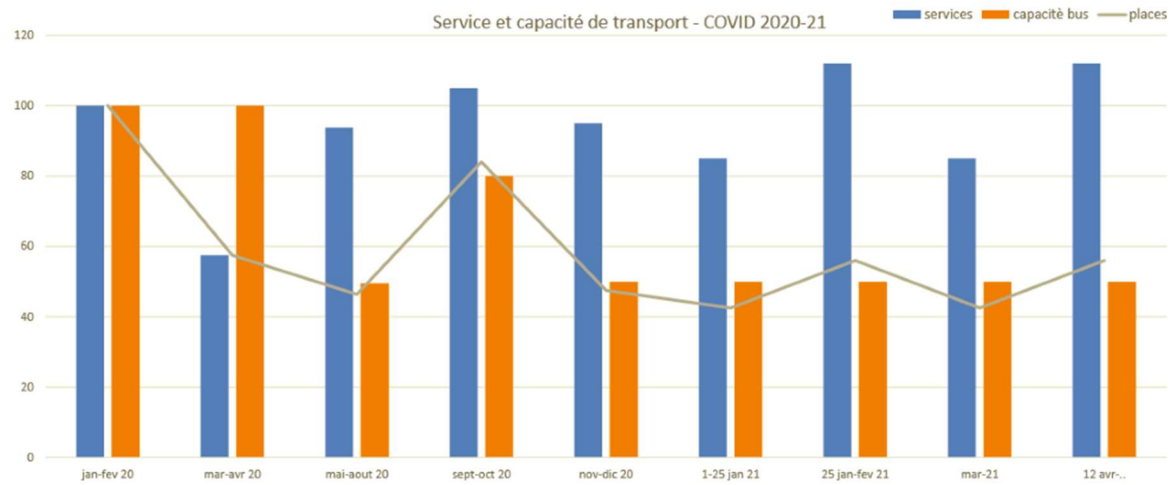
- Sièges en quinconce et 1 voyageur par m² ;
- Masques et gants obligatoires ;
- Montée à bord par la porte arrière ;
- Capacité de 25 à 40%.

A partir de juin 2020, ces mesures se sont légèrement assouplies :

- 60% de la capacité totale des bus (80% de septembre à novembre) ;
- Si les masques restent obligatoires les gants ne le sont plus.

Les bus sont également nettoyés pour assainir les surfaces de contact et bénéficient renouvellement de l'air. Du gel a été mis à disposition des usagers. Enfin, les employés étaient soumis à une prise de température avant le début de leur service et sur les lignes à longue distance.

Le graphique suivant résume l'évolution évoquée plus haut :



Source *: Annarita Polacchini, Présidente de Movibus et de STIE*

L'Etat a mis en place de nombreuses mesures de soutien financier :

- Maintien des subventions (même en présence d'une réduction de services) jusqu'au 31 juillet 2021 (fin de l'état d'urgence sanitaire) ;
- Extension des contrats de service 12 mois après la fin de l'état d'urgence ;
- Compensation (partielle pour l'instant) de la réduction des revenus du trafic et des remboursements des abonnements ;

- Compensation financière pour les services supplémentaires pour les écoles (différenciation des horaires et réduction de la capacité des bus) ;
- Accès pour les entreprises de transport à la *Cassa Integrazione* (salaire minimum payé par l'Etat aux employés au chômage technique) ;
- Blocage des licenciements ;
- Crédit d'impôt sur les dépenses supplémentaires (masques, gel, désinfection, ...) ;
- Possibilité de réduire/suspendre la dépréciation des biens ;
- Suspension du remboursement des dettes pour quelques mois ;
- Accès aux prêts bancaires garantis par l'Etat ;
- Subventions pour l'achat de vélos et de trottinettes électriques.

Toutefois, malgré l'abondance de mesures, l'aide de l'Etat apparait largement insuffisante et aurait nécessité 1Md€ supplémentaire. Le détail se trouve dans le tableau ci-dessous.

Réduction de revenus/ augmentation des couts	Recettes du trafic	-2000 Mls €
	Remboursement abbonements	-150 Mln €
	Extra Couts pour actions de proprétè	-100 Mln €
	TOTAL	-2.250 Mln €
Réductions des couts/compensation de l'Etat	Cassa integrazione	+200 Mln €
	Reduction des couts de service	+250 Mln €
	Ressources de l'Etat pour compenser la perte de recettes du trafic	+800 Mln €
	TOTAL	+1250 Mln €
DIFFERENCE		-1000 Mln €

Source *: Annarita Polacchini, Présidente de Movibus et de STIE*

<u>Pologne</u> :

Les premiers décès dus au Covid sont apparus en mars 2020 en Pologne, le gouvernement mettant alors en place un ensemble de mesures de restriction des contacts et notamment un arrêt des déplacements à l'étranger. La panoplie des mesures prises en Pologne est assez complète et pourrait servir de « *check list* » à d'autres pays. Avec du recul, certaines de ces me sures sont peu justifiées, comme l'interdiction des promenades dans les forêts et sur les plages.

Cette *check list* comprend :

- Fermeture et contrôle des frontières et aide au rapatriement des touristes bloqués ;
- Obligation de porter des masques dans les lieux publics, distanciation physique de 1,5 m et obligation de porter des gants de protection ;
- Augmentation des capacités de diagnostic biologique ;
- Spécialisation d'hôpitaux dans le traitement du coronavirus dans chaque voïévodie ;
- Création d'hôpitaux de campagne pour le traitement du Covid ;
- Limitation des consultations médicales régulières aux conseils en ligne ;
- Introduction de mesures de protection spéciales pendant les interventions dentaires ;
- Interdiction des rassemblements de plus de cent personnes dans des espaces clos ;
- Fermeture temporaire des écoles, collèges, lycées et universités et obligation d'enseignement à distance ou hybride ;
- Fermeture des jardins d'enfants ;
- Restriction ou fermeture d'hôtels ;
- Réduction du nombre de spectateurs dans les théâtres, les cinémas et des visiteurs des musées (ou fermeture de ces institutions) ;
- Limitation du nombre de clients dans les restaurants et les bars, voire interdiction temporaire des services alimentaires au-delà des ventes à emporter ;
- Limitation du nombre de personnes faisant leurs courses dans les magasins ;
- Fermeture ou restriction des établissements de coiffure et de bienêtre
- Limitation du nombre de personnes assistant aux manifestations religieuses ;
- Création d'un « bouclier économique et social » pour la sécurité des entrepreneurs et des employés dans le cadre de la pandémie ;

- Mise en place d'heures d'entrée dans les magasins uniquement pour les personnes âgées (de 10 heures à 20 heures) ;

- Obligation de mesurer la température et d'enregistrer les personnes entrant dans les bureaux des institutions et des universités ;

- Réduction à 50 % du nombre de passagers dans les moyens des transports publics.

La réduction de la mobilité résulte de plusieurs facteurs complémentaires :

- Suppression de l'offre par décision gouvernementale (notamment suspension des transports aériens réguliers internationaux et domestiques) ;

- Fermeture des lieux motivant un déplacement (jardins d'enfants, écoles, collèges, lycées, universités, théâtres, cinémas, musées, restaurants, établissements de coiffure, institutions et entreprises utilisant le système de télétravail) ;

- Diminution des dé placements vers les magasins et les institutions ou vertes par précaution sanitaire ;

- Limitation du nombre de passagers dans les transports publics. La baisse de la fréquentation des transports publics urbains a pu atteindre 90 % au plus fort des restrictions.

La crise sanitaire a entraîné une récession économique, avec une baisse du PIB de 9 % au deuxième trimestre 2020 par rapport à 2019 (la baisse moyenne au niveau européen étant de 11,4 %). Cette récession s'est répercutée sur le marché du travail, la rentabilité des entreprises, le taux d'épargne et son affectation, etc., et fera probablement sentir ses effets pendant un temps assez long (comme on l'avait constaté après le choc financier mondial de 2008).

Pour préserver le pouvoir d'achat des citoyens et le tissu économique, le gouvernement a mis en place un « bouclier économique et social anti-crise pour la sécurité des entrepreneurs et des employés dans le cadre de la pandémie de SARSCov2 » d'un montant de 69 milliards d'euros répartis entre le soutien aux entreprises, la sécurité des emplois, le renforce ment des liquidités, les aides au secteur de la santé, l'investissement public et le soutien au secteur financier. Le secteur des transports (bus interurbains, aéroports, chemins de fer, etc.), durement touché, fait partie des activités bénéficiaires de ces mesures.

<u>Suède</u> :

En Suède, une séparation nette distingue les institutions du gouvernement des agences de mise en œuvre des politiques publiques. La santé relève ainsi du ministère de la Santé, mais c'est l'Agence de santé publique qui en a la charge opérationnelle, tandis que les hôpitaux sont de la compétence des 21 régions et que les maisons de retraite ressortissent aux 290 communes.

Les premiers cas de Covid sont apparus en février 2020, mais leur nombre a vraiment augmenté au retour des vacances de ski.

Les mesures de précaution édictées ont d'abord été très modérées, en comparaison avec d'autres pays européens.

L'agence pour la santé comptait sur l'établissement d'une « immunité collective ». Les commerces, bars, restaurants et autres établissements ne furent pas fermés, non plus que les frontières, même si les déplacements à l'étranger étaient déconseillés. L'accent fut mis sur la responsabilité individuelle plus que sur des directives sévères. La reprise de l'épidémie, à l'automne, fut plus forte que prévu et le gouvernement décida la fermeture des restaurants tard le soir, l'interdiction des réunions publiques de plus de 8 personnes (en dehors des transports), cinémas et théâtres furent fermés

Au niveau des transports, on constate que les voyageurs évitent les transports en commun et les taxis, tandis que la marche et le vélo sont à la mode. Les plus âgés préfèrent leur propre automobile. Nombreux sont les Suédois qui ont passé une longue période de l'année, souvent en télétravail, dans leur résidence secondaire. Le fret ferroviaire a légèrement augmenté, mais le transport ferré de voyageurs a chuté de 56 %. Dans les bus, des précautions sont prises pour protéger le conducteur (les entrées et sorties s'effectuent par le milieu du véhicule). Les taxis ont perdu 40 % de leur chiffre d'affaires. Au fil des mois, les transports maritimes, aériens et ferroviaires sont ceux qui ont connu la baisse d'activité la plus forte. Le commerce électronique a augmenté de 49 % au deuxième trimestre par rapport à l'année 2019 et de 39 % au troisième trimestre, particulièrement pour l'achat de biens de consommation quotidienne et de produits pharmaceutiques. Certaines habitudes de consommation ont évolué, avec l'augmentation des achats d'équipement domestique et de meubles, certains ayant mis à profit le confinement pour rénover leur domicile. On constate une augmentation du prix des résidences secondaires, ainsi qu'une demande pour des appartements un peu plus grands, avec une pièce en plus pour le

télétravail. Les voyages à l'étranger ont fortement diminué. La récession économique entraîne une hausse du chômage et l'année à venir sera difficile, et des soutiens aux entreprises sont mis en place, en fonction de leur perte d'activité.

Suisse :

La situation sanitaire en Suisse a montré les deux mêmes pics d'épidémie de Covid qu'ailleurs en Europe.

Le confinement a en effet été relativement léger. Par exemple, le télétravail était souhaité mais laissé à l'initiative des entreprises. L'industrie a continué à travailler, les grandes surfaces sont restées ouvertes mais pas les petits commerces, ce qui fit l'objet de débats.

En termes de vie quotidienne, le recours au commerce en ligne a entraîné une saturation des capacités de livraison à domicile. Des startups locales se sont branchées sur les petits commerces pour livrer leurs produits, tandis que l'on observait une limitation des distances de transport pour les achats.

La pratique du vélo a fortement augmenté, avec une croissance spectaculaire des achats de bicyclettes, ainsi que la marche à pied, tandis que chutait la fréquentation des bus, dont la reprise ne fut pas vigoureuse après la première vague de l'épidémie. Le trafic automobile resta stable. Le transport ferré de voyageurs diminua fortement.

Les effets économiques sur les entreprises de transport sont importants. Le transport public a diminué son offre de 20 % à 30 %, payé ses employés, mais a connu une chute de fréquentation atteignant 80 %. Les pertes sont lourdes pour l'entreprise ferroviaire CFF, tant sur les lignes internationales que nationales. La crise fut également un moment de plus nette prise de conscience des impacts environnementaux du modèle économique en place, avec un intérêt pour l'économie circulaire et la consommation de produits locaux et l'affirmation d'un besoin de plein air (à pied ou à vélo). Pour les achats d'automobiles, le nombre de SUV diminue et le nombre de voitures électriques augmente. Par ailleurs, le recours au chemin de fer est plus que jamais préconisé, tout en intensifiant ses innovations pour améliorer ses performances.

Les aides d'Etat aux opérateurs

Les aides publiques aux opérateurs de transports publics varient selon les Etats.

Aux Etats-Unis, les opérateurs de transport ont vu leurs pertes entièrement compensées (25Mds€ pour les transports publics en 2020 s'ajoutent au Plan Biden). En Allemagne, la situation dépend des *Länder*. Toutefois, à l'exception de la Bavière qui a compensé à hauteur de 90%, tous les *Länder* ont opté pour une compensation totale. Aux Pays-Bas, une compensation de 97% a été effectuée en 2020 et sera montée à 100% pour 2021.

Lors de son audition, Transdev, opérateur international de transports publics, a signalé que l'impact le plus lourd pour la compagnie se situe en France. Les mécanismes de compensation (essentiellement le chômage partiel) ont été jugés insuffisants. Pour 2021, l'entreprise estime qu'elle devra assumer 62M€ de pertes (10% du chiffre d'affaires mais pas de compensation de chômage partiel prévue) et 30M€ sur le premier trimestre avant une compensation éventuelle des collectivités locales. Au niveau de la fréquentation, celle-ci devrait se situer entre 60% et 70%. De plus, peu de collectivités locales ont décidé de faire d'importantes baisses de services si bien que peu d'économies sont à partager.

Cependant, le gouvernement français a puissamment soutenu SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires.

2.4 Propositions relatives aux mesures de soutien du secteur en 2021

Pour les AOM

Pour le versement mobilité, on peut estimer que les pertes seront, comme en 2020, mesurées et que le soutien de l'Etat aux entreprises devrait permettre une reprise de l'activité rapide.

> *Recommandation 3.* ***La mission approuve la mise en place d'un « filet de sécurité » aux collectivités en matière de recettes fiscales et domaniales qu'il s'agisse de 2020 (article 21 de la LFR 2020) et sa poursuite sur 2021 (article 74 de la LF2021).***

Toutefois, l'impact de la crise sur le modèle économique des transports est important et ce dispositif n'est pas nécessairement pleinement efficient pour répondre aux enjeux spécifiques des AOM.

Recommandation 4. ***La mission recommande ainsi que le soutien 2021 (compensation) puisse être amendé par rapport à 2020 en prévoyant un dispositif spécifique au versement mobilité et l'appliquer également en 2020 de façon rétroactive.***

Pour l'année 2021, il pourrait être ainsi mis en place une compensation spécifique du versement mobilité aux AOM comme le réclament depuis le début le GART et l'AdCF. Le « filet de sécurité » de 2020 auprès des collectivités n'a pu compenser qu'un tiers des pertes de versement mobilité au global en raison de la globalisation des recettes fiscales.
Cette individualisation se justifie en considérant que le VM est une ressource affectée et dynamique et contribue de manière essentielle aux services de transport. Il pourrait ainsi être envisagé de compenser les AOM de la différence, si elle est positive entre le VM perçu en 2021 et et 2019. Rétroactivement, la mission propose de procéder de façon similaire en compensant les AOM de la différence, si elle est positive entre le VM perçu en 2020 et 2019 soit de l'ordre de 200M€.

Recommandation 5. ***La mission propose pour les pertes de recettes commerciales, de maintenir le dispositif d'avances remboursables actuel.***

Il s'agirait ainsi de reconduire un dispositif similaire basé sur une perte forfaitaire par rapport au niveau de pertes commerciales perçues en 2019 et non sur le budget primitif.

Dans ce cadre, il convient également de faire bénéficier AOM qui ne sont pas propriétaires des recettes, comme la Ministre des relations avec les collectivités territoriales s'y est engagée le 10 février devant les associations d'élus). Les AOM, qu'elles soient ou non propriétaires des recettes, supportent majoritairement les pertes commerciales. Pour celles non propriétaires, ces pertes sont en effet prises en charge au travers de la contribution de la collectivité à la délégation de service public.

En effet, les auditions menées par la mission comme les manifestations d'intérêt pour le 4e appel à projets TCSP, ou encore les projets listés en préparation des CRTE[14], montrent que les collectivités territoriales (les AOM urbaines comme les régions) sont prêtes à maintenir un niveau élevé d'investissement ; il serait regrettable que cette dynamique soit obérée par les pertes de recettes temporaires dues à la pandémie.

Un tel dispositif de soutien est estimé à 420M€ (-30% par rapport à 2020).

> *Recommandation 6.* ***En variante, la mission propose de compenser la moitié des pertes de recettes par une aide directe, l'autre moitié étant couverte par des avances remboursables.***

Pour les AOM régionales

Dans un courrier adressé au Premier Ministre en décembre dernier, Régions de France a sollicité la mise en place, en 2021, d'un mécanisme d'avances remboursables sur les pertes de recettes tarifaires semblable à ce qui a été fait pour les AOM « urbaines » et IDFM.

Même si la santé financière des régions apparait globalement meilleure que celle de l'Etat, la demande de Régions de France n'apparait néanmoins pas déraisonnable. Le maintien des avances remboursables, et leur extension aux régions, se justifie moins par la situation financière des collectivités territoriales, qui n'apparait pas si défavorable (en particulier dans le cas des régions), que par la nécessité de soutenir l'investissement, à travers une amélioration de la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement du budget des collectivités. Ce serait cohérent avec le choix fait par l'Etat d'apporter une aide aux régions pour leurs investissements (cf. 600 M€ de l'accord de méthode annoncé dès juillet 2020) –décision inédite, comme le souligne la DGCL.[15]

14 Contrat de relance et transition écologique – voir Le CRTE, un contrat au service des territoires | Agence nationale de la cohésion des territoires (agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

15 A noter également l'aide au ferroviaire dans le plan de relance : Le plan de relance prévoit également 5,3 M€ pour le ferroviaire, qui seront en grande partie consacrés à la régénération et la modernisation du réseau et notamment des petites lignes ferroviaires. Ce montant comprend une enveloppe de 100 M€ pour financer l'investissement relatif à la création de deux nouvelles lignes de train de nuit.

Dans ce contexte, étant rappelé que les transports du quotidien sont largement décentralisés, les avances remboursables apparaissent comme un moyen efficace, et globalement peu coûteux, pour l'Etat, de maintenir une dynamique d'investissement dans les transports publics, au double bénéfice :

- De la reprise économique
- De la transition écologique vers une mobilité durable

> ***Recommandation 7.*** ***La mission recommande à l'Etat de mettre en place pour les AOM régionales, de façon similaire aux AOM, un dispositif d'avances remboursables (12 ans avec un différé de paiement de 3 ans)[16], sous réserve que les régions s'engagent, en contrepartie, à maintenir un niveau d'investissement élevé.***

L'enveloppe serait de l'ordre de 500M€ considérant une perte de recettes de 440M€ pour les TER, 60M€ pour les transports interurbains et scolaires.

En 2020, Régions de France et SNCF s'accordent pour estimer la perte nette des régions hors Ile-de-France à 300 M€ (à la perte de recettes de 600 M€, il convient en effet de retrancher les économies notamment de péage, évaluées à 300 M€). En 2021, la perte de recettes voyageurs est estimée à 380M€ environ. Par ailleurs, les économies de charges seront plus limitées qu'en 2020, car l'offre TER a rejoint assez rapidement la normale, même si on constate des disparités selon les régions. Elles pourraient s'élever à 60M€ environ.

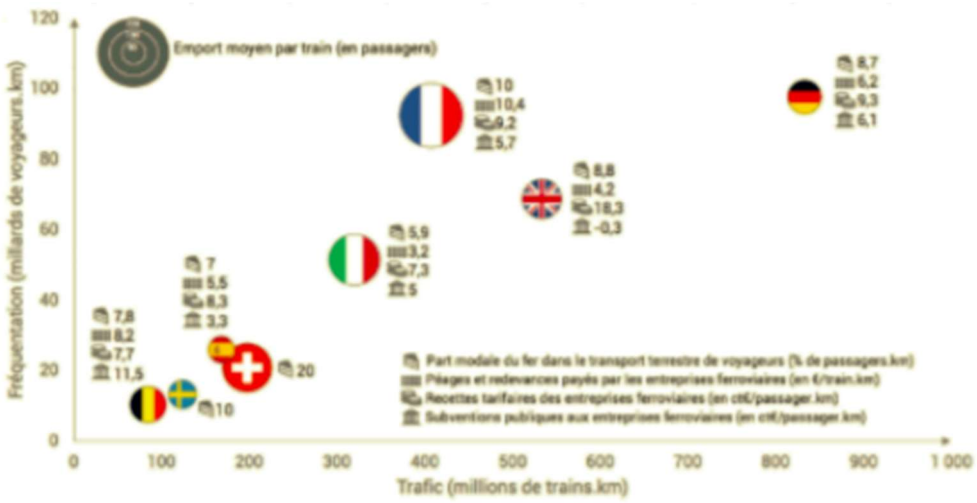
De son côté, SNCF Réseau indique que le plan de relance a répondu à ses demandes concernant :

- Les pertes relatives à la première vague de la crise COVID ;
- La prise en compte du coût de décisions prises par l'Etat par ailleurs (abandon du glyphosate, sécurité…).

16 Selon Régions de France, le service TER semble avoir perdu moins de recettes que de trafic. On observe une bonne persistance des trafics des occasionnels, l'impact financier de la baisse du trafic abonnés étant moindre (30% ou 40% du flux pour moins de 5% des recettes totales pour les TER par exemple). De plus, la liberté tarifaire a pour conséquence une hétérogénéité des pratiques et donc des situations des Régions. Néanmoins, lorsque les Présidents de Régions ont commencé à entamer les négociations en 2020 sur les accords de relance, ils ont identifié des pertes de recettes budgétaires évaluées à 1,2 Mds€ pour 2020. Les discussions engagées avec le Gouvernement ont conduit à l'accord de méthode Etat-Régions. Les négociations ont abouti à l'identification conjointe du montant de 1,2 Mds€, les Régions prenant en charge 50% et l'Etat l'autre moitié. Les Régions vont donc bénéficier de subventions exceptionnelles de 600 M€ sur 2020. Cette aide de l'Etat devrait permettre, dans une certaine mesure de soutenir l'investissement de ces AO. Toutefois, il ne semble pas, selon Régions de France, y avoir de liens entre la perte des TER et les 600 M€. De plus, ces 600 M€ ont été retraités via des budgets spécifiques transition énergétique, transport.

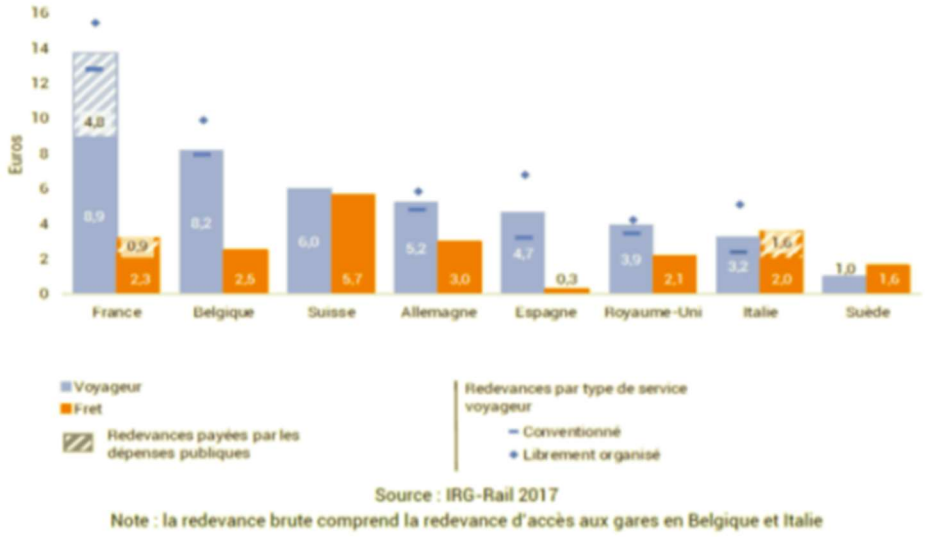
Pour autant, dans le secteur ferroviaire, les investissements nécessaires pour relancer une dynamique de fréquentation nécessiteront sans doute d'autres mesures de soutien de l'Etat, afin d'éviter le cercle vicieux dans lequel, ne disposant plus de recettes suffisantes pour faire face aux péages, les régions seraient amenées à réduire l'offre, réduisant d'autant les recettes de SNCF Réseau et obérant ainsi la modernisation du réseau ferroviaire. L'ART précise que les péages ferroviaires représentent 6,1Mds€, dont 3,8Mds€ pour les services voyageurs conventionnés. De plus ces montants continuent d'augmenter à raison de plusieurs pourcent chaque année. Selon la Région Bourgogne-Franche-Comté, cette situation n'est pas acceptable dans la mesure ou les régions payent les charges du locataire et les charges du propriétaire (des charges de fonctionnement mais également d'investissement) quand bien même elles ne le seraient pas. Cet avis semble partagé par l'ensemble des régions auditionnées. A titre de comparaison, l'ART a effectué un parangonnage européen. Cette étude met en évidence le fait qu'en France les coûts d'accès au réseau ferré (péages et redevances d'accès aux gares dus par trains-km aux gestionnaires d'infrastructures) pour les entreprises ferroviaires offrant des services voyageurs sont les plus élevés des pays membres de l'IRG-Rail : elles s'établissent à un niveau 3 fois plus élevé que la moyenne.

Comparaison européenne du transport ferroviaire de voyageurs



Source *: ART*

Montant de redevance brute payée pour les prestations minimales par trains-km



Source : IRG-Rail 2017

Note : la redevance brute comprend la redevance d'accès aux gares en Belgique et Italie

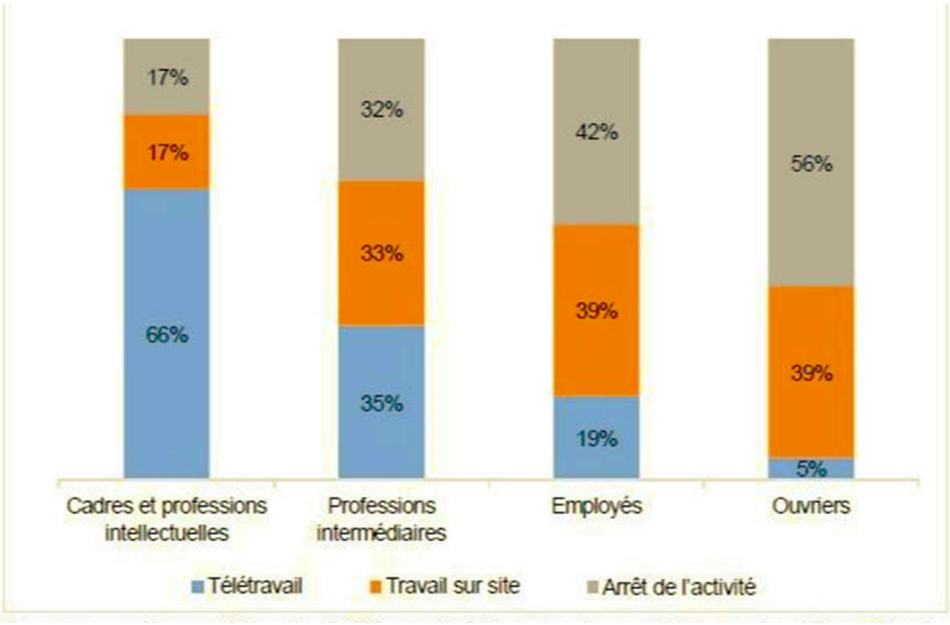
Source *: ART*

3 Consolider le modèle économique à moyen et long termes

3.1 « Distanciel » : des changements de comportements parfois déjà amorcés avant la crise, dont il est souvent difficile de prévoir l'évolution future

Le télétravail s'est considérablement développé depuis le début de la crise sanitaire. Très minoritaire avant celle-ci, le télétravail s'est largement accru depuis le premier confinement du printemps 2020 et a contribué à la continuité de l'activité économique. Il a concerné 25 à 44% des travailleurs français selon les enquêtes portant sur le premier confinement. Toutefois, il a été pratiqué dans des conditions très particulières liées à la crise sanitaire, essentiellement par les cadres (66% d'entre eux) et concentré sur certains métiers ; d'autres n'étaient pas *télétravaillables*.

Type de travail pendant le confinement par CSP



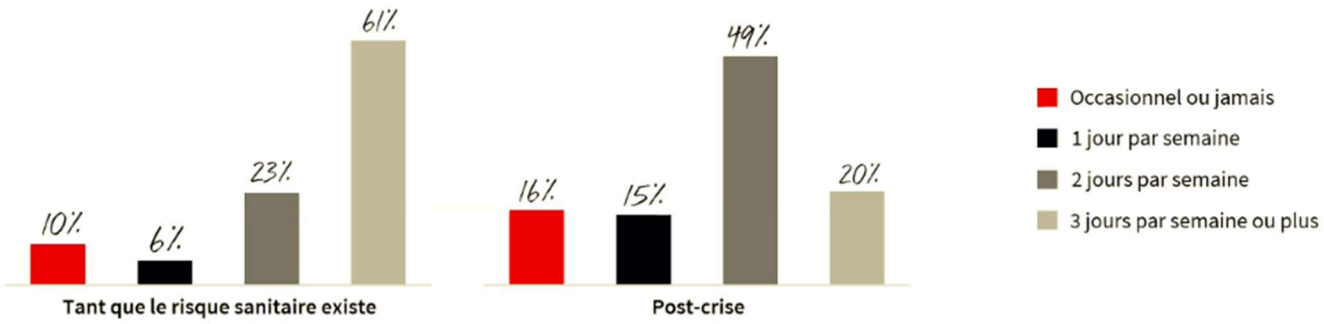
Source : *"Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement", Ifop pour Fondation Jean Jaurès, mars 2020*

Selon l'ADEME, s'il était, auparavant peu fréquent et essentiellement réservé aux hommes citadins appartenant aux catégories socio-professionnelles supérieures, il a pris une ampleur importante et semble concerner de plus en plus de femmes, de catégories socio-professionnelles intermédiaires et de personnes résidant dans des territoires péri-urbains.

Selon l'entretien réalisé avec le Forum Vies Mobiles, 30% des Françaises et des Français exercent leur activité professionnelle à moins de 9 km de leur domicile. 20% des actives et des actifs estiment qu'ils souhaiteraient télétravailler au moins 2 jours par semaine. 4% souhaiteraient même passer entièrement en télétravail.

Selon la FNAIM, 2/3 des salariés souhaiteraient poursuivre le télétravail de façon régulière. Le télétravail serait devenu une forme « d'acquis social ». Il semblerait y avoir un consensus autour de 2 jours de télétravail par semaine. Seulement 20% des entreprises envisagent 3 jours de télétravail par semaine ou plus. Il est néanmoins important de noter qu'1/3 des salariés de bureaux ne souhaitent pas poursuivre le télétravail.

Evolution du télétravail prévue par les entreprises



Source *: FNAIM*

Le télétravail, s'il venait à se généraliser au-delà de 3 jours, engagerait d'importantes réflexions sur le lieu de résidence des salariés et donc des usagers des transports en commun, qu'ils soient urbains ou régionaux (cf. partie suivante). En effet, 54% des salariés se disent séduits à l'idée de déménager loin de leur lieu de travail. Les transports en commun urbains et régionaux verraient leur fréquentation évoluer mécaniquement, à la baisse ou à la hausse.

L'effet sur les transports est ambivalent. D'un côté, le télétravail a un effet positif, en réduisant les déplacements à l'heure de pointe, ce qui permet un lissage de cette dernière. D'un autre côté, selon la conjecture de Y. Zahavi, le temps de transport économisé pourrait conduire un télétravailleur à aller habiter plus loin de son lieu de travail, allongeant sa distance domicile-travail. S'il va s'installer dans une zone peu dense, attirante pour sa qualité de vie, il sera difficile de lui offrir une alternative crédible à la voiture, si ce n'est des parcs-relais pour l'accès au centre-ville.

L'intérêt des télétravailleurs et celui des pouvoirs publics peuvent se rejoindre dans un compromis où :

- Le télétravailleur choisirait un logement relativement proche du système de transport collectif, ayant l'intention de l'utiliser plutôt que sa voiture ;
- L'AOM proposerait une offre de transport (horaires, fréquence, temps de parcours, tarifs, confort) adaptée aux besoins du télétravailleur. En effet, un des avantages du télétravail pour les transports publics réside aussi dans la valorisation du temps de transport qui s'allonge. Le train notamment peut devenir un réel lieu de travail moyennant quelques adaptations (Wi-Fi stable, zone pour passer des appels téléphoniques.).

Dans cet esprit, certaines régions (Nouvelle Aquitaine, Sud, Normandie) ont d'ores et déjà lancé des abonnements « télétravail » correspondants à 20 ou 30 voyages dans le mois à un tarif inférieur à un abonnement mensuel classique.

Toutefois, comme le rappelle X. Desjardins[17], l'impact du télétravail est à nuancer dans la mesure où, depuis les années 1980, une proportion stable des Français (1/3) ne passe pas plus de 4 nuits en dehors de leur lieu d'habitation par an. Ce tiers-là n'a pas connu de changements avec la pandémie.

Plusieurs indices conduisent la mission à penser que ces évolutions ne seront probablement pas catastrophiques pour les transports publics :

- Selon les personnes auditionnées, les cas de télétravail plus de 2 jours par semaine sont et devraient rester minoritaires. Or, télétravailler un ou deux jours par semaine ne devrait pas remettre en cause la localisation résidentielle.

