



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

ORLÉANS MÉTROPOLE TRANSPORTS URBAINS

LE SERVICE RENDU À L'USAGER

(Département du Loiret)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 15 octobre 2024.

Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025



ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION	10
1 LA STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE EN MATIÈRE DE MOBILITÉ	13
1.1 Un territoire métropolitain marqué par la périurbanisation.....	13
1.2 Un plan de déplacement urbain (PDU) portant l’ambition de diminuer l’empreinte carbone des déplacements.....	16
1.3 Une connaissance des pratiques de mobilité sur le territoire à consolider	17
2 L’OFFRE DE SERVICE AUX USAGERS	20
2.1 Un réseau réorganisé pour mieux répondre aux caractéristiques du territoire métropolitain	20
2.1.1 Une offre de mobilité évolutive	20
2.1.1.1 Une offre de mobilité diversifiée allant du transport lourd aux mobilités douces	20
2.1.1.2 Un réseau restructuré en 2022	22
2.1.1.3 Une offre de transports métropolitaine intégrée dans le tissu régional de transports interurbains	23
2.1.2 Le transport à la demande : une réponse au besoin de mobilité en zone périurbaine	24
2.1.2.1 Une offre de service renouvelée et renforcée qui trouve son public... ..	24
2.1.2.2 ... dont l’équilibre devra cependant faire l’objet d’une vigilance sur le long terme	26
2.2 Des efforts à poursuivre en matière d’accessibilité.....	27
2.2.1 Une mise en accessibilité des infrastructures du réseau à parachever	27
2.2.2 Un service à la demande pour les personnes à mobilité réduite de plus en plus sollicité	29
2.2.2.1 Un cadre contractuel mis en conformité avec les obligations légales	29
2.2.2.2 Une offre de service augmentée qui peine cependant à satisfaire une demande croissante.....	30
2.3 Une offre kilométrique ajustée suivant l’évolution du réseau.....	31
2.3.1 Une offre kilométrique réalisée en deçà des prévisions contractuelles.....	31
2.3.2 Une vitesse commerciale performante à maintenir	34
3 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU	36
3.1 Un dispositif de continuité du service adapté en cours de contrat	36
3.2 Un dispositif de suivi de la qualité de service renforcé.....	37
3.3 Des marges de progression encore importantes sur certains critères de qualité	37
3.4 La consultation des usagers sur l’offre de service.....	39
3.4.1 La création effective du comité des partenaires	39

3.4.2 L'appréciation portée par les usagers sur le service rendu.....	39
4 LA POLITIQUE TARIFAIRE.....	42
4.1 Une contribution de l'utilisateur au financement du service	42
4.1.1 Une contribution modérée de l'utilisateur	42
4.1.2 Des principes de tarification composites.....	44
4.2 Une politique tarifaire ciblant les jeunes et promouvant les mobilités douces.....	46
4.2.1 La volonté d'attirer et soutenir les jeunes usagers	46
4.2.2 La volonté de promouvoir l'usage du vélo par des tarifs attractifs	48
4.2.3 Une hausse des tarifs corrélée à l'inflation	49
4.3 Une grille tarifaire peu lisible.....	50
4.3.1 Des délibérations tarifaires dont le formalisme doit être amélioré	50
4.3.2 Une grille tarifaire foisonnante	51
4.4 La progression de l'offre billettique digitalisée parmi les canaux de distribution.....	52
5 LA PERFORMANCE COMMERCIALE DU RÉSEAU	55
5.1 Une fréquentation dont la trajectoire a été bouleversée par la crise sanitaire	55
5.1.1 La fréquentation globale s'avère moindre que celle anticipée lors de la conclusion du contrat.....	56
5.1.2 Un réseau fréquenté principalement par de jeunes abonnés	58
5.1.3 Une évolution modale de la fréquentation du réseau	60
5.2 La performance commerciale du tramway peine à remonter	61
5.3 De nouvelles méthodes de lutte contre la fraude.....	63
6 LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	66
6.1 Le verdissement du transport collectif s'inscrit dans la stratégie métropolitaine en matière d'atténuation du changement climatique.....	66
6.1.1 Le poids conséquent des transports routiers dans les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain	66
6.1.1.1 Les émissions de gaz polluants.....	66
6.1.1.2 Les émissions de gaz à effet de serre.....	67
6.1.2 Un objectif de verdissement développé au sein des différents documents programmatiques métropolitains	67
6.1.2.1 Le plan de déplacement urbain (PDU)	68
6.1.2.2 Le plan de protection de l'atmosphère	68
6.1.2.3 Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)	69
6.2 Des projets d'évolutions du réseau de transports urbains s'éloignant des ambitions initiales.....	69
6.2.1 Le choix d'un verdissement plus progressif de la flotte de bus	70
6.2.1.1 L'abandon du projet <i>e-bus</i> et le choix du mix énergétique au sein du parc.....	71
6.2.1.2 Le recours au biocarburant pour limiter les rejets de CO ₂	72
6.2.2 L'abandon du projet de téléphérique du quartier Interives	73

6.3 Le développement des mobilités douces	74
6.3.1 L'adoption d'un plan dédié au vélo.....	74
6.3.2 Une offre de services intégrée dans la DSP, aux résultats contrastés	75
ANNEXES.....	79

SYNTHÈSE

L'essentiel

Perturbé par la crise sanitaire, le réseau de transports collectifs de la métropole orléanaise retrouve progressivement sa situation d'avant la crise sanitaire. L'offre de mobilité a été restructurée pour mieux répondre aux spécificités du territoire, marquée par une périurbanisation croissante. Cette nouvelle offre trouve son public. Malgré un renforcement des exigences et des contrôles sur la qualité du service rendu, des marges de progression subsistent sur certains aspects. Enfin, tout en respectant ses obligations légales, la métropole a revu à la baisse son ambition de verdissement intégral du réseau de transports collectifs.

Le contrôle de la chambre a porté sur le contrat exécuté du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2024.

