



RAPPORT THÉMATIQUE RÉGIONAL

LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS EN HAUTS-DE-FRANCE

Quelles contributions pour les usagers face
aux défis de la mobilité ?

MARS 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION	8
1 – FAIRE DE L’USAGER LA PIERRE ANGULAIRE DE LA POLITIQUE DE MOBILITÉ	12
A. Bâtir une connaissance fine des besoins	13
1. Connaître les principaux usages	13
2. Mesurer précisément la fréquentation	14
3. Évaluer la satisfaction des usagers.....	15
B. Se saisir pleinement des plans de mobilité pour construire une offre pertinente.....	16
1. Se fixer des objectifs de développement du transport en commun.....	16
2. Élaborer une stratégie tarifaire cohérente et efficace.....	17
3. Faire vivre ses outils stratégiques.....	19
C. Piloter au plus juste le service de mobilité.....	21
1. Mettre en œuvre concrètement la mobilité : le rôle de l’opérateur	22
2. Garder la maîtrise du service, quel que soit le mode de gestion choisi.....	23
3. Se donner les moyens de suivre la qualité du service	24
2 – FINANCER DURABLEMENT ET AVEC TRANSPARENCE LE SERVICE RENDU	26
A. Maîtriser ses coûts.....	26
1. Connaître le coût de fonctionnement du service public.....	27
2. Lutter contre la fraude	28
3. Anticiper les dépenses d’entretien et de renouvellement des matériels	29
B. Être transparent sur qui paie quoi	31
1. Un modèle de financement qui repose d’abord sur les employeurs	31
2. Des usagers qui ne paient qu’une part modeste, quelles que soient les tarifications.....	32
3. Un cycle d’exploitation équilibré grâce aux subventions	33
C. Se saisir de tous les enjeux de la gratuité.....	34
1. La gratuité a un coût	35
2. Le passage à la gratuité, même partielle, se prépare	35
3. La gratuité permanente rend l’optimisation fiscale plus incertaine	37
ANNEXES	39

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité des juridictions financières : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

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

La **contradiction** implique que les observations et recommandations formulées à l'issue d'un contrôle sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** sécurise les principales étapes des procédures de contrôle. Ainsi, les projets d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale.

En 2023, la chambre régionale des comptes Hauts-de-France a décidé de conduire une enquête sur la tarification des services de mobilité. L'objectif de ce travail est de comprendre comment les collectivités et établissements publics concernés sont parvenus à conduire leur politique de transports urbains.

À cette fin, la chambre a contrôlé neuf autorités organisatrices de la mobilité (collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale) dont la liste figure en annexe.

Le présent rapport thématique régional fait la synthèse des observations définitives issues de ces travaux, conformément aux articles L. 243-11 et R. 243-15-1 du code des juridictions financières.

Il a été délibéré le 10 décembre 2024 par la chambre régionale des comptes Hauts-de-France.

Tous les rapports de la chambre régionale des comptes sont publics et accessibles en ligne sur son [site internet](#).

SYNTHÈSE

Orientation 1 : s'appuyer sur les plans de mobilité pour construire une politique répondant aux besoins du territoire et renforcer la fréquentation des réseaux de transport collectif

Alors que la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 avait profondément revu et organisé le développement des réseaux de transport urbains, la redéfinition des missions et des outils stratégiques du secteur par la loi d'orientation des mobilités de 2019 n'a pas encore porté tous ses fruits. Les autorités organisatrices peinent parfois à développer une politique de mobilité répondant aux besoins de la population et à la hauteur des nouveaux enjeux, climatiques ou sociétaux.

Leur degré de connaissance des besoins est aujourd'hui encore très inégal. Certaines s'appuient sur des enquêtes exhaustives et récentes, tandis que d'autres disposent d'éléments parcellaires et datés. Or, la qualification et la définition du besoin supposent de disposer d'une information fiable sur les principaux usages du territoire, tant dans leur finalité (travail, éducation, loisirs, santé, etc.) que dans leurs modalités, mais aussi sur le profil des usagers.

Le même manque est observé en matière de mesure de la fréquentation. Celui-ci s'explique, pour certaines autorités, par une incapacité technique à comptabiliser les voyages ou, pour d'autres, par une exigence insuffisante quant à la transmission de données par l'exploitant.

Seules quelques modifications structurantes, liées au déploiement de nouveaux services, ont résulté d'une analyse actualisée des usages sur le territoire. Cette étape est pourtant un préalable nécessaire pour bâtir en cohérence un plan de mobilité adapté. Ce document stratégique apparaît sous-mobilisé alors qu'il est le principal outil de planification opposable, avec des objectifs environnementaux et de développement des transports en commun.

Il en résulte des réseaux de transports parfois peu adaptés aux besoins locaux. Dans ce cadre, les objectifs de report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs, quand ils sont définis dans les documents stratégiques, sont loin d'être atteints alors même que les cibles sont parfois anciennes.

Orientation 2 : faire de la stratégie tarifaire un outil de politique publique pour orienter les comportements des usagers

Les autorités organisatrices n'utilisent généralement pas les enquêtes de mobilité pour construire et adapter leur tarification aux besoins. Leurs grilles de prix (billets et abonnements) visent, au mieux, à

rendre l'offre socialement plus attractive. La tarification apparaît ainsi de plus en plus décorrélée, pour ces autorités, des enjeux à venir de financement et de développement du réseau.

Elles consacrent une attention insuffisante à construire de véritables stratégies commerciales, alors même que les transports urbains relèvent d'un service que la loi qualifie d'industriel et commercial puisqu'il repose, historiquement, sur des ventes de billets. Ceci s'explique, notamment, par le fait que les recettes tarifaires sont largement minoritaires dans le financement du service, quel que soit le territoire. En moyenne, pour une autorité organisatrice de la mobilité, sur un euro de recettes d'activités, seuls 13 centimes sont issus des billets et abonnements.

Une stratégie tarifaire devrait chercher à concilier trois objectifs, parfois antagonistes : couvrir une partie significative des coûts de production, favoriser une politique de report modal et de fidélisation des usagers et garantir la mobilité pour tous avec une tarification solidaire et sociale.

Or, peu de réflexions sont menées, en amont ou en aval, afin d'orienter les comportements des usagers par le biais de tarifs adaptés. Le dispositif le plus commun pour y parvenir est désormais la gratuité partielle. Mise en œuvre dans la plupart des territoires, elle s'adresse à des publics ciblés sur des critères sociaux (jeunes, personnes âgées, demandeurs d'emploi, etc.) ou à l'ensemble du public certains jours de la semaine.

Le basculement vers un service en gratuité totale suppose d'être mûrement préparé et anticipé, y compris dans les documents de planification ou stratégiques. Il s'agit en effet de déterminer quelles restructurations des réseaux vont l'accompagner pour mieux répondre aux besoins des usagers et relancer la fréquentation.

Orientation 3 : renforcer la capacité de pilotage des services de mobilité pour adapter l'offre aux besoins et préparer les investissements nécessaires

Si le mode de gestion du service public de la mobilité est librement déterminé par les collectivités, l'externalisation domine largement. L'ensemble des autorités contrôlées ont délégué ce service à des opérateurs privés, sachant que ces derniers sont majoritairement rattachés à de grands groupes du secteur.

Les relations entre autorités organisatrices et exploitants sont souvent déséquilibrées. Ces derniers détiennent les informations stratégiques. Or, les premières doivent pouvoir piloter leurs services publics, même externalisés, ce qui implique d'être capable d'analyser les données d'activité au plus fin et de ne pas dépendre de l'exploitant pour cela.

Ces autorités connaissent, sauf exception, le coût par habitant, par voyage et kilomètre du service de mobilité, à partir des données transmises par leur opérateur. Ces coûts varient entre 85 € et 252 € par habitant dans l'échantillon contrôlé, ce qui s'explique notamment par la

structure très différente, plus ou moins lourde en infrastructures, des différents réseaux et par la densité de population.

Le contrôle qu'elles exercent sur l'exécution du service varie également selon les circonstances locales, tant en matière de fréquence, de régularité que de qualité du service. Le coût de la fraude demeure trop mal connu, ce qui s'explique notamment par les modalités encore lacunaires des contrôles opérés.

Trop peu d'autorités organisatrices disposent de données fiables quant à leur équipement et son état. Ces informations sont pourtant cruciales pour anticiper son renouvellement et construire une projection pluriannuelle des investissements. Ce constat négatif, le plus aigu de l'enquête régionale, se pose d'autant plus dans un contexte de raréfaction des sources de financement et de transition énergétique, particulièrement coûteux en équipements.

Orientation 4 : choisir un modèle économique clair et durable pour mieux affronter les défis à venir

Le modèle économique actuel des services de mobilité ne permet pas de dégager d'excédent suffisant pour financer le renouvellement des équipements. Service public industriel et commercial selon les termes de la loi, les recettes commerciales y sont très minoritaires, voire ont disparu quand le choix d'une gratuité totale a été fait. Le versement mobilité, payé par les employeurs privés et publics, représente près de 65 % des recettes des autorités organisatrices. Il constitue donc le pilier de leur modèle économique, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le poids de ce prélèvement obligatoire est d'autant plus discuté par les parties prenantes que de nombreuses autorités organisatrices ont atteint le taux plafond.

Le déséquilibre global du modèle économique du service les conduit à subventionner significativement les services de mobilité, ce qui est éloigné du principe de fonctionnement normal d'un service industriel et commercial. De plus, le service de la mobilité fait l'objet de mécanismes d'optimisation fiscale liés à son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée.

Alors que la gratuité concerne un nombre croissant de territoires, elle n'est pas toujours bien préparée et anticipée financièrement. Même l'optimisation fiscale est source d'incertitude puisque le service est désormais gratuit, et donc sans prix ni recette commerciale.

Un tel basculement du modèle économique vers une gratuité totale doit mettre en balance les bénéfices attendus pour la population et les dépenses d'investissement nécessaires pour accompagner la croissance de la fréquentation et développer les réseaux.

CHIFFRES CLÉS

Au sein de l'échantillon de l'enquête,
soit 70% de la population régionale concernée par des transports urbains

Un peu plus de **255 millions**
de voyageurs
fréquentation annuelle
à 70% concentrée dans le réseau
métropolitain lillois

1,5 milliard d'euros de
budget, dont **486 millions** de
produits au titre du versement
mobilité

Poids moyen du **versement**
mobilité payé par les employeurs
dans les produits des autorités
organisatrices entre 2018 et 2022
65 %

En moyenne, pour **1 €** de recettes
seuls **13 centimes**
proviennent des **billets et**
abonnements

Coût de fonctionnement annuel moyen du
service
161 € par habitant
mais de forts écarts liés à la grande différence
des réseaux (85 € à Calais ou Soissons et 252 € à
Lille)

Source : chambre régionale des comptes.

INTRODUCTION

La présente enquête a porté sur neuf autorités organisatrices de la mobilité, de différents statuts (syndicats mixtes ou établissements publics de coopération intercommunale). Ces autorités couvrent environ 3 millions d'habitants, soit presque 50 % de la population des Hauts-de-France. Selon l'Observatoire régional des transports, seuls 71 % de cette dernière relèvent d'autorités organisant des services réguliers de transport collectif ou du transport à la demande. Le périmètre de la présente enquête couvre ainsi environ 70 % de la population régionale concernée par des transports urbains.

Schéma n° 1 : Population régionale couverte par l'enquête



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de recensement Insee et des données de l'enquête.

L'organisation des services de mobilité a considérablement évolué depuis le début de la décentralisation, passant d'une organisation segmentée par mode de transport à un objectif de couverture de l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité, sous la coordination des régions, et sans distinction entre les zones urbaines et non urbaines.

Principales lois sur l'organisation territoriale et administrative des transports et des mobilités

- La [loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982](#) d'orientation des transports intérieurs (Loti) avait structuré les responsabilités en matière de transport public par mode de transport : ferroviaire (création du service d'action régionale qui deviendra TER), routier non urbain et scolaire (département), urbain (bloc communal).
- La [loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014](#) de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la [loi n° 2015-991 du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République ont modifié les attributions des différents échelons territoriaux : les régions sont devenues, en sus du ferroviaire, compétentes pour le transport routier interurbain et scolaire et le bloc communal a vu ses compétences élargies au transport non urbain et à la mobilité solidaire, active et partagée.
- La [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019](#) d'orientation des mobilités a renforcé la gouvernance de la mobilité autour du couple intercommunalité/région avec, pour chaque échelon, des leviers d'action élargis.

La mobilité est marquée par de grandes inégalités sociales et spatiales, différentes selon les âges, le genre, les revenus et le lieu d'habitation. La dernière enquête ministérielle sur la mobilité des personnes, en 2019, a montré que le temps passé chaque semaine à se déplacer avait augmenté de 41 minutes depuis 2008, pour atteindre 8 heures. Depuis lors, la crise sanitaire a affecté les aspirations des ménages et accru la nécessité d'adapter les modes de déplacements.

Dans les Hauts-de-France, la distance moyenne parcourue chaque jour entre le domicile et le travail s'est ainsi allongée d'un peu plus de 50 % entre 2008 et 2019, date de l'enquête la plus récente de l'Insee sur le sujet. Seuls 18 % des actifs travaillaient et résidaient dans la même commune en fin de période, contre 27 % en 2008.

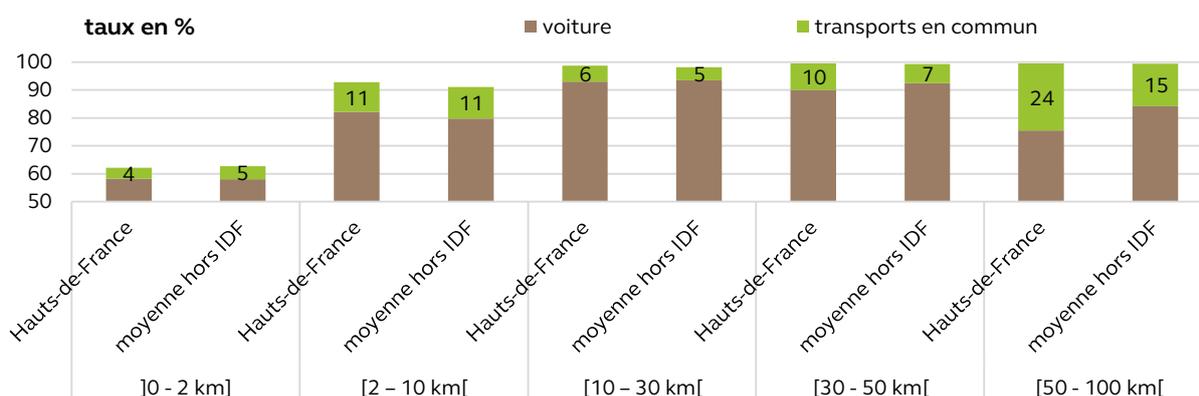
Tableau n° 1 : Distance domicile-travail des actifs des Hauts-de-France entre 1999 et 2019

département	distance médiane domicile-travail		taux d'actifs en emploi résidant et travaillant dans la même commune	
	1999	2019	1999	2019
Aisne	8 km	13 km	30 %	21 %
Nord	10 km	14 km	27 %	18 %
Oise	13 km	19 km	22 %	15 %
Pas-de-Calais	9 km	13 km	27 %	18 %
Somme	9 km	13 km	29 %	20 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les données Insee, Première, n° 1948.

