



HAL
open science

Crise du Covid-19 et Transports Collectifs Urbains en France : quels effets à court, moyen et long terme sur l'offre et leur financement ?

Hoai Thu Tu Thi, Philippe Poinot

► To cite this version:

Hoai Thu Tu Thi, Philippe Poinot. Crise du Covid-19 et Transports Collectifs Urbains en France : quels effets à court, moyen et long terme sur l'offre et leur financement ?. 2024. hal-04521269v1

HAL Id: hal-04521269

<https://hal.science/hal-04521269v1>

Preprint submitted on 26 Mar 2024 (v1), last revised 18 Oct 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Crise du Covid-19 et Transports Collectifs Urbains en France : quels effets à court, moyen et long terme sur l'offre et leur financement ?

Auteurs

Hoai Thu Tu Thi, Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT, UMR-T 9403), Univ. Gustave Eiffel, Ecole des Ponts (hoai-thu.tu-thi@enpc.fr)

Philippe Poinot, Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT, UMR-T 9403), Univ. Gustave Eiffel, Ecole des Ponts (Philippe.Poinot@univ-eiffel.fr) [auteur chargé de la correspondance]

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

JEL : R4, R48, H7, H76

Résumé

Alors que le développement des transports collectifs urbains (TCU) est considéré comme une priorité pour favoriser la transition écologique, la crise sanitaire 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 de la covid-19 sur l'offre et le financement des TCU et analyse si cette crise a été à l'origine de nouvelles dynamiques dans les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM). En mobilisant les données de 95 AOM (soit 35% des AOM en 2019) et d'une enquête auprès d'une quarantaine d'AOM (14%), trois principaux résultats ont été établis dans cet article. Le premier est la forte diminution des recettes tarifaires, quel que soit les catégories d'AOM en France. Toutefois, du fait de la faible part du financement des TCU payée par les usagers et leur diminution importante a pu ainsi être facilement compensée par les AOM. Cette baisse a été facilement compensée par une variation du versement mobilité (VM), les aides de l'Etat ou encore par la contribution des collectivités territoriales.

Le deuxième résultat est que les AOM semblent assez confiantes pour le futur dans les perspectives de financements, *via* notamment une hausse attendue de la fréquentation des TCU et une stabilité, voir même une dynamique attendue du VM dans le futur à l'image de celle des années passées. 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-long terme.

Enfin, le troisième résultat 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 agenda politique l'importance du développement de l'usage du vélo avec notamment l'augmentation d'infrastructures cyclables.

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

Abstract

While the development of urban public transport (UPT) is considered a priority for promoting the ecological transition, the Covid-19 health crisis has affected its operation. 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 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 (35% of all AOMs in 2019) and a survey on 39 AOMs (14%), three main results are established. First, there is a big fall in fare revenue. However, this decrease is easily offset by a change 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 future prospects, in particular through an expected increase in UPT patronage and a stability, or even an expected growth, 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 appears to have imply new dynamics in the AOMs, in particular in their investment priorities, by raising the importance of developing the use of bicycles.

Although the health crisis does not appear to have had a major impact on the resources and expenditure of UPT, there are at least three risks to its funding in the future.

The first concerns the repayment of the advances of the French State to compensate the impact of the health crisis. As the representative of AOMs points out, it may have a major impact on future investment.

The second risk relates to employment trends in France. As many AOMs rely on VM for their funding, any shock to employment would mean a drop in resources for UPT. While the employment market seems to have been in brilliant health since the health crisis, several indicators point to the fragility of this trend.

Finally, the third risk relates to the new resources that can be mobilised to develop UPT. Indeed, traditional resources are increasingly challenged, as for instance, the mobility tax which has been the subject of various criticisms in recent years. While these criticisms may seem debatable, given that the payers of mobility tax are relatively unknown and that public actors are significant contributors, and dangerous for the development of UPT, it nevertheless seems legitimate to ask about the new resources likely to contribute to this increase in supply. Although various reports identify different new possible resources (reform of mobility tax, road pricing, land value-capture, etc.), they still seem to lack any in-depth analysis of the implications of mobilising these new sources of funding in terms of yield (what amounts are involved?), efficiency (what are the perverse effects of these new sources of funding?), acceptability (to users of UPT, citizens, businesses) or equity (who would really pay?).

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

Introduction

L'organisation et l'évolution du système des transports collectifs urbains (TCU) 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 Poinot, 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, 2023, p. 8).

