

Crise du Covid-19 et transports collectifs urbains en France

Quels effets à court, moyen et long terme sur l'offre et leur financement ?

The Covid-19 crisis and the French urban public transport: what are the short-, medium- and long-term effects on provision and funding?

Hoai Thu Tu Thi

Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT, UMR-T 9403),
Université Gustave Eiffel, École des Ponts

Philippe Poinso

Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT, UMR-T 9403),
Université Gustave Eiffel, École des Ponts

Alors que le développement des transports collectifs urbains (TCU) est considéré comme une priorité pour favoriser la transition écologique, la crise sanitaire du Covid-19 a affecté leur fonctionnement par des contraintes en matière d'adaptation de l'offre, rendues nécessaires du fait des restrictions de déplacements et des limitations de l'activité économique pendant les périodes de confinement. La littérature existante s'est principalement focalisée sur la fréquentation des différents modes de transports, l'évolution des pratiques de mobilité et la manière dont les gouvernements ont géré cette crise. Cet article s'intéresse plutôt aux effets du Covid-19 sur l'offre et le financement des TCU et analyse si cette crise a été à l'origine de nouvelles dynamiques d'investissement et une redéfinition des priorités dans les Autorités organisatrices de la mobilité (AOM). En explorant les données de 95 AOM (35 % des AOM en 2019) et d'une enquête auprès de 39 AOM (14 %), trois principaux résultats ont été établis. Le premier est la forte diminution des recettes tarifaires, quelles que soient les catégories d'AOM en France. Toutefois, compte tenu de la contribution limitée des usagers au financement des TCU, celles-ci ont pu être facilement compensées par une augmentation du versement mobilité (VM), des aides de l'État ou encore par une contribution des collectivités

territoriales. Le deuxième résultat est qu'en dépit de la baisse des recettes tarifaires, les AOM demeurent assez confiantes dans leur capacité à financer le développement des TCU dans le futur, *via* notamment une hausse attendue de la fréquentation et une stabilité, voire une dynamique escomptée du VM dans le futur. En conséquence, la crise sanitaire ne semble pas avoir incité les AOM à chercher de nouvelles ressources pour le financement du développement de l'offre de TCU à moyen ou long terme. Enfin, le troisième résultat est que la crise sanitaire semble avoir incité les AOM à revoir leurs priorités en termes d'investissement, notamment sur le développement de l'usage du vélo.

Mots-clés : financement, transports collectifs urbains, crise sanitaire, transition écologique

While the development of urban public transport (UPT) is considered a priority to promote the ecological transition, the Covid-19 health crisis has affected its operation. It results from constraints on supply, made necessary by travel restrictions and limitations on economic activity during periods of confinement. Existing literature has focused mainly on the use of different modes of transport, changes in mobility practices and the way governments managed the crisis. This article focuses instead on the effects of Covid-19 on the supply and financing of UPT, and analyses whether this crisis has given rise to new dynamics in the mobility organising authorities (AOMs). Using data from 95 AOMs (i.e., 35% of all AOMs in 2019) and a survey of some 39 AOMs (14%), three main results are established. First, there is a big fall in fare revenue, whatever the category of AOM in France. However, due to the small proportion of UPT funding paid for by users, this decline is easily offset by a variation in the mobility tax (versement mobilité), government subsidies and an increase in the contribution from local authorities. Second, the AOMs seem confident about the funding for prospects, through an expected increase in UPT patronage and a stability, or even an expected dynamic, in the mobility tax in the future. As a result, the health crisis does not seem to have encouraged the AOMs to find new resources to finance the development of their UPT services in the medium-to-long term. Third, and finally, the health crisis has contributed to shift travel policy priorities in the AOMs, in particular when it comes to investment strategies, by raising the importance of developing the use of bicycles.

Keywords: funding, urban public transport, health crisis, ecological transition

Classification JEL: R4, R48, H7, H76

Introduction

L'organisation et l'évolution du système des transports collectifs urbains (TCU)¹ sont au centre des préoccupations des politiques publiques, tant pour répondre aux besoins de mobilité de la population que pour assurer une cohérence globale entre les mobilités, et rendre compatible l'offre de transport avec les exigences de la transition écologique et solidaire (Guelton et Poinso, 2020). En effet, les émissions de gaz à effet de serre en France proviennent à 30 % du secteur des transports, dont 53 % des voitures particulières (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, rapport 2023, p. 8).

La crise sanitaire du Covid-19 a affecté le fonctionnement des TCU par des contraintes en matière d'adaptation de l'offre, rendues nécessaires du fait des restrictions de déplacements et des limitations de l'activité économique pendant les périodes de confinement. Ainsi, cette crise s'est traduite en premier lieu par un effondrement de la fréquentation (Beziat *et al.*, 2021; Omnil, 2021; Aubad, 2020) et une baisse des ressources contribuant au financement des TCU, de l'ordre de 30 % pour les recettes tarifaires en moyenne en 2020 selon le rapport Duron (2021). En second lieu, exploitants et usagers des TCU ont vu leurs pratiques évoluer, compte tenu du développement du télétravail et des changements de comportements de mobilité (modification des perceptions des usagers, report modal en défaveur des TCU). L'ensemble de ces évolutions semble avoir accru les tensions pesant sur les modèles économiques des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM)² (Crozet, 2018; Faivre d'Arcier, 2010; Guelton et Poinso, 2020; Richer, 2017).

Alors que la crise sanitaire et économique actuelle a constitué un choc d'une ampleur inégalée pour les TCU, elle n'est au fond pas la réelle source des difficultés que connaît le financement des TCU puisque celles-ci sont déjà identifiées en France depuis au moins une quinzaine d'années (Crozet, 2018; Faivre d'Arcier, 2010, 2014, 2018). En effet, cette question dérive d'une déconnexion entre dépenses et ressources. Du côté des dépenses, les coûts d'exploitation ont

1 | D'après les chiffres clés des transports, les « entreprises des transports urbains et suburbains de voyageurs ou transports collectifs urbains (TCU) offrent des services de transport sur les routes (en bus) et/ou sur des infrastructures dédiées (métros, tramways) ». Voir <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transports-2022/25-entreprises-de-transport-collectif-urbain>.

2 | « Les autorités compétentes de manière obligatoire pour l'organisation de la mobilité (AOM) sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon. Les syndicats mixtes et les PETR (Pôles d'équilibre territorial et ruraux) peuvent également devenir AOM, suite à un transfert de cette compétence de la part de leurs membres. [...] Ces AOM [...] ont la capacité à organiser un ou plusieurs des services suivants sur leur territoire, le ressort territorial [...] ». Pour plus de détails, voir <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/lorganisation-mobilite-france>.

augmenté constamment depuis au moins le milieu des années 1990, du fait de l'augmentation de la surface desservie par les TCU et la mise en place de modes lourds (métro, tramway...) (Faivre d'Arcier, 2013). Les recettes tarifaires (vente de billets et d'abonnements) n'ont, elles, pas du tout suivi la même tendance (Crozet, 2018; Faivre d'Arcier, 2013). En conséquence, nous assistons à une baisse régulière de la part couverte par les usagers : en 2015, pour 196 réseaux de TCU (toutes tailles de réseaux confondues), 59 % des AOM ont des recettes commerciales qui couvrent moins de 15 % du coût total de production (exploitation et investissement) (Guelton et Poinso, 2020). Cette proportion tombe sous les 10 % pour 18 % des AOM. Cette baisse a été principalement compensée par la mise en place du versement transport dans les années 1970 (Gallez et Menerault, 2005; Richer, 2017), devenue le versement mobilité depuis la loi d'orientation des mobilités.

Bien que ce problème de financement des TCU en France s'annonce encore plus important dans le futur avec la nécessité d'un développement de l'offre (Maurey et Sautarel, 2023), le sujet concerne tous les pays du monde (International Transport Forum, 2024). Ainsi, la littérature académique s'est beaucoup focalisée sur les différentes options de financement des transports collectifs au-delà des recettes tarifaires. Dans les années récentes, elle s'est concentrée sur quatre questions : l'introduction de la concurrence (voir par exemple pour les réseaux de bus, Augustin et Walter, 2010 ; Hensher et Wallis, 2005), l'amélioration des performances des TCU (Schlossberg, Meyer, Dill et Ma, 2013 ; pour la France, voir Faivre d'Arcier, 2014 ou Faivre d'Arcier *et al.*, 2018), la recherche de nouvelles sources de financement au travers des péages urbains (Mirabel et Reymond, 2015) ou encore la captation de la rente foncière autour des infrastructures (Altermann, 2012 ; Hendrics *et al.*, 2017 ; OCDE *et al.*, 2022; Suzuki *et al.*, 2015), et plus récemment sur la gratuité des TCU pour les usagers (par exemple, Crozet *et al.*, 2019).

