

2

Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher

PRÉSENTATION

Avec 287 réseaux en province, les transports publics urbains de voyageurs représentent un enjeu économique, social et environnemental de premier plan : l'emploi direct ou indirect de plus d'un million de personnes, près de 9 Md€ de dépenses en 2012, dont 2,5 Md€ pour l'investissement, 27 millions d'usagers, 800 millions de km parcourus annuellement, une fréquentation en croissance rapide (+ 25 % entre 2000 et 2010). Ils occupent donc une place significative dans la vie quotidienne des citoyens, d'autant que se poursuit le mouvement d'urbanisation de la population française¹⁶⁰.

Après une phase active dans les années 1980 et 1990, marquées notamment par l'entrée en vigueur des lois LOTI, LAURE et SRU¹⁶¹, le législateur n'est guère intervenu depuis lors, sauf pour lancer un

¹⁶⁰ La part de la population habitant une aire urbaine est passée de 69 % en 1982 à 82,6 % en 2008. Entre 1999 et 2008, la superficie des aires urbaines a crû de 39,2 %, passant de 33 % à 46 % du territoire national.

¹⁶¹ La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite loi LOTI, proclame le droit de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité.

Les deux lois d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 ont intégré le transport dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi LAURE, prévoit la mise en place de plans de déplacement urbain (PDU).

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, fixe des objectifs de lutte contre la périurbanisation et le gaspillage de l'espace en mettant en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable.

ambitieux programme de développement des transports collectifs dans le cadre des lois des 3 août 2009 et 12 juillet 2010, dites Grenelle I et II.

Le secteur des transports publics urbains de voyageurs est aujourd'hui soumis à de fortes contraintes financières (I). Il est urgent de définir les conditions d'un nouvel équilibre du service (II).

La présente synthèse s'efforce de dégager des pistes concrètes et efficaces pour parvenir à ce nouvel équilibre¹⁶². Elle est issue d'une enquête réalisée en 2013 et 2014, portant sur dix-sept agglomérations¹⁶³ réparties dans dix régions¹⁶⁴ et représentant 11,1 millions d'habitants¹⁶⁵, soit un peu plus de 19 % de la population métropolitaine.

Le champ de l'enquête ne comprend pas l'Île-de-France qui relève d'une gestion spécifique, via le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) dont le budget est, à lui seul, comparable à celui de l'ensemble des autres réseaux de transports publics urbains de voyageurs répartis sur le territoire national.

¹⁶² Les données nationales utilisées dans la synthèse, qui sont les plus récentes à ce jour, proviennent de quatre sources principales : l'enquête nationale transports et déplacements (ENTD) du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU – la dernière de ces études, réalisées tous les dix ans, date de 2008), les chiffres clés du transport public 2012, publiés en 2013 par l'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP), l'année 2012 des transports urbains, produit par le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), et le panorama 2011 des réseaux de transports collectifs urbains, édité par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, qui a succédé au CERTU).

¹⁶³ Amiens, Angers, Beauvais, Blois, Bordeaux, Caen, Grenoble, Le Havre, Le Mans, Lyon, Marseille, Montpellier, Narbonne, Nice, Poitiers, Rouen et Toulon.

¹⁶⁴ Les régions d'Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

¹⁶⁵ Population INSEE des aires urbaines.

I - Un service public soumis à de fortes contraintes financières

Alors même que dans un précédent rapport sur les transports publics de voyageurs¹⁶⁶, la Cour des comptes avait souligné la nécessité de maîtriser la croissance des coûts d'exploitation, ces derniers ont progressé de 15 % en volume au cours des dix dernières années. Parallèlement, les aides de l'État à l'investissement se réduisent et les marges de manœuvre des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) s'amenuisent, créant un effet de ciseaux inquiétant pour la pérennité du système.

A - Des coûts d'exploitation sous tension

1 - Une extension des périmètres desservis

Entre 2008 et 2013, les périmètres de transport urbain (PTU) ont connu une forte extension géographique. Leur superficie a ainsi augmenté de 40 %, passant de 61 266 km² à 85 880 km². Dans le même temps, la population concernée n'a progressé que de 7 %, de sorte que la densité moyenne des PTU a sensiblement diminué, passant de 467 à 358 habitants/km²¹⁶⁷. Cette tendance, déjà observée sur la période 1999-2008, s'explique par un phénomène de périurbanisation, voire de « rurbanisation » des réseaux.

Il en résulte une explosion du coût du kilomètre marginal¹⁶⁸, peu ou pas compensé par des recettes provenant du versement transport (VT)¹⁶⁹ dont le rendement est souvent faible dans les communes rattachées.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Les transports publics urbains*. La documentation française, avril 2005, 261 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁷ D'après les données du CEREMA, les densités des périmètres de transport urbain sont très variables avec des médianes de 941 h/km² pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants et 635 h/km² pour celles de 100 000 à 250 000 habitants. Toutefois, on observe des écarts de 1 à 10 à l'intérieur des différentes strates.

¹⁶⁸ Coût supplémentaire du dernier kilomètre parcouru.

¹⁶⁹ Le versement transport (VT) est une taxe assise sur les salaires versés par les personnes publiques et privées qui emploient plus de neuf salariés.

La création de la métropole niçoise s'est ainsi accompagnée de l'extension du périmètre de l'AOTU à 19 nouvelles communes, toutes situées en zones rurales et montagnardes. Le coût supplémentaire induit par la desserte de ces communes (2,5 M€ en 2012) est sans commune mesure avec le produit supplémentaire de VT attendu (0,1 M€).

Il en va de même du réseau Viacités, desservant le territoire de l'agglomération de Caen-la-Mer : la moitié des communes concernées sont périurbaines, rurales ou littorales et la plus grande partie de la population se concentre dans les trois principales villes de l'agglomération (Caen, Hérouville-Saint-Clair et Mondeville).

2 - Un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires

Le secteur des transports urbains de voyageurs offre les caractéristiques d'un marché oligopolistique. En effet, selon l'autorité de la concurrence, deux opérateurs principaux, Transdev et Kéolis, détiennent en 2012, hors Île-de-France, entre 30 et 40 % de parts de marchés. Seuls 10 % des réseaux sont exploités en gestion directe.

Dans ce contexte, les autorités organisatrices ont peu de marge de négociation et les relations entre délégants et délégataires sont souvent déséquilibrées.

Certains contrats de délégation peuvent lier l'autorité organisatrice à un même opérateur pour une durée très longue.

Ainsi, le contrat de concession, portant à la fois sur la construction du métro et l'exploitation du réseau rouennais, conclu en 1991, lie la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) au même exploitant jusqu'en 2025, sans possibilité de nouvelle mise en concurrence, sauf à dénoncer le contrat et à dédommager le titulaire. La CREA peut recourir au rachat de la concession moyennant un préavis de 18 mois. Elle devra alors au concessionnaire, une indemnité de rachat (I) calculée comme suit : $I = R + L$, R étant le montant de l'indemnité pour manque à gagner et L, la différence entre les dettes et les créances à la date de résiliation. Pour une résiliation qui serait décidée en 2015 et qui interviendrait au 1^{er} janvier 2017, le montant du dédommagement serait de 46,6 M€, selon une estimation de la communauté d'agglomération¹⁷⁰.

De même, le partage des risques tant industriel (sur les charges) que commercial (sur les recettes) apparaît plutôt défavorable aux autorités organisatrices, bien que 75 % des contrats reposent sur le principe d'une contribution forfaitaire, censée transférer ces risques à l'opérateur¹⁷¹. Ainsi, en 2010, la contribution forfaitaire de la communauté d'agglomération de Blois a représenté 86 % des recettes de son délégataire, la SARL Société des Transports Urbains du Blésois.

De plus, l'intéressement aux performances (maîtrise des charges d'exploitation, évolution de la fréquentation, qualité des services) dans la rémunération reste faible, voire inexistant : il atteint 21 000 € maximum à Blois pour un chiffre d'affaires net qui est passé de 7 M€ en 2005 à 8 M€ en 2010, et 50 000 € à Beauvais pour des produits qui sont passés de 4,6 M€ en 2008 à 6 M€ en 2012.

Par ailleurs, les pénalités de retard prévues au contrat sont rarement appliquées. Ainsi, depuis au moins 2008, la communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe n'a trouvé à appliquer aucune des pénalités prévues aux articles 7.1 et 7.2 de la convention de délégation sans que l'on sache précisément si cela s'explique par un

¹⁷⁰ Le montant de l'indemnité pour manque à gagner est égale au cumul des prévisions de résultats nets après impôts attendus entre la date d'effet du rachat et la date d'expiration normale de la concession (31 décembre 2025), rémunérée au taux de 11,5 % (intérêts composés). Ce montant est calculé sur la base du compte d'exploitation en vigueur à la date d'effet du contrat.

¹⁷¹ Dans ce régime, le délégataire est rémunéré par les recettes commerciales qu'il collecte auprès des usagers et conserve pour lui, et par une contribution fixe de la collectivité, définie au début du contrat pour toute sa durée et justifiée par des sujétions de service public. Le montant annuel de cette contribution forfaitaire correspond à la différence entre les coûts de production forfaitisés des services et les recettes de référence sur lesquelles le délégataire s'engage.

comportement irréprochable du concessionnaire ou par une certaine réticence de l'autorité concédante à mettre en œuvre les stipulations correspondantes.

Enfin, les informations communiquées par les délégataires ne permettent pas toujours à l'autorité délégante d'exercer un contrôle efficient, qu'elles soient incomplètes, erronées ou non explicitées. Ces carences compliquent l'analyse par l'AOTU de l'efficacité et de l'efficience de la gestion du service assuré par l'exploitant.

3 - Le poids des charges de personnel

L'évolution des dépenses d'exploitation est fortement corrélée à celle de la masse salariale, qui représentait en moyenne 54 % des coûts d'exploitation du service (hors personnel en sous-traitance) en 2012.

Les conditions de travail du secteur sont accommodantes. Le bilan social de l'UTP montre en effet que la durée moyenne hebdomadaire du travail s'établissait à 34,5 heures en 2011. Elle était inférieure à 35 heures dans un tiers des entreprises représentant plus de 40 % des salariés de la branche.

Ainsi, l'accord d'entreprise conclu le 9 juillet 1998 par la Régie des Transports de Marseille (RTM) établit la durée hebdomadaire du travail à 34 heures 30. Il distingue les personnels d'exécution roulants (semaine de 33 heures avec 25 jours de congés) et les personnels non roulants (36 heures 35 hebdomadaires et 12 jours de RTT en sus des 25 jours de congés). Par ailleurs, des rigidités dans la mise en œuvre de l'accord, telles que l'absence d'organisation du temps de travail par cycles saisonniers en fonction de l'activité ou la prise en compte de temps annexes (préparation du bus, pauses pour les relais, déplacement entre deux lieux différents de prise de service), ont pour effet de limiter la durée quotidienne moyenne de conduite à 6 heures 18.

À Montpellier, l'horaire hebdomadaire moyen a été fixé par accord d'entreprise à 34,12 heures, soit 1 546 heures annuelles, et le nombre moyen de jours de congés annuels à 32.

À la question du temps de travail, s'ajoute celle de la progression des rémunérations, qui a été significative ces dernières années, comme le montre le tableau n° 1.

**Tableau n° 1 : évolution comparative des rémunérations dans le secteur
des transports urbains de voyageurs, la fonction publique et le secteur
privé**

évolution en %	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Indice fonction publique (1)	0,8	0,7	0,5	0	0	0
Point RTU moyenne (2)	2,4	2,3	1,3	2,1	2,2	nd
Salaires secteur privé (3)	1	0,8	0,8	1,7	1,3	1,1
Indice des prix	2,8	0,1	1,5	2,1	2	1,8

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Insee, du cabinet Aon Hewitt, et du bilan social de l'Union des transports publics et ferroviaires

(1) Hors ancienneté et primes

(2) Convention collective nationale des Réseaux de Transports Urbains de Voyageurs

(3) Augmentations générales

Enfin, le secteur se caractérise par un taux d'absentéisme important. Il s'élève à un peu plus de 25 jours par an et par salarié depuis 2010 et affiche une progression de 21,7 % entre 2008 (20,93 jours) et 2012 (25,47 jours).

Or l'absentéisme, plus particulièrement celui des conducteurs receveurs, a une influence déterminante sur l'activité de production des opérateurs de transport et son coût. C'est la raison pour laquelle il doit être très précisément suivi et analysé et des mesures mises en œuvre pour y remédier en cas de dégradation.

En 2010 et 2011, le total de jours d'absence constatée à la SEML de transport de l'agglomération de Montpellier, calculé en ETC (équivalent temps complet) sur la base de 225 jours ouvrés, représentait un effectif d'environ 100 personnes, soit près de 10 % des salariés.

B - Un financement des nouveaux projets mal assuré

Les autorités organisatrices ont investi 2,5 Md€ en 2012¹⁷², dont 51,3 % au titre de travaux et 18,4 % pour le matériel roulant. Les investissements réalisés ont été financés par l'emprunt à hauteur de 50 % et autofinancés pour 34 % de leur montant.

¹⁷² Hors remboursement des capitaux empruntés.

Ces investissements résultent de la décision de l'État de lancer un ambitieux programme de développement des transports collectifs, dans le cadre de l'engagement n° 24 du Grenelle de l'Environnement de créer 1 500 kilomètres de lignes nouvelles de tramways ou de bus protégées sur 10 ans, pour un coût de 18 Md€ dont 4 Md€ financés par l'État.

Deux appels à projets (AAP) assortis de 1,4 Md€ de subventions de l'État ont été lancés en octobre 2008 et mai 2010. À la date d'achèvement de l'enquête, des subventions d'un montant total de 1,133 Md€ avaient fait l'objet de conventions d'attribution pour la création de 890 km de lignes nouvelles de transport en commun en site propre (TCSP)¹⁷³, pour des projets situés pour la plupart hors d'Île-de-France.