La crise sanitaire 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 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) (Crozet, 2018 ; Faivre d'Arcier, 2010 ; Guelton et Poinot, 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 vraie 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, cela dérive d'une déconnexion entre dépenses et ressources. Du côté des dépenses, les coûts d'exploitation ont 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 Poinot, 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), cela concerne tous les pays du monde (International Transport Forum, 2024). Cela explique que la littérature académique se soit beaucoup focalisée sur les différentes options de financement des transports collectifs au-delà des recettes tarifaires. Dans les années récentes, la littérature s'est concentrée sur quatre questions : l'introduction de la concurrence (voir par exemple pour les réseaux de bus, Augustin & Walter, 2010 ; Hensher & Wallis, 2005), l'amélioration des performances des TCU (Schlossberg, Meyer, Dill, & 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 & Reymond, 2015) ou encore de 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 focalisée sur la fréquentation des différents modes de transports et l’évolution des pratiques de mobilité¹ 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 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 fournis par l’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 de la covid-19 sur ces dynamiques (section 4).

1. La crise sanitaire dans un contexte tendu du 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 (VM²) 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, auxquels 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

¹ Pour la France, voir par exemple les travaux du CEREMA : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/covid-bouleversement-monde-mobilites-retour-rendez-vous>

² Pour ne pas complexifier la lecture, nous utiliserons dans la suite exclusivement l’acronyme VM.

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 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, pp. 25-6). 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 représentent 17,1% du total du financement (fonctionnement et investissement) des TCU, soit une enveloppe de 1 448M€ hors Île-de-France (Duron, 2021). Cette part n’a cessé de diminuer 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 comptant, 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 939M€. Enfin, le versement mobilité finance le reste, à savoir presque la moitié des recettes totales avec un montant de 4 080M€.

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

	En M€	Part du financement total
Recettes commerciales	1 448	17,10%
Versement mobilité (hors Ile-de-France)	4 080	48,20%
Contributions publiques	2 939	34,70%
Dont collectivités locales	2 817	33,30%
Dont Etat	122	1,40%
Total hors emprunt	8 467	100,00%

Source : Duron (2021, pp. 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 considère 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 2020³. 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 de la 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.

La crise sanitaire a 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 hausse de 9,6% entre 2020 et 2021, le nombre de voyageurs-kilomètres reste en-dessous de 13,1% de son niveau de 2019 (cf. Tableau 1). 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 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 % » (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 ; cf. Tableau 2).

Tableau 1 : Evolution du transport intérieur de voyageurs par mode (en milliards de voyageurs-kilomètres)

	2012	2019	2020	2021
Transport individuel en véhicules particuliers ¹	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 ²	14,0	16,2	7,2	10,1
Ensemble du transport intérieur de voyageurs	941,4	996,4	790,1	866,1

¹ Y compris véhicules immatriculés à l'étranger et deux-roues motorisés.

² Vois intérieurs à la métropole uniquement.

Sources : SDES, d'après le Bilan de la circulation ; ART ; SNCF ; Île-de-France Mobilités-Omnii ; enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DGITM, Cerema, Gart, UTP, CGDD) (estimations SDES pour 2021) ; UTP ; DGAC

³ 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>

Tableau 2 : Evolution du trafic des transports collectifs urbains (TCU) (en milliards de voyageurs-kilomètres)

	2001	2011	2019	2020	2021
Ensemble Île-de-France	24,8	30,3	34,1	19,0	23,7
Trains et RER ¹	14,7	17,6	19,5	10,6	13,1
Métros	6,1	7,6	7,8	3,9	5,3
Tramways ²	0,1	0,4	1,0	0,6	0,7
Bus	3,9	4,7	5,9	3,8	4,6
Ensemble hors Île-de-France³	6,7	9,3	11,0	7,2	8,9
Métros ³	1,3	2,4	2,6	1,6	2,0
Tramways et bus ³	5,4	7,0	8,4	5,7	6,9
Ensemble TCU	31,5	39,6	45,2	26,3	32,7

¹ Y compris le RER exploité par la RATP et les lignes T4 et T11 Express du tramway.

² Données comprenant depuis 2014 les 8 lignes de tramway de la RATP (T1, T2, T3a, T3b, T5, T6, T7 et T8).