En ce qui concerne la littérature sur la crise sanitaire, celle-ci s'est principalement penchée sur la fréquentation des différents modes de transports et l'évolution des pratiques de mobilité³ ou encore la façon dont les gouvernements ont géré cette crise (pour une revue de la littérature, voir par exemple Shortall *et al.*, 2022). En revanche, la manière dont la crise sanitaire a touché les réseaux de TCU quant à l'offre produite et leur financement n'a pas fait l'objet de la même attention ou de manière très globalisante et focalisée sur les grandes AOM (Duron, 2021). Ainsi, l'objectif de cet article est d'analyser les impacts de la crise sanitaire sur les modèles de financement des TCU. Plus précisément, il s'agit d'identifier les différences entre AOM puisqu'il paraît crédible de postuler

3 | Pour la France, voir par exemple les travaux du CEREMA : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/covid-bouleversement-monde-mobilites-retour-rendez-vous>

que l'effet n'a pas été homogène entre les AOM. De plus, il semble nécessaire d'analyser les leviers envisagés par les acteurs pour compenser ces effets et de voir si ceux-ci sont dans la continuité de ceux déjà existants. En d'autres termes, la crise sanitaire a-t-elle été à l'origine de nouvelles dynamiques dans les AOM, ou a-t-elle plutôt accéléré des dynamiques déjà existantes avant la crise sanitaire ?

Après avoir précisé le contexte financier des TCU avant la crise sanitaire (section 1), nous clarifierons la méthodologie mobilisée (section 2). Ensuite, nous présenterons les impacts de la crise sanitaire sur le financement des TCU, *via* l'analyse des données fournies par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), et sur l'offre de TCU produite durant la crise sanitaire à l'aide d'une enquête que nous avons menée auprès d'une quarantaine d'AOM (section 3). Enfin, nous analyserons la manière dont les AOM perçoivent le développement de l'offre, et son financement, à moyen et long terme en vue de mieux comprendre l'impact du Covid-19 sur ces dynamiques (section 4).

La crise sanitaire vient aggraver un contexte déjà tendu en matière de financement des transports collectifs urbains

En France, les réseaux de TCU sont financés par trois principales ressources : les recettes commerciales, le versement transport / versement mobilité (VM⁴) et plusieurs autres recettes d'origine fiscale comme les contributions des régions, des départements... que nous désignons, par souci de simplification, comme les « contributions publiques ».

Les recettes commerciales correspondent principalement aux recettes tarifaires perçues par l'exploitant ou l'AOM, auxquelles s'ajoutent des ressources annexes plus modestes en volume et en pourcentage (publicité, vente de boissons ou autres).

Le VM est une ressource fiscale affectée à la mise en œuvre d'une offre de transports collectifs urbains. Mis en place par décision de l'AOM, il est payé par les employeurs privés et publics employant au moins 11 salariés (au moins 9 salariés jusqu'à fin 2015, porté à 11 salariés depuis le 1^{er} janvier 2016) dans un territoire où existe un TCU (Duron, 2021, p. 25).

D'abord institué en Île-de-France en 1971, puis étendu à l'ensemble des agglomérations de 10 000 habitants en 1999 (Gallez et Menerault, 2005), le VM est prélevé en pourcentage de la masse salariale. Le taux du prélèvement est défini par l'AOM dans des limites imposées par la loi ; il est uniforme dans l'ensemble du ressort territorial de l'AOM. Le taux maximal autorisé dépend de la taille

4 | Pour ne pas complexifier la lecture, nous utiliserons dans la suite exclusivement le sigle VM.

des communes, de l'existence d'un Transport en commun en site propre (TCSP), de la présence dans le périmètre de l'AOM de communes classées comme touristiques (Duron, 2021, p. 25-26). Le « versement destiné au financement des services de mobilité » ou « versement mobilité » remplace le versement transport depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019. L'essentiel de la réforme tient aux dépenses que la recette fiscale peut financer (voir le Décret n° 2020-805 du 29 juin 2020).

Les autres recettes sont constituées de ressources du budget principal de l'AOM et non affectées, transférées au budget transport par le biais d'une contribution budgétaire globale. Quelques subventions allouées à l'AOM ou à l'exploitant complètent ces ressources. Elles peuvent provenir de l'État (avec la Dotation globale de décentralisation ou le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée), des communes (de l'AOM ou hors AOM) ou des regroupements de communes, des départements, des régions, voire de l'Union européenne selon les cas.

En 2018, pour la France (Tableau 1), les recettes commerciales représentaient 17,1 % du total du financement (fonctionnement et investissement) des TCU, soit une enveloppe de 1 448 M€ hors Île-de-France (Duron, 2021). Cette part n'a cessé de diminuer : elle est passée de 70 % en 1975 à 50 % en 1995 (Maurey et Sautarel, 2023, p. 12). Depuis les années 2000, le taux de couverture des coûts d'exploitation est passé de 31 % en 2000 à 18 % en 2015 pour les réseaux de 50 000 à 100 000 habitants, de 37 % à 32 % pour les réseaux de TCU avec métro et tramway des AOM, ou encore de 54 % à 49 % pour le réseau RATP (CGDD, 2018, p. 3; Faivre d'Arcier, 2010, 2013; Crozet, 2018; Guelton et Poinso, 2020). Ces moyennes masquent toutefois des situations très contrastées. Par exemple, pour 61 réseaux tarifés des AOM de 50 000 à 100 000 habitants, le taux de couverture des coûts d'exploitation par les tarifs varie, en 2017, de 3,8 % à 59 % (ITER, 2019, p. 16). Par ailleurs, une quarantaine de réseaux ont adopté la gratuité des TCU pour les usagers (Observatoire des villes du transport gratuit (OVTG), 2022b).

Ensuite, le financement des TCU est assuré à hauteur de 34,7 % par les contributions publiques, principalement versées par des collectivités locales, pour un montant de 2 939 M€. Enfin, le versement mobilité finance le reste, à savoir presque la moitié des recettes totales avec un montant de 4 080 M€.

Tableau 1 : Financement des TCU en France en 2018 (fonctionnement et investissement, hors emprunts)

	En M€	Part du financement total
Recettes commerciales	1448	17,10 %
Versement mobilité (hors Île-de-France)	4080	48,20 %
Contributions publiques	2939	34,70 %
Dont collectivités locales	2817	33,30 %
Dont État	122	1,40 %
Total hors emprunts	8467	100,00 %

Source : Duron (2021, p. 24-25)

Cette source de financement n'a cessé de s'accroître depuis sa création : le VM constitue aujourd'hui une ressource essentielle au financement des TCU. Cela constitue aussi, selon certains auteurs, une des raisons de la « marche vers la gratuité » (Crozet, 2018, p. 225) d'un nombre important de réseaux de TCU en France, générant ainsi une dépendance de plus en plus forte au VM.

Aussi, la crise sanitaire se matérialise dans un contexte où la plupart des experts du sujet considèrent que le financement des réseaux de TCU en France est très tendu.

Le premier cas de Covid-19 en France a été signalé le 24 janvier 2020⁵. Puis, la France a connu plusieurs vagues de la pandémie, chacune avec des niveaux de gravité différents. Les mesures prises par le gouvernement français pour lutter contre la propagation de la maladie ont été variées et ont évolué au fil du temps. Certaines de ces mesures comprenaient des confinements nationaux, des couvre-feux, des restrictions de voyage, des fermetures d'écoles et des restrictions sur les rassemblements publics. Trois périodes de confinements pour lutter contre la propagation du Covid-19 ont été mises en place et ont été caractérisées par des restrictions des déplacements de personnes : 17 mars – 11 mai 2020, 30 octobre – 15 décembre 2020 et enfin, 3 avril – 3 mai 2021.