- Par ailleurs, les entreprises semblent avoir pris conscience, majoritairement, que le télétravail était une opportunité pour elles de rationaliser leurs surfaces de bureau. On peut donc s'attendre à ce que les salariés n'aient plus systématiquement un bureau affecté. Dans ce cas, l'employeur doit répartir dans la semaine la présence des salariés au bureau. Cette contrainte est positive pour les transports publics, car elle répartit aussi la demande de transport dans la semaine et évite sa concentration le mardi et le jeudi, qui sont déjà des journées chargées (le télétravailleur ayant sinon naturellement tendance à placer ses jours de télétravail en prolongement du WE, surtout s'il

17 Xavier Desjardins est professeur d'urbanisme et d'aménagement de l'espace au sein de l'UFR de géographie et d'aménagement de Sorbonne Université. Il est membre du laboratoire Médiations, Sciences des lieux, sciences des liens.

en profite pour s'évader vers une résidence secondaire). Au global, on peut donc s'attendre à un effet positif du télétravail sur les transports publics, à savoir un lissage de la pointe sur l'ensemble des jours ouvrés. Ce lissage, en limitant la saturation des transports en commun à l'heure de pointe, sera particulièrement utile dans la phase post-crise, qui suppose de restaurer la confiance de l'usager, qui a pu associer la promiscuité à l'insécurité sanitaire.

S'agissant des cas de relocalisation résidentielle, selon les spécialistes auditionnés, la demande s'oriente plutôt vers des villes moyennes bien connectées (et pas seulement à la fibre optique !)[18] qu'en milieu rural peu dense.

A contrario, les déplacements professionnels devraient être durablement réduits par l'usage de la visioconférence, désormais intégrée aux pratiques de la plupart des entreprises et administrations. Les réunions en présentiel vont reprendre après la pandémie, mais ne représenteront qu'une partie des réunions, et seront, pour une bonne part, organisées sur un mode mixte (avec une partie des participants en visioconférence). Le recours à la *visio conférence* apparaissant d'autant plus pertinent que la durée et le coût du déplacement évité sont importants, l'impact sur les transports collectifs devrait être concentré sur les TGV et l'avion et rester modeste en ce qui concerne les transports urbains et les TER.

Pour autant, compte tenu des conséquences considérables d'une relocalisation, même très partielle et très progressive, de l'habitat voire des activités, sur les besoins de mobilité mais aussi les marchés du logement et du bureau, les besoins en équipements, services publics, établissements d'enseignement, etc.

> ***Recommandation 8.*** ***La mission recommande à l'Etat d'engager sans attendre une réflexion prospective sur les conséquences du télétravail et plus largement du « distanciel », notamment en matière de mobilité.***

En effet, au-delà du télétravail, la pandémie a aussi renforcé l'achat à distance (e-commerce), et la consommation de produits culturels en ligne, ce qui aura des conséquences sur les déplacements correspondant à ces motifs (réduction des déplacements des particuliers pour aller faire leurs

18 Cf. par exemple https://www.capital.fr/immobilier/fibre-optique-espaces-exterieurs-ces-nouveaux-criteres-de-recherches-prioritaires-des-acheteurs-immobiliers-1398212

courses ou aller au cinéma, et augmentation des livraisons). Dans un registre similaire, elle a aussi suscité le développement de téléconsultations médicales, de téléformation...

On a également constaté, principalement dans les centres-villes, une augmentation significative de la part des modes actifs (marche à pied, vélo) qui pourrait être durable sous réserve d'un accompagnement adapté (sécurité des cheminements, intermodalité avec les transports publics notamment).

Dans tous les cas, il apparait utile d'anticiper une demande dont on ne mesure pas complètement l'ampleur mais donc l'existence ne fait guère de doute dans l'absolu.

Recommandation 9. ***La mission recommande aux collectivités en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (dont les régions, en charge des SRADDET) de favoriser la production et la rénovation de logements[19] de qualité à proximité des gares, aptes à répondre aux attentes des métropolitains tentés par l'éloignement que permet le télétravail.***

3.2 Les adaptations du secteur

3.2.1 L'offre de transport

Pour les AOM :

Si la consolidation du modèle économique des transports publics doit les inviter à rechercher de nouveaux usagers, les exigences du développement durable impliquent de les prendre à la voiture plus qu'aux modes actifs.

19 UNIS, que nous avons auditionné, estime que le logement intermédiaire, et donc Action Logement, peut jouer un rôle important pour accompagner ces changements. Les logements devront par ailleurs être conçus dès le départ de manière à permettre le télétravail. Leur connexion au haut débit devient de plus en plus indispensable.

Ainsi, en centre-ville, le développement des modes actifs doit être vu comme une opportunité, plus qu'une menace pour les transports en commun. Opportunité à plusieurs titres :

- Il modère la fréquentation des transports publics dans les zones les plus denses où ceux-ci sont fréquemment congestionnés. Avant la pandémie, ce problème avait d'ailleurs conduit Strasbourg à inciter les usagers, pour leurs déplacements courts, à marcher plutôt qu'à prendre le tramway dans la zone congestionnée autour de la station « Homme de fer » ;
- Il évite ainsi des investissements supplémentaires dans l'hypercentre, investissements qui peuvent être reportés vers la périphérie.

De fait, en périphérie des agglomérations, les besoins sont considérables :

- La part modale de la voiture y est particulièrement élevée, de même que les problèmes de congestion et de sécurité routières ;
- Nombre d'EPCI se sont étendus sans que l'offre de transport public suive, en tout cas à la hauteur des attentes de ces territoires périurbains ;
- L'offre alternative pour les déplacements de rocade est particulièrement rare et mérite d'être encouragée ;
- Les besoins vont probablement croître, dès lors que des télétravailleurs iront s'installer plus loin de la zone dense.

Ainsi, reprenant une idée déjà exprimée notamment par le président de l'UTP Thierry Mallet,

> ***Recommandation 10.*** ***La mission recommande aux autorités organisatrices de redéployer une partie de l'offre de transport en commun des centres-villes vers la périphérie ou en tout cas de concentrer leurs efforts de développement sur cette périphérie.***

Il est en effet difficile de réduire le niveau de service en centre-ville, au risque de perdre une partie de la clientèle. Des économies apparaissent néanmoins possibles dans ces zones denses. En particulier, à l'occasion de la renégociation d'une DSP et/ou de la mise en service d'un TCSP, le réseau de bus peut être rationalisé autour de troncs communs performants, en limitant les lignes secondaires, au demeurant peu concurrentielles par rapport à la voiture.

A titre d'exemple, la communauté d'agglomération de la Rochelle nous a indiqué qu'en 2024, à l'occasion du renouvellement de sa DSP, elle comptait aller plus loin dans sa stratégie « rabattre, transporter, diffuser ».

Au-delà de l'enjeu global de développer l'offre en périphérie, la mission insiste sur l'importance des TER et notamment des futurs « RER métropolitains », seuls à même d'offrir une alternative à la fois concurrentielle par rapport à la voiture, et à l'échelle des bassins de mobilité, qui excèdent en général le ressort territorial de l'AOM. L'objectif de doublement de leur fréquentation s'inscrit dans une stratégie souhaitable de transfert modal. Ces services sont à développer en priorité. En complément, dans les zones dépourvues d'infrastructures ferroviaires, des cars express peuvent offrir une alternative intéressante, et ce d'autant plus s'ils bénéficient de voies réservées en entrée d'agglomération. Le succès des services offerts sur l'A10 en région parisienne avec la gare autoroutière de Briis-sous-Forges, en Gironde entre Créon et Bordeaux, ou encore en Normandie entre Caen et Ouistreham en est la meilleure démonstration. Entre Aix et Marseille, où une liaison par car sur autoroute existe depuis longtemps (faute de liaison ferroviaire performante), le succès est tel que des cars à deux niveaux ont été mis en service en 2018.

En complément de cette armature, des solutions de rabattement doivent être offertes à ceux qui n'habitent pas à proximité immédiate d'une gare, ou dont la destination en est éloignée. Ces solutions restent largement à inventer, avec l'aide de démarche France Mobilités notamment. Parmi celles qui peuvent déjà être identifiées, la mission préconise de

- Développer l'offre de parcs-relais là où elle est insuffisante, ce qui suppose de renforcer la connaissance des besoins ; cette offre peut être payante, du moment que le coût global du stationnement et du transport public reste compétitif par rapport à celui d'un trajet en voiture ;

- Sécuriser davantage les accès routiers aux gares / PEM pour favoriser l'usager des modes actifs. En complément, l'aménagement de la voirie et de l'espace public doit favoriser le confort et la sûreté des cheminements piétons et vélo et leur accessibilité aux personnes à mobilité réduite ;

- Encourager le covoiturage : l'AOM et ses relais locaux peuvent notamment animer une communauté d'usagers de la gare / du PEM facilitant leur mise en relation via les plateformes de covoiturage.

La mission recommande notamment aux AOM d'organiser des lignes de covoiturage spontané, moins contraignantes qu'une réservation à l'avance, que ce soit pour l'utilisateur qui signale juste son besoin le moment venu, que pour le conducteur qui n'a pas à faire un détour et se contente de prendre / déposer le passager le long d'un itinéraire qu'il emprunte régulièrement.

Ces lignes de covoiturage spontané peuvent être complémentaires aux transports publics, d'une part en rabattant vers les gares / PEM, d'autre part en complétant, notamment en heure creuse, l'offre de transport en commun sur les grands axes.

La sécurisation des piétons et cyclistes sur les cheminements d'accès aux gares et PEM nécessite la mobilisation de tous les gestionnaires de voirie concernés – en particulier les départements[20], car (mis à part le réseau national) les voies départementales sont à la fois les plus structurantes et celles qui accueillent le plus de trafic automobile et de poids lourds.

> ***Recommandation 11.*** ***La mission recommande aux gestionnaires de voirie, et notamment aux départements, d'aménager systématiquement les voies d'accès aux gares/PEM de manière à sécuriser les cheminements piétons/vélo.***

et ce, dans un rayon d'au moins 5 km. Le développement du vélo à assistance électrique (VAE) doit toutefois nous inciter à considérer que le rayon d'action du vélo peut être bien supérieur.

Réinventer le transport à la demande

La création d'un modèle public de transport à la demande flexible est un enjeu social de désenclavement et de mobilité inclusive qui concerne tous les territoires. Dans les espaces périurbains et ruraux, il faut pouvoir proposer des services à la fois à ceux qui ne disposent pas d'une voiture. En milieu urbain, le transport de personnes à mobilité réduite, ou de celles et ceux qui travaillent en horaires décalés sont des problématiques à part entière. Les besoins sociaux et

20 Par ailleurs, même si cela excède le champ de la mission, celle-ci observe que les départements peuvent mettre en synergies leurs compétences pour promouvoir le vélo : un département peut ainsi simultanément sécuriser la voirie départementale aux abords d'un collège et offrir une prime aux collégiens pour l'achat d'un vélo, ou encore des facilités pour les réparer, en partenariat avec une association d'insertion, faisant ainsi le lien avec ses compétences sociales. La LOM charge d'ailleurs le département de co-piloter, avec la région, l'élaboration d'un plan d'action en matière de mobilité solidaire. La promotion du vélo pour l'accès aux collèges peut modérer la demande de transport scolaire, et contribue à faire accepter les restrictions d'accès à celui-ci (en général, une distance minimale entre le domicile et le collège).

les évolutions technologiques et comportementales appellent à adapter l'offre de transport à la demande adaptée.

Bien qu'existant depuis les années 1970, le transport à la demande (TAD) est revenu sur le devant de la scène au titre des « nouvelles mobilités ». Cela s'explique par le rapport du TAD à l'innovation, à la fois sur le plan technologique, avec le développement des outils numériques et d'algorithmes de plus en plus performants, mais aussi dans la conception de l'offre, et la communication.

Le TAD se retrouve également sous les projecteurs du fait de besoins croissants : au croisement de la mobilité solidaire et des enjeux des territoires ruraux, il constitue l'un des outils indispensables pour penser une offre de mobilité dans les zones peu denses, notamment en rabattement vers les rares lignes régulières. C'est ainsi que les nouvelles AOM issues de la LOM (les communautés de communes, et là où celles-ci non pas souhaité prendre la compétence, les régions) sont amenées à réétudier le potentiel du transport à la demande.

Ce renouveau du transport à la demande fait aujourd'hui ses preuves comme par exemple sur le territoire d'Orléans Métropole. Testé en avril 2018 sur quatre communes de l'est de l'agglomération où existait depuis plus de 20 ans un service de navettes à la demande (des minibus desservant une zone déterminée, via des arrêts facultatifs et identifiés, notamment sur des lignes régulières de tramway et bus, ou à proximité d'équipements structurants (centres commerciaux, établissements scolaires…), le transport à la demande a gagné en simplicité : l'usager peut réserver son trajet sans délai ni horaires imposés, et peut modifier ou annuler sa réservation jusqu'à 10 minutes avant son départ. Au bout de 6 mois d'expérimentation, son usage a bondi de 84%.

Il faut dire que les contraintes du TAD peuvent décourager plus d'un usager. Par exemple, à Nozay en Loire-Atlantique, les créneaux horaires sont très limités : du mardi au vendredi, entre 9h et 9h30 puis entre 11h30 et 12h, et l'après-midi seulement le mercredi et le vendredi entre 14h et 14h30 et entre 16h30 et 17h. Il est possible de réserver jusqu'à la veille, mais on risque un refus si on ne réserve pas plus longtemps à l'avance. Enfin, contrairement au transport d'utilité sociale opéré par des bénévoles dans une logique d'accompagnement de la personne, le TAD n'attend pas : une personne qui va à un rendez-vous médical se retrouve sans solution de retour si son médecin est en retard…

Recommandation 12. ***La mission recommande aux AOM (notamment dans les zones peu denses) de tirer parti du numérique pour repenser le transport à la demande afin qu'il soit moins contraignant et plus attractif.***

Une approche élargie de l'intermodalité

Plus classiquement, mais parce que beaucoup reste à faire en la matière, la mission rappelle la nécessité d'organiser l'intermodalité, en facilitant au maximum les correspondances (aménagements physiques, horaires, synchronisation en cas de retard, tarifs et supports billettiques…).

Cette intermodalité nécessite une bonne collaboration entre AOM et région. L'enjeu est identifié depuis longtemps dans les grandes agglomérations ; il revêt une actualité particulière en 2021 avec la prise de compétence mobilité d'une partie des communautés de communes. Dans ces zones peu denses, la bonne articulation des solutions de mobilité est d'autant plus nécessaire que l'offre est rare.

Au-delà des correspondances à organiser entre modes de transport collectif (exemple : rabattement vers une gare par du transport à la demande avec des horaires synchronisés avec ceux des trains), cette articulation peut prendre d'autre formes.

Ainsi par exemple, sur un grand axe, l'offre de car peut être complétée, en heure creuse, par des lignes dynamiques de covoiturage spontané (voir plus haut).

Pour répondre aux besoins de déplacement des personnes âgées, soutenir une association de transport d'utilité sociale peut être plus efficace que de financer du transport à la demande.

Finalement, c'est l'ensemble de l'offre de mobilité alternative à l'autosolisme, qu'elle repose sur des initiatives publique (transports publics) ou privées (covoiturage, autopartage entre particuliers, TUS…), qui doit être fédérée par l'AOM en exploitant toutes les complémentarités possibles.

L'AOM joue un rôle essentiel pour recenser cette offre, la faire connaître et mettre en relation les acteurs concernés. Elle peut pour cela s'appuyer sur

- Le numérique, et notamment le MaaS qui est la forme la plus aboutie d'intégration de l'offre globale ;

- Les contrats opérationnels de mobilité et comités des partenaires[21], lieux de rencontre des acteurs de la mobilité.

> ***Recommandation 13.*** **La mission *recommande aux AOM d'intégrer les initiatives privées dans leur réflexion, de veiller à la complémentarité des dispositifs publics et privés et de faire connaître l'offre globale.***

Le vélo mérite une politique à part entière. Toutefois, il fait aussi partie du système de transport et son articulation avec les autres modes doit faire l'objet d'une attention particulière.

Comparé au bus, le vélo est souvent plus rapide, surtout pour les déplacements qui nécessitent une correspondance, ou lorsque l'origine ou la destination est éloignée des arrêts de bus. A fortiori lorsqu'il s'agit d'un VAE et qu'il bénéficie d'aménagement cyclables dédié.

Aussi, les AOM doivent concentrer leurs efforts sur la combinaison du vélo avec les TCSP, les cars express, et plus encore le train[22]. Comment ?

- En aménageant des accès routiers sécurisés aux gares / PEM (cf. *supra*) ;
- En réalisant du stationnement sécurisé à proximité immédiate de ces gares ou PEM. Il peut s'agir de locaux fermés, mais aussi de dispositifs plus simples de type arceaux, dès lors qu'ils font l'objet d'une surveillance[23] ;
- En facilitant l'emport dans les TCSP / cars / trains, des vélos, ou au moins des vélos pliants[24].

Pour cela, l'AOM ne peut agir seule : elle doit travailler avec les gestionnaires de voirie, la SNCF (et demain les autres opérateurs ferroviaires), et la région qui est l'autorité organisatrice des services ferroviaires et en général des lignes de cars express. Il est en outre utile qu'elle s'appuie sur les

21 Créés par la LOM, ces outils sont définis respectivement par les articles L1215-2 et L1231-5 du code des transports (pour le comité des partenaires d'Ile-de-France)

22 La combinaison vélo + train est probablement l'alternative la plus compétitive par rapport à la voiture, en ce qui concerne le temps de parcours porte-à-porte.

23 cf. le guide à paraitre en accompagnement du décret du décret n° 2021-741 du 8 juin 2021 pris en application de l'article L. 1272-2 du code des transports, relatif au stationnement sécurisé des vélos en gare

24 L'AOM peut aussi faciliter l'acquisition ou la location de tels vélos. Ainsi, la région Pays de la Loire propose une aide pour l'achat d'un vélo pliant aux abonnés du TER.

associations de promotion du vélo et autres acteurs locaux (réparateurs, vendeurs, etc.), notamment pour bien appréhender les besoins, choisir des dispositifs adaptés, et faire connaître l'offre.

En effet, là aussi, l'information du public est essentielle[25].

> ***Recommandation 14.*** ***La mission recommande aux AOM de renforcer l'intermodalité, notamment entre le vélo et les transports publics les plus rapides.***

Optimiser le réseau de transport collectif

Le GART signale que la tendance, du côté des AOM, est à l'amplification de l'offre sur les lignes les plus fréquentées quitte à diminuer les fréquences sur les lignes secondaires.

De fait, la mise en service des TCSP s'accompagne en général d'une restructuration du réseau de bus afin de tirer parti de l'axe lourd. Pour autant, le remplacement systématique des lignes de bus par un rabattement sur le TCSP est à éviter, car la rupture de charge est pénalisante. Le réseau de bus doit pouvoir continuer à offrir des solutions de bout en bout pour des trajets dont l'origine et la destination sont éloignés du TCSP.

Une piste intéressante pour tirer parti à la fois de l'attractivité d'un axe lourd et de la souplesse du bus est l'utilisation d'un site propre par plusieurs lignes de bus, qui pour le reste desservent des destinations différentes. Cela permet de rentabiliser le site propre, d'y offrir une fréquence accrue, et augmente la vitesse commerciale des bus qui l'empruntent. La limite étant bien entendu le risque de saturation du site propre.

D'une manière générale, l'attractivité des lignes cadencées, à forte amplitude horaire, et en site propre au moins partiel n'est plus à démontrer. Dans les quartiers de la politique de la ville, où une partie de la population ne possède pas d'automobile, le vélo combiné aux transports collectifs peut être une bonne alternative ; il suppose un stationnement vraiment sécurisé. La création de maisons du vélo animées par des associations d'insertions peut contribuer au développement de la pratique des mobilités actives.

Inciter au report modal, aller chercher de nouveaux clients

25 La géolocalisation des places de stationnement vélo mérite d'être développée, comme ici, et intégrée aux MaaS.

L'amélioration du modèle économique des transports publics, comme les objectifs de transition écologique, supposent d'y amener de nouveaux clients, qui utilisaient jusqu'ici la voiture.

Une telle politique de report modal doit combiner incitation (une offre de transports collectifs attractive) et contrainte (vis-à-vis de l'autosolisme). Cette dernière sera d'autant plus acceptable que l'offre de transports collectifs constituera une alternative attractive pour l'automobiliste. Il convient également que l'automobiliste qui ne dispose pas d'autre alternative pour rejoindre la zone dense soit en mesure de changer de mode lorsqu'il pénètre dans l'agglomération, d'où l'importance des parcs-relais, en particulier à l'approche des ZFE.

S'agissant des incitations, au-delà de la qualité de l'offre de transport public proprement dite, les AOM peuvent notamment :

- Recourir aux incitations douces (« *nudges* »)[26] ;
- Offrir des trajets gratuits pour tester les transports collectifs, par exemple à l'occasion de la semaine de la mobilité ;
- Veiller à ce que le tarif occasionnel ne soit pas dissuasif, notamment pour les familles/groupes, car avant d'être un abonné, un nouveau client est d'abord un occasionnel ;
- Proposer du post-paiement, moins engageant que la souscription d'un abonnement (je ne paye à la fin du mois que ce que j'ai consommé)[27] ;
- Inviter les commerçants du centre-ville à offrir à leurs clients des tickets de transport en commun plutôt que du stationnement gratuit.

L'Etat pourrait les soutenir par une campagne nationale de communication en faveur du transport public, une fois que les restrictions sanitaires seront entièrement levées.

[26] Le nudge, littéralement « coup de pouce », consiste à encourager, sans les contraindre, les individus à prendre des décisions bénéfiques pour eux-mêmes, la collectivité ou la planète. Le nudge repose sur l'économie comportementale. La fondation MAIF, l'ANATEEP, Keolis et BVA Nudge Unit ont réalisé une étude basée sur le nudge, dans le but d'inciter les enfants, dans les cars scolaires, à boucler leurs ceintures de sécurité. Plusieurs nudges ont été mis en place : sortie de la ceinture de son enrouleur à l'aide d'un fourreau, visuels de mannequins crash test dans les cars, affiches présentant le car comme vulnérable, messages sonores d'incitation… Les nudges se sont révélés efficaces pour favoriser le port de la ceinture . Les combinaisons de nudges testées permettent une progression du port de la ceinture de 10% à 24%.

27 A titre d'exemple, au Mans, la SETRAM propose depuis des années un PASS Liberté permettant de payer, en fin de mois, le prix des trajets effectués à raison de 1,35 € par trajet (prix du ticket en carnet), plafonné à 41€ (prix de l'abonnement 30 jours tout public)

Le MaaS, en tant qu'il donne accès à l'ensemble des offres alternatives à la voiture en gommant la complexité inhérente à la multiplicité des services, opérateurs, horaires et tarifs, est un puissant outil d'attraction de nouveaux clients.

Il offre en outre une alternative à l'harmonisation des tarifications des différentes autorités organisatrice (AOM et région) et autres opérateurs privés (ex : autopartage). En effet, en cas de trajet multimodal, il calcule automatiquement le coût global et procède à l'achat des titres de transports auprès des différents opérateurs concernés.

Pour autant, les AO ne sauraient faire l'économie d'une réflexion sur le coût global, pour l'usager, de pratiques multimodales ou intermodales. On peut imaginer des réductions en fin de mois en fonction des différents services consommés, un plafonnement du total, ou encore des points de fidélité.

Pour le GART, il est indispensable que la relation entre l'AOM et l'usager final demeure aisée et continue. La LOM contient trois articles (28, 29 et 30) qui apportent des garanties de ce point de vue. La publication des décrets d'application de cette loi facilitera le déploiement de cette approche novatrice.

Pour les AOM régionales :

En tant que chef de file de la mobilité[28], la région est particulièrement concernée par ces enjeux d'intermodalité.

Aux problématiques déjà mentionnées, s'ajoute celle de l'harmonisation de son offre propre.

Le transfert des transports routiers non urbains et scolaires des départements aux régions, décidé par la loi NOTRe, est récent, et la plupart des régions n'ont pas fini d'en tirer les conséquences. La seule harmonisation des tarifs scolaires constituait un défi.

La mission, sans sous-estimer la difficulté de leur tâche, invite les régions à aller plus loin notamment en matière de :

28 Article L1111-9 du code des transports : La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :(…)

7° Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares ;

- Complémentarité entre les cars et les trains, y compris pour le transport scolaire ;
- Harmonisation tarifaire entre ces modes de transport[29].

Cette harmonisation pourrait tirer parti des avantages des différentes tarifications existantes :

La tarification ferroviaire historiquement proportionnelle à la distance permet de mieux faire correspondre le prix et le coût : elle pourrait être étendue aux cars, favorisant ainsi le financement de nouvelles lignes de cars performantes (cars express).

Inversement, la tarification solidaire de plus en plus fréquente dans les réseaux urbains pourrait être étendue aux TER. L'intérêt est double : une telle tarification, basée sur le revenu des ménages (quotient familial en général)

- Évite que les usagers aux revenus les plus modestes ne renoncent à prendre le train ;
- Permet à contrario de pratiquer des tarifs plus élevés pour des publics qui ont les moyens.

3.2.2 Les investissements

Pour les AOM :

Dans le cadre des négociations en cours avec le Gouvernement sur la territorialisation du Plan de Relance, France Urbaine conjointement avec le GART a réalisé un recensement des montants d'investissements que ses collectivités adhérentes prévoient de consacrer aux mobilités.

Nous avons pu analyser les données fournies par 36 AO[30] représentant au total près de 20% de la population française totale, et près de 25% de la population française citadine. Les 36

29 A titre d'illustration, un habitant de la communauté de communes de Nozay en Loire-Atlantique doit débourser près de 9€ pour un trajet occasionnel en train entre Abbaretz et Nantes, soit 4 fois plus que le billet du car Nozay-Nantes (2€40).

30 Aix-Marseille, Avignon, Besançon, Bordeaux, Bourges, Brest, Cherbourg, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, La Rochelle, Le Creusot-Montceau, Le Havre, Le Mans, Lille, Limoges, Lyon, Metz, Montpellier, Mulhouse, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Pau, Pays Basque, Perpignan, Poitiers, Reims, Rouen, Saint-Denis de la Réunion, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon, Toulouse, Tours.

Programmations Pluriannuelles d'Investissement (PPI)[31] atteignent un montant de 19 525 M€ soit un peu plus de 19,5 Mds€. Sur 2021, les projets d'investissement susciteraient 3 695,4 M€ et 4 989,6 M€ en 2022. Au total, les projets de ces 36 collectivités contributrices prévoient d'engager entre 2021 et 2022 susciteraient 8,685 Mds€ d'investissements.

En moyenne, ces collectivités engageraient des dépenses d'investissements totales d'un montant de 542,4 M€ (102,65 M€ pour 2021, 138,6 M€ pour 2022 et 241,25 M€ sur 2021 et 2022). La médiane, cependant, présente une différence de 307,4 M€ avec la moyenne et s'élèverait à 235 M€. Certains réseaux étudiés tirent la moyenne vers le haut avec des programmes d'investissements particulièrement conséquents :

- Toulouse : 3,578 Mds€ ;
- Aix Marseille : 3 Mds€ ;
- Lyon : 2,55 Mds€ ;
- Lille : 2,53 Mds€ ;

Les postes d'investissements sont également révélateurs des ambitions de ces Autorités Organisatrices.

- Total tramway[32] : 4 906,2 M€ ;
- Total métro : 2 985 M€ (dont 2 899 M€ juste pour Toulouse) ;
- Total BHNS[33] : 1 617,8 M€ ;
- Total transition[34] : 1 445,6 M€ ;
- Total dépôt [35]: 274,3 M€ ;
- Total PEM [36] : 217,6 M€ ;
- Total vélo : 112,5 M€ ;

31 Allant jusqu'à 2025.
32 Nouvelles lignes, extensions mais également acquisition de nouvelles rames pour plus de capacité.
33 Nouvelles lignes, extensions.
34 Ce sont des projets en faveur de la transition énergétique (renouvellement de flottes de bus essentiellement).
35 Nouveaux dépôts de bus, qui accompagnent nécessairement l'apparition de nouveaux matériels roulants.
36 Pôle d'échange multimodal

- Total P+R : 78,8 M€ ;
- Total divers[37] : 7 584,3 M€ ;

Le GART a également recensé, sur une temporalité tout aussi réduite, un grand nombre de projets ambitieux portés par des agglomérations de moindre taille. Les PPI des 20 AO[38] ayant répondu à l'enquête menée par le GART atteignent ainsi 702 M€, dont 76 M€ pour des projets prêts à être engagés entre 2021 et 2022 (PEM, BHNS, navettes fluviales, transition écologique du centre de maintenance…).

Selon le GART, de manière générale, les AOM ne remettent pas en cause leurs projets d'investissements.

Ainsi, 200 dossiers ont été déposés, à l'échéance de fin avril 2021, en réponse au quatrième appel à projets de l'Etat relatif aux transports en commun en site propre et pôles d'échanges multimodaux. Quand les AOM ont des arbitrages à réaliser, ceux-ci portent plutôt sur des reports d'achats de matériel roulant.

Au niveau des investissements, la crise sanitaire a eu un impact significatif bien que limité pour les AOM urbaines. Sur les 74 réseaux urbains interrogés par l'UTP et GART, 56 (soit environ 76%) d'entre eux n'ont pas reporté d'investissement. Certains retards ont cependant pu être pris du fait des confinements. Néanmoins, pour 18 réseaux[39], la pandémie a entraîné des reports voire des annulations d'investissements : le coût total de ces reports est estimé à 61 M€. Par exemple, Aix Marseille Provence Métropole a baissé de 41% son budget d'investissement en décalant des opérations de 6 mois voire d'1 an (notamment son programme NEOMMA de renouvellement des rames du métro). Bayonne a reporté l'acquisition de 8 bus électriques (4,7M€). Evreux a reporté ses investissements liés au covoiturage notamment… La crise sanitaire semble donc avoir eu un

37 Mise en accessibilité PMR, vidéosurveillance, billettique, mobilités innovantes, navettes centre-ville, navettes fluviales, téléphériques, … Parmi ces 7 584,3 M€, 4 389,5 M€ (58%) proviennent des reliquats de PPI antérieurs et 2 000 M€ (26%) du schéma directeur des infrastructures de transport de Lille. Donc seulement 1 213,5 M€ (16%) concernent des aménagements PMR, de la vidéosurveillance, etc…

38 Annemasse, Arles, Béziers, Calais, Carcassonne, Chartres, Cholet, Douai, Lens, Maubeuge, Montbéliard, Niort, Nouméa, Quimper, Saint-Nazaire, Sète, Thionville, Thonon-les-Bains, Région Réunion et Vannes.

39 Aix Marseille Provence Métropole, Aix Marseille Provence Métropole RTM, Bayonne, Belfort, Chalon-sur-Saône, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Evreux, Lens, Morlaix, Nancy, Nantes, Valenciennes, Toulouse, Roanne, Reims, Puy-en-Velay, Pau.

impact important pour une part non négligeable des AOM urbaines. Cela pose des questions quant aux objectifs de verdissement des flottes et de développement des mobilités douces.

La mission observe que les enjeux de renouvellement des flottes ne sont pas que financiers : elle attire notamment l'attention de l'Etat

- Sur le problème de souveraineté soulevé par le choix de bus / cars électriques : à court terme, seuls les constructeurs chinois semblent en mesure de les fournir en grand nombre.

> ***Recommandation 15.*** ***La mission recommande au gouvernement d'adapter, en lien avec l'Union Européenne, le calendrier des obligations de verdissement des flottes de manière à laisser le temps aux filières de production européennes de s'organiser pour produire à hauteur de cette demande.***

- L'usage du gaz, sa place dans les objectifs de verdissement des flottes mérite d'être soigneusement étudiée, notamment pour les véhicules parcourant de grandes distances (cars) et dans les cas où il existe déjà une infrastructure de recharge des véhicules – et a fortiori quand la filière s'organise localement pour exploiter du biogaz. Si les gros réseaux peuvent assez facilement mixer des véhicules électriques et au gaz, dans les agglomérations plus modestes ne disposant que d'un dépôt, c'est beaucoup plus difficile. Il importe que celles qui ont fait le choix du biogaz et investi en conséquence ne soient pas contraintes d'y renoncer au profit de véhicules électriques.

> ***Recommandation 16.*** ***La mission recommande au gouvernement de veiller à ce que ces réseaux de taille modeste puissent poursuivre, le cas échéant, le renouvellement de leur flotte avec la motorisation au biogaz.***

(cf. transposition en cours de la directive UE 2019/1161).

Par ailleurs, la mission constate que pour des véhicules fonctionnant au gazole, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est partiellement récupérable par les entreprises de transport public, alors que la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) ne l'est pas.

C'est pour le moins paradoxal, puisque le gaz naturel provoque moins d'émissions nocives (cf. ZFE) et, dans le cas du biogaz, moins d'émissions de gaz à effet de serre.

Recommandation 17. ***La mission recommande au gouvernement de permettre aux entreprises de transport privé et public de personnes de récupérer tout ou partie de la TICGN, au moins dans le cas où elles utilisent du biogaz.***

Cette mesure pourrait s'accompagner d'une réduction du taux de remboursement de la TICPE sur le gazole pour les mêmes entreprises, de manière que ce soit globalement neutre pour les finances de l'Etat. Cela renforcerait en outre l'incitation au verdissement des flottes.

Enfin, la mission invite l'Etat à étudier l'opportunité d'un *rétrofit* qui transformerait un bus diesel en bus électrique, compte tenu de la durée de vie de ces véhicules (15 ans). Aujourd'hui, cette perspective semble intéresser davantage de petites entreprises spécialisées que les grands constructeurs.
Le développement d'une filière européenne de rétrofit serait une autre façon de concilier la transition écologique et les enjeux de souveraineté.

Pour les AOM régionales :

L'accueil d'une clientèle plus nombreuse pour les déplacements du quotidien appelle une amélioration du réseau ferroviaire structurant en termes de robustesse et de capacité.

L'âge moyen du réseau (30 ans en France quand il n'est que de 17 ans en Belgique) et le retard considérable pris dans la modernisation de commandes centralisées et de signalisation embarquée (ERTMS, NEXTEO) appellent des investissements massifs et soutenus dans la durée. De même, la lutte contre le changement climatique appelle des investissements importants en faveur du verdissement du matériel.

SNCF Réseau estime qu'en dépit des investissements importants consentis depuis plusieurs années pour remédier à cette situation, au rythme actuel, il faudra plus de 7 ans pour revenir à un état satisfaisant du réseau et une quinzaine d'années pour le moderniser.