Les enquêtes de l'Insee montrent que l'utilisation des transports en commun pour les déplacements domicile-travail en Hauts-de-France est dans l'ensemble légèrement plus importante que ce qui est observé dans les autres régions (hors Île-de-France). Pour les distances dépassant 50 km, le niveau d'utilisation des transports en commun y est nettement plus élevé.

Graphique n° 1 : Mode de transport principal utilisé en 2019, selon la distance domicile-travail



Source : chambre régionale des comptes, d'après l'enquête Mobilité des personnes 2018-2019 Sdes-Insee.

De la même manière, les modes de transports en 2019 restaient très variables selon les territoires. Quand près de 5,7 % des actifs de l'Oise utilisaient les transports en commun, le taux moyen constaté dans la Somme atteignait 2,4 %.

Graphique n° 2 : Part des déplacements domicile-travail en transports en commun 2019



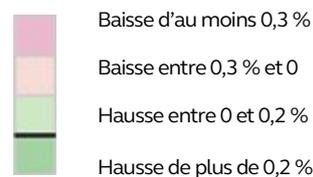
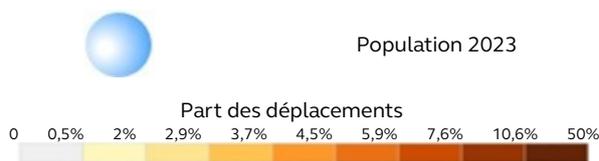
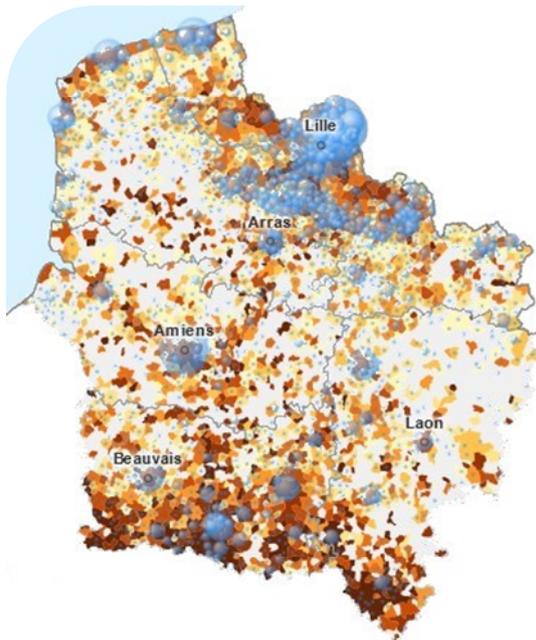
Source : chambre régionale des comptes, d'après les données Insee, RP 2008-2013-2019, par commune.

L'utilisation des transports en commun pour les déplacements domicile-travail s'était, à cette date, globalement assez peu améliorée par rapport à 2013. Elle avait même légèrement baissé dans les bassins d'emploi plus fragiles et moins peuplés de la région. Seuls les territoires avec une utilisation déjà significative des transports en commun en début de période connaissaient une hausse supérieure à la moyenne nationale.

Carte n° 1 : Transports en commun et déplacements domicile-travail en Hauts-de-France

Part des déplacements en transports en commun en 2019 au regard de la population actuelle

Évolution de cette part modale entre 2014 et 2019, par zone d'emploi



Moyenne France + 0,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données Insee disponibles sur l'[Observatoire des territoires](#).

Le service public de transports publics répond au droit à la mobilité (art. L. 1111-1 du code des transports). Il doit permettre à l'usager de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité (art. L. 1111-2 du même code), ce qui suppose qu'il dispose d'une bonne information sur l'offre disponible (art. L. 1111-4).

Le transport collectif public est qualifié d'urbain lorsqu'il circule en ville et présente un réseau dense avec une fréquence de passage élevée. Les services réguliers de transports publics sont définis et développés dans le cadre des plans de mobilité, obligatoires pour les périmètres des autorités organisatrices recoupant une agglomération de plus de 100 000 habitants. La loi impose à ces plans de servir et de préciser certains objectifs, et notamment l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrée pour l'ensemble des déplacements.

Les réseaux de transports publics français doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite ainsi qu'à leurs accompagnateurs. Ceci passe par l'adaptation des équipements, par la formation du personnel (art. L. 1111-5), mais aussi par des mesures tarifaires spécifiques pouvant aller jusqu'à la gratuité.

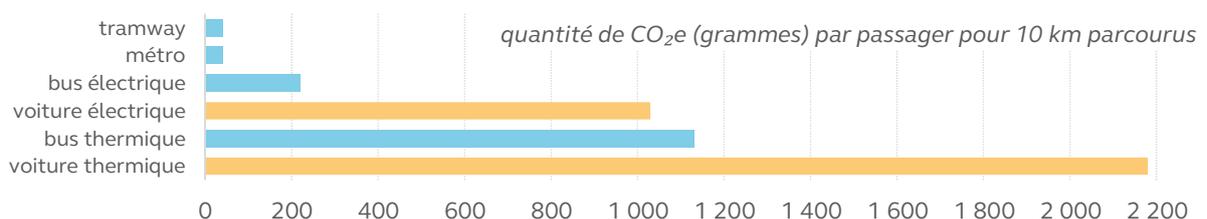
Les services publics de transport présentent, selon les dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports, un caractère industriel et commercial. Cette formulation, issue de l'article 7-2 de la loi d'orientation de 1982, est née dans un contexte où la gratuité du service n'existait presque pas.

Alors que ce service peut donner lieu à une tarification, le financement de la mobilité repose de moins en moins sur les usagers et davantage sur la contribution obligatoire versée par les employeurs privés et publics, le versement de mobilité, ainsi que sur les abondements du budget général des collectivités.

La tarification est confrontée à de nombreux enjeux. Elle doit être conçue de manière à assurer la soutenabilité financière des services de mobilité tout en prenant en compte l'accessibilité financière des usagers ; certains groupes, à faible revenu ou vivant dans des zones rurales, étant plus sensibles aux coûts. Cela peut se traduire par des modèles de tarification différenciés.

La tarification doit être conçue de manière à encourager l'utilisation de différents modes de transport (collectif, vélos, covoiturage) et à favoriser une approche intégrée de la mobilité. Cette dernière peut, à la fois, soutenir le développement économique en réduisant la congestion routière, mais aussi être un levier pour promouvoir la transition écologique, en décourageant l'utilisation excessive de véhicules individuels, au bilan carbone plus défavorable.

Graphique n° 3 : Comparaison de l'impact carbone des modes de transport urbains



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de l'[Ademe](#).

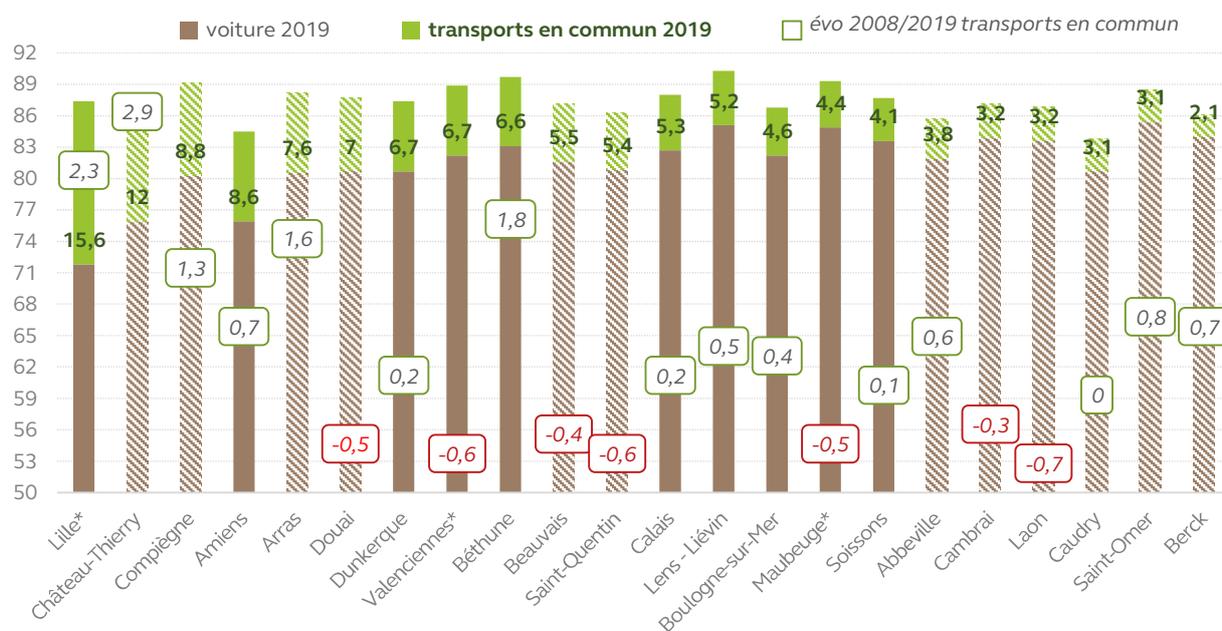
Afin de pouvoir conduire efficacement leurs actions, les autorités organisatrices de la mobilité doivent disposer d'une connaissance fine des besoins de leur territoire et s'appuyer sur des plans de mobilité robustes (1). Elles doivent également construire un modèle de financement soutenable, adapté à leurs ambitions, qui implique de déterminer le juste niveau de contribution attendu des usagers (2).

1 – FAIRE DE L'USAGER LA PIERRE ANGULAIRE DE LA POLITIQUE DE MOBILITÉ

Les territoires contrôlés des Hauts-de-France montrent une grande diversité de situations quant à l'utilisation quotidienne des transports en commun.

L'évolution des parts modales y est très inégale selon les territoires, quelle que soit l'échelle retenue. Sur les 22 aires urbaines de la région, 7 avaient ainsi connu une décreue, modérée, de l'utilisation des transports en commun pour les déplacements domicile-travail entre 2008 et 2019. Si aucune baisse ne dépassait 1 %, aucune hausse de fréquentation des transports en commun de plus 3 % n'était non plus observable.

Graphique n° 4 : Évolution des parts modales voiture/transports en commun dans les aires urbaines des Hauts-de-France depuis 2008 (en %)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données Insee sur les déplacements domicile-travail disponibles sur l'[Observatoire des territoires](#).

Note : * les données ne portent que sur la partie française des aires urbaines concernées. Les cas hachurés correspondent aux aires urbaines non contrôlées pour la présente enquête.

Seules deux aires urbaines (Lille et Château-Thierry) voyaient plus de 10 % de la population utiliser les transports en commun pour leurs déplacements. Dans 11 autres cas, cette part modale était comprise entre 5 % et 10 %. Dans les 9 autres aires urbaines, moins de 5 % de la population se servait, à cette date, des transports en commun pour se rendre au travail.

A. Bâtir une connaissance fine des besoins

La collecte et l'analyse de données sur les usagers constitue l'un des principaux leviers pour améliorer le service de transport en commun. Dans ce secteur, la connaissance des usagers est une nécessité qui permet de s'adapter à leurs habitudes de déplacement et à leur évolution. Les décisions stratégiques des autorités organisatrices de la mobilité, qu'il s'agisse par exemple du plan de réseau et des dessertes ou des horaires de passage, nécessitent en effet une connaissance fine des voyageurs.

Les données issues de la billettique ont longtemps été indispensables pour ce faire. Elles permettent à l'exploitant d'étudier la fréquentation du réseau et donc d'adapter au mieux l'offre de transport à la demande et ses ressources. Elles permettent à l'autorité organisatrice de suivre les usages du réseau et d'analyser l'attractivité des transports publics de son territoire mais également son exploitation et donc la performance de son exploitant. L'utilisation de dispositifs de comptage automatique permet aujourd'hui de s'en affranchir.

1. Connaître les principaux usages

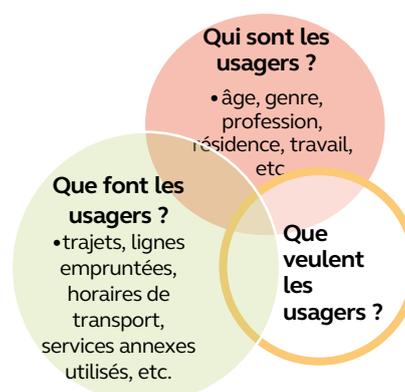
Il importe que les autorités organisatrices de la mobilité disposent d'une connaissance suffisante des principaux usages en matière de transport sur leur territoire, tant dans leur finalité (travail, éducation, loisirs, santé etc.) que dans leurs modalités (voiture, transports en commun, vélo, etc.).

La communauté urbaine de Dunkerque a ainsi établi en 2015 un diagnostic précis des mobilités à l'échelle de sa zone d'attractivité, qui avait mis en exergue la faible part d'utilisation des transports en commun, la prépondérance des jeunes dans le recours aux transports collectifs, majoritairement pour des trajets « domicile-étude ».

L'enquête de 2016 pour la Métropole Européenne de Lille a permis de connaître les grandes tendances et la répartition des déplacements sur le territoire. 57 % des déplacements étaient réalisés en voiture, 10 % en transports en commun, 29 % via la marche à pied et 1,5 % à vélo. Les résultats montrent que les pratiques de mobilités n'ont jamais été si différentes entre la ville-centre et le reste de la métropole : la part de la voiture ne diminue que dans la première.

Une enquête mobilité a été réalisée dans le Calaisis en octobre 2022, près de deux ans après le passage en gratuité totale. Elle a montré que, pour leurs trajets quotidiens,

Quelles informations collecter ?



21 % des habitants utilisaient le réseau de bus comme mode de déplacement principal, même si la voiture demeurait le premier mode de transport. La sociologie des déplacements en bus a été mesurée : 37 % des habitants de l'agglomération sont usagers du réseau, contre 29 % en 2015, lorsque celui-ci n'était pas gratuit. Les étudiants et les scolaires empruntent davantage les bus que le reste de la population (73 % d'entre eux contre 31 % des retraités et 23 % des professions et catégories socioprofessionnelles supérieures).