Les mesures prises pendant la crise sanitaire ont touché tous les modes de transport de voyageurs. Comme l'indique le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2023), bien qu'ayant connu une légère reprise de 9,6 % entre 2020 et 2021, le nombre de voyageurs-kilomètres demeurait alors toujours inférieur de 13,1 % de son niveau de 2019 (Tableau 2). Cette tendance est la même pour tous les modes de transports : le « transport aérien a été le plus impacté par la crise ; après avoir chuté de 55,4 % en 2020, son activité augmente

5 | Pour plus de détails sur le déroulé de la crise sanitaire Covid-19 en France, voir <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/5432523/FPORSOC21-ANX1.pdf>.

de 39,3 % en 2021, mais demeure inférieure de 37,9 % à son niveau de 2019. En 2021, l'activité des transports individuels en véhicules particuliers reste en deçà de 9,9 % de son niveau de 2019, celle des transports routiers de 31,4 % et celle des transports ferrés de 22,7 % » (Commissariat général au développement durable (CGDD), 2023, p. 33). Et, pour les transports collectifs urbains, « avec 32,7 milliards de voyageurs-kilomètres transportés en 2021, les transports collectifs urbains progressent de 24,4 % par rapport à 2020, mais ne retrouvent pas leur niveau d'avant-crise (-27,7 % par rapport à 2019) » (*ibid.*, p. 37; Tableau 3). Plusieurs études locales (Beziat *et al.* 2021, Omnil 2021, Audab 2020) ont montré à quel point la baisse de la fréquentation des TCU avait été importante.

Tableau 2 : Évolution du transport intérieur de voyageurs par mode en milliards de voyageurs-kilomètres

	2012	2019	2020	2021
Transport individuel en véhicules particuliers	766,4	808,2	680,5	728,2
Transports collectifs	174,9	188,3	109,7	137,9
Transports routiers (autocars, autobus, tramways)	54,9	59,7	37,6	41,0
Transports ferrés (trains, RER, métros)	106,0	112,4	64,9	86,9
Transports aériens	14,0	16,2	7,2	10,1
Ensemble du transport intérieur de voyageurs	941,4	996,4	790,1	866,1

Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2023)

Tableau 3 : Évolution de l'ensemble du trafic des transports collectifs urbains (TCU) en milliards de voyageurs-kilomètres

	2001	2011	2019	2020	2021
Île-de-France	24,8	30,3	34,1	19,0	23,7
Hors Île-de-France	6,7	9,3	11,0	7,2	8,9
Ensemble des TCU	31,5	39,6	45,2	26,3	32,7

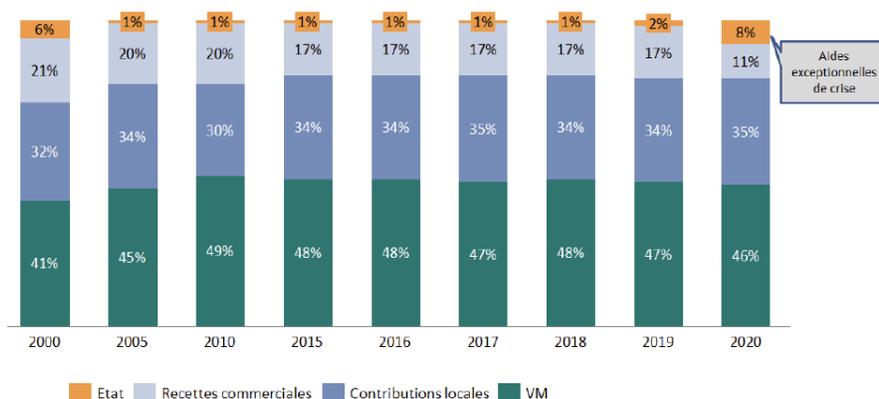
Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2023)

Cette baisse de fréquentation des TCU a été de moins en moins prononcée au fur et à mesure des périodes de confinement : elle est très importante lors du premier confinement (de l'ordre de -90 % à -95 %) alors que, dès le deuxième confinement, du fait du maintien des mobilités domicile-travail et domicile-étude, l'ordre de grandeur est plutôt de -50 % (Duron, 2021, p. 31-32). De plus, la diminution semble avoir été plus importante dans « les grands réseaux (avec un RT supérieur à 400 000 habitants) possédant un TCSP (-37 %) que dans les autres réseaux (-30,6 % en moyenne) » (*ibid.*, p. 29).

Du côté de l'offre de TCU, celle-ci a également diminué lors de l'année 2020 mais plus faiblement que la fréquentation. Par exemple, le nombre de kilomètres offerts a baissé de seulement 9 % entre 2019 et 2020 alors que le nombre de voyages s'est réduit de 35 % (*ibid.*, p. 42). Et l'offre est revenue presque à la normale dès janvier 2021. Ainsi, les coûts de fonctionnement des TCU n'ont que très légèrement évolué pendant la crise sanitaire (Maurey et Sautarel, 2023, p. 42).

Bien que des baisses importantes du VM étaient attendues, celui-ci semble, d'un point de vue macroéconomique, avoir bien résisté à la crise sanitaire du fait de la mise en place de mesures de chômage partiel, ainsi que du poids du secteur public dans son paiement et de l'exclusion des entreprises de moins de 11 salariés (Duron, 2021, pp. 32-33). En conséquence, le poids du VM dans le financement des TCU n'a pas évolué avec la crise sanitaire (Figure 1). Il n'en est en revanche pas de même pour les recettes commerciales qui, en raison de la forte diminution de la fréquentation, ont baissé de presque 30 % entre 2019 et 2020 (Duron, 2021, p. 42). Et « les plus grands réseaux semblent les plus touchés. Les réseaux de plus de 400 000 habitants possédant un TCSP ont perdu 33 % en moyenne sur les premiers mois de l'année 2021 par rapport à 2020 » (*ibid.*, p. 41-42). Ainsi, le poids des recettes commerciales dans le financement des TCU s'est réduit de 6 points, passant de 17 % à 11 % (hors emprunts). Par ailleurs, comme le souligne la Figure 1, la part des contributions locales n'a pas évolué entre 2019 et 2020. Aussi, cette chute des recettes commerciales semble avoir été principalement compensée par des aides exceptionnelles de crise fournies par l'État. En effet, la part de la contribution de l'État s'est accrue de 6 points, de 2 % à 8 % du financement des TCU.

Figure 1 : Évolution de la répartition des ressources des AOM locales (2000-2020) en pourcentage



Source : Maurey et Sautarel (2023, p. 71) sur la base des réponses du GART

Deux grands types d'aides de l'État ont été aménagés pour stabiliser le financement des TCU. Le premier est un dispositif dit de « filet de sécurité » pour sauvegarder les recettes fiscales (dont le VM) des collectivités, mis en place en 2020 pour un montant de 55,4 millions d'euros et reconduit en 2021 à destination des syndicats mixtes exerçant la compétence d'AOM (Tableau 4). Ce dispositif a été fortement critiqué par le GART (association représentative des AOM) puisque « ce mécanisme s'est avéré défavorable à la grande majorité des AOM qui ne laissent pas la gestion de leur réseau de transport à un syndicat mixte. Pour ces dernières, selon le GART, la compensation des pertes subies n'a bénéficié qu'à 6 % des 258 AOM avec VM et n'a couvert que 13 % des pertes réelles de VM, estimées à 200 millions d'euros » (Maurey et Sautarel, 2023, p. 72). Le deuxième type d'aide est un dispositif d'avances remboursables à taux zéro avec une durée de remboursement de 6-10 ans destiné à couvrir les pertes de recettes commerciales (estimée à 35 % entre 2019 et 2020) et du VM (8 %). Les montants en jeu sont bien plus élevés que le dispositif de « filet de sécurité » (647 millions d'euros) et auraient bénéficié à 86 AOM. Le choix de sauvegarder le financement des TCU par des avances remboursables a fait l'objet de nombreuses critiques récemment car elle « conduit à alourdir l'endettement des AOM, et leur remboursement contraint fortement leurs capacités d'investissements à un moment où elles ont pour mission de développer massivement leur offre » (*ibid.*, p. 12)⁶.

Tableau 4 : Les aides de crises de l'État aux AOM

Dispositif	Véhicule législatif	Cible	Nombre d'AOM locales bénéficiaires	Montants octroyés en faveur des AOM locales (en millions d'euros)
« Filet de sécurité » Covid-19 (2020)	LFR-3 2020	Communes et EPCI à fiscalité propre	15	26
		Syndicats mixtes exerçant la compétence AOM locale	21	29,4
« Filet de sécurité » Covid-19 (2021)	LFI 2021	Communes et EPCI à fiscalité propre	-	-
		Syndicats mixtes exerçant la compétence AOM locale	20	3,2
Avances remboursables Covid-19	LFR 4 2020	AOM locales	86	647,3

Source : Maurey et Sautarel (2023, p. 74) d'après les réponses de la DGITM, de DGCL et du GART

6 | Voir la tribune du GART et d'AGIR à ce sujet : <https://www.gart.org/actualite/une-aide-de-50-me-au-profit-des-operateurs-de-services-reguliers-de-transport-public-affectes-par-la-crise-sanitaire-de-2020-quoi-des-aom/>.