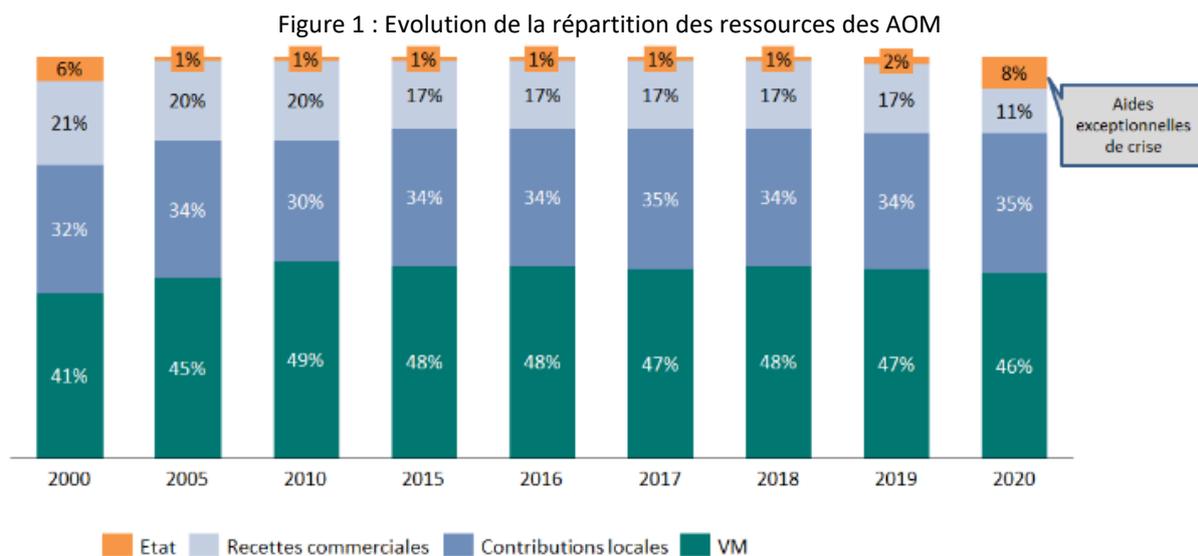
³ Le niveau de 2021 est estimé par le SDES à partir des indicateurs de conjoncture de l'UTP.

Sources : SDES, d'après Île-de-France Mobilités (Omni, RATP, SNCF) ; enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (DIGIM, Cerema, Gart, UTP, CGDD) ; UTP

Cette baisse de fréquentation des TCU a été de moins en moins prononcée au fur et à mesure des périodes de confinement : très importante, de l'ordre de -90% à -95%, lors du premier confinement 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, pp. 31-2). 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 elle aussi 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. Cela explique que 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. 32-3). En conséquence, leur poids dans le financement des TCU n'a pas évolué avec la crise sanitaire (cf. 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., pp. 41-2). 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'Etat. En effet, la part de la contribution de l'Etat s'est accrue de 6 points, de 2% à 8% du financement des TCU.



Source : Maurey et Sautarel (2023, p. 12) sur la base des réponses du GART

Deux grands types d'aides de l'Etat ont été mis en place 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 a été mis en place en 2020 pour un montant de 55,4 millions d'euros et reconduits en 2021 à destination des syndicats mixtes exerçant la compétence d'AOM (cf. Figure 2). Ce dispositif a été fortement critiqué par le GART 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 versement mobilité 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'aides 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 « file de sécurité » : 647,3 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)⁴.

⁴ 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/>

Figure 2 : Les aides de crises de l'Etat 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

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'Etat, 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.

2. 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 transport M43 des AOM. Ces données sont mises à disposition par l'OFGL portant sur 95 AOM pour la période 2019-2021 (en vert et bleu dans la Figure 3). 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'Etat, 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 annexe, il est assez logique que les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles soient surreprésentées par rapport au niveau national (Tableau 3). Par exemple, la part des métropoles est de 13% dans les données de 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 4). 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 8,9% 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 pour les 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. A 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.

Tableau 3 : Comparaison des caractéristiques de l'échantillon enquêté et celles du 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%
<i>Total</i>	<i>271</i>	<i>100%</i>	<i>95</i>	<i>100%</i>	<i>39</i>	<i>100%</i>

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

Tableau 4 : Comparaison des caractéristiques de l'échantillon enquêté et celles du 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%
<i>Total</i>	263	100%	95	100%	39	100%