Le Cerema met à disposition des collectivités des outils et une méthodologie afin de mener à bien ce type de diagnostics, propres à participer à la définition de la politique publique au plan local et, à terme, à mesurer les effets de celle-ci.

2. Mesurer précisément la fréquentation

Les données de fréquentation d'un réseau de transport doivent être recueillies de manière exhaustive et fiable, afin de consolider l'analyse des besoins par les autorités organisatrices et leurs opérateurs.

Depuis 2022, le code des transports impose d'ouvrir les données de transport afin d'améliorer l'information des voyageurs (article [L. 1115-1](#)).

Certains organismes contrôlés disposent d'indicateurs nombreux, régulièrement et précisément renseignés.

La Métropole Européenne de Lille bénéficie de données partagées par Kéolis, portant notamment sur la fréquentation de chaque ligne de chaque moyen de transport (bus, métro, tramway) et la production kilométrique. Suivant les objectifs d'optimisation de l'offre kilométrique prévus par le contrat, des adaptations sont intervenues entre 2018 et 2022. Aussi la fréquence de service a été améliorée sur les deux lignes de métro, et l'amplitude horaire sur la ligne 1 a été étendue, afin de s'adapter à l'évolution des rythmes de vie. Ces modifications, dont les effets ont été mesurés à partir des données de fréquentation, se sont traduites par une augmentation des validations de titres.

De même, les services d'Amiens Métropole sont périodiquement destinataires de tableaux de suivi opérationnels réalisés par la société exploitante, lui permettant d'avoir une connaissance détaillée des ventes de titres et d'abonnements, de la fréquentation, de la maintenance ou du suivi des effectifs, sur la base de données mensuelles.

Avec l'évolution vers la gratuité, la communauté urbaine de Dunkerque a été conduite à faire évoluer son estimation de la fréquentation, qui s'effectuait précédemment à partir du nombre de titres vendus. Afin d'améliorer la performance de la mesure, dans la perspective du passage à la gratuité totale, le parc de véhicules a été équipé, courant 2017, d'un système de cellule compteuse qui, au moyen d'un algorithme d'identification par rapport à la ligne et à

Comment connaître la fréquentation des transports collectifs ?

Méthodes directes : compter le nombre de voyageurs qui utilisent un service :

- comptage manuel : simple et peu coûteux mais fastidieux et sujet à des erreurs humaines ;
- comptage automatique (utilisation de capteurs ou images vidéo) : plus précis et plus fiable mais coûteux et complexe.

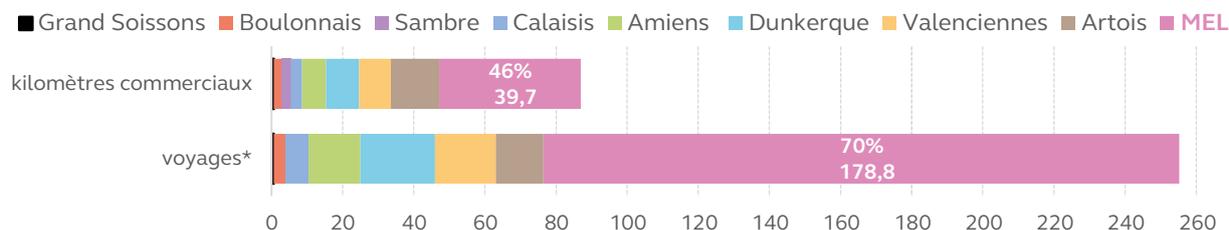
Méthodes indirectes : estimer la fréquentation en se basant sur des données ou des indicateurs liés au transport :

- ventes de billets, d'abonnements ou de cartes de réduction : simple et peu coûteux, peut sous-estimer la fréquentation en cas de fraude ou d'utilisation multiple de titres ;
- validations aux portillons d'accès : plus précis mais peut ne pas prendre en compte les voyageurs qui utilisent des titres non valides ou des accès non contrôlés ;
- relevé de compteurs : précis et fiable, mais coûteux et complexe ;
- enquête orale ou écrite auprès d'un échantillon représentatif d'usagers : coûteuse et complexe à réaliser et, selon la méthodologie retenue, d'une fiabilité inégale.

l'arrêt, extrapole la fréquentation globale. Ce système de comptage des voyages au réel (à la montée et à la descente) a été formalisé dans le contrat de délégation en vigueur. Les données brutes peuvent ainsi être consultées quotidiennement, pour chaque ligne et chaque arrêt.

À l'opposé, le syndicat mixte Sambre Mobilités, à Maubeuge, ne dispose pas de données fiables quant au profil des voyageurs et à la fréquentation des lignes, en l'absence de système billettique permettant des remontées automatiques d'information, de validation des abonnements et de tickets magnétisés ou de système automatisé de comptage. Le contrôle des données et méthodes d'estimation transmises par l'exploitant de ce réseau est également insuffisant. Ces informations revêtent pourtant un caractère indispensable pour que l'autorité organisatrice de la mobilité puisse assurer sa mission de pilotage du réseau de transport.

Graphique n° 5 : Voyages réalisés, tous modes confondus, et kilomètres commerciaux en 2022 (en millions)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des autorités organisatrices.

Note : * fréquentation hors Sambre, pour laquelle les données ne sont pas fiables.

À l'échelle du territoire des Hauts-de-France, la métropole lilloise domine très largement en volume les transports urbains : près de la

moitié des kilomètres commerciaux et plus des deux tiers des voyages y sont réalisés chaque année.

Bonne pratique 1 : Mesurer précisément la fréquentation du réseau de transport

❗	Pourquoi est-ce important ?	Contribuer à une gestion efficace du service par une connaissance des besoins.
❓	À quoi cela va-t-il servir ?	Permettre un dimensionnement adéquat des lignes et permettre une planification stratégique.
👍	Comment procéder ?	Mettre en place des indicateurs précis et exhaustifs et contrôler la fiabilité des données obtenues.
👍	Facteurs de réussite	<ul style="list-style-type: none"> → Un système comptage permettant un recueil immédiat des données ; → Des obligations de recueil et de transmission des données de fréquentation clairement fixées à l'exploitant et suivies par l'autorité organisatrice.

Source : chambre régionale des comptes.

3. Évaluer la satisfaction des usagers

L'évaluation de la satisfaction des usagers participe, pour une autorité organisatrice, à une meilleure connaissance de leur profil et de leurs attentes.

Lorsque le réseau est exploité dans le cadre d'une délégation de service public, la réalisation d'enquêtes peut être mise à la charge du délégataire.

Amiens Métropole a ainsi inclus dans l'actuel contrat de délégation un calendrier des différentes enquêtes à mener, dont une enquête de satisfaction annuelle. Celle-ci est confiée par le délégataire à un cabinet extérieur.

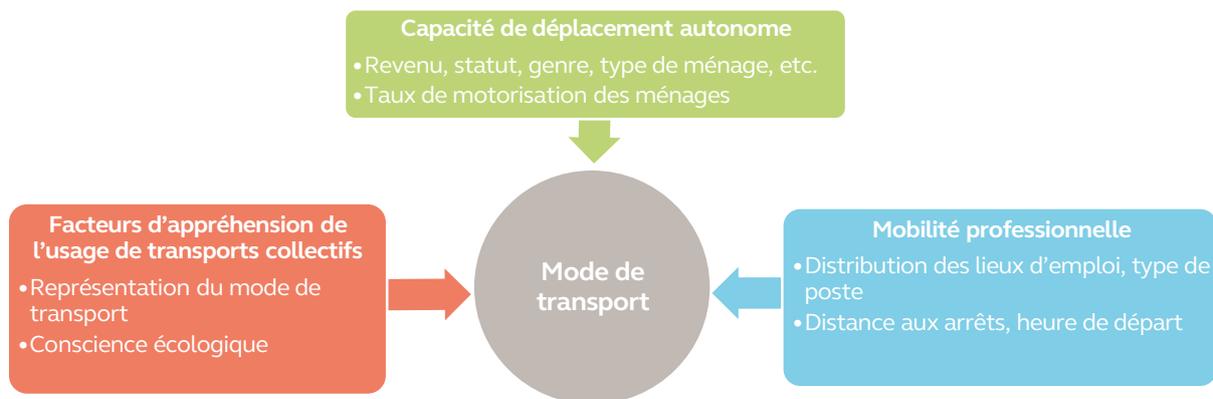
De même, la métropole lilloise recourt à un prestataire pour ce type de mesure. Des enquêteurs présents sur le réseau interrogent des usagers en face à face, sur la base d'un questionnaire récurrent complété de questions d'actualité.

Le délégataire d'Artois Mobilités réalise, quant à lui, des enquêtes qualitatives, portant notamment sur l'offre proposée et les souhaits éventuels de développement de lignes complémentaires ou de renforcement des lignes principales.

À l'inverse, plusieurs réseaux ne font l'objet d'aucune mesure de la satisfaction et se privent d'un outil de pilotage utile, y compris en ce qui concerne la question de l'adaptation du réseau au regard du profil des usagers.

B. Se saisir pleinement des plans de mobilité pour construire une offre pertinente

Schéma n° 2 : Liens entre mode de transport, accessibilité aux emplois et mobilité professionnelle



Source : chambre régionale des comptes, à partir des Cahiers de géographie du Québec, [144](#), décembre 2007.

Les comportements individuels en matière de mobilité sont complexes à analyser car ils varient d'une personne à l'autre en fonction de multiples critères, dont certains échappent aux autorités publiques. En tenir compte dans la planification stratégique des mobilités puisque celle-ci permet de bien répondre aux besoins des populations et, notamment, d'accroître la part des transports collectifs.

Depuis leur création en 1982, les plans de déplacements urbains avaient progressivement intégré des préoccupations sociales, sociétales et environnementales, devenant des outils de planification de plus en plus ambitieux face aux enjeux de mobilité et d'accessibilité des grandes agglomérations.

La loi d'orientation des mobilités de 2019 a fait évoluer le cadre et le contenu de la planification stratégique, laquelle doit ainsi prendre en compte ou être compatible avec certains plans, schémas ou directives relatifs à la planification territoriale ou environnementale, aux échelles régionales ou locales.

Les plans de mobilité sont aujourd'hui les documents de référence et leur élaboration, coconstruite, doit être l'occasion de faire un état des lieux actualisé des enjeux de mobilité du territoire pour déterminer dans quelle mesure l'offre satisfait les besoins des usagers et répond aux défis de la transition écologique.

1. Se fixer des objectifs de développement du transport en commun

Les autorités de la mobilité s'appuient sur des outils de planification pour développer une offre de transport en adéquation avec les besoins. L'élaboration du plan de mobilité est l'occasion pour ces autorités de s'interroger sur la nature et le volume de

besoins, les usages réels et les objectifs, dans un calendrier donné.

La Métropole européenne de Lille a initié, en 2021, l'élaboration de son plan de mobilité pour la période de 2023 à 2035. Pour déterminer ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre et des déplacements en voiture, elle s'est appuyée sur plusieurs enquêtes de mobilité et sur l'évaluation de son précédent plan.

La définition de ces objectifs prend en compte la « stratégie nationale bas carbone 2 » de mars 2020, ainsi que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. L'une des orientations de ce plan est de renforcer l'intermodalité autour de pôles d'échange multimodaux.

Les autorités organisatrices de la mobilité qui couvrent moins de 100 000 habitants peuvent élaborer une version simplifiée des plans de mobilité.

Schéma n° 3 : Composantes d'un plan de mobilité prévues au code des transports



Source : chambre régionale des comptes.

Le syndicat intercommunal des transports du Soissonnais (61 000 habitants) prévoit de réaliser ce document en 2025 en s'appuyant sur les consultations réalisées par la région et sur le syndicat mixte Hauts-de-France mobilités. La communauté d'agglomération du Boulonnais (112 000 habitants mais plan simplifié) l'a intégré à son plan local d'urbanisme intercommunal adopté en 2017, dont il constitue le volet déplacements.

En application de la loi n° 2000-1208 du 12 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les autorités organisatrices locales et la région travaillent sur l'intermodalité au sein du syndicat mixte Hauts-de-France Mobilités. Celui-ci a pour objet de coordonner les services locaux, de mettre en place un système multimodal d'information à l'attention des usagers, de rechercher une tarification coordonnée et des titres de transports uniques ou unifiés. Cette coopération, qui se traduit par le déploiement du dispositif « Pass Pass », utilisable dans les trains express régionaux et

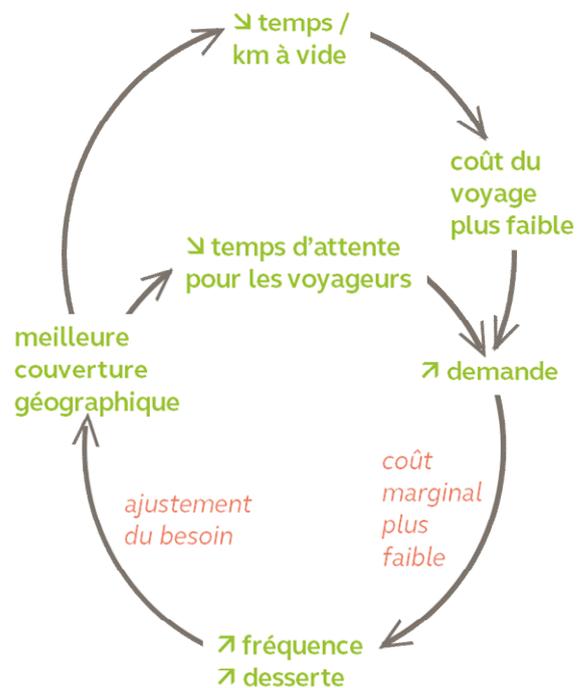
les réseaux urbains, manifeste la prise en compte des enjeux d'intermodalité.

Si toutes les autorités organisatrices contrôlées en sont partenaires, la migration de la billettique n'est pas partout effective. Dans le Soissonnais, elle reste à l'étude au regard du coût.

2. Élaborer une stratégie tarifaire cohérente et efficace

La tarification du transport urbain – choix politique par excellence – doit, en théorie, permettre aux autorités publiques de répondre à plusieurs objectifs : financer le coût de production du service, refléter la qualité ou la valeur du service à l'utilisateur, favoriser des objectifs d'équité, comme l'aide au déplacement des usagers à faibles revenus, et inciter les usagers à substituer le transport en commun à leur véhicule privé.

Schéma n° 4 : les effets attendus d'une stratégie tarifaire



Source : chambre régionale des comptes.

Des stratégies tarifaires adaptées permettent d'éviter tout effet de barrière d'accès aux services de mobilité, avec des abonnements définis par rapport au tarif unitaire de référence, mais surtout en fonction des caractéristiques socio-économiques des catégories d'usager. Cette approche vise à fidéliser une clientèle, et doit pour cela s'accompagner d'une stratégie de communication.