Tableau n° 2 : subventions annoncées et octroyées au titre des deux premiers appels à projets du Grenelle de l'Environnement

	Subventions annoncées	Subventions conventionnées	Km
1 ^{er} appel à projet (oct 2008)	810 M€ dont 260 M€ au titre du plan espoir banlieue	596 M€ crédits AFITF AAP TCSP 44 M€ crédits AFITF CPER	392
2 ^{ème} appel à projet (mai 2010)	590 M€ dont 200 M€ au titre du programme d'investissements d'avenir Écocités	284 M€ crédits AFITF AAP TCSP 200 M€ crédits CDC Écocités 9 M€ crédits AFITF CPER	499
Total	1 400 M€	1 133 M€ crédits État <i>dont 51 M€ CPER</i>	890

Source : Cour des comptes, d'après les données du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Au total, 96 projets ont été subventionnés à hauteur d'environ 10 % de leur coût prévisionnel (10,68 Md€). Ils concernent 52 lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) d'un montant total estimé à 2,48 Md€, 38 projets de tramway d'un montant prévisionnel de 6,07 Md€ et 4 projets de métro d'un coût évalué à 2,07 Md€.

¹⁷³ Un transport en commun en site propre ou TCSP se distingue des autres modes de transport en commun par le fait qu'il emprunte une voie ou un espace qui lui est exclusivement réservé. Répondent à ces caractéristiques les lignes de tramway et de bus à haut niveau de service (BHNS).

Le troisième appel à projets porte sur 500 km de lignes nouvelles financées par l'État à hauteur de 450 M€. Les premiers dossiers ont été élaborés et déposés en 2013. Toutefois, à la suite des élections municipales de mars 2014, certains projets ont été retirés ou réévalués (*cf. infra*).

En tout, 79 collectivités locales ont déposé 131 dossiers (soit autant que dans le cadre des deux premiers AAP) représentant des investissements cumulés de plus de 6 Md€. 110 dossiers concernent des projets d'infrastructures et 21 des projets de mobilité durable (navettes maritimes ou fluviales, transport par câble ou crémaillère, parking à vélos, etc.), dotés d'une enveloppe maximum de 10 M€ chacun.

Ainsi que l'a souligné le dernier rapport public de la Cour sur les finances publiques locales¹⁷⁴, l'épargne brute des administrations publiques locales (28,9 Md€) a reculé de 5,3 % en 2013 tandis que leur endettement a progressé de 3,5 % pour atteindre 137,5 Md€, ce qui menace le financement des nouveaux projets.

Enfin, après la suppression de l'écotaxe, la loi de finances initiale pour 2015 affecte à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) le produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur le gazole, soit 1,1 Md€. Cette affectation n'assure pas la pérennité et le volume des financements nécessaires.

C - Des recettes contraintes

1 - Un versement transport désormais proche de son taux maximum

Avec une contribution d'un peu plus de 46 %, contre 35 % pour les collectivités locales, 17 % de recettes tarifaires et 2 % apportés par l'État, le versement transport constitue un élément essentiel du financement, investissements inclus, du service public de transport.

En 2012, 83 % des AOTU l'ont prélevé pour un montant total de 3,643 Md€, hors Île-de-France. Son produit a progressé de plus de 54 % entre 2002 et 2012, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,4 %. La hausse constatée résulte d'un triple effet d'assiette (progression des

¹⁷⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

rémunérations) sur laquelle les AOTU n'ont aucune maîtrise, de taux (taux majoré en cas de réalisation d'un TCSP et bonus touristique de 0,2 point, introduits en 2010), et de volume (extension des périmètres de transport urbain).

Ainsi, pour l'agglomération de Narbonne, le produit du VT a progressé de 12 % en moyenne annuelle sur la période 2004-2011, sous l'effet conjugué de l'intégration de nouvelles communes (extension du PTU) et du doublement du taux de la taxe de 0,60 % à 1,25 %. De même, dans l'agglomération de Rouen, la décision de la CREA d'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2013 la majoration touristique de 0,2 % a permis de porter à 90,5 M€ la recette totale du versement transport, en progression de 26 % par rapport à 2010.

L'importance du VT dans le financement du service mérite toutefois d'être nuancée. D'une part, la quasi-totalité des agglomérations dotées d'un TCSP lourd en service appliquent le taux plafond du versement transport, cette proportion étant de 60 % pour l'ensemble des AOTU. La dynamique des taux ne pourrait donc jouer que faiblement à l'avenir, sauf à alourdir la charge pesant sur les entreprises.

D'autre part, le rendement du point de VT par habitant est fortement différencié d'un réseau à l'autre. D'après le panorama 2011 du CEREMA, les agglomérations de Douai, Lens, Marseille, Nice, Saint-Etienne, Toulon et Valenciennes figurent parmi les plus défavorisées, avec un rendement inférieur à 70 € par habitant, alors que la médiane des agglomérations de la strate des plus de 250 000 habitants s'établit à 88 €. Leur VT rapporte nettement moins que celui d'agglomérations telles que Rennes (117 €), Toulouse et Lyon (114 €). Pour les réseaux implantés dans des agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants, la médiane est de 77 € et les produits s'inscrivent dans une échelle de 43 € à Fréjus-Saint-Raphaël à 108 € à Caen.

Ce panorama montre également que la situation est particulièrement délicate pour les agglomérations bénéficiant d'un VT à faible rendement et qui ont fait le choix d'infrastructures de transport coûteuses comme le métro ou le tramway (Nice, Saint-Etienne et Valenciennes), voire les deux (Marseille).

2 - Une participation des autorités organisatrices qui atteint ses limites

La participation des collectivités locales au financement de l'exploitation des réseaux, qui atteignait 113 € par habitant en moyenne en 2012, soit un taux de couverture de 35 %, a fortement progressé au cours des dernières années. La tension actuelle et à venir sur les finances publiques locales, résultant notamment du gel, puis de la baisse des dotations de l'État (1,5 Md€ en 2014, puis 3,7 Md€ chaque année en 2015, 2016 et 2017, dont la moitié environ pour le bloc communal), ne va pas permettre de maintenir ce rythme indéfiniment.

Par ailleurs la participation des AOTU au financement du service est limitée par l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui dispose que la rémunération du délégataire public ou privé d'un service public doit être « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

Or les autorités organisatrices de transport urbain dont la participation dépasse la barre des 50 % sont nombreuses.

Ainsi, la contribution financière forfaitaire prévue par la convention de DSP signée en décembre 2009 par la communauté d'agglomération de Beauvais représente en moyenne 90 % des charges d'exploitation annuelles hors marge et aléas de son délégataire. Celui-ci ne maîtrise aucun des paramètres essentiels pesant sur les recettes commerciales (niveau de la tarification, réductions tarifaires, gratuité, tracé des lignes, amplitudes horaires, cadencement, etc.) et présente donc les caractéristiques d'un prestataire de services.

Enfin la Cour des comptes rappelle qu'au regard des dispositions combinées de la LOTI et des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), concernant l'équilibre des budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) et leur financement par les redevances des usagers, les AOTU doivent motiver le subventionnement d'un SPIC par leur budget général. Ce point a été récemment confirmé par le juge

administratif¹⁷⁵. Or, dans de nombreux cas (comme à Blois ou Nice), les délibérations correspondantes n'ont pas été prises.

3 - Un recul de la contribution de l'utilisateur

Le taux de couverture moyen des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires est de 28,6 % (20 % en incluant l'amortissement)¹⁷⁶. Il présente des écarts importants selon la taille du réseau et la présence, ou non, d'un mode de transport lourd, de type tramway.

L'UTP souligne la chute de ce ratio, qui a diminué de sept points au cours des dix dernières années, soit une réduction moyenne annuelle de 2,2 %. Cette tendance générale recouvre toutefois des réalités différentes selon la taille du réseau.

Arguant de l'amélioration quantitative et qualitative de leur offre, les réseaux couvrant des agglomérations de plus de 250 000 habitants, avec ou sans TCSP, ont pu augmenter leurs tarifs. Leur taux de couverture moyen s'établissait à respectivement 36,2 et 35,3 % en 2012, en baisse toutefois de 13,6 % depuis 2002, compte tenu du poids des investissements réalisés. Les petits réseaux affichent un taux moyen compris entre 18 % (agglomérations de moins de 100 000 habitants) et 24 % (agglomérations de 100 000 à 250 000 habitants), en recul annuel moyen de 4 % sur la même période.

Ces baisses sont la conséquence de « l'effet ciseaux » constaté entre la forte progression du coût moyen kilométrique (+ 15,2 % pour les réseaux à TCSP lourds et + 6,4 % pour les plus petits) et la stagnation, voire le repli de la recette par kilomètre, résultant de la modération tarifaire et du développement des titres forfaitaires et sociaux, qui représentent près de 30 % des dites recettes.

¹⁷⁵ Dans un arrêt du 27 juin 2013, syndicat intercommunal des transports de l'agglomération spinalienne (SITAS), la cour administrative d'appel de Nancy a estimé que l'article L. 1221-12 du code des transports, aux termes duquel « le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, (...) par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect », ne faisait pas obstacle à l'application des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

¹⁷⁶ Données 2012 du GART.

De fait, les dernières années ont été marquées par une réticence des AOTU à revaloriser les prix des billets. Par ailleurs, le développement de l'intermodalité¹⁷⁷, dont l'impact est appelé à croître, s'accompagne d'un alignement par le bas des tarifs, pour encourager la fréquentation.

Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la mise en place, via un syndicat mixte regroupant les six AOTU du département, d'une tarification unique (billet unitaire à 1 €, abonnements mensuel à 45 € et annuel à 365 €) a engendré un coût, pour la seule métropole niçoise, de près de 6 M€ par an (pris en charge à 50 % par le département), représentant environ 15 % des recettes commerciales du service.

II - Les conditions d'un nouvel équilibre du service

Par-delà les efforts à réaliser sur les coûts et la hausse des tarifs, le rétablissement durable de l'équilibre financier des réseaux passe par leur rationalisation : il s'agit d'optimiser le service en répondant à la demande de mobilité de la population, à un coût raisonnable pour la collectivité¹⁷⁸.

A - Rationaliser l'offre de transport

1 - La restructuration des réseaux et le développement de modes de transport alternatifs, notamment dans les zones périurbaines

Une étude produite en mai 2012 par le Laboratoire d'économie des transports part de l'hypothèse que la structuration des réseaux offre les gains potentiels les plus importants, comparativement à la maîtrise des coûts unitaires de production ou à la hausse des tarifs. C'est la raison pour laquelle elle propose une méthode d'analyse de la performance au niveau de chaque ligne, en recherchant la meilleure efficacité commerciale.

¹⁷⁷ L'intermodalité consiste à combiner l'utilisation successive de plusieurs modes de transport différents au cours d'un même déplacement.

¹⁷⁸ Cet objectif est conforme au droit au transport défini par la loi LOTI comme « le droit (...) de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité (...) » (dispositions reprises à l'article L. 1111-2 du code des transports).

Dans cette logique, la réorganisation du réseau de l'agglomération grenobloise, suivie de mesures d'optimisation en 2009 et 2010, a permis d'accroître son taux d'utilisation – mesuré par le nombre de voyages par kilomètres produits – sans porter atteinte de façon significative à la quantité globale d'offre de transport proposée aux usagers, la réduction du nombre de kilomètres ayant été plus que compensée par la hausse des capacités de transport offertes.

De même, le nouveau service Twisto de l'agglomération caennaise, lancé en septembre 2009, se caractérise surtout par la hiérarchisation du réseau : celui-ci résulte de l'articulation de lignes à niveau élevé de service (dénommées Lianes), de lignes urbaines, de lignes inter-quartiers, de lignes express, de lignes de proximité en transport à la demande (TAD) et de lignes spécifiques pour les salariés et les scolaires.

Évaluée à la rentrée 2011, cette offre restructurée a été complétée, en 2012, par une offre de soirée (quatre services Flexo) et d'une ligne de nuit (Noctibus). Depuis 2013, elle intègre de nouvelles dessertes du fait de l'extension du périmètre de transport urbain (PTU) à six nouvelles communes et de l'augmentation de l'offre de nuit en raison de son succès.

Les conséquences sur la fréquentation de ces efforts de rationalisation ont été très positives : le nombre annuel moyen de voyages par habitant du PTU (qui mesure le degré d'utilisation du réseau) a augmenté de plus de 9 %, passant de 120,2 en 2008 à 131,1 en 2012. Avec 128 voyages par habitant en 2011, le réseau de l'agglomération caennaise figurait cette année-là parmi les réseaux de sa strate les plus utilisés.

Cette rationalisation de l'offre passe par plusieurs mesures susceptibles d'améliorer la productivité du service.

En centre-ville, il s'agit de densifier et simplifier le réseau, en évitant les doublons de lignes et en adaptant les horaires de passage à la fréquentation du réseau (heures de pointe/heures creuses).

En périphérie, cela peut aller jusqu'à supprimer des lignes trop peu fréquentées en les remplaçant par une offre de services moins onéreuse et différenciée. De fait, pour répondre à l'extension des PTU, la tendance actuelle est au développement de l'intermodalité des transports urbains « classiques » avec d'autres services : mise en place de services de transport à la demande, création de parcs relais, développement des pistes cyclables, offre de vélos ou autos en libre-service, promotion du covoiturage¹⁷⁹, etc.

¹⁷⁹ La SNCF s'apprête ainsi à lancer une offre de covoiturage (Ydvrroom) ciblant les trajets domicile-travail.

Cette évolution traduit le développement d'une approche fondée sur la recherche d'une meilleure articulation entre différents modes de transport, en lieu et place du principe de l'égalité d'accès des usagers à plusieurs modes de transport (multimodalité). Elle présente toutefois des limites, l'automobile reprenant l'avantage, notamment en termes de confort, au-delà de deux ruptures de charge¹⁸⁰.

Le développement de la coopération entre AOTU, sous forme contractuelle plutôt que par la création de syndicats mixtes de type loi SRU¹⁸¹, facilite ces initiatives.