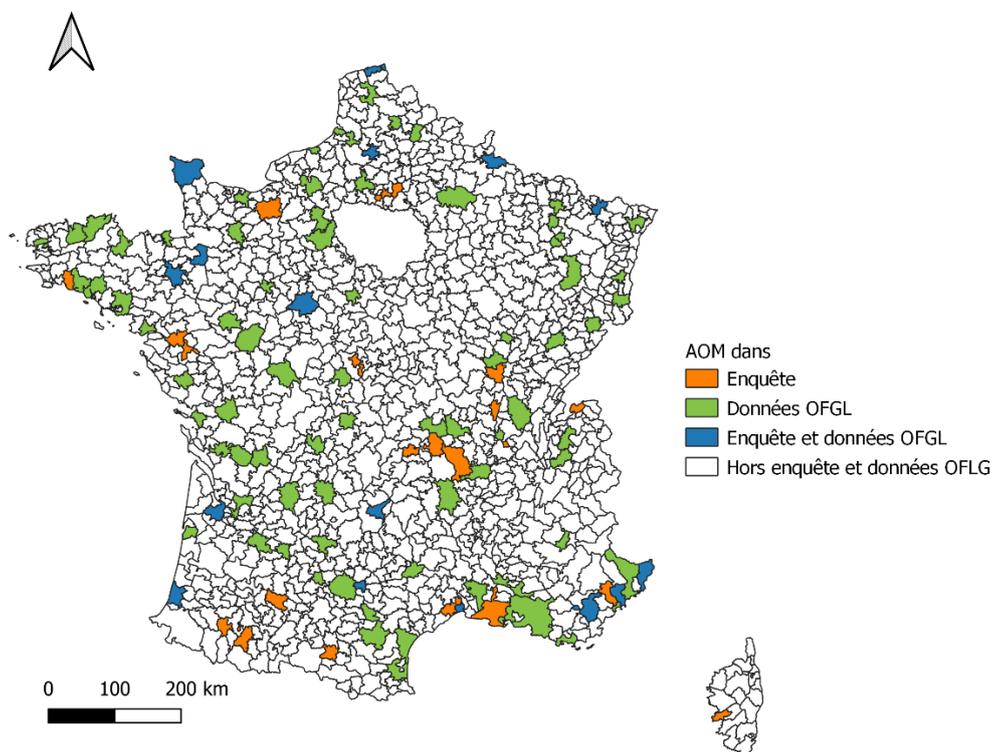
Source : Base du CEREMA, OFGL, enquête réalisée par les auteurs, calcul des auteurs

De plus, 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 échantillon 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 3). Toutefois, il est possible de noter une sous-représentation des communautés urbaines car seul le réseau de Dunkerque est présent dans notre échantillon. 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. A 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 3).

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 5). 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 3 : Les AOM dans la base de données de l'OFGL et dans notre enquête



Source : réalisation des auteurs

Tableau 5 : Echantillon 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 lignes concernées par ces mesures ?	35
Evolutions 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

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

Le financement des TCU a *in fine* été peu touchée par la crise sanitaire. En effet, bien qu'ayant diminué pour 71,5% des AOM de notre échantillon entre 2019 et 2020 (Tableau 6), le financement total des TCU a connu une baisse faible 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 (-20,7%), Vendôme (-33,7%) et Neuves-Maisons (-39,6%). 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 (-31,1%), Neuves-Maisons (-20,4%), Châteauroux (-19,4%),

Saintes (-13%), Gaillac (-11,3%) et Draguignan (-11,2%). En moyenne, le financement total s'est accru de 6,1% sur 2019-2021. Enfin, celui-ci a augmenté de plus de 19,1% 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 dû à une très forte hausse des contributions publiques (+476%). La situation est la même à Cognac (+90,6% pour le financement total ; +748% pour les contributions publiques) et Saumur (+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 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 19,1% 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 principales 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 petites tailles comme Guéret, Saint-Omer ou encore Menton avec des baisses entre 60% et 90%. En 2021, la situation s'est légèrement améliorée même si 50% des AOM n'ont pas retrouvé le niveau des recettes commerciales d'avant-crise. Certaines AOM comme Beauvais, Cambrai, Dreux 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 petites tailles, 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 ; cf. Tableau 7).

Le VM de son côté a bien résisté avec une baisse relativement contenue de -4,7% 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 (+29,5%), Menton (+27,9%), Annecy (+25,3%), Fougères (+23%) et Châteauroux (+22,7%). A l'inverse, à Saintes et Neuves-Maisons, le VM a fortement chuté de -26,2% pour le dernier et -22,9% 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 baissé de plus de 16,3%, les diminutions les plus importantes étant pour les AOM d'Amiens, Bordeaux et Fougères de plus de 50%. A 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 Vendôme, Fougères mais aussi Dijon, Rouen, Reims...