Dans l'agglomération de Soissons, 80 % des usagers des transports publics ont recours à un abonnement, mais cela correspond surtout aux jeunes. En l'absence d'une communication ciblée, les personnes âgées et les employés ont moins recours à des abonnements.

La gestion de cette tarification permet rarement de prendre en compte l'ensemble des paramètres. La durée du trajet ou la période où le trajet est réalisé sont des critères rarement pris en compte, contrairement aux conclusions de la recherche en économie des transports. Seule la métropole de Lille prévoit un demi-tarif pour les trajets de trois arrêts de métro.

La plupart des autorités organisatrices disposent d'une tarification répondant à des stratégies évolutives en matière de fréquentation et à une volonté politique.

La communauté d'agglomération de Boulogne a ainsi mis en place sa nouvelle grille tarifaire fin 2019 après un réel travail préparatoire, incluant notamment les usagers, et deux enquêtes. De même, dans le Calais, le Sitac a décidé d'un passage à la gratuité à partir de données sur la sociologie des déplacements, notamment l'importance du réseau pour les jeunes, ainsi qu'en raison de ses propres objectifs de report modal. Pour la métropole de Lille, la tarification est revue chaque année, conformément au contrat. Avec plus d'une cinquantaine de tarifs, elle reste complexe.

En l'absence d'analyse, les décisions tarifaires peuvent être préjudiciables au financement des réseaux de transport publics.

À Maubeuge, le syndicat mixte n'a pas modifié sa grille tarifaire, qui compte 17 situations possibles, depuis 2018. Si un

Tarification sociale ou solidaire

Les tarifications sont dites solidaires quand elles modulent le niveau de réduction accordée aux usagers au niveau de revenu des ménages, lequel est apprécié au travers d'une forme de quotient familial. Les réductions en question, progressives, bénéficient à tout le foyer.

Elles se différencient des autres formes de tarifications sociales et sociales-commerciales, non progressives, qui conditionnent l'octroi de réductions individuelles à des critères de statut (chômeur, étudiant, etc.) ou de revenu.

travail est en cours avec son exploitant pour ajuster la tarification à l'offre proposée, il n'y a pas de stratégie globale issue du plan de mobilité. La tarification ne s'appuie pas ici sur une connaissance suffisante de la fréquentation, des usages et du coût.

La crise sanitaire, puis la crise énergétique, ont conduit certaines autorités à reporter les décisions de revalorisation tarifaire, mais celles-ci sont de nouveau appliquées à compter de 2024.

En application du code des transports (article L. 1113-1), les autorités organisatrices doivent prévoir une tarification sociale, avec a minima un demi-tarif pour les personnes en recherche d'emploi. Les autres mesures sociales appliquées sont très hétérogènes. Elles tiennent compte de plusieurs critères (revenu, âge, composition familiale).

Dans la métropole lilloise, si le tarif commercial concerne encore plus de deux tiers des recettes collectées, les titres gratuits concernent 40 000 personnes. La tarification solidaire s'y fait en fonction de l'âge ou du quotient familial.

La communauté d'agglomération d'Amiens a ainsi instauré en 2019 une pondération des tarifs d'abonnement en fonction de critères sociaux. L'augmentation tarifaire intervenue depuis 2023 n'a pas remis en cause la dégressivité de la grille, qui constitue un marqueur assumé de la politique de mobilité.

La communauté d'agglomération de Boulogne a aussi renforcé sa tarification solidaire, avec pour stratégie d'attirer les

publics les moins captifs (c'est-à-dire hors seniors et scolaires), d'où une tarification basée sur le quotient familial.

Au-delà, les obligations de tarification sociale imposent aussi un tarif adapté pour les personnes en situation de handicap.

Tel n'était pourtant pas le cas dans la Sambre ou dans le Soissonnais en 2023. Les aidants des personnes en situation de handicap ne disposaient pas davantage à Maubeuge d'une tarification spéciale comme l'impose pourtant la loi (article L. 1111-5 du même code).

L'insuffisance de l'offre de transports collectifs dans les zones périurbaines et rurales concerne tous les habitants, même si elle touche plus particulièrement les jeunes, notamment pour l'accès à l'emploi.

Dans la métropole de Lille, La tarification zonale et le transport à la demande font l'objet d'une tarification différenciée.

Dans le Soissonnais, ces efforts tarifaires ne concernent pas les habitants des communes rurales desservies par le transport à la demande, pour lesquels aucun tarif social n'est prévu, en l'absence de convention spécifique avec les collectivités concernées.

Les spécificités des transports à la demande

Ce type de service partagé repose sur une solution technologique à la croisée des transports traditionnels à itinéraires fixes et des services de véhicule de tourisme avec chauffeur. Ses itinéraires sont flexibles et ses horaires souples, évoluant en permanence en fonction de la demande des usagers et des véhicules concernés, de toutes tailles.

Ce service implique une politique tarifaire adaptée à son modèle économique, fondé sur des distances plus importantes pour couvrir des communes moins densément peuplées.

3. Faire vivre ses outils stratégiques

Les plans de mobilité sont essentiels pour piloter l'organisation du réseau et les investissements à long terme. Or, ils restent globalement sous-mobilisés.

Schéma n° 5 : Étapes clés pour réviser un plan de mobilité

Phase de diagnostic

- Dresser le bilan du plan en cours : évaluer l'atteinte des objectifs fixés, l'état des réalisations et projets, dresser une cartographie actualisée des réseaux
- Déterminer les enjeux et qualifier les nouveaux besoins
- Élaborer les scénarios d'évolutions possibles



Plan d'action

- Transformer le scénario retenu en plan d'actions
- Réunir les parties prenantes
- Finaliser le plan de mobilité



Phase administrative

- Consulter les partenaires
- Conduire une enquête publique
- Faire la synthèse de l'enquête
- Approuver le plan de mobilité

Source : chambre régionale des comptes.

Amiens Métropole ne disposait pas d'un plan de mobilité actualisé pour piloter les investissements de 83 M€ réalisés entre 2018 et 2022 en lien avec le projet de bus à haut niveau de service. Le plan en vigueur, adopté en 2013, n'avait pas été révisé après l'arrêt du projet de tramway en 2014, et plusieurs de ses axes de travail n'étaient pas assortis d'objectifs chiffrés.

Un document stratégique actualisé est pourtant de nature à garantir le déploiement et le développement d'une offre en adéquation avec les besoins.

Dans le Valenciennois, le Simouv a réalisé, en 2019, une évaluation intermédiaire de son plan 2013-2023, ce qui lui a permis de redéfinir un ensemble d'actions utiles à l'atteinte de ses objectifs. Son principal poste d'investissement était constitué par le basculement de sa flotte de bus vers une motorisation au biogaz.

Déployer une offre en adéquation avec les besoins suppose, pour les autorités organisatrices, de développer leur capacité de pilotage et donc de mobiliser des ressources sur la définition d'objectifs chiffrés et leur évaluation.

De même, les autorités organisatrices ont tout intérêt à associer les parties prenantes à l'élaboration de l'offre.

Sur le territoire du Dunkerquois, le comité des partenaires s'est réuni au moins une fois par an depuis sa création et a notamment été consulté avant l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal-habitat et déplacements, document trois en un valant plan de mobilité, mais aussi avant la hausse du taux du versement mobilité.

Cette instance prévue par le code des transports comprend des représentants des employeurs et des usagers, et se prononce sur les plans de mobilité et sur toute modification substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services.

La métropole lilloise n'a, quant à elle, pas réuni le comité des partenaires lors de la révision de son plan de déplacement en 2020 ou pour la mise en place de la gratuité des moins de 18 ans en 2022.

Dans la Sambre, les comités de pilotage du plan de mobilité, pourtant adopté en 2019, n'ont été organisés qu'en 2023, alors que ces réunions étaient prévues chaque année. L'ensemble des acteurs des transports ont pu partager les bilans sectoriels en vue de l'évaluation intermédiaire du plan de mobilité. Des réunions plus fréquentes sont nécessaires pour faciliter la circulation de l'information entre l'ensemble des parties prenantes et pour tenir compte des modifications substantielles de l'organisation de l'offre de transport.

Bonne pratique 2 : Associer les parties prenantes

	Pourquoi est-ce important ?	S'assurer de l'articulation entre l'offre et les besoins de mobilité implique d'analyser les attentes des parties prenantes, et de mettre en place le cas échéant des actions de communication adaptées.
	À quoi cela va-t-il servir ?	S'assurer que l'offre prend en compte l'ensemble des besoins et limiter les risques de blocage.
	Comment procéder ?	Le comité des partenaires est obligatoirement consulté avant toute évolution du versement mobilité. Il l'est aussi avant toute « <i>évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place</i> » (art. L. 1231-5 du code des transports). Associer les parties prenantes le plus en amont possible.
	Facteurs de réussite	<ul style="list-style-type: none">→ Réunir fréquemment le comité des partenaires ;→ Définir des objectifs chiffrés ;→ Réaliser des évaluations intermédiaires ;→ S'assurer de la mise en œuvre des actions correctives.

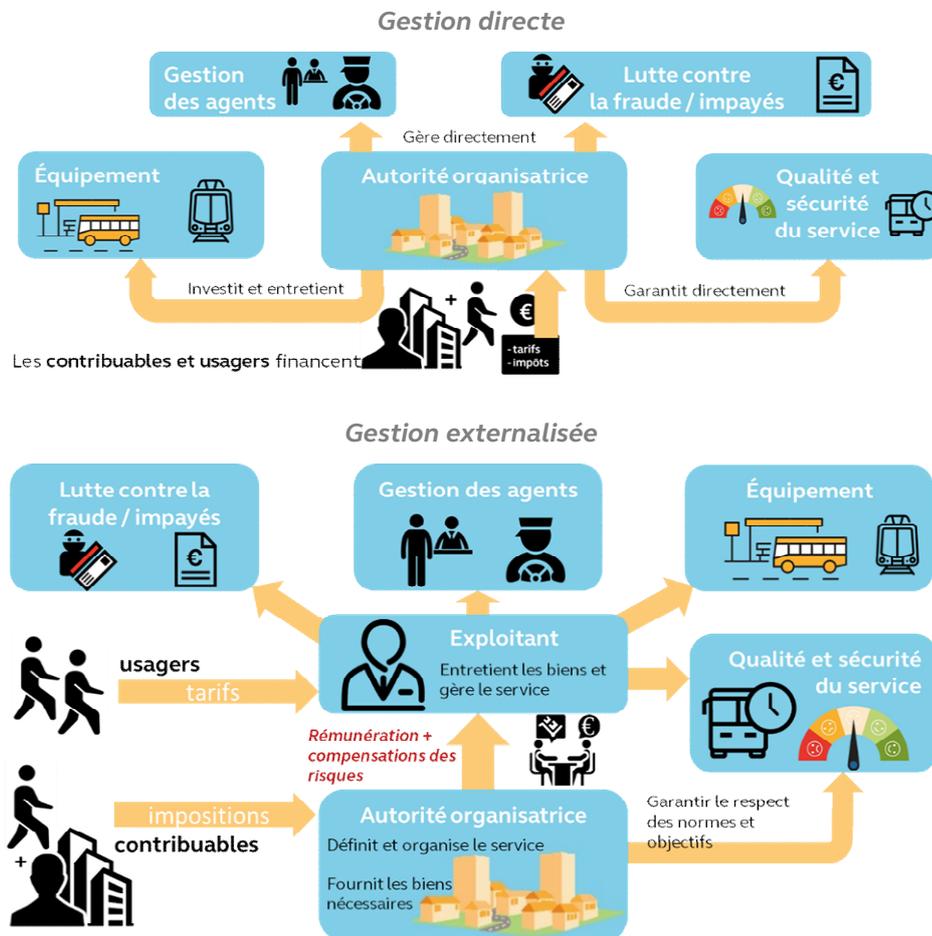
Source : chambre régionale des comptes.

C. Piloter au plus juste le service de mobilité

La gestion d'un service public de mobilité suppose un pilotage clairement structuré. Sur la base d'une connaissance fine des besoins, l'autorité organisatrice établit des objectifs et des indicateurs de performance clairs pour apprécier au long cours les progrès réalisés dans l'exploitation du réseau. Il lui faut s'assurer régulièrement que les ressources dévolues aux différents modes de transport sont optimales. Il lui appartient de veiller à ce que les risques potentiels de sécurité soient maîtrisés.

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d'une liberté de choix de gestion des services publics, en application du principe de libre administration prévu à l'article 72 de la Constitution. Ils peuvent ainsi décider d'exploiter eux-mêmes le service public dont ils ont la compétence, de le confier en gestion directe à un opérateur interne ou de l'externaliser, au travers d'une gestion déléguée ou par le biais d'un marché public.

Schéma n° 6 : Organisation d'un service public de transport



Source : chambre régionale des comptes.

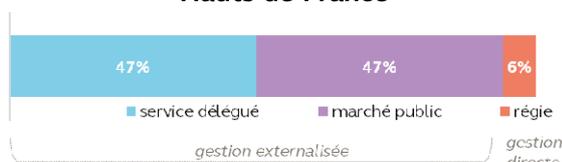
1. Mettre en œuvre concrètement la mobilité : le rôle de l'opérateur

Pour assurer la mise en œuvre des services de mobilité et leur exploitation quotidienne, les autorités organisatrices ont le choix du mode de gestion.

Si elles conservent la possibilité de gérer directement ce service, elles font très souvent le choix d'externaliser l'exploitation des réseaux de transport, en la confiant à des opérateurs spécialisés. La mise en œuvre concrète des transports est alors confiée, sous leur contrôle, à une entreprise privée.

L'ensemble des autorités contrôlées à l'occasion de la présente enquête recourt ainsi, en tout ou partie, à des tiers privés pour leurs services de mobilité, pour un certain nombre d'entre eux rattachés à de grands groupes du secteur.

Graphique n° 6 : Modes de gestion des services publics de transport collectif en Hauts-de-France



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données de l'[Observatoire régional des transports des Hauts-de-France](#), enquête sur l'offre de transports collectifs urbains 2021, actualisées pour la présente enquête.

Cette gestion du service par un tiers, qui suppose dans la plupart des cas une procédure de mise en concurrence afin d'assurer la transparence du choix effectué, peut prendre la forme d'un ou de plusieurs marchés publics, dans le cadre desquels le contractant doit exécuter la prestation en étant quasi exclusivement rémunéré par la collectivité, les recettes de tarification revenant à l'autorité organisatrice.