Si l'on veut convaincre nos concitoyens d'utiliser massivement le train il est essentiel :

- D'augmenter la capacité du réseau dans les zones les plus saturées (Sud-PACA) ;

De rechercher une meilleure régularité des circulations et une plus grande ponctualité des voyages. La désaturation des « nœuds » identifiés par la commission mobilité 21 en 2013 et par le COI dans son rapport de 2018 s'impose autour de la plupart des métropoles. La restructuration du nœud du Mantois faciliterait les circulations des Transiliens et des trains normands qui assurent le transport de masse entre la Normandie et Paris. Le désengorgement des nœuds de Toulouse Matabiau et de Bordeaux sud sont les préalables à la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse décidée par le gouvernement. L'amélioration du nœud lyonnais s'impose en attendant la définition et la réalisation du contournement ferroviaire lyonnais (CFL). Bien entendu, les engagements contractuels de SNCF Réseau en termes de respect de la qualité de service, notamment régularité et ponctualité, devront dans le même temps être sensiblement renforcés, que ce soit dans le contrat de performance vis-à-vis de l'Etat ou des contrats avec les Régions, avec notamment des clauses réellement incitatives en matière tarification. Les dernières décisions concernant RATP infrastructure donnent à cet égard une indication des réflexions à mener en ce domaine. On dénombre de nombreux projets : les régions restent plutôt sur une dynamique de développement, en tout cas à partir de 2023. Plusieurs régions souhaitent ainsi développer les dessertes interurbaines ou péri-urbaines sur des axes comme Nîmes - Perpignan, Marseille – Nice, étoile côte d'Azur ou par le développement de services express métropolitains dans l'étoile de Bordeaux en Nouvelle Aquitaine ou St Paul, Amiens, Paris-Beauvais en Hauts-de-France. Ces projets représentent des sommes conséquentes. Les régions auditionnées nous ont fait part de leurs programmes prévisionnels d'investissements ambitieux. Ainsi, Grand-Est, 1ère région ferroviaire après l'Ile-de-France avec 170 000 voyageurs / jour, prévoit d'investir 6Mds d'euros d'ici 2035. Ce montant représente presque 3 fois le montant d'investissmeents que la région faisait en 2020 en moyenne annuelle. La région Nouvelle-Aquitaine a également un programme important. Lors de leur audition, les représentants de la région ont évoqué un motant total annuel d'investissements de l'ordre de 400M d'euros. De même, la région Centre-Val de Loire déclare investir 600M d'euros annuellement.

Dans tous les cas, l'objectif est d'améliorer l'offre tout en maîtrisant ou réduisant son coût.

En matière de cadencement, il existe selon la SNCF des possibilités d'amélioration. Nouvelle Aquitaine, PDL ont compris qu'elles avaient une infrastructure assez riche à exploiter avant d'investir dans de nouvelles infrastructures. [40]

Compte-tenu du retard pris dans l'entretien et la modernisation des réseaux classiques sacrifiés à la politique du tout TGV qui a prévalu pendant plus de trente ans, on comprend bien que les efforts de tous seront indispensables :

- SNCF-Réseau tout d'abord devra poursuivre le processus d'industrialisation et les efforts de productivité engagés depuis plusieurs années et qui doivent être encouragés dans le prochain contrat de performance ;
- L'Etat ensuite veillera à maintenir l'effort indispensable d'investissements. La performance du rail sera demain un élément majeur de l'attractivité française dans un monde nécessairement décarboné.

Le niveau et le volume des péages devraient s'inscrire dans une approche dynamique qui favorise l'augmentation des circulations plutôt que de les freiner. A cet égard, on ne peut que regretter que SNCF Réseau n'ait pas maintenu sa proposition de réduire les péages lorsque le volume de trafic augmente de plus de 5%.

Si l'on comprend l'intérêt des régions pour les lignes fines d'aménagement du territoire, il ne faudrait pas que leur régénération se fasse au détriment du réseau structurant où circulent les TER (pour 85 % des trains / km) ; la Cour des Comptes avait souligné ce risque dans ce rapport de 2019.

Par ailleurs, s'agissant du rattrapage du retard pris dans la maintenance de l'infrastructure pendant des décennies, un recours à l'emprunt ne serait pas déraisonnable, et permettrait d'accélérer la régénération du réseau. Les régions ont, à ce titre, demandé à pouvoir imputer en section d'investissement de leur budget les sommes qu'elles versent à SNCF Réseau au titre des péages. Cette demande est difficile à satisfaire dans la mesure où une partie de ces péages correspondent non au rattrapage mais à l'entretien normal de l'infrastructure, qu'on ne saurait financer par l'emprunt. La solution proposée par la Région Grand Est semble plus satisfaisante :

[40] De nombreux projets sont étudiés dans ce sens, notamment sur les « étoiles » précitées. En gare de Rennes on travaille sur la possibilité de recevoir sur la même voie deux trains allant dans des directions opposées et d'améliorer les correspondances entre les différents types de trains pour que la rupture de charge ne soit plus dissuasive.

elle consiste en un cofinancement direct des travaux de régénération de l'infrastructure ferroviaire par les régions, en contrepartie d'une réduction des péages. La mission mesure la difficulté d'articuler cela avec une politique nationale de péages qui doit demeurer cohérente. Elle estime néanmoins utile que cette hypothèse soit étudiée sérieusement par SNCF Réseau et sa tutelle, en concertation étroite avec les régions. Bien entendu, comme le souligne SNCF Réseau, les péages ne peuvent être réduits que si les travaux cofinancés par les régions portent sur le réseau structurant. Il conviendrait donc bien de distinguer ces travaux de ceux financés par les régions et à leur initiative sur les lignes fines d'aménagement du territoire, pour lesquels aucune contrepartie ne saurait être demandée à SNCF Réseau.

3.2.3 La productivité

Pour les AOM :

Selon l'UTP, la mesure qui permettrait le plus gros gain de compétitivité à moindre coût serait de décaler les horaires des établissements scolaires les uns par rapport aux autres. En effet, la simultanéité des flux d'élèves participe au phénomène de pointe, et décaler ne serait-ce que d'un quart d'heure l'horaire d'une partie de ces établissements lisserait la pointe. S'y ajoute un effet induit : certains parents calent leurs propres horaires sur ceux de leurs enfants, notamment s'ils doivent les déposer à leur établissement scolaire, de sorte que l'impact de lissage de la pointe par le décalage horaire s'étend à leurs propres déplacements. Or, lisser la pointe, c'est économiser des véhicules et des conducteurs, et mieux répartir leur emploi dans la journée.

Il a été rapporté à la mission que de telles démarches ont été mises en œuvre avec succès à Rennes et à Beaune. A Beaune, selon l'UTP, le décalage de + / - 10 mn des horaires de certains collèges et lycées aurait permis d'économiser 30% des bus !

A Rennes, selon l'AdCF, le décalage des cours a mis fin à l'engorgement, sans que cela induise une augmentation du trafic automobile. Le simple fait de faire démarrer les cours à 8h15 ou 8h30 selon les établissements aurait permis de réduire de 17% la charge du métro à l'heure de pointe.

Selon l'UITP, d'autres villes européennes comme Budapest et Göteborg ont également expérimenté un décalage des horaires des universités / écoles. L'UITP estime qu'une heure de décalage de l'université c'est 30% de place en plus dans les TC à l'heure de pointe.

Recommandation 18. ***La mission recommande aux AOM de négocier avec les établissements scolaires et universitaires de leur ressort territorial un étalement de leurs horaires.***

Les ministères en charge des transports et de l'éducation nationale pourraient utilement soutenir la mesure, car elle favorise à la fois les transports publics et l'accessibilité des établissements scolaires.

Le décalage des horaires des établissements scolaires présente un autre avantage plus direct, vis-à-vis des transports scolaires dédiés, plus répandus dans les zones périurbaines et rurales. Là où deux conducteurs et deux cars étaient nécessaires pour desservir simultanément deux établissements scolaires, il permet l'enchainement des services : un même conducteur peut avec son car les desservir successivement. Cela permet d'économiser des conducteurs et des cars, mais aussi de faciliter le recrutement ou de fidéliser des conducteurs de transports scolaires en leur proposant des contrats plus rémunérateurs (certains contrats ne portent que sur une durée de travail de 550 heures de conduite annuelle) – dans un contexte marqué par des difficultés récurrentes de recrutement, et une moyenne d'âge des conducteurs particulièrement élevée.

Recommandation 19. ***La mission recommande aux AOM et exploitants de rechercher l'enchainement des services, ainsi qu'une polyvalence des conducteurs afin de leur offrir une durée de travail et donc une rémunération suffisante.***

Les AOM peuvent également travailler avec les employeurs pour que ceux-ci étalent les horaires de travail de leurs salariés. Ainsi, en Ile-de-France, afin de limiter l'affluence dans les transports en commun lors du premier déconfinement (11 mai 2020), un accord a été signé par la Région, Île-de-France Mobilités, la Préfecture de région Île-de-France, l'AMif, la Mairie de Paris, le Medef Île-de-France, la CPME Île-de-France, U2P, la Chambre de commerce et d'industrie Paris Île-de-France, la Chambre de métiers et de l'artisanat Île-de-France, la CFDT, la CFTC, la RATP et Transilien SNCF.

A travers cette charte, les entreprises s'engageaient, dans le respect de leurs contraintes d'activité, à définir une organisation du travail répartissant de manière homogène les arrivées et les départs

sur le lieu de travail sur les tranches 5h30-6h30, 6h30-7h30, 7h30-8h30, 8h30-9h30 et 9h30-10h30 pour les arrivées - les heures de départ faisant l'objet d'un étalement similaire sur les tranches 15h30-16h30, 16h30-17h30, 17h30-18h30, 18h30-19h30.

Une telle démarche, qui étend le lissage de la pointe à l'ensemble des employeurs, mériterait d'être poursuivie et étendue à d'autres régions après la pandémie.

Rationaliser les réseaux de bus

La remise en concurrence d'une DSP et la mise en service d'un TCSP sont des occasions à saisir pour restructurer le réseau de bus. Au-delà des pistes déjà mentionnées, la mission recommande aux AOM d'étudier dans quelles mesures les arrêts peuvent être, à cette occasion, espacés notamment en centre-ville où elle est souvent inférieure à 300 mètres.

Certes, il est toujours difficile politiquement de supprimer des arrêts auxquels les usagers se sont habitués. Mais la pandémie a montré que nos concitoyens pouvaient recourir davantage aux modes actifs (marche et vélo) pour les déplacements de courte distance. La mission invite donc les AOM à repenser l'offre de transport public afin de satisfaire en priorité les besoins de déplacement à moyenne et longue distance. L'espacement des arrêts participe de cette logique. A tout le moins, la mise en service de nouvelles lignes de bus peut être l'occasion d'engager une telle évolution.

Améliorer la vitesse commerciale

Le temps de parcours est un critère essentiel du choix du mode de transport, sinon le premier.
Augmenter la vitesse commerciale des transports en commun est doublement bénéfique pour leur modèle économique :

- Plus de clients, c'est plus de recettes tarifaires ;
- Plus de rotation des véhicules et conducteurs, c'est moins de véhicules et de conducteurs au total, et donc des dépenses en moins.

Comment faire ? Outre les mesures déjà mentionnées, les réseaux peuvent :

- Créer de nouvelles voies réservées, le cas échéant prises sur le stationnement sur voirie : certes, c'est politiquement délicat, mais conforme au principe selon lequel la contrainte sur l'automobile doit être ajustée en fonction de l'amélioration de l'offre alternative, si on veut parvenir à un transfert modal de la voiture vers les transports en commun ;
- Donner la priorité aux feux aux bus et cars ;

- Aménager des dispositifs facilitant leur insertion dans les carrefours congestionnés.

L'AOM doit veiller à ce que ces mesures bénéficient aussi aux cars (au moins les services organisés par la région, mais le principe pourrait être étendu aux cars Macron par exemple), sans que cela exclue une participation financière de leur opérateur ou autorité organisatrice, ne serait-ce que pour équiper les véhicules de l'émetteur permettant de déclencher la priorité aux feux.

La vitesse commerciale peut également être augmentée en limitant la vente à bord, qui prolonge les temps d'arrêt des bus et cars. Dans les grandes agglomérations, la vente à bord représente déjà moins de 5% du total. Cela suppose néanmoins de proposer des alternatives à l'usager : typiquement, les solutions de vente par smartphone (application internet ou SMS) ou par internet, qui se sont généralisées avec la pandémie.

La mission ne recommande pas pour autant la suppression complète de la vente à bord. Outre qu'il s'agit d'un service apprécié des voyageurs occasionnels (dont les touristes), sa suppression aggraverait la fracture numérique dont souffrent ceux qui ne sont pas à l'aise avec la vente en ligne ou ne disposent ni d'un smartphone, ni d'un ordinateur connecté à internet.

Il faut en outre être conscient qu'elle aurait des répercussions sur la rémunération des conducteurs, dont une partie découle en général de leur rôle annexe de perception des recettes tarifaires (on parle de « conducteur – receveur »).

Il y a d'autres moyens d'accélérer la vente à bord (et de limiter les risques de contamination entre conducteur et passager en cas de pandémie) :

- Proposer le paiement sans contact ;
- Installer un monnayeur, comme il en existe dans certains commerces.

En outre, le prix du ticket unité vendu à bord peut être arrondi à l'euro supérieur. Cela a le double avantage de dissuader l'achat à bord, et de simplifier le rendu de monnaie.

Augmenter la capacité des véhicules

En Suisse, toutes les lignes de bus urbaines sont équipées de bus articulés. On voit apparaitre des double-articulés de 24 m (souvent des trolleybus). De tels véhicules peuvent circuler en France, notre code de la route autorisant jusqu'à 24,50 m. C'est le cas à Metz avec le BHNS Mettis, qui mesure 23,82m.

Une autre approche consiste à employer des bus ou cars à étage. Outre l'exemple londonien bien connu, on peut citer les cars à deux niveaux mis en service entre Aix-en-Provence et Marseille.

Le principe vaut aussi bien sûr pour les trains, dès lors que le gabarit des tunnels le permet.

Les tramways sont aujourd'hui conçus de manière modulaire, ce qui facilite l'allongement des rames… mais encore faut-il que les quais soient prévus pour accueillir ces rames allongées. La mission recommande donc aux AOM, lorsqu'elles conçoivent un TCSP, de prévoir des quais suffisamment longs pour absorber la hausse de trafic envisageable sur sa durée de vie.

Automatiser la conduite

Le coût salarial du conducteur représente une part importante du coût de fonctionnement des transports collectifs. Ainsi, l'automatisation de la conduite, déjà mise en œuvre sur certaines lignes de métro, présente un potentiel important d'économies, voire d'amélioration de la sécurité. Elle pourrait se développer dans un premier temps sur les systèmes guidés, dont l'environnement est plus maîtrisé. Elle peut notamment rendre économiquement viables des services ferroviaires sur les lignes de desserte fine du territoire qui sinon ne le seraient pas.

Néanmoins, le « véhicule autonome » s'inscrit dans une perspective de moyen / long terme.

Cadencer les services de transport

Le cadencement permet de renforcer l'attractivité des transports publics, et donc d'attirer de nouveaux clients, mais aussi de mieux rentabiliser le matériel roulant en augmentant sa rotation, et de fidéliser les conducteurs par des contrats plus attractifs (en particulier en comparaison de contrats limités aux transports scolaires).

Dans le cas des services ferroviaires, il permettrait d'augmenter la rotation du matériel roulant, particulièrement coûteux et sous-utilisé (3,5 heures par jour en moyenne pour un TER, selon la région Nouvelle-Aquitaine).

Associer d'autres services

L'avènement du MaaS peut être l'occasion de proposer à l'usager des services associés au transport, comme par exemple une commande en ligne à récupérer en gare.

Symétriquement, les exploitants et autorités organisatrices peuvent travailler avec les organisateurs d'événements (congrès, séminaires, salons, spectacles…) pour que ceux-ci proposent à leurs clients d'acheter un forfait de transport public en même temps que leur billet – voire négocient pour qu'il soit intégré systématiquement dans le prix de ce billet.

Marketing

Parmi les cibles qui peuvent mériter une attention particulière, on citera les seniors, qui peuvent trouver un intérêt convergent avec celui de la société (et des assureurs !) à renoncer à utiliser leur voiture passé un certain âge, et disposent pour certains d'un pouvoir d'achat qui fait défaut aux

plus jeunes. S'y ajoutent bien entendu les personnes âgées à faible revenu, pour lesquelles le transport public est souvent la seule solution de mobilité. Une tarification solidaire peut permettre de concilier la juste contribution des premiers au financement du service public avec la préservation du « droit à la mobilité » des seconds.

La sûreté, la tranquillité, le confort et l'accessibilité faciliteront l'usage par les seniors des transports en communs urbains et interurbains.

Et pour ceux qui ne sont pas à l'aise avec les outils numériques, il est important d'offrir d'autres moyens d'information et d'achat des billets.

Rien ne remplace, de ce point de vue, la présence humaine ; celle-ci contribue en outre à la sûreté.

Pour les AOM régionales :

Les rapports de la Cour des Comptes et une étude de TDIE ont mis en évidence un coût du train/km très supérieur (environ 50%) à ce qu'il représente chez nos voisins. Un temps de conduite moyen très faible et une utilisation insuffisante du matériel roulant en constituent les explications les plus claires. L'ouverture à la concurrence, possible depuis 2019 et obligatoire pour le renouvellement des conventions après 2023, conduira à n'en pas douter à une recherche d'efficacité et à une maîtrise des coûts. Les pays qui, depuis trois décennies se sont engagés dans cette voie, en ont fait la démonstration. SNCF, l'opérateur historique, l'a bien compris et a proposé à l'occasion du renouvellement des conventions avec les régions un effort en matière de qualité de services et de productivité.

L'amélioration des correspondances avec les trains d'équilibre des territoires (TET), les trains non conventionnés (TGV) ainsi qu'avec les réseaux de cars aujourd'hui sous l'autorité des régions consoliderait les déplacements, améliorerait la satisfaction des clients. La région Normandie a engagé cette meilleure coordination entre ses TER et ses cars.

La recherche d'une plus grande polyvalence des conducteurs et l'amélioration des services permettrait d'accroître la productivité en même temps qu'il réduirait le temps d'attente des personnels.

L'amélioration de l'amortissement du matériel peut être recherché de plusieurs manières. Tout d'abord en confiant à une ROSCO qui porterait l'investissement et louerait le matériel aux opérateurs de transport. Les régions pourraient constituer une telle société dotée de capitaux publics.

Enfin, plusieurs exemples en Europe montrent l'intérêt de confier ou de faire superviser la maintenance du matériel roulant aux constructeurs ; Alstom assure la maintenance des trains

pendulaires qu'elle a vendu à la société Virgin au Royaume-Uni. Cette solution permettrait de porter le matériel dans la longue durée - une trentaine d'année - ce que ne pourraient faire des opérateurs de transport liés aux régions par des conventions plus courtes.
La société suisse Stadler a vendu et assure la maintenance des trains de la société autrichienne *West Bahn* ; dans ce dernier cas la disponibilité du matériel est supérieur à 90%, ce qui est exceptionnel.

3.2.4 La tarification

Pour les AOM :

La gratuité est, avant tout, une décision politique. Mise en place en place dans des villes qui disposaient d'un réseau de bus peu important, elle se justifiait souvent par la volonté d'augmenter la fréquentation de réseaux où les recettes avaient une importance marginale.

Après les élections municipales de 2014 et 2020, des villes importantes mettent en place une gratuité complète (Dunkerque, Montpellier). D'autres décident ou envisagent une gratuité partielle le week-end (Nantes) ou en faveur d'une tranche d'âge (moins de dix-huit ans, plus de soixante-cinq ans…). Ces initiatives concernaient jusqu'alors les AOM urbaines. A l'occasion de la campagne pour les élections régionales des 20 et 27 juin, plusieurs listes proposent d'étendre la gratuité aux transports express régionaux (TER).

Les collectivités concernées espèrent ainsi développer la fréquentation des transports en commun, donner du pouvoir d'achat à une majorité d'usagers renforcer l'attractivité de leur centre-ville. Mais, sauf dans le cas extrême où les recettes tarifaires initiales sont tellement faibles qu'elles compensent à peine le coût de la billettique et du contrôle, une telle politique prive en retour la collectivité de recettes précieuses au moment où elles ont besoin d'investir massivement pour augmenter l'offre, verdir les flottes, mettre en place une offre de déplacement de bout en bout et une tarification intégrée. En outre, la question de l'origine des usagers ainsi attirés vers les transports publics reste insuffisamment documentée : proviennent-ils de la voiture, ou des modes actifs (la marche et le vélo), ce qui en soi, n'est pas souhaitable ?

L'argument social avancé par les promoteurs de cette politique mérite discussion dans la mesure où elle s'applique sans discernement à tous les usagers quels que soient leurs revenus. Si ce transfert complet des charges du transport sur les contribuables locaux peut à la rigueur s'entendre pour les habitants des communes situées dans le ressort de l'AOM, il est discutable pour les usagers qui résident hors de l'AOM et les touristes qui ne contribuent d'aucune façon au coût de leurs déplacements[41].

Il est à craindre que la gratuité ait pour conséquence de réduire l'offre ainsi que le développement et la modernisation des réseaux de transports. La gratuité pourrait par ailleurs interroger les employeurs, contributeurs du Versement Mobilité, auxquels on demande de maintenir leur effort alors que les déplacements domicile-travail ne représentent que le tiers des voyages et que le télétravail pourrait encore réduire cette proportion.

La tarification sociale, telle que l'ont mise en place des nombreuses collectivités, de Strasbourg à Clermont-Ferrand, répond efficacement à la nécessité d'une mobilité inclusive sans compromettre l'équilibre financier et la capacité d'investissement des AOM.

Les chercheurs ou les opérateurs de transport en Europe, que nous avons auditionnés, ont fait part de leur surprise ou de leur scepticisme sur la pertinence de la gratuité. Tallinn, l'exemple le plus souvent cité de gratuité à l'étranger a inscrit cette mesure dans une stratégie d'attractivité urbaine ambitieuse. En revanche, la ville belge de Hasselt avait adopté en 1996 la gratuité des transports en commun avec un indéniable succès ; elle a dû y renoncer en 2014 pour faire face aux investissements d'amélioration du réseau.

41 Noter, à ce sujet, le choix original de Montpellier, qui entend réserver la gratuité à ses ressortissants.

Avantages : préserve une partie des recettes et incite les communes voisines à rejoindre la métropole, ou à conventionner avec celle-ci pour étendre la gratuité à leurs habitants. Au-delà de l'intérêt politique pour la métropole, cela peut aider à mieux faire correspondre le périmètre de l'AOM avec le bassin de vie.

Inconvénients : nécessite le maintien d'une billettique et de contrôleurs, dont le coût doit être compensé par la recette résiduelle. Toutefois les contrôleurs participent aussi à la sûreté par leur présence sur le terrain. Par ailleurs ce type de politique risque d'attiser les tensions avec les "gilets jaunes" périurbains.

Dans tous les cas, un tel choix semble réservé à des agglomérations disposant d'une forte attractivité, notamment touristique. Les autres pourront difficilement rentabiliser le maintien d'une billettique par les seules recettes issues des visiteurs extérieurs à leur ressort territorial.

Recommandation 20. ***La mission recommande de lancer une ou plusieurs études scientifiquement étayées sur les besoins et les attentes des usagers des transports. La capacité, la fréquence, l'amplitude horaire, le confort, l'hygiène, la sécurité l'extension des réseaux sont autant de critères qui méritent d'être évalués au même titre que la tarification pour définir une politique de transports en commun attractive et inclusive qui favorise un nécessaire transfert modal.***

Recommandation 21. ***La mission recommande de lier les aides publiques qui concourent à la modernisation des réseaux de transports à l'existence d'un modèle économique soutenable intégrant une contribution des usagers.***

(Cf. la recommandation analogue formulée supra par la mission en ce qui concerne le versement mobilité).

Enfin, la mission constate que les débats sur la tarification tendent à être déséquilibrés, du fait des initiatives prises par les collectivités ayant mis en place la gratuité pour promouvoir leur modèle – notamment au moyen de l'observatoire des villes du transport gratuit[42] dont la coordination technique et scientifique est assurée notamment par l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR).

Recommandation 22. ***La mission recommande la création d'un observatoire national de la tarification qui pourrait notamment 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.***

La tarification des transports publics locaux relevant des autorités organisatrices de la mobilité, c'est avant tout à elles et en particulier au GART qui les fédère, que s'adresse cette recommandation. Néanmoins, vu l'intérêt public d'une telle initiative, l'Etat pourrait utilement la soutenir.

[42] http://www.obs-transport-gratuit.fr

Un tel rééquilibrage du débat apparaît d'autant plus nécessaire qu'il est politiquement très difficile de revenir sur la gratuité une fois celle-ci instaurée.

La mission souligne que ses réserves à l'égard de la gratuité sont partagées par de nombreux acteurs du secteur : ainsi, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) ont exprimé, dès 2014, une position commune intitulée « Pour un développement durable du service de transport public, non à la gratuité totale » [43]. Le GART pour sa part insiste sur la liberté tarifaire des AOM, et respecte à ce titre celles qui font le choix de la gratuité, mais ne fait pas pour autant de la gratuité un modèle à généraliser.

Enfin, dans un rapport de 2015 consacré aux transports publics, la Cour des Comptes « considère que les politiques justifiées de tarification sociale ne doivent pas empêcher les autorités organisatrices de transport de rechercher les mesures propres à accroître les recettes tarifaires et la part globale financée par les usagers dans le fonctionnement des transports urbains de voyageurs.» [44].

Inciter les autorités organisatrices à suivre l'évolution des coûts

Plus généralement, la part de l'usager dans le financement des transports publics n'a cessé de diminuer ces dernières années, alors que les coûts augmentaient[45].

Entre 2000 et 2015, cette part a même été divisée par deux dans les agglomérations non équipées de métro ou de tramway !

Cependant l'augmentation du versement mobilité serait aujourd'hui de nature à une remise en question par les employeurs ; c'est pourquoi la mission recommande aux AOM une augmentation

43 Position adoptée par l'UTP le 9 janv. 2014 et par la FNAUT le 10 janv. 2014

44 https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1420 (page 22)

45 Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue – Rapport CGDD de septembre 2018.

régulière et modérée des tarifs pour tenir compte de l'inflation et améliorer progressivement la couverture des dépenses par les recettes (R/D)[46].

Cette situation semble unique en Europe et s'explique en partie par la puissante ressource qu'est le versement mobilité, qui n'a pas son équivalent dans les autres pays.

Néanmoins, dès lors que les impôts de production qui pèsent sur les entreprises ne peuvent pas être augmentés sans dégrader leur compétitivité, une telle tendance met en péril le financement des transports publics et de leur modernisation.

Or, le simple fait pour une autorité organisatrice de ne pas réévaluer régulièrement ses tarifs pour suivre l'inflation contribue à la poursuite de cette tendance.

Vincent Kauffmann (du LSU/EPFL : Laboratoire de Sociologie Urbaine, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne) observe qu'en Suisse, deux villes (Genève et Bâle) où des votations populaires ont bloqué l'augmentation des tarifs se retrouvent dans un cercle vicieux : faute de moyens, l'offre ne peut être améliorée et les usagers qui se retrouvent dans des transports surchargés à l'heure de pointe trouvent encore trop élevés des tarifs qui ne se justifient pas par un service de qualité.

Recommandation 23. ***La mission recommande que l'observatoire de la tarification à créer (voir plus haut) publie un ou plusieurs indices auxquels les AO seraient invitées à se référer pour faire évoluer leurs tarifs – ou, ce qui revient au même, propose des clauses types d'indexation des tarifs sur de tels indices, que les AO pourraient intégrer à leurs contrats de délégation de service public.***

Par ailleurs, la recommandation faite par la mission de lier le versement mobilité et évolution des tarifs intègre une telle actualisation, ce qui constitue une incitation forte vis-à-vis des élus locaux – qui pourront au demeurant justifier la hausse des tarifs par une recommandation nationale.

Une enquête Ipsos / Transdev réalisée en 2019 auprès de 10148 personnes sur les mobilités du quotidien confirme que la connaissance des mécanismes d'organisation des services publics de mobilité et des modèles de financements associés reste très restreinte. A titre d'exemple, le coût

46 Le R/D atteint 77% dans les villes allemandes, il avoisine les 60% au Sytral, le syndicat de transport de la Métropole lyonnaise (source : Jean Coldefy (ATEC-ITS)).

estimé par les Français de la part du coût réel qu'ils assument lors de l'achat d'un titre de transport en commun est largement surestimé. Ils sont 46% à penser qu'ils payent 50% du prix réel de leur voyage, et environ 30% estiment qu'ils en payent entre 75 et 100%.

Il apparait donc souhaitable, préalablement ou en lien avec la réévaluation des tarifs des transports en commun, de rappeler la part actuellement prise en charge par l'usager, celle assumée par les employeurs (VM, FMD et remboursement d'abonnement TC), et enfin ce qui relève du financement apporté par le budget général des collectivités.

> ***Recommandation 24.*** ***La mission recommande aux AOM et à l'Etat 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.***

Cela pourrait être une des missions de l'observatoire de la tarification susmentionné.

Accroître les recettes tarifaires

Les techniques numériques facilitent l'acquisition des titres de transports embarqués sur les smartphones. Elles permettront d'intégrer plusieurs séquences constituant un déplacement de bout en bout. Elles permettront d'identifier la durée, la longueur du déplacement et éventuellement de le facturer en post-paiement. Ces progrès techniques sont-ils de nature à faciliter l'augmentation des tarifs, de limiter la fraude ? Sans doute si les AOM construisent une argumentation convaincante et une relation de confiance avec les usagers. La contrepartie d'un effort tarifaire est l'augmentation de la qualité de service. A l'évidence, la tâche n'est pas aisée dans le contexte actuel où la priorité est de faire revenir les usagers dans des transports publics largement désertés pendant la pandémie.

Une comparaison du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires de certaines agglomérations européennes et même françaises[47] avec la moyenne des villes de notre pays peut laisser penser qu'il existe une réelle marge de progression.

47 Jean Codelfy nous indique un ratio de 77% dans les villes allemandes, et de 60% à Lyon. Il constate que Lyon était au niveau des autres AOM en 2000, avec un ratio d'environ 25% mais a augmenté ses tarifs de 1% de plus que l'inflation chaque année, et rationalisé ses dépenses (réseau de bus), ce qui lui permet aujourd'hui d'investir 150M€ par an sans emprunter.

Peut-on laisser penser qu'il existe une réelle marge de progression ?

Plusieurs approches pourraient être envisagées :

- Un saut qualitatif apporté par de nouveaux services pourrait justifier une différenciation tarifaire. La mise en service du Grand Paris Express (qui ne fait pas partie de notre mission) ou en province les futurs RER Métropolitains pourrait justifier une différenciation tarifaire ;

- La tarification à la distance, qui existe dans le ferroviaire, a fait place dans les transports urbains à une « tarification plate » qui favorise la multimodalité et l'intégration des communes lors de l'extension des intercommunalités. S'il est difficile de revenir sur cet avantage accordé aux résidents du périurbain, rien n'empêche la mise en place de services « premium » comme des bus directs à l'image de ceux qui existent entre Aix et Marseille. Le post-paiement peut aussi faciliter une tarification modulable et à la carte se justifiant pleinement lors de la mise en œuvre du MaaS.

Ainsi, 3 réseaux proposent le post-paiement avec une modulation tarifaire en heure creuse :

- Rennes : réduction de 20% en heure creuse ;

- Nancy : réduction en heure creuse (10% pour les occasionnels et 33% pour les réguliers) ;

- Brest : réduction de 25% en heure creuse.

La participation des employeurs

Au-delà du versement mobilité qu'il doit payer s'il emploie onze salariés ou plus, l'employeur public ou privé joue un rôle important dans la mobilité de ses salariés : il les aide à financer leurs déplacements par des modes alternatifs à la voiture individuelle.

Le dispositif, qui s'est construit en plusieurs étapes, est aujourd'hui assez complet, mais sa cohérence pourrait être améliorée. En effet, à l'obligation de rembourser 50% du prix de l'abonnement domicile-travail en transport en commun, s'est ajouté récemment le forfait mobilité durable (FMD). Cette aide dont l'instauration par l'employeur reste facultative est exonérée d'impôt et de cotisations sociales à concurrence de 500 euros par an et par salarié. L'employeur détermine les modes qui y donnent droit, parmi ceux-ci :

- Vélo et vélo à assistance électrique (personnel et en location) ;

- Covoiturage (conducteur ou passager) ;
- Engins de déplacement personnels, cyclomoteurs et motocyclettes en location ou en libre-service (comme les scooters et trottinettes électriques en *free floating*) ;
- Autopartage avec des véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogènes ;
- Transports en commun (hors abonnement).

Quant à l'abonnement à un service public de location de vélos, il relève du même mécanisme que l'abonnement de transport public, à savoir un remboursement à 50% par l'employeur.

Les faiblesses du dispositif actuel sont de plusieurs ordres. D'une part, certains employeurs ont une approche restrictive du FMD, qui limite l'offre multimodale utilisable par l'employé qui souhaite en bénéficier. En particulier, si la mission salue la mise en place du FMD dans le secteur public, elle ne peut que déplorer les restrictions multiples qui le caractérisent :

- Montant limité à 200€ par an, alors que dans le privé il peut aller jusqu'à 500€ exonérés de charges ;
- Exclusion de trois modes de transport prévus par la loi : transport public occasionnel, engins de déplacement personnel en libre-service, autopartage de véhicules à faibles émissions, pour ne conserver que le covoiturage et le vélo (ou VAE) ;
- Interdiction de le cumuler avec le remboursement d'un abonnement de transport public ou de service public de location de vélos, pourtant autorisé dans le privé.

De telles restrictions, dont on peine à percevoir la motivation au-delà de la limitation de la dépense, excluent de fait l'employé qui utilise tantôt son vélo, tantôt des tickets de transports en commun pour venir au travail (en fonction de la météo par exemple), ou encore le télétravailleur qui vient au travail en transports en commun pour lequel l'abonnement n'est plus rentable et qui recourt à des carnets de tickets.

Pour sa part, le GART demande que le FMD[48] soit rendu obligatoire et cumulable sans plafond avec le remboursement de la moitié de l'abonnement au réseau TC. Il souhaite également l'alignement des montants du public sur ceux du privé, en vertu du principe selon lequel l'État et les collectivités doivent montrer l'exemple.