Tableau 6 : Evolution du financement des TCU de 2019 à 2021 (taux de variation en %) (n=95)

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

Source : données OFGL, calcul des auteurs

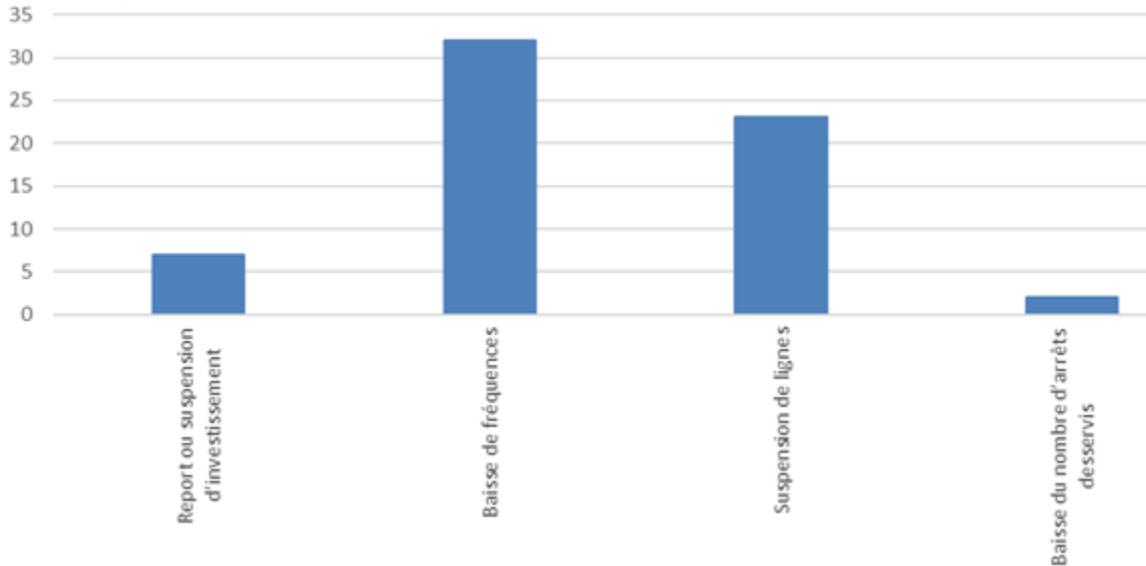
Tableau 7 : Corrélation de Spearman entre l'évolution du financement des AOM et de ses différentes sources et la population de l'AOM en 2019

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

Aussi, l'évolution sur 2019-2021 montre l'existence d'une grande hétérogénéité sur 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 4). En effet, 80% des AOM déclarent avoir réduit les fréquences et 57,5% d'avoir suspendu des lignes du réseau de TCU. En revanche, peu de réseaux indiquent que la covid-19 a impliqué le report ou la suspension d'investissement prévu (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 4 : Nombre de réseaux ayant fait évoluer leur offre durant la crise sanitaire (en %)



Source : Enquête des auteurs

Il est possible d'affiner l'analyse en distinguant les différents types d'offre de transports collectifs que proposent les AOM. Une certaine hiérarchie entre les offres semble s'être imposée. En effet, les offres en métro, tramway et autocars et autobus ont connu dans toutes les AOM de notre échantillon des restrictions. Pour les autres offres (scolaires, TAD et à destination des PMR), l'impact n'a pas été le même. Alors que pour les lignes scolaires, 42,9% des AOM indiquent avoir réduit l'offre, elles ne sont que 34,3% pour les lignes de TAD et seulement 11,4% pour les offres à destination des PMR, soit 4 AOM. Pour finir, 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.

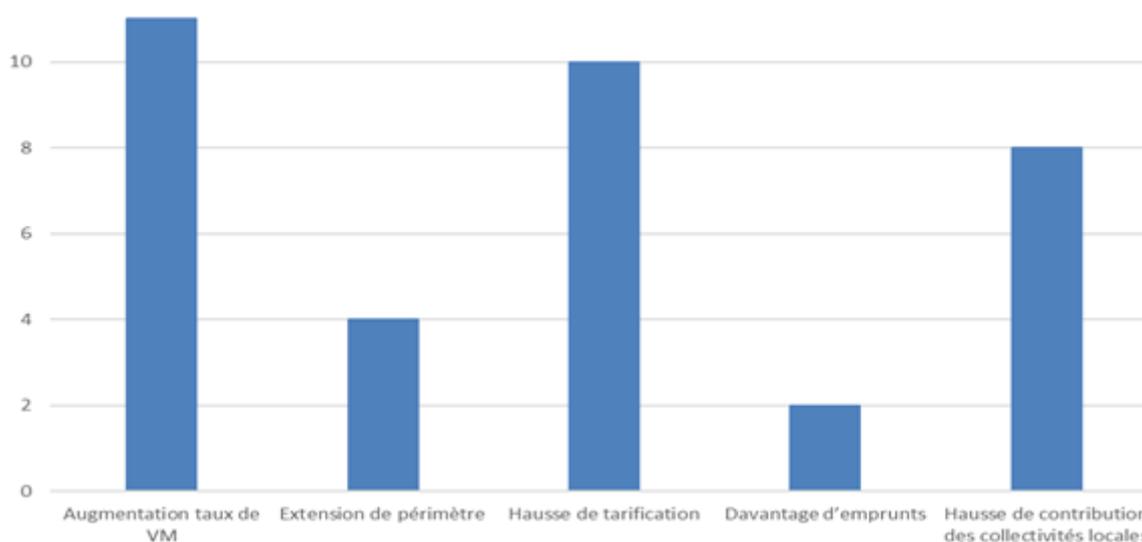
En synthèse, les coûts de fonctionnement ont peu évolué et les seules ressources ayant connu des baisses importantes, les recettes tarifaires, ont été facilement compensées par les deux autres sources de financement, et cela d'autant plus que les usagers participent peu en France au financement des TCU (section 1). L'offre a bien évolué fortement durant la crise sanitaire mais cela concerne principalement des baisses de fréquences et de suspension de lignes sur des lignes régulières. Une fois précisé 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 leur priorité en termes d'investissements ?