Une politique de mobilité verte dont l'ambition a été revue à la baisse

D'une superficie de 334 kilomètres carrés et comptant plus de 290 000 habitants, le territoire de la métropole orléanaise est marqué par une périurbanisation croissante. L'usage de la voiture individuelle y demeure important et génère une part conséquente des polluants atmosphériques et émissions de gaz à effet de serre. Aussi la métropole porte-t-elle une politique de mobilité visant à diminuer l'empreinte carbone des déplacements urbains en renforçant l'attractivité des transports collectifs et des mobilité douces.

Le programme de verdissement intégral de la flotte de bus du réseau des Transports de l'agglomération orléanaise (TAO) engagé en 2019 s'inscrivait dans ces objectifs. L'abandon du projet *e-bus* au profit d'un renouvellement reposant sur un mix énergétique et un calendrier moins contraint permet d'en diminuer le coût tout en respectant les prescriptions légales visant à décarboner les véhicules de transport. Si elle permet de maintenir une progression dans la réduction des gaz à effet de serre, cette évolution présente une incidence plus limitée sur les émissions de polluants atmosphériques.

Une trajectoire de la fréquentation durablement perturbée par la crise sanitaire

Après une période de croissance continue, la fréquentation du réseau TAO a subi les effets de la crise sanitaire dans les mêmes proportions qu'à l'échelle nationale, accusant un recul de 38 % en 2020. En 2023, la fréquentation n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise. Elle en est proche cependant et la dynamique observée depuis, laisse envisager un retour aux niveaux de fréquentation antérieurs d'ici la fin du contrat.

La crise sanitaire a généré des évolutions durables dans la fréquentation du réseau, dont les jeunes de moins de 26 ans sont désormais les premiers usagers, devançant les actifs dont les pratiques de mobilité ont évolué avec la prolongation du télétravail au-delà de la crise sanitaire.

De surcroît, les deux lignes de tramway affichent depuis 2020 un déficit de fréquentation qui n'était toujours pas résorbé en 2023, à offre kilométrique constante.

Une offre de mobilité renouvelée pour mieux répondre aux caractéristiques du territoire

Le réseau TAO a fait l'objet d'une restructuration en 2022, visant à dynamiser l'offre des lignes les plus fréquentées, améliorer les dessertes scolaires et mieux prendre en compte la problématique de mobilité spécifique aux zones périurbaines. Ce dernier objectif s'est notamment traduit par le renforcement du service RésaTAO de transport à la demande¹, dont la fréquentation a fortement augmenté. La métropole devra cependant rester vigilante sur son dimensionnement au sein de l'offre globale de mobilité. Celle-ci nécessite de trouver un équilibre subtil entre attractivité et performance du service, dans une logique de juste complémentarité avec les lignes régulières.

L'offre kilométrique prévue par le contrat a été ajustée à la hausse dans le cadre du déploiement du nouveau réseau, qui prévoit notamment une offre plus concentrée sur la période de pointe. Le délégataire n'arrive cependant pas à réaliser l'intégralité de l'offre sur la période, notamment en raison d'un sous-effectif chronique mais également d'événements dont il n'a pas la maîtrise.

Malgré les réalisations, les efforts doivent être poursuivis en matière d'accessibilité du réseau, notamment en élaborant un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) métropolitain, complémentaire des opérations de mise en conformité réalisées sur les infrastructures du réseau. Une démarche en ce sens a été lancée par la métropole en mars 2024.

Des marges de progression demeurent sur la qualité du service rendu

Nonobstant le renforcement par la métropole des exigences et du contrôle de la qualité du service rendu par l'exploitant, celui-ci reste en difficulté sur des aspects importants, tel le respect du niveau d'offre contractuelle, la ponctualité des bus, la disponibilité des services à la demande et le taux de fraude. À ce titre, il se voit appliquer, chaque année, les pénalités maximales prévues par le contrat.

Les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des usagers corroborent ces constats. La ponctualité et la disponibilité des services à la demande sont les principaux motifs d'insatisfaction.

La nécessaire simplification de la grille tarifaire

Comparativement à d'autres réseaux, les usagers du réseau TAO contribuent de façon modérée au financement du service de mobilité. Ces dernières années, la politique tarifaire de

¹ Le transport à la demande ou TAD étant une offre de transport public qui ne se déclenche que si au moins un usager a réservé son voyage.



la métropole a principalement visé à renforcer l'attractivité du réseau pour les jeunes usagers de moins de 26 ans, avec une harmonisation tarifaire à la baisse. La crise sanitaire ayant bouleversé la fréquentation du réseau, l'incidence des mesures tarifaires adoptées en 2019 est à ce jour difficilement mesurable sur la fréquentation des jeunes usagers.

Résultat d'ajouts hétérogènes successifs, la grille tarifaire est aujourd'hui peu lisible et nécessite d'être simplifiée pour permettre une meilleure lisibilité pour l'utilisateur. La métropole entend remédier à cette difficulté dans le cadre du contrat d'exploitation qui démarrera en 2025.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis deux recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil métropolitain, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Élaborer dans les plus brefs délais un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), conformément à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (p. 28).

Recommandation n° 2. : Simplifier la grille tarifaire afin de permettre une meilleure lisibilité pour l'utilisateur (p. 52).

Parmi les cinquante-huit compétences exercées par la métropole, la mobilité est la compétence dont la masse financière est la plus conséquente. En 2022, sur un budget global de 428,4 M€ dédié aux projets et actions de la métropole, dépenses de fonctionnement et d'investissement cumulées, la mobilité en représentait un tiers.

En sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, la métropole définit et planifie une politique de mobilité sur son territoire.

Le cadre juridique de l'organisation territoriale de la mobilité

Les attributions des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont précisées à l'article L. 1231-1-1 du code des transports. Elles sont compétentes pour organiser dans leur ressort territorial :

- des services réguliers de transport public de personnes ou des services à la demande ;
- des services de transport scolaire ;
- des services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées, par exemple : services de covoiturage, d'autopartage, de location de bicyclettes, etc. ;
- des services de mobilité solidaire ;
- des services de conseil en mobilité pour les personnes vulnérables et les employeurs ou les grands générateurs de flux (commerces, hôpitaux,..) ;
- des services de transport de marchandises ou de la logistique urbaine (organisation uniquement en cas de carence de l'offre privée).

Si les AOM sont compétentes pour exercer tous les services énumérés par la loi, elles choisissent les services qu'elles souhaitent mettre en place : leur compétence est donc globale mais s'exerce à la carte, en fonction des besoins locaux.

Les AOM dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou recoupant celles-ci doivent également élaborer un plan de mobilité, qui prend la suite du plan de déplacements urbains. Ce plan détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité.

L'action des AOM devant désormais s'inscrire dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain, le plan de mobilité vise également à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité. Le plan de mobilité doit en outre tenir compte d'autres outils de planification tels que, notamment, le plan climat-air-énergie (PCAET) ou le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En 2023, l'offre de services de mobilité de la métropole est constituée d'un réseau de transports urbains, d'un service de location de vélos courte et longue durée, ainsi que de services connexes tels des parcs de stationnement relais et des abris vélos sécurisés.

Le territoire métropolitain est desservi par :

- deux lignes de tramway traversant le territoire du nord au sud et d'est en ouest ;
- quarante-deux lignes de bus (dont seize à vocation scolaire) ;
- onze véhicules dédiés aux déplacements des personnes à mobilité réduite dans le cadre du service AccessTAO ;
- trente-huit véhicules de transport à la demande permettant de couvrir quatre zones peu denses dans le cadre du service RésaTAO.

Par ailleurs, trente-cinq stations pour la location de vélos en libre-service (360 vélos) sont déployées sur le territoire, qui compte également mille cinq cent vélos en location longue durée.

L'exploitation de ce réseau a été confiée par la métropole à l'entreprise Keolis, dans le cadre d'une délégation de service public en 2012, puis lors de son renouvellement en 2019.

À l'instar de toutes les collectivités ayant la qualité d'AOM, Orléans métropole doit assurer cette mission en conciliant différents enjeux, rappelés en 2023 par une mission sénatoriale d'information sur le financement des AOM², notamment ceux de l'équité territoriale, de l'entretien et la rénovation du réseau existant, tout en œuvrant à la transition écologique, dans un contexte de tension sur les finances dédiées aux services de mobilité.

Le présent cahier, restitue l'examen des services de mobilité sous l'angle du service rendu à l'utilisateur et de la prise en compte des enjeux environnementaux. Un premier cahier examine l'exploitation du réseau de transports de la métropole dans le cadre d'une gestion déléguée.

Parallèlement à ce contrôle portant sur l'action de l'autorité délégante, la chambre a également procédé également au contrôle des comptes du délégataire.

² Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, déposé le 4 juillet 2023.

1 LA STRATÉGIE MÉTROPOLITAINE EN MATIÈRE DE MOBILITÉ

1.1 Un territoire métropolitain marqué par la périurbanisation

Le territoire d'Orléans métropole s'étend sur une superficie de 334 kilomètres carrés où résident plus de 290 000 habitants, répartis sur 22 communes de tailles très différentes. Orléans, la ville centre, compte plus de 117 000 habitants, alors que 9 des 22 communes comptent moins de 5 000 habitants. La métropole est ainsi composée d'une diversité de territoires, allant de l'urbain au rural.

Le territoire métropolitain est réparti en trois superficies équivalentes : les espaces naturels, agricoles et urbanisés. L'étalement urbain est légèrement prédominant au nord de la Loire, qui regroupe 65 % des habitants et des emplois.

La structuration urbaine de la métropole s'est effectuée suivant les axes routiers nord-sud et est-ouest de la métropole à l'intersection desquels se situe la ville d'Orléans, avec une densité et une intensité urbaine dégressive à mesure de l'éloignement de la ville centre.

Le territoire métropolitain suit une structuration multipolaire et hiérarchisée selon trois échelles de centralité : le centre-ville d'Orléans avec sa concentration d'équipements, de commerces et d'activités, les pôles principaux regroupant des centres villes comportant un niveau d'équipements élevé ou un pôle d'activités de rayonnement intercommunal et enfin les pôles secondaires regroupant les centres-bourgs rayonnant sur deux ou trois autres communes avec un niveau d'équipements moyen³.

L'évolution démographique du territoire métropolitain confirme sa tendance à la périurbanisation depuis quelques années. Les secteurs situés en périphérie de la ville-centre et au-delà de la métropole dans les territoires de l'Orléanais⁴ voient leur population augmenter plus rapidement que celle d'Orléans. Ainsi, entre 2009 et 2020, la population d'Orléans a progressé de 3,4 % alors que celle de la métropole a augmenté de 6,7 %⁵, et de 6,4 %⁶ dans les territoires de l'Orléanais.

³ Plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) – Tome 1.

⁴ Les territoires de l'Orléanais comprennent la métropole et les intercommunalités voisines.

⁵ Insee - Évolution de la population de la ville d'Orléans et d'Orléans Métropole.

⁶ Site internet de l'agence d'urbanisme TOPOS.

Carte n° 2 : Structuration multipolaire autour des axes nord/sud - est/ouest



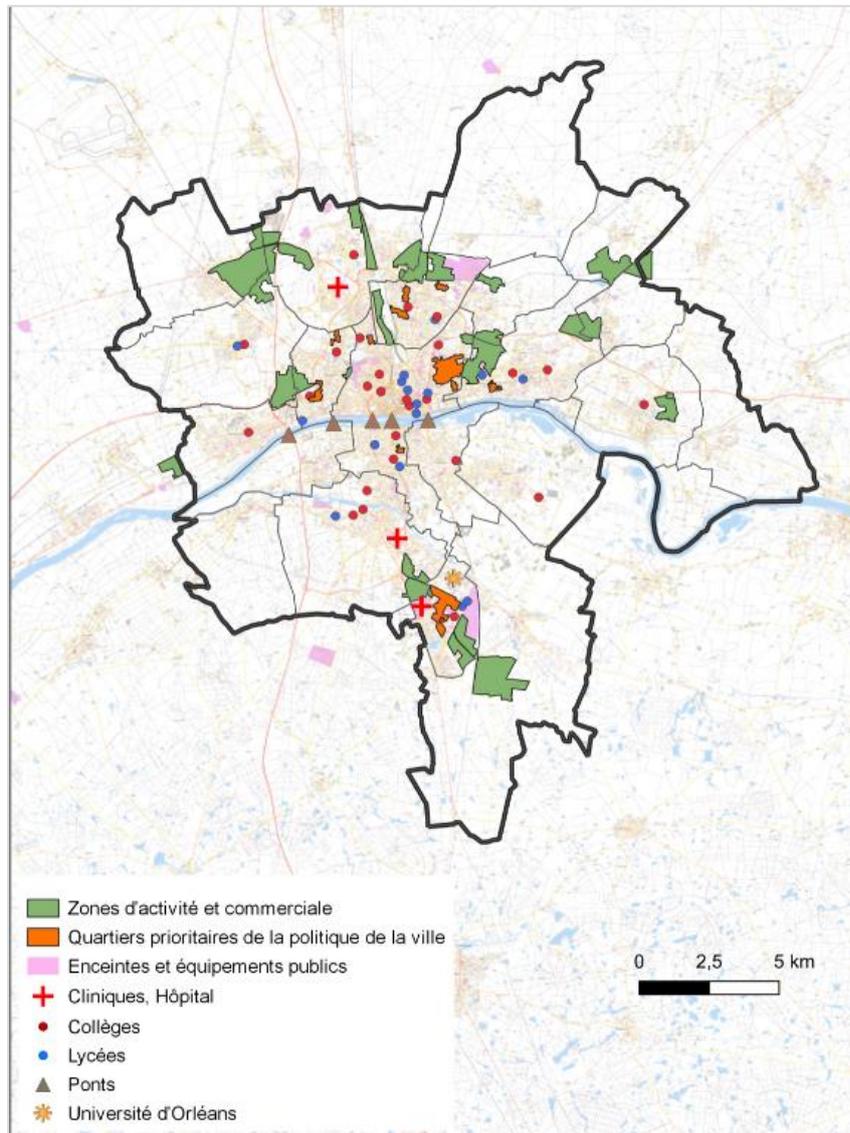
Source : Plan local d'urbanisme métropolitain

Les pôles générateurs de mobilité⁷ se répartissent de part et d'autre de la Loire sur le territoire métropolitain. Répartis sur différentes communes au nord de la Loire (principalement Orléans, Fleury les Aubrais, Saran, Saint-Jean-de-la-Ruelle et Saint-Jean-de-Braye), ces pôles sont concentrés sur le quartier orléanais de la Source au sud de la Loire.

Enclavé par les communes voisines de Saint-Cyr-en-Val et d'Olivet, ce quartier confère sa topographie particulière à la ville d'Orléans. Créé dans les années 1960 sur des terrains achetés à la commune de Saint-Cyr-en-Val, il concentre un nombre d'emplois et d'habitants important (22 000 habitants) et dispose d'infrastructures à vocation locale, régionale ou nationale. Il comprend une zone d'activités de plus de 68 hectares sur laquelle sont notamment implantés l'université d'Orléans, le centre hospitalier universitaire d'Orléans, un pôle scientifique et de nombreuses administrations. Situé à une dizaine de kilomètres du centre d'Orléans, il fait partie des dix quartiers prioritaires de la ville (QPV) de la métropole. Le rattachement au centre-ville de ce quartier, excentré mais constituant un pôle majeur de mobilités à l'échelle du territoire métropolitain, a notamment été l'élément structurant du tracé de la première ligne de tramway (A) de la métropole, mise en service en 2000, et desservant l'axe nord-sud du territoire métropolitain.

⁷ Zones d'habitat dense, entreprises, établissements scolaires, zones d'activités commerciales, équipements publics, gares, hôpitaux etc.

Carte n° 3 : Les pôles générateurs de mobilités sur la métropole d'Orléans



Source : CRC Centre-Val de Loire

Près d'un million de déplacements sont effectués au quotidien au sein de la métropole, tous modes de transports confondus. Ses habitants effectuent 90 % de leurs déplacements quotidiens au sein du territoire métropolitain. Ces déplacements sont réalisés principalement pour faire des achats (26 %), aller au travail (25 %), dans le cadre de loisirs ou de visites (20 %)⁸.

S'agissant des déplacements professionnels, en 2020⁹, le lieu de travail de 85 % des actifs métropolitains se situe sur le territoire de la métropole, contre 4 % en Ile de France, et 7 % dans les intercommunalités voisines de la métropole.

⁸ Révision du PDU – Synthèse du diagnostic.

⁹ Site internet de l'agence d'urbanisme TOPOS, chiffres 2020 Mobilité – cadrage.

Le mode de transport le plus utilisé reste la voiture, à laquelle les résidents de la métropole ont recours pour plus de la moitié de leurs déplacements. Son usage augmente à mesure de l'éloignement du centre d'Orléans. Elle est ainsi utilisée par 45 % des déplacements des orléanais, 60 % pour ceux des habitants de la première couronne et 69 % pour ceux de la deuxième couronne. Cette augmentation concentrique est en lien avec des distances souvent plus longues à parcourir et une offre en solutions de mobilités alternatives moins importante.

1.2 Un plan de déplacement urbain (PDU) portant l'ambition de diminuer l'empreinte carbone des déplacements

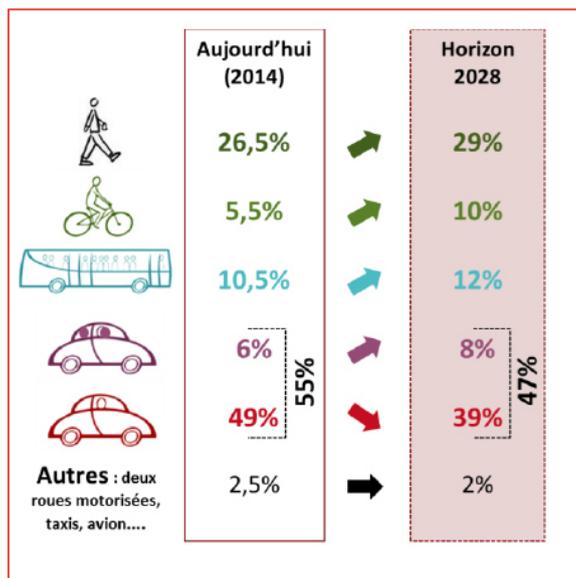
En sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité, il incombe à la métropole de définir et planifier une politique de mobilité sur son territoire.

Comprenant plus de 100 000 habitants, elle doit également élaborer un plan de mobilité¹⁰, qui succède au plan de déplacements urbains (PDU). Ce plan détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Il vise également à contribuer à la diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports, selon une trajectoire cohérente avec les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique, à la lutte contre la pollution de l'air et la pollution sonore ainsi qu'à la préservation de la biodiversité. Le plan de mobilité doit par ailleurs tenir compte d'autres outils de planification tels que, notamment, le plan climat-air-énergie (PCAET) ou le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La métropole a approuvé le 11 juillet 2019 un PDU pour la période 2019-2028, qui succède au PDU approuvé en 2008. Ce nouveau PDU porte pour principale ambition de diminuer l'empreinte carbone des déplacements au sein de la métropole. Il fixe à horizon 2028 trois principaux objectifs, qualifiés par la métropole « d'ambitieux mais réalistes » : diminuer l'usage de la voiture en passant sous la barre des 50 % le nombre de déplacements en voiture, augmenter de 20 % la fréquentation des transports collectifs, de 50 % les déplacements à vélo et de 15 % les déplacements à pieds, et limiter les impacts et nuisances liées aux véhicules motorisés. Le PDU vise à atteindre 5 % de véhicules propres dans le parc de véhicules circulant sur le territoire métropolitain.

¹⁰ Article L. 1214-1 du code des transports.

Schéma n° 1 : Évolution du nombre de déplacements et leur répartition par modes entre 2014 et 2028



Source : Plan de déplacement urbain (PDU) 2019-2028 approuvé le 11 juillet 2019

Il définit pour cela cinq axes stratégiques¹¹, dont l'un concerne spécifiquement les transports urbains.

Ces axes sont déclinés en actions et déclinaisons opérationnelles, pour lesquelles le PDU fixe un calendrier de réalisation, des modalités de pilotage, le financement, les principaux indicateurs de suivi ainsi qu'une cotation sur l'impact environnemental.

L'axe 2 du PDU portant l'objectif de renforcer l'attractivité des transports collectifs et des services de mobilité reprend les grands objectifs assignés par la métropole à son exploitant dans le cadre de la convention de DSP ayant démarré au 1^{er} janvier 2019 : améliorer l'efficacité du réseau de transport urbain, simplifier l'usage et améliorer l'image du réseau, faciliter l'intermodalité avec les réseaux de transports collectifs, développer les services à la mobilité, améliorer l'accessibilité du réseau de transports collectifs.

1.3 Une connaissance des pratiques de mobilité sur le territoire à consolider

Jusqu'en 2019, la métropole publiait chaque année un document retraçant les chiffres clés de la mobilité sur le territoire métropolitain. Ce document, qui quantifiait et analysait les

¹¹ Développer un meilleur partage de la voirie entre les modes de transport, qui favorise notamment les modes alternatifs, renforcer l'attractivité des transports collectifs et services de mobilité, accompagner les usagers et territoires vers une mobilité plus durable et innovante, limiter le recours à la voiture particulière en accompagnant les projets garantissant l'accessibilité multimodale, améliorer l'accessibilité du territoire au-delà la métropole en développant des coopérations inter-collectivités à l'échelle de l'aire urbaine.

principales évolutions des pratiques de mobilité et leurs impacts notamment dans les domaines de l'environnement et de la santé, s'appuyait sur les données de l'observatoire des déplacements et du PDU, mis en place en 2000 par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise¹².

Couvrant auparavant le seul territoire de l'agglomération orléanaise, le périmètre de cette agence d'urbanisme créée en 1976 a été élargi en 2019 au bassin orléanais, avec l'adhésion de six communautés de communes voisines et de deux Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR). La nouvelle agence d'urbanisme des Territoires de l'Orléanais (Topos) compte désormais neuf membres. Elle continue à administrer un observatoire de la mobilité qui publie chaque année les chiffres clés de la mobilité du territoire et inclut dans son programme de travail les études demandées par la métropole.

Pour approfondir sa connaissance des pratiques de mobilité sur son territoire, outre l'appui de l'agence Topos, la métropole s'est également dotée depuis 2021 d'un outil dédié à l'observation et au contrôle du réseau de transports à partir de l'exploitation des données issues du système d'aide à l'exploitation (SAE) utilisé par l'exploitant. Dans un premier temps confiée à la société Cit.io, cette mission est désormais assurée par la société Flowly, qui agrège dans une interface unique toutes les données issues du SAE, de la billettique, des applications supports des services de transports à la demande etc. Cet outil, dont la mise en service est prévue en 2024, doit permettre notamment de visualiser les données de fréquentation en temps réel, analyser les temps de parcours, simuler des offres alternatives en cas de perturbations etc.

La métropole a, par ailleurs, fait réaliser une enquête sur les parts modales à la fin de l'année 2023. Ses résultats permettent d'actualiser la connaissance des pratiques de mobilité à l'échelle métropolitaine, la dernière enquête de ce type datant de 2014 et ayant servi de support aux analyses produites dans le PDU adopté en 2019. Ils permettront ainsi de développer, en conséquence, les niveaux d'offres en transports en commun des prochaines années.

Enfin, dans le cadre du contrat d'exploitation du réseau de transports urbains, un certain nombre d'enquêtes sont réalisées par l'exploitant (notoriété, satisfaction, fraude, cf. partie 3.4.2 *infra*), dont les résultats contribuent à la connaissance des pratiques de mobilité.

Contrairement aux prescriptions de l'article L. 1231-8 du code des transports, la métropole n'a pas mis en place un compte relatif aux déplacements dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité sur le territoire métropolitain, les coûts pour l'usager et ceux qui en résultent pour la collectivité ni le service d'information aux usagers consacré à l'ensemble des modes de transports. Elle a cependant diligenté des études pour le déploiement d'une centrale de mobilité qui permettrait de proposer un concept répondant aux exigences du code des transports. La chambre invite la métropole à poursuivre les travaux permettant la mise en place du compte relatif aux déplacements et du service d'information aux usagers prévus par le code des transports.

¹² Définies à l'article L. 132-6 du code de l'urbanisme, les agences d'urbanisme sont des organismes partenariaux pouvant regrouper collectivités territoriales, EPCI et services de l'État et ayant pour mission de développer une expertise sur les différents domaines de l'urbanisme et du développement territorial. Elles peuvent prendre la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public (GIP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

D'une superficie de 334 kilomètres carrés et comptant plus de 290 000 habitants, le territoire de la métropole orléanaise se caractérise par une densité de population et une intensité urbaine dégressive à mesure de l'éloignement de la ville-centre. Bien qu'Orléans concentre plus d'un tiers des habitants du territoire métropolitain, les secteurs les moins denses ont aujourd'hui une évolution démographique dynamique, confirmant la périurbanisation du territoire.

La voiture individuelle reste le mode de transport le plus utilisé par les habitants du territoire. Pour inverser cette tendance, le plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en 2019 par la métropole pour la période 2019-2028, porte l'ambition de diminuer l'empreinte carbone des déplacements en incitant notamment à l'usage de modes de déplacements alternatifs. Dans la perspective de renforcer l'attractivité des transports collectifs, il décline les principaux objectifs assignés à l'exploitant du réseau TAO dans le cadre du contrat de délégation de service public couvrant la période 2019 à 2024. Dans cette optique, la métropole doit également consolider sa connaissance des pratiques de mobilité sur son territoire pour pouvoir développer en conséquence les niveaux d'offres de transports en commun des prochaines années.

2 L'OFFRE DE SERVICE AUX USAGERS

2.1 Un réseau réorganisé pour mieux répondre aux caractéristiques du territoire métropolitain

2.1.1 Une offre de mobilité évolutive

2.1.1.1 Une offre de mobilité diversifiée allant du transport lourd aux mobilités douces

Structuré autour de deux lignes de tramway traversant le territoire métropolitain du nord au sud (ligne A) depuis 2000 et d'est en ouest (ligne B¹³) depuis 2012, le réseau Transports de l'agglomération orléanaise (TAO) maille également le territoire métropolitain avec un réseau de bus. Ce réseau comprend :

- des lignes structurantes à l'échelle du territoire métropolitain, à fréquence forte et constante toute la journée et offrant un service de soirée ;
- des lignes standards offrant une desserte des cœurs de ville et un rabattement vers les axes forts ;
- des lignes de proximité, adaptées à la desserte d'un quartier ou d'une commune ;
- des lignes de bus express directes pour le centre-ville d'Orléans ;
- des lignes à vocation scolaire pour une desserte spécifique des établissements scolaires ;
- une ligne saisonnière ainsi qu'une navette fluviale pour la desserte de l'île Charlemagne (BatOLOire) ;
- des lignes dites événementielles (cf. infra).

Seize parcs de stationnement-relais jalonnent les deux lignes de tramway ou se situent à proximité de lignes de bus¹⁴, incitant à l'usage de modes de transport alternatifs à l'automobile pour une partie des trajets.

La métropole organise le transport scolaire dans son ressort territorial depuis le 1^{er} janvier 2019, date à laquelle la région Centre-Val de Loire lui a transféré la compétence dévolue aux régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹⁵.

¹³ La ligne B du tramway dessert la métropole d'est en ouest sur la rive nord de la Loire, en zone non inondable.

¹⁴ Douze sont répartis sur les deux lignes de tramway et quatre sont situés à proximité d'un arrêt de bus.

¹⁵ Article L.3111-1 du code des transports. La convention passée entre la région Centre-Val de Loire et Orléans métropole le 20 décembre 2018 encadre ce transfert.

Le réseau TAO, en étoile, comprend plusieurs interconnexions, les principales étant les gares d'Orléans et des Aubrais, et la place de Gaulle en centre-ville d'Orléans où se croisent les deux lignes de tramway. Par ailleurs, le centre historique d'Orléans étant réservé aux piétons, les lignes de bus structurantes contournent cette zone en circulant sur les mails, boulevards formant une ceinture du cœur historique.

Le service RésaTAO complète le réseau de bus avec une offre de transport à la demande (TAD) qui permet aux usagers résidant dans les zones périurbaines non desservies par le tramway et le bus d'accéder aux arrêts les plus proches de leur domicile. Pour cela, les utilisateurs du service réservent leur trajet via une centrale de réservation, fixant un horaire de passage à un point d'arrêt.

Un service de transport spécifique, AccessTAO, est dédié aux personnes à mobilité réduite. Destiné aux personnes porteuses d'un handicap ou justifiant d'une difficulté à se déplacer, le service AccessTAO propose des solutions de mobilité « porte à porte » où le client est pris en charge à l'adresse de son choix et conduit jusqu'à la destination demandée.

En plus des dessertes régulières, le réseau TAO assure également des services exceptionnels pour les événements attirant un public nombreux tels les fêtes johanniques, le festival de Loire, la fête de la musique, les week-ends du mois de décembre et les événements d'ampleur à CO'Met à partir de 2023. Ces services exceptionnels consistent en un renfort d'offre sur les lignes régulières concernées avec une augmentation de la fréquence et de l'amplitude horaire le cas échéant. Pour les événements du nouveau complexe CO'Met inauguré en janvier 2023, un réseau de lignes dédiées est déployé.

Au regard de l'évolution des modes de déplacements des usagers qui utilisent de plus en plus les mobilités douces, le réseau comprend également une offre de location de vélos, de courte et longue durée, ainsi que 19 abris vélos sécurisés.

L'autopartage a été expérimenté de 2012 à 2018 mais faute de résultats satisfaisants¹⁶, ce service n'a pas été reconduit dans le nouveau cadre contractuel en 2019.

En 2023, le réseau TAO produisait 44,06 kilomètres par habitant et transportait en moyenne 122 500 voyageurs par jour en semaine.

¹⁶ Rapport d'activité du délégataire pour l'année 2018 (p79). Le délégataire indique qu'en 2018, le nombre de locations effectuées a baissé de 37 % par rapport à 2017 et impute cette tendance à la taille restreinte du service ainsi que « le fort développement des plateformes en ligne de partage de voitures entre particuliers ».

identifier les lignes scolaires pour améliorer la ponctualité des élèves. Ces objectifs se sont traduits par :

- la refonte des itinéraires des lignes de bus régulières par la création de nouveaux itinéraires, la modification de certains itinéraires existants et le renforcement des lignes express pour améliorer la desserte de la gare d'Orléans depuis les communes voisines ;
- la rationalisation des lignes scolaires et périurbaines avec le maintien de ces dernières uniquement sur les horaires et jours scolaires. Le réseau comporte désormais 16 lignes scolaires ;
- le renforcement de l'offre de transport à la demande des zones peu denses, regroupées en quatre grandes zones de desserte¹⁷ (contre neuf auparavant), avec une extension des amplitudes horaires et journalières, en remplacement des lignes régulières les moins performantes. Le service RésaTAO couvre désormais l'ensemble des territoires et horaires desservis précédemment par les lignes périurbaines.

Cette nouvelle offre de transports propose également davantage de solutions de déplacement en soirée. L'offre relative au tramway a ainsi été renforcée avec une augmentation de la fréquence à partir de 21h00¹⁸. Une ligne de nuit, la ligne N, a par ailleurs été créée avec le passage d'un bus toutes les heures de 0h30 à 4h30 du jeudi au samedi soir. L'itinéraire de cette ligne est proche de celui de ligne A du tramway et relie le quartier Libération au nord d'Orléans aux résidences universitaires de la Source au sud de la ville, en passant par le centre-ville. Cette offre de nuit, déployée pour la première fois sur le territoire métropolitain, permet ainsi aux visiteurs nocturnes du centre-ville, notamment les étudiants, de retourner à leur lieu de résidence aux heures d'interruption du tramway.

En marge de cette restructuration du réseau, deux nouvelles stations de tramway ont été mises en services en 2019 sur le tronçon sud de la ligne A, CO'Met et Larry Saint-Fiacre, pour desservir respectivement le nouveau complexe culturel et sportif CO'Met, inauguré en janvier 2023, et la ZAC du Larry, en développement sur la commune d'Olivet.

2.1.1.3 Une offre de transports métropolitaine intégrée dans le tissu régional de transports interurbains

Le territoire de la métropole est inséré dans le tissu régional des transports interurbains¹⁹ et est, de ce fait, traversé par des lignes de train express régional (TER) et de bus du réseau de mobilité interurbaine Rémi²⁰. La région Centre-Val-de-Loire, en sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité régionale, organise les modalités de l'action commune des AOM de son ressort, dans le cadre de conventions partenariales.

¹⁷ Résa NORD, RésaOUEST, RésaSUD et RésaEST.

¹⁸ La fréquence est désormais de 15 minutes entre 21h et 22h, au lieu de 20 minutes précédemment, et de 20 minutes après 22h, contre 30 minutes auparavant.

¹⁹ L'intégralité des transports interurbains (ferroviaires et routiers), c'est-à-dire ceux réalisés en dehors du ressort territorial d'une AOM, relèvent de la compétence de la région depuis la loi NOTRe (article L. 3111-1 du code des transports).

²⁰ Dix-huit lignes de bus du réseau Rémi traversent le territoire métropolitain.

L'intégration du réseau métropolitain au sein des autres réseaux de transport collectif de voyageurs se matérialise par des services intermodaux et interopérables faisant l'objet de conventions avec la région et les autres AOM du ressort régional, permettant de faciliter les déplacements des usagers d'un réseau à un autre. Ces services couvrent trois aspects : les tarifs, la billettique et l'information aux voyageurs.

En premier lieu, la métropole et la région ont institué une formule tarifaire intégrée pour les réseaux TAO et Rémi. La tarification intermodale « Multi » permet ainsi aux usagers des deux réseaux d'emprunter le TER à des tarifs avantageux. Les usagers du réseau TAO peuvent également voyager avec un titre de transport urbain sur le réseau Rémi et à bord des trains régionaux au sein du ressort territorial de la métropole.

Par ailleurs, la métropole s'est inscrite dans la démarche de collaboration intermodale billettique pilotée par la région. L'adoption de la carte sans contact « JV Malin », utilisable sur tout le territoire régional, permet aux usagers de charger l'ensemble des titres des réseaux urbains et interurbains sur le même support. Elle figure parmi les supports principalement utilisés sur le réseau TAO.

Enfin, en complémentarité des collaborations intermodales billettiques et tarifaires, la métropole est également signataire de la convention multi-partenariale, support de la centrale d'information multimodale JV Malin, destinée aux voyageurs se déplaçant en région Centre-Val de Loire. Ce système d'information, alimenté par la quasi-totalité des AOM de la région permet notamment aux usagers de rechercher des itinéraires intégrant l'ensemble des modes de transports disponibles dans la région, de rechercher des horaires de transport des réseaux intégrant les données en temps réel. La métropole est également liée à la SNCF par une convention organisant l'échange de données relatives aux horaires et calculs d'itinéraires multimodaux permettant de compléter l'information à destination des voyageurs.

L'insertion du réseau TAO dans l'offre de mobilité interurbaine via les services proposés aux usagers a coûté en moyenne 41 000 € par an à la métropole entre 2018 et 2022.

Ce coût n'est toutefois pas exhaustif dans la mesure où il ne prend pas en compte les quelques cas de desserte assurée par le réseau TAO hors du territoire métropolitain et pour lesquels la métropole ne perçoit pas de versement mobilité ni de subventions de la part des intercommunalités sur le territoire desquelles se situent la desserte. La métropole supporte alors le coût d'exploitation de la desserte sans compensation.

2.1.2 Le transport à la demande : une réponse au besoin de mobilité en zone périurbaine

2.1.2.1 Une offre de service rénovée et renforcée qui trouve son public...

Le territoire métropolitain se caractérise par une concentration de la densité de population dans sa ville-centre et une faible densité démographique sur le reste du territoire. Cependant, depuis quelques années, les secteurs en périphérie de la métropole voient leur population croître plus rapidement que dans les secteurs denses du territoire, accentuant un phénomène de périurbanisation qui nécessite un traitement adapté en matière de mobilité. Le transport à la demande constitue une réponse à ce besoin spécifique.

Fusionnant des services auparavant différents, le service de transport à la demande RésaTAO a été déployé à partir de 2015 sur le territoire métropolitain, dans le cadre du contrat de DSP passé avec Keolis pour la période 2012-2018. Ce service comprenait initialement dix secteurs dans les zones périurbaines. Au démarrage du service, celui-ci fonctionnait sur la base d'horaires prédéfinis sur des points d'arrêts de rabattement également prédéfinis pour chaque commune desservie. Les usagers du service pouvaient s'y inscrire et réserver ou annuler un trajet par téléphone ou par internet jusqu'à 2h avant le départ. À l'instar du reste du réseau, les usagers de RésaTAO devaient être munis d'un titre de voyage valide.

En 2018, le transport à la demande dynamique, c'est-à-dire en temps réel, a été expérimenté sur la zone Résa'Est, desservant les communes situées à l'est d'Orléans, au nord de la Loire²¹. La métropole a eu recours à une application digitale développée par une start-up pour concevoir ce service. Fondée sur un logiciel d'optimisation qui trouve les meilleures possibilités de groupage, cette solution digitale permet à la fois de répondre à la demande des usagers en temps réel et d'assurer le meilleur taux de remplissage possible des véhicules.

À l'issue de cette expérimentation, le transport à la demande dynamique a été déployé en 2019 sur l'ensemble de la zone desservie par le service RésaTAO, ainsi que sur un nouveau secteur desservant le quartier de La Source au sud d'Orléans et la commune de Saint-Cyr-en-Val. Ce service amélioré permet aux usagers de réaliser les réservations, modifications et suppressions de voyages via une application mobile. Les réservations de trajets peuvent désormais être effectuées jusqu'au dernier instant, selon la disponibilité d'un véhicule à l'horaire sollicité. Elles sont modifiables et annulables jusqu'à dix minutes avant le départ.

L'application mobile est désormais le canal de réservation majoritairement utilisé par les clients du service (83 % en 2022).

Le renforcement du transport à la demande est l'un des axes principaux de la restructuration du réseau en 2022. Il repose sur quatre évolutions :

- l'agrandissement des zones de desserte, désormais regroupées en quatre secteurs, et étendues à de nouveaux quartiers plus densément peuplés ;
- la possibilité d'effectuer des trajets à l'intérieur d'une même zone²² ;
- l'harmonisation et l'extension des jours de fonctionnement et des amplitudes horaires²³ ;
- le renforcement de la flotte de véhicules affectés au service. En 2022, 38 véhicules étaient affectés au service, contre 17 en 2019.

Cette refonte du service s'est traduite par une augmentation de l'offre produite par l'exploitant, passant de 330 000 kilomètres parcourus en 2021 à 1 222 000 kilomètres parcourus en 2022, ce qui représente 12 % de l'offre kilométrique parcourue en service, contre 2 % en 2019. Du fait de l'agrandissement des zones, le service dessert désormais environ 80 000 personnes, contre environ 36 000 personnes auparavant²⁴.

²¹ Il s'agit des communes de Bou, Boigny-sur-Bionne, Chécy, Combleux, Semoy, Saint-Jean-de-Braye et Mardié.

²² Auparavant les déplacements ne pouvaient se faire qu'entre un point d'arrêt situé dans une zone et un point de rabattement.

²³ Du lundi au dimanche de 6h à 21h y compris les jours fériés à l'exception du 1^{er} mai.

²⁴ Estimation de la métropole.

Couplée à la réduction de l'offre sur le réseau régulier, qui engendre un report de fréquentation sur RésaTAO, ces évolutions ont entraîné une hausse substantielle de fréquentation entre 2021 et 2022 (233 %). Bien que restant marginale en termes de fréquentation par rapport au réseau dit régulier (1 %), cette évolution atteste que cette offre de service trouve son public.

Tableau n° 1 : Évolution et renforcement du service RésaTAO

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de zones</i>	9	9	9	4	4
<i>Population desservie</i>	nc	nc	36 000	80 000	80 000
<i>Nombre de véhicules</i>	15	22	20	38	43
<i>Nombre de km totaux</i>	496 975	539 204	741 579	2 221 384	2 314 921
<i>Fréquentation</i>	78 085	80 741	107 773	358 680	401 402
<i>Total des dépenses</i>	nc	nc	1 159 268 €	3 110 028 €	nc

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire et réponse de la métropole

2.1.2.2 ... dont l'équilibre devra cependant faire l'objet d'une vigilance sur le long terme

La performance commerciale de ce type de service, c'est-à-dire sa capacité à transporter le plus d'usagers possible, repose sur un logiciel calculant en temps réel les possibilités de groupage de voyages. Plus le nombre de voyages réservé est élevé, plus le logiciel propose de combinaisons et permet, ce faisant, de réduire, la part de kilomètres non commerciaux, plus élevée que pour les lignes régulières. L'optimisation du fonctionnement du service repose donc sur une fréquentation soutenue.

Une hausse de la fréquentation demande cependant plus de moyens (véhicules et