48 Forfait mobilité durable

S'agissant du montant du FMD dans la fonction publique d'Etat, la mission préfère laisser l'Etat juge de la façon de concilier ce principe avec ses contraintes budgétaires. S'agissant des employeurs privés, elle observe que rendre obligatoire le FMD avec un montant fixé au niveau national en ferait un « impôt de production » de plus, ce qui n'est pas nécessairement opportun, en particulier dans le contexte de crise que nous vivons ; elle plaide néanmoins pour une mise en cohérence des dispositifs. A ce titre, la mission :

Recommandation 25. ***La mission recommande que la loi permette pour les trois secteurs publics le cumul du FMD avec le remboursement de l'abonnement de transport en commun et l'éligibilité de tous les modes prévus.***

Recommandation 26. ***La mission recommande qu'une latitude soit donnée aux collectivités territoriales, voire aux établissements hospitaliers, pour moduler le montant du FMD dans la même limite que le privé (500 € par an).***

Pour les AOM régionales :

Le faible taux de couverture des dépenses par les recettes (25,7%) s'explique pour partie par le développement de services ferroviaires dans des territoires dont les densités peuvent être faibles et le taux de remplissage des trains inégal. Les coûts de production du TER ont plus que doublé et ceux des péages ont plus que triplé depuis les transferts des TER aux régions. Il peut également s'expliquer par une tarification destinée à augmenter avec succès le volume de clientèle. Les régions ont obtenu la liberté tarifaire et peuvent aujourd'hui affiner leur tarification afin de mieux couvrir leurs coûts d'exploitation. Deux orientations sont possibles. Agir sur le coût des abonnements ; dans son audition le président de l'ART a rappelé que l'abonnement moyen ne couvre que 6% du coût du transport. Ce qui est peu. S'il est légitime de mettre en place des tarifs inclusifs pour les voyageurs les plus modestes (demandeurs d'emploi, jeunes, familles monoparentales...) des abonnements plus significatifs pourraient-être envisagés. La création des RER métropolitains qui améliorera la qualité de service et le temps de déplacement pourraient justifier une telle évolution.

La recette la plus significative provient des voyageurs occasionnels qui paient leur voyage à des tarifs permettant de dégager des recettes importantes. Les régions auraient tout intérêt à développer cette clientèle et notamment la clientèle touristique.

4 Des évolutions de la gouvernance et des politiques d'aménagement des collectivités

4.1 La compétence « mobilité » : une compétence renouvelée qui doit s'appuyer sur une coopération renforcée

Les compétences des AOM ont connu des évolutions positives dans les dernières décennies. L'affirmation des régions comme cheffes de file des mobilités a renforcé leur rôle et la cohérence des politiques publiques jusqu'alors élaborées de manière autonome par les différentes AOM. Plus que des compétences nouvelles, c'est leur exercice qui évoluera dans les années à venir ; le passage d'autorité organisatrice de transport à autorité organisatrice de la mobilité conduit ces instances à devenir des ensembliers qui coordonneront des pratiques de déplacement les plus diverses.

L'intégration de nombreux syndicats mixtes au sein de grandes intercommunalités doit conduire celles-ci à mieux prendre en compte les mobilités dans les autres politiques publiques dont elles ont la charge, la voirie, l'urbanisme, le logement, le développement économique.

D'une manière générale, la LOM a créé un cadre de gouvernance auquel il convient de laisser le temps de porter ses fruits.

Ce cadre repose sur une compétence renouvelée, articulée autour des deux niveaux de collectivités que sont la région et l'intercommunalité, ainsi qu'une coopération renforcée et systématisée à l'échelle de bassin de mobilité.

4.1.1 Une compétence « mobilité » renouvelée, appelant à une action plus large de l'AOM et favorisant notamment une approche multimodale.

Ainsi, avec la LOM, l'AOM est l'acteur public en charge de la définition de la stratégie mobilité sur son territoire. Elle anime pour ce faire les acteurs locaux du territoire, met en place des services de transport et de mobilité, coordonne et fédère les initiatives sur son territoire pour favoriser des pratiques de mobilité plus durables (moins d'autosolisme) et plus inclusives. Elle dispose ainsi de

compétence en matière de service de transport régulier, à la demande, scolaire et également de services de mobilités partagées, actives et solidaires et peut également, développer des services de logistique urbaine. La région a ainsi vu ces compétences d'AOT s'élargir pour devenir AOM régionale.

> ***Recommandation 27.*** ***La mission recommande aux AOM et aux régions d'investir leurs nouvelles compétences afin de développer les solutions de mobilité selon leur domaine de pertinence et s'appuyer sur les dynamiques des acteurs locaux et sur les initiatives privées et associatives.***

Mesure phare de la LOM en termes de gouvernance, la couverture du territoire national par des AOM traduit l'objectif d'apporter des solutions de mobilité durable pour tous, et sur tous les territoires, y compris dans les territoires peu denses (ruraux, périurbains, de montagne, etc).

Jusqu'à présent les AOM correspondaient en grande majorité aux agglomérations. Afin de garantir en tous points du territoire national l'existence d'un acteur public compétent en matière d'organisation de la mobilité locale, la LOM dispose qu'au 1er juillet 2021, deux types d'AOM couvriront les territoires non encore couverts :

- La communauté de communes ou une structure supra-communautaire à laquelle elle aura choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité, par exemple un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un syndicat mixte ;
- La région, par substitution, lorsque la communauté de communes fait le choix de ne pas se saisir de cette compétence.

Ce positionnement s'est déroulé dans un contexte particulier lié à la fois à la crise sanitaire et également de renouvellement des exécutifs locaux. Il a nécessité une bonne compréhension de la loi et de ces effets. Une communication active a été déployée par le ministère des transports et le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales.

Un outil de *reporting*, renseigné par les préfectures a dans ce cadre été mis en place et donne une vision des tendances nationale et régionales. Sur 965 communautés de communes, 47 étaient déjà AOM (5%). 464 soit 48% de ces collectivités se sont prononcée en faveur de la prise de compétence avec toutefois de fortes disparités régionales puisque :

- Les communautés de communes ont majoritairement pris la compétence en Pays de la Loire (96%), Bretagne (83% et 10% étaient déjà AOM), Normandie (91%), Grand Est (81% et 11% étaient déjà AOM), Hauts de France (75%), Bourgogne Franche Comté (77%).

- Les communautés de communes se sont majoritairement positionnées en défaveur de la prise de compétence en Auvergne-Rhône-Alpes (17% favorables à la prise de compétence), Nouvelle-Aquitaine (29%), Centre-Val de Loire (19%), Occitanie (1%), Guyane et Mayotte. En Corse (53%) et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (55%), la situation est plus nuancée[49].

	En % sur le nb de ComCom				
Région	**CC déjà AOM**	**CC demande la compétence**	**Pas de transfert à la CC**	**Données manquantes**	**Total**
Guadeloupe	100%	0%	0%	0%	100%
Pays de la Loire	0%	96%	4%	0%	100%
Bretagne	10%	83%	7%	0%	100%
Normandie	0%	91%	9%	0%	100%
Grand Est	11%	81%	8%	0%	100%
Hauts-de-France	8%	75%	14%	3%	100%
Bourgogne-Franche-Comté	2%	77%	21%	0%	100%
Corse	0%	53%	47%	0%	100%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0%	55%	45%	0%	100%
Auvergne-Rhône-Alpes	14%	17%	69%	1%	100%
Nouvelle Aquitaine	1%	29%	70%	0%	100%
Centre-Val de Loire	0%	19%	73%	9%	100%
Occitanie	1%	1%	97%	0%	100%
Guyane	0%	0%	100%	0%	100%
Mayotte	0%	0%	0%	100%	100%
Total général	5%	48%	46%	1%	100%

A cet égard, la mise en place de solutions de mobilité sur ces territoires se fera selon deux modèles différenciés à l'échelle nationale.

Recommandation 28. ***La mission recommande à l'Etat de faire un bilan de l'exercice de la compétence d'AOM sur le territoire des communautés de communes dans 5 ans et d'en tirer si nécessaire des conséquences en matière d'organisation de la gouvernance.***

[49] Données au 4 juillet 2021.

4.1.2 Une coopération renforcée et systématisée à l'échelle de bassin de mobilité.

La LOM appelle à une meilleure coopération pour rendre la politique de mobilité conduite sur le territoire plus concertée et plus efficiente.

Au niveau de l'AOM via le comité des partenaires, la LOM impose à minima l'association de représentants des usagers/habitants et des employeurs à la politique de mobilité mis en place sur le territoire.

Pour assurer un meilleur service rendu aux usagers pour ses déplacements du quotidien notamment les déplacements domicile-travail, la LOM vise également à une meilleure coordination des acteurs publics de la mobilité.

La loi introduit ainsi la notion de « bassin de mobilité », échelle représentative de la mobilité du quotidien par exemple autour des grandes métropoles ou agglomérations pour mettre en œuvre cette coordination.

Pour la mise en œuvre de son rôle de chef de file, la région conclut, à l'échelle de chaque bassin de mobilité, un contrat opérationnel de mobilité avec les AOM, les syndicats mixtes dits « SRU », les départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux concernés. Ces contrats peuvent associer les EPCI ou tout autre partenaire.

La LOM, en permettant à toutes les intercommunalités à prendre la compétence d'AOM, encourage à mieux prendre en compte les continuités des flux de déplacement entre les AOM voisines. Les bassins de mobilité fourniront un cadre approprié pour rechercher cohérences et complémentarités. La délimitation des bassins de mobilité par la région à la bonne échelle revêt une grande importance de ce point de vue. Elle permettra aux acteurs de contractualiser également à la bonne échelle via les contrats opérationnels de mobilité.

Recommandation 29. ***La mission recommande aux acteurs locaux de mettre en place dès que possible les moyens d'une coopération à l'échelle des bassins de vie. De ce point de vue, la référence aux aire urbaines de l'INSEE, désormais remplacées par les « aires d'attraction », reste utile.***

Le contrat opérationnel de mobilité définit :

- Les modalités de l'action commune des AOM et de la Région, concernant les différentes formes de mobilité et d'intermodalité, la répartition des points de vente physiques, la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, les modalités de gestion des situations dégradées ;
- Les modalités de soutien à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les AOM ;
- Les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités.

De ce point de vue, il s'agit d'un outil approprié pour développer une offre structurante de mobilité pour assurer une meilleure accessibilité des zones périurbaines et rurales aux zones d'emploi et de services et faciliter la mise en place d'une offre de proximité bien coordonnée.

S'agissant des projets structurants, il sera pertinent de planifier dans ce cadre les projets de cars express, de voies réservées, le maillage des pôles d'échanges. Le développement de services express métropolitains (ferroviaires) constituera également pour certains territoires un projet structurant nécessitant une bonne articulation entre région et métropole comme à Bordeaux et à Strasbourg, pour ne citer que deux projets déjà avancés.

En complément, un syndicat mixte SRU peut être constitué à la même échelle et peut fournir un cadre de coopération plus structuré. Le versement mobilité qu'il peut percevoir peut notamment financer quelques moyens d'ingénierie mutualisés. Néanmoins, de l'avis général des acteurs rencontrés par la mission, ce ne sont pas les outils qui manquent, mais dans certains cas la volonté de travailler ensemble. La création d'une nouvelle structure n'est pas toujours perçue comme une solution appropriée et la création d'un syndicat mixte SRU peut conduire à des frictions quant à la captation du versement mobilité sur les territoires ruraux.

Recommandation 30. ***La mission recommande à l'Etat d'encourager la coopération entre région et AOM par le biais de ses aides, typiquement en conditionnant ces aides aux projets de mobilité (notamment la DSIL) à leur inscription dans un contrat opérationnel de mobilité. A tout le moins, la circulaire relative à la DSIL devrait encourager les préfets à prendre en compte ce critère.***

4.2 La nécessaire intégration des politiques publiques pour une meilleure pris en charge des questions de mobilité

La mobilité est un système qui interagit avec d'autres domaines de compétences des collectivités territoriales, la voirie, l'urbanisme, le stationnement pour n'en citer que quelques-unes.

4.2.1 La voirie, la circulation, le stationnement

Faire évoluer les pratiques de mobilité nécessite bien souvent une intervention à deux niveaux, complémentaires, qui visent d'une part à développer une offre de service de transport et de mobilité et d'autre part limiter l'intérêt de recourir à la voiture solo pour ses déplacements.

Si la voiture est aussi incontournable dans nos sociétés, c'est parce qu'il ne s'agit pas seulement d'un véhicule mais bien d'un système complet composé des infrastructures, des services, de la fiscalité et d'un imaginaire puissant, construit depuis des décennies par des campagnes publicitaires. L'alternative doit nécessairement s'appuyer sur un système aussi abouti où les véhicules, les infrastructures, les services, la fiscalité, et l'imaginaire « font système ».

Limiter l'intérêt d'utiliser la voiture en solo (par la limitation de la circulation et un meilleur partage de la voirie, par la limitation du stationnement) constitue donc la clef de voûte du succès des politiques en faveur des modes de déplacement bas carbone.

Or, si l'AOM dispose des compétences pour développer des services de mobilités collectifs ou plus récemment partagés, elle ne dispose pas de tous les leviers pour favoriser leur compétitivité par rapport à la voiture solo. La mission mesure l'attachement des maires à leur pouvoir de police (circulation, stationnement) ainsi qu'à la compétence voirie cependant, elle encourage le transfert

de ces compétences sous une même autorité et un fonctionnement plus intégré qu'il ne l'est actuellement.

Par exemple, le développement de voies réservées pour les transports collectifs et plus récemment pour des lignes de covoiturage nécessite une forte coordination entre l'AOM et les gestionnaires de voirie de même que les infrastructures cyclables de sorte que la planification de telles stratégies au niveau de l'AOM sont encore peu développées.

> ***Recommandation 31.*** ***La mission recommande aux élus locaux de doter l'échelon intercommunal de la compétence voirie, afin de faciliter son aménagement au bénéfice des transports en commun (arrêts de bus accessibles aux PMR, couloirs bus, aménagements de priorité aux carrefours…) comme des modes actifs ou encore du covoiturage.***

Autre exemple, le stationnement. La disponibilité du stationnement à destination est fondamentale dans le choix modal des individus. Aujourd'hui, l'offre est généralement pléthorique dans les zones de moyenne densité si on additionne places sur voirie, en ouvrage et enclos, au domicile comme au travail.

La dépénalisation du stationnement payant mise en place au 1er janvier 2018 a montré comment une régulation stratégique du stationnement pouvait avoir des effets en matière de mobilité. Le bilan dressé par les collectivités au terme de ces premières années de réforme (la crise sanitaire a perturbé néanmoins cette dynamique) fait état d'une efficacité de la réforme par rapport aux objectifs d'amélioration de la rotation et de la disponibilité de places, en particulier sur les zones les plus tendues, et ce quelle que soit la taille des villes.[50]

Agir sur le stationnement est particulièrement difficile par :

- La multiplicité d'offres (publique : sur voirie, en ouvrage, en enclos ; privée : à domicile, sur les lieux de travail, dans les centres commerciaux, etc.) ;
- La multiplicité des acteurs qui gèrent ces stationnements (intercommunalité, communes, opérateurs privés, particuliers, etc.).

50 « Réforme du stationnement payant sur voirie : les premiers enseignements », GART et CEREMA, juillet 2019

L'unification de la compétence « stationnement » (hors offre strictement privée) serait un facteur de mise en cohérence de la politique de stationnement à l'échelle du bassin de vie.

En effet, mettre sous l'autorité de l'AOM, la politique de stationnement, de mobilité et de voirie (voir l'exemple de Transport For London) a montré l'efficacité d'une telle organisation qui apporte de la cohérence, facilite la réactivité, favorise des politiques incitatives. La DGCL indique que le transfert du pouvoir de police à l'intercommunalité est déjà possible, même si elle n'a jamais poussé un transfert obligatoire.

Recommandation 32. ***La mission recommande aux élus locaux de se saisir de cette possibilité pour donner à l'AOM tous les moyens de sa politique de mobilité.***

Recommandation 33. ***La mission invite l'Etat à envisager la possibilité d'un transfert de la compétence de stationnement à l'AOM avec compensation financière vis-à-vis des communes.***

Dans ce schéma, similaire à celui adopté lors du transfert de la taxe professionnelle à l'intercommunalité, chaque commune membre se verrait ainsi reverser par l'AOM le montant qu'elle percevait avant transfert déduction faite des coûts de perception de stationnement. Les recettes nouvelles reviendraient à l'AOM. L'AOM, si elle parvenait à accroitre les recettes du stationnement payant, bénéficierait de la différence.

Recommandation 34. ***La mission recommande aux AOM, à défaut de compétence unifiée en matière de mobilité, voirie, circulation, stationnement, de définir un cadre à ces politiques via notamment le plan de mobilité.***

En effet, le plan de mobilité constitue un document stratégique de la mobilité qui ne doit pas se limiter à la planification des infrastructures et services de transport/mobilité. Pour mémoire, au travers du plan de mobilité[51], l'AOM est appelée à planifier « un partage de la voirie équilibré entre

51 L'article L. 1214-2 du code des transports définit en particulier les objectifs assignés au plan de mobilité.

les différents modes de transport », « l'organisation du stationnement »[52], un « volet relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons »[53] et ainsi agir en terme de cadrage , à défaut de disposer de ces compétence de façon systématique.

Pour ce faire, et afin d'offrir la réactivité nécessaire sur ces politiques, la LOM confère à l'AOM la possibilité de modifier au maximum annuellement les dispositions du plan relatives au stationnement, à la circulation et aux nouvelles mobilités par simple délibération, les pouvoirs de police de circulation/stationnement et voirie pris par la maire devant alors leur être compatibles par analogie.

4.2.2 _L'urbanisme

Le CGEDD a mis en exergue dans son rapport de novembre 2015 « urbanisme et mobilité », la nécessité de mieux articuler ces politiques en particulier au travers des documents de planification que sont les PLUi ou encore les SCoT. Le rapport pointe également le fait que la trame viaire est un fondement de l'interface entre urbanisme et mobilité et qu'elle demeure insuffisamment travaillée tout comme le stationnement (cf. point précédent).

La mission ne peut que confirmer ce constat et considère que la prise en main d'une approche intégrée bute souvent sur des problèmes de gouvernance d'autant que les périmètres institutionnels ne correspondent ni aux bassins de mobilité ni aux territoires de projet urbain. Depuis 50 ans, les bassins d'habitat, d'emplois et de mobilité s'élargissent par un développement simultané de la motorisation, de l'allongement des distances, de l'étalement urbain et du réseau routier. Les pratiques de déplacements se développent à différentes échelles, qui dépassent souvent les limites administratives de l'agglomération. La construction d'un projet commun ou la mise en œuvre d'objectifs communs à ces territoires, autour d'un axe de transport public, passe

52 7° de l'article L. 1214-2 du code des transport : *« L'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, notamment en définissant les zones où la durée maximale de stationnement est réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, la politique de tarification des stationnements sur la voirie et dans les parcs publics corrélée à la politique de l'usage de la voirie, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, de véhicules ou de modalités de transport, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage ou bénéficiant du label "auto-partage" »*

53 Article L. 1214-2-1 du code des transports

donc nécessairement par des échanges inter institutionnels et bien souvent également au sein même de la collectivité entre les services transports et les services urbanisme.

Plus concrètement, la question qui se pose localement est en effet de construire une vision et une ambition cohérentes entre les investissements de transport public et la programmation urbaine sur chaque territoire, partagées par des partenaires aux visions et attentes non toujours convergentes. A ce titre, les démarches de « contrats d'axe » mis en œuvre sur certains territoires entre les autorités chargées du transport et celles chargées de l'urbanisme. Ces démarches ont permis de planifier de manière conjointe la réalisation d'un axe de transport en commun ou le renforcement de la desserte d'une ligne existante et l'urbanisation associée en déterminant les engagements de chaque acteur. Cette pratique est particulièrement intéressante lorsqu'elle crée autour des points d'arrêt de la ligne une mixité fonctionnelle et ainsi des polarités urbaines multiservices.

Dans cet esprit, la DGITM a d'ores et déjà prévu dans son dernier appel à projets en faveur des transports collectifs en site propre un bonus pour les dossiers articulant le mieux urbanisme et transport, et demande que soit inclus dans chaque dossier de candidature un engagement des autorités en charge de l'urbanisme.

Recommandation 35. ***La mission recommande d'approfondir la piste de conditionnalité des aides de l'Etat en matière de transport et d'infrastructures à une politique « mobilité-urbanisme » intégrée.***

En Suisse, à la suite d'une votation populaire, la confédération conditionne désormais le financement des transports collectifs à l'existence d'un projet d'agglomération démontrant que l'urbanisme se fait le long de ces axes. Des projets de villes importantes comme Lucerne ont vu des projets refusés pour ne pas avoir respecté ces prescriptions. On notera au passage la force que peut donner un vote populaire pour mettre en œuvre des décisions politiquement délicates (en Suisse une autre votation a même rendu inconstructibles des zones entières !).

D'une manière générale, la pandémie (confinement, télétravail…) a conduit nos concitoyens à réinvestir leur environnement de proximité (activités dans un rayon d'un quart d'heure, surtout en ville). Les pouvoirs publics pourraient s'appuyer sur cette expérience pour les inciter à privilégier durablement cette « ville des courtes distances », en recourant aux services et commerces de proximité.

4.3 Le rôle des générateurs de déplacements

4.3.1 Les employeurs

L'employeur accompagne ses salariés dans leurs choix modaux.

Le fait d'avoir une place de stationnement gratuite disponible sur son lieu de travail est un critère essentiel du choix modal, comme l'a montré Vincent Kauffmann il y a des décennies. On pourrait en tirer davantage les conséquences. En particulier, afin d'éviter que le télétravail ne conduise à un allongement des trajets en voiture, Vincent Kauffmann suggère de le conditionner à l'absence de place de stationnement gratuite disponible sur le lieu de travail.

Sans aller jusque-là,

> ***Recommandation 36.*** ***La mission recommande aux employeurs, y compris du secteur public, d'engager une réflexion sur les places de stationnement qu'ils offrent aux employés.***

Cette recommandation est à mener conjointement avec une démarche de type « plan de mobilité employeur » (voir plus loin) : dès lors qu'une partie des employés pourrait utiliser d'autres modes de transport que la voiture, réduire les surfaces de stationnement à proportion peut être une solution gagnant-gagnant, notamment si l'employeur reverse une partie des économies ainsi faites à ses employés par exemple sous la forme du FMD, mais aussi d'un abri vélo sécurisé, ou d'une réduction supplémentaire sur l'abonnement TC négociée avec l'AOM et cofinancée en partie par l'employeur.

De telles mesures contribuent à attirer de nouveaux clients vers les transports publics ou autres modes alternatifs à l'autosolisme, au bénéfice de leur modèle économique.

Par ailleurs, dans certains cas, les places de parking peuvent aussi être mutualisées avec d'autres besoins de stationnement hors heures ouvrables (commerces, loisirs…) : cela permet de partager leur coût et d'économiser globalement de l'espace, mais suppose que l'employeur renonce à avoir la maitrise complète des surfaces de stationnement.

Plus largement, l'employeur peut jouer un rôle important dans l'accompagnement de ses employés vers d'autres modes que la voiture : c'est l'objet du plan de mobilité employeur[54] qu'il est invité à réaliser. La loi TECV de 2015 l'avait rendu obligatoire à partir de 100 salariés sur un site[55] sans grand succès. La LOM a donc préféré y substituer l'inscription du sujet mobilité dans les négociations annuelles obligatoires sur la qualité de vie au travail[56] pour les employeurs privés de plus de 50 salariés sur site. Ce n'est que dans le cas où cette obligation n'est pas respectée que la réalisation d'un plan de mobilité s'impose.

Au-delà de l'obligation, la réalisation d'un plan de mobilité est très utile : elle permet de poser un diagnostic et d'objectiver ainsi le potentiel des mesures envisageables ; elle donne lieu à l'identification d'un référent ou chef de projet qui peut ensuite animer dans la durée la dynamique de promotion des mobilités alternatives ; elle évite de se focaliser uniquement sur les aides financières.

En conséquence,

Recommandation 37. ***La mission recommande à tous les employeurs de réaliser un plan de mobilité.***

Lorsque plusieurs employeurs sont regroupés sur un même site ou une même zone d'activités, la réalisation d'un plan de mobilité employeur commun est une solution intéressante :

- Pour chaque employeur, elle réduit le coût de la démarche : l'étude, mais aussi le chef de projet, est co-financée par l'ensemble des employeurs ;
- Pour l'autorité organisatrice de la mobilité, elle offre une réflexion globale sur la zone, et un interlocuteur unique en la personne du chef de projet ; elle facilite l'identification des besoins de la zone et la mise au point d'une offre adaptée, y compris de transport en commun régulier ou à la demande le cas échéant.

54 Cf. l'article L1214-8-2 du code des transports
55 Cf. l'article 51 de cette loi ; l'obligation s'appliquait à compter du 1er janvier 2018
56 Cf. l'article L. 2242-17, 8° du code du travail

Compte tenu de l'intérêt de cette formule, qui permet de toucher un maximum d'entreprises (y compris des PME qui ont rarement l'ingénierie et le temps nécessaires pour se lancer seules dans l'élaboration d'un plan de mobilité) avec un minimum de moyens, la mission :

Recommandation 38. ***La mission recommande à l'Etat et aux AOM de soutenir la réalisation de plans de mobilité employeur communs***

Ce soutien peut prendre la forme d'aides financières (en particulier, un programme CEE pourrait être créé au niveau national) mais aussi la mise à disposition par l'AOM d'un chef de projet dédié à l'accompagnement de ces démarches (apport méthodologique, mise en réseau des référents…).

La mission encourage les AOM à :

- Renforcer leur collaboration avec les employeurs de leur ressort territorial, notamment en :
  - Mettant en place le comité des partenaires prévu par la loi d'orientation des mobilités (article L1231-5 du code des transports) si pas déjà fait ;
  - Les aidant à concevoir et mettre en œuvre un « plan de mobilité employeur » (PDME – article L124-8-2 du code des transports) ;
  - Étudiant une offre de transport adaptée pour la desserte des zones d'activité (ex : transport à la demande de zone, comme les services mis en place par Keolis sous la marque FLEXO) ;
  - Et plus largement en tenant compte des besoins des employés dans la conception de l'offre de transport (ex : pour les salariés en horaire décalés).
- Proposer une tarification adaptée aux télétravailleurs (et bénéficiant par ricochet aux employeurs dans la mesure où ceux-ci prennent en charge la moitié du prix de l'abonnement de transport en commun).

A titre d'exemple, la Nouvelle-Aquitaine a lancé un *Pass* Abonné Télétravail (carnets de 20 ou 30 tickets, avec un prix de -20% sur l'abonnement classique, en pouvant bénéficier de la réduction employeur.[57]

4.3.2 Les établissements scolaires

D'une manière comparable, les établissements scolaires ont un rôle important à jouer pour faciliter la mobilité des élèves qui les fréquentent – et ce d'autant plus que ces élèves n'ont pas, sauf dans l'enseignement supérieur, la possibilité de conduire eux-mêmes une voiture.

Recommandation 39. ***La mission recommande aux établissements scolaires d'établir des plans de mobilité scolaire.***

en associant à leur élaboration toutes les parties prenantes (équipe éducative, représentants des élèves et des parents d'élèves, techniciens de la collectivité en charge du bâtiment scolaire mais aussi ceux en charge de la voirie, AOM…).

La réflexion ne doit pas se limiter pas au transport scolaire mais aborder l'ensemble des modes permettant d'accéder aux établissements, en particulier les alternatives à l'accompagnement en voiture pour les élèves, principalement la marche pour les écoles primaires et le vélo pour les collèges et les lycées – le vélo ayant également sa pertinence pour l'enseignement supérieur.

La mission recommande également aux enseignants d'intégrer la mobilité durable à leur pédagogie.

Il s'agit de sensibiliser les élèves et leurs parents à la transition écologique, mais aussi plus concrètement de leur apprendre à circuler en toute sécurité, à pied ou en vélo, dans un environnement qui peut être complexe à appréhender.

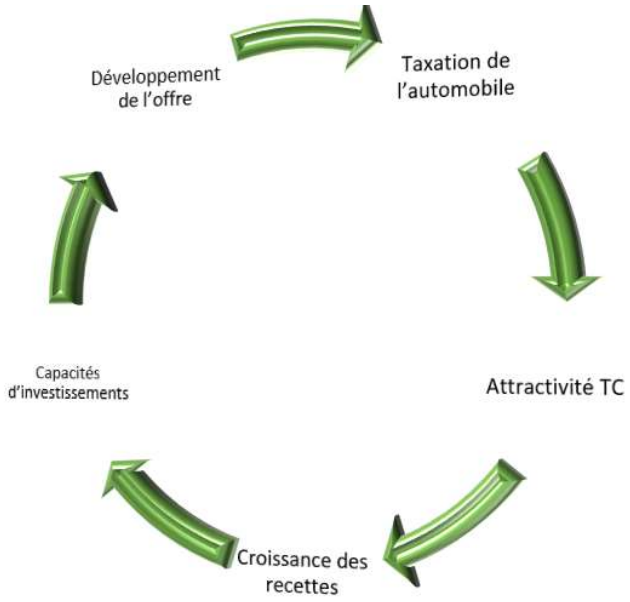
[57] https://transports.nouvelle-aquitaine.fr/toute-lactualite-des-transports/le-pass-abonne-teletravail#titre_h2_1551

5 A terme, dégager des recettes puissantes, dynamiques et pérennes

5.1 Le cercle vertueux de financement

La pandémie a mis en lumière un risque « déflationniste » : dans ce cercle vicieux, les autorités organisatrices privées d'une partie de leurs ressources réduiraient leur offre de transport, renforçant la désaffection du public pour les transports en commun, qui creuserait encore un peu plus le déficit de ces transports…

Nous sommes donc confrontés à un défi : comment éviter ce risque et inverser la dynamique au profit d'un cercle vertueux comme celui-ci-dessous ?



Source *: Trans.Cité*

5.2 Contribution des collectivités

La suppression de la taxe d'habitation, après celle de la taxe professionnelle, a limité les marges de manœuvre dont disposaient les collectivités pour augmenter leurs ressources fiscales.

5.3 Le versement mobilité

5.3.1 Principes

Instauré dans les années 1970 à l'heure où les villes font la part belle à la voiture et où les transports collectifs connaissent une certaine désaffection, le versement transport est aujourd'hui plus que jamais incontournable dans le système de financement des transports publics urbains en France. Il n'a cessé de monter en puissance depuis 40 ans au point de devenir la première ressource pour les transports collectifs urbains.

La particularité du versement mobilité est d'être une ressource affectée. Son produit est nécessairement destiné à couvrir des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant de l'organisation de la mobilité. Au fil des années, le VT a su s'adapter aux nouveaux enjeux des déplacements et au contexte de développement des réseaux.

Si, à l'origine, il était destiné à financer des dépenses limitées et précises afférentes aux transports collectifs (compensation intégrale des réductions tarifaires consenties aux salariés, financement d'investissements spécifiques aux transports collectifs (TC), financement d'améliorations, de réorganisations, d'extensions ou de créations de services de TC) afin d'aider au développement de ce mode de transport alors en crise, la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 a affecté plus globalement cette ressource au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des réseaux de transports urbains alors que les premiers développements de réseaux induisaient déjà une forte hausse de leurs coûts d'exploitation.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) du 13 décembre 2000 a ensuite élargi la nature des dépenses finançables en intégrant les enjeux d'intermodalité. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles a de nouveau élargi ce champ en permettant aux Autorités organisatrices de la mobilité d'utiliser les ressources du VT pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble de leurs actions.

En effet, le taux plafond est relevé lorsque l'AOM « a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé » (article L2333-67 du CGCT).

5.3.2 Perspectives d'évolution

Les autorités organisatrices comme les exploitants de transport s'accordent sur l'importance de cet outil de financement et la nécessité absolue de le préserver.

Lors des auditions, il a été souvent indiqué à la mission que les représentants locaux du MEDEF ne se plaignaient pas du versement mobilité, mais demandaient une offre de transport performante.

Cette apparente contradiction avec la position nationale du MEDEF, opposé aux impôts de production, ne doit pas faire illusion : il est en effet bien compréhensible que les représentants locaux du MEDEF ne se plaignent pas localement du versement mobilité, puisque celui-ci dépend avant tout du plafond décidé au niveau national, qui est en général atteint localement depuis longtemps, mais demandent avant tout aux AOM d'améliorer l'offre, puisque c'est sur ce plan qu'elles ont une véritable marge de manœuvre.

D'une manière générale, la mission estime qu'il serait malvenu d'augmenter la contribution des employeurs au financement des services publics de mobilité. En effet, outre le fait que les employeurs sont déjà mis à contribution par divers canaux (VM, remboursement de l'abonnement TC domicile-travail, FMD, taxe sur l'immobilier de bureau en IDF…), la part des déplacements domicile-travail dans la fréquentation des transports publics devrait encore baisser avec le développement du télétravail.

A contrario, dans leur grande majorité, les autorités organisatrices comme les exploitants de transport ne demandent pas d'augmenter les plafonds aujourd'hui applicables au taux du versement mobilité.

On pourra noter à cet égard qu'à Lyon, lors de la concertation menée par l'Etat auprès des élus locaux en préparation de l'ordonnance créant l'établissement public destiné à succéder au SYTRAL (ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, prise en application de l'article 14 de la LOM), une telle demande n'a pas non plus été exprimée – ce qui s'explique en partie par une politique de tarification pertinente, qui permet au SYTRAL de faire figure de modèle en France, avec un ratio recettes / dépenses supérieur à 50%.

Du côté des employeurs et du ministère des finances, on pointe son caractère d'impôt de production », dans la mesure où il pèse sur la masse salariale.

A cette question récurrente de l'impact du versement mobilité sur la compétitivité des entreprises française s'est ajoutée plus récemment celle de la prise en compte du télétravail.

En effet, en l'état du droit, un salarié en télétravail ne sort pas de l'assiette taxable.

La mission estime qu'il n'est pas souhaitable de prendre en compte le télétravail dans le calcul du versement mobilité, car les coûts des transports publics sont en grande partie des coûts fixes, qui doivent être supportés même si un usager ne les utilise qu'une partie de la semaine.

D'une manière plus générale, même s'il s'agit d'une ressource affectée (au financement des services de mobilité en l'occurrence), il convient de rappeler qu'il s'agit d'un impôt et non d'une redevance : il n'est pas dû en contrepartie d'un service. Ceci justifie qu'il soit payé pour les salariés en télétravail mais aussi pour ceux qui viennent au travail en voiture, que ce soit par obligation ou par choix.