4. Un choc dans l'agenda politique des autorités organisatrices de la mobilité plutôt que dans les modalités de financements envisagées

Quel 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. 50% prévoient même une hausse dans le court, moyen et long terme. Quel que soit le bien-fondé de ces prévisions, qui ne semblent forcément confirmés 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 5) et la crise sanitaire ne semble pas avoir fait évoluer la situation. Il s'agit principalement de jouer sur le taux du versement mobilité (28% des AOM de notre échantillon) lorsque cela est possible, d'augmenter les tarifs des TCU (26%) et d'accroître la contribution des collectivités locales (21%). La hausse des tarifs est surtout évoquée dans les plus grandes AOM, à savoir de plus de 100 000 habitants. Par ailleurs, environ 10% des AOM envisagent d'étendre le périmètre de l'AOM, 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 pistes. 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 ce genre d'options 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 dispose pas !

Figure 5 : Les différents leviers de financement pour le développement de l'offre de TCU envisagés par les AOM

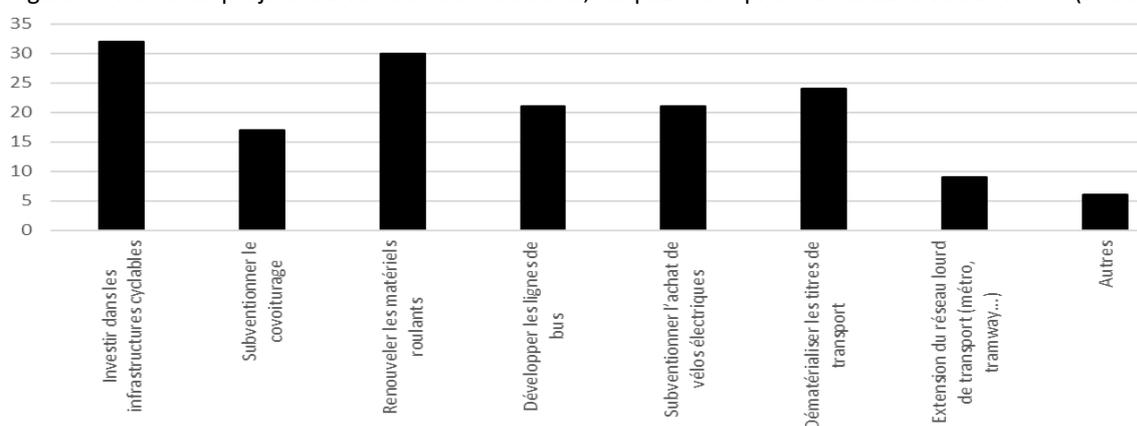


Source : Enquête des auteurs

Un dernier élément sur lequel la covid-19 aurait pu jouer sur l'offre concerne les investissements que les AOM considèrent comme prioritaires. Comme le montre la Figure 6, dans le futur, les investissements jugés comme les plus prioritaires sont le renforcement de l'usage du vélo, avec notamment le développement des infrastructures cyclables (32 AOM sur 38 ayant répondu à cette question, soit 84,2%), et des transports en commun par le renouvellement du matériel roulant (78,9% des AOM), la dématérialisation des titres de transport (63,2%) ou encore le développement des lignes de bus (55%). La hausse des subventions pour le développement du covoiturage semble aussi être une priorité pour 44,7% des 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.