Pour finir, une analyse très macroéconomique comme celle proposée dans les différents rapports (Duron, 2021 ; Maurey et Sautarel, 2023) semble indiquer que les pertes de recettes commerciales ont été compensées par les aides de l'État, les deux autres sources de financement des TCU (VM et contributions locales) semblant être restées constantes. Qu'en est-il lorsque l'analyse est menée à une échelle plus individuelle ? L'objectif de cet article est de discuter de ce postulat d'homogénéité entre AOM, en considérant la diversité des situations des réseaux de TCU en France.

Méthodologie

L'évaluation de l'impact de la crise sanitaire sur le modèle de financement des différents réseaux de TCU en France a été réalisée sur la base des données financières issues des budgets annexes du transport selon la nomenclature M43 des AOM⁷. Ces données sont mises à disposition par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) portant sur 95 AOM pour la période 2019-2021 (en vert et bleu dans la Figure 2). Plus précisément, nous avons mesuré la variation des différentes sources de financement de TCU telles que le VM, les recettes tarifaires ainsi que les contributions publiques provenant de l'État, de la Région et du Département en 2021 par rapport à la situation *avant crise* en 2019.

Il est toutefois nécessaire de garder à l'esprit que l'évolution des ressources des AOM pendant cette période peut être influencée par les autres événements ou décisions antérieures à la crise du Covid, par exemple une extension du périmètre des réseaux, une augmentation du taux de VM ou une hausse de tarification, la mise en place de la gratuité partielle ou totale, une baisse de la fréquentation du fait de travaux, etc.

Compte tenu du fait que les données de l'OFGL ne concernent que les AOM disposant d'un budget annexe⁸, l'échantillon est réduit par rapport au nombre d'AOM en France et avec une sur-représentation par rapport au niveau national des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles (Tableau 5). Par exemple, la part des métropoles est de 13 % dans les données de

7 | Un budget annexe selon la nomenclature comptable M43 permet de retracer les investissements et l'exploitation du réseau de transports collectifs assujettis à la TVA.

8 | D'après Légibase, le « budget annexe est le budget d'un service d'une collectivité locale ou d'un établissement public de cette collectivité disposant de l'autonomie financière mais pas d'une personnalité morale distincte, devant être joint au budget principal de ladite collectivité. L'ouverture d'un budget annexe est nécessaire dès lors que l'activité d'un service relève d'une nomenclature comptable distincte de celle du budget principal. Elle peut également être justifiée pour isoler des opérations soumises à TVA ». Pour plus de détails, voir <https://compta-finances-locales.collectivites.legibase.fr/base-de-connaissances/respecter-les-grands-principes-budgetaires/lutilite-des-budgets-annexes-15086>.

l'OFGL contre 6 % à l'échelle nationale. Il en est de même en termes de population puisque les AOM, avec une population entre 20 000 et 100 000 habitants en 2019, sont sous-représentées (Tableau 6).

Par ailleurs, les AOM dans la base de l'OFGL ont un taux de couverture des coûts de production par les recettes commerciales plus faible que la moyenne nationale : alors qu'il est, en moyenne, de 9 % dans les données de l'OFGL, le taux de couverture est de 17 % au niveau national en 2019. Trois raisons permettent d'expliquer cette différence. La première est que les données de l'OFGL intègrent beaucoup d'AOM ayant fait le choix de rendre accessible leur réseau de TCU gratuitement aux usagers. Hors réseaux où la gratuité pour les usagers est appliquée, le taux de couverture est d'environ 10 %. La deuxième raison est que la base de l'OFGL ne contient pas les données des réseaux de TCU, réputés comme ayant un taux de couverture plus élevé que les autres, comme Paris et Lyon. Enfin, la troisième raison est qu'il est tout à fait possible que les budgets annexes n'incorporent pas l'ensemble des recettes commerciales, certaines pouvant n'apparaître que dans les comptes des exploitants. À défaut de disposer des données des exploitants, nous faisons l'hypothèse que les dynamiques des recettes commerciales dans les budgets annexes et dans les comptes des exploitants convergent. Enfin, dans cet article, nous nous intéressons uniquement aux trois grandes sources de financement : recettes commerciales, VM et contributions publiques. En effet, l'analyse des dépenses de fonctionnement et d'investissement à partir des données de l'OFGL serait totalement biaisée en ne considérant que le côté AOM, sans celui des exploitants.

Afin d'avoir une vision de la manière dont les différentes AOM ont, d'une part, adopté leur offre de transport pendant la crise et, d'autre part, modifié leurs projets d'investissement, nous avons recueilli des données *via* la mise en place d'un questionnaire en ligne. Celui-ci a été déployé entre avril et septembre 2022 auprès des AOM grâce à l'appui du réseau Finances locales (FiL) soutenu par Intercommunalités de France (AdCF). Un échantillon aléatoire a été tiré de manière à assurer un modèle le plus représentatif possible. Nous avons donc obtenu un échantillon diversifié sur le plan de la taille (réseau de petite, moyenne ou grande taille) (Tableau 6). Toutefois, il est possible de noter une sous-représentation des communautés urbaines car seul le réseau de Dunkerque est présent dans notre panel. En revanche, les métropoles sont légèrement sur-représentées (10 % contre 6 % au niveau national). En ce qui concerne la taille de l'AOM en termes de population, bien que nous disposions d'un échantillon varié, les réseaux entre 200 000 et 500 000 habitants sont toutefois sous-représentés avec seulement Montpellier et Rennes. À l'inverse, les AOM entre 100 000 et 200 000 habitants et plus de 500 000 habitants sont quant à elles sur-représentées. Et les réseaux couvrant une population inférieure à 20 000 habitants sont absents

de l'échantillon. Chaque réponse a ensuite été vérifiée au niveau de la cohérence des données. Notre échantillon final est composé de 39 réseaux (en orange et bleu dans la Figure 2).

Tableau 5 : Comparaison des caractéristiques de l'échantillon enquêté et au niveau national selon la forme juridique

Forme juridique	Niveau national (hors communes, EPL, EPA et PETR)		OFGL		Enquête	
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Communauté d'agglomération	175	65 %	70	74 %	27	69 %
Communauté de communes	39	14 %	5	5 %	4	10 %
Communauté urbaine	12	4 %	8	8 %	1	3 %
Métropole	16	6 %	12	13 %	4	10 %
Syndicat mixte	29	11 %	0	0 %	3	8 %
Total	271	100 %	95	100 %	39	100 %

Source : base du CEREMA, OFGL, enquête réalisée par les auteurs, calcul des auteurs

Tableau 6 : Comparaison des caractéristiques de l'échantillon enquêté et au niveau national selon la taille des AOM

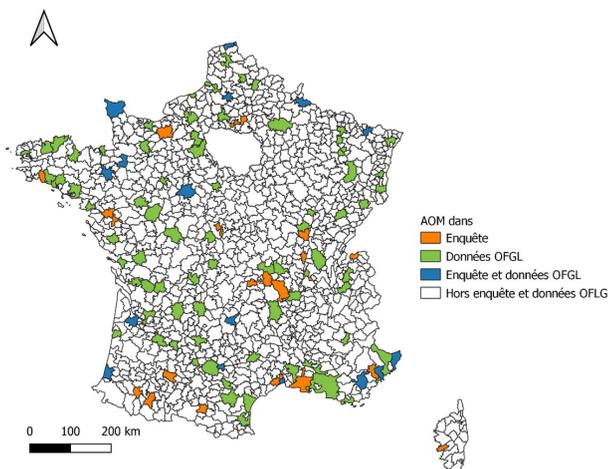
Population en 2019	Niveau national (hors communes, EPL, EPA et PETR)		OFGL		Enquête	
	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
20 000 - 50 000	50	19 %	10	11 %	8	21 %
50 000 - 100 000	112	43 %	29	31 %	16	41 %
100 000 - 200 000	61	23 %	34	36 %	11	28 %
200 000 - 500 000	31	12 %	19	20 %	2	5 %
Plus de 500 000	9	3 %	3	3 %	2	5 %
Total	263	100 %	95	100 %	39	100 %

Source : base du CEREMA, OFGL, enquête réalisée par les auteurs, calcul des auteurs

La carte met en lumière la localisation des réseaux enquêtés. Chaque région de France comporte au moins une AOM ayant répondu à notre enquête. En

revanche, le taux de réponse varie fortement selon les questions posées. Par exemple, seulement 18 réseaux enquêtés ont répondu à la question portant sur les mesures à adopter dans les années à venir pour compenser les pertes des ressources induites par la crise sanitaire (Tableau 7). Du fait de la taille relativement faible de notre échantillon et du taux de réponse inégal selon les questions posées, nous nous restreindrons donc à des résultats agrégés.