Pour autant, l'acceptabilité de cet impôt suppose que l'autorité organisatrice de la mobilité qui le perçoit propose une offre de transports qui réponde, au moins en partie, aux besoins des employés, pour les déplacements professionnels comme pour les trajets domicile-travail.

Le législateur a en outre estimé nécessaire que l'AOM propose au moins un service de transport public régulier pour qu'elle puisse instaurer cet impôt. Il l'a réaffirmé dans le cadre de la LOM, y compris pour les communautés de communes qui prendraient la compétence d'organisation de la mobilité.

Recommandation 40. ***La mission recommande à l'Etat de « sanctuariser » le versement mobilité en lui conservant le caractère d'un impôt dû indépendamment de tout service rendu et de conserver les garde-fous actuels : taux plafonds, conditions d'exonération, existence de transports publics réguliers ou en tout cas d'une offre de mobilité suffisamment consistante.***

5.3.3 Place du versement mobilité dans le financement de la mobilité

En dépit de telles mesures, l'acceptabilité du versement mobilité pourrait être mise en cause si, de façon massive, les AOM s'en servaient pour financer la gratuité des transports publics.

Cela n'est matériellement pas possible dans tous les cas (seulement lorsque le produit du VM est important et les recettes tarifaires modestes, comme c'était le cas à Dunkerque), mais force est de constater que de plus en plus d'élus locaux ou candidats aux élections locales envisagent une telle gratuité, partielle (réservée aux habitants, ou à certains publics comme les jeunes et les personnes âgées) ou totale – y compris dans de grandes agglomérations comme Montpellier.

La mission estime donc nécessaire de créer un garde-fou supplémentaire.

La mission propose à l'Etat d'étudier, face à la dégradation des recettes tarifaires préoccupantes, une évolution législative qui viserait à assurer de façon prudentielle, des contributions équilibrées des usagers et des employeurs au modèle économique des AOM.

En effet, aux termes de la combinaison des dispositions des articles L. 1221-12 du CT et L. 2333-64 et suivants du CGCT, le financement des services de transports public régulier de personnes est aujourd'hui assuré par trois catégories de ressources :

- « ***Les usagers*** »[58] ;
- « *Le cas échéant par* ***les collectivités publiques*** *et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par* ***les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect***. » [59] ;
- *Et* ***le versement mobilité*** défini aux articles L. 2333-64 et suivants du CT[60].

Recommandation 41. ***La mission propose à l'Etat d'étudier une limitation du plafond du versement mobilité pour les AOM qui ne font pas contribuer les usagers (gratuité totale) et pour les AOM de plus de 200.000 habitants quand le ratio de recettes sur dépenses est inférieur à 30%.***

58 Article L. 1221-12 du CGCT
59 *Ibid*.
60 Article L. 2333-64 du CT

5.3.4 Conditionnalité du versement mobilité : cas des communautés de communes

A l'occasion des débats relatifs à la loi d'orientation des mobilités, s'est posée la question des ressources mobilisables par les communautés de communes qui prendraient la compétence d'AOM afin de financer les nouveaux services de mobilité qu'elles organiseraient.

La DGCL rappelle que cette question n'est pas nouvelle. Les régions ont toujours considéré que la recette potentielle n'était pas en rapport avec le coût des services dont elles ont la charge, en particulier des TER.

Cependant, la question se pose différemment pour les communautés de communes : les services qu'elles peuvent mettre en place sont plus modestes, leur coût a pu être estimé à 10 euros par habitant.

Les parlementaires avaient ainsi proposé la mise en place d'un versement mobilité pour ces AOM, plafonné à 0.3% de la masse salariale sans condition sur les services mis en place.

La proposition conduisait à ce que le nombre d'établissements redevables du VM (290 000 aujourd'hui) soit quasiment doublé (230 000 établissements non redevables qui pourraient le devenir), pour un surcroît de rendement compris entre 80 M€ et 240M€ selon le taux que choisirait les collectivités (0.1% à0.3%). Pour ces nouveaux redevables, le VM, à taux réduit (plafond de 0,3 % de la masse salariale) prélèverait en moyenne (en raison de la taille plus réduite des entreprises hors des agglomérations et en raison d'un taux plus faible) moins de 1 000 € par an et par établissement. La question se pose de savoir s'il faut imposer à ces établissements un nouvel impôt pour prélever, par redevable, une telle somme. La soumission au VM entraînerait, pour les établissements concernés, des obligations déclaratives nouvelles, la nécessité de prendre connaissance des règles propres à cet impôt, et le cas échéant des adaptations de leur logiciel de paye.

En outre, bien qu'il s'agisse d'un impôt et non d'une redevance pour service rendu, le versement mobilité est perçu auprès d'employeurs qui ne manqueraient pas de s'interroger sur la contrepartie : or, dans des territoires peu denses, il est très difficile de mettre en place des services de mobilité répondant aux besoins du plus grand nombre des employés.

Aussi, les parlementaires ont réservé la possibilité de lever le versement mobilité aux AOM qui mettent en place des services réguliers de transport public.

Une autre orientation envisageable aurait été, sans créer de fiscalité supplémentaire pour les employeurs comme cela aurait été le cas avec le versement mobilité, d'inviter les collectivités à mobiliser davantage la fiscalité locale applicable aux employeurs.

Concrètement, il aurait pu être envisagé une simple surtaxe à un impôt existant, en autorisant les EPCI à voter sur leur territoire un taux additionnel de CFE, dans la limite d'un plafond, en dérogeant aux règles de liaison des taux. Il s'agirait par exemple de permettre aux EPCI d'augmenter leur taux de CFE dans la limite de 10% sur les 3 à 5 ans à venir sans être contraint d'augmenter les taux ménages. Ce mécanisme permettrait de prélever au terme des 3 à 5 ans de l'ordre de 100M€ sur les communautés de communes n'ayant pas atteint le taux plafond de CFE.

La gouvernance du VM (comité des partenaires, affectation obligatoire des recettes aux dépenses de transports) pourrait s'appliquer identiquement à la surtaxe CFE. Il n'existe aucun cas d'EPCI levant actuellement du VM sans offrir des services de transport régulier, si bien que le financement par la CFE des EPCI qui organisent des services de mobilité mais pas de services de transport régulier n'imposerait aucune modification aux conditions de financement des EPCI levant déjà du VM. Il faudrait seulement déterminer les règles qui s'appliquent lorsqu'un EPCI qui levait une CFE additionnelle met en place un service régulier de transport, ouvrant droit à la perception du VM.

L'AdCF s'est toutefois exprimée contre cette option, indiquant qu'il s'agit d'un impôt de production et que les entreprises qui seraient concernées pourraient perdre un avantage comparatif d'être localisés en zone rurale.

Pour la mission, cet argument pourrait être appliqué également au versement mobilité. En outre l'implantation d'activités en zone rurale pose des problèmes de mobilité que les EPCI ne peuvent ignorer.

La taxe d'habitation doit par ailleurs être remplacée à partir de 2021 par une fraction de TVA. Or, la TVA est une ressource plus dynamique.

Un calcul a montré que les communautés de communes pourraient bénéficier à travers cette réforme de 40 M€ supplémentaires par an du fait du dynamisme de la TVA, ce qui se rapproche du coût des services à mettre en place.

Pour ces raisons, lors des débats parlementaires relatifs à la loi d'orientation des mobilités, le gouvernement a émis un avis défavorable vis-à-vis des amendements visant permettre de lever du versement mobilité indépendamment de la mise en place d'un service régulier.

Pour autant, la question du financement des nouveaux services reste posée.

Un soutien de l'Etat aux dépenses de fonctionnement pourrait être envisagé, en complément de la dotation de soutien à l'investissement local. Ce soutien apparait déjà possible à travers la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), il pourrait être renforcé notamment au bénéfice des AOM à la double condition :

- Qu'elles mettent en place de nouveaux services de mobilité durable ;
- Qu'elles inscrivent leur action dans une contractualisation appropriée (typiquement, un contrat opérationnel de mobilité ou un CRTE).

Pour mémoire, un versement mobilité additionnel peut par ailleurs être perçu par un syndicat mixte « SRU », à un taux maximal de 0,5%. Les territoires couverts par un tel syndicat peuvent donc bénéficier indirectement de cette ressource, à laquelle s'ajoutent des économies d'échelle.

5.4 Transférer des recettes de la route vers les transports publics

5.4.1 De la TICPE à une redevance kilométrique

La TICPE perçue sur la vente des carburants est une recette puissante. Il ne serait pas illégitime que cette taxe perçue sur l'usage des véhicules à moteur thermiques participe plus fortement aux nécessaires mutations en matière de mobilité. Le transfert d'une partie des mobilités de la route vers des modes alternatifs à celle-ci et notamment aux transports en commun guidés peut-être entendu. L'affectation d'un centime de TICPE produirait environ 300M€.

Or, celle-ci finance pour partie les routes, utilisées gratuitement par les automobilistes (à l'exception des autoroutes concédées, mais dont les concessions finiront par venir à échéance), et

pour partie les transports publics, via l'AFITF. Cependant cette recette tendra à diminuer tendanciellement avec la mutation du parc automobile vers la voiture électrique.

Dans l'hypothèse d'un retour des sociétés d'autoroute dans le champ de compétence de l'Etat à la fin des concessions, la mise en œuvre d'une redevance kilométrique sur l'ensemble du réseau routier dégagerait des ressources puissantes susceptibles tout à la fois d'entretenir et de rénover les réseaux de communication, de financer la transition énergétique dans le domaine des mobilités, notamment en améliorant la performance des transports en commun. Compte-tenu de l'assiette très large d'une telle taxe, le taux de celle-ci pourrait rester modeste pour en faciliter l'acceptabilité.

Le principe consiste en général à installer un « mouchard », si possible sur un port normalisé du véhicule, qui permet de mesurer la distance parcourue. La difficulté est bien entendu d'éviter que l'automobiliste enlève le mouchard, y compris temporairement.

De fait, on pourrait imaginer que ce soit le téléphone de l'automobiliste, ou son GPS, qui trace la distance parcourue. Mais là aussi, comment éviter la fraude ?

Un forfait d'utilisation annuel, qui serait appliqué en l'absence de distance déclarée, pose d'autres difficultés : comment ne pas pénaliser l'automobiliste de bonne foi qui, en voyage à l'étranger par exemple, n'utilise pas son véhicule sur une longue durée ? et comment éviter que celui-là, moins honnête, fournisse quelques données de trace pour échapper à ce risque, mais débranche ensuite son appareil ?

Un avantage de la redevance kilométrique est la possibilité de la moduler, dans le temps et dans l'espace : par exemple, aux abords des agglomérations, elle pourrait être plus élevée à l'heure de pointe.

Parmi les paramètres du véhicule qui restent corrélés à la distance parcourus, figure l'usure des pneumatiques : on pourrait donc aussi imaginer une taxe sur les pneumatiques. Un avantage indirect serait que l'usager serait incité à les ménager par une conduite souple et donc écoresponsable… un inconvénient étant qu'il risque de les user plus qu'il ne faut avant de les remplacer.

On le voit, de nombreuses questions restent posées. Faute de disposer d'une solution « clef en main »,

Recommandation 42. ***La mission recommande à l'Etat d'étudier dans quelle mesure une redevance kilométrique pourrait, à long terme, remplacer la TICPE.***

En attendant, la mission préconise de flécher une partie de la TICPE vers les AOM comme c'est déjà le cas pour IDFM. Une partie pourrait également être fléchée en direction des régions.

Par ailleurs, l'écotaxe poids lourds, qui se trouve dans le PJL Climat, est actuellement en cours de discussion au Parlement.

Recommandation 43. ***La mission recommande aux régions d'étudier la mise en œuvre d'une écotaxe poids lourds, comme la collectivité d'Alsace l'a déjà décidé.***

5.4.2 Amendes de circulation et de stationnement

D'autres ressources issues de la route pourraient alimenter le budget des AOM. Le GART formule notamment les propositions suivantes :

- Transfert de l'intégralité du produit des FPS aux AOM, sans conservation d'aucune portion de ce produit par les communes, maintenant que les investissements initiaux de mise en œuvre de la réforme par les communes sont amortis ;
- Fléchage vers les AOM d'une partie de la majoration ajoutée par l'Etat dans le cadre des FPS majorés. Pour rappel, cette majoration de 50€ sur chaque FPS est perçue et conservée par l'État, sans que ce montant ne soit entièrement justifié par une dépense du même montant (l'État gagne de l'argent sur ce point, et pourrait en rétrocéder un peu aux collectivités) ;
- Affectation des amendes de non-respect des règles de circulation ou de stationnement dans une ZFE aux AOM. ;
- Affectation des amendes de non-respect des règles de circulation dans les voies réservées au covoiturage et dans les voies de bus aux AOM ;

– Évolution des règles du compte d'affectation spéciale « amendes et circulation routière » pour augmenter la part reversée aux collectivités qui est aujourd'hui de 53 %. Les règles d'affectation du CAS sont votées en loi de finances, on pourrait donc envisager que cette modification soit temporaire (sur 5 ans ?), le temps que les collectivités se remettent sur pied.

La mission estime que ces propositions méritent d'être étudiées dans la perspective d'un transfert de ressources de la route vers les transports publics, mais constate que leur potentiel reste faible au regard des besoins de financement des transports publics.

5.5 TVA

Compte tenu de la nécessité d'encourager les modes alternatifs à l'autosolisme, et plus conjoncturellement de relancer la fréquentation des transports publics suite à la pandémie, et de soutenir un secteur durement touché par cette crise, la mission préconise de baisser à 5,5% la TVA sur les services de transport conventionné régionaux et locaux (train, bus, car, métro), sans exiger de contrepartie tarifaire de la part des AOM.

Le montant de cette baisse est de l'ordre de 280M€ (train d'équilibre des territoires : 16 M€ / services ferroviaires régionaux : 49 M€ / transport public urbain : 65 M€/ services de transport en Ile de France : 160M€).

En effet, outre qu'il serait illusoire d'espérer une baisse systématique des tarifs à la hauteur de la baisse de TVA (cf. Le précédent malheureux de la restauration), l'objectif est bien d'aider les AOM à retrouver des marges de manœuvre financière pour investir (et, à court terme, pour retrouver l'équilibre et rembourser les avances remboursables consenties par l'Etat). Par ailleurs, lorsqu'au 1er janvier 2014, le taux intermédiaire de TVA, applicable aux transports, a augmenté de 7 à 10% , nombre d'AOM n'ont pas répercuté cette hausse sur les tarifs.

Outre l'économie directe pour le budget des AOM, cette mesure inciterait également les AOM à développer leurs recettes tarifaires, puisque tout nouvel usager rapporterait mécaniquement 4,5% de recettes tarifaires en plus.

Enfin, cette mesure bénéficierait davantage aux AO qui font participer le plus l'usager au financement des transports publics - les AO ayant fait le choix de la gratuité n'en tirant a contrario

aucun bénéfice. Cela compenserait en partie l'effet inverse observé pendant la crise sanitaire, qui a plus durement touché les premières que les secondes.

> ***Recommandation 44.*** ***La mission recommande d'abaisser à 5,5% le taux de la TVA sur les transports publics.***

5.6 Renforcer les aides à l'investissement

En complément, ou à défaut en alternative à cette baisse de la TVA, la mission recommande à l'Etat de soutenir l'effort d'investissement des AOM. Une solution simple et efficace consisterait à abonder l'enveloppe de l'appel à projets en cours d'instruction. En effet, vu le nombre important de dossiers déposés, dont on ne peut que se réjouir, un doublement de l'enveloppe serait nécessaire pour apporter des taux de subvention similaire à ceux des précédents appels à projets, soit de l'ordre de 10%, ce qui reste modeste.

Cet abondement semble s'inscrire parfaitement dans les objectifs du plan de relance : une grande partie des projets soumis peuvent démarrer d'ici fin 2022, ils contribuent activement à la transition écologique, et créent des emplois pour une bonne part non délocalisables.

> ***Recommandation 45.*** ***Dans le cadre du plan de relance, la mission recommande de doubler l'enveloppe de l'appel à projets en cours en faveur des transports en commun en site propre et des pôles d'échanges multimodaux (c'est-à-dire abonder de 450 M€ l'enveloppe actuelle de 450 M€).***

5.7 Taxer les livraisons

Le développement du e-commerce et son accélération a pour corollaire une augmentation très importante des colis et des livraisons pendant la pandémie. Plus d'1 ,3 milliards de colis ont été distribués dans notre pays en2020. Les effets négatifs sur la circulation, la congestion et la

pollution ont aisément mesurables. La gratuité de la livraison proposée par certaines plateformes, si elle est illusoire, encourage le développement de cette pratique.

La taxation des colis est souhaitable tout à la fois pour donner un signal prix sur une pratique très déstabilisante pour le commerce et l'attractivité des centres villes mais aussi pour intégrer dans le coût complet du colis une partie des externalités négatives qu'il génère.

La mission recommande qu'une telle taxe soit imputée aux plateformes qui sont les bénéficiaires de ces nouvelles pratiques commerciales et non aux entreprises de messagerie dont les prix et les salaires sont tirés vers le bas.

> ***Recommandation 46.*** ***La mission recommande d'étudier une taxation des livraisons par le biais des plateformes de vente par internet.***

5.8 Développer les services en gare pour contribuer à leur financement

En tant que lieu de passage, la gare est un lieu attractif pour des commerces mais aussi pour des services de « clic et cueillette », qui peuvent être d'ailleurs fournis par les commerces en question.

Si les grandes gares sont déjà pleinement conçues dans cet esprit (cf. la rénovation de la gare St Lazare par exemple), l'approche mériterait d'être étendue à des gares plus modestes. Toutefois dans les petites gares, la recherche de rentabilité pourrait être contreproductive : une redevance moindre serait de nature à attirer des petits commerces, dont la seule présence humaine est bénéfique à la gare, dès lors que celle-ci ne dispose plus de guichet.

5.9 Taxe carbone

La mission est consciente de la sensibilité du sujet, illustrée par le mouvement des « Gilets Jaunes », mais elle estime qu'il convient de ne pas renoncer à ce débat : une note récente du CREDOC indique que 60% de la population soutiendrait la mise en place d'une taxe carbone sous certaines conditions, comme l'affectation des recettes à la transition écologique, la baisse d'autres

impôts et cotisations, ou une meilleure redistribution des recettes fiscales au profit des catégories modestes et moyenne.

Comme l'a souligné SNCF Réseau lors de son audition, une tarification du carbone prenant pleinement en compte les externalités des modes les plus émissifs aiderait à lutter contre l'étalement urbain, en obligeant les acteurs (ex : télétravailleurs envisageant de s'installer à la campagne…) à intégrer ces coûts dans leur calcul global, alors qu'actuellement ils voient surtout les gains qu'ils peuvent faire en matière de budget logement et de qualité de vie.

5.10 Plus-values foncières

La présence d'une gare à proximité, et plus largement une desserte de qualité en transport public, participe à la valorisation d'un bien immobilier.

Gilles Carrez, dans son rapport intitulé « Ressources de la Société du Grand Paris » remis au Premier ministre en juillet 2018, estime que l'arrivée dans une commune d'une nouvelle gare provoque une hausse des prix immobiliers estimée entre 10 et 20 % mais difficile à isoler dans l'évolution générale du marché.

De fait, les travaux empiriques menés ces dernières années en Ile-de-France ont confirmé que le nouveau réseau de transport avait un impact sur le prix des logements et le nombre de constructions. L'Observatoire régional du foncier (ORF) a ainsi démontré que les quartiers des gares du Grand Paris Express (GPE) avaient connu, en 2017, une hausse des prix de l'ordre de + 6 % contre + 2,5 % au niveau régional.

Cette plus-value bénéficie au propriétaire, sans qu'il y soit pour quelque chose : on peut parler d'effet d'aubaine.

Il est donc légitime que les pouvoirs publics, qui financent l'infrastructure et l'exploitation du service de transport, cherchent à récupérer une partie de cette plus-value.

Ils en retrouvent déjà une partie à travers les taxes foncières et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dans la mesure où la base d'imposition augmente. Toutefois, ces recettes ne bénéficient pas directement à l'autorité organisatrice en charge du projet de transport (en particulier, les DMTO sont perçus par les départements).

Pour le reste, il existe principalement deux moyens de capter la plus-value.

Acquérir et valoriser les terrains

Cette méthode, la plus efficace, consiste à acheter les terrains avant que le projet soit décidé et même annoncé. En effet, dès qu'il l'est, les propriétaires anticipent la plus-value et tentent de la répercuter sur l'acheteur.

Sur ces terrains, l'acheteur public ou son opérateur joue le rôle d'un opérateur immobilier. Les bénéfices de l'activité lui reviennent et financent en retour le système de transport.

Cette méthode fut largement utilisée au XIXème siècle et au début du XXème siècle, en France comme dans le reste du monde, par les promoteurs privés qui construisirent les lignes de chemin de fer comme PLM (Paris-Lyon-Marseille). Un casino, un hôtel accompagnant la gare procuraient ainsi des revenus aux investisseurs.

Plus récemment, le métro de Hong Kong (infrastructure lourde s'il en est) ne bénéficie d'aucune subvention publique pour son exploitation. Celle-ci est financée par les usagers et la publicité, l'excédent finançant une partie des investissements. L'autre partie est financée par les profits immobiliers de l'opérateur, qui est propriétaire d'une grande partie des bâtiments situés autour des gares. L'Etat l'autorise en effet à acheter des terrains nus au prix du terrain agricole autour des lignes en projet, et à les revendre au prix fort après construction de ces lignes. L'opérateur gère également une quinzaine de centres commerciaux.[61]

Certes ce modèle est complexe à mettre en œuvre dans des villes denses où les espaces non construits sont rares. Cependant, la volonté politique associée au savoir-faire des établissements publics fonciers permettrait de tirer parti de friches, de délaissés ferroviaires ou industriels ou de réhabilitations immobilières. Il pourrait néanmoins fonctionner pour des extensions urbaines qui seraient structurées par un mode de transport lourd. Toutefois, il s'avère difficile de faire participer les opérations d'aménagement au financement d'infrastructures. Les aménageurs invoquent la difficulté qu'ils ont déjà à équilibrer les opérations. S'il est vrai que les terrains vierges sont désormais rares et que la dépollution d'une friche peut coûter cher, l'argument du coût des acquisitions foncières repose la question de la capacité des pouvoirs publics à anticiper / bloquer la spéculation foncière.

[61] Source *: Ville, Rail & Transports, mai 2017*

En l'absence de politique foncière, l'aménageur d'un quartier de gare doit acquérir les terrains au prix fort :

- Leur valeur initiale
- + la plus-value d'anticipation de la densification (on peut construire plus de m²)
- + la plus-value résultant du TCSP (la valeur du m² de plancher augmente)

Dans un tel cas, la plus-value ayant été anticipée et captée par le propriétaire, il est effectivement vain (et contre-productif) de demander à l'aménageur de financer le TCSP.

Le juge de l'expropriation comme France Domaine ne sont d'aucun secours car ils fixent les prix en fonction du marché, donc si celui-ci a anticipé les plus-values il est trop tard pour réagir.

Le blocage du prix du foncier à sa valeur initiale :

- Éviterait la captation de la plus-value par des propriétaires bénéficiant d'effets d'aubaine ;
- Permettrait d'affecter une partie de la plus-value aux AOM qui portent le projet d'infrastructure nouvelle.

L'un des moyens de limiter la spéculation foncière est la zone d'aménagement différé (ZAD).

> ***Recommandation 46.*** ***La mission recommande aux AOM de délibérer pour créer une zone d'aménagement différé, dès qu'elles ont l'intention d'y créer un TCSP.***

Dans tous les cas, si elle ne négocie pas en amont avec les autorités en charge de l'urbanisme et leurs opérateurs, l'AOM n'a aucune chance d'obtenir, a posteriori, un reversement d'une partie des plus-values engrangées. Or, l'expérience montre que cette culture de la négociation existe peu en France. Les contrats d'axe, qui s'inscrivent dans cette logique, peinent à se développer (la DGITM et la DGALN souhaitent leur donner un nouvel élan avec l'aide du CEREMA dans le cadre du 4ème appel à projets TCSP) et fonctionnent parfois dans le sens contraire. Ainsi par exemple le long de la ligne E du tramway de Grenoble, l'autorité organisatrice a subventionné les communes traversées, grâce au versement mobilité qu'elle perçoit, pour que ces communes densifient l'urbanisation autour des stations. Ce type de démarche reste intéressante en tant qu'elle suscite de futurs clients du TCSP, aussi

Recommandation 47. ***La mission recommande aux AOM et AOMR de négocier, avant de décider d'un projet de TCSP, avec les autorités en charge de l'urbanisme, une intensification de l'urbanisation (densité et mixité) autour des gares / stations (contrat d'axe).***

C'est aussi le sens de la démarche « vitalité des quartiers de gare » engagée en 2019 en Ile-de-France, qui vise à produire du logement, voire du bureau, autour de ces gares, en mobilisant les collectivités locales. Pour cela le PRIF a travaillé avec l'APUR, la DRIEA, GPA, l'EPFIF la SGP.

Taxer les plus-values immobilières

A défaut d'être propriétaire, la collectivité publique peut récupérer une partie de la plus-value en la taxant.

Par rapport à la méthode précédente, celle-ci a l'inconvénient de freiner potentiellement la valorisation immobilière autour des gares. Il convient donc de bien anticiper les effets induits.

La taxe Grenelle

La loi « Grenelle » du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement avait créé deux taxes facultatives :

- Une taxe instituée sur délibération des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre ;
- Une taxe nationale facultative, instituée sur délibération des régions, autorités organisatrices des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs, sur la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures ferroviaires.

Le dispositif a été codifié à l'article 1609 Nonies F du code général des impôts (CGI) ; pour plus d'informations, voire le BOFIP.

Il a toutefois été supprimé par l'article 8 de la loi de Finances pour 2015, avec quelques autres taxes, au motif laconique de supprimer « des impositions dont le produit est nul ou dont le rendement est faible avec des coûts de gestion élevés ».

Cette suppression a été proposée par le Gouvernement. De fait, la direction de la législation fiscale qui a bien voulu répondre à nos questions nous a confirmé son opposition au dispositif (il faut dire qu'elle n'avait pas été associée à la conception du dispositif, créé à l'origine par amendement parlementaire), invoquant les inconvénients suivants :

- Atteinte à la propriété, notamment en ce qui concerne les résidences principales dont la plus-value n'était pas taxée jusqu'ici ;
- Complexité de mise en œuvre ;
- Effet contreproductif si la taxe dissuade les acquéreurs de s'installer près des gares, ou accentue la rétention des ressources foncières ;
- Difficultés de détermination du périmètre d'application des taxes (évaluation de la distance par rapport aux infrastructures ferroviaires) ;
- La multiplication des taxes affectées pesant sur les cessions de biens immobiliers conduit à un empilement d'impositions nuisible à la lisibilité du système fiscal et est susceptible d'accentuer les comportements de rétention des ressources foncières.

Pourtant, il existe déjà des taxes sur les plus-values immobilières, et la loi offrait une souplesse pour la détermination du périmètre d'application de la taxe, ne fixant qu'un rayon maximum. Un quartier situé dans ce rayon mais n'ayant pas un accès aisé à la gare du fait d'une coupure urbaine (ex : fleuve) pouvait ainsi être exclu de la taxation.

Quant au rendement supposé trop faible et au coût de perception, la mission n'a pu obtenir aucun chiffre.

Dans son rapport susmentionné, Gilles Carrez indique pour sa part que plusieurs objections avaient été apportées à ce projet de taxe, notamment l'exonération des plus-values sur les résidences principales en France, l'incertitude et la rigidification du marché immobilier qu'elle entraînait, ainsi que les risques inflationnistes sur les prix fonciers et immobiliers.

L'effet dissuasif / inflationniste semble toutefois modéré, la taxe étant au maximum de 15%, et ne s'appliquant, rappelons-le, que sur la plus-value, si elle existe.

La mission n'a identifié qu'un cas où la taxe ait été instituée : la phase 3 de la ligne 2 de tramway entre Valenciennes et Vieux-Condé. La délibération a été prise le 12 décembre 2011 par l'autorité

organisatrice, le syndicat intercommunal pour les transports urbains de la région de Valenciennes (SITURV). D'autres agglomérations l'avait envisagé, notamment Caen et Metz.

La mission déplore qu'aucune évaluation sérieuse n'ait été menée, pour comparer le coût de perception de la taxe, dont elle n'a pu obtenir aucune estimation de la part de l'administration fiscale. La mission n'a pu obtenir d'estimation de l'administration fiscale pour étudier les coûts et les recettes d'une telle disposition. A Caen, elle devait rapporter 1 à 2 M€ par an.

En l'état, il est impossible de dire si cette taxe était une bonne idée ou pas. Quoiqu'il en soit, depuis sa suppression, il n'existe plus aucun dispositif liant directement la plus-value immobilière au financement des TCSP.

Cas des locations

Gilles Carrez évoque aussi, toujours dans le même rapport, la possibilité de taxer la plus-value réalisée ou potentiellement réalisable à l'occasion de la mise en location d'un local sur le marché.

Il est précisément dans la fonction de la valeur locative cadastrale (VLC) d'un bien immobilier ou d'un terrain - qui intervient pour l'établissement des impositions foncières - de refléter le revenu qui serait tiré d'une mise en location.

Toutefois, les conditions dans lesquelles les réévaluations des valeurs locatives ont été mises en œuvre depuis les années 1980 ont conduit à distordre fortement le rapport entre les valeurs locatives fiscales et de marché d'un bien.

Cette situation pourrait évoluer puisque les réformes introduites en loi de finances pour 2007 et en loi de finances pour 2020 concernant, respectivement, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP) et des locaux d'habitation (RVLLH, applicable à compter de 2026) ont pour objet d'organiser une actualisation annuelle de la valeur des locaux en lien avec la situation constatée sur le marché pour des biens comparables.

Ainsi, il deviendra envisageable, en constituant des groupes témoins**,** d'isoler au sein de la croissance annuelle des VLC des locaux situés dans un quartier de gare la part qui est expliquée par la proximité de cette infrastructure**.**

Le rapport de Gilles Carrez suggérait ainsi que l'administration procède à des simulations en ce sens en commençant par les locaux professionnels qui font déjà l'objet d'une méthode d'actualisation annuelle assise sur l'évolution du marché**.** De même, ces résultats empiriques

pourraient permettre de déterminer la part de la plus-value réalisée sur la vente d'un bien qui s'explique par l'effet de la gare.

Autres taxes

La taxe d'aménagement peut être modulée, et faire ainsi l'objet d'une « surtaxe » à proximité d'un projet de TCSP[62]. Toutefois cette possibilité semble rarement mise en œuvre. Cette taxe n'est en outre perçue qu'une fois, au moment du permis de construire ou d'aménager.

Le cas du Grand Paris Express

Bien que le champ de la mission exclue l'Ile-de-France, il est intéressant d'analyser la prise en compte de la rente foncière pour le financement du Grand Paris Express.

Dès l'origine du projet, l'objectif de captation de la valeur foncière créée grâce au GPE était manifeste. De fait, selon la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (article 7), la SGP peut conduire des opérations d'aménagement et de construction avec les mêmes compétences que les établissements publics d'aménagement et recourir à des prestataires extérieurs, publics ou privé, pour l'exercice de ses compétences par voie de convention. Deux cas de figure existent. Si le terrain à aménager se trouve dans une commune signataire d'un contrat de développement territorial (CDT) créé par la même loi de 2010, la SGP peut intervenir si le CDT le stipule et précise la répartition des rôles. Si le terrain est situé sur une commune non-signataire d'un CDT, la SGP ne peut intervenir que dans un rayon de 600 m autour des futures gares de métro après avis des communes et EPCI compétents concernés.

Dans les faits, comme le souligne cet article de Légibase Urbanisme, l'action d'aménagement de la SGP est le plus souvent limitée aux terrains utilisés pour les gares ou les terrains attenants afin de réaliser des projets immobiliers d'une envergure moyenne. Il s'agit des projets dits « connexes ».

Selon la société du Grand Paris, 600 000 m^2 de bâti, dans 33 quartiers de gares, sont aujourd'hui prévus ou à l'étude par la Société du Grand Paris.

Les projets immobiliers connexes aux gares sont sélectionnés par la Société du Grand Paris et les collectivités concernées. Réalisés par des opérateurs privés, ils se développent en surplomb et/ou

62 Son taux peut être porté jusqu'à 20% dans certains secteurs par une délibération motivée si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux est rendue nécessaire en raison de l'importance des constructions nouvelles édifiées dans ces espaces. Source : FNCAUE

à proximité immédiate de la gare sur le foncier de la Société du Grand Paris, lui conférant une forte identité urbaine.

À la fin 2020, dix projets immobiliers connexes étaient déjà attribués :

- Créteil L'Echat (ligne 15 Sud) ;
- Issy RER (ligne 15 Sud) ;
- Bagneux M4 (ligne 15 Sud) ;
- La Courneuve Six Routes (lignes 16 et 17) ;
- Bry – Villiers – Champigny (ligne 15 Sud) ;
- Kremlin-Bicêtre Hôpital (ligne 14 Sud) ;
- Les Ardoines (ligne 15 Sud) ;
- Châtillon- Montrouge (ligne 15 Sud) ;
- Aulnay (ligne 16) ;
- Ouvrage Rolland (ligne 17).

Ainsi donc, la SGP valorise le foncier des gares, mais ne joue pas vraiment le rôle d'aménageur des quartiers de gare imaginé par le législateur.[63]

Conclusion

La mission constate que la réflexion sur la captation de la rente foncière ne progresse plus parce que les recettes escomptées seraient faibles. Un exemple suffit à l'illustrer : la mission Carrez de 2018 susmentionnée, tout en évoquant pour le moyen terme des pistes telles que la création d'instruments fiscaux visant à capter une partie de la valorisation foncière liée au Grand Paris Express, a exclu de ses scénarios les recettes annexes au GPE (valorisation du foncier, commercialisation des gares, etc.), en le justifiant par le fait que « ces dernières sont au demeurant résiduelles puisqu'actuellement estimées à 170 M€ liés aux projets fonciers et 30 M€/an liés à l'exploitation des gares ».

[63] Source *: rapport sénatorial sur les coûts et le financement du Grand Paris Express., 14 octobre 2020*

Finalement, les seuls dispositifs qui fonctionnent en France sont basés sur une taxation large : ainsi le Grand Paris Express bénéficie d'un financement significatif via les taxes sur les bureaux, et c'est le modèle que le Parlement a choisi d'étendre à la province via les établissements publics de financement (article 4 de la LOM). Le calibrage du dispositif (projets de plus d'1 Md€ hors taxes) le réserve néanmoins plutôt aux projets ferroviaires comme le Grand Projet Sud Ouest (GPSO).