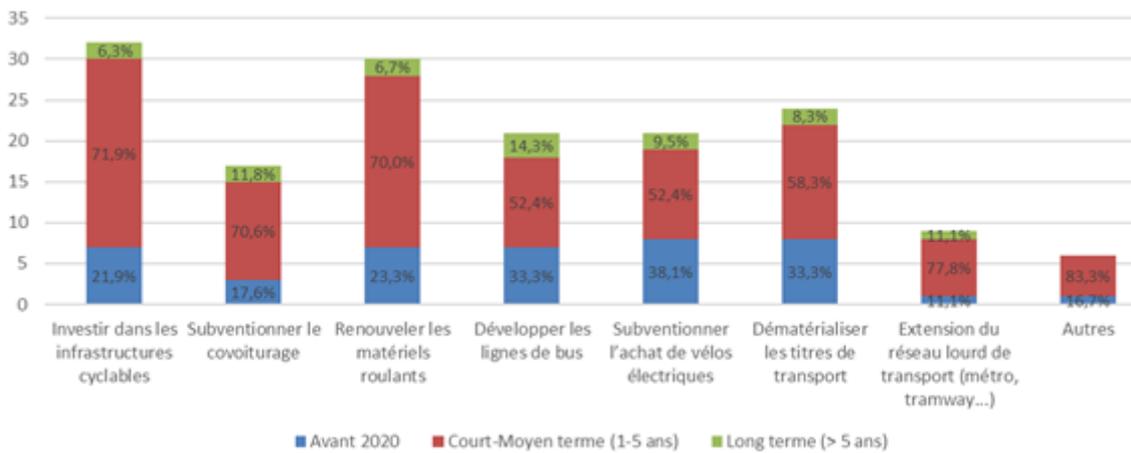
Mais de manière plus originale (Figure 7), notre enquête suggère que la crise sanitaire n'a pas seulement accéléré des dynamiques préexistantes. Elle semble avoir plus précisément incité les AOM à revoir leur priorité en termes d'investissement. En effet, dans la question que nous posions aux AOM sur 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, seule ¼ des AOM déclarent que ces investissements étaient envisagés avant 2020. Ce phénomène semble toutefois un peu plus marqué pour le subventionnement du covoiturage (82,4% des AOM ayant indiqué cet investissement comme prioritaire), le développement des infrastructures cyclables (78,1% pour les AOM ayant répondu « investir dans les infrastructures cyclables » comme prioritaires ; 61,9% pour la subvention à l'achat de vélos électriques) et le renouvellement du matériel roulant (76,7%).

Figure 6 : Parmi les projets d'investissement suivants, lesquels sont prioritaires dans votre AOM ? (n=38)



Source : Enquête des auteurs

Figure 7 : Parmi les projets d'investissement suivants, lesquels sont prioritaires dans votre AOM à Court-Moyen terme (1-5 ans) ou à Long terme (> 5 ans) ou 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

Aussi, la crise sanitaire semble avoir introduit des éléments nouveaux dans l'agenda politique des AOM. Ces résultats sont toutefois à interpréter comme un indice que la crise sanitaire a eu un effet sur la politique d'investissements des AOM. Il semble suggérer 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 possible qu'un changement de priorité dans les investissements soit, pour finir, 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 30 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, avec comme hypothèse 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 bien 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.

Conclusion

Cet article avait pour objectif de clarifier les impacts de la crise sanitaire sur les TCU, en particulier leur financement, et de comprendre si cette crise avait impliqué de nouvelles dynamiques dans les AOM. En effet, le problème de financement du développement de l'offre

de TCU avait déjà été identifié comme important par plusieurs travaux de recherche et rapports d'expertise. Et la crise sanitaire aurait pu être l'occasion pour les AOM de se questionner sur le financement des TCU.

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, quel 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 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 variation du VM, les aides de l'Etat ou encore par une hausse de la contribution des collectivités territoriales.

Le deuxième résultat est que les AOM semblent assez confiantes pour le futur dans les perspectives de financements, *via* notamment une hausse attendue de la fréquentation des TCU et une stabilité, voir même une dynamique attendue du VM dans le futur à l'image de celle des années passées. 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-long terme.

Enfin, le troisième résultat 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 agenda 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 et 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, de la matérialisation d'une deuxième crise de nature différente qui pourrait impliquer des dynamiques et des évolutions différentes.

A l'heure où les transports collectifs sont considérés comme une nécessité pour favoriser la transition écologique, la question de leur développement reste toujours d'actualité. En effet, 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'Etat 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 celui-ci 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 Poinot, 2023).