Ainsi, la région de Haute-Normandie, la communauté d'agglomération du Havre (CODAH) et la SNCF ont conclu en 2001 une convention tripartite, dont le renouvellement est en cours de négociation. Depuis son lancement, la fréquentation de la ligne ferroviaire Le Havre-Montivilliers-Rolleville, dite Lézard'Express régionale (LER), est passée de 150 à plus de 1 800 voyages par jour. Pour le prix d'un ticket du réseau, valable une heure, les voyageurs peuvent emprunter indifféremment la LER et l'ensemble des lignes de bus de la CODAH, ce que font 95 % des voyageurs de la LER. Les usagers du réseau bénéficient en outre d'un avantage financier car l'abonnement proposé est moins coûteux que l'addition des tarifs des transports auxquels elle donne accès.

L'utilisation de nouveaux outils, tels que la billettique ou les systèmes de communication en temps réel, dans les véhicules et les stations, facilite l'intermodalité.

2 - Le choix de modes de transport adaptés à la taille des réseaux

Dans les années 1990, pendant lesquelles prédominait l'idée que l'offre créerait la demande, la mise en place de transports en commun en site propre visait à structurer les réseaux tout en conférant une image de marque urbaine aux collectivités concernées. On admet aujourd'hui la nécessité de lier le choix du mode de transport à la demande, sauf à s'exposer à des surcoûts importants et à une faible rentabilité. Cette prise

¹⁸⁰ La rupture de charge correspond à un changement de mode de transport.

¹⁸¹ Seuls 13 syndicats de type SRU ont été créés : deux à vocation régionale (Nord-Pas-de-Calais et La Réunion), sept sur le territoire d'un département (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Charente-Maritime, Hérault, Oise, Hautes-Pyrénées et Rhône), trois à l'échelon d'un bassin de vie (Étang de Berre, Nancy et Guérande-Atlantique) et un à l'échelle métropolitaine (Lyon).

de conscience explique notamment le retour en force du bus, en site propre ou non, à haut niveau de service ou non, dans des agglomérations comme Metz, Saint-Nazaire, Nîmes, Chalon-sur-Saône.

De fait, si le premier appel à projets réalisé dans le cadre du Grenelle de l'environnement a témoigné d'un intérêt modeste pour le bus à haut niveau de service (19 projets sur 52 concernaient un BHNS, dont 8 dans des agglomérations de moins de 250 000 habitants), le deuxième a mis en lumière un engouement certain pour ce mode de transport : le BHNS bénéficie de la moitié des investissements programmés, principalement dans des villes moyennes qui n'avaient pas forcément la taille critique pour rentabiliser un tramway. Les projets de métro sont moins nombreux et concernent principalement le prolongement ou l'augmentation des capacités de lignes existantes (Lille, Lyon, Marseille et Toulouse). Seule Rennes a présenté un projet de création d'une deuxième ligne dans le cadre du deuxième appel à projets.

Bien que le nombre de villes dotées de tramways ait été multiplié par deux, le nombre de kilomètres parcourus en tramway par trois et la clientèle par quatre entre 2000 et 2010, les cas d'abandon ou de réduction des projets de construction de tramway sont devenus plus fréquents. Sont notamment concernées les agglomérations d'Amiens, Angers, Avignon, Bordeaux et Caen, pour ne citer que quelques exemples.

Au-delà des comparaisons, au demeurant complexes, sur les avantages et inconvénients de chaque type de transport, en termes de coûts d'investissement et de fonctionnement¹⁸², de capacités, de vitesse commerciale, d'emprise sur la voirie ou d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, les choix des AOTU devraient être systématiquement guidés par la nécessité de retenir le mode de transport le plus adapté à la demande, quantitativement et qualitativement.

¹⁸² Les études du CERTU (Les coûts des transports collectifs en site propre. Chiffres clefs, principaux paramètres 2012) ont montré que le coût d'une première ligne de BHNS était de l'ordre de 2 à 10 M€ du kilomètre de site propre, contre 13 à 22 M€ pour un tramway sur fer. Si la durée de vie des matériels roulants n'est pas la même (10-15 ans pour un bus, contre 30-40 ans pour un tramway), les prix d'achat diffèrent sensiblement : ils s'inscrivent dans une échelle de 0,3 M€ à 0,9 M€ pour un bus articulé, contre 1,8 à 3 M€ pour une rame de tramway. Quant aux coûts d'exploitation, ils sont de l'ordre de 3,5 à 5 € par kilomètre pour un BHNS, contre 6 à 10 € pour un tramway.

B - Exploiter les marges de productivité disponibles

1 - Améliorer la productivité des personnels

L'évolution des charges d'exploitation est directement liée à celle de la masse salariale, qui représente 54 % des coûts d'exploitation, hors personnel en sous-traitance (cf. *supra*).

Or, exprimée en nombre de kilomètres par agent, la productivité du personnel a eu tendance à régresser au plan national, passant de 21 515 km en 2002 à 20 977 km en 2012.

D'après l'UTP, cette dégradation s'expliquerait principalement par l'allongement et la dispersion des lignes desservies pour les réseaux de moins de 100 000 habitants, et par la détérioration de la vitesse commerciale dans les autres réseaux.

Sans méconnaître le poids de ces facteurs, force est de constater que les politiques accommodantes suivies en matière de temps de travail et de rémunérations n'ont pas permis de les absorber.

Nonobstant l'indéniable difficulté pour les opérateurs de remettre en cause des accords passés ou des avantages acquis, des mesures doivent être prises pour organiser le temps de travail en fonction de l'activité, ramener l'absentéisme à un niveau moins pénalisant et lier l'octroi d'augmentations salariales supérieures à l'inflation à la réalisation de gains de productivité.

La restructuration du réseau grenoblois a permis de diminuer le nombre de conducteurs receveurs en 2010 (- 23 ETP) sans augmentation du nombre de contrôleurs et d'agents de prévention malgré la construction des lignes C et D du tramway. Grâce à un effort de formation élevé (il représente 5 % de la masse salariale depuis 2008, bien au-delà du taux légal fixé à 1,90 %), l'opérateur du réseau a instauré la polyvalence des conducteurs receveurs à la conduite des tramways et des bus. Par ailleurs, le contrat de travail des agents ne prévoit pas leur rattachement à un dépôt particulier. Enfin, un plan senior permet de lisser la consommation du compte épargne temps (CET) pour faciliter la réduction progressive de l'activité des agents approchant de la retraite.

2 - Mutualiser les coûts d'acquisition et de maintenance des matériels

Confrontées au coût croissant des nouveaux matériels roulants, certaines collectivités ont cherché à grouper leurs commandes. Lors des 24^e rencontres nationales du transport public, un cabinet d'études¹⁸³ a présenté les stratégies d'achats communs de cinq agglomérations : Brest et Dijon, Amiens et Caen¹⁸⁴ et Montbéliard. En 2008, Brest Métropole Océane et la communauté du Grand Dijon ont lancé deux projets de tramways compatibles en termes techniques avec des plannings proches. D'après le cabinet, les économies initialement prévues de 10 M€ ont été deux fois plus importantes.

Comme l'ont souligné le GART et l'UTP dans leur rapport sur le report modal et l'équilibre économique des transports publics urbains, la standardisation des matériels (roulants ou embarqués) constitue un élément essentiel de limitation des coûts, tant par un effet « volume » sur le prix d'achat que pour contenir les dépenses de maintenance. Ces deux instances soulignent que, sans renoncer à l'innovation, les AOTU devraient développer la mutualisation et utiliser des technologies ou systèmes existants pour réduire les coûts de développement.

La maîtrise du coût des immobilisations sur l'ensemble de leur durée de vie passe non seulement par celle des coûts d'achat, mais également par l'amélioration du taux d'utilisation du matériel roulant et l'optimisation des coûts de maintenance, via la mutualisation entre AOT (département et métropole par exemple) des centres de maintenance, qui mobilisent des compétences de haut niveau et nécessitent des investissements élevés.

Le développement groupé d'outils billettiques est également source d'économies. Ainsi, en Haute-Normandie, une convention-cadre relative à la mise en œuvre et à l'exploitation d'un outil billettique interopérable a été signée par plusieurs AOTU constituées en groupement de commandes pour l'achat d'équipements et de prestations de services billettiques. Six AOTU supplémentaires ont dans un second temps intégré le projet Atoumod afin de relier leur système à la structure d'exploitation commune, gérée par la région.

¹⁸³ Groupe EGIS : Le groupement de commande dans le cadre de projets de transports publics, novembre 2013.

¹⁸⁴ Projets abandonnés à Amiens et reportés à Caen.

3 - Optimiser la vitesse commerciale

La productivité des réseaux dépend de leur structuration, du choix des matériels utilisés et de l'utilisation des facteurs de production.

La vitesse commerciale des lignes de transport en commun constitue un élément essentiel de cette optimisation. En effet, plus elle est élevée, moins il faut, pour transporter un même nombre de voyageurs, mobiliser de véhicules, d'heures de conducteurs et contrôleurs, de carburant, et meilleure est la répartition par unité de production des coûts de structure, tels que les amortissements et les frais financiers.

La vitesse commerciale de la plupart des lignes des tramways se situe entre 16 et 25 km/h. Avec une vitesse commerciale de 9,2 km/h, inférieure à celle des bus (13 km/h), le tramway de Nice s'avère particulièrement peu performant.

Celle d'une ligne d'autobus qui utilise la voirie banalisée se situe généralement entre 12 et 16 km/h en milieu urbain dense, et peut monter à 18 km/h en zone périurbaine. Sur une ligne de bus en site propre, elle peut atteindre 22 km/h et soutenir ainsi la concurrence avec les tramways.

Les principaux déterminants de la vitesse commerciale sont :

- la vitesse maximale des véhicules, qui dépend de leur motorisation, mais aussi de l'infrastructure qu'ils utilisent : site propre exclusif, entièrement protégé, site propre partagé, voirie banalisée ;
- la longueur des inter-stations, qui détermine le nombre d'arrêts sur la ligne ;
- les puissances d'accélération et de freinage, qui jouent un rôle d'autant plus déterminant que le nombre d'arrêts est important ;
- le temps d'arrêt en station, qui dépend du nombre de voyageurs qui montent et qui descendent, mais également de l'organisation des portes et des espaces intérieurs des véhicules.

À Bordeaux, le repositionnement des panneaux de limitation de vitesse a permis d'augmenter la vitesse moyenne de circulation des tramways de la ligne B. Certaines contingences échappent cependant à l'emprise du délégataire. Ainsi, sur cette même ligne, les temps de trajet ont été augmentés par l'indisponibilité d'un pont tournant situé sur un bassin à flots, qui impose un détour et complique la gestion du trafic du fait de l'utilisation d'une voie unique dans les deux sens de circulation.

C - Accroître la part des recettes commerciales dans le financement du service

1 - Agir sur l'attractivité des transports en commun pour en augmenter la fréquentation

Parmi les préoccupations les plus fréquemment citées par les usagers des transports en commun, la ponctualité et la fréquence arrivent en tête, devant la sécurité et le confort. Ces deux paramètres sont dépendants de la fluidité du trafic et donc de la question sensible du partage de la voirie dans un sens plus favorable aux transports en commun¹⁸⁵.

Le report modal de la voiture vers les transports en commun passe ainsi à la fois par la création de TCSP, bus ou tramways, bénéficiant de voies réservées et protégées, et par la mise en œuvre d'une politique active de gestion du stationnement, incluant le développement de parcs relais pour encourager les automobilistes à ne pas utiliser leur voiture en centre-ville.

L'efficacité d'une telle politique dépend de deux facteurs principaux, les rapports entre le coût du stationnement (incluant les sanctions pour non-paiement) et le tarif des transports en commun, d'une part, et la maîtrise par l'AOTU de la gestion de l'ensemble des stationnements, sur et hors voirie, d'autre part.

Dans la plupart des cas, le stationnement sur voirie reste de la compétence des communes qui décident du caractère payant, gratuit, limité ou non dans le temps, du stationnement et en assure le contrôle.

En pratique, de nombreuses agglomérations restent accommodantes avec les automobilistes, arguant d'une « culture de la voiture » qui masque en réalité une volonté de ne pas mécontenter ces derniers. C'est notamment le cas de Nice, qui met en œuvre une politique tarifaire peu dissuasive, et de Marseille, où la politique de contrôle et de répression du stationnement illicite constitue également un enjeu essentiel. Constatant que 57 % du temps de stationnement faisait l'objet de fraude, l'observatoire du stationnement de Marseille a ainsi montré que les mesures de contrôle et de répression du stationnement payant sur voirie y étaient insuffisantes.

¹⁸⁵ Sauf, bien entendu, pour le métro, qui concerne toutefois moins de projets d'investissements que le tramway et le BHNS (cf. *supra*).

En dissociant la compétence de police du maire du caractère payant du stationnement, qui relève de la redevance domaniale, et en dépenalisant le stationnement, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) permettra aux collectivités, à compter de 2016, de fixer le montant de la redevance et du forfait de post-paiement (c'est-à-dire de l'amende pour défaut de paiement du stationnement) à un niveau qui favorise la rotation du stationnement sur voirie et le report modal. Il pourrait toutefois en résulter des dépenses publiques supplémentaires si le système automatisé actuel n'était pas utilisé pour gérer les forfaits de post stationnement¹⁸⁶.

Aucune AOTU n'est allée, à ce jour, jusqu'à mettre en œuvre des solutions « sanctions » de type péage urbain¹⁸⁷, restrictions permanentes de circulation ou tarification des voitures avec un seul passager comme cela se pratique à l'étranger : péage systématique à Londres (2003), ou réservé aux véhicules les plus polluants à Stockholm et Milan (2007), circulation alternée (plaques paires/impaires) à Athènes depuis 1982, centres historiques de villes italiennes réservés aux résidents et automobilistes munis d'un permis spécial, etc.

À la lumière des études disponibles et des exemples étrangers, il apparaît que seul le renforcement des politiques de stationnement et les limitations apportées à la circulation des véhicules individuels en centre-ville sont à même d'améliorer la vitesse commerciale et donc l'attractivité des transports urbains. C'est le prix à payer pour faire progresser fortement et durablement la part des transports en commun dans les déplacements urbains, l'automobile conservant toute sa place et son utilité en périphérie urbaine.