Figure 2 : Les AOM dans la base de données de l’OFGL et dans notre enquête



Source : réalisation des auteurs

Tableau 7 : Échantillon selon la nature des questions posées dans notre enquête

Questions	Questions posées	Taille de l'échantillon
Impacts sur l'offre durant la crise	Quelles mesures ont été adoptées par l'AOM pendant la crise ?	39
	Indiquez le type de ligne concernées par ces mesures	35
Évolutions des ressources anticipées dans le futur	Quelles sont les mesures prioritaires à adopter dans les années à venir pour compenser les pertes de recettes induites par la crise sanitaire, s'il y en a eu ?	18
Projets d'investissements pour le futur	Parmi les projets d'investissements suivants, lesquels sont prioritaires dans votre AOM. Veuillez cocher la case avant 2020 si ces projets ont été prévus avant la crise sanitaire.	38

Un financement des transports collectifs urbains globalement résilients à la crise sanitaire

Le financement des TCU a *in fine* été peu touché par la crise sanitaire. En effet, bien qu'ayant diminué pour 71,5 % des AOM de notre échantillon entre 2019 et 2020 (Tableau 8), le financement total des TCU a connu une faible diminution pour une grande partie des réseaux, de l'ordre de -3,5 % pour 50 % des AOM et -0,9 % en moyenne. Trois AOM ont toutefois connu une baisse de plus de 20 % de leur financement total : Draguignan [Var, 11 0049 habitants en 2019]⁹ (-21 %), Vendôme [Loir-et-Cher, 54 319 habitants] (-34 %) et Neuves-Maisons [Meurthe-et-Moselle, 27 200 habitants] (-40 %). La situation s'est améliorée entre 2020 et 2021 puisque seulement 6 % des AOM ont connu une diminution de plus de 10 % de leur financement total par rapport à 2019 : Vendôme (-31 %), Neuves-Maisons (-20 %), Châteauroux [Indre, 71 654 habitants] (-19 %), Saintes [Charente-Maritime, 60 439 habitants] (-13 %), Gaillac [Tarn, 77 589 habitants] (-11 %) et Draguignan (-11 %). En moyenne, le financement total s'est accru de 6 % sur 2019-2021. Enfin, celui-ci a augmenté de plus de 19 % pour 10 % des réseaux de TCU, dont certains avec des hausses très importantes. C'est le cas par exemple de Flers avec une augmentation de 117 % du financement total sur 2019-2021, principalement en raison d'une très forte hausse des contributions publiques (+476 %). La situation est la même à Cognac [Charente, 71 487 habitants] (+91 % pour le financement total ; +748 % pour les contributions publiques) et Saumur [Maine-et-Loire, 97 672 habitants] (+46 % pour le financement total ; +346 % pour les contributions publiques). Cela peut aussi résulter d'une forte hausse des recettes commerciales dérivant notamment d'une extension du périmètre de l'AOM. C'est par exemple le cas pour Cherbourg [Manche, 184 598 habitants] où le réseau Zéphir Bus devient, en 2021, le réseau Cap Cotentin et dessert un territoire de 129 communes, impliquant une hausse de 6 956 % des recettes commerciales et de 19 % du financement total.

L'analyse des trois grandes sources de financement indique une sensibilité différenciée à la crise sanitaire. De manière assez logique, du fait des restrictions des déplacements, les recettes commerciales, notamment les recettes tarifaires, ont été les plus touchées. En effet, elles ont diminué pour 75 % des AOM. Plus précisément, la baisse est conséquente, de plus de 20 % pour 50 % des AOM, les cas les plus extrêmes étant plutôt des réseaux de petite taille comme Guéret [Creuse, 30 729 habitants], Saint-Omer [Pas-de-Calais, 83 605 habitants] ou encore Menton [Alpes-Maritimes, 74 990 habitants] avec des baisses entre 60 % et 90 %. En 2021, la situation s'est légèrement améliorée, même si 50 % des AOM n'ont

9 | Afin de faciliter la lecture, nous précisons entre crochets, pour chaque AOM nouvellement mentionnée, le département et la population en 2019.

pas retrouvé le niveau des recettes commerciales d'avant-crise. Certaines AOM comme Beauvais [Oise, 105 209 habitants], Cambrai [Nord, 80 544 habitants], Dreux [Eure-et-Loir, 115 898 habitants] ou encore Saint-Omer connaissent des diminutions entre 70 % et 90 % de leurs recettes commerciales. Bien que les AOM les plus touchées soient des AOM de petite taille, une analyse plus globale indique qu'il n'y a pas réellement d'effet taille (coefficient de corrélation de -0,01 entre 2019 et 2020 et -0,08 entre 2019 et 2021; voir Tableau 9).

Le VM de son côté a bien résisté avec une baisse relativement contenue de -5 % sur 2019-2020 pour 50 % des AOM. Le VM est assez rapidement reparti à la hausse, impliquant une augmentation en 2021 par rapport à la situation en 2019 pour 80 % des AOM. Cinq AOM voient leur VM s'accroître de plus de 20 % entre 2019 et 2021 : Cherbourg (+29 %), Menton (+28 %), Annecy [Haute-Savoie, 211 123 habitants] (+25 %), Fougères [Ille-et-Vilaine, 57 272 habitants] (+23 %) et Châteauroux (+23 %). À l'inverse, à Saintes et Neuves-Maisons, le VM a fortement chuté de -26 % pour le dernier et -23 % pour le premier. Là encore, il ne semble pas y avoir d'effet taille de l'AOM en termes de population.

Enfin, les contributions publiques ont connu une évolution assez disparate : par exemple sur 2019-2020, la moitié des réseaux ont connu une baisse et l'autre moitié, une hausse. 10 % des réseaux ont vu leur contribution publique baisser de plus de 16 %, les diminutions les plus importantes étant pour les AOM d'Amiens [Somme, 180 834 habitants], Bordeaux [Gironde, 718 562] et Fougères de plus de 50 %. À l'inverse, 10 % des réseaux ont vu leur contribution publique s'accroître de manière très importante, de plus de 90 %, suggérant une compensation d'une perte sur les autres ressources. Les évolutions sont globalement les mêmes sur 2019-2021, avec 10 % des réseaux qui ont connu des baisses de plus de 20 %, concernant toutes les tailles d'AOM avec par exemple Vendômes, Fougères mais aussi Dijon [Côte-d'Or, 252 912 habitants], Rouen [Seine-Maritime, 499 137 habitants], Reims [Marne, 317 735 habitants].

Tableau 8 : Évolution du financement des TCU de 2019 à 2021 (taux de variation en %) (n=95)

	Évolution entre 2019 et 2020				Évolution entre 2019 et 2021			
	Total	Recettes com.	VM	Contrib. publiques	Total	Recettes com.	VM	Contrib. publiques
Minimum	-39,6 %	-100 %	-49,4 %	-73 %	-31,1 %	-100 %	-26,2 %	-99,3 %
1 ^{er} décile	-11 %	-45,2 %	-9,6 %	-16,3 %	-6,2 %	-45,6 %	-2 %	-21,5 %
1 ^{er} quartile	-8,2 %	-31 %	-7,6 %	-3,3 %	-2,4 %	-20 %	0,8 %	-3,1 %
Moyenne	-0,9 %	88 %	-4,4 %	41,4 %	6,1 %	111,5 %	3,7 %	49,3 %
Médiane	-3,5 %	-20,7 %	-4,7 %	0 %	1,8 %	-5,2 %	3,3 %	2,7 %
3 ^e quartile	1,5 %	0 %	-2,7 %	10,2 %	10,6 %	5 %	6,1 %	15,1 %
9 ^e décile	10,6 %	74 %	2,6 %	93,2 %	19,7 %	75,5 %	11,3 %	111,6 %
Maximum	134 %	4631 %	17,6 %	1242,4 %	117,6 %	6957 %	29,5 %	920,3 %

Source : données OFGL, calcul des auteurs

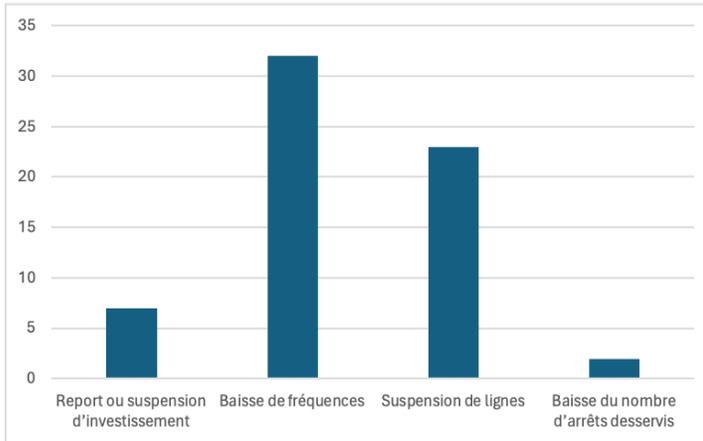
Tableau 9 : Corrélations de Spearman entre l'évolution du financement des AOM et de ses différentes sources et la population de l'AOM en 2019