Enfin, le troisième risque porte sur les nouvelles ressources mobilisables pour développer l'offre de TCU. En effet, 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 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 Poinot, 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. Bien 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...), elles semblent à l'heure actuelle 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: Brooks N, Donanghy K and Knapp GJ (eds) *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*. Oxford: Oxford University Press, pp. 755–786.
- Augustin K. & Walter M. (2010). Operator changes through competitive tendering: Empirical evidence from German local bus transport. *Research in Transportation Economics*, 29(1), pp. 36-44.
- Commissariat général au développement durable (CGDD) (2018). Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue. *Note du CGDD*, septembre 2018.
- Crozet Y. (2018). Les territoires et le financement de la mobilité. *Revue d'économie financière*, 4(132), pp. 215-31.
- Crozet Y., Faivre d'Arcier B., Mercier A., Monchambert G. & Peguy P.Y. (2019). *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*. Rapport pour le SYTRAL, LAET, Lyon.
- Duron P. (2021). *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*. Rapport pour le Ministère de la transition écologique, juillet 2021.
- Faivre d'Arcier B. (2010). La situation financière des transports publics urbains est-elle 'durable' ? *Les Cahiers scientifiques du transport*, pp. 3-28.
- Faivre d'Arcier (2013). Maîtriser le financement du transport public. In BRUN G. (dir.), 2013, *Ville et mobilité - Nouveaux regards de la recherche*, Collection du PREDIT, série « Synthèses », La Documentation française.
- Faivre d'Arcier B. (2014). Measuring the performance of urban public transport in relation to public policy objectives. *Research in Transportation Economics*, 48, December, pp. 67-76.
- Faivre d'Arcier B., Mercier A. & Péguy P. Y. (2018). *Prospective stratégique sur les ressources de financement des transports collectifs urbains de Bordeaux Métropole*. Rapport de recherche du LAET, 33 p. Disponible à : <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01854010/>
- Gallez C. & Menerault Ph. (2005). *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*. Rapport ADEME-INRETS, 277 p.
- Guelton S. & Poinot P. (2020). Mobilités urbaines : quels modèles de financement ? *L'économie politique*, 1(85), pp. 36-46.
- Guelton S. & Poinot 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), pp. 61-83.
- Hasiak S. (2022). Les transports collectifs à l'épreuve du COVID19. Intervention à *Rendez-Vous Mobilités* du CEREMA, 19 mai 2022. Disponible à : 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. & Weitkamp A. (2017). Public Value Capture of Increasing Property Values – What are 'Unearned Increments'?. In Hepperle and al., *Land ownership and land use development*, Zürich: vdf Hochschulverlag, pp. 257-82.
- Hensher D. & Wallis I.P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(3), pp. 295-322.

- International transport Forum (ITF) (2024). *The Future of Public Transport Funding*. Research Report. Disponible à : <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/future-public-transport-funding.pdf>
- Levratto N. & Poinot P. (2023). Chômage : un chiffre au plus bas qui masque le creusement des inégalités entre les territoires. *The Conversation*, 3 avril 2023. Disponible à : <https://theconversation.com/chomage-un-chiffre-au-plus-bas-mais-qui-masque-le-creusement-des-inegalites-entre-les-territoires-203065>
- Martin P. & Trannoy A. (2019). Les impôts sur (ou contre) la production. *Les notes du conseil d'analyse économique*, 53, juin. En ligne : <https://www.cae-eco.fr/Les-impots-sur-ou-contre-la-production>
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (2023). *Chiffres clés des transports*. Mars 2023. Disponible à : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-transports-2023/>
- Mirabel F. & Reymond M. (2015). La redistribution des recettes du péage urbain : quelle part doit être attribuée aux transports collectifs ?. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 5, pp. 783-800.
- OCDE/Lincoln Institute of Land Policy & PKU-Lincoln Institute Center (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Regional Development Studies, Éditions OCDE, Paris.
- 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. Note pour l'ADEME rédigée par Philippe Poinot, décembre 2022.
- Observatoire des villes du transport gratuit (OVTG) (2022b). *La gratuité des transports : une idée payante ?*. Le bord de l'eau.
- Richer C. (2017). Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ?. *Métropolitiques*. En ligne : <http://www.metropolitiques.eu/Le-financement-des-transports-collectifs-a-l-heure-de-lamobilite-durable-quel.html>
- Schlossberg M., Meyer C., Dill J. & Ma L. (2013). Measuring the performance of transit relative to livability. Rapport pour ODOT/OTREC Research.
- Maurey, H. et Sautarel, S. (2023). *Transports du quotidien : comment résoudre l'équation financière ?*. Rapport d'information la commission des finances du Sénat, n°830, 4 juillet 2023. Disponible à : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-830-notice.html>
- Shortall R., Mouter N. & Van Wee B. (2022). COVID-19 passenger transport measures and their impacts. *Transport Reviews*, 42(4), pp. 441-466.
- Suzuki H., Murakami J., Hong Y.-H. & Tamayose B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values*. Washington, The World Bank.