¹⁸⁶ Cf. sur ce point, dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome II. Les amendes de circulation et de stationnement routiers : des progrès dans la gestion, pp. 37-67. La documentation française, février 2014, 480 p., disponible sur www.ccomptes.fr, l'encadré de la page 59.

¹⁸⁷ La rocade autoroutière de Lyon s'apparente plus à un itinéraire payant de contournement – elle a d'ailleurs été baptisée Téo pour « Transversale Est-Ouest » - qu'à un véritable péage urbain visant à limiter la circulation automobile et la pollution atmosphérique dans le centre de l'agglomération. De même, le tunnel payant Prado-Carénage de Marseille permet d'éviter une partie du centre-ville mais n'empêche pas les voitures d'y entrer.

2 - Revoir la tarification

La hausse des tarifs est aujourd'hui largement débattue, proposée, voire mise en œuvre. Inversement, la gratuité du service, fortement critiquée par les associations représentatives des AOTU et leurs opérateurs, demeure peu répandue¹⁸⁸. Elle ne répond d'ailleurs pas à la notion de service public à caractère industriel et commercial qui implique une participation de l'utilisateur.

Le taux moyen de couverture des dépenses par les recettes commerciales est de 28,6 % seulement. Il s'établit à 18 % pour les réseaux de moins de 100 000 habitants et 36 % pour ceux de plus de 400 000 habitants dotés de TCSP. À l'intérieur de chaque strate, les variations sont importantes : le taux de couverture s'inscrit dans une échelle de 1 à 2 pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants et de 1 à 10 pour celles de moins de 100 000 habitants. Ces écarts reflètent les différences de politique tarifaire des AOTU.

Un alignement de la contribution des usagers au financement du service sur celle des entreprises nécessiterait d'augmenter d'environ dix points le taux de couverture moyen des dépenses par les recettes commerciales.

Au-delà des effets induits sur la fréquentation et donc le volume des recettes commerciales par les mesures susceptibles d'être prises pour améliorer l'attractivité de l'offre de transport (cf. *supra*, le point II.C.1), cet objectif peut être atteint, à horizon d'une dizaine d'années, par la combinaison d'une augmentation des tarifs de base et d'une modulation des tarifs sociaux.

Les gammes tarifaires que proposent les réseaux de transports publics sont segmentées en quatre catégories :

- les titres « toutes clientèles », pour lesquels aucun justificatif d'âge, de statut ou de revenu n'est exigé ; ce premier ensemble comprend les titres occasionnels (notamment les tickets vendus à l'unité ou en

¹⁸⁸ Selon le GART, sur 290 AOTU, seules 22 dont la plus importante dépasse à peine 100 000 habitants (communauté d'agglomération d'Aubagne), ont décidé de rendre la totalité de leur réseau gratuit. Cette pratique reste donc minoritaire mais séduit un nombre croissant d'agglomérations, surtout de moins de 45 000 habitants. Dans la plupart des cas, c'est le constat d'un niveau de recettes dérisoire comparé à celui des coûts (y compris ceux de lutte contre la fraude), qui conduit les collectivités à prendre cette décision.

carnet) et les abonnements de durées plus ou moins longues (hebdomadaire à annuelle) ;

- les titres commerciaux, destinés à certaines catégories de voyageurs (les jeunes, les étudiants, les familles, les salariés, etc.) dont la vente répond à la volonté des AOTU et de leurs opérateurs de conquérir et fidéliser de nouvelles clientèles en les faisant bénéficier de tarifs préférentiels ; ainsi, le montant de recettes procuré à la communauté urbaine de Bordeaux par le Pass jeune annuel conforte les études selon lesquelles les jeunes de moins de 25 ans sont, d'une manière générale, nettement moins motorisés que trente ans auparavant¹⁸⁹ ; la fidélisation de cette clientèle peut constituer un avantage durable pour les transports en commun¹⁹⁰ ;
- les titres sociaux, pouvant être réduits ou gratuits, qui répondent à un besoin de solidarité entre les générations (personnes âgées) ou les catégories sociales (personnes en situation de précarité, demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minimas sociaux, etc.) ; ils sont de plus en plus souvent octroyés sous conditions de ressources, en complément de la justification d'un statut ;
- les titres intermodaux, qui permettent d'utiliser, successivement ou non, plusieurs modes de transport publics ; ils peuvent être ciblés sur certaines catégories de voyageurs et donc, à ce titre, relever de la tarification « toutes clientèles » ou commerciale, voire sociale.

L'élasticité de la fréquentation étant plus sensible à la qualité du service qu'au prix, notamment sur trois aspects – la sécurité, la rapidité de circulation et la régularité¹⁹¹ – les tarifs « toutes clientèles » devraient, au moins, être indexés sur l'inflation.

Ce n'est toutefois pas le choix de certains grands réseaux. Ainsi, à Marseille, l'AOTU a décidé de renoncer en 2014 à la clause d'indexation automatique de 1 % des tarifs annuels, actée par l'avenant n° 5 au contrat du 1^{er} février 2013 (susitant un manque de recettes participant à l'équilibre du contrat évalué à 1 M€ en 2014 et 2 M€ en 2015) et de ne pas répercuter le relèvement du taux de TVA prévu pour les prestations de transports. Il en va de même à Toulon, où les tarifs n'ont pas augmenté depuis 2007 et où la non répercussion de la hausse de TVA a engendré un coût supplémentaire pour la collectivité de 0,5 M€ pour l'année 2014.

¹⁸⁹ Au plan national, 24 % des étudiants ne sont pas titulaires du permis de conduire et 44 % ne possèdent pas d'automobile (UTP 2011 Observatoire de la mobilité).

¹⁹⁰ Source : Kéoscopie, analyse du directeur marketing stratégique du groupe Kéolis.

¹⁹¹ UTP 2011 Observatoire de la mobilité.

Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui, plus de la moitié des voyages sont réalisés avec des titres à réduction commerciale ou sociale et 13 % gratuitement¹⁹², les réductions consenties pourraient être plus souvent corrélées avec le niveau des revenus plutôt qu'en fonction du seul statut des individus. Ainsi, il n'y a pas de corrélation automatique entre l'âge et les revenus des usagers seniors. Or ceux-ci bénéficient le plus souvent d'un tarif réduit quel que soit le niveau de leurs ressources. De la même façon, certains salariés peuvent cumuler le bénéfice d'un tarif commercial de type abonnement travail avec celui d'une prise en charge partielle de l'abonnement par leur entreprise.

La communauté d'agglomération du Grand Poitiers a revu sa politique tarifaire entre 2008 et 2012. La part des titres gratuits, qui s'établissait à 18,5 %, est devenue résiduelle (3 %), tandis que celle des titres à tarif réduit a baissé de 49,5 % à 41 %.

3 - Renforcer la lutte contre la fraude

La fraude cause d'importantes pertes de recettes, dont le taux moyen a été évalué à au moins 5 % des recettes commerciales mais qui peut atteindre 20 %¹⁹³. Aussi la lutte contre ce phénomène constitue-t-elle un enjeu majeur pour le transport public, même si peu de réseaux communiquent les informations dont ils disposent à ce sujet.

L'importance du phénomène lui-même se mesure par deux ratios : le taux de fraude apparent et le taux de fraude réel¹⁹⁴.

Une enquête réalisée sur le réseau de Montpellier en mars 2011 a estimé le taux de fraude réel à 22 %, pour un taux apparent de seulement 3 %. Ce dernier est comparable aux taux communément mesurés, qui se situent dans une fourchette de 2 % à 3 %, alors que les taux réels sont estimés à un niveau au moins quatre fois supérieur.

Face à ce défi, la plupart des AOTU mettent en place des politiques de contrôle et de répression qui se mesurent par le taux de

¹⁹² Les chiffres clés 2012 de l'UTP.

¹⁹³ Estimations avancées par le CERTU lors de son audition par la Cour en novembre 2013.

¹⁹⁴ Le taux de fraude apparent rapporte le nombre de voyageurs en infraction à celui des personnes contrôlées : il s'agit d'un taux mesuré. Le taux de fraude réel, qui correspond à la part des voyageurs en infraction parmi le total des usagers du service, ne peut être qu'estimé par enquête auprès des usagers. Les évaluations réalisées montrent qu'il est très supérieur au taux apparent.

contrôle (rapport entre le nombre de voyageurs contrôlés et le nombre de voyageurs ayant validé leur titre de transport), ainsi que par le nombre de procès-verbaux et leur taux de recouvrement. Toutefois, ces politiques ont un coût salarial élevé et génèrent des recettes relativement faibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le rétablissement durable de l'équilibre des services de transport public urbain de voyageurs est subordonné à la mise en œuvre rapide de mesures allant dans trois directions :

- *une incitation à l'utilisation des transports en commun, qui passe à la fois par l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre et des actions visant à rééquilibrer le rapport avantages/inconvénients entre l'automobile, les transports en commun et les autres modes dits alternatifs (vélo, marche, covoiturage, etc.) ;*
- *la maîtrise des dépenses d'exploitation et d'investissement, à laquelle contribueraient des mesures visant à améliorer la productivité du personnel, mutualiser les coûts d'acquisition et de maintenance des matériels et optimiser l'allocation des facteurs de production ;*
- *un accroissement de la contribution des usagers au financement du service résultant principalement de l'amélioration de l'attractivité des transports en commun par un partage de la voirie qui leur soit plus favorable (effet volume), de hausses tarifaires (effet prix) et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.*

La réforme territoriale offre par ailleurs l'occasion de simplifier le partage actuel des compétences en matière de transports de voyageurs, en clarifiant les attributions dévolues aux régions, aux départements et aux communes ou à leurs groupements, voire en supprimant l'un de ces trois échelons décisionnels.

Vont dans ce sens les dispositions figurant dans le projet de loi sur l'organisation territoriale de la République et le projet de loi relatif à la délimitation des régions qui prévoient de confier aux nouvelles régions les compétences relevant actuellement des départements dans le domaine des transports.

La Cour des comptes recommande aux autorités organisatrices et aux opérateurs de transports urbains de :

1. *se doter d'outils permettant d'analyser la performance de leur réseau pour en améliorer l'efficacité commerciale (autorités organisatrices de transport urbain – AOTU) ;*
 2. *dimensionner leurs investissements aux besoins du territoire desservi (AOTU) ;*
 3. *engager des discussions avec les représentants des salariés pour mieux adapter le temps de travail à l'activité et réaliser des gains de productivité (opérateurs) ;*
 4. *mutualiser l'investissement et les coûts de maintenance tout en privilégiant l'innovation et le progrès technique, notamment en matière de billettique (AOTU et opérateurs) ;*
 5. *transférer à l'ordonnateur de l'AOTU, outre les transports et la voirie, l'ensemble des compétences en matière de stationnement et les pouvoirs de police y afférents (AOTU) ;*
 6. *mettre en œuvre des mesures tarifaires permettant d'aligner progressivement le niveau de la contribution des usagers au financement du service public de transport sur celui des entreprises (AOTU) ;*
 7. *prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs).*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	290
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	291
Réponse du ministre de l'intérieur	291
Réponse du président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	292
Réponse du président du directoire des transports Keolis	292
Réponse du président-directeur général de Transdev	294
Réponse du président du conseil régional de Haute-Normandie	298
Réponse du président du conseil général des Alpes-Maritimes	300
Réponse du président de la métropole Grand Lyon	300
Réponse du président de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole.....	301
Réponse du président de la métropole Nice Côte d'Azur	303
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Blois-Agglopolys.....	307
Réponse du président de la communauté de l'agglomération havraise...	310
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Metz-métropole.....	310
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne	310
Réponse du président de l'agglomération Orléans-Val-de-Loire	311
Réponse du président de la communauté d'agglomération Rennes Métropole.....	312
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne métropole	312
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée	312

Réponse du président de la communauté d'agglomération de Toulouse métropole	313
Réponse du président de la communauté d'agglomération du Var-Estérel-Méditerranée	317
Réponse du président du syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise	317
Réponse du président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise	317
Réponse du président de la société d'économie mixte des transports publics de l'agglomération grenobloise (SEMITAG).....	318
Réponse du directeur général de la régie des transports de Marseille	319
Réponse du directeur général de la SAEML Transports de l'agglomération de Montpellier.....	320
Réponse du directeur de la régie des transports poitevins	320

Destinataires n'ayant pas répondu

Maire de Toulon
Président de la communauté urbaine de Bordeaux
Président de la communauté urbaine Le Mans Métropole
Président de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole
Président de la communauté d'agglomération du Grand Avignon
Président de la communauté d'agglomération de Beauvais
Président de la communauté d'agglomération de Brest Métropole
Président de la communauté d'agglomération Le Grand Chalon
Président de la communauté d'agglomération du Grand Dijon
Président de la communauté d'agglomération du Douaisis
Président de la communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole
Président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin
Président de la communauté d'agglomération de la région Nazairienne-et-de-l'Estuaire

Président de la communauté d'agglomération de Nîmes
Président de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers
Président de la communauté d'agglomération de Rouen – Elbeuf- Austreberthe
Président de la communauté d'agglomération de Valenciennes
Président-directeur général de la société d'économie mixte d'aménagement de la région d'Angers
Directrice du syndicat mixte des transport Artois Gohelle
Directeur de la société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération mancelle
Président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

L'organisation des transports urbains est, depuis la loi d'organisation des transports intérieurs de 1982, une compétence attribuée aux collectivités territoriales. Dans ce cadre, les 287 autorités organisatrices des transports urbains de province définissent librement les dessertes, désignent les exploitants, fixent les conditions générales d'exploitation et de financement des services et décident de la politique tarifaire à mettre en œuvre.

L'État reste néanmoins très attentif à l'évolution de ce secteur doublement stratégique, à la fois sur le plan économique - dans la mesure où il emploie directement ou indirectement plus d'un million de personnes - et pour sa contribution importante à notre politique de transition énergétique et de croissance verte.

À cet égard, l'État apporte aux collectivités locales un accompagnement méthodologique et technique au travers de l'action du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, dont les données ont également été utiles à l'élaboration du projet d'insertion au rapport public annuel de la Cour.