Dans la Sambre, l'exploitation des services de mobilités est ainsi gérée, depuis mars 2023, par un marché global passé entre le syndicat Sambre Mobilités et la société publique locale Tisa. Dans le Soissonnais, le Situs a fait le choix de conclure un contrat spécifique,

L'obligation de service public

Cette notion recouvre « les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions » (article 2 du Règlement CEE n° 1191/69 du 26 juin 1969 du Conseil relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable).

attribué par appel d'offres, pour chaque mode de transport dont il assure le pilotage.

L'autorité organisatrice peut opter pour une gestion déléguée du service public (y c. sous forme de concession). La caractéristique essentielle concerne le risque financier auquel est associé l'exploitant du service, dans la mesure où sa rémunération repose, au moins en partie, sur les recettes commerciales engrangées au titre des tarifs payés par les usagers.

La Société des transports de Calais et extensions est une filiale du groupe Transdev, tandis que les sociétés Ametis (Amiens) et Keolis Lille appartiennent au groupe Kéolis.

En contrepartie des obligations de service qu'elle impose à l'exploitant, l'autorité lui verse des contributions, qui constituent souvent l'essentiel de sa rémunération. La gestion déléguée, sous ses différentes modalités, concerne l'essentiel des services de mobilité examinés par la chambre.

Si les modes de gestion diffèrent par leurs implications juridiques et financières, l'opérateur détient, dans tous les cas, un rôle clé. C'est sur lui que repose l'exécution du service dont il doit rendre compte à l'autorité organisatrice, sachant qu'il détient les informations nécessaires à l'autorité organisatrice pour assurer le pilotage du réseau et organiser les mobilités : fréquentation, accessibilité, données financières permettant de juger du rapport entre les charges et les produits liés à l'exploitation des services, etc.

Pour rendre compte de la gestion des services qui lui sont confiés, et des informations utiles pour l'autorité organisatrice, le contrat passé par cette dernière avec son opérateur prévoit la remise d'un rapport annuel dont le contenu doit être précisément défini (art. R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales). Celui-ci constitue, en effet, l'un des principaux outils permettant à l'autorité déléguée d'exercer son pouvoir de contrôle.

Schéma n° 7 : Contenu du compte rendu annuel d'activité



Source : chambre régionale des comptes.

La qualité des informations produites est cependant variable.

Amiens Métropole peut s'appuyer sur des rapports très complets, en ce qu'ils détaillent précisément l'organisation du délégataire, l'offre de service, la fréquentation et les actions menées. Les indicateurs de performance du réseau sont clairement présentés, selon une méthode qui ne varie pas d'une année à l'autre. Si les rapports produits à la communauté d'agglomération du Boulonnais ont gagné en précision, certaines informations, pourtant comparables, sont présentées différemment d'une année sur l'autre, tandis que la comparaison des chiffres sur la répartition des voyages par titre est rendue difficile par le manque de lisibilité des graphiques certaines années, en plus d'incohérences pouvant exister au sein même du rapport.

2. Garder la maîtrise du service, quel que soit le mode de gestion choisi

Dans tous les cas, l'autorité organisatrice reste responsable de l'organisation et du pilotage des services de mobilité : il lui appartient de définir une stratégie, de piloter son opérateur et de s'assurer de la bonne application des obligations qui s'imposent à lui, notamment s'agissant des objectifs fixés au contrat.

Au syndicat des transports urbains du Soissonnais, chaque contrat fixe ainsi 21 critères liés à la qualité de la prestation, l'accueil et l'information des voyageurs ou encore l'état et la fiabilité des véhicules. Pour chacun de ces critères, des objectifs chiffrés sont définis. Leur non-respect est susceptible d'entraîner des pénalités financières pour le prestataire.

Il importe également qu'elle assure un suivi régulier de l'activité de l'exploitant afin de s'assurer de la conformité des services fournis avec les stipulations contractuelles.

À Amiens Métropole, des réunions sont tenues chaque mois entre les services et le délégataire. Outre les autres modalités de suivi du contrat, la MEL et son concessionnaire organisent quant à eux des réunions au moins six fois par an.

En revanche, le contrôle exercé par d'autres autorités organisatrices de la région souffre de multiples lacunes.

Dans le Calais, le droit de contrôle et d'information du Sitac n'est pas exercé alors qu'il est expressément prévu dans la convention de délégation. De même, dans la Sambre, le contrat 2018-2023 entre l'autorité et sa société publique locale délégataire prévoyait la tenue de réunions mensuelles de suivi mais ces dernières n'ont jamais été organisées sur la période d'exécution du contrat.

Si certaines autorités organisatrices ont été capables de mesurer l'effet d'un changement d'offre ou de politique tarifaire, élément permettant de piloter leur stratégie de mobilité, d'autres ne le peuvent pas, faute

de contrôler ou d'exploiter les informations qui leur sont transmises.

3. Se donner les moyens de suivre la qualité du service

Ce recueil passe par la production d'informations par l'opérateur, qui sont relatives à la qualité, la sécurité ou la fraude.

Ainsi, les services d'Amiens Métropole sont périodiquement destinataires de tableaux de suivi opérationnels réalisés par le délégataire, lui permettant d'accéder à une connaissance détaillée des ventes, de la fréquentation, de la maintenance ou du suivi des effectifs, sur la base de données mensuelles.

Il en va de même de la communauté d'agglomération du Boulonnais, qui se voit remettre des tableaux de bord mensuels permettant d'évaluer la qualité du service et l'activité.

C'est aussi le cas de la communauté urbaine de Dunkerque, qui dispose de statistiques hebdomadaires. Ses services utilisent également une application mobile commune avec le délégataire et les sous-traitants chargés de la maintenance et de la propreté des biens (arrêts, poteaux, bus), permettant de signaler les incidents intervenus sur le réseau, cela en temps réel.

Pour la métropole lilloise, le contrôle qualité est notamment réalisé à partir des informations mises à disposition, par le concessionnaire sur la plateforme numérique partagée, laquelle comporte des tableaux de bord contractuels, mensuels et trimestriels, ainsi que les résultats des contrôles qualité.

En revanche, certaines autorités organisatrices ne disposent d'aucun moyen de contrôle de la qualité du service.

Dans la Sambre, le contrat liant, entre 2018 et 2023, l'autorité organisatrice à son opérateur prévoyait l'élaboration par cette dernière d'un « plan qualité » définissant les méthodes de mesure et les indicateurs au vu desquels le contrôle du syndicat devait être réalisé. Le principe énoncé au contrat d'un contrôle de la qualité du service par l'autorité organisatrice est cependant resté lettre morte, le plan qualité devant servir de

La collecte des données d'accessibilité

La loi impose aux collectivités territoriales le recueil des données d'accessibilité (articles L. 115-6 et D. 1115-9 du code des transports et articles L.141-13 et R. 121-24 du code de la voirie urbaine).

L'objectif principal est de permettre d'alimenter les calculateurs d'itinéraires grâce auxquels les voyageurs peuvent construire leurs déplacements quotidiens.

Toutes les autorités ne se sont pas encore approprié cette obligation : près de la moitié des autorités organisatrices participantes à l'enquête du Cerema en 2022 envisageaient de se lancer dans ce chantier.

Pour ce faire, l'État met à disposition des collectivités un outil de collecte : [Acceslibre](#).

référentiel n'ayant même jamais été rédigé dans le cadre du contrat en vigueur de 2018 à 2023.

Pour s'assurer de la correcte mise en œuvre des obligations de l'opérateur et de la qualité du service rendu aux usagers, l'autorité organisatrice a tout intérêt à se doter d'outils de contrôle indépendants des informations communiquées par l'exploitant.

Depuis 2021, Amiens Métropole a mis en œuvre une modalité de contrôle qui se veut rigoureuse et systématique. Un prestataire spécialisé est ainsi chargé de contrôler régulièrement la qualité de l'offre de service. À raison de 50 contrôles par trimestre, des « clients mystères » évaluent les différents critères définis dans le contrat de délégation qui lie Amiens Métropole et l'opérateur. Les résultats de ces contrôles permettent d'appliquer, en cas de non-respect des indicateurs, des pénalités au délégataire.

Le principe du client mystère est également utilisé par la communauté urbaine de Dunkerque et par la Métropole européenne de Lille pour évaluer la qualité du service.

La réalisation d'enquêtes est essentielle pour ajuster l'offre de mobilité aux besoins des habitants (cf. Cerema, outils [Capamob](#)).

En permettant d'identifier les attentes réelles, les résultats de ces enquêtes constituent un levier pour améliorer la

satisfaction des usagers et optimiser les services de mobilité.

De telles enquêtes peuvent être mobilisées tout à la fois pour répondre à des interrogations ponctuelles que de façon plus structurelle.

Ce fut le cas en 2019, lorsque Artois Mobilités a cherché à mieux cerner les attentes des habitants de 35 communes situées en zone rurale, dans un ressort territorial comprenant au total 150 communes. Parmi les enseignements tirés de l'enquête, l'accent a pu être mis sur

l'instauration d'un service de transport à la demande, en particulier pour les jeunes lors des activités extra-scolaires, les seniors et les demandeurs d'emploi.

De façon plus globale, Artois Mobilités et son délégataire ont entendu mettre en œuvre un « *laboratoire d'expérimentation des mobilités* ». Les enquêtes diligentées dans ce cadre visent à mieux appréhender les transformations sur le territoire, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et à identifier les freins à la mobilité pour y remédier.

Bonne pratique 3 : Contrôler l'exploitant du réseau

	Pourquoi est-ce important ?	Déléguer une activité présente un certain nombre de risques pour l'autorité organisatrice. L'absence de suivi de l'économie globale du contrat et de l'application des clauses financières peut entraîner de lourdes conséquences financières, mettant en péril le service délégué et contraignant l'autorité organisatrice à intervenir en urgence pour le maintenir. En toutes hypothèses, l'autorité organisatrice a tout à gagner à ne pas accorder un soutien financier à son exploitant sans analyse économique préalable.
	À quoi cela va-t-il servir ?	Un mauvais entretien, ou un renouvellement insuffisant des équipements délégués entraînera des dépréciations importantes et risque de compromettre la pérennité des infrastructures associées au service public. L'absence de prise en compte d'un mécontentement des usagers sur la qualité du service peut compromettre l'image du service public (et de l'autorité organisatrice) voire entraîner une diminution de la fréquentation.
	Comment procéder ?	Le contrat entre l'autorité et son exploitant doit sécuriser leur relation en prévoyant les outils nécessaires au pilotage (y c. le calendrier de transmission des données et la tenue des réunions bilatérales). Ce pilotage constant n'enlève en rien la nécessité de conduire des audits réguliers sur tous les sujets.
	Facteurs de réussite	<ul style="list-style-type: none">→ Disposer d'un accès en continu aux données des logiciels d'exploitation ou, à défaut, se faire transmettre en continu les données concernées, sans retraitement de la part de l'exploitant (y c. réclamations, déclarations d'incident) ;→ Vérifier la cohérence et la conformité des données entre les rapports produits et les comptes annuels, entre le prévisionnel et le réalisé ;→ Se donner les moyens nécessaires pour conduire ces opérations de contrôle ;→ Réaliser périodiquement des audits ciblés (notamment sur la qualité et la performance du réseau).

Source : chambre régionale des comptes.

2 – FINANCER DURABLEMENT ET AVEC TRANSPARENCE LE SERVICE RENDU

Si l'offre desservie nationalement a été multipliée par plus de 4 entre 1995 et 2015 dans les zones de plus de 50 000 habitants, la progression des charges d'exploitation des réseaux qui en a résulté n'a pas été contrebalancée par une hausse de la participation des usagers.

Or, les services publics de transport sont essentiellement financés par trois types de ressources : d'abord des contributions obligatoires auxquels sont assujettis les employeurs d'au moins onze salariés (versement mobilité), puis des recettes commerciales issues de ce que payent les usagers et enfin des subventions des budgets principaux des collectivités elles-mêmes.

Avec le verdissement des flottes de véhicules imposé par la loi Climat et résilience du 22 août 2021, les autorités organisatrices de la mobilité doivent disposer de capacité d'autofinancement suffisante pour financer les lourds investissements en matériels et en infrastructures.

Le budget cumulé des autorités organisatrices de la mobilité atteint, en moyenne, près de 1,5 Md€ chaque année à l'échelle de l'échantillon contrôlé dans les Hauts-de-France, sachant que sur les 774 M€ de produits perçus, 486 M€ proviennent du versement mobilité.

Graphique n° 7 : Montants annuels cumulés des budgets de mobilité contrôlés (en M€)



Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs des entités contrôlées.

Note : montants moyens en millions d'euros par année sur la période contrôlée.

A. Maîtriser ses coûts

La pérennité du modèle économique des transports en commun publics suppose de comprendre ce qui constitue aujourd'hui le coût de ces services et les mécanismes à l'œuvre dans leur évolution. Construire ou même remettre à niveau une ligne de métro, de tramway, de bus ou un pôle d'échange multimodal implique, en effet, de nombreux travaux et investissements structurants pour le territoire et le quotidien des usagers.

Outre les coûts d'investissement, les transports publics ont aussi un coût d'exploitation annuel. Les comparaisons publiques de coûts d'exploitation par mode de transport sont complexes et supposent de s'appuyer sur les données des autorités organisatrices de transport et de leurs exploitants, lesquels n'en livrent pas le détail à la concurrence.

Elles supposent, aussi, une prise de recul dans l'analyse. En effet, les réseaux de plusieurs centaines de milliers d'habitants disposent souvent de lignes de métro et de tramway ; ils ont donc des coûts d'exploitation bien supérieurs aux réseaux qui n'ont que des lignes de bus. Comme pour les infrastructures, le coût d'exploitation d'un kilomètre de métro dépasse nettement celui d'un tramway, qui lui-même excède celui d'un bus. Les niveaux d'offres de transport correspondantes diffèrent aussi : si une fréquence de 10 minutes ou un quart d'heure est acceptable pour un bus, tel n'est pas le cas pour un métro.

1. Connaître le coût de fonctionnement du service public

L'exploitation des réseaux de transports collectifs engendre des coûts de fonctionnement comme l'entretien des bus, les charges de personnel et la fourniture des fluides. Or, toutes les autorités organisatrices ne disposent pas de données suffisamment fiables et ne connaissent donc pas les coûts d'exploitation du service.

À titre d'illustration, le syndicat des transports de la Sambre ignore la fréquentation, c'est-à-dire le nombre de voyages et de voyageurs, et les kilomètres desservis par son réseau de transport. En interne comme en externe, presque aucune information n'est communiquée et la fiabilité des rares données transmises interroge en l'absence de référencement et de permanence des méthodes.