	Coefficient de corrélation
<i>Évolution entre 2019 et 2020 (%)</i>	
Total du financement	-0,16
Recettes commerciales	-0,01
VM	0,00
Contribution publique	-0,04
<i>Évolution entre 2019 et 2021 (%)</i>	
Total du financement	-0,14
Recettes commerciales	-0,08
VM	-0,00
Contribution publique	-0,07

Source : données OFGL et CEREMA, calcul des auteurs

L'évolution sur 2019-2021 montre l'existence d'une grande hétérogénéité de l'impact de la crise sanitaire sur le financement des AOM. En ce qui concerne l'offre, nous nous baserons sur les données de notre enquête. La crise sanitaire semble surtout avoir eu pour effet une baisse des fréquences sur les lignes existantes et la suspension de plusieurs lignes du réseau de TCU (Figure 3). En effet, 31 AOM déclarent avoir réduit les fréquences et 23 avoir suspendu des lignes du réseau de TCU. En revanche, peu de réseaux indiquent que le Covid-19 a impliqué le report ou la suspension d'investissements prévus (seulement 7 AOM sur 39) ou la diminution du nombre d'arrêts desservis (2 AOM). Ces résultats ne semblent pas être très différenciés selon les AOM.

Figure 3 : Nombre de réseaux ayant fait évoluer leur offre durant la crise sanitaire



Source : enquête des auteurs

Il est possible d'affiner l'analyse en distinguant les différents types d'offres de transports collectifs que proposent les AOM. Une certaine hiérarchie entre les offres semble s'être imposée. En effet, les offres de métro, tramway, autocars et autobus ont connu dans toutes les AOM de notre échantillon des restrictions. Pour les autres offres (scolaires, transport à la demande - TAD - et à destination des personnes à mobilité réduite - PMR -), l'impact n'a pas été le même. Alors que pour les lignes scolaires, 15 AOM indiquent avoir réduit l'offre, cela ne semble concerner que 12 AOM pour les lignes de TAD et seulement 4 pour les offres à destination des PMR. Aussi, les offres à destination des plus captifs semblent avoir été globalement maintenues dans le contexte de la crise sanitaire.

Ces éléments expliquent pourquoi les AOM de notre enquête déclarent que les coûts de fonctionnement n'ont pas vraiment évolué durant la crise sanitaire. En effet, les réductions ont concerné en partie des offres de TCU où les coûts fixes sont importants (métro et tramway par exemple) et la réduction de l'offre d'autocars et autobus a été compensée par les dépenses supplémentaires en entretien et nettoyage des véhicules durant la crise sanitaire.

En synthèse, les coûts de fonctionnement ont peu évolué et les seules ressources ayant connu des baisses importantes - les recettes tarifaires - ont été facilement compensées par les deux autres sources de financement, d'autant plus que les usagers participent peu en France au financement des TCU (section 1). L'offre a fortement évolué durant la crise sanitaire mais cela concerne principalement des baisses de fréquences et des suspensions de lignes régulières. Une fois précisés ces effets de court terme de la crise sanitaire, qu'en est-il de la vision des AOM sur le futur? La crise sanitaire a-t-elle poussé les AOM à

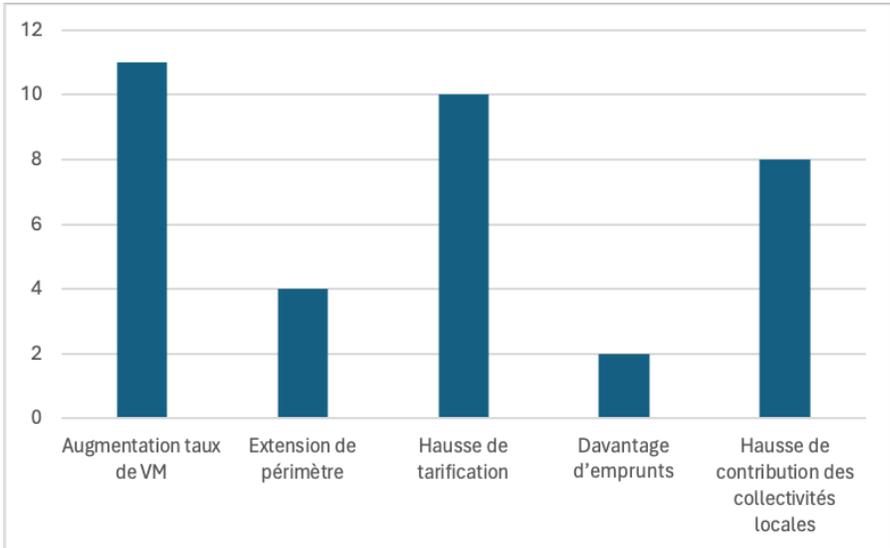
explorer de nouvelles pistes de financement ou à faire évoluer leurs priorités en termes d'investissements ?

Une évolution des réflexions sur l'offre de mobilité des autorités organisatrices de la mobilité plutôt que dans les modalités de financements

Quelle que soit leur taille, les AOM de notre enquête semblent toutes optimistes sur l'avenir. Par exemple, aucune AOM n'anticipe de baisse de la fréquentation dans les prochaines années. 17 AOM sur 34 prévoient même une hausse dans le court et moyen terme (1 à 5 ans) et 20 AOM sur 30 sur le long terme (au-delà de 5 ans). Quel que soit le bien-fondé de ces prévisions, qui ne semblent pas forcément confirmées par les données existantes sur la fréquentation (Hasiak, 2022), cela traduit la relative confiance des AOM sur le futur, même si celles-ci semblent conscientes des besoins importants de financement pour développer l'offre de TCU dans le futur pour répondre à la transition écologique.

Les leviers envisagés par les AOM pour financer le développement de l'offre de TCU restent assez classiques (Figure 4) et la crise sanitaire ne semble pas avoir fait évoluer la situation. Il s'agit principalement de jouer sur le taux du versement mobilité (11 AOM de notre échantillon) lorsque cela est possible, d'augmenter les tarifs des TCU (10 AOM) et d'accroître la contribution des collectivités locales (8 AOM). La hausse des tarifs est surtout évoquée dans les plus grandes AOM, à savoir de plus de 100 000 habitants. Par ailleurs, 4 AOM envisagent d'étendre leur périmètre, permettant ainsi d'accroître le VM. Alors que nous permettions aux AOM de décrire d'autres options, peu d'entre elles semblent les avoir envisagées. Il est possible de penser par exemple à toute la littérature académique et les travaux de différentes organisations internationales (OCDE, Banque mondiale) de ces dernières années sur la captation de la rente foncière. Aucune AOM de notre enquête n'a évoqué ce genre de piste. Cela n'est toutefois pas forcément surprenant compte tenu de la difficulté à mettre en œuvre ce genre de mesure. Un autre facteur pourrait être que les AOM semblent avoir, d'après notre enquête, des difficultés à se projeter au-delà de 5 ans alors que ces types d'option ne sont envisageables que sur du long terme. Enfin, une dernière explication est que la captation de la rente foncière comme outil de financement n'est généralement envisagée que pour des transports lourds (métro, tramways, bus à haut niveau de service). Or, la plupart des AOM ayant répondu à notre enquête n'en disposent pas.