Surtout, l'État soutient financièrement les initiatives locales en matière d'investissement dans les infrastructures de transport ou, de manière plus récente, dans des projets de mobilité, dans le cadre d'appels à projets, dont le troisième a été lancé en mai 2013.

Cet appel à projets, un temps compromis par des incertitudes financières, a suscité de très nombreuses demandes (120) de la part d'autorités organisatrices de transport de toutes tailles et sur l'ensemble du territoire national, en métropole comme dans les outre-mer. Les résultats seront annoncés avant la fin de l'année 2014.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous avons pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de la synthèse effectuée par la Cour à partir d'une enquête portant sur dix-neuf agglomérations représentant 12,3 millions d'habitants.

Nous partageons pleinement votre analyse sur les enjeux économiques et financiers relatifs à ce mode de transports, et rejoignons vos orientations et recommandations notamment en matière de maîtrise des dépenses d'exploitation et de mutualisation de l'investissement.

S'agissant plus particulièrement du développement des transports collectifs, nous tenons à insister sur les efforts financiers importants réalisés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans le cadre des trois appels à projets depuis 2008.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Après examen, je vous informe que votre rapport n'appelle pas d'observation au titre des collectivités territoriales.

Je souhaite par ailleurs vous signaler que j'ai réuni, à deux reprises cette année, les 24 juin et 16 décembre, le comité national de la sécurité dans les transports en commun pour étudier les perspectives conventionnelles, réglementaires et législatives permettant de renforcer la sécurité des personnels et des voyageurs. Dans le domaine particulier de la lutte contre la fraude, plusieurs initiatives seront prises avec le ministère chargé des transports pour reconnaître aux opérateurs (SNCF et RATP notamment) un droit de communication des informations détenues par l'administration afin d'améliorer le recouvrement des amendes. Le cadre juridique des interventions des personnels de sécurité en civil sera également adapté et le délit de fraude d'habitude pourra être constitué à partir de cinq infractions (au lieu de dix aujourd'hui). Ces mesures nécessitent cependant un vecteur législatif à insérer dans le calendrier parlementaire contraint de l'année 2015.

Enfin, une étude va être lancée pour déterminer les conditions dans lesquelles l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) pourrait prendre en compte le circuit de recouvrement des amendes d'une façon beaucoup plus efficace qu'aujourd'hui.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

S'agissant spécifiquement de l'extrait que vous m'avez transmis concernant la rationalisation de l'offre de transport, je souscris bien entendu aux remarques de la Cour concernant l'intérêt de privilégier une approche multimodale fondée sur la recherche d'une meilleure articulation entre les modes. À cet égard, en liaison avec les Conseils régionaux en tant qu'autorités organisatrices en charge des transports express régionaux (TER), la SNCF s'efforce de favoriser les offres coordonnées entre les transports ferroviaires urbains, ainsi que les formules d'intégration tarifaire, à l'image de l'exemple havrais cité par la Cour.

Soyez assuré que je partage l'opinion de la Cour sur la dérive préoccupante de l'équilibre financier du transport urbain, que traduit la dégradation continue du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires, et sur la nécessité d'engager rapidement des mesures pour y remédier. Je souscris à ce titre sans réserve aux recommandations pertinentes qui concluent l'extrait du rapport que vous m'avez transmis.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DES TRANSPORTS
KEOLIS**

Sur le fond, fort de l'expérience de KEOLIS en tant qu'exploitant de plus de 90 réseaux de transport urbain en France, je partage assez largement l'avis de la Cour sur le caractère très préoccupant de l'évolution de l'équilibre financier du transport urbain qu'illustre directement la dégradation continue depuis 20 ans du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires.

La Cour souligne avec justesse que ce ratio a souffert de la forte extension des périmètres de transport urbain (PTU) vers des communes peu denses apportant une contribution de l'utilisateur marginale au regard des coûts supplémentaires de production du service. En revanche, s'agissant de l'augmentation des coûts d'exploitation constatée sur 10 ans, l'analyse de la Cour tendant à les imputer principalement à une maîtrise insuffisante de la masse salariale me semble devoir être nuancée : elle omet en effet de mentionner un facteur majeur résidant dans les coûts d'exploitation des nouveaux équipements dont se sont dotés les AOTU au cours de cette période : transports en commun en

site propres (métro, tramway, BHNS), systèmes billettique, systèmes d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs, applications digitales. Ces équipements ne doivent pas être appréhendés uniquement par la Cour sous l'angle des investissements mais aussi sous celui de leurs coûts de fonctionnement et de maintenance. Par ailleurs, de manière plus marginale, la Cour aurait pu mettre en évidence la part de l'augmentation des coûts salariaux liée aux mesures de lutte contre l'insécurité et de médiation, qui ont connu une forte augmentation du fait d'évolutions sociologiques urbaines regrettables.

Dans l'analyse de la dérive du ratio de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes de trafic, il me semble par ailleurs que la Cour aurait pu mettre davantage l'accent sur l'enjeu tarifaire. L'absence d'augmentation des tarifs à hauteur de l'amélioration du service rendu à travers des investissements importants, ni même à hauteur de la seule inflation, couplée à l'octroi de tarifications sociales extrêmement généreuses pouvant aller jusqu'à la gratuité, reste en effet la principale cause de l'effondrement de ce ratio. Une étude récente de l'Union des Transports.

S'agissant de la révision de la tarification recommandée par la Cour dans l'objectif d'une augmentation du rendement de la gamme tarifaire, elle est aujourd'hui, comme évoqué précédemment, clairement indispensable pour pérenniser le système de transport urbain. KEOLIS partage en outre tout à fait les vues de la Cour sur l'intérêt de favoriser, au plan de l'équité comme de l'efficacité du rendement tarifaire, les tarifications dites solidaires conditionnant l'octroi de tarifications sociales aux revenus effectifs du foyer et non au statut ou à l'âge. L'introduction de ces tarifications solidaires peut être pertinente pour supprimer des gratuités représentant une charge financière lourde pour des collectivités ou pour accompagner une nécessaire revalorisation des tarifs pour le grand public.

Je soutiens enfin sans réserve les remarques de la Cour concernant la nécessité de placer les AOTU en situation de pouvoir exercer sur leur territoire la plénitude de la compétence en matière de stationnement, en voirie comme en ouvrages, afin de favoriser le report modal.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE TRANSDEV

Sur l'extension des périmètres desservis :

La Cour des Comptes note à juste titre que l'extension des périmètres de transport urbain contribue à l'augmentation du coût du kilomètre marginal, non compensée par les recettes du versement transport.

Dans un souci de précision, il nous semble utile de rappeler les données mesurées par l'UTP qui évalue à -6,6 % (et jusqu'à -9 % pour les plus grands réseaux) la perte de densité des espaces desservis pour l'année 2012, soit la plus forte baisse depuis 10 ans (UTP - Les chiffres clés du transport public 2012).

Sur les caractéristiques du secteur des transports urbains de voyageurs :

S'agissant de l'état de la concurrence, il nous semble important de faire part du taux de renouvellement tel que mesuré par l'UTP. Selon la dernière étude sur la concurrence réalisée par l'UTP le 31 janvier 2011 et portant sur la période 2005-2011 : « 30 % des appels d'offres passés dans les réseaux adhérents à l'UTP ont été l'occasion d'un changement d'opérateur sur le marché français, soit 28 réseaux sur 98 appels d'offres et ce quelle que soit la taille des réseaux », ce qui traduit une réelle vivacité de la concurrence entre opérateurs.

Ce sont alors les réseaux de transports urbains exploités par les régies directes ou les sociétés publiques locales (opérateurs « in house »), donnant lieu à des décisions d'attribution directe de la part des autorités organisatrices, qui font échec à la mise en œuvre de procédures de mise en concurrence.

Par ailleurs, pour améliorer encore la concurrence à l'occasion de leurs procédures d'appel d'offres, les autorités organisatrices pourraient veiller à rendre ces procédures plus accessibles notamment en simplifiant les cahiers des charges communiqués aux candidats. En effet, et sans évoquer même les nombreuses contraintes techniques de la future exploitation du service, la grande complexité des cahiers des charges (le nombre d'options obligatoires, le nombre de pages des bordereaux de prix à compléter par les candidats – jusqu'à une centaine de pages - ...) peut s'avérer réellement dissuasive pour tout opérateur et constitue un véritable frein à la concurrence.

Il est enfin inexact de déduire un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires du fait que deux acteurs – Keolis et Transdev – représentent 75 % des parts du marché.

La gestion des réseaux de transports urbains en France est une activité à peine à l'équilibre, dont les résultats sont très inférieurs à ceux des transports urbains à l'international, dans des pays (UK, USA, Australie...) où la concurrence entre opérateurs est réputée forte. Plus précisément, plusieurs grands réseaux urbains en France présentent des résultats déficitaires et témoignent des sacrifices consentis par les opérateurs au moment de la négociation de ces contrats quant au niveau de leur marge bénéficiaire, prouvant ainsi que les opérateurs se livrent une rude concurrence pour l'attribution des contrats.

L'âpreté de la concurrence n'est donc pas fonction du nombre de concurrents mais de leur pertinence et de leur motivation, et à ce titre nous souhaitons faire valoir que les collectivités territoriales bénéficient bien actuellement de l'ardeur de la concurrence.

Sur les relations entre délégants et délégataires :

La Cour des Comptes énonce que ces contrats de délégation de service public comportent un partage de risques défavorable aux autorités organisatrices, et souligne la part importante du montant de la contribution forfaitaire versée au délégataire dans la rémunération de ce dernier.

Nous contestons cette assertion car les contrats de délégation de service public pour l'exploitation des réseaux de transports urbains comportent un transfert effectif du risque d'exploitation (risque industriel sur les charges et risque commercial sur les recettes) vers le délégataire qui supporte notamment les incidences des perturbations de trafic qui peuvent perturber le bon fonctionnement du service, les incidences des modifications du service des transports afin d'adapter en permanence le service aux besoins des usagers, le risque résultant d'une défaillance d'un sous-traitant, les conséquences des dommages engageant la responsabilité du délégataire (dommages aux personnes, dommages aux biens mis à la disposition du délégataire, actes de vandalisme), le risque lié à la variation de la fréquentation du service, etc.

Nous notons également que les autorités organisatrices n'hésitent pas, pour sécuriser leur propre budget, à transférer vers le délégataire des risques que ce dernier ne peut ni évaluer ni maîtriser au moment de l'élaboration de son offre économique (évolution de la réglementation, évolutions de la politique tarifaire, ...).

Ainsi, de notre point de vue, les risques des opérateurs se sont considérablement accrus ces dernières années.

Sur le poids des charges de personnel :

L'évolution de la masse salariale des réseaux de transports urbains résulte du dialogue social conduit par les opérateurs de transporteurs et leurs salariés ainsi que d'accords trouvés avec les autorités organisatrices soucieuses de la qualité de ce dialogue et qui s'avèrent être particulièrement à l'écoute des usagers, eux-mêmes sensibles au bon fonctionnement du service public.

La politique sociale de Transdev Group s'attache en particulier à la bonne application de la convention collective nationale du transport urbain dont le champ d'application tend à s'étendre au fur et à mesure de l'extension des périmètres de transport urbain des autorités organisatrices ainsi qu'à la lutte contre l'absentéisme par la mise en œuvre d'un plan de maîtrise de ce phénomène.

Sur le financement des nouveaux projets :

Aux contraintes budgétaires des autorités organisatrices, s'ajoute la suppression de l'écotaxe qui était susceptible de financer les infrastructures de transport. Au moment où nous observons une réelle attente des populations citadines en terme d'offres de transport collectif de qualité, les collectivités locales se voient amputées d'une part des ressources pour y répondre.

Cette situation fige la dynamique de développement du transport public et donc la dynamique des projets d'entreprise des réseaux.

Cette stagnation, qui conduit même à une réduction de l'offre dans nombre de réseaux, ne permet pas une réduction des coûts unitaires.

Sur le versement transport :

La Cour des Comptes relève à juste titre que la dynamique des taux du versement transport ne permettrait pas, à l'avenir de pallier la perte de rendement de cette ressource.

Cette analyse peut être complétée par l'observation selon laquelle les recettes provenant du versement transport peuvent être affectées à un champ d'activités toujours plus large, ce qui contribue malheureusement à l'« éparpillement » de cette ressource.

Initialement, le versement transport avait pour objectif le financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et des autres services de transports publics

qui, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre de transport urbain, concourent à la desserte de l'agglomération.

Il a été ensuite prévu par le législateur (article 105 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) que le versement transport puisse servir au financement de l'amélioration de l'intermodalité Transports en commun/Vélo...

Encore récemment, et par l'effet de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles, le renforcement des compétences des communes et des groupements de communes, devenues autorités organisatrices de la mobilité, a encore étendu le champ du financement issu du versement transport qui peut dorénavant être utilisé pour les « dépenses d'investissements et de fonctionnement de toutes actions relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité », englobant toute politique publique de mobilité durable (développement des déplacements terrestres non motorisés, et des usages partagés des véhicules terrestres à moteurs, logistique urbaine).

Sur la participation des autorités organisatrices :

La Cour des Comptes expose que les autorités organisatrices contribuent de manière importante au financement de service des transports urbains, au risque que le montant de la contribution forfaitaire qu'elles versent à leur délégataire emporte la requalification juridique du contrat d'exploitation en marché public.

À propos de la commercialisation du service, nous voulons rappeler que le délégataire prend ce risque commercial à sa charge alors que la définition de la politique tarifaire relève des prérogatives de l'autorité organisatrice et que la vitesse commerciale du réseau dépend fortement des décisions de l'autorité organisatrice en matière de voirie, circulation et stationnement.

Malgré ces contraintes, le délégataire porte les engagements propres à développer la fréquentation du réseau exploité : politique marketing, lutte contre la fraude, performance de la qualité du service et de l'information des usagers....

Par ces actions, le délégataire prend pleinement sa part dans le développement des recettes du réseau.

Sur les conditions d'un nouvel équilibre du service

Nous accueillons favorablement les propositions de la Cour des Comptes.