Néanmoins, la majorité des autorités organisatrices de la mobilité contrôlées connaissent leurs coûts par habitant, par voyage et par kilomètre parcouru. Elles sont donc en capacité de piloter le service public de transport et, éventuellement, procéder à des ajustements tarifaires ou de desserte du réseau.

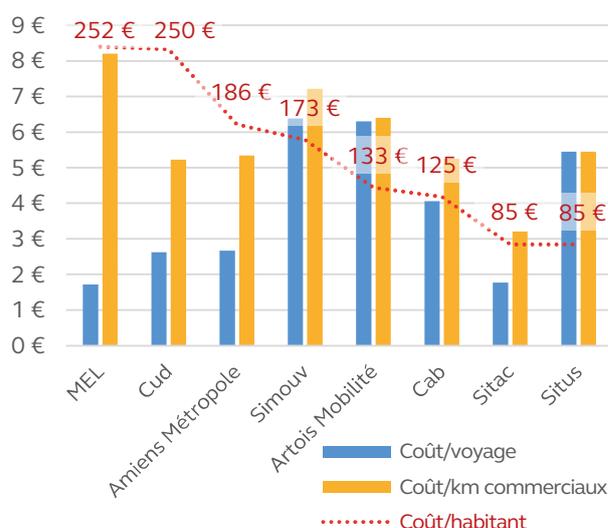
Au sein de l'échantillon, le fonctionnement annuel du service (en intégrant tous les réseaux, urbain, scolaire ou transport à la demande) coûte, en moyenne, 161 € par habitant avec des réelles différences entre les autorités : 252 € et 250 € pour la métropole Lilloise et la communauté urbaine de Dunkerque, 85 € pour le Calaisis

et le Soissonnais. Chaque trajet génère un coût moyen de 3,90 € et la desserte d'un kilomètre de réseau se chiffre à presque 6 €.

Des écarts importants sont toutefois constatés, sous un angle uniquement quantitatif, la qualité du service n'étant pas prise en compte.

Ainsi, le syndicat de transport du Calaisis semble le plus économe, avec un coût de 1,80 € par voyage et 3,20 € par kilomètre commercial. À l'opposé, Artois Mobilités et le Simouv dans le Valenciennois sont les moins performants en raison de coûts quasiment trois fois supérieurs à Calais et deux fois supérieurs à la moyenne. En effet, ils s'élèvent, respectivement, à 6,30 € et 6,40 € par voyage et 6,40 € et 7,20 € par kilomètre parcouru.

Graphique n° 8 : Coûts comparés par autorités organisatrices



Source : chambre régionale des comptes.

La métropole de Lille occupe, quant à elle, une place singulière, avec le prix par kilomètre le plus élevé (i.e. 8,20 €), notamment du fait de l'existence d'un métro, mais le coût par voyage le plus faible (i.e. 1,70 €), au regard de la densité de la population et de la distance parcourue. En effet, la distance par trajet est beaucoup plus faible à Lille que pour le reste des réseaux contrôlés (respectivement 200 mètres contre 680 mètres) et des économies d'échelle sont possibles compte tenu du volume d'usagers.

2. Lutter contre la fraude

En dehors des autorités organisatrices de la mobilité qui ont mis en place la gratuité intégrale de leurs transports publics, comme celles de Dunkerque ou du Calais, la lutte contre la fraude, tous modes de transports collectifs confondus, constitue l'un des indicateurs de la qualité du service rendu aux usagers.

Ainsi, certains contrats d'exploitation des réseaux, qui sont, le plus souvent, sous la forme d'une délégation de service public, ont fixé des objectifs en matière de lutte contre la fraude. C'est notamment le cas pour l'exploitant du réseau de transports urbains de personnes de la métropole de Lille, qui s'est engagé à atteindre des objectifs de taux de fraude annuels devant passer de 12 % en 2018 à 5 % en 2023. Ce taux cible n'a, cependant, jamais été atteint. En 2022, en dépit de progrès dans le métro depuis l'installation de portiques anti-fraude, il représente le double de l'objectif visé par le contrat (5,8 %) ce qui a entraîné de nombreuses pénalités à l'encontre de l'opérateur (600 au total).

De son côté, le taux de fraude constaté dans les transports du territoire amiénois se situe autour de 4 %, un niveau encore bas mais qui a augmenté entre 2018 et 2021, passant de 2,6 % à 4,2 %.

Le taux de fraude du réseau d'Artois mobilités est en apparence faible (3,9 % en

Taux de fraude

Ce taux n'est jamais connu directement mais est recomposé lors d'une enquête annuelle. Comme les autres taux calculés sur lesquels il s'appuie, il connaît des limites.

Taux de contrôle :

- ne concerne qu'une faible proportion des flux de voyageurs ;
- aucun redressement statistique ne permet d'en garantir la représentativité ;

Taux de verbalisation :

- tout constat d'infraction ne fait pas l'objet d'une verbalisation (irrégularité reconnue / de bonne foi, tolérance, incitation à se mettre en règle, etc.) ;

Taux de fraude apparente :

- proportion de voyageurs sanctionnés en situation irrégulière ;
- mesuré au moment du contrôle ;

Taux de fraude :

- proportion de voyageurs en situation irrégulière, mesurée sur une période donnée ;
- difficile à construire et à apprécier ;
- non mesurable directement et estimé à partir des précédents taux

2023). Toutefois, le taux de contrôle est particulièrement faible (1,75 % en 2023), ce qui ne permet pas de disposer d'un taux de fraude apparent fiable en rapport avec le niveau réel de fraude sur le réseau. Le taux de fraude réel est, d'ailleurs, estimé à un niveau qui lui est près de trois fois supérieur (11 % en 2023). Celui des transports du Soissonnais ne s'élève qu'à 1 %, selon l'autorité organisatrice.

Toutefois, la plupart des autorités organisatrices ont préféré ne pas fixer d'objectifs de lutte contre la fraude, à l'image de celles du Boulonnais ou de la Sambre.

Avec un taux de fraude de 1,02 % pour 19 462 voyageurs contrôlés en 2022, la première considère, en effet, que la fraude ne serait pas un enjeu. Toutefois, le taux de contrôle, qui s'élève à 0,58 % au cours de cet exercice, est extrêmement bas comparé aux autres autorités. Ainsi, entre 2018 et 2022, les taux de contrôles de la métropole de Lille s'élevaient à 2,5 % pour le volet préventif et étaient compris entre 1,7 % et 3,7 % pour le volet répressif.

Dans la Sambre, l'autorité organisatrice n'a pas piloté de politique globale de lutte contre la fraude, déclinée en moyens à mettre en œuvre et résultats à obtenir. Le contrat prévoyait uniquement un mécanisme d'intéressement à la lutte anti-fraude. Selon les données transmises par l'opérateur, le taux de contrôle moyen déclaré de 2,6 % sur la période 2018-2022 fait ressortir un taux de fraude apparent moyen de 1,61 %. Si le nombre d'usagers contrôlés est en forte baisse, le taux de fraude est, lui, en hausse continue.

Concernant le coût de la fraude, il n'est pas connu pour la quasi-totalité des autorités organisatrices qui ne sont pas passées à la gratuité intégrale de leurs réseaux. Il est, cependant, élevé pour la métropole de Lille qui a connu une perte de recettes commerciales de 54 M€ entre 2018 et 2022 qui s'est traduite par l'application de pénalités à l'encontre de l'exploitant du réseau s'élevant, au total, à 1,1 M€. De plus, le niveau des recettes liées au paiement des amendes est inférieur aux montants prévisionnels. Il en résulte, une perte de recettes de 0,92 M€.

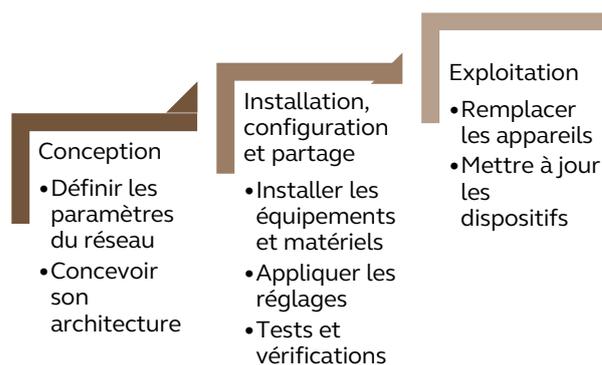
Concernant les transports de la Sambre, si le coût de la fraude n'a pas été estimé, compte tenu de données manquant de fiabilité, le montant non recouvré des amendes a représenté 0,54 M€ entre 2018 et 2022. Le niveau des recettes d'infraction perçues est inférieur aux montants prévisionnels.

3. Anticiper les dépenses d'entretien et de renouvellement des matériels

Comme pour le fonctionnement courant, l'exploitation du service public de transport entraîne des dépenses d'investissement pour, par exemple, l'achat de bus ou la réfection des voies de circulation.

En la matière, 210 € par habitant ont été investis chaque année par les autorités organisatrices. Le niveau de dépenses y est très hétérogène : de 29 € par an et habitant pour le Soissonnais à 348 € pour la métropole de Lille et 463 € à Amiens. La situation financière, parfois fortement dégradée, et l'état du parc de bus et du réseau de transport sont les principales causes de ces écarts.

Schéma n° 8 : Gérer un réseau



Source : chambre régionale des comptes.

Aussi, une politique d'investissement adaptée, qu'il s'agisse de l'entretien ou de l'acquisition de nouveaux matériels, est indispensable au bon fonctionnement du service public de transport. Or, très peu d'autorités organisatrices de la mobilité connaissent l'état de leurs équipements et de leurs besoins d'investissement.

À titre d'illustration, le Sitac, pour le Calaisis, est dans l'incapacité de justifier la réalité physique de son inventaire comptable et ignore la répartition de son matériel avec l'exploitant de son réseau.

Cette carence est également constatée au sein de la communauté urbaine de Dunkerque où il est impossible de savoir, au sein de son inventaire comptable des biens, quels véhicules ont été mis à disposition et sont encore en circulation et, *a contrario*, lesquels devront être retirés du circuit. Pour sa part, Artois Mobilités, dont l'inventaire n'offre pas une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière, admet ne pas placer le suivi de son patrimoine en tête de ses priorités.

Néanmoins, certaines autorités contrôlées réussissent à suivre l'état de leurs équipements. Par exemple, la métropole amiénoise a pris l'initiative de réaliser un audit d'évaluation des véhicules mis à disposition du délégataire. Ces opérations ont donné lieu à la formalisation d'un rapport précis, détaillant la nature du parc, leur ancienneté, kilométrage et état.

Les objectifs de décarbonation du secteur obligent les autorités organisatrices à revoir leurs matériels. Nombreuses sont celles qui optent pour des bus hybrides, électriques voire au biogaz et, bien souvent, à haut niveau de service. Or, les coûts d'acquisition et d'entretien induits par ce verdissement de la flotte de matériel roulant sont majorés par rapport à un bus thermique classique.

Artois Mobilités a investi 137 M€ sur la période 2019 à 2023, dont 118 M€ pour l'achat de 32 bus hybrides et 18 bus électriques. Le coût d'un bus diesel est d'environ 0,25 M€, celui d'un bus hybride, de 0,45 M€, et celui d'un bus électrique, de 0,75 M€, soit le triple d'une motorisation thermique. Le syndicat s'est également engagé dans la technologie de l'hydrogène dans le cadre de son projet de transport en commun en site propre : acquisition d'une station de rechargement au biogaz (4,5 M€) et de six bus (4,3 M€).

L'élaboration d'une programmation pluriannuelle de renouvellement de la

flotte de bus et d'une réelle stratégie d'investissement est nécessaire face au tarissement des sources de financement.

Pourtant, peu d'autorités organisatrices, parmi celles contrôlées, anticipent et préparent leurs investissements futurs.

La communauté du Boulonnais ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement et les rapports d'orientations budgétaires annuels se bornent à mentionner quelques grandes masses sans constituer une réelle stratégie d'investissement pour les prochaines années.

Amiens Métropole souffre du même manque : elle n'est pas en mesure de produire un document de prospective ou de planification des investissements à venir concernant le renouvellement du parc de bus. La connaissance fine dont elle dispose, quant à l'état de son parc, rendrait pourtant possible une véritable programmation pluriannuelle du renouvellement des bus qui, en l'espèce, sont vieillissants.

Pareillement, l'autorité organisatrice du Calaisis ne programme pas ses dépenses d'investissement, notamment le remplacement de son matériel roulant. La location de bus, plutôt que leur acquisition, illustre cette absence de stratégie clairement établie.

Cette situation est doublement problématique. D'une part, en l'absence de stratégie d'entretien et de renouvellement du parc de bus, l'autorité organisatrice risque de voir ses équipements se dégrader et devenir obsolètes et inutilisables. En sus de ne pas satisfaire aux obligations de renouvellement du matériel roulant, la qualité du service est donc susceptible de se dégrader, de même que sa situation financière.

Ainsi, dans le Soissonnais, l'autorité organisatrice est confrontée à l'obsolescence de ses véhicules, acquis entre 2006 et 2013.

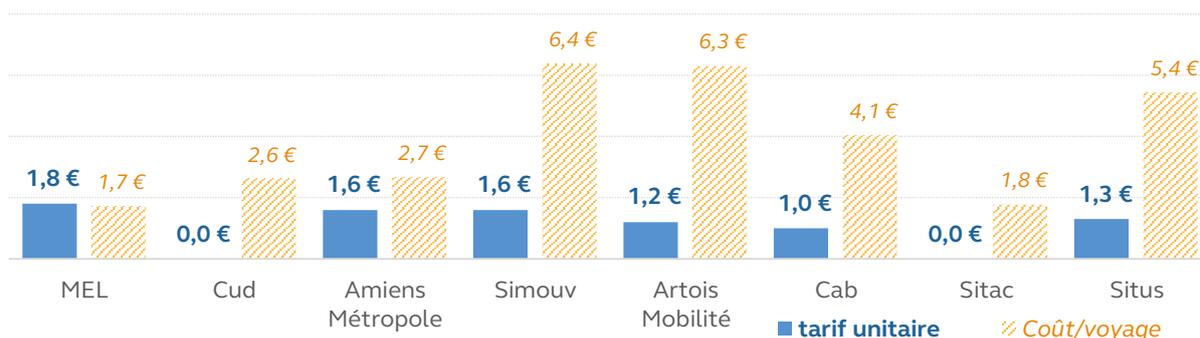
B. Être transparent sur qui paie quoi

La part de financement public dans les transports est très élevée par rapport à d'autres services publics locaux industriels et commerciaux. Ceci s'explique d'abord parce que certains types de transports nécessitent un réseau à part entière et donc des travaux et des investissements lourds, ce qui rend très difficile un remboursement à partir des seuls billets.