Figure 4 : Les différents leviers de financement pour le développement de l'offre de TCU envisagés par les AOM



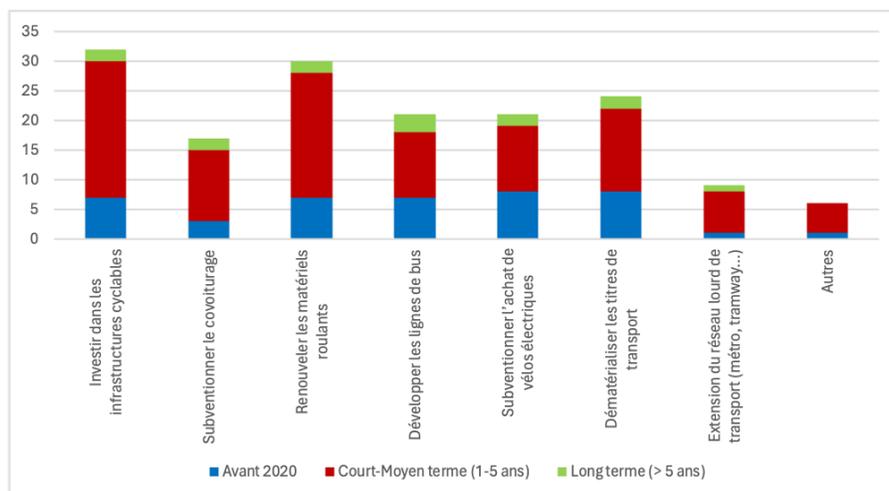
Source : enquête des auteurs

Un dernier élément sur lequel le Covid-19 aurait pu jouer sur l'offre concerne les investissements que les AOM considèrent comme prioritaires. Comme le montre la Figure 5, les investissements jugés comme les plus prioritaires dans le futur sont le renforcement de l'usage du vélo, avec notamment le développement des infrastructures cyclables (32 AOM sur 38 ayant répondu à cette question) et des transports en commun par le renouvellement du matériel roulant (30 AOM), la dématérialisation des titres de transport (24 AOM) ou encore le développement des lignes de bus (21 AOM). En ce qui concerne l'usage des vélos, cela fait directement écho au développement des coronapistes dans les grandes villes lors de la crise sanitaire (Denis et Garnier, 2022; Morio et Raimbault, 2021; Ortar et Rérat, 2024). La hausse des subventions pour le développement du covoiturage semble aussi être une priorité pour 17 AOM mais principalement dans les plus petites AOM (de moins de 100 000 habitants). Enfin, l'extension du réseau lourd de transport n'est bien sûr évoquée que dans les AOM les plus importantes en population.

De manière plus originale, notre enquête suggère que la crise sanitaire n'a pas seulement accéléré des dynamiques préexistantes mais semble avoir aussi conduit les AOM à reconsidérer leurs priorités en termes d'investissement. En effet, dans la question que nous posons aux AOM sur les projets d'investissement qui étaient considérés comme prioritaires dans le futur, celles-ci avaient la possibilité d'indiquer si ces projets étaient prévus avant la crise sanitaire, soit avant 2020.

Pour l'ensemble des questions, en moyenne, seul un quart des AOM déclare que ces investissements étaient envisagés avant 2020. Ce phénomène semble toutefois un peu plus marqué pour le subventionnement du covoiturage, le développement de l'usage du vélo (« investir dans les infrastructures cyclables » ; « subventionner l'achat de vélos électriques ») et le renouvellement du matériel roulant.

Figure 5 : Parmi les projets d'investissement suivants, lesquels sont prioritaires à court-moyen terme (1-5 ans) ou à long terme (> 5 ans), ou lesquels étaient déjà prévus en 2020 ?



Note : la question posée était la suivante : « Parmi les projets d'investissement suivants, lesquels sont prioritaires dans votre AOM? Veuillez cocher la case avant 2020 si ces projets ont été prévus avant la crise sanitaire »

Source : enquête des auteurs

Ces résultats sont toutefois à interpréter comme un indice selon lequel la crise sanitaire aurait eu un effet sur la politique d'investissement des AOM. Il semble que le phénomène existe et concerne une part non négligeable des AOM. En effet, une limite possible de nos résultats est que les élections municipales ont eu lieu entre mars et juin 2020, soit pendant la crise sanitaire. Il paraît ainsi plausible qu'un changement de priorité dans les investissements ait été, au final, seulement la conséquence d'un changement de majorité dans l'AOM.

C'est par exemple ce qui s'est passé à Bordeaux avec le passage d'une majorité historique des Républicains à une majorité écologiste derrière le nouveau maire de Bordeaux, Pierre Hurmic, après trente ans dans l'opposition. Ou encore à Montpellier, où Michaël Delafosse est devenu maire de Montpellier et président de la Métropole (pour plus de détails sur la situation de Montpellier, voir OVTG, 2022a). Afin de voir à quel point cela pourrait entacher nos résultats, nous avons fait une première analyse des changements de maire durant les élections

municipales de 2020 de la ville-centre, en présupposant que cela constitue un bon *proxy* de ce qui se passe à l'échelle de l'AOM. Dans notre échantillon de 39 AOM, seules 8 ont connu un changement de maire. Aussi, les évolutions constatées dans les priorités des investissements des AOM ne peuvent provenir d'un changement des autorités politiques locales que dans 20 % des AOM. Cela vient confirmer le fait que la crise sanitaire semble avoir joué un rôle dans de nombreuses AOM de notre échantillon. Une analyse plus détaillée de chaque AOM serait toutefois nécessaire mais dépasserait de loin le cadre de cet article et demanderait de mobiliser des méthodes plus qualitatives.

Synthèse des résultats et limites

Trois principaux résultats ont été établis dans cet article. Le premier est la forte diminution des recettes tarifaires, en cohérence avec les résultats du rapport Duron (2021). Cela concerne toutes les catégories d'AOM en France, quelle que soit leur taille. Compte tenu d'une part, de la stabilité des coûts de fonctionnement du fait de la compensation entre nouvelles dépenses (gel, nettoyage et entretien plus régulier) et de la baisse de l'offre de TCU et, d'autre part, de la faible importance des recettes tarifaires dans le financement des TCU, cette baisse a été facilement compensée par une augmentation du VM, des aides de l'État ou encore par une hausse de la contribution des collectivités territoriales.

Le deuxième résultat est que les AOM semblent assez confiantes pour le futur au niveau des perspectives de financements, *via* notamment une hausse attendue de la fréquentation des TCU et une stabilité, voire même une dynamique haussière attendue du VM, à l'image de celle qui fut observée au cours des années antérieures. En conséquence, la crise sanitaire ne semble pas avoir incité les AOM à chercher de nouvelles ressources pour le financement du développement de l'offre de TCU à moyen ou long terme.

Enfin, la troisième conclusion indique que la crise sanitaire ne semble pas simplement avoir accéléré des dynamiques déjà existantes. Elle apparaît comme ayant plutôt incité les AOM à revoir leurs priorités en termes d'investissement, en faisant remonter dans leur programme politique l'importance du développement de l'usage du vélo avec notamment l'augmentation d'infrastructures cyclables.

Ce travail souffre d'au moins deux limites qui ouvrent de nouvelles pistes pour des recherches futures. Premièrement, notre enquête a été réalisée avant le début de la guerre en Ukraine et la crise énergétique, qui ont accru les dépenses des AOM pour la mise en œuvre et le développement des TCU. Nos résultats ne peuvent donc en tenir compte. Bien que cela représente un avantage en permettant de séparer les effets de crises de nature différente, il en constitue aussi une limite importante en ce que la position des AOM sur le financement

du développement de l'offre de TCU à moyen terme a pu évoluer depuis notre enquête. Aussi, une nouvelle enquête serait intéressante à mener auprès des AOM afin de comparer les résultats avec ceux que nous avons établis dans notre enquête post-covid.

Deuxièmement, les nouvelles dynamiques engendrées par la crise sanitaire mériteraient d'être approfondies par une analyse plus précise des AOM concernées par ces évolutions. La mobilisation de méthodes qualitatives (entretiens avec les acteurs de la production de TCU, analyse de l'évolution des organigrammes...) permettrait en effet de clarifier les raisons de ces évolutions, et d'établir la manière dont la crise sanitaire a réellement joué. Une difficulté de cette piste est liée à la première limite : les entretiens qui seront menés avec certains acteurs seront nécessairement biaisés par la guerre en Ukraine et la crise énergétique, ces dernières impliquant des dynamiques et des évolutions différentes.

Conclusion

À l'heure où les transports collectifs sont considérés comme une nécessité pour favoriser la transition écologique, la question des modalités du financement de leur développement reste toujours d'actualité. En réalité, même si la crise sanitaire ne semble pas avoir eu d'effets importants sur les ressources et les dépenses des TCU, au moins trois risques pèsent toutefois sur leur financement.

Le premier concerne le remboursement des avances mises en place par l'État pour amortir le choc de la crise sanitaire. Comme l'ont signalé le GART et AGIR, cela pourrait peser fortement sur l'investissement de nombreuses AOM dans le futur, dans un contexte où ce remboursement semble nécessaire pour développer l'offre de TCU.

Le deuxième risque porte sur l'évolution de l'emploi en France. En effet, comme de nombreuses AOM ont un financement qui repose de manière importante sur le VM, tout choc sur l'emploi impliquerait une baisse des ressources pour les réseaux de TCU. Or, bien que le marché de l'emploi semble avoir bien résisté à la crise sanitaire et affiche une santé éclatante depuis, plusieurs indicateurs soulignent la fragilité de cette évolution et le caractère très inégalitaire de ces dynamiques selon les territoires (Levratto et Poinso, 2023).

Enfin, le troisième risque porte sur les nouvelles ressources mobilisables pour développer l'offre de TCU. À l'heure où les transports collectifs sont considérés comme une nécessité pour favoriser la transition écologique, le financement de leur développement se pose compte tenu du fait que les ressources classiques semblent de plus en plus contestées. Il est possible par exemple de penser au VM qui a fait ces dernières années l'objet de différentes critiques, dans la continuité de celles sur les impôts dits « de production » (Martin et Trannoy,

2019). Bien que ces critiques puissent paraître discutables, du fait que les payeurs du VM sont pour finir assez mal connus et que les acteurs publics semblent être des contributeurs non négligeables (Guelton et Poinso, 2023) et dangereuses pour le développement des TCU, il paraît toutefois légitime de s'interroger sur les nouvelles ressources susceptibles de participer à cet accroissement de l'offre. Malgré le fait que différents rapports (pour le dernier en date, voir par exemple Maurey et Sautarel, 2023) identifient de nombreuses pistes pour trouver de nouvelles ressources (déplafonnement du VM, tarification de la route, captation de la rente foncière...), ces suggestions semblent encore manquer d'analyse poussée sur les implications de la mobilisation de ces nouvelles sources de financement en termes de rendement (quels montants en jeu ?), d'efficacité (quels effets pervers de ces nouvelles sources de financement ?), d'acceptabilité (auprès des usagers des TCU, des citoyens, des entreprises) ou encore d'équité (quels seraient les réels payeurs ?).

Bibliographie

- Alterman, R. (2012). « Land-Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited » in N. Brooks, K. Donaghy et G.J. Knapp (dir.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press, p. 755-786.
- AUDAB (Agence d'urbanisme Besançon centre Franche-Comté) (2020). *Mobilité post-Covid-19. Tendances, enjeux, leviers* [rapport d'étude].
- Augustin, K. et Walter, M. (2010). Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport. *Research in Transportation Economics*, 29(1), p. 36-44.
- Beziat, A., Eddarai Y., Klein, O., Morain, J.-E., Pochet, P., Ravalet, E. et Vincent, S. (2021). *Les effets de la crise sanitaire sur les mobilités dans la Métropole de Lyon et le Rhône*. Projet CoviMob - Les transports collectifs à l'épreuve du Covid-19, LAET, Arcadis, Transae, Mobil'Homme [brochure].
- Commissariat général au développement durable (2018). *Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue* [note du CGDD], ministère de la Transition écologique et solidaire.
- Crozet, Y. (2018). « Les territoires et le financement de la mobilité », *Revue d'économie financière*, 4(132), p. 215-231.
- Crozet, Y., Faivre d'Arcier, B., Mercier, A., Monchambert, G. et Peguy, P.-Y. (2019). *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL* [rapport de recherche pour le SYTRAL], LAET, Sciences Po Lyon.
- Denis, J. et Garnier, N. (2022). « Une expérimentation urbaine en temps de pandémie : les coronapistes à Paris » in H. Dumez, B. Loveluck et A. Mallard (dir.), *Innovater en*

temps de crise. Réactions et adaptations face à la crise Covid-19, Paris, Presses des Mines, p. 165-174, en ligne : https://hal-obspm.ccsd.cnrs.fr/ENSMP_CSI/hal-03609658v1.

Duron, P. et al. (2021). *Le modèle économique des transports collectifs* [rapport officiel], ministère de la Transition écologique.

Faivre d'Arcier, B. (2010). La situation financière des transports publics urbains est-elle « durable » ? *Les Cahiers scientifiques du transport*, p. 3-28.

Faivre d'Arcier, B. (2013). « Maîtriser le financement du transport collectif », in G. Brun (dir.), *Ville et mobilité – Nouveaux regards*, Paris, Economica, coll. « Méthodes et approches », p. 291-302.

Faivre d'Arcier, B. (2014). Measuring the performance of urban public transport in relation to public policy objectives, *Research in Transportation Economics*, vol. 48, p. 67-76.

Faivre d'Arcier, B., Mercier, A. et Péguy, P.-Y. (2018). *Prospective stratégique sur les ressources de financement des transports collectifs urbains de Bordeaux Métropole* [rapport de recherche], LAET, 33 p., en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01854010/>.

Gallez C. et Menerault Ph. (2005). Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain [rapport], Ademe-Inrets, 277 p.

Guelton, S. et Poinso, P. (2020). Mobilités urbaines : quels modèles de financement ? *L'Économie politique*, 1(85), p. 36-46.

Guelton, S. et Poinso, P. (2023). Qui paye les services publics urbains ? Une analyse sectorielle et spatiale du versement mobilité dans trois réseaux de transports collectifs urbains, *Géographie, économie, société*, 1(25), p. 61-83.

Hasiak, S. (2022). *Les transports collectifs à l'épreuve du Covid-19* [communication], Les rendez-vous du CEREMA, « Mobilités », 19 mai 2022, en ligne : https://www.cerema.fr/system/files/documents/2022/08/2.webinaire_mai_2022_covid_et_tc_sh.pdf.

Hendricks, A., Kalbro, Llorente, M., Vilmin, Th. et Weitkamp, A. (2017). Public Value Capture of Increasing Property Values – What are “Unearned Increments”? in G. Hepperle et al., *Land Ownership and Land Use Development*, Zollikon (Suisse), vdf Hochschulverlag, p. 257-282.

Hensher, D.A. et Wallis, I.P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience, *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), p. 295-321.

International transport forum (ITF) (2024). *The Future of Public Transport Funding* [rapport de recherche], en ligne : <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/future-public-transport-funding.pdf>.

ITER (2019). *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Paris, GART.

Levratto, N. et Poinso, P. (2023). Chômage : un chiffre au plus bas qui masque le creusement des inégalités entre les territoires, *The Conversation*, 3 avril 2023, en ligne : <https://theconversation.com/chomage-un-chiffre-au-plus-bas-mais-qui-masque-le-creusement-des-inegalites-entre-les-territoires-203065>.

- Martin, P. et Trannoy, A. (2019). Les impôts sur (ou contre) la production. *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 53, juin, en ligne : <https://www.cae-eco.fr/Les-impots-sur-ou-contre-la-production>.
- Maurey, H. et Sautarel, S. (2023). *Transports du quotidien : comment résoudre l'équation financière?* Rapport d'information n° 830, commission des finances du Sénat, 4 juillet 2023, en ligne : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-830-notice.html>.
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (2023). *Chiffres clés des transports* [rapport], mars 2023, en ligne : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transports-2023/>.
- Mirabel, F. et Reymond, M. (2015). La redistribution des recettes du péage urbain : quelle part doit être attribuée aux transports collectifs ? *Revue d'Économie régionale & urbaine*, n° 5, p. 783-800.
- Morio, L. et Raimbault, N. (2021). Plus de place pour le vélo en ville? Covid-19, mise à l'agenda et mise en œuvre des politiques cyclables en France, *Droit et Ville*, n° 91, p. 179-200, en ligne : <https://doi.org/10.3917/dv.091.0179>.
- Observatoire des villes du transport gratuit (OVTG) (2022a). *La gratuité des transports collectifs : le « totem » d'une nouvelle politique de mobilité dans la Métropole de Montpellier*, rapport pour l'ADEME rédigé par Philippe Poinot, décembre 2022.
- Observatoire des villes du transport gratuit (OVTG) (2022b). *La gratuité des transports : une idée payante?* Bordeaux, éd. Le bord de l'eau.
- OCDE / Lincoln Institute of Land Policy et PKU-Lincoln Institute Center (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, Paris, OCDE.
- Omnil (2022). *Enquête sur la mobilité au temps de la Covid 19 - Enquêtes Mobilité Covid, vagues 1 à 4*, 4 rapports.
- Ortar, N. et Rérat, P. (2024). *Cycling Through the Pandemic. Tactical Urbanism and the Implementation of Pop-Up Bike Lanes in the Time of Covid-19*. Londres (Royaume-Uni), Springer.
- Richer, C. (2017). Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport? *Métropolitiques*, en ligne : Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : (...) - Métropolitiques .
- Schlossberg, M., Meyer, C., Dill, J. et Ma, L. (2013). *Measuring the Performance of Transit Relative to Livability*, [rapport final], ODOT/OTREC Research.
- Shortall, R., Mouter, N. et Van Wee B. (2022). Covid-19 passenger transport measures and their impacts. *Transport Reviews*, 42(4), p. 441-466.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong Y.H. et Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values. Adapting Land Value Capture in Developing Countries*, Washington (États-Unis), The World Bank.