En effet, elles se rapprochent des positions conjointes du GART et de l'UTP (Report modal et équilibre économique : deux enjeux pour l'avenir du transport public urbain - Novembre 2013), auxquelles nous souscrivons pleinement, et qui concluent aux recommandations suivantes :

- optimiser la vitesse commerciale par une réflexion la complémentarité de la politique de circulation et de stationnement au report modal ;
- rénover la politique tarifaire en vigueur afin de mieux concilier les enjeux de la maîtrise budgétaire et d'attractivité tarifaire ;
- hiérarchiser et rationaliser l'offre de transport dans un contexte d'extension géographique des périmètres de transport urbain ;
- engager une réflexion sur la standardisation des matériels roulants et embarqués pour limiter l'augmentation du coût de gestion des parcs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE HAUTE-NORMANDIE**

Le caractère parcellaire des extraits transmis du rapport permet difficilement de vous apporter, en l'état, une réponse circonstanciée sur les problématiques générales abordées par le rapport.

En revanche, il me paraît utile d'apporter ci-dessous un commentaire aux extraits du rapport où la Région Haute-Normandie est impliquée.

- Sur la présentation de la problématique examinée, il y a lieu de noter que la prise de compétence de la Région en matière de transport express régional est intervenue en 2002 pour la Haute-Normandie et qu'il a été possible à l'ensemble des quinze autorités organisatrices de transport de Haute-Normandie d'adopter dès décembre 2006 sa charte pour le Développement de l'intermodalité des transports, grâce au projet Atoumod.
- Il convient de noter que ce projet ne se réduit pas au seul développement d'un outil billettique remarquable mais aussi d'une

approche globale de la mobilité, visant aussi les questions de tarification et d'information multimodale et de coordination physique des réseaux, dans le sens souhaité par la Cour. À ce titre, les réalisations suivantes sont à relever : la mise en place d'une tarification multimodale sur une zone couvrant la Métropole de Rouen, la Communauté d'Agglomération Seine-Eure jusqu'au Grand Evreux Agglomération depuis septembre 2014, l'ouverture du site Atoumod.fr depuis avril 2012.

- *Cette logique d'intermodalité a fait l'objet d'un portage politique fort sur le mode conventionnel, comme le relève la Cour, à un stade du projet où il convenait d'assurer une mise à niveau d'ensemble et de fédérer par l'exemple. C'est ainsi que s'expliquent les adaptations successives faites en matière de groupements de commandes, qui sont effectivement sources d'économie, à ce niveau de service. Cette démarche est également marquée par la volonté d'une maîtrise publique aussi complète que possible du sujet et notamment une absence de dépendance vis-à-vis des opérateurs de transport.*
- *Pour 2015, la nouvelle étape qui s'annonce sera celle d'une plus grande intégration qui supposera la gestion des équipements déployés et celle de flux financiers complexes (notamment perception/compensation de recettes publiques et privées), qui rend indispensable la création d'un Syndicat Mixte de type loi SRU. Dans la poursuite des accords passés, toutes les autorités organisatrices de Haute-Normandie ont ou vont délibéré(er) fin 2014/début 2015 à cette fin. Ceci constituera pour la future Région Normande, pour traiter de manière opérationnelle le sujet de l'intermodalité, un socle plus solide que le chef de filât inscrit dans la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Il s'agit également de la seule solution juridiquement valable pour traiter de flux financiers mixtes, publics et privés.*
- *Dans l'exercice de sa compétence ferroviaire, la Région Haute-Normandie met également en pratique l'intermodalité, non seulement en développant les dessertes périurbaines du Havre ou de Rouen de manière coordonnée avec la CODAH ou la Métropole, comme l'a souligné la Cour dans le cas de la Lézarde Express Régional, mais aussi en soutenant un important programme de rénovation des gares et des pôles d'échanges (programme de 60 M€ de travaux adopté en mars 2012), en lien avec les collectivités locales.*

Comme vous l'aurez constaté, l'action permanente de la Haute-Normandie et de ses partenaires, et en premier lieu les autres collectivités territoriales, s'inscrit bien en matière de transport dans les recommandations de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES ALPES-MARITIMES

Le Département des Alpes-Maritimes est de fait peu concerné par la problématique des transports urbains de voyageurs qui relève de la compétence des AOTU.

Pour autant, j'ai souhaité dès 2007 et en étroite collaboration avec les six autorités concernées regroupées au sein d'un syndicat mixte, m'associer à la nouvelle politique tarifaire par le biais de la mise en œuvre du ticket à 1 euro.

Vous relevez avec justesse que cette politique a eu un coût direct pour le Conseil général au travers des compensations versées notamment à la Métropole Nice Côte d'Azur.

Cependant le but premier de cette intervention a été de favoriser fortement la fréquentation des réseaux de transport individuel. Cet objectif s'inscrit en effet pleinement dans la recherche de politiques de transport mieux adaptées au développement durable. Il s'agit désormais, vous le savez, d'un objectif politique de premier plan, assumé comme tel.

Cet objectif a été pleinement rempli puisque le trafic voyageurs a augmenté de plus de 60 % entre 2007 et 2011.

Compte tenu de ces très fortes progressions de clientèle, les réseaux de transport en commun ont dû s'adapter pour répondre à la demande constatée.

Fort de ces résultats, l'ensemble des AOT du Département a décidé en 2013 d'augmenter la tarification à l'unité de 1 euro à 1,50 euros.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE GRAND LYON

Ce document a retenu toute mon attention et j'ai l'honneur de vous préciser qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MARSEILLE-PROVENCE-MÉTROPOLE

J'ai pris connaissance de votre projet d'insertion et relève avec le plus grand intérêt la similitude des difficultés auxquelles sont confrontées les grandes intercommunalités. À l'évidence, les traitements financiers et techniques n'apportent que des réponses partielles sur des territoires de plus en plus complexes.

Sur notre territoire, l'autorité organisatrice des transports se doit de traduire au quotidien trois exigences de l'aménagement du territoire : la desserte des quartiers où les bassins de population se concentrent, les liaisons interurbaines entre les communes et la ville centre et la réponse aux besoins de la desserte des bassins d'emplois qui ne jouxtent que trop rarement les zones d'habitats résidentiels.

Nous déplorons par ailleurs les coûts économiques directs et indirects, induits par les difficultés de la circulation routière qui embolissent les principaux axes aux heures de pointe.

Nos réponses sont multiples face à ces exigences et constats.

La valorisation du réseau classique et des axes structurants sont ainsi assortis d'objectifs précis au sein du plan de déplacement urbain adopté par le conseil communautaire.

L'alternative à la prédominance du « tout voiture » repose sur la détermination d'une offre mieux ciblée, l'amélioration de la performance économique de nos opérateurs, et la préparation du renouvellement du matériel roulant dédié au métro de Marseille afin d'offrir aux voyageurs un confort moderne.

Le transport des personnes joue, à Marseille et sur l'ensemble de la communauté urbaine, un rôle social essentiel. La politique intégrée des déplacements qui entend répondre à la complexité de l'organisation urbaine du territoire, nécessite par conséquent des investissements considérables orientés prioritairement vers les secteurs les plus denses de la communauté urbaine, et un niveau de service adapté.

Alors que les besoins en transport sont croissants, le développement de l'offre doit constamment s'adapter aux contraintes budgétaires qui pèsent sur les investissements.

Cependant, la recherche d'un optimum socio-économique ne peut s'affranchir des enjeux sociaux de notre territoire, même si leur nécessaire prise en compte impacte à l'évidence les données financières.

Vous relevez ainsi les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités organisatrice des transports et, sur certains réseaux, dont celui de Marseille, l'absence d'indexation et de répercussion de la TVA sur les tarifs de transport public.

L'avenant n°4 au contrat d'OSP entré en vigueur au 1er janvier 2013 prévoit un ajustement annuel du prix des titres de transport de la gamme tarifaire sur la base de la variation de l'Indice des Prix à la Consommation. Cette clause d'indexation a été mise en œuvre en 2013 avec une augmentation des tarifs sur la base de l'IPC à compter du 1^{er} février 2013. Cette clause n'a pas été mise en œuvre en 2014 et n'est pas non plus prévue pour 2015, afin de ne pas faire peser sur des populations en difficulté, une contrainte financière supplémentaire.

S'agissant de la hausse de la TVA, cette dernière a en effet été réalisée avec retard. Le taux de TVA appliqué pour les prestations de transport est passé au 1er janvier 2012, de 5,5 % à 7 %. MPM a augmenté les tarifs à concurrence de la variation du taux de TVA au 1^{er} juin 2012 (à l'exception des abonnements scolaires). Suite à la nouvelle hausse du taux de TVA de 7 % à 10 % intervenue en janvier 2014, MPM a augmenté ses tarifs à concurrence de la variation du taux au 1er septembre 2014.

Vous soulignez également la faiblesse du rendement du versement transport sur l'agglomération marseillaise. Le rendement du versement transport par habitant pour l'agglomération de Marseille était effectivement inférieur à 70 €/habitant en 2011. Il a progressé de 4,4 % en 2012 et 5 % en 2013. Il s'établit en 2013 à 75 €/habitant. Deux facteurs sont susceptibles d'expliquer ce rendement faible :

- Un nombre d'entreprises de plus de 9 salariés moins important que sur les autres territoires ou avec des salaires inférieurs ;*
- Un montant important d'exonérations historiques délibérées successivement par les communes-membres et MPM sur le tissu associatif du territoire en application de l'article L. 2333-64 du CGCT.*

Depuis 2013, les services de MPM ont mis en place un processus d'optimisation du versement transport (renforcement des contrôles notamment) et ont entrepris un travail de mise à jour des informations concernant toutes les organisations exonérées afin d'identifier un éventuel potentiel de versement transport non perçu.

La question de la mutualisation est abordée au titre de la recherche de rationalisation de l'offre de transport.

Dans le cadre de la préparation d'un schéma de mutualisation, une réflexion est menée sur les multiples volets que ce domaine recouvre, dont le principe des groupements de commande. Cette réflexion, en dépassant les traitements infra communautaires, doit nous permettre dans la perspective de la préparation du renouvellement du matériel roulant, d'étudier les opportunités dans ce domaine en nous rapprochant éventuellement d'autres collectivités concernées.

La politique des transports est un axe prioritaire de la mandature que je conduis. Dans un contexte de mutation institutionnelle telle que prévue par la loi MAPAM du 27 janvier 2014, j'ai souhaité la faire inscrire dans une perspective métropolitaine, au sein de laquelle l'articulation des réseaux, les dessertes interurbaines, la constitution de pôles d'échanges intermodaux, constituent autant d'enjeux d'avenir et d'aménagement du territoire.

Le développement du territoire au travers d'une offre de transport performante, attractive et structurante ne pourra s'envisager sans des moyens complémentaires que ni les entreprises ni les contribuables communautaires ne sont en mesure, seuls, de produire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLÉ NICE CÔTE D'AZUR

Une participation des autorités organisatrices qui atteint ses limites.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que les AOTU doivent motiver le subventionnement d'un SPIC par leur budget général. Ce point a été récemment confirmé par le juge administratif. Or, dans de nombreux cas (Blois, Nice), les délibérations correspondantes n'ont pas été prises .

Les subventions d'équilibre versées par Nice Côte d'Azur sont toujours justifiées en recettes (au budget annexe Transports) et en dépenses (budget principal) dans le rapport de présentation général du budget primitif adressé à tous les membres du Conseil métropolitain avec le document budgétaire et la délibération.

Ces éléments sont transmis au contrôle de légalité de la Préfecture et ils n'ont jamais fait l'objet d'observation sur ce point.

Néanmoins, suite à la remarque de la chambre régionale des comptes PACA, le conseil métropolitain adoptera désormais la subvention d'équilibre par délibération distincte.

Optimiser la vitesse commerciale

La vitesse commerciale de la plupart des lignes de tramways se situe entre 16 et 25 km/h. Avec une vitesse commerciale de 9,2 km/h, inférieure à celle des bus (13 km/h), le tramway de Nice s'avère particulièrement peu performant.

La Chambre remarque que la vitesse kilométrique de la ligne 1 du tramway est inférieure à celle des bus et sans évolution sur la période 2008-2012.

Il est vrai que le réseau de tramway de Nice est essentiellement gêné par les conditions de circulation dans la ville. La faible vitesse du tramway est liée à un très grand nombre de carrefours (64 carrefours) et à une forte circulation en parcours urbain.

Pour le réseau des bus, il est développé sur des sites majoritairement collinaires.

D'une façon générale, la vitesse commerciale des bus est en effet inférieure de 15 à 20% à celle des réseaux de même taille en France, en raison pour l'essentiel des contraintes de site et de circulation générale.

Accroître la part des recettes commerciales dans le financement du service – Agir sur l'attractivité des transports en commun pour en augmenter la fréquentation.

Parmi les préoccupations les plus fréquemment citées par les usagers des transports en commun, la ponctualité et la fréquence arrivent en tête, devant la sécurité et le confort. Ces deux paramètres sont dépendants de la fluidité du trafic et donc de la question sensible du partage de la voirie dans un sens plus favorable aux transports en commun.

Le report modal de la voiture vers les transports en commun passe ainsi à la fois par la création de TCSP, bus ou tramways, bénéficiant de voies réservées et protégées, et par la mise en œuvre d'une politique active de gestion du stationnement, incluant le développement de parcs relais pour encourager les automobilistes à ne pas utiliser leur voiture en centre-ville.

L'efficacité d'une telle politique dépend de deux facteurs principaux, les rapports entre le coût du stationnement (incluant les sanctions pour non-paiement) et le tarif des transports en commun, d'une part, et la maîtrise par l'AOTU de la gestion de l'ensemble des stationnements, sur et hors voirie, d'autre part.

En pratique, de nombreuses agglomérations restent accommodantes avec les automobilistes, arguant d'une « culture de la voiture » qui masque en réalité une volonté de ne pas mécontenter ces derniers. C'est notamment le cas à Nice, qui met en œuvre une politique tarifaire peu dissuasive.

Il faut tout d'abord préciser le contexte géographique de la ville :

- *une ville dense développée entre la mer et les collines,*
- *une forte densité de population en centre-ville et le long de l'étroite bande littorale,*
- *une faible part d'espace public,*
- *une urbanisation des collines le long de routes relativement étroites.*

La configuration pentue de certains quartiers entraîne de fait un usage de la voiture par les personnes ayant des difficultés de mobilité.

Les conséquences sont l'existence de seulement deux véritables axes de circulation Est-Ouest collectant toutes les vallées et toutes les collines et une relative rareté des places de stationnement :

- *avec environ 44 000 places de stationnement en voirie sur l'ensemble du territoire de la commune, mais seulement 17 000 en centre-ville, dont plus de 14 000 payantes,*
- *et 7 800 places de parking public en ouvrage (DSP)*

La part modale des déplacements en véhicule particulier est seulement de 37 %, 44 % pour la marche à pied, 12 % pour les transports en commun, et il est vrai quelques % pour les vélos (enquête ménages 2009).

Ces valeurs de part modale des déplacements en transport en commun sont d'un bon niveau, quasi équivalentes à celle des villes les plus performantes comme Strasbourg.

Ce chiffre est en hausse entre 1998 et 2009 (dernières enquêtes ménages déplacements), tout comme le taux de motorisation des ménages.

Ces parts modales sont la conséquence d'une politique basée sur l'intermodalité pour offrir aux Niçois une alternative à la voiture individuelle avec :

- *le développement des transports en commun principalement autour de la 1ère ligne de tramway,*

- la piétonisation progressive des voies principales du centre-ville et de la requalification des espaces publics,
- le développement d'un service de vélo en libre-service,
- le développement d'un service d'auto partage,
- le maintien d'une étoile ferroviaire irriguant plusieurs quartiers,
- la politique de stationnement adaptée.
- Concernant la politique du stationnement, il est à noter que :
 - la franchise d'une heure dans les parcs en ouvrage exploités en délégation de service public peut favoriser la voiture dans le centre, mais il ne s'agit que d'une franchise et non d'une gratuité, destinée à accélérer la rotation des véhicules pour favoriser le commerce de centre-ville pour des achats rapides, sachant que le nombre de places est limité.
 - les tarifs de stationnement de surface sont inchangés depuis 2009 et maintenus à 1,30 €/heure,
 - le montant du produit des amendes peut varier selon les années.

Toutefois, des horodateurs de nouvelle génération ont été déployés, avec implantation de capteurs dans la chaussée, permettant à la fois à l'usager de géolocaliser la place de stationnement la plus proche et de favoriser un accroissement des contrôles et des recettes.

De plus, des tarifs résidents ont été mis en place en 2008 pour permettre de laisser les véhicules près des habitations et de se déplacer autrement.

Parallèlement, les usagers « pendulaires » ont ainsi été dissuadés de stationner leur véhicule près de leur lieu de travail et de se déplacer autrement.

En outre, les nombreux visiteurs du centre-ville de Nice ont été incités à utiliser le tramway en garant leur voiture dans les nouveaux parcs relais.

Enfin, la réalisation dans les prochaines années de la 2ème ligne de tramway parcourant la ville d'Est en Ouest, et reliant le port à l'aéroport en 26 minutes va permettre d'accroître encore la fréquentation des transports en commun.

Le nombre de véhicules empruntant chaque jour la Promenade des Anglais devrait baisser de 20 000, permettant sa requalification progressive au bénéfice des modes doux.

La réorganisation du réseau de bus autour de cet axe lourd de transport en commun permettra également une meilleure connexion avec les collines et la création de trois nouveaux parcs relais favorisera le report modal.

La politique conduite par la ville de Nice et la Métropole Nice Côte d'Azur ont pour objectif d'améliorer les conditions de vie des Niçois, avec la mise en œuvre de mesures globales alternatives à l'usage individuel de la voiture, permettant la baisse du trafic automobile, des nuisances sonores et environnementales et le développement d'une meilleure qualité de vie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BLOIS-AGGLOPOLYS

Concernant les trois observations portées sur la communauté d'agglomération de Blois (CAB) sur lesquelles je souhaite émettre les observations suivantes, le nouveau contrat de Délégation de Service Public DSP conclu depuis le 1^{er} janvier 2013 ayant permis de rééquilibrer le contrat entre les parties :

1/ si en 2010, la contribution forfaitaire de la CAB représentait effectivement 86 % des recettes de son délégataire, avec le nouveau contrat de DSP, cette contribution représente 80,5 % en moyenne sur les huit ans du contrat. Même si ce gain peut apparaître relativement faible, cela représente une véritable amélioration à l'échelle d'une agglomération de taille moyenne comme la nôtre.

2/ si l'intéressement aux performances basé sur la qualité des services dans le précédent contrat restait faible dans la rémunération du délégataire, le nouveau contrat est basé sur un dispositif totalement rénové : le suivi de la qualité de service a été développé avec uniquement des contrôles inopinés et le délégataire ne perçoit plus de bonus : la qualité de service est considérée comme due. Un malus progressif (qualité tolérable ou qualité inacceptable) est par contre appliqué en cas de contrôle non satisfaisant.

3/ si la CAB ne motivait pas le subventionnement de son budget annexe transports par le budget général, elle le fait depuis 2013 en mentionnant le fondement juridique le permettant (LOTI, article 7-III), et depuis 2014, en mentionnant les raisons technico-économiques.

Enfin, concernant les 7 recommandations que vous émettez en dernière page de votre projet d'insertion, je me permets de vous indiquer que nous avons grandement entamé les démarches afférentes avec notre nouveau contrat de DSP :

- *se doter d'outils permettant d'analyser la performance de leur réseau pour en améliorer l'efficacité commerciale (AOTU) : nous avons notamment opéré une mise à jour importante de notre Système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs (2013-2014) et mettons en place un système billettique sans contact interopérable au 2 février 2015,*
- *dimensionner leurs investissements aux besoins du territoire desservi (AOTU) : dans le cadre du nouveau contrat de DSP, un nouveau réseau adapté à l'évolution des modes de vie et aux spécificités du territoire d'Agglopolys a été mis en place au 2 septembre 2013. Le transport collectif est proposé là où il est le plus efficace avec une bonne synergie des types de transport (régulier et à la demande) et des différents niveaux de desserte selon la densité des territoires et les différentes catégories de population. Cela a permis à la CAB d'obtenir notamment un parc de grands véhicules à renouveler deux fois moins important que dans le précédent contrat (17 véhicules au lieu de 34), les véhicules de transport à la demande étant loués par le délégataire.*
- *engager des discussions avec les représentants des salariés pour mieux adapter le temps de travail à l'activité et réaliser des gains de productivité (opérateurs) : dans le cadre du nouveau contrat de DSP, et conformément à la demande de la CAB, le délégataire a optimisé son offre avec une attention particulière à la productivité kilométrique des conducteurs et des véhicules. Cela a permis d'obtenir notamment : un coût kilométrique inférieur au contrat précédent (- 9 % sur les km réalisés en propre et - 23% sur les kilomètres sous-traités), un meilleur ratio recettes commerciales sur dépenses (R/D) dans la moyenne des agglomérations de taille similaire : 19,4 % au lieu de 14 %.*
- *mutualiser l'investissement et les coûts de maintenance tout en privilégiant l'innovation et le progrès technique, notamment en matière de billettique (AOTU et opérateurs) : depuis le nouveau contrat de DSP, la CAB réalise les investissements majeurs du contrat (renouvellement des véhicules) par la Centrale d'Achat du Transport Public, ce qui a permis d'avoir des véhicules aux dernières normes européennes sans aucun surcoût. Concernant les frais de maintenance et d'acquisition du système billettique, le*

délégataire bénéficie de la mutualisation des achats du groupe KEOLIS et donc de prix très concurrentiels. Enfin, concernant les tests des biens du système billettique, leur coût est mutualisé au niveau de l'ensemble des autorités organisatrices de transport de la Région Centre.

- *transférer à l'ordonnateur de l'AOTU, outre les transports et la voirie, l'ensemble des compétences en matière de stationnement et les pouvoirs de police y afférent (AOTU et opérateurs) : depuis le 1er janvier 2014, une Société Publique Locale de stationnement dans laquelle la CAB est actionnaire a été mise en place. Les pouvoirs de police restent cependant aux mains des maires.*
- *mettre en œuvre des mesures tarifaires permettant d'aligner progressivement le niveau de la contribution des usagers au financement du service public de transport sur celui des entreprises : avec la mise en place du nouveau réseau en septembre 2013, les tarifs ont été revus à la hausse et une tarification solidaire adaptée aux revenus (auparavant gratuité totale sous conditions de statuts et de ressources) a été mise en place. En outre, les tarifs évoluent chaque année davantage que l'inflation (exemple pour les tarifs 2014-2015 avec une évolution pondérée de + 5.28 %).*
- *prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs) : dans le cadre du nouveau contrat, un objectif de taux de contrôle de 2,5 % des voyages annuels a été fixé avec une pénalité pour non-respect s'élevant à 3000 €.*

Enfin, la Communauté d'agglomération de Blois a réalisé un effort financier conséquent (5,5 M€ HT) pour construire et mettre à disposition de son délégataire un centre d'exploitation et de maintenance au lancement du nouveau contrat au 1er janvier 2013. L'exercice de la concurrence a été favorisé par cet investissement important et a permis une diminution des frais de fonctionnement du contrat (cf. référence au nouveau coût kilométrique ci-dessus) notamment sur les charges réglées auparavant par le délégataire au propriétaire du dépôt dont il occupait en partie le site : frais de location des biens, distribution de carburant, maintenance et nettoyage des bus...).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE
L'AGGLOMÉRATION HAVRAISE**

Après avoir pris connaissance du texte qui sera inséré dans le rapport public annuel 2015, je vous informe qu'il n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE METZ-MÉTROPOLE**

La lecture des extraits de ce futur rapport a attiré toute mon attention et en tant que Président de la communauté d'agglomération de Metz-Métropole, je ne peux que souscrire aux différentes pistes préconisées pour rechercher un équilibre financier durable. En effet, notre communauté d'agglomération est également confrontée à des difficultés de financement de son service transport et je retrouve dans vos recommandations, bon nombre d'orientations s'inscrivant parfaitement dans la politique menée par notre collectivité, à savoir :

- *un dimensionnement de l'investissement adapté à la taille de l'agglomération, ce qui nous a orientés vers un BHNS, plutôt qu'un tramway,*
 - *la mise en place d'outils permettant une analyse fine de la performance du réseau,*
 - *le lancement récent d'une démarche d'optimisation portant à la fois sur l'adaptation du service offert et la mise en œuvre de mesures tarifaires de manière à répondre à la demande de mobilité à un coût raisonnable pour la Collectivité,*
 - *la mise en œuvre par le délégataire d'un plan destiné à lutter efficacement contre la fraude.*
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE**

Nous informons qu'après étude de ce projet, nous ne souhaitons pas apporter d'observation éventuelle à ce jour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGGLOMÉRATION ORLÉANS- VAL-DE-LOIRE

La poursuite de l'amélioration des transports urbains constitue aujourd'hui un défi face à la raréfaction des ressources financières disponibles. L'Agglomération Orléans-Val-de-Loire s'emploie à le relever, au travers de plusieurs axes prioritaires de son Projet d'Agglomération récemment adopté :

- améliorer l'attractivité du réseau bus

Après la mise en service de deux lignes de tramway sur l'agglomération en 2000 et 2012, l'Agglomération a choisi de mettre l'accent sur le confortement du réseau de bus dans les années à venir. Poursuivre la hiérarchisation du réseau et améliorer la vitesse et la régularité des bus par des investissements mesurés en constituent deux mesures phares. Afin de maîtriser ses dépenses, l'Agglo s'impose de travailler à kilomètres constants dans le cadre du contrat de délégation de service public actuel. Elle s'est également rapprochée du Département pour intensifier les accords de coordination entre les deux réseaux et dispose déjà d'une offre tarifaire intégrée avec la Région sur son périmètre des transports urbains.

- lutter contre la fraude

L'Agglomération s'engage aux côtés de l'exploitant du réseau afin de faire diminuer notablement le taux de fraude sur le réseau dans les années qui viennent.

L'objectif, traduit dans la DSP qui prévoit des pénalités et au travers d'une charte en cours de signature, est de se donner les moyens de faire passer le taux de fraude de 13,1 % en 2013 (enquête fraude) à 8 % en 2018, avec un engagement de moyens à mettre en œuvre à cette fin. La police municipale intercommunale des transports de l'Agglo est par ailleurs pleinement associée à cette démarche.

Le déficit de recettes lié à la fraude est aujourd'hui évalué à 1,3 M€/an sur le réseau Tao.

- garantir la pérennité du patrimoine de l'Agglo

Malgré le contexte financier difficile qui s'impose aux collectivités, l'Agglo a choisi d'augmenter le montant alloué dans les années à venir à l'entretien et au renouvellement de son patrimoine lié à l'exercice de sa compétence transports afin de se placer dans une vision de long terme. Ces dépenses d'investissement permettent par ailleurs de soutenir l'activité des entreprises, enjeu majeur pour enrayer la crise.

Par ailleurs, l'Agglomération s'est engagée dans un ambitieux programme de mutualisation et de coopération renforcée avec ses communes membres. Dans un avenir proche, les différentes composantes d'une politique de mobilité s'en trouveront rapprochées, avec l'objectif du passage en communauté urbaine à l'horizon 2017, voire d'une fusion à terme.

Je me réjouis de constater que ces éléments vont globalement dans le sens des préconisations des éléments de votre rapport qu'il m'a été donné de lire.

Je me permets enfin de vous proposer la rectification suivante dans les données relatives au territoire orléanais :

- *la dernière enquête fraude en date de 2013 fait état de 13,1 % de fraude sur le réseau Tao. La méthode de l'enquête vise à être au plus près du taux de fraude réel. L'absence d'une méthode normée de calcul de ce taux oblige aujourd'hui à nuancer les comparaisons entre réseaux.*
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION RENNES MÉTROPOLE**

Je vous précise que ce projet n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE**

Ce document n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE
TOULON-PROVENCE-MÉDITERRANÉE**

Je ne souhaite pas apporter de réponse et tenais à vous en informer.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE TOULOUSE MÉTROPÔLE

Par délibération, la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole a délégué sa compétence « Transport et Déplacements » au Syndicat Mixte des Transports en Commun – Tisséo SMTC – agissant en qualité d'Autorité Organisatrice des Transports Urbains, sur un périmètre plus large que la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole.

Ce dispositif s'inscrit dans une logique de cohérence territoriale et d'intérêt partagé à l'échelle d'un périmètre élargi.

De ce point de vue, Toulouse Métropole partage votre exigence de définition des conditions d'un nouvel équilibre de service.

Etabli à partir de données 2013 et 2014, portant sur dix-neuf agglomérations, le champ de l'enquête réalisé ne tient pas compte de certains éléments issus de l'aire Toulousaine et de son périmètre de transports urbains.

Il apparaît utile de vous apporter un éclairage en ce sens, sur la base d'éléments chiffrés. Au-delà des enjeux de positionnement du réseau toulousain au niveau national, dans une approche comparative.

Il convient tout d'abord de rappeler quelques caractéristiques du périmètre des transports urbains toulousains, qui peuvent sensiblement différer d'autres agglomérations :

- *Le périmètre des transports urbains est vaste, avec actuellement 101 communes, 94 000 habitants et 500 000 emplois. Il s'étend au-delà de la Communauté Urbaine de Toulouse Métropole (37 communes et 740 000 habitants).*
- *Le SMTC est composé de 4 EPCI ayant la compétence transport. Il s'agit donc d'un des rares syndicats mixtes fermés de transports. À la suite des observations de la Chambre régionale des comptes, ses statuts ont été modifiés dans ce sens en 2013.*
- *Le réseau Tisséo SMTC est composé d'un réseau lourd et d'un réseau de bus complété par du TAD (transport à la demande)*

Le réseau lourd dit structurant :	Le réseau de bus et TAD :
<ul style="list-style-type: none"> • 2 lignes de métro <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ligne A (1993 et 2003) 18 stations, 12 km ✓ Ligne B (2007) 20 stations, 15.7 km • 1 ligne de tramway T1 (2010) 24 stations, 13.8 km • 4 axes bus en site propre • 1 ligne TER cadencée avec tarification urbaine, 6 stations, 6.9 km 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 lignes urbaines • 55 lignes de services affrétés dont : <ul style="list-style-type: none"> ✓ 11 lignes de bus régulières ✓ 9 TAD (Transport à la demande) ✓ 16 lignes scolaires ✓ 18 lignes à desserte spécifique (Tamtam, Aéroport, Parc des expositions, Stadium – TFC, E. Wallon – Stade Toulousain, navettes centre-ville de Toulouse)

- Un total de 1 369 km de lignes, (3 004 points d'arrêts) et un parc de matériel roulant constitué de 116 rames de métro, 97 rames de tram, 596 bus Tisséo et 99 bus en sous-traitance.

1. Observations sur la première partie : « un service public soumis à des fortes contraintes financières »

L'effet de ciseau mis en avant par la Cour des comptes, résultant des recettes qui approchent de leur limite et des dépenses d'exploitation en progression, est valable pour le périmètre des transports urbains toulousains. Comme dans d'autres agglomérations, les dépenses d'exploitation ont progressé nettement plus vite que les recettes du versement transport, jusqu'à les dépasser (238 M€ en 2014 à comparer à 234 M€ environ de VT), et ce bien que le VT ait été fixé au taux maximum de 2 %.

Cette croissance des dépenses s'est heureusement accompagnée d'une forte progression de la fréquentation : en dix ans, de 2004 à 2013, la fréquentation du réseau est passée de 66,5 millions de déplacements à 120,3 millions de déplacements, et de 87,6 millions de voyages à 168,9 millions de voyages, soit un quasi-doublement. Cette progression a été plus rapide que dans d'autres réseaux comparables. Par sa

fréquentation, Tisséo se situe à présent au deuxième rang des réseaux urbains de province.

Sur le PTU Toulousain, la dynamique du VT demeure. Le produit du VT a augmenté de 75 % de 2004 à 2014, et représente 57 % des recettes de fonctionnement. Ainsi, le rendement du point de VT par habitant est estimé en 2014 à 122 €, au lieu de 114 € en 2011, ce qui montre que le VT augmente plus vite que la croissance démographique. Cette évolution est aussi la caractéristique d'une métropole qui a développé un pôle industriel performant à vocation mondiale.

2. *Observations sur la seconde partie : « les conditions d'un nouvel équilibre du service »*

Concernant la question du choix des modes, le rapport cite Toulouse parmi les agglomérations ayant abandonné des projets de construction de tramway.

Cette observation paraît à compléter, et ce, pour plusieurs raisons.

En 2009, le projet de révision du PDU comprenait un schéma directeur et non d'un ensemble de projets en phase d'étude avancée. Le projet de PDU qui a effectivement été mis en enquête publique et approuvé en 2012, reprenait les éléments principaux de ce schéma directeur avec notamment un projet tramway canal.

Au final, les projets de tramway qui ont été étudiés au niveau avant-projet ont bien été mis en œuvre ou programmés : tramway Garonne, mis en service en 2014, et tramway Envol qui sera mis en service en avril 2015, auxquels s'ajoute l'extension nord de la première ligne de tramway dans le cadre du projet de nouveau parc des expositions (à l'étude).

Plus récemment, la nouvelle gouvernance du SMTC a engagé l'étude d'une alternative au projet tramway Canal. Il ne s'agit pas de transformer cette intention du PDU en un projet avec un mode à moindre coût type bus, mais au contraire de l'abandonner au profit d'un projet plus ambitieux, à travers une grande ligne de métro orientée nord-ouest/sud-est, passant par la future gare TGV, et desservant ainsi de grands projets urbains futurs et les principales zones d'activités aéronautiques et spatiales de la métropole.

Ce choix se justifie pleinement par le nombre de personnes transportées par heure et par direction. Seul un métro peut répondre à des objectifs de capacité de 200 000 voyageurs jour. À ce titre le coefficient de rentabilité affiché par le métro s'inscrit bien dans un objectif d'utilité économique et social. Également la forte utilisation de la

première ligne, dite ligne A, nous amènera par ailleurs au développement de sa capacité dans les années prochaines.

Le rapport cite par ailleurs le taux de fraude du réseau Toulousain, particulièrement bas. Plusieurs enquêtes de méthode différentes confirment la faiblesse de ce taux de fraude. Différents facteurs peuvent l'expliquer, dont en particulier le poids du métro, la présence ancienne d'une billettique sur ce dernier, et enfin la structure tarifaire.

3. Observations sur les conclusions et recommandations du rapport

Le rapport cite les principaux leviers pour permettre le rétablissement durable de l'équilibre des services de transport urbain : rapport concurrentiel transport individuel/transport public, tarification, lutte contre la fraude, intermodalité, organisation...

Les nouvelles instances du SMTC programment dès à présent, pour une mise en œuvre à court terme, une intervention sur l'ensemble de ces leviers et notamment : politique tarifaire, optimisation du réseau, amélioration de la performance d'exploitation, mesures d'améliorations de la circulation des bus.

Cependant, dans le cas des métropoles françaises de rang européen, amenées à participer de manière importante aux enjeux nationaux de compétitivité économique et connaissant une forte croissance démographique, ces leviers, s'ils sont nécessaires, en suffiront peut-être pas pour répondre aux enjeux de croissance économique et de préservation du cadre de vie et de la santé.

À titre d'illustration, l'aire urbaine toulousaine connaît une forte croissance démographique, de l'ordre de +12 à +15 000 habitants par an. Elle doit se préparer à accueillir chaque année 50 000 déplacements motorisés quotidiens nouveaux, soit 500 000 déplacements de plus en 10 ans. Les réseaux structurants (métro et périphérique), aux limites de leur capacité, ne seront pas en mesure de les accueillir en l'état. Tout en jouant sur l'ensemble des panels de solution de la mobilité, il faudra donc investir massivement dans des infrastructures capacitaires.

C'est pourquoi il semblerait nécessaire de mentionner et d'examiner d'autres leviers d'actions dans le cas des métropoles telles que celle de Toulouse, et notamment :

- l'amélioration de la cohérence urbanisme-transport,*
- la valorisation du foncier, en lien avec les projets de transport public,*

- le contrat de « naming » pour une ligne de métro,
 - la valorisation commerciale des stations,
 - l'ingénierie financière,
 - le recours à des partenariats public-privé adaptés en milieu urbain,
 - le financement spécifique de l'État et de l'Union Européenne au titre de grand projet métropolitain.
-

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU VAR-ESTÉREL-MÉDITERRANÉE**

Comme suite, je vous précise que je n'ai pas de remarque à formuler sur ce document.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES
TRANSPORTS COLLECTIFS DE L'OISE**

J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce projet d'insertion n'appelle pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE
DES TRANSPORTS EN COMMUN
DE L'AGGLOMÉRATION CAENNAISE**

Je tenais à vous informer que je partage totalement l'analyse ainsi que les conclusions et recommandations que vous formulez à l'attention des AOTU.

Afin d'actualiser les données relatives au réseau de transport en commun de l'agglomération caennaise, je souhaitais vous informer que le projet de tramway sur fer porté par Viacités et Caen la mer était relancé sur un périmètre plus réduit, en cohérence avec les capacités financières de l'agglomération et en adéquation avec les évolutions économiques nationales et locales.

Le projet de transformation de la ligne de TVR en tramway sur fer, avec réalisation d'une extension, et de création de la ligne Presqu'île, d'un montant global de 230 M€ HT (valeur 2014), sera ainsi mis en service en septembre 2019.

Par ailleurs, des rapprochements sont en cours avec d'autres collectivités porteuses de projet de tramway, dont Angers, afin d'étudier les possibilités de groupements de commandes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE
MIXTE DES TRANSPORTS PUBLICS DE L'AGGLOMÉRATION
GRENOBLOISE (SEMITAG)**

1 – Un service public soumis à de fortes contraintes financières

A – Des coûts d'exploitation sous tension

1 – Une extension des périmètres desservis

Le réseau Viacités, desservant (Caen, Hérouville-Saint-Clair et Mondeville)

L'agglomération Grenobloise qui a vu son périmètre s'étendre en intégrant de nouvelles communes au 1er janvier 2014 n'échappe pas à cette situation.

2 – Un déséquilibre des relations entre délégants et délégataires

Dans ce contexte, les autorités organisatrices sont souvent déséquilibrées.

De notre point de vue, il existe une vraie mise en concurrence avec de fortes exigences de la collectivité, tant au niveau de la qualité de service offert que de son économie.

Enfin, les informations communiquées du service assuré par l'exploitant.

Les collectivités se sont dotées au cours des dernières années de compétences importantes qui permettent dans de nombreux cas à ces dernières d'avoir une lecture très précise des contrats et de leur application.

3 - Le poids des charges de personnel

À la question du temps de travail, il faut noter que les contrats s'accompagnent fréquemment d'une garantie de maintien des accords demandée par la collectivité.

En 2010 et 2011, le total de jours d'absence constatée soit près de 10% de salariés.

L'absentéisme est un élément préoccupant de cette activité. A noter que la question de l'insécurité est un élément aggravant de ce phénomène.

C – Des recettes contraintes

3 – Un recul de la contribution de l'usager

Ainsi dans les Alpes Maritimes, 15 % des recettes commerciales du service.

Ce phénomène de « décrochage » est accentué par la mise en place de « tarification solidaire » dans de nombreux réseaux.

II – Les conditions d'un nouvel équilibre du service

B – Exploiter les marges de productivité disponibles

3 – Optimiser la vitesse commerciale

À Bordeaux, le repositionnement des panneaux dans les deux sens de circulation.

Au-delà des mesures préconisées ci-dessus, il nous paraît également important de réfléchir aux différents outils qui pourraient favoriser la multi modalité (politique P+R, stationnement vélo aux arrêts bus et tram, ...etc.).

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS DE MARSEILLE

S'agissant plus spécifiquement de la Régie des Transports de Marseille (RTM), celle-ci est notamment mentionnée en page 6 du projet, relativement à la durée du travail de ses salariés.

Je note que la RTM se situe, avec une durée hebdomadaire de 34,5 heures, dans l'exacte moyenne des réseaux établie par le bilan social de l'Union du Transport Public.

L'accord d'entreprise du 09/07/1998 qui régit cette organisation du travail des personnels d'exécution roulants conduit en effet à une « durée quotidienne moyenne de conduite de 6h18 ».

Il est à préciser que ce temps de conduite stricto sensu correspond à un temps de travail quotidien de 6h36 pour les personnels roulants.

De manière plus générale, la mise en œuvre stricte du contrat d'obligation de service public avec l'AOTU depuis 2006, notamment au plan financier, nécessite la poursuite active de gains de productivité sur

l'ensemble des postes de dépenses, au 1er rang desquels se trouve la masse salariale de l'entreprise.

Ainsi, l'augmentation de la part relative de la masse salariale rapportée au total des dépenses a pu être stoppée, en améliorant le ratio roulants / non roulants de l'entreprise grâce à une rationalisation des services supports.

D'autres leviers majeurs d'économies sont à rechercher, particulièrement la vitesse commerciale en maximisant les circulations en site propre.

Enfin, comme recommandé par la Cour, la RTM et son AOTU se sont résolument investies dans les développements de compétences annexes telles la billettique ou l'information voyageur, qui trouveront leur pleine dimension dans le cadre de la future métropole, dont le transport constitue une compétence clé.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SAEML
TRANSPORTS DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER**

Après lecture attentive, je vous indique que je n'ai pas de remarque et observation de fond à formuler sur ce rapport.

Je tiens cependant à vous apporter les précisions et informations suivantes :

- Sur l'absentéisme

En cohérence avec un travail de fond mené sur l'absentéisme, je vous indique que pour la SAEML TaM, le taux d'absentéisme santé en 2013 a très sensiblement diminué pour représenter un taux global de 7,86 %, et un taux de 9,19 % pour le personnel de conduite contre 10,6 % en 2010.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS
POITEVINS**

Je n'ai aucune observation particulière à formuler sur cette publication.