De plus, ces transports publics n'atteignent leurs objectifs sociaux que s'ils sont utilisés, ce qui suppose des incitations en ce sens auprès des usagers. La principale est le prix du billet, lequel n'est jamais à la hauteur du coût du service public concerné, pas même le tarif normal appliqué aux actifs qui est subventionné. Il existe de nombreux tarifs sociaux et aucune catégorie défavorisée ne paie le même tarif.

Même les actifs voient leurs cartes de transport pour moitié payée par leurs employeurs. Ces derniers sont ainsi les premiers contributeurs-financeurs du service public de transport, puisque le versement mobilité, imposition payée par les employeurs publics et privés, représente, et de loin, la première ressource des autorités organisatrices.

Graphique n° 9 : Tarif unitaire (sans réduction) des autorités contrôlées, au 10 janvier 2025



Source : chambre régionale des comptes.

1. Un modèle de financement qui repose d'abord sur les employeurs

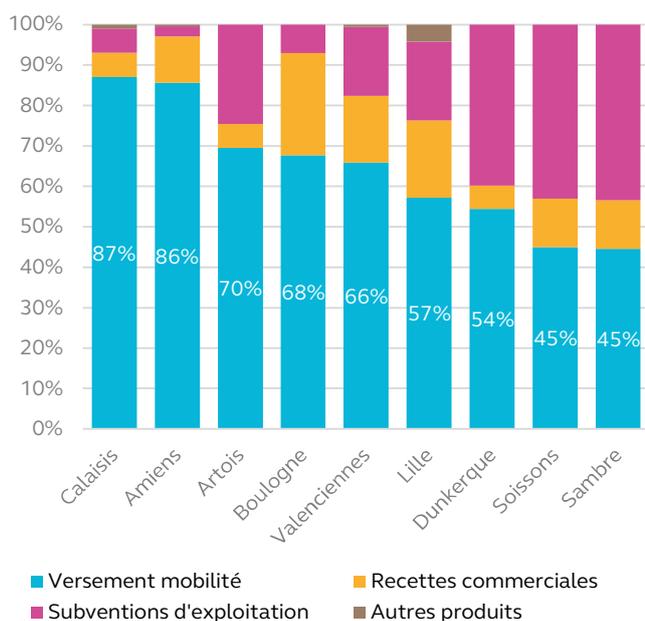
Le poids du versement mobilité dans le financement des transports en fait un pilier du modèle économique de la mobilité des autorités organisatrices pour assurer leur fonctionnement et poursuivre les investissements.

Ainsi, entre 2018 et 2022, le versement mobilité a représenté, en moyenne annuelle, 57,2 % des recettes de fonctionnement du budget « Transports » de la métropole lilloise, soit 10 points de plus que le montant moyen versé aux autorités organisatrices en 2019.

Sur la même période, la part du versement mobilité dans les ressources liées à l'exploitation des transports est encore plus importante pour les autres autorités organisatrices. Elle représente, notamment, près de 66 % des recettes d'exploitation dans le Boulonnais, 70 % pour Artois Mobilités et 85 % pour Amiens Métropole.

Ce constat vaut aussi pour les autorités ayant opté pour la gratuité de leurs transports publics. Le versement mobilité pèse 56 % des produits de gestion de la communauté urbaine de Dunkerque et la quasi-totalité des produits dans le Calais.

Graphique n° 10 : Sources de financement de la mobilité (moyenne 2018 à 2022)



Source : chambre régionale des comptes.

Si l'instauration et la fixation du taux du versement mobilité relèvent des autorités organisatrices, leurs marges de manœuvre sont souvent limitées, compte tenu du plafonnement de cette contribution obligatoire.

En effet, la quasi-totalité d'entre elles appliquent déjà le taux plafond prévu par la loi qui varie entre 0,55 % à 2 % en fonction, notamment, de leur taille en population desservie, de leur statut et de leur composition.

Ainsi, le taux fixé dans le Soissonnais est de 0,6 %, taux maximal autorisé pour les autorités dont le seuil de population est inférieur à 100 000 habitants. Il s'élève à 1,25 % pour le Boulonnais et à 2 % pour la communauté urbaine de Dunkerque, Amiens métropole et la métropole de Lille.

2. Des usagers qui ne paient qu'une part modeste, quelles que soient les tarifications

Dans le cadre de l'exploitation des réseaux de transports publics, les autorités organisatrices ont, le plus souvent, passé

Le versement mobilité

Régi par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales, le versement mobilité (anciennement « versement transport ») est une contribution patronale destinée à financer les transports en commun dans les régions, les départements et les intercommunalités.

Il est assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés de 11 salariés et plus (à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et des associations intermédiaires) situés dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice.

Selon un [rapport du Sénat](#) du 4 juillet 2023 sur le mode de financement des autorités organisatrices, le versement mobilité représente, en moyenne, 47 % de leurs ressources en 2019 (hors emprunt).

Son taux dépend de paramètres définis à l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, notamment :

- de la population de l'autorité organisatrice,
- de l'offre de transport (majoration pour les autorités de plus de 50 000 habitants avec un service de transport en commun en site propre),
- de la nature de l'autorité (si c'est une intercommunalité ou en contient une),
- de la présence d'au moins une commune touristique.

avec leurs opérateurs des contrats qui prévoient que le délégataire encaisse les recettes auprès des usagers des transports publics et les leur reverse.

Les recettes commerciales de ces réseaux, qui traduisent la contribution des usagers au financement de la mobilité, n'en représentent cependant, qu'une part minoritaire, et parfois très faible.

Ainsi, ces recettes ne concourent qu'à hauteur de 6 % au financement du service d'Artois mobilités et à 7 % pour les transports du Boulonnais. Celles reversées à Amiens métropole par son délégataire représentent 11 % en moyenne des produits de gestion ; ce qui résulte, pour une large part, de la tarification sociale en place. La part des recettes commerciales est identique dans le Soissonnais.

Pour les autorités qui ont mis en place des dispositifs de gratuité partielle pour la mobilité des jeunes, la part de ces recettes est légèrement plus importante. Elle atteint 17 % des produits d'exploitation du Simouv dans le Valenciennais et 19 % dans la métropole lilloise. Pour cette dernière, le rapprochement des recettes de la tarification et du coût total d'exploitation des transports montre que la production kilométrique n'était répercutée qu'à hauteur de 28 % sur l'usager en 2022.

Enfin, s'agissant des autorités qui ont mis en place la gratuité totale de leur réseau, comme la communauté urbaine de Dunkerque, elles ne perçoivent logiquement plus de recettes commerciales à compter de ce basculement. Pour le syndicat des transports du Calais, qui a décidé de la gratuité totale à compter du 1^{er} janvier 2020, les recettes tarifaires ne représentaient que 11 % des produits d'exploitation à cette date.

Ainsi, malgré d'importantes divergences de grilles tarifaires entre autorités organisatrices, le niveau de contribution des usagers reste globalement très limité.

3. Un cycle d'exploitation équilibré grâce aux subventions

Compte tenu du faible niveau des recettes commerciales, les principales ressources des autorités organisatrices, après le versement mobilité, sont d'abord issues de subventions d'exploitation. Celles-ci peuvent être versées par l'État, par la région pour le transport scolaire, ou provenir de contributions des communes ou des intercommunalités membres pour un syndicat de transports.

Entre 2018 et 2022, les subventions et les participations des collectivités représentent

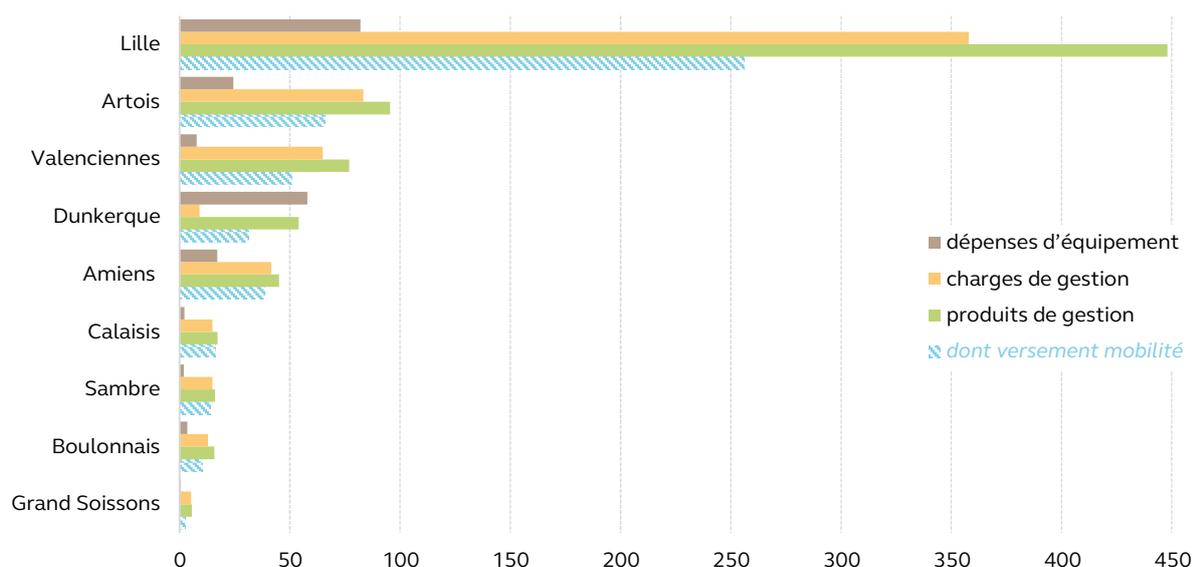
en moyenne près de 44 % des recettes totales du syndicat du Soissonnais, soit un niveau équivalent au versement mobilité. Ces contributions proviennent essentiellement de la région et des communes et intercommunalités adhérentes. Elles représentent 24,5 % des ressources d'Artois mobilités et 17 % des ressources du Simouv. Concernant le Calais, elles restent limitées en dépit du passage à la gratuité totale des transports publics (seulement 10 % de ses ressources).

Lorsque les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement liées aux transports sont retracées dans un budget annexe *ad hoc*, le cycle d'exploitation s'équilibre le plus souvent grâce à la subvention versée par le budget principal.

C'est notamment le cas du budget annexe « Transports » de la communauté urbaine de Dunkerque. Entre 2018 et 2022, la subvention du budget principal représente le deuxième produit (39 %) après le versement mobilité, en raison de la disparition de ses recettes commerciales avec la gratuité totale de son réseau.

De son côté, la métropole lilloise a bénéficié d'un versement du budget principal représentant, en moyenne, 19,5 % du financement de la mobilité, soit un peu plus que les recettes commerciales reversées par l'exploitant du service. En ce qui concerne la communauté du Boulonnais, la subvention du budget principal représente plus des deux tiers des subventions d'exploitation perçues, soit 17 % en moyenne de ses recettes. En revanche, en ce qui concerne Amiens Métropole, seulement 2,7 % des produits du budget annexe « Transports » correspondent aux subventions d'exploitation provenant pour l'essentiel du budget principal.

Graphique n° 11 : Montants annuels des budgets de mobilité contrôlés (en M€)



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs des entités contrôlées.

Note : montants moyens en millions d'euros par année sur la période contrôlée.

C. Se saisir de tous les enjeux de la gratuité

Fin 2023, 464 communes françaises, représentant environ 2 millions d'habitants, étaient concernées par la gratuité des transports urbains selon l'[Observatoire des villes du transport gratuit](#). Les motivations pour ne pas faire payer l'usager pour le service rendu, choix politique par excellence, peuvent être sociales, environnementales ou même économiques, pour favoriser l'attractivité des centres-villes.

Pour autant, la gratuité affichée, partielle ou totale, n'est qu'apparente et ne concerne que les usagers. Les autorités organisatrices doivent en effet trouver d'autres leviers de financement dès lors qu'elles se privent des produits de la vente des titres de transport. Il leur est d'ailleurs difficile d'adopter la gratuité quand les recettes tarifaires restent significatives dans le budget transport.

Elles doivent de même bien préparer ce bouleversement du modèle de gestion. Supprimer la tarification a pour conséquence de faire reposer le financement du service sur les prélèvements obligatoires : l'usager ne paye plus et seul le contribuable, personne physique ou morale, finance le service. De plus, si le service est délégué, l'exploitant doit continuer à supporter un risque d'exploitation réel malgré l'absence en tout ou partie des recettes commerciales.

Si les transports publics deviennent gratuits, la billettique est supprimée, ce qui fait disparaître les données statistiques en provenance de celle-ci. Le passage à la gratuité suppose donc d'avoir mis en place préalablement un dispositif de comptage automatique des voyageurs. De plus, la gratuité ne fait pas baisser le coût des transports urbains car ce qui est économisé sur la vente des billets, la perception et le contrôle est limité alors que l'offre doit *a priori* se renforcer en parallèle, ce qui a un coût.

Dans tous les cas, ce changement de modèle est difficilement réversible, notamment en termes d'acceptabilité par les usagers.

1. La gratuité a un coût

Presque toutes les autorités organisatrices contrôlées ont mis en place des mesures de gratuité partielle ou permanente, sur la base de différents critères.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la métropole lilloise a rendu gratuit l'accès aux transports pour les jeunes de moins de 18 ans résidant sur son territoire. Autre type de gratuité partielle : les trajets effectués les dimanches et jours fériés sont gratuits dans le Boulonnais, quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur.

Le modèle est identique dans l'Amiénois avec une gratuité tous les samedis et une navette « cœur de ville » en libre accès. Il existe aussi des actions de gratuité ponctuelles, à l'image de la semaine européenne de la mobilité dans la Sambre ou lors des pics de pollution à Lille.

À l'époque de son passage à la gratuité totale, le 1^{er} septembre 2018, Dunkerque est devenue la plus grande ville d'Europe à offrir les transports gratuits pour tous, sans condition limitative, c'est-à-dire sans carte de transport, ni d'obligation de résidence sur le territoire.

Le syndicat du Calaisis a rapidement emboîté le pas en permettant l'utilisation gratuite, et pour tous, de son réseau de transport urbain en 2020. Plus récemment, Artois Mobilités a décidé de la gratuité totale des transports à compter du 1^{er} janvier 2026.

Pour l'utilisateur / consommateur final, la gratuité des transports en commun signifie une disparition du prix du service. En revanche, qu'elle soit partielle ou totale, la gratuité a un coût pour les finances publiques, et donc pour les contribuables, c'est-à-dire les ménages et les employeurs.

De fait, la gratuité induit une perte de recettes pour l'autorité organisatrice et, selon le mode de gestion retenu, une compensation financière versée à l'exploitant du réseau. À titre d'illustration, le coût des mesures de gratuité de la Métropole Européenne de Lille se chiffre à

28,9 M€ de recettes tarifaires en moins et 1,5 M€ de charges supplémentaires consécutives à la hausse de la fréquentation.