Conclusion générale

Au terme de cette mission, il importe de constater que la crise sanitaire se poursuit avec la propagation de nouveaux variants du virus SARS Cov 2. En dépit d'un déconfinement progressif, la fréquentation des transports publics collectifs urbains et interurbains n'a pas retrouvé son niveau de 2019 et les pertes nettes devraient avoisiner celles de 2020. L'Etat sera vraisemblablement amené à maintenir en 2021 l'accompagnement financier qu'il a mis en place en 2020 pour soutenir les AOM et les aider à assurer la continuité du service public de transport. Compte-tenu de la persistance de la crise et de la fragilisation financière des autorités organisatrices, des subventions pourraient judicieusement compléter les aides remboursables mises en place par la loi de finances rectificative 2020 (LFR 4).

Le développement des transports urbains et interurbains indispensable à la consolidation de leurs modèle économique dépendra de la capacité des AOM et des régions à redéfinir leur offre en prenant en compte les changements d'échelles découlant de la recomposition des régions, de l'extension du périmètre des intercommunalités et de l'apparition des nouvelles AOM rendues possible par la loi LOM. Ces évolutions appellent à une gouvernance renouvelée, associant régions et intercommunalités, pour coproduire un système de transport qui assure une continuité de l'offre et une cohérence des services attendus par les usagers. Cette offre doit dorénavant s'inscrire dans une approche intermodale afin de faciliter, notamment dans le périurbain et dans les territoires peu denses, des possibilités de déplacement de bout en bout.
La qualité de service - la fréquence, la ponctualité, la rapidité, la sûreté des voyageurs et notamment des femmes exposées à un inacceptable harcèlement - doit mieux répondre aux attentes des voyageurs du quotidien et renforcer la confiance dans les transports publics.
Ces progrès attendus par les usagers sont nécessaires pour justifier un rééquilibrage de leur participation au financement de leurs déplacements.
C'est aussi la condition d'un transfert modal vers les transports publics, l'autre condition reposant sur une régulation appropriée de la place de l'automobile en ville et tout particulièrement de l'autosolisme.

La lutte contre le réchauffement climatique, plus préoccupant que jamais, impose de réduire la part des transports (30%) dans les émissions de gaz à effet de serre. Le verdissement des flottes des transports urbains, des transports par car, des TER à propulsion diesel encore trop nombreux,

ne peut se concevoir sans un effort financier majeur pour le remplacement du matériel mais aussi pour le déploiement d'énergies décarbonées. Les flottes de cars, qui assurent notamment les transports scolaires, reposent dans leur presque totalité sur une motorisation diesel, soit 99,4% des 700 000 véhicules. Outre la difficulté résultant d'une offre industrielle insuffisante, ce renouvellement des flottes nécessite le déploiement d'infrastructures de recharge ou d'avitaillement sur l'ensemble du territoire.

Pour atteindre les objectifs de réduction des émissions pour 2030 et la neutralité carbone en 2050 inscrits dans les engagements internationaux de la France, un effort majeur d'investissement s'impose. C'est d'autant plus nécessaire que l'Union Européenne a élevé de 40 à 55% son objectif de réduction des émissions d'ici à 2030. Les ressources actuelles, et notamment le versement mobilité, doivent être préservées, mais ne suffiront pas. Une nouvelle ressource pérenne dédiée à ces investissements s'impose et devrait être affectée aux régions qui ne bénéficient pas du versement mobilité et aux autorités organisatrices de la mobilité pour faire face à un effort majeur d'investissement que nécessite cette politique de rupture. Cette ressource peut venir de la route qui ne paie pas ses coûts externes, tout particulièrement en milieu urbain. La taxation des plateformes de commerce en ligne se justifierait également du fait des nuisances générées par l'explosion des livraisons.

La perspective d'un second plan de relance pourrait offrir la possibilité d'une modernisation des transports en commun et notamment des investissements qui contribueraient à la lutte contre le réchauffement climatique et la numérisation des transports, conditions fixées par l'Union Européenne pour l'allocation des fonds du plan de relance. La désaturation des nœuds ferroviaires, l'accélération du remplacement des aiguillages par des commandes centralisées du trafic, la signalisation embarquée (ERTMS, Nexteo) faciliteraient la circulation des trains, y compris régionaux, contribueraient à l'augmentation de capacité du ferroviaire, amélioreraient la ponctualité du transport, ce qu'attendent les usagers et les autorités organisatrices régionales. Il serait par ailleurs souhaitable que l'effort de relance contribue à accélérer l'indispensable régénération du réseau ferroviaire.

Cette crise a accéléré la prise de conscience de la vulnérabilité de nos sociétés et l'évolution des comportements, avec notamment le télétravail. Une attention toute particulière doit être apportée à ces changements d'habitudes, de résidences, de pratiques de déplacements. Le financement d'études académiques, sociologiques, géographiques, économiques, permettrait d'asseoir une prospective de moyen et de long terme nécessaire à la conduite avisée des politiques publiques.

Sans doute serait-il aussi opportun d'améliorer les outils d'observation de la mobilité, au-delà des traditionnelles enquêtes ménages-déplacements.

L'efficacité des politiques de déplacement ne peut exclure le recours à des politiques de mobilité plus sobres. Mais une telle éventualité et, plus encore, le recours à une politique de quotas si la trajectoire des émissions des transports ne parvenait pas à s'inscrire dans les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) impliquerait un débat avec la population pour en préparer l'acceptabilité.

Annexes

ANNEXE 1 : La part respective de ces deux effets est identique pour IDMF et pour les autres AOM.

Cotisations liquidées et encaissements VM

	2019	2020	Evol. mnt	Evol tx
Cotisations liquidées annuelles	9 196	9 000	-197	-2,1%
dont périodes d'emploi exigibles dans l'année (1)	9 184	8 993	-190	-2,1%
dont périodes d'emploi antérieures	13	6	-6	
Encaissement annuels	9 158	8 689	-469	-5,1%
dont périodes d'emploi exigibles dans l'année (2)	9 130	8 653	-477	-5,2%
dont périodes d'emploi antérieures	28	36	9	
RAR fin année sur les périodes exigibles dans l'année (1)-(2)	53	341	287	
Taux de RAR	0,58%	3,79%		

Source Acoss - Urssaf SAARC - en millions d'euros

Facteurs contributifs de l'évolution des encaissements

	Tous AOM		IDFM		Autres AOM	
	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
Encaissements annuels 2019	9 158		4587		4571	
Encaissements annuels 2020	8 689		4322		4367	
Baisse des encaissements entre 2019 et 2020	469	5,1%	265	5,8%	204	4,5%
dont baisse des cotisations liquidées sur périodes appelées de l'année	197	2,1%	109	2,4%	88	1,9%
dont dégradation des RAR sur les périodes exigibles dans l'année	287	3,1%	162	3,5%	125	2,7%
dont autres	-15	-0,2%	-6	-0,1%	-9	-0,2%

Source Acoss - Urssaf, SAARC - en millions d'euros

ANNEXE 2 : Le modèle économique des AOM

AOTU à AOM : les collectivités aux prises à l'évolution des périmètres d'action et à l'étalement urbain et alors même que le transport collectif s'est construit en France dans une politique d'attractivité des centre-ville et de marketing urbain.

La question du modèle économique des AOM doit être mis en perspective de l'évolution de la compétence même d'AOM. Historiquement, cette compétence est centrée sur l'organisation de service de transports urbains, dans un périmètre de transport urbain), périmètre approuvé par le Préfet localement. Cette logique issue de la LOTI suggère une délimitation territoriale entre ce qui relève du réseau urbain et ce qui dépend des réseaux interurbains, distinction qui fixe le cadre de la gouvernance entre collectivités. La création d'un RT regroupant plus de 10 000 habitants permettait également d'assujettir les employeurs de plus de neuf salariés au paiement d'un versement de transport.

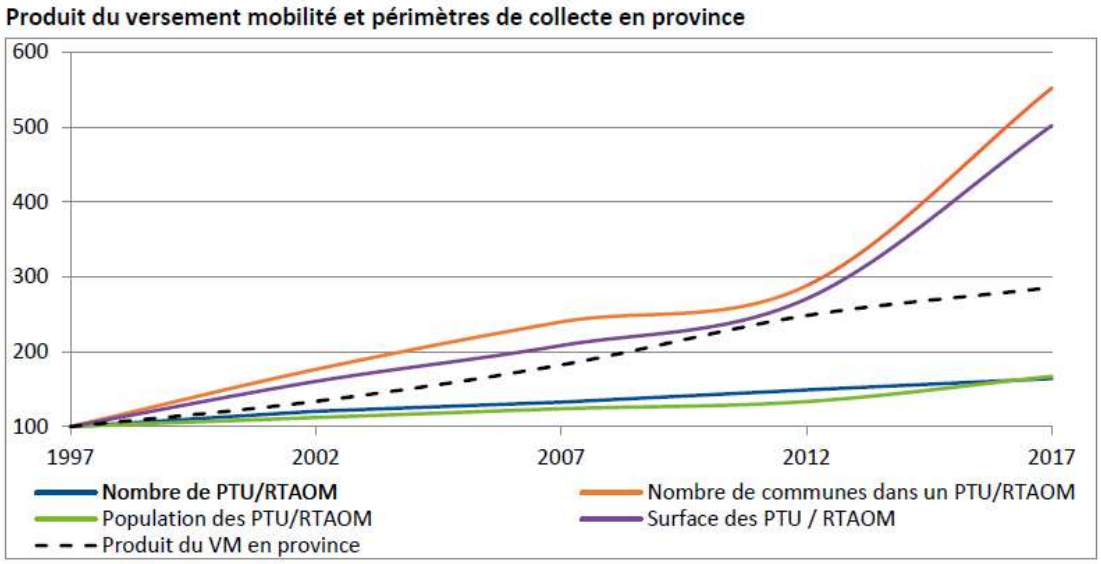
Depuis 1999, les périmètres de transport urbain se sont sensiblement étendus. Avec la loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » (dite « loi Chevènement »), de nombreuses communautés d'agglomération sont devenues des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU). Ces transformations se sont accompagnées, entre 1999 et 2004, d'une extension géographique des périmètres de transport urbain pour 60 % des AOTU. Communautés d'agglomération sont devenues des (AOTU). Ces transformations se sont accompagnées, entre 1999 et 2004, d'une extension géographique des périmètres de transport urbain pour 60 % des AOTU.

La loi NOTRe d'août 2015, qui a constitué le troisième volet de la réforme des territoires, a substantiellement modifié la répartition des compétences en matière de mobilité :

- Des compétences ont été transférées entre les différents niveaux de collectivités territoriales : les attributions des départements en matière de transport interurbain et scolaire ont été transférées aux régions ;
- Les périmètres de transport urbain (RT):la possibilité est désormais offerte aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) d'organiser au sein de leurs ressorts territoriaux à la fois des services de transports urbains et non urbains ainsi que des services de mobilité (par exemple du covoiturage, un service public de location de vélos...) ;

– Et également, un élargissement du périmètre d'intervention des AOM du fait de la rationalisation de la carte intercommunale dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Ces différentes évolutions ont conduit les AOM à devoir desservir des territoires de plus en plus vastes (zones péri-urbaines et rurales), se caractérisant par une moyenne/faible densité d'habitants



Plus récemment, la LOM appelle plus de 900 intercommunalités à se positionner en tant qu'AOM pour développer des solutions de mobilités, qui ne seront pas nécessairement du transport collectif, loin s'en faut et qui auront à faire valoir auprès des agglomérations limitrophes une politique de coopération, les aires d'influence urbaine dépassant bien souvent le périmètre administratif d'une AOM.

Une politique urbaine de mobilité fortement soutenue par un objectif de requalification et attractivité des centres villes

En dépit des enjeux grandissant de desserte des territoires à mesure de l'étalement urbain, les politiques de mobilité sont donc historiquement centrées sur l'urbain et le cœur d'agglomération de part cette structuration historique de la compétence « mobilité » mais aussi par ce que le transport collectif est conçu, en France, comme un élément d'attractivité et de requalification des centres urbains. Le retour du tramway dans les grandes agglomérations françaises est un des

emblèmes du fort développement des réseaux de transports collectifs urbains (TCU) des métropoles au cours des trente dernières années. Le tramway est ainsi devenue un outil de requalification urbanistique et un instrument de marketing urbain de premier choix dans les années 1990 à 2010 impliquant de forts investissement sur l'espace public. De la même façon, se développent aujourd'hui des politiques de gratuité des services urbains pour favoriser l'attractivité du centre-ville en particulier dans les petites agglomérations (Dunkerque, Châteauroux, petits réseaux gratuits). Les enjeux de vulnérabilité des ménages ne vont-t-ils pas conduire les collectivités à re-prioriser leur intervention sur les territoires péri-urbains en pleine croissance et dans les habitants revendiquent un « droit à la ville » ?

Perspectives de développement des grandes AOM.

Dans le cadre des nouveaux mandats locaux, il convient de souligner la priorité donnée au transport dans les grandes agglomérations. Cette priorité est motivée par :

- Une volonté de répondre aux préoccupations des citoyens en matière de mobilité où la « crise des gilets jaunes » a mis l'accès sur les enjeux d'accessibilité à la mobilité pour les habitants des zones rurales et péri urbaines fortement dépendantes à la voiture ;
- Une volonté d'inscrire le territoire dans la transition écologique avec une évolution des pratiques de mobilité pour réduire l'autosolisme : développement de l'offre de transports collectifs (et développement des politiques de gratuité), promotion du vélo (pistes cyclables, service de location de vélos et vélos électriques).

En particulier, la perspective de mise en place des zones à faibles émissions mobilité 'ZFE-m » sur une dizaine de métropoles. Le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 relatif au non-respect de manière régulière des normes de qualité de l'air donnera lieu à l'instauration de 7 nouvelles ZFE-m (Métropole d'Aix-Marseille-Provence , Métropole Nice-Côte d'Azur, Métropole Toulon-Provence-Méditerranée , Toulouse Métropole, Montpellier-Méditerranée Métropole, Eurométropole de Strasbourg, Métropole Rouen-Normandie) en plus des ZFE existantes (Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes-Métropole, Ville de Paris, Métropole du Grand Paris).

ANNEXE 3 : Que disent les experts et chercheurs ? (synthèse du séminaire)

Session 1 : Scénarios possibles d'évolution de la demande de mobilité post-Covid

Selon les intervenants de la session, la mobilité avant Covid se trouvait dans un état particulier réunissant plusieurs caractéristiques : une forte croissance de la mobilité, une émergence de nouvelles pratiques de mobilités (surtout dans les centres-villes), une absence de réelle remise en cause de l'utilisation de la voiture, une absence de questionnement remettant en cause nos modes de vie et nos pratiques.

La Covid 19 semble avoir fait davantage évoluer certaines mobilités en une année qu'en une décennie. Elle révèle des évolutions structurelles plus anciennes, comme celles des NTIC par exemple.

Cette première partie du Webinaire a permis d'observer les conséquences de la Covid 19 sur les mobilités ainsi que de réfléchir à d'éventuels scénarios d'évolution de la demande.

Olivier Klein a observé la mobilité urbaine en temps de pandémie et a pu identifier plusieurs évolutions :

- La baisse de la fréquentation dans les transports en communalimentée par ces dynamiques modales, mais aussi par la baisse d'activité et le développement du télétravail. La fréquentation dans les transports en commun semble maintenant remonter lentement. On constate de nombreuses irrégularités liées aux phases de confinement et de vaccination notamment ;
- La croissance de l'usage du vélo et, de manière générale, des modes actifs et doux, en cœur d'agglomération, mais aussi sur de nouvelles franges urbaines. Beaucoup de ces nouvelles pratiques (en dehors de l'évitement des transports en commun pendant la crise) peuvent aider dans une perspective climatique, à condition d'en modérer les effets rebonds, et d'en tirer toutes les synergies, et d'accompagner les individus et les collectifs dans ces évolutions ;
- Une hausse de l'usage de la voiture en périphérie. Dans certains pays, comme en Chine, il est possible d'observer une hausse importante de l'usage de la voiture individuelle. On a

constaté en même temps que les régulations de son usage ont été allégées. L'action publique apparaît donc ambivalente sur ce point ;

- Une augmentation des mouvements liés aux livraisons qui consomment de l'espace public et peuvent avoir un impact potentiellement fort sur les transports en commun ;
- A l'international, on observe une répartition variée de la fréquentation des transports en commun (les réseaux américains tirent la moyenne vers le bas, les réseaux asiatiques semblent la tirer vers le haut et les réseaux européens se trouvent dans la moyenne).

Ces dynamiques sont à rapporter à la situation sanitaire, à la conjoncture économique qui en résulte, mais aussi à des tendances plus profondes. Selon Hilia Boris Iglesia et Emmanuel Dommergues, la crise a également montré la capacité de l'action publique à être forte et importante. Le monde des transports a été très proactif et a réagi vivement aux effets de la crise en essayant de mettre en œuvre des mesures sanitaires, en poussant la digitalisation, en mettant en place des services de transport à la demande ou sur mesure, en dédiant des espaces publics aux modes doux ou aux bus… Néanmoins, pour les opérateurs, la crise sanitaire a eu et continue d'avoir un impact important. 70% des opérateurs estiment que ces mesures pour lutter contre l'épidémie auraient engendré une augmentation de 10% à 30% des coûts totaux. La plupart des opérateurs ont déjà mis en place des politiques pour assainir leurs budgets pour 2021. L'éventail des politiques concerne surtout une optimisation des coûts, une réduction du service, la vente d'actifs et la recherche d'un support financier gouvernemental.

Un autre aspect très important de la crise sanitaire concerne le développement du télétravail qui, selon l'hypothèse la plus plausible à l'heure actuelle, devrait être adopté de manière significative et pérenne. Selon Anne Aguilera, à l'origine, le déploiement du télétravail avait fait naître chez les aménageurs l'espoir de décongestionner l'heure de pointe et de rendre la circulation plus fluide, en particulier dans les grandes villes. Or cette ambition n'a jamais vraiment été satisfaite. L'analyse des effets du télétravail sur la mobilité quotidienne demande d'élargir la focale au-delà du seul impact sur les trajets domicile-travail.

En éliminant une partie de ces déplacements, le télétravail produit en effet un nouveau contexte favorable au redéploiement des activités quotidiennes autour du lieu de vie. La littérature conclut à une atténuation, voire une annulation, des gains réalisés sur les trajets domicile-travail. Le choix modal est un autre aspect que l'adoption du télétravail peut contribuer à faire évoluer. En raison de ces effets « rebonds », il est loin d'être acquis que l'effet du télétravail sur les mobilités

quotidiennes soit bénéfique au plan environnemental. C'est d'autant plus vrai que son adoption, en parallèle, peut s'accompagner d'un souhait de mobilité résidentielle.

Sans que le sens de la causalité soit bien établi, des travaux antérieurs ont montré que les télétravailleurs habitent, en moyenne, plus loin de leur lieu d'emploi que les autres actifs. Par ailleurs, les réflexions actuelles autour du télétravail ne mettent pas seulement les salariés concernés face à des choix stratégiques, mais également les employeurs, à la crise sanitaire s'ajoutant un contexte économique très incertain, propice à engager les entreprises vers des nouvelles façons de penser leur organisation et leur logique d'implantation.

Enfin, il faudra s'assurer que le « vide potentiel » laissé par les télétravailleurs sur les réseaux routiers ne sera pas comblé par les non-télétravailleurs, par un effet de bascule des transports collectifs vers le véhicule particulier dans certaines métropoles.

Tous les intervenants s'accordent à dire que la crise sanitaire offre l'opportunité de penser et de repenser le futur de la mobilité.

Cette première session du séminaire a également été l'occasion de se poser des questions sur les potentielles évolutions en termes de mobilité provoquées par la crise sanitaire. A court et moyen termes, même si la méfiance vis-à-vis des transports en commun diminuera, les experts estiment que l'utilisation de la voiture individuelle demeurera largement plébiscitée. Les changements induits par le premier confinement semblent être pérennes.

En termes de télétravail, Philippe Crist a remarqué que la capacité à télétravailler ne semblait pas uniforme à travers les régions des pays de l'OCDE. A Londres, par exemple, on observe un total de 55% d'emplois télétravaillables contre 30% seulement dans le Nord Est. Des constats similaires peuvent être effectués entre l'Ile-de-France et la Normandie.

De plus, des pays ne permettent pas l'accès au télétravail (comme la Turquie ou la Slovénie). Les experts prédisent également une certaine délocalisation des mouvements autour du domicile et une délocalisation des services des centres-villes dû au désistement d'une partie de leurs populations. La crise provoquera donc des changements structurels de la mobilité dans la répartition des activités, des pôles générateurs et attractifs des transports. Ces constats amènent donc à se poser des questions sur la répartition de l'espace public dans le centre-ville et ailleurs

car si les transports en commun sont très efficients d'un point de vue de consommation de l'espace, ce n'est pas le cas de la voiture qui prend énormément de place.

Se pose également la question du futur des transports en commun dans les zones urbaines et péri-urbaines. La mobilité servicielle peut constituer une réponse. Mais il faut prendre en compte les instances de transport. Il faudrait une refonte des institutions, surtout concernant les Autorités Organisatrices qui devront, à terme, devenir de véritables Autorités Organisatrices de la Mobilité (y compris de tout ce qui se passe sur la voirie).

Selon Alain Sauvant, les progrès des motorisations décarbonées, bien que nécessaires et urgents, ne suffiront pas à atteindre, à eux seuls, la neutralité carbone du fait des empreintes des véhicules et des infrastructures (construction, déconstruction, …), et ce, même dans le meilleur des cas envisageables actuellement.

La mobilité de demain devra donc être plus massifiée, avec une complémentarité à organiser entre voitures partagées, peut-être autonomes, surtout en périphérie et renforcement des transports en commun lourds surtout dans les zones denses. Les investissements structurants en infrastructures doivent donc être réorientés significativement, et ce dès aujourd'hui.

Session 2 : Réinventer ou adapter l'offre ?

La deuxième session de ce séminaire portait plus spécifiquement sur l'offre. Selon Jean Robert, les grands enjeux de la mobilité resteront les mêmes dans la décennie à venir. Ces enjeux sont avant tout climatiques mais pas seulement : ils sont aussi sociaux, technologiques ou économiques. Il apparaît important de les concilier.

La prise en compte des enjeux sociaux et économiques importe un phasage dans la transition vers des modèles plus vertueux environnementalement. Il est important, par exemple, de ne pas provoquer une augmentation des inégalités (nationalement et localement), il faut également générer l'adhésion de la population… Le système économique a aussi des contraintes à prendre en compte et doit avoir une visibilité à court, moyen et long termes. Cependant, il est probable que les crises sanitaires et économiques aient des impacts en révélant l'importance de certaines pratiques et en accélérant certaines tendances déjà en cours.

Les experts de cette session se sont donc intéressés à ces enjeux. Les transports publics, mis en danger par la crise sanitaire mais ayant également montré toute leur résilience, seront un des outils, sans doute le principal, qui serviront d'armature à l'ensemble des autres possibilités de mobilité. Mais ces derniers devront également évoluer afin d'être déployés prioritairement sur les créneaux (territoires, types de trajets) sur lesquels leur efficacité et leur efficience est la plus importante vis-à-vis des objectifs priorisés.

Tout d'abord, les participants du Wébinaire se sont questionnés sur la manière dont il était possible de couvrir les déficits de la crise. Selon Stephen Perkins, la réponse semble être celle d'une couverture par le contribuable et la tarification, seul moyen possible pour respecter les objectifs de la LOM. Les mesures peuvent alors être les suivantes : des taxes et des emprunts par les Régions, des taxes par les Collectivités, le VM, l'arrêt de la tendance vers la gratuité, la substitution par des tarifs solidarité ou encore la tarification des heures de pointe.

Les enjeux de l'offre de mobilité sont donc aussi ceux d'une décarbonation rapide, tout en assurant une équité sociale et territoriale. Une analyse spatiale des déplacements montre où sont les enjeux et les solutions pour y répondre. Une partie importante de la solution concerne les mobilités partagées, qui ont une place à prendre ou à consolider.

Néanmoins, selon Virginie Boutueil, ces modes de mobilités posent des questions sur le type de territoires concernés, sur la complémentarité avec le transport public, sur les besoins en infrastructures, sur l'intégration au MaaS, sur le traitement des données et sur les potentiels effets (sur les pratiques de mobilité, les externalités environnementales, l'accessibilité ou les inégalités sociales par exemple).

De manière plus générale, selon Aurore Fabre-Landry, l'intermodalité peut constituer une piste de réponse pertinente. Il pourrait être possible de favoriser la mobilité combinée (train/TC + vélo notamment) par le biais de 3 stratégies :

- B+R (Bike and Ride) - pour garer son vélo à proximité d'un pôle de transport ;
- Embarquement vélo à bord des trains et TC ;
- Location de vélos en gare pour le dernier kilomètre.

De même, les enjeux de *Mobility as a Service* (MaaS) évoqués plus haut sont intéressants et plébiscités par la population. La deuxième mesure qui favoriserait le plus l'usage des transports publics serait, selon un sondage réalisé par l'IFOP, la création d'une billetterie intégrée à l'échelle régionale voire nationale (juste derrière une baisse du prix des transports publics).

D'autres pistes de solutions, d'autres instruments ont également été évoqués. Les présentations ont abordé les instruments de gestion du trafic, de la planification intégrée de l'utilisation des terres et de la fourniture de stationnement, la tarification de l'utilisation des routes, la tarification de la congestion…

Enfin, D. Royoux a développé son analyse de la mobilité collective à l'épreuve de la « désynchronisation des temps ». Des actions de décalage des cours universitaires (expériences réalisées à Poitiers, Montpellier et Rennes notamment) ont pu mettre en évidence l'impact de la conciliation des temps sociaux sur les heures de pointe, la congestion…

Une question qui se pose alors est celle du financement afin de déployer ces mesures en 5 ans et non en 30 ans. Selon les experts, cela nécessite une rupture avec la tendance actuelle en matière de tarification des transports en commun et de la mobilité en général. Selon Jean Coldefy, la pensée française « interdire et subventionner », bien illustrée par les ZFE, n'est peut-être pas la plus efficace pour atteindre nos objectifs environnementaux et de cohésion sociale et territoriale.

Au niveau international, l'exemple suédois, rapporté par John Hultèn est intéressant. Trois politiques ont été particulièrement mises en avant pour répondre à la crise sanitaire. Des contrats innovants pour les services de transport public ont été créés, Stockholm et Göteborg ont mis en place un système de tarification de la congestion, et des services de mobilité combinés incluant les nouvelles tendances organisationnelles ont été développés.

En définitive, selon les experts, trois scénarios s'offrent au monde de la mobilité de demain :

- L'ultra-mobilité ;
- L'alter-mobilité ;
- La proxi-mobilité.

Les deux derniers scénarios présentent des intérêts, qu'ils soient environnementaux, sociaux ou économiques.

Session 3 : Financement et tarification

Cette troisième session du séminaire a permis de s'interroger sur l'avenir des transports en commun en ce qui concerne le financement et la tarification. Selon Vincent Kaufmann, la crise sanitaire a transformé la mobilité dans le monde et en France.

Il est possible de constater une substitution de la mobilité spatiale par la mobilité virtuelle, une évaporation de certains déplacements, un changement de portée spatiale des mobilités, des reports modaux, les prémisses d'une délocalisation résidentielle généralisée.

A plus long terme, cette crise amène à se questionner sur une transformation potentiellement durable de nos modes de vie, sur un changement de forme des mobilités liées au travail et aux loisirs, sur une régulation de l'aérien, et sur des nouvelles dynamiques géographiques. La crise sanitaire crée donc l'opportunité d'une rupture avec le modèle de financement des transports en commun pré-existant. Les travaux internationaux de Julien Ware permettent de mettre en évidence une pluralité de situations et de modes de financement à travers l'Europe. Chaque pays possède son propre cadre de financement et d'organisation administrative.

La crise a permis de révéler des problèmes cachés (bilan budgétaire, dettes, …). Néanmoins, la pression fiscale sur tous les pays est énorme. A titre d'exemple, le scénario médian pour Londres serait une chute structurelle de 20%, estimée entre 1 et 2 milliard(s) de £ chaque année.

Concernant la tarification, Philippe Poinsot rappelle que les recettes tarifaires n'ont pas suivi la hausse des coûts d'exploitation (au moins dans les grands réseaux). Les tarifs n'ont que faiblement augmenté et les objectifs ne sont pas toujours clairs. Les coûts d'exploitation, quant à eux, ont fortement augmenté pour diverses raisons (développement de l'offre, extension des périmètres des AOM…).

Le R/D français apparaît relativement bas par rapport à d'autres pays, européens ou non. De plus, une tendance à la gratuité devient de plus en plus prégnante. Des réflexions doivent alors être menées. La tarification optimale a des limites, notamment financières, puisque le déficit est financé par l'Etat sous la forme de prélèvements obligatoires. Plusieurs autres possibilités de tarification ont été étudiées par les experts présents au Wébinaire : la tarification au coût moyen, les tarifs binômes (avec une part fixe et une part variable), l'application du Yield Management…

Selon les intervenants, il est important de considérer tous les enjeux qui gravitent autour de la tarification : c'est un outil de financement et de couverture des coûts, d'orientation des choix des usagers ou consommateurs, de redistribution des ressources …

D'autres réflexions ont été menées sur la tarification. Selon Olivier Paul Dubois-Taine, cette dernière devrait prendre en compte 3 composantes : la capacité contributive des voyageurs transportés, une contribution des voyageurs automobiles au titre de la fluidité du trafic et une subvention d'équilibre à laquelle contribueraient les activités du territoire de mobilité. A l'horizon de 10 ou 15 ans, les systèmes tarifaires à mettre en place ou à conforter seraient fondés sur les trois mécanismes suivants : tarifer l'énergie de motorisation des véhicules, tarifer l'usage quotidien des réseaux routiers locaux, tarifer l'encombrement automobile de l'espace urbain dense. Enfin, concernant le financement, si la marche vers la gratuité continue à ce rythme, comme il sera difficile d'accroître le VM (masse et taux) la solution la plus simple sera d'affecter des recettes fiscales aux TCU, comme une part de la TICPE par exemple.

Sinon, une autre solution serait de changer les pratiques et le cadre législatif et réglementaire pour assurer un financement pérenne des mobilités urbaines (élargir le champ des AOM à toutes les mobilités, promouvoir une tarification systématique des usages de la route, renforcer le rôle des AOM dans la régulation du bien public que sont les données).

De manière générale, selon Yves Crozet, la « crise » du financement des TCU est un « marronnier » du monde des transports. Une autre solution pour augmenter la fidélisation des usagers des TCU et donc les recettes voyageurs serait que les AO créent l'opportunité d'un changement d'échelle et de nature. Elles doivent pouvoir contrôler ce qui se passe sur le réseau dans son ensemble. C'est la seule manière de réguler ce bien commun qu'est « l'accessibilité urbaine durable ». Elles doivent pouvoir transformer les données en bien public local *via*la mise en place d'une plateforme publique.

Selon Mathias Reymond, il est également important de favoriser le report modal. Depuis le début des années 2000, on connait un infléchissement des politiques urbaines favorables à l'automobile. Mais aujourd'hui en France, 50% des déplacements de moins de 3km se font encore en voiture. Pour inciter au report modal, les autorités pourraient agir :

- Sur la demande avec des instruments réglementaires (interdiction, circulation alternées, normes), des instruments tarifaires (taxes, péages urbains), et de l'information (développement des applications numériques en temps réel) ;
- Sur l'offre, en proposant d'autres modes, renforcer les transports en commun (fréquence, baisse du tarif - sans pour autant aller vers la gratuité -, et agrandissement du réseau), faciliter l'accès au vélo.

La solution consiste à combiner des instruments « désincitatifs » (restriction de la voiture en ville) avec le développement de modes alternatifs « rapides et fiables » puisque le principal critère dans les choix de déplacement est le "temps".

Enfin, selon Laurent Chevereau, la question du numérique au service de la mobilité urbaine durable apparaît essentielle. Malgré un contexte technologique et réglementaire favorable, le MaaS peine à trouver un modèle économique viable. Cette quadrature du cercle invite à penser à de nouveaux modèles, en élargissant le périmètre pour sortir du monde des transports et de la mobilité. Mais plutôt que de concevoir le MaaS comme un projet à financer, il s'agit peut-être d'en faire un outil au service des politiques publiques (pour favoriser l'inclusion, l'intégration des politiques de tourisme, l'intégration des transports de santé, …).

Table ronde du Webinaire : les enjeux ferroviaires

Participants :

Philippe Duron, Anne-Marie Idrac - ex-Ministre et ex-Présidente de la SNCF et de la RATP, Noël de Saint Pulgent - Inspecteur général des finances, ancien administrateur de la SNCF, membre du Conseil scientifique de TDIE, François Guénard - Associé chez Roland Berger, Bernard Soulage - Président du conseil scientifique du GART

Sur la question du financement :

Anne-Marie Idrac rappelle que le Versement Mobilité est un « trésor national » car il est affecté. Dès lors, il est important de ne pas abandonner cette ressource même si le télétravail semble distendre le contact avec l'employeur. Des redevances sur la voirie ou le stationnement, pour être crédibles, doivent être acceptables. Il ne faut pas que le Versement Mobilité crée des discriminations comme peuvent le faire les péages urbains à l'encontre des péri-urbains. Il faut trouver des contreparties en amélioration de la qualité de service, proposer une offre alternative avant la mise en place…

Sur la question des investissements :

Bernard Soulage a plusieurs remarques :

- **L'horizon que l'on se donne pour les investissements** est très important. Il donne l'exemple du Lyon-Turin. Il est également important de mesurer l'impact écologique et géostratégique ;

- Il évoque l'énormité des coûts d'amélioration pour les secteurs de type TER et le fait, qu'aujourd'hui, les travaux nécessaires n'ont pas été réalisés. Pour des sommes considérables, nous avons encore une desserte peu performante. Il faut trouver des systèmes plus légers, moins coûteux et pénalisants en termes de signalisation. Il est par ailleurs certain qu'aucune région ne se lancera dans de nouveaux investissements dans la situation actuelle pour les dessertes qu'il reste à promouvoir. Il est donc essentiel de trouver un **abaissement radical du coût du kilomètre**, très prohibitif. Ces solutions doivent être trouvées aussi bien sur le non-ferroviaire que sur le ferroviaire ;

- Les ressources pour ces investissements pourraient provenir de **péages urbains**. Il y aurait un équilibre économique évident si un péage urbain était mis en place dans une ville comme Grenoble par exemple. Malgré tout, c'est une idée difficile à accueillir en France même si la législation le permet ;

- Une autre solution est celle de la **carte intermodale**. A cette condition-là, acceptable politiquement comme socialement, un équilibre économique peut également être trouvé ;

- Au niveau du financement européen, Anne-Marie Idrac est frappée par l'ancrage de l'**esprit de subsidiarité** chez nos partenaires. Mais la France fait face à un autre problème. Quand bien même l'Europe accepte de financer à hauteur de 50% certaines infrastructures déterminantes (nœuds ferroviaires notamment), rien ne bouge en France.

Sur la question de l'amélioration du service TER :

Noël de Saint Pulgent a plusieurs remarques :

- Diagnostic : le coût de production train-km est beaucoup plus important en France qu'en Allemagne par exemple. Pourtant, on observe qu'il y a en moyenne 80 voyageurs par TER en France contre 82 en Allemagne. De même, le taux de recettes au train-km n'est que légèrement plus élevé en Allemagne. Donc le problème français est différent : les TER sont considérés comme des trains de la vie quotidienne, or les abonnés ne représentent que la moitié des voyages (**49% d'abonnés contre 51% d'occasionnels**). Et la tarification se fait beaucoup en fonction des trajets du quotidien. De plus, la structure des coûts est très préoccupante.

Par exemple, si les contributions allemandes, rapportées au train-km, sont passées en moyenne de 9 à 9,1 en 20 ans (donc relative stabilité) alors que le trafic s'est développé de 2% par an, ce n'est pas le cas en France. Grâce à l'effort des Régions, le trafic TER a explosé (+ 6% / an jusqu'en 2015) mais les contributions sont passées de 10,2 à 16,8€ par km.

Donc il y a un **écart important en termes de contribution publique entre l'Allemagne et la France.**

Noël de Saint Pulgent évoque plusieurs pistes de réflexions :

- En moyenne, on arriverait à 2h de travail par jour pour les conducteurs parce que la SNCF a une organisation basée sur l'heure de pointe du matin et du soir et qu'elle ne dispose que de peu de personnel interchangeable (donc nécessité de recruter plus de conducteurs en service et plus de matériel roulant). **L'interchangeabilité du personnel** constitue donc une piste d'amélioration importante ;

- En France, on arrive à un résultat de 120 000 km annuel par unité de matériel contre 175 000 ailleurs en Europe. On n'a donc **pas su densifier** comme il fallait ;

- La **répression de la fraude est** aussi une amélioration potentielle ;

- Il faut viser une **augmentation de la productivité (**roulants + maintenance) ;

- La mise en concurrence devrait, de toute évidence, permettre des progrès significatifs. Dans les conventions conclues entre les Régions et la SNCF, il est possible de constater que les Régions assument 80 à 90% des risques commerciaux. Il y a donc également un progrès à faire de la part des opérateurs.

Sur la question de l'avenir et de l'amélioration de la productivité des petites lignes (lignes 7 à 9 ou LDFT)

François Guénard apporte quelques pistes de réflexion sur ce sujet :

- Dans le cadre d'une étude sur les Trains d'Equilibre du Territoire (TET) dont la responsabilité est partagée entre l'Etat et les Régions), son groupe de travail a pu réfléchir sur l'avenir de ces lignes et sur la manière dont il était possible d'augmenter leur productivité.

Un travail d'objectivation a été réalisé pour identifier les domaines dans lesquels le ferroviaire pouvait être pertinent et à quel coût. François Guénard a pu réaliser une typologie de ces lignes :

- Celles déjà rentables et qui le deviendraient davantage avec une simple action sur l'offre (plus de cadence, plus de fréquence, et offre plus qualitative) ;
- Celles qui n'étaient pas rentables mais qui bénéficiaient d'un tronçon dominant rentable ;
- Celles qui n'étaient pas rentables mais pour lesquelles les offres parallèles de transport n'étaient pas satisfaisantes et qu'il fallait donc maintenir ;
- Celles qui étaient très loin de la pertinence économique et pour lesquelles la réflexion du passage à d'autres modes était inévitable.

Ce qu'il faut retenir de cette méthodologie et de cette typologie c'est que **pour se projeter sur la question des petites lignes, il n'y a pas de « levier magique ». Il faut réaliser un travail granulaire et réaliser des choix entre les trois premières options évoquées plus haut.**

- **Anne-Marie Idrac** va dans le même sens que **François Guénard**. Selon elle, la réalité est qu'il existe des endroits qui nécessitent d'importants montants d'investissements et d'autres non. Adopter une telle approche granulaire est, certes, moins spectaculaire, néanmoins, c'est une approche qui correspondrait bien au sens des réalités qui anime la mission de M. Duron.

Sur la question de la productivité de la SNCF :

Les intervenants semblent tous du même avis : la **SNCF est confrontée à des problématiques de productivité**. Bernard Soulage évoque des problèmes liés aux primes des cheminots, des problèmes liés à la réalisation de la maintenance en journée…

- **François Guénard** rappelle également que lorsque la SNCF est « sous pression » elle est capable d'améliorer son organisation du travail. C'est notamment ce qu'elle a fait avec **OuiGo** (maintenance la nuit, conception de l'offre va avec la conception de la maintenance…).
- Néanmoins, **Bernard Soulage** rappelle que les **comparaisons internationales** et particulièrement avec l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, **ne sont pas toujours pertinentes** dans la mesure où elles n'intègrent pas les très grandes différences entre le maillage urbain et l'organisation du territoire typiquement français.

Sur le partage des compétences par rapport aux régions :

- Selon tous les intervenants, les régions gagneraient à être des opérateurs de mobilité qui engloberaient une **compétence sur la route**. Elles seraient alors capables d'avoir une vision d'ensemble et de faire des choix (exemple de l'Ardèche donné par Bernard Soulage).

- Selon **Noël de Saint Pulgent**, il faudrait aller vers des **solutions de partage de compétences simples.** Tout ce qui est gains sur les TGV, les TET et les principales lignes de fret, ce serait l'Etat. Tout ce qui concerne les TER reviendrait aux régions.

- **Anne-Marie Idrac** soulève toutefois le problème de la **collecte et du partage de données**. Avec le RGPD, ce n'est pas si simple.

Remarques générales sur le rapport :

- **Anne-Marie Idrac et François Guénard** conseillent d'adopter une approche fragmentée, qui correspondrait bien au sens des réalités de la mission Philippe Duron.
- De même, **Anne-Marie Idrac** conseille, sur ce qui concerne les solutions technologiques, de ne pas risquer d'être « déceptifs ». Il faut également être sur du **court-terme** et **pragmatique**.

- Les trains autonomes, l'hydrogène, etc, sont des solutions qui pour le moment ne lui semblent pas **applicables**. Elle préconise donc le pragmatisme et la **faisabilité**, au risque de rendre un rapport quelque peu « décevant ».

ANNEXE 4 : Evolution du transport régional (TER)

I. Propos introductif

L'enjeu de cette note est de se pencher sur la situation du Transport Express Régional (TER) qui a connu plusieurs perturbations au cours des 20 dernières années : le transfert de compétences aux régions (2002), l'ouverture à la concurrence 2017 ainsi que la crise sanitaire de la Covid19.

Le TER désigne tous les transports régionaux par trains et par cars réalisés par SNCF Voyageurs[64] (sauf en Ile-de-France et en Corse).

Le service TER représente 1M de voyageurs par jour. A titre de comparaison, les Transiliens concernent 3,2 millions de voyageurs par jour. La distance moyenne des voyageurs des services conventionnés est, selon l'Autorité de Régulation des Transports, de 50km pour les TER. Sur la période 2002 - 2017, l'offre des TER est passée de 138 tKm à 175 tKm. Sur 20 489 kilomètres de chemin de fer, 11 853 sont électrifiés. L'âge moyen des trains TER est en diminution sur la période 2012 - 2016 (de 16 ans à 12 ans en moyenne). La période 2012 - 2018 est marquée par la diminution des cars, en passant de 24,3 cars-Km à 17,9 cars-Km. Actuellement, le service TER représente environ 7 000 trains et 1 300 cars (87% de ce matériel appartient à SNCF Voyageurs). En 2017, la marge opérationnelle de ce service s'est établie à 231 millions d'euros, soit 5.6% du chiffre d'affaire. Les régions sont autorités organisatrices des services régionaux des transports ferroviaires de voyageurs. Elles assurent ainsi l'organisation de 8 000 trains régionaux par jour. Après avoir largement augmenté leur offre de transport, les régions devenues AOT[65], l'ont stabilisée entre 2012 et 2018. Elles ont poursuivi leurs efforts sur le renouvellement du matériel roulant (3.3Mds€ entre 2012 et 2017) permettant un rajeunissement et une modernisation du parc. Mais le fait le plus notable sur cette même période est l'engagement de plus en plus marqué des régions dans les investissements sur le réseau ferré régional

64 SNCF Mobilités est devenu SNCF Voyageurs depuis le 1er janvier 2020.
65 Maintenant AOM

et les gares, l'objectif étant d'améliorer le service rendu aux clients. Le total de ces investissements a atteint environ 2.1Mds€ entre 2012 et 2017.[66]

I. Les évolutions de la fréquentation et l'impact de la Covid19

A. La fréquentation des TER sur le temps long

La fréquentation des TER sur les 20 dernières années a augmenté, malgré un faible taux d'occupation des trains. Le TER reste, tout de même, très loin derrière l'automobile pour les transports intérieurs. Le tableau suivant permet de mettre en évidence cette augmentation de la fréquentation sur la période 1997 - 2007.

Evolution de la fréquentation des TER entre 1997 et 2007

En milliards de voyageurs x km	1997	2007	Var. 2007/1997
TER	7,5	11,6	55 %

Source *: Comptes transports 2008 (cité par le rapport Haenel)*

Sur la période suivante (2009 - 2019), on remarque une augmentation plus importante encore de 20%, malgré des disparités selon les années.

66 *Les Transports Express Régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence : Des réformes tardives, une clarification nécessaire,* Rapport public thématique, Cour des Comptes, 2019

Evolution de la fréquentation des TER entre 2009 et 2019

En millards de voyageurs x km	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TER	12,7	12,7	13,3	14,0	13,8	13,5	13,4	13,0	13,7	13,8	15,3

Source *: Union Routière de France, 2020*

Cette augmentation de la fréquentation trouve plusieurs justifications : la recomposition de l'offre, la rénovation des gares ou encore le renouvellement du matériel roulant. Une autre raison est l'environnement économique et écologique plus favorable au transport ferroviaire, notamment à cause des contraintes liées à l'utilisation de la voiture (congestion, hausse du prix du carburant, raisons environnementales). Enfin, une raison majeure de l'augmentation de la fréquentation réside dans la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de politiques tarifaires en faveur des usagers. On constate d'importantes politiques de réduction tarifaire pour inciter à l'utilisation des TER et également une évolution de la tarification monomodale et intermodale applicable aux TER : déplacements de travail, élargissement du champ des tarifs attractifs, tarifs régionaux de loisir, tarifs sociaux. Il est important de rappeler aussi la création de solutions tarifaires multimodales associant TER et transports urbains et interurbains**.** Au total, l'usager bénéficie de la prise en charge de plus de 80% du coût total par des subventions publiques.

Toutefois, cette augmentation globale masque d'importantes disparités régionales. Ce sont les transports périurbains qui connaissent la plus forte croissance. *A contrario*, les déplacements en zones rurales se développent beaucoup moins. On constate également un problème au niveau du taux d'occupation des TER : **26%** en moyenne alors qu'il y a des problèmes de surcharges fréquentes en période de pointe.

De même, il existe d'importantes disparités entre les lignes. Certaines lignes se distinguent par leur très faible taux de fréquentation. En 2016, 285 gares accueillaient en moyenne moins de 3 voyageurs par jour. Néanmoins, le chiffre moyen de fréquentation se situe autour de 80 voyageurs de bout en bout pour les TER, un résultat très proche de celui allemand qui totalise 82 passagers pour ses trains régionaux.

B. L'impact de la Covid19

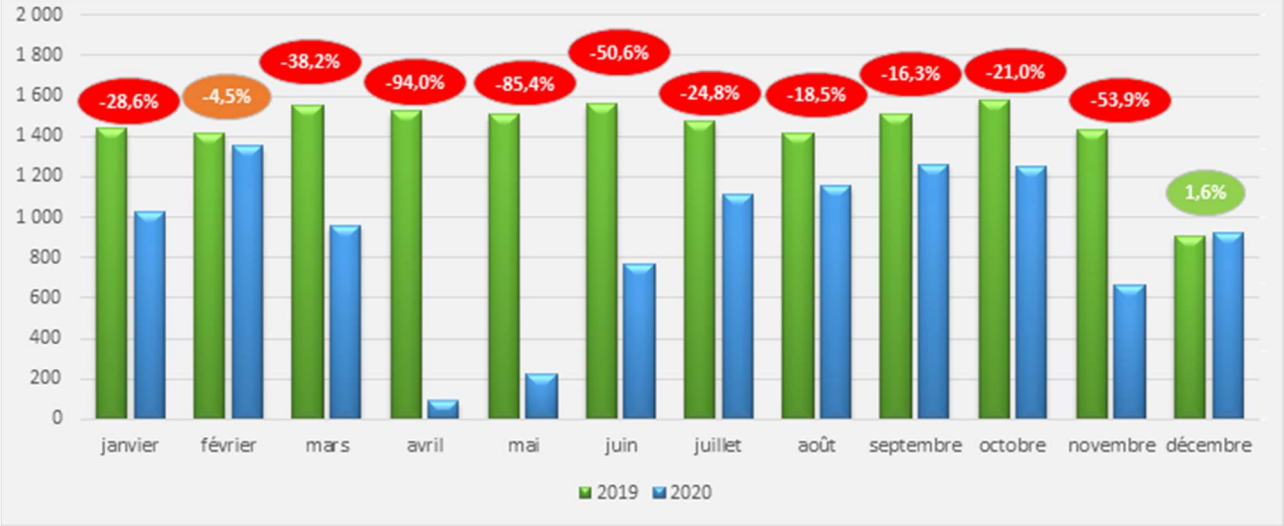
Selon SNCF Voyageurs comme les Autorités Organisatrices, l'année 2020 aurait été fortement marquée par la crise sanitaire en termes de fréquentation.

La Covid19 aurait deux conséquences principales sur la mobilité qui posent des questions sur son évolution à long terme. Tout d'abord, elle aurait un impact sur les déplacements de proximité. Lors du 1er confinement, une diminution des voyages et notamment de ceux en pointe a été constatée. Cette baisse peut être rapprochée du développement du télétravail. La crise sanitaire aurait également un impact sur la mobilité longue distance.

La crise sanitaire a marqué un coup d'arrêt de la fréquentation du TER, après une année 2019 où la fréquentation des TER a augmenté de 10,5% (contre une moyenne annuelle de +3,1% depuis la régionalisation alors que le niveau d'offre a augmenté en moyenne de +1,3% par an). En 2020, et sur l'ensemble du réseau exploité par SNCF, l'opérateur relève une perte de fréquentation de 42% (toutes activités confondues)[67]. En ce qui concerne plus spécifiquement les TER, SNCF Voyageurs constate une baisse de 43% des recettes tarifaires par rapport à l'année 2019. Au total, sur l'année 2020, la Covid19 a causé 550 M€ de pertes de recettes tarifaires (Régions de France estime les pertes de recettes d'exploitation à 640M€) mais aussi 250M€ d'économie de coûts (Régions de France estime la baisse des charges à hauteur de 340M€) donnant un solde net pour les régions de 300M€ de pertes (même résultat final de perte « nette » de recettes pour Régions de France).

67 Chiffre donné par SNCF Voyageurs lors de l'audition du 20/01/2021

Fréquentation mensuelle TER (en millions de voyageur-km)



Source : *SNCF Voyageurs*[68]

Selon l'AdCF, on peut observer une grande diversité de situations, selon l'intensité de la Covid19, la nature des tissus d'activités (tertiaire, industriel, …). Les comportements de mobilité ont été hétérogènes. En 2020, la Covid19 a eu un impact sur le versement mobilité (dépôts de bilans, structuration de l'activité économique sur le territoire…). Enfin, le retour de la confiance dans les transports en commun est très variable d'un territoire à un autre.

68 Les données des mois de décembre 2019 et janvier 2020 sont impactées par le mouvement social contre la réforme des retraites.

Les données TER 2019 sont retraitées des trains normands ex-Intercités qui ont été transférés à TER au 1/1/20, pour comparer des périmètres comparables.

Tableau détaillé des baisses de recettes et de charges (exprimé en M€, actualisation au 8 février 2021)

	Contrib. d'exploit. hors covid	Baisse de l'offre		Baisse des recettes		Baisse des charges						
		1er conf.	2ème conf.	en M€	en % des recettes	exploit. trains non circulés	masse salariale	péages	effort comp. de SNCF	charges nouvelles covid	TOTAL	en % de la contrib.
Auvergne-Rhône-Alpes	521	12%	95%	100	42%	12	11,8	31	(négo)	3,1	52,9	12%
Bourgogne-Franche-Comté	240	(nc)	67%	35,3	41%	8,3	4,1	15,5	0,3	1,7	26,5	11%
Bretagne	101	33%	75%	17,5	38%	3,1	1,7	5,2		0,5	9,5	10%
Centre-Val de Loire	207	16%	76%	69	48%	7,8	3,6	15,5	0	2	18,8	11%
Grand Est	460	45%	80%	84	45%	14	6	27	12	3,5	55,5	14%
Hauts-de-France	493	14%	70%	83	46%	26,7	7	32,4	8	3	63,1	9%
Normandie	160	46%	69% sem / 58% we	112	50%	9,2	4	13,7		2	34*	21%
Nouvelle-Aquitaine	300	(nc)	(nc)	36	39%	6	6,5	17,7		2	28,2	11%
Occitanie	307	22%	70% sem / 30% we	33	45%		4,7	13		1,5	16,2	6%
Pays de la Loire	159	15%	70% sem / 50% we	25	40%	1	2	12		0,9	14,1	10%
Sud	300	20%	85%	44,8	41%	6,2	3,5	9,7	0	2,5	16,9	7%
TOTAL	3251	25%	78%	639,6	44%	94,3	54,9	192,7	20,3	22,4	339,5	10%

Source *: Régions de France*

L'impact sur les mobilités a été très important sur les transports urbains (10 000 voyages par jour lors du premier confinement à Dunkerque contre 65 000 habituellement, par exemple). Mais le service TER a aussi souffert de l'épidémie. En Nouvelle Aquitaine, l'épidémie a causé un arrêt brutal des dynamiques. Entre 2017 et 2019, la fréquentation dans les TER augmentait de 10%. Il y a donc eu une réelle dynamique pendant 3 ans qui a permis de mettre en place un certain nombre de dispositifs. Mais sur 2020, la fréquentation a chuté de 30 à 35% causant des pertes de recettes abyssales (34M€). Pour Grand Est, au 8 février 2021, l'épidémie serait responsable d'une baisse de recettes de 84M€ (-45%) mais aurait également occasionné plus de 5M€ de dépenses supplémentaires. La région a également bénéficié de 27M€ de baisse de frais de péage.

Début 2021, on retrouve un plan de transport normal sauf en Normandie, en Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté qui se situent plutôt autour de 80%. En janvier, on pouvait constater une fréquentation de l'ordre de 50% de la normale (et ce avant la généralisation du couvre-feu à 18 heures qui a un impact en semaine mais aussi le week-end).

Il est également important de rappeler que les 11 conventions TER ont été renégociées ces dernières années pour une durée de 7 ans en moyenne. Elles prévoyaient, parmi les cas de force majeure, la pandémie. **Les objectifs de recettes prévues dans les conventions sont suspendus dans ce cas et la région doit prendre en charge l'impact de la pandémie**. Lorsque le service n'est pas réalisé, la région bénéficie d'une réfaction de charge. Suite aux échanges avec Régions de France en fin d'année, la SNCF a accepté de restituer 100% du chômage partiel perçu par TER lors du premier confinement aux régions, soit la moitié des 600 M€ de pertes de recettes en 2020. Lors du premier confinement, l'offre a été réduite à 15/20% avant de revenir à un service normal en juillet ; lors du deuxième confinement, l'offre a diminué au maximum de 20 à 25%. Mais les impacts différenciés d'une région à l'autre, non exposée aux mêmes risques de recettes en fonction des trafics, et de la performance commerciale observée durant l'été, peuvent amener des situations actuellement litigieuses, voire de refus de négociation de la part de l'opérateur, ou s'inscrire dans le cadre global de renégociation de convention/revoyure. Dans le cadre de l'accord de méthode Etat-Régions, les régions, hors Ile-de-France ont obtenu une aide sous forme d'avances remboursables de 600M€ destinée à compenser de 50% les pertes de recettes commerciales dues la crise. Pour autant, ce montant ne constitue pas un mécanisme assimilable à une « avance directe » au regard des pertes nettes de recettes. Il s'agit plutôt de crédits d'investissement qui s'inscriront dans les budgets 2021-2022 des régions sous la forme d'autorisation d'engagement et dont les crédits de paiement s'étaleront sur un ou deux exercices complémentaires.

En 2021, l'effet est très différent : 20 à 25 % de pertes de recettes étaient anticipées, mais ces dernières risquent d'être beaucoup plus importantes. Selon les projections de Régions de France, sur la base des prévisions de fréquentation pour 2021, les risques de pertes de recettes peuvent être estimés pour 2021 entre 330-350M€ pour les TER. Les pertes de recettes pour 2021 sont à *minima* estimées à 20% par la majorité des régions. Toutefois, plusieurs régions (4) font apparaître un risque d'exposition aux pertes de recettes plus importantes (jusqu'à 45% des recettes), y compris, dans quatre cas, avec un plan de transport déjà adapté sur le premier semestre 2021, et dans un cas, un plan de transport adapté sur l'année (entre -10% et -30% de l'offre sur 2021).

II. La qualité et la productivité du service TER

A. Le bilan de la qualité du service

Sur les 20 dernières années, il est également important de noter une montée en qualité de service. Cette évaluation de la qualité de service est prévue par les conventions entre la SNCF et les régions. Le contenu de la clause contractuelle[69] est variable selon les régions mais il couvre, généralement, la qualité de service dans les trains et dans les gares, la régularité et la ponctualité, l'information, l'accueil du client et parfois l'accessibilité. Cette évaluation est réalisée différemment selon les conventions (réalisée par les usagers eux-mêmes, par la SNCF sur la ponctualité par exemple, par la région ou par un tiers). De plus, chaque année est réalisée une enquête de satisfaction sur 200 axes TER auprès d'environ 66 000 voyageurs.

En 2019, le taux d'annulation des TER à l'échelle nationale a enregistré une légère hausse[70], à 2,3% (contre 2,1% en 2018), proche de son pire niveau constaté en 2013. Dans le même temps, le taux de retard a nettement baissé à 7,8% (contre 9,6% en 2018), atteignant ainsi son meilleur niveau depuis 2013. Les infrastructures sont globalement de mauvaise qualité ce qui explique l'accroissement des travaux de rénovation. En 2018, le réseau dégradé concernait 9 137km sur les 20 489km. Néanmoins, les retards peuvent avoir des origines multiples (retard dans la mise à disposition du matériel par les ateliers de maintenance, absence d'un conducteur…). Selon la Cour des Comptes, les conventions entre la SNCF et les régions sur la non-réalisation et la qualité du service semblent insuffisamment incitatives.

Toutefois, ici encore, il est important de relever les importantes disparités entre les régions et entre les lignes. Par exemple, le taux d'annulation de 2019 le plus faible est de 1,4% pour les régions Bourgogne-Franche-Comté. Mais il atteint 3,7% en région PACA et 3,0% en région Occitane. De même, concernant le taux de retard[71], la Bretagne affiche le plus faible taux avec 4,2% de circulations TER en retard, contre 10,6% en région PACA. On observe par ailleurs que les régions dont les services TER sont les moins ponctuels en 2019 ont toutes été impactées par des événements météorologiques défavorables. Les causes des perturbations peuvent être multiples

69 Les engagements contractuels traduisent la politique de transport de la Région sous forme de cahier des charges et contribuent à organiser le cadre durable des relations entre les Régions et les Activités TER.

70 Cette hausse peut être partiellement expliquée par les grèves de la fin de l'année 2019 contre la réforme des retraites.

71 La définition d'un retard retenue par la SNCF varie selon les lignes : au moins 5min pour les Transiliens et les TER, 10min pour les Intercités de jour et 15min pour les trains de nuit et entre 5 à 15min pour les TGV selon leur temp de parcours total.

mais on note toutefois une importante augmentation des causes « externes au transport » qui représentent 30% des causes de retard au niveau national (notamment les grèves).

Un autre élément qui joue sur la qualité du service concerne le parc de matériel roulant. Le parc des TER est relativement ancien. Si l'infrastructure du réseau est âgée en moyenne de 21 ans pour les lignes à grande vitesse, elle l'est de 37 ans pour les petites lignes classées UCI 7 à 9 qui représentent une partie non-négligeable du réseau ferré TER. Toutefois, il convient de rappeler que les Régions ont largement renouvelé le matériel roulant depuis 2002, qui est donc souvent plus récent que l'infrastructure.

Pour prendre l'exemple de la région PACA en 2018 :

- 12 000 usagers questionnés ;
- 80% satisfaits (-2%) ;
- 87% satisfaits de leur expérience en gare ;
- 79% d'appréciations positives sur l'accueil ;
- 79% d'appréciations positives sur la propreté ;
- 90% satisfaits de leurs parcours à bord ;
- 26,5 ans de moyenne d'âge du matériel roulant[72] ;
  - Avec d'importantes disparités (3,5 ans pour les Z55500 et 45,6 ans pour les BB67400),
  - Parc composé de 84 Corails dont l'âge moyen est de 38,8 ans.

Les axes d'amélioration qui ont été relevés concernent la ponctualité (l'amélioration de la régularité), la robustesse de conception, la disponibilité et la fiabilité du matériel roulant.

B. Le bilan de la productivité du service

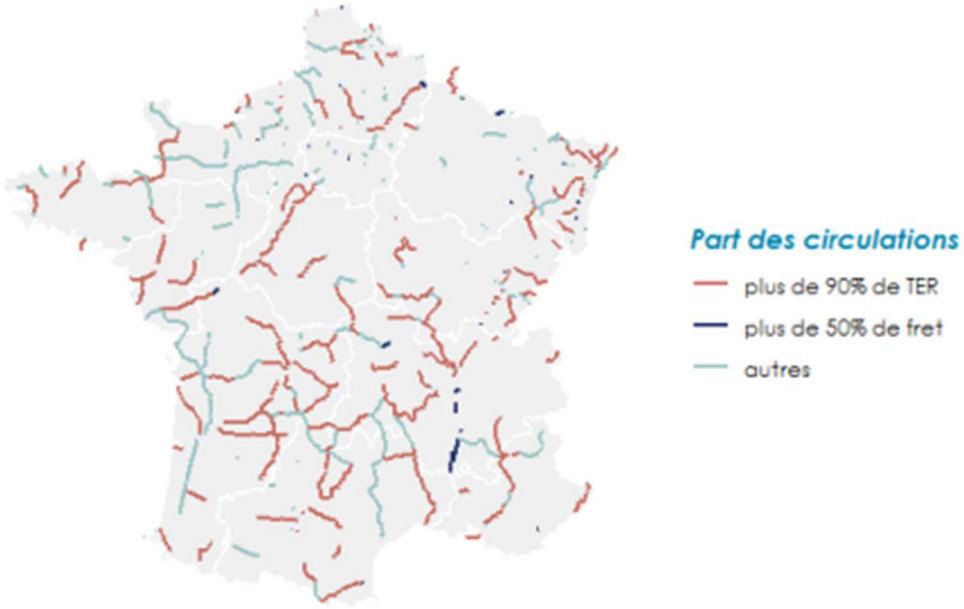
Les lignes de desserte fine du territoire posent des questions en termes de productivité. En effet, d'un point de vue global, 90% des trains (tout confondu) circulent sur 50% du réseau.

Le rapport Philizot sur le devenir des lignes de desserte fine des territoires est évocateur des problèmes de productivité et de qualité qui affectent le service TER. Les lignes UIC 7 à 9, qui

72 L'offre TER a augmenté pour l'ensemble des régions en trains.km (hors région PACA) et en capacité d'emport (+3,9%) entre 2018 et 2019. Ceci pourrait expliquer en partie cette moyenne d'âge élevée.

représentent 40% du réseau national exploité (12 047km / 28 364km), sont composées à 78% de voies uniques, à 85% de voies non-électrifiées. 50% du réseau est emprunté par moins de 18 trains par jour, moins de 1 300km accueillent plus de 24 TER par jour et au moins 10 trains nationaux et 10 trains de fret. Seulement 10% des lignes dépassent 700 000 voyageurs par an alors que 24% des lignes ne dépassent pas les 100 000 voyageurs par an. Ces LDFT accueillent 17% du trafic de trains régionaux. Selon l'ART, en 2019, le TER représentait plus de 80% des trains-km sur ces LDFT. Le réseau est également âgé : près de 40 ans pour la voie et les rails. Cette vétusté explique en grande partie les ralentissements et les fermetures.

Nature de l'utilisation des lignes de catégorie 7 à 9



Source *: ART d'après SNCF Réseau, période 2017-2019*

Ce réseau est massivement porté par la « sphère Etat » (budget de l'Etat et de SNCF Réseau) à hauteur de 85% des charges d'entretien et un tiers des coûts de renouvellement. Cela représentait 710M€ par an en 2020. Les Régions financent 15% des charges d'entretien *via* les péages et deux tiers des coûts de renouvellement, ce qui équivaut à 280M€ par an. Le besoin de financement global évalué par SNCF Réseau s'élève à 7,6Mds d'€ jusqu'en 2028.

Le devenir des lignes de desserte fine des territoires (LDFT) passe par la définition d'une ambition commune et par un effort à la hauteur de celle-ci posant la question de sa répartition entre les trois financeurs actuels : l'Etat, les régions et SNCF Réseau. Une nouvelle approche semble indispensable si l'on ne veut pas déboucher sur une fragilisation de ces lignes.

Selon l'Autorité de Régulation des Transports, un nombre important de gares exclusives TER se distinguent également par une faible fréquentation puisqu'en 2019, plus de 500 gares (25%) accueillaient moins de 7 circulations et 15 voyageurs par jour.

Densité de circulation des lignes TER

Source : *ART d'après SNCF Réseau (2019)*

Néanmoins, la fermeture de ces lignes et de ces gares, parfois très peu empruntées, n'est pas la seule option.

Lors du séminaire organisé par la Mission P. Duron en mars 2021, les intervenants rappelaient l'importance de réaliser une étude granulaire de ces lignes en les analysant séparément. Si l'analyse portait sur les Trains d'Equilibre du Territoire (TET), il reste intéressant de la mentionner pour étayer son niveau de granularité.

4 options ont alors été évoquées en fonction d'une typologie de ces lignes TET :

- Celles déjà rentables et qui le deviendraient davantage avec une simple action sur l'offre (plus de cadence, plus de fréquence et une offre plus qualitative) ;
- Celles qui ne sont pas rentables mais qui bénéficient d'un tronçon dominant rentable ;

- Celles qui ne sont pas rentables mais pour lesquelles les offres parallèles de transport ne sont pas satisfaisantes et qu'il fallait donc maintenir ;
- Celles qui sont très loin de la pertinence économique et pour lesquelles la réflexion du passage à d'autres modes est inévitable.

De même, le plan de transport peut être amélioré, les lignes peuvent être gérées par un autre exploitant que la SNCF (bus, minibus, taxis réguliers ou à la demande). Le rapport Philizot effectue plusieurs recommandations pour remédier à ce problème. Tout d'abord, il préconise un pilotage partagé inscrit dans le long terme. Il faut installer une relation de confiance, une vision partagée et il est nécessaire de clarifier les coûts d'entretien et de gestion des lignes. Ensuite, le rapport incite à développer l'innovation dans la vie du réseau. Cela permettrait une meilleure adaptation à la diversité du réseau et l'intensité variable de la situation. Cela passe par un apprentissage par les régions d'une fonction plus large que celle qu'elles exercent aujourd'hui, mais aussi par la capacité de la SNCF à gérer les relations avec les régions et à laisser à des opérateurs privés les marges nécessaires pour une exploitation réellement différenciée. Enfin, le rapport incite à hiérarchiser le réseau pour mieux répondre aux besoins. Il s'agit alors de proposer aux régions de s'engager dans la construction d'un programme pluriannuel permettant la régénération ou la transformation de cette partie importante du réseau ferroviaire (en développant une approche hiérarchisée tenant compte des différences importantes de leur potentiel et de leur rôle dans le système de transports). Il est utile de répartir l'ensemble de ces lignes en 3 blocs. Une petite partie d'entre elles seraient considérées comme relevant du réseau structurant financé à 100% par SNCF Réseau. La majeure partie serait cofinancée et le troisième bloc serait pris en charge à 100% par les régions. L'article 172 de la Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation de mobilités prévoit, en effet, que les lignes d'intérêt local ou régional peuvent faire l'objet d'un transfert de gestion à la demande des exécutifs régionaux. Par ailleurs, neuf Régions ont manifesté leur intérêt à la reprise d'infrastructures, cinq d'entre elles ont signé des protocoles d'accord avec l'État. Les reprises de ligne envisagées représentent à ce jour 560km de LDFT, pour des travaux estimés à 470M€ (estimation partielle), dont les coûts varient en fonction des lignes entre 0,4M€/km et 2M€/km.

Régions de France a également relevé des problèmes de productivité qui concernent l'ensemble du système ferroviaire. Une enveloppe de financements spécifiques a été identifiée dans le cadre du plan de relance pour permettre des travaux à fort rendement sur la sécurisation des passages

à niveau, l'accessibilité et le bruit ferroviaire. Ces crédits pourraient également être associés à des démarches d'innovations complémentaires. Plusieurs thématiques d'innovations avaient pu être identifiées par les régions dans le cadre de la contribution de la commission transports et mobilité au plan de relance telles que l'accélération des programmes d'équipement radio sol-train ou encore la reprise de la production des distributeurs de titre TER. Les enjeux d'automatisation sont également cruciaux et pourraient être étudiés afin de développer des outils de supervision des trains commerciaux. En matière de signalisation, les travaux de digitalisation du réseau pourraient être mis en perspective avec l'identification d'alternatives à l'utilisation de circuits de voies[73]. Cela permettrait de résoudre les contraintes de *shuntage*[74], dimensionnantes pour de nombreuses lignes (surtout pour les LDFT). De plus, l'articulation de la thématique ferroviaire avec les stratégies d'accélération propres à l'hydrogène décarboné, les batteries, ainsi que les produits biosourcés et carburants durables apparaît essentiel.

III. La gouvernance et partage des coûts

A. Le cadre juridique du transfert aux régions

En 2018, des conventions - de durées de 5 et 10 ans - ont été conclues région par région avec la SNCF. Les régions sont investies de compétences décisionnelles en matière de tarification, de dessertes et de qualité dans le respect de la politique nationale de transport. La SNCF, de son côté, est responsable de l'exécution du service. Il existe des clauses de qualité, mais leurs contenus sont variables. Il existe également un système de bonus/malus/pénalités. Le risque industriel sur les charges est supporté par la SNCF. Néanmoins, la Cour des Comptes estime que les conventions entre la SNCF et les régions sur la non-réalisation du service restent insuffisamment incitatives et trop en faveur de SNCF Mobilités.

Comme nous l'avons vu, on peut constater un trafic en augmentation mais de faibles taux d'occupation des trains. Le TER, et de manière générale, le transport ferroviaire, reste loin derrière le véhicule individuel (82,6% contre 1,32% pour le seul TER et 9,1 % pour l'ensemble du ferroviaire).

73 Un circuit de voie est un système de détection des circulations qui utilise un circuit électrique, empruntant les rails d'une voie ferrée, pour détecter la présence d'un train dans la section de voie considérée.

74 En vocabulaire ferroviaire, le shuntage du circuit de voie est réalisé par la présence d'un essieu entre les deux rails.

Dix ans d'évolution du transport intérieur de voyageurs

En milliards de voyageurs x km	1997	2007	Var. 2007/1997
Total tous modes	786	881	12 %
Transport ferroviaire (SNCF)	61,8	80,3	30 %
Dont TGV	27,6	46,6	69 %
Dont TER	**7,5**	**11,6**	**55 %**
Dont réseau Ile-de-France	9,2	11,1	21 %
Autocars et autobus	42,0	47,1	12 %
Aérien domestique	13,2	13,2	0
Voiture particulière	659,5	727,8	10 %

Source *: Comptes transports 2008 (cité par le rapport Haenel)*

Le service TER représente un important effort financier, principalement à la charge du contribuable. Tout, d'abord, il est possible de remarquer des lacunes dans la comptabilité analytique de la SNCF. Elles sont dues d'une part à l'organisation interne complexe qui conduit, par exemple, à multiplier les factures et, d'autre part, à l'absence de comptes de charges et de produits par ligne empêchant les régions de disposer d'informations fines. Dès lors, il est compliqué d'évaluer le coût exact du service TER. La Cour des Comptes estime à 4,1 Mds d'euros les coûts d'exploitation TER en 2017. Lorsque l'on prend en compte les coûts d'exploitation mais aussi les investissements, le régime de retraite des cheminots et les coûts environnementaux, on atteint 8,5Mds d'euros (2017). Le coût voyageur-kilomètre se situerait autour de 61 centimes d'euros. Le TER serait donc le mode de transport le plus coûteux à l'exception du taxi à un ou deux voyageurs.

La responsabilité de ces coûts est partagée entre SNCF Mobilités et les régions. Mais les régions n'essaient pas toujours de rationaliser l'activité en proposant des plans de transport peu optimisés ou en maintenant un niveau de service en gare ou à bord des trains dont l'efficacité est discutable. De son côté, SNCF Mobilités fournit le service à un coût très élevé à cause notamment d'une organisation du travail peu efficace, d'une trop faible polyvalence des agents et d'une augmentation souvent jugée trop automatique des salaires. Ainsi, un cadre de la SNCF gagnerait en moyenne 4 937€ brut par mois, contre seulement 3 365 dans une entreprise comme La Poste.

Le service TER demeure donc une activité subventionnée par les régions et des subventions publiques (à 88%). Elle représente des dépenses importantes. Entre 2012 et 2017, 3,3Mds d'euros ont été dépensés pour le renouvellement du matériel roulant. Sur la même période, 2,1Mds d'euros d'investissement ont été dépensés pour améliorer le service rendu aux usagers.

A titre d'exemple, pour la région Grand Est en 2021, le financement annuel du service TER représente 482M€ en fonctionnement et 12M€ en investissement[75] (la maintenance étant traitée en investissement). Ce chiffre étonnamment bas peut s'expliquer par le mur d'investissements qui se dresse face à la région. Cette dernière a pu évoquer, au cours de son audition, un important besoin en matériel roulant notamment.

Gestion et financement du réseau et des gares (situation actuelle)

	Réseau		**Gares**	
	National	Régional	Nationales	Régionales et locales
Gestionnaire	SNCF Réseau	SNCF Réseau	Gares & connexions (SNCF Mobilités)	Gares & connexions (SNCF Mobilités)

75 Pour un programme d'investissements de 6Mds d'€ d'ici 2035 (presque trois fois le montant investi en 2020 en moyenne annuelle).

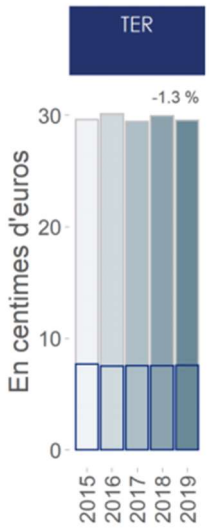
	Réseau		Gares	
Financeurs	SNCF Réseau, Etat, Régions	SNCF Réseau, Etat, Régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités, Etat, régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités, Etat, régions

Sources *: Cour des Comptes*

B. La contribution financière des usagers

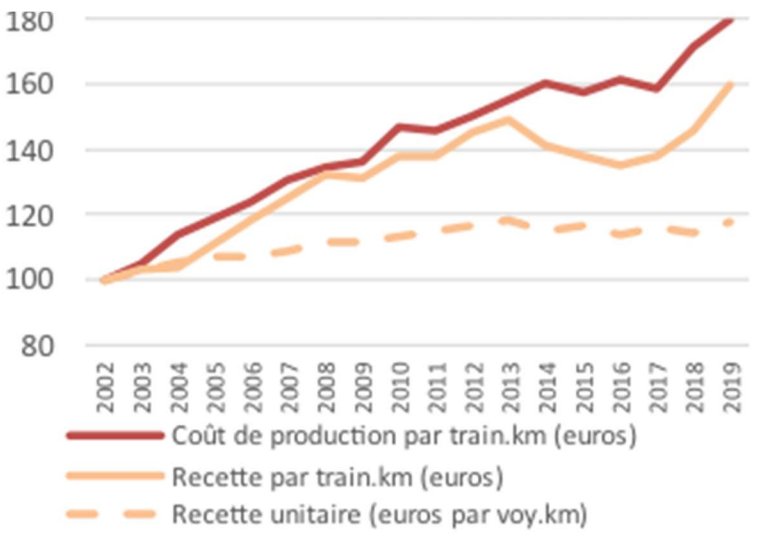
Un point important dans la répartition du coût du service TER concerne la contribution financière des usagers, très limitée. Selon Régions de France, les recettes tarifaires couvrent 26,3% des coûts du TER. Ces derniers ont toutefois augmenté à un rythme de +3,5% par an depuis 2002, notamment du fait des péages ferroviaires, dont les coûts ont sensiblement augmenté. Les recettes voyageurs représentent 7,7c€/voyageur.km.

Décomposition des revenus par passager-km



Source *: ART*

Evolution des coûts de production et des recettes des TER



Source : *Régions de France*

Ce résultat s'explique par les politiques tarifaires mises en place par les régions (réduction continuelle de la participation des clients au coût du service). En 2019, les abonnés bénéficiant de politiques tarifaires avantageuses faisaient chacun l'objet, en moyenne, de 12 000€ de subvention publique par an, le coût moyen voyageur-km s'élevant à 61 centimes d'euros.

Ces constats soulèvent donc la question de la répartition du financement des TER entre le contribuable et l'usager ainsi que la question de la nécessaire clarification des rôles respectifs de l'Etat et des régions.

Un arbitrage semble nécessaire entre usagers et contribuables :

- L'autorité organisatrice en droit de fixer, dans le respect de la politique tarifaire nationale[76], le tarif acquitté par l'usager en fonction des objectifs de politique des transports : politique de volume ou de recettes ;
- Existence des marges non-négligeable d'augmentation des recettes car les régions ont, en général, préféré développer une politique de volume pour relancer l'activité TER ;
- Organisation économique du rapport entre subvention publique et financement à la charge de l'usager passe par des études au cas par cas (le risque étant la perte de compétitivité et la baisse de la fréquentation).

76 L'Autorité Organisatrice a la liberté tarifaire complète (à l'exception de rares tarifs sociaux nationaux comme les cartes familles nombreuses par exemple).

Il semble donc important de connaître l'élasticité-prix spécifique du territoire pour mettre en place la politique tarifaire la plus efficiente du point de vue de l'utilisation des deniers publics et qui préserve simultanément l'attractivité du mode de transport TER.

C. L'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence constitue une piste prometteuse pour améliorer l'efficacité de l'exploitation et la rentabilité des services TER. SNCF Mobilités n'a pris conscience que tardivement de l'urgence d'une évolution. Ce n'est que depuis 2016 que la Direction Générale TER a élaboré et mis en place un plan stratégique (CAP TER 2020) orienté vers la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité.
Pour l'ouverture à la concurrence, il est important que SNCF Mobilités transmette des données techniques et financières fiables et précises. Les recommandations de la Cour des Comptes se trouvent à la fin de cette note.

Bilan de l'état d'avancement des Régions dans l'ouverture à la concurrence :

- **Auvergne-Rhône-Alpes** a inclus un « ticket détachable » comprenant deux lignes (Ouest lyonnais et Saint-Gervais-Vallorcine) dans sa convention. Un travail technique est en cours sur l'allotissement du réseau et une convention de transition avec l'opérateur historique est envisagée à compter de décembre 2023 ;
- **Sud-Provence Alpes Côte d'Azur** : prénotification au Journal de l'Union européenne pour les lignes Marseille-Toulon-Nice (1,4 –2,5 millions de trains-km) et les Arcs-Vintimille, Cannes-Grasses et Nice-Tende (2,7 –3,5 millions de trains-km + construction d'un atelier[77]). L'attribution des contrats est envisagée au 2nd trimestre 2021 pour circulations au service horaire 2025 ;
- **Grand Est** a prénotifié à la fin du mois de mars 2020, pour un volume d'approximativement 3 millions de trains-km. La région souhaite également inclure dans son appel d'offres une ligne qui combinerait infrastructure et exploitation (Nancy-Vittel), actuellement suspendue. La concurrence serait un moyen de ré-ouvrir cette ligne ;
- **Hauts-de-France** : pré-notification au Journal de l'Union européenne pour les lignes Paris Beauvais, l'étoile d'Amiens, et l'étoile de St Pol (soit 30% de l'offre régionale) ;

77 Ils ont reçu les offres.

- **Ile-de-France** : a annoncé en février 2020 en conseil d'administration d'IDFM la mise en concurrence de son réseau à partir de 2023. Fin 2020, l'autorité régionale définira les différents lots de lignes à mettre en concurrence avec l'échéancier associé pour les premières années (2023-2025), avec une analyse particulière pour les lignes J, P et R. Les procédures d'appels d'offres sont prévues à partir du second trimestre 2021 ;
- **Normandie** a signé une convention d'exploitation en décembre 2019, incluant la possibilité d'une ouverture partielle du réseau, sans excéder 15% de l'offre de transport théorique ;
- **Nouvelle-Aquitaine** : la région a signé une nouvelle convention avec SNCF TER en avril 2019. Cette convention comporte 5 lots dont 2 pourront être ouverts à la concurrence d'ici la fin de la convention ;
- **Pays de la Loire** : a inclus un « ticket détachable » dans sa convention, et après délibération. En juillet 2020, envisage la publication de deux appels d'offres en 2021 pour les deux lignes de tram-train (Nantes -Clisson et Nantes –Châteaubriant) et un bouquet de lignes appelé « Sud Loire » (Nantes à Cholet, Pornic, Saint-Gilles-Croix-de-Vie, La Rochelle et les Sables- d'Olonne), les deux lots représentants 30% de l'offre TER ;
- **Bourgogne-Franche Comté** a inclus dans le protocole de sa convention la possibilité d'anticiper l'ouverture à la concurrence après concertation avec les syndicats et les associations d'usagers ;
- **Occitanie et Bretagne** ne souhaitent pas ouvrir à la concurrence à court terme ;
- La convention de **Centre-Val de Loire** dure jusqu'à fin 2020, avec une option fin 2022. La Région se prononcera au moment de la renégociation sur l'opportunité ou non d'ouvrir à la concurrence.

D. Bilan de l'activité TER

- <u>Pour la SNCF : un bilan ambigu</u>

L'activité TER est positive en termes de chiffre d'affaire. Elle est en expansion mais ne développe pas sa rentabilité. Néanmoins, la SNCF peut trouver un certain intérêt aux conditions dans lesquelles elle exploite actuellement les services TER dans la mesure où elle est propriétaire du matériel roulant sans avoir à en financer l'acquisition. Tout de même, l'activité TER dégage pour SNCF Mobilités, une marge opérationnelle élevée. En 2017, 231M d'euros soit 5,6% du CA. Mais force est de constater qu'il existe des différences en termes de rentabilité selon les régions : -6,9% du CA à +14,6% en 2017.

- Pour l'Etat : un bilan coûteux

Le transfert de la compétence des services régionaux aux régions s'est accompagné de la mise en place d'une compensation de l'Etat au profit des nouvelles autorités organisatrices (dotations centrales de décentralisation + dotation globale de fonctionnement).

Montant de la compensation financière de l'Etat aux régions pour le transfert des TER, de 2002 à 2007

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total DGD/DGF	1 519,29	1 554,15	1 811,66	1 871, 26	1 922, 30	1 970, 40
Variation n/(n-1)		2,29 %	16,57 %	3,29 %	2,73 %	2,50 %
- dont part équipement	1 130,88	1 156,83	1 406,67	1 452,95	1 492,58	1 529,92
Variation n/(n-1)		2,29 %	21,60 %	3,29 %	2,73 %	2,50 %
- dont part équipement	208,69	213,48	217,60	224,76	230,89	236,66
Variation n/(n-1)		2,29 %	1,93 %	3,29 %	2,73 %	2,50 %
- dont part réductions tarifaires	179,72	183,85	187,39	193,56	198,84	203,81
Variation n/(n-1)		2,29 %	1,93 %	3,29 %	2,73 %	2,50 %

Source *: Direction du Budget et DGCL*

Le transfert de compétences des services régionaux de voyageurs est une opération coûteuse qui doit prendre en charge des dépenses que l'exploitant ou l'autorité organisatrice ne pourrait pas assumer.

- Pour les régions : une charge croissante.

On constate une augmentation des dépenses de matériel roulant et d'installations fixes mais aussi des dépenses, des compensations tarifaires et, de manière plus générale, des dépenses ferroviaires totales des régions pour les TER.

- Conclusion de ce bilan :

La décentralisation des TER a fait reposer une fraction limitée de l'effort accompli sur l'usager. Elle a été une opération coûteuse tant pour l'Etat que pour les régions qui ont fait le choix d'investir massivement dans l'expansion des transports régionaux tout en maintenant stable la part du coût total laissée à la charge de l'usager. La SNCF, faute d'avoir su maîtriser ses coûts, n'a pas dégagé les bénéfices que la forte croissance du trafic aurait pu laisser escompter.
L'amélioration de la transparence et de la fiabilité des comptes du TER sont indispensables au regard des incertitudes persistantes sur le coût complet de cette activité et de l'impossibilité constatée d'établir une comptabilité par ligne et par segment de trafic des charges et des produits, seule référence à même de constituer un instrument d'aide à la décision pour les autorités organisatrices régionales.

Il pourrait être intéressant de systématiser le suivi ligne par ligne des services TER, avec notamment l'élaboration par la SNCF de comptes par ligne communiqués aux régions, l'agrégation par segment de trafic le suivi par ligne afin de disposer de données pertinentes pour les trains périurbains, les TER reliant les villes de province et les trains en zone rurale. Ces données pourraient être partagées au sein d'une commission des comptes des transports régionaux de voyageurs associant les différentes parties prenantes.
Il pourrait également être intéressant de suivre par segment de trafic le pourcentage d'utilisation des capacités des rames TER. Enfin, il faudrait choisir le coût au tKm et le coût au voyageur par kilomètre par segment de trafic (périurbain, intercités, rural) comme indicateurs centraux de la soutenabilité financière des TER. Il faudrait se fixer comme objectif de les stabiliser, puis de les faire décroître d' un pourcentage annuel représentant les gains de productivité du système.

Conclusion

On peut tirer des enseignements des exemples étrangers. Selon la Cour des Comptes, la réussite du transport régional dépend de la régionalisation, de la part suffisante assumée par le client, du bon état du réseau et de l'ouverture à la concurrence. La France semble en retard sur les 3 derniers facteurs. Se posent alors la question d'une plus forte contribution des clients des TER, la question de la clarification des rôles respectifs des différents acteurs, de l'effectivité de la mise en concurrence pour confirmer son rôle de levier d'amélioration de la performance TER.

Les recommandations de la Cour des Comptes :

1. Transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien (Etat, régions) ;

2. Accroître l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et renforcer le niveau d'incitation (pénalités, bonus/malus) (Régions) ;

3. Réaliser une analyse sociale, économique et environnementale de chaque ligne peu fréquentée permettant à chaque région de choisir entre les options suivantes : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, l'organiser avec un autre mode de transport ou la supprimer (Régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau) ;

4. Veiller, dans l'élaboration des cahiers des charges, à limiter les coûts d'exploitation, notamment en ajustant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire (Régions) ;

5. Revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiables et d'améliorer la régularité des trains (Régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau) ;

6. Reéxaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du TER, en lien notamment avec la qualité du service (Régions) ;

7. Fiabiliser les informations qui sont susceptibles d'être demandées par les régions en application du décret du 20 août 2019 (SNCF Mobilités) ;

8. Renforcer l'expertise technique, juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres (Régions) ;

9. Filialiser l'activité TER et lui transférer l'essentiel des fonctions support assurées actuellement pour son compte par SNCF et SNCF Mobilités (SNCF, SNCF Mobilités) ;

Gestion et financement du réseau et des gares (situation préconisée)

	Réseau		**Gares**	
	National	Régional	Nationales	Régionales et locales
Gestionnaire	SNCF Réseau	Régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités)	Régions
Financeurs	SNCF Réseau, Etat	Régions	Gares & connexions (SNCF Mobilités, Etat	Régions

Sources *: Cour des Comptes*

Les recommandations de Régions de France (cf. Contribution transports et mobilité) :

- Confirmer la mise en œuvre de la LOM pour relancer la modernisation et le développement de toutes les infrastructures de transport.
  - Renforcer les moyens du Conseil d'orientation des infrastructures et de l'AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France) ;
  - Fixer le cap d'une réalisation à 100% des CPER 2015-2020 ainsi que des CPIER ;
  - Assurer une disponibilité des marchés d'ingénierie et de travaux, notamment pour la réalisation d'ambitieux programmes d'infrastructures ;

- Financer hors CPER dans des délais très courts un programme d'actions offrant un très fort retour d'investissements en termes de productivité du système ferroviaire ;
- Lancer un programme d'investissement pour le développement des réseaux de cars express en France ;
- Fixer le cap d'une réalisation à 100% des Schémas de mise en accessibilité PMR (SDAP).

- Confirmer la loi « 3D » pour élargir le champ de compétences des régions, notamment sur la maîtrise d'ouvrage des infrastructures routières :
  - Permettre une reprise par les Régions volontaires du réseau routier régional ;
  - Etendre la possibilité de redevance d'infrastructures routières de la collectivité européenne d'Alsace aux Régions.
- Permettre une relance de l'offre ferroviaire, par une remise à plat globale de la politique de péage de SNCF Réseau, de son modèle économique, et de son organisation :
  - Revoir la gouvernance de SNCF Réseau pour une prise en compte, en toute transparence, des enjeux régionaux ;
  - Introduire de manière exceptionnelle dans les Documents de Référence du Réseau (DRR) une tarification des péages au coût marginal pour toute circulation supplémentaire mise en œuvre par rapport aux plans de transport initiaux sur la période 2020-2022 ;
  - Remettre à plat la courbe de hausse des péages prévue par Réseau dans les projets de DRR ;
  - Confirmer la mise en œuvre de l'article 172 de la LOM pour permettre une reprise par les régions des LDFT ;
  - Permettre une totale reprise en maîtrise d'ouvrage des gares pour maximiser leur potentiel intermodal ;
  - Identifier tous les moyens opérationnels permettant d'accélérer les remises en circulations des lignes ferroviaires et des chantiers.
- Mettre la transition énergétique au cœur des politiques de transports et de mobilité :
  - Développer des plateformes industrielles pour le développement de filières trains propres en France ;
  - Développer une plateforme industrielle pour le développement de filières autocars propres en France ;
  - Lancer un plan d'amélioration des capacités de stationnement voiture + vélo autour des pôles d'échanges ferroviaires et routiers.

- Intégrer le développement du fret et de la logistique dans les plans de relance :
    - Contribuer à l'identification et la mise en valeur de la « chaîne logistique » ;
    - Réexaminer la politique de prise en charge des frais de maintenance des lignes capillaires fret ;
    - Pérenniser et développer les dispositifs d'aide au démarrage de flux logistiques ;
    - Renforcer la coopération entre collectivités publiques pour la mise en œuvre de plans logistiques territoriaux.

ANNEXE 5 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Gérôme CHARRIER Stéphane CHANUT Laurent CHEVEREAU Sophie HASIAK	**CEREMA**	Chef de groupe Politiques de mobilité Directeur du département mobilités, espace public, sécurité. Directeur d'études « mobilités servicielles - MaaS » Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.	19/01/21
M. Christophe FANICHET Mme Anne BOSCHE-LENOIR Mme Lucie RUAT Mme Catherine VAN POPERINGHE	**SNCF VOYAGEURS**	Président Directrice déléguée TER, stratégie et finances Directrice du Cabinet du Président Chef du département convention TER	20/01/21
Mme Isabelle ANDRIVON M. Xavier DELACHE **<u>Rapporteurs de la Mission DURON</u>** : M. Pierre-Yves APPERT Mme Céline MOUVET M. Philippe AYOUN	**REUNION SAGS**	Cheffe de Service de l'administration générale et de la stratégie Sous-Directeur des études et de la prospective Adjoint à la Directrice (DGITM) Cheffe de Bureau (DGITM) Président de la Commission aéroportuaire (CGEDD)	21/01/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. Manuel LECONTE		Inspecteur Général de l'administration du développement durable (CGEDD)	
M. Louis NEGRE Mme Françoise ROSSIGNOL M. Guy LE BRAS M. Bruno BERNARD M. Charles Eric LEMAIGNEN M. Jean-Luc GIBELIN	**GART**	Président Vice-Présidente déléguée à la coopération (GART) Directeur Général 1er Vice-Président (Métropole Lyon) 2ème Vice-Président (Orléans) 5ème Vice-Président (Occitanie)	02/02/21
M. Jean-René CAZENEUVE	**ASSEMBLEE NATIONALE**	Sénateur	03/02/21
Mme Marie-Ange DEBON Mme Anne LIEURE	**KEOLIS**	Présidente Directrice des Relations Institutionnelles	05/02/021
M. Vincent KAUFMANN	**EPFL**	Professeur d'urbanisme et Sociologie	05/02/21
M. Jean COLDEFY		Consultant indépendant et à mi-temps Conseiller de M. Thierry MALLET	08/02/21
Mme HIlia BORIS-IGLESIA	**UITP**	Conseillère	10/02/21
M. Etienne CHAUFOUR	**France URBAINE (1/3)**	Directeur IDF, en charge de l'éducation, des mobilités et des solidarités	10/02/21
M. Stanislas BOURRON M. Sébastien SIMOES	**DGCL**	Directeur Général Sous-Directeur	23/02/21
M. Christophe DENAES	**C.U.D (Communauté Urbaine de Dunkerque)**	DGA Adjoint du pôle Transition Ecologique des territoires	25/02/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. Didier HUBERT		Direction Voirie Mobilités	
M. Alain QUINET Mme Isabelle DELON	**SNCF RESEAU**	Directeur Général Directrice Adjointe	25/02/21
M. Luc FEDERMAN M. Renaud LAGRAVE	**REGION NOUVELLE AQUITAINE**	Directeur Général Adjoint Vice-Président	26/02/21
M. Michaël DELAFOSSE Mme Julie FRECHE Mme Marion DUVIVIER Mme Sandrine UGUEN	**MONTPELLIER MEDITERANEE METROPOLE (MONTPELLIER 3M)**	Maire de Montpellier et Président de (3M) Vice-Présidente des transports et des mobilités (3M) Directrice Adjointe Direction de la mobilité	01/03/21
M. Thierry DALLARD	**SOCIETE DU GRAND PARIS**	Président	02/03/21
Mme Laura FOGLIA	**CLIMAT THE SHIFT PROJECT**	Directrice de projet mobilité	03/03/21
M. Bruno GAZEAU M. Michel QUIDORT	**FNAUT**	Président Membre du bureau et Président de la FEV	03/03/21
M. Guillaume BRUNEAU M. Jean-Marc RIVERA M. Frédéric DOMENGE	**OTRE**	Président du Conseil de Métier Voyageurs Délégué Général Secrétaire Général	08/03/21
M. Christophe WOLF	**MULHOUSE ALSACE AGGLOMERATION**	Directeur Mobilités et Transports	09/03/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. Etienne CHAUFOUR	**FRANCE URBAINE (2/3)**	En charge de l'éducation-petite enfance-jeunesse, des solidarités de l'outre-mer, des mobilités et directeur Île-de-France	09/03/21
M. Jean-Sébastien BARRAULT Mme Ingrid MARESCHAL M. Noël THIEFINE	**FNTV**	Président Déléguée Générale Conseiller	15/03/21
Mme Marie-Valentine D'HOOP de SYNGHEM Mme. Clarisse PARIS M. Julien HONNART	**CNPA**	Responsable de la branche Alliance des Mobilités Chargée des Affaires publiques Président de Klaxit et de l'Alliance des Mobilités	16/03/21
M. François RAGE M. Jean-Yves BECHLER	**SMTC CLERMONT FERRAND**	Président Directeur	18/03/21
M. Christophe GAY Mme Sylvie LANDRIEVE M. Tom DUBOIS	**FORUM DE VIES MOBILES**	Directeur Co-Directrice Responsable communication média et relations publiques	19/03/21
M. Benoît CLOCHERET M. Philippe PONS	**SYNTEC INGENIERIE**	Membre du Conseil d'Administration SYNTEC et Président du Groupe ARTELIA	22/03/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. François-Xavier VASLIN Mme Anne ZIMMERMANN		Président du Bureau Infrastructure de (Syntec) Consultant en affaire publiques au sein de l'agence Comfluence Déléguée des Affaires Publiques (Syntec)	
Mme Mireille GAZIN M. David VALENCE M. Nicolas FONTAINE M. Nicolas PERNOT	**REGION GRAND EST**	Présidente de la Commission des Transports de la région Grand Est Vice-Président de la Région Grand-Est DGA MOBILITE DGS	22/03/21
M. David HERGOTT	**REGIONS DE FRANCE**	Conseiller Transports ferroviaires	23/03/21
M. Jérémie ALMOSNI M. Yann TREMEAC	**ADEME**	Chef de service transport et mobilité Adjoint	24/03/21
M. Nicolas MAYER-ROSSIGNOL M. Cyrille MOREAU M. Jean-Marc MAGDA M. Frédéric ALTHABE	**ROUEN METROPOLE**	Président Vice-Président Mobilité DGA Transport de la Métropole DGS	26/03/21
M. Aurélien BIGO	**ADEME**	Chercheur	30/03/21
M. Sylvain LAVAL Mme Agnès DELARUE	**GRENOBLE ALPES METROPOLE**	Vice-Président Directrice Transport et Mobilité	30/03/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. Bertrand AYRAL Mme Marie SANTINI	**AGGLOMERATION DE LA ROCHELLE**	Vice-Président Mobilité Directrice	06/04/21
Mme Alix LECADRE	**MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES T DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES**	Conseillère Mobilité et infrastructures	07/04/21
M. Pierre MONZANI M. Dominique BUSSEREAU M. Augustin ROSSI	**ADF**	Préfet et DG des services de l'ADF Président Responsable des questions de mobilité	07/04/21
M. Thierry MALLET M. Laurent MAZILLE	**TRANSDEV**	PDG Directeur des relations institutionnelles	19/04/21
M. Jean-Baptiste DJEBBARI M. Stéphane DAGUIN M. Florian WEYER	**MINISTERE DES TRANSPORTS**	Ministre délégué aux transports Directeur du Cabinet Directeur Adjoint du Cabinet	21/04/21
M. Bruno BERNARD Mme Patricia VARNAISON-REVOLLE	**SYTRAL**	Président Directrice Générale	22/04/21
M. Jean ROTTNER Mme Brigitte BARIOL-MATHIAS	**FNAU**	Président Déléguée Générale	26/04/21
M. Herald RUIJTERS	**DG MOVE**	Directeur Général	26/04/21
Mme. Sandrine BARREIRO M. Dany NGUYEN-LUONG M. Stéphane BOVE	**IPR (Institut Paris Région)**	Directrice de la mission planification d'IPR Directeur du département mobilité transport Géographe Urbaniste	26/04/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. François BONNEAU Mme Florence PELEAU LABIGNE M. Patrice SAINT-BLANCARD	**Région Centre Val de Loire**	Président de la région Val de Loire DGS DGS Délégué en charge des sujets d'aménagement des territoires et des mobilités	29/04/21
M. Christophe CARVAL	**EDF**	DRH	03/05/21
M. Christophe BEAUX	**MEDEF**	Directeur Général	10/05/21
M. Bernard ROMAN M. Joël DEUMIER	**AUTORITE DE REULATION DES TRANSPORTS (ART)**	Président Responsable des affaires Européennes et des relations institutionnelles	10/05/21
M. François DUROVRAY M. Léonard TAPIE	**DEPARTEMENT ESSONNE**	Président Collaborateur	11/05/21
M. Olivier JACQUIN	**SENAT**	Sénateur	11/05/21
Mme Marie-Laure De SOUSA Mme Flore PREDERE M. Rémi CALVAYRAC	**FNAIM**	Présidente Responsable d'Etudes et recherches, Directrice de la veille et des prospectives bureaux Responsable du département Wand	17/05/21
M. Sylvain LAVAL M. MASTROMATTEO Mme Nathalie FOURNEAU	**AMF**	Maire de Saint-Martin-le-Vinoux et Président de la Commission Mobilité Conseiller du Président Responsable du département aménagement des territoires	19/05/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Mme Sandrine LARCHER		Conseillère Technique	
Mme Martine GUILBERT	**COMMISSION REGION DE FRANCE**	Vice-Présidente (Auvergne Rhône Alpes)	19/05/21
M. Michel NEUGNOT		Vice-Président (Bourgogne Franche Comté)	
M. Philippe FOURNIE		Vice-Président (Centre Val de Loire)	
M. Franck DHERSIN		Vice-Président (Hauts-de-France)	
M. Renaud LAGRAVE		Vice-Président (Nouvelle Aquitaine)	
M. Jean-Luc GIBELIN		Vice-Président (Occitanie)	
Mme Anita MICHAUD		DT (Pays de la Loire)	
M. Bruno DESSAIGNE		DT (Sud)	
Mme Florence DUJARDIN	**UTP/GART**	Responsable du pôle Observatoire des réseaux (GART)	21/05/21
Mme Célina SABATIER		Adjointe au pôle observatoire des réseaux (GART)	
Mme Stéphanie LOPEZ d'AVEZEDO		Directrice Economie et Technique (UTP)	
M. Hugo SALMON		Chargé de Mission Economie de la Mobilité	
Mme Annarita POLACCHINI	**STIE**	Directrice pôle transports périurbains au nord de Milan,	21/05/21
M. Olivier LANDEL M. Franck CLAEYS	**FRANCE URBAINE (3/3)**	Délégué Général Délégué Adjoint	26/05/21

Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
M. Xavier DESJARDIN	**SORBONNE**	Professeur	27/05/21
M. Rémi SCHENBERG	**COURS DES COMPTES**	Conseiller Maître SE	31/05/21
M. Luc LALLEMAND	**SNCF RESEAU**	Président	01/06/21
M. Jean-Baptiste GASTINNE M. Frédéric OLLIVIER M. Vincent BRETEAU	**REGION NORMANDIE**	Vice-Président Directeur Général Directeur Général Adjoint	7/06/21
Mme. Béryl FANTON	**ACOSS**	Adjointe au Directeur	14/06/21
Mme Danielle DUBRAC M. Alain MILLET M. Gérard DELVOLVE	**UNIS**	Présidente Conseiller de la Présidente Délégué Général	16/06/21
M. Nicolas CHAYVIALLE M. Nicolas PARENNIN	**MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE**	Chef du bureau de la fiscalité du patrimoine et de l'épargne Adjoint au Chef du Bureau	18/06/21

ANNEXE 6 : Glossaire des sigles et des acronymes

Acronyme	Signification
AdCF	Association des Communautés de France
ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AFITF	Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France
AOM	Autorité Organisatrice de la Mobilité
AOMR	Autorité Organisatrice de la Mobilité Régionale
AOT	Autorité Organisatrice des Transports
AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains
APUR	Atelier Parisien d'Urbanisme
ART	Autorité de Régulation des Transports
CAS	Compte d'Affectation Spécial
CDT	Contrat de Développement Territorial
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFE	Cotisation Foncière des Entreprises
CFL	Contournement Ferroviaire Lyonnais
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGEDD	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CGI	Code Général des Impôts
COI	Comité d'Orientation des Infrastructures
CPER	Contrat de Plan Etat - Région
CPIER	Contrat de Plan Interrégional Etat - Régions
CRTE	Contrat de Relance et de Transition Ecologique

Acronyme	Signification
CVAE	Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
DRIEA	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement *(d'Ile-de-France)*
DSP	Délégation de Service Public
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGD	Dotation Globale de Décentralisation