Ce double effet de moindres recettes tarifaires et de surcharges d'exploitation pour absorber le surplus de fréquentation est particulièrement observable dans le cadre de la gratuité totale. Ainsi, la gratuité du réseau de Calais a induit une perte de recettes de 3 M€, malgré une compensation financière des collectivités membres du syndicat, et une majoration de 1,4 M€ par an des charges courantes sous l'effet d'une hausse de la fréquentation de 84 % depuis 2019. Cette politique tarifaire a également nécessité des dépenses d'investissement supplémentaires de 6,6 M€. De son côté, Artois Mobilités estime que la gratuité coûterait 10 M€ par an en dépenses de fonctionnement et la même somme en investissement.

2. Le passage à la gratuité, même partielle, se prépare

La gratuité partielle, et surtout, permanente, doit être préparée et ses effets, sur les finances et sur la population, anticipés. Or, les autorités contrôlées n'ont pas toutes le même degré de préparation.

La communauté urbaine de Dunkerque a, dès 2015, réalisé une concertation préalable et diverses analyses dans la perspective d'un passage à la gratuité totale plus de trois ans après. Cette entrée dans la gratuité a été progressive avec une extension, par paliers successifs, des mesures de gratuité jusqu'à concerner l'ensemble de la population. De plus, le plan d'organisation des mobilités sur le territoire intégrait la question de la gratuité dans ses objectifs généraux et opérationnels. Il prévoyait, par exemple, de mesurer qualitativement et quantitativement l'impact de gratuité et de suivre, en temps réel, l'évolution de la fréquentation. Cela a été fait par diverses études ex-post qui ont permis de documenter les effets de la restructuration du réseau et du passage à la gratuité totale

sur les habitudes et les pratiques des habitants du territoire.

À l'inverse, la préparation de la gratuité totale dans le Calaisis a été plus approximative. La stratégie de l'autorité organisatrice n'a pas été adaptée et le plan d'organisation des mobilités est resté muet quant aux impacts de cette politique tarifaire. Pareillement, les études préalables ont été insuffisantes, ou réalisées avec une méthodologie fragile, quand les bilans *a posteriori* sont inexistants. Les besoins des usagers, et l'adaptation du réseau de transport en découlant, sont restés méconnus alors qu'il s'agit pourtant d'une des missions de l'autorité organisatrice. Ainsi, confier, en grande partie, la préparation de la gratuité au délégataire du service a obéré la capacité de l'autorité à se saisir des enjeux d'adaptation de l'offre ou de la prise en compte des besoins des usagers.

Pour sa part, Artois Mobilités est dans une situation intermédiaire : la gratuité totale du réseau fait l'objet de réflexions de longue date même si le sujet n'est pas pour le moment au cœur de sa stratégie ou de ses objectifs de politique publique.

La gratuité partielle et totale nécessite également une restructuration du réseau de transport (c'est-à-dire des arrêts, des lignes et caractéristiques des bus).

À cet égard, Dunkerque semble avoir relevé le défi. La gratuité s'inscrivait dans un projet global d'aménagement du cœur de l'agglomération. Un réseau plus équilibré, en élargissant, notamment, la desserte à haute fréquence et en direction des zones plus fragiles socialement et économiquement, a été mis en place.

Bonne pratique 4 : en cas de passage à la gratuité permanente, bien le préparer

 <p>Pourquoi est-ce important ?</p>	<p>La gratuité permanente a un coût important pour les finances publiques et donc les contribuables.</p> <p>Elle entraîne une modification substantielle des besoins, de la fréquentation et de structure du réseau.</p> <p>Elle soulève des questions juridique et fiscale complexes.</p>
 <p>À quoi cela va-t-il servir ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - faire en sorte que les usagers se saisissent de la gratuité ; - anticiper les coûts afin de maintenir la qualité du service ; - prévenir les risques juridiques induits par la gratuité.
 <p>Comment procéder ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - conduire plusieurs études préalables afin d'apprécier la faisabilité et les impacts de cette politique pour ensuite décider de s'engager, ou non dans une gratuité permanente ; - intégrer la gratuité dans une stratégie globale, déclinée dans le plan de mobilité, afin de repenser le réseau et l'offre ; - évaluer les effets de la gratuité pour décider de son maintien.
 <p>Facteurs de réussite</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Anticiper, préparer et dialoguer avec l'ensemble des acteurs ; → Mettre l'utilisateur au cœur de la réflexion car c'est lui qui utilise les bus ; → Sécuriser le modèle d'exploitation auprès de l'administration ; → Agir en toute indépendance de l'exploitant du réseau afin de répondre à ses propres enjeux et non uniquement à ceux du délégataire.

Source : chambre régionale des comptes.

3. La gratuité permanente rend l'optimisation fiscale plus incertaine

La mise en œuvre de la gratuité totale des transports urbains bouleverse le régime fiscal de l'autorité concernée. Cette dernière assure, en effet, au regard des dispositions du code des transports, un service public industriel et commercial. Or, avec la mise en place d'une gratuité permanente, le « prix » disparaît.

L'encaissement de recettes commerciales, frappées de la taxe sur la valeur ajoutée, permettait à l'autorité de bénéficier d'une exonération de cette taxe sur ses dépenses. Or, la gratuité totale est synonyme de disparition des recettes commerciales : les autorités organisatrices ne sont donc plus, en principe, exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette exonération représentait une économie annuelle de 7 M€ pour le Simouv. À Calais, celle-ci permettait d'économiser 1,6 M€ par an sur le fonctionnement et 1,8 M€ sur les investissements, soit des montants supérieurs à la capacité d'autofinancement brute du syndicat et donc stratégiques pour son équilibre financier.

Les autorités organisatrices ont imaginé différents montages juridico-financiers afin de conserver ce droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée. Cependant, toutes font face à des difficultés quant à la solidité de leur modèle d'optimisation fiscale.

Le régime de gratuité semble difficilement compatible avec le maintien régulier d'une déduction de la taxe sur la valeur ajoutée. En voulant financer une partie du coût de la gratuité totale par des économies d'impôts, les autorités organisatrices s'exposent à des risques importants qu'elles ne maîtrisent pas.

Pour maintenir cette dispense « *essentielle pour sa stabilité financière* », Dunkerque a revu son modèle d'exploitation, passant d'une régie intéressée à un affermage.

En mettant à disposition du délégataire des équipements, contre redevance non-symbolique et non-dérisoire, elle continuait d'encaisser des recettes assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée. Elle conservait donc son droit à déduction, comme confirmé par l'administration fiscale.

Néanmoins, le choix de l'affermage a fortement réduit le risque d'exploitation transféré au délégataire. En raison de la gratuité, ce dernier ne se rémunère plus par l'encaissement des recettes tarifaires mais par la perception de deux contributions. Sa rémunération est donc peu soumise à l'aléa économique, contrairement au principe d'un affermage où le délégataire se rémunère par la vente d'une prestation.

Ces constats conduisent à réinterroger ce mode de gestion du service, qui apparaît désormais inconciliable avec le régime fiscal choisi.

Quel que soit le modèle retenu pour un service public délégué, l'entreprise qui en a la charge quotidienne est censé supporter un risque lié à son exploitation et une réelle exposition aux aléas du marché, à défaut de quoi, le contrat pourrait être requalifié par le juge.

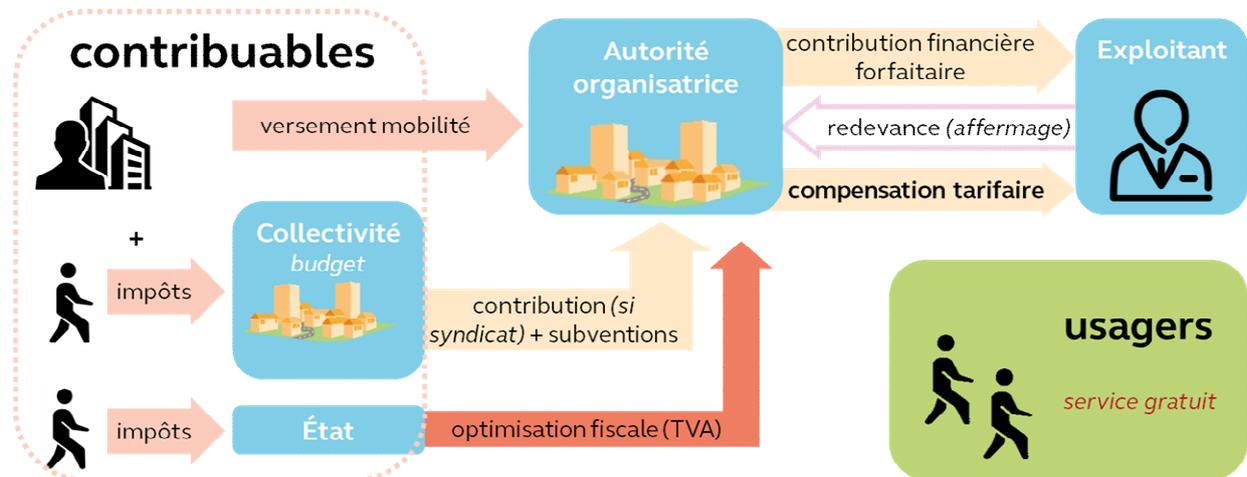
La situation est encore plus fragile dans le Calaisis. Pour conserver son exonération, le syndicat a considéré que les compensations financières de la gratuité reçues sont équivalentes à des recettes commerciales. Néanmoins, cette optimisation fiscale n'a pas été validée par l'administration fiscale, restée silencieuse face à la demande de rescrit du syndicat.

En conséquence, le montage fiscal demeure incertain et le syndicat reste exposé à un risque de redressement fiscal si l'administration venait à considérer que les compensations financières de la gratuité reçues ne produisent pas les mêmes effets que des recettes tarifaires et que la théorie du complément de prix ne saurait s'appliquer.

Ces difficultés doivent inciter les autorités organisatrices de la mobilité à bien réfléchir avant de lancer la gratuité totale de leur réseau, notamment en analysant au préalable tous les enjeux juridiques et financiers de ce basculement pour en peser les avantages et les inconvénients.

Au-delà, les montages en question, qui visent à optimiser la fiscalité, impliquent indirectement de faire prendre en charge par l'État une partie du financement du service local, devenu gratuit, de transport urbain.

Schéma n° 9 : Financement simplifié d'un service public de transport en gratuité totale



Source : chambre régionale des comptes

GLOSSAIRE

Autorité organisatrice de la mobilité	Institution créée dans le cadre de la Loi d'orientation des mobilités en 2019 et chargée de l'organisation et de la coordination des différents modes de transport public sur un territoire.
Arrêt	Lieu où s'effectuent les échanges de voyageurs (montée et/ou descente).
Cerema	Établissement public chargé d'accompagner l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.
Course	Trajet constitué d'une suite d'arrêts identifiés, parcours à un horaire donné, entre deux terminus d'une même ligne de bus.
Déplacement	Ensemble de voyages consécutifs (même réduit à un) effectués entre un lieu origine et une destination sans autre interruption que frontalières. Un aller-retour vaut deux déplacements.
DSP	Délégation de service public.
Intermodalité	Utilisation de plusieurs modes de transport au cours d'un même déplacement.
Kilomètres par habitant	Rapport, pour une année donnée, entre le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules de transport public et le nombre d'habitants desservis (Cerema). Il s'agit d'un ratio rendant compte de l'offre de transport.
Loi LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982).
Loi LOM	Loi d'orientation des mobilités (loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019).
Mobilité urbaine	Ensemble des déplacements effectués dans un environnement urbain par tous les moyens de transport.
Multimodalité	Présence de plusieurs modes de transport différents entre deux lieux.
PDM	Plan de mobilité.
PDMS	Plan de mobilité simplifié.
Schéma de cohérence territoriale	Outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il est obligatoire depuis la Loi solidarité et renouvellement urbains de 2000 pour les intercommunalités de plus de 50 000 habitants.
Trajet	Espace à parcourir pour aller d'un point à un autre.
Transport de voyageurs	Tout mouvement de voyageurs à bord d'un mode de transport quel qu'il soit : ferroviaire, routier, maritime, aérien, etc. Il se mesure en voyageurs-kilomètres ou, sur un trajet donné, en nombre de voyageurs.
Voyage	Sous-ensemble d'un déplacement effectué avec le même véhicule de transport.
Voyages par habitant	Rapport, pour une année donnée, entre le nombre de voyages réalisés et le nombre d'habitants desservis. Il s'agit d'un ratio rendant compte de l'usage ou de l'attractivité du réseau.
Voyageur-kilomètre	Unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.
Versement mobilité	Contribution obligatoire perçue sur la masse salariale des employeurs (privés comme publics) pour financer les transports en commun d'une ville.

RÉFÉRENCES

Contrôles réalisés par la chambre

- [Syndicat intercommunal de mobilité et d'organisation urbaine du Valenciennois \(Simouv\)](#), juin 2023
- [Communauté d'agglomération « Amiens métropole » \(Cahier n° 2 – enquête régionale\)](#), mai 2024
- [Communauté d'agglomération du Boulonnais](#), juillet 2024
- [Syndicat des transports urbains de l'agglomération du Calais \(Sitac\)](#), juillet 2024
- [Syndicat mixte de transports de la Sambre \(Sambre mobilités\)](#), juillet 2024
- [Métropole européenne de Lille](#), juillet 2024
- [Syndicat Intercommunal des Transports Urbains Soissonnais \(Situs\)](#), septembre 2024
- [Communauté urbaine de Dunkerque](#), mars 2025
- [Syndicat mixte des transports Artois mobilités](#), mars 2025

Autres publications des juridictions financières

- Rapport public thématique sur [Les transports publics urbains de voyageurs](#), Cour des comptes, avril 2015
- Rapport public thématique sur [Mobilité et accès à l'emploi, la région Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux](#), Cour des comptes, février 2021

Références externes

- Rapport du Sénat, [Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?](#), 2019
- Rapport du GART [Gratuité des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat](#), 2019
- [Rapport sur le modèle économique des transports collectifs](#), Philippe Duron, juillet 2021
- Observations définitives sur le groupe [Transdev](#), Cour des comptes, mai 2022

De plus en plus sources permettent de disposer d'informations en matière de mobilité :

- L'[Observatoire des territoires](#) ;
- Le [Catalogue interministériel de données géographiques](#) ;
- Les outils du [Cerema](#) et notamment le portail [France mobilités](#) ;
- Les sites du [Gart](#) et de l'[UTP](#).

Chambre régionale
des comptes
Hauts-de-France



Le présent rapport
est disponible sur le [site internet](#)
de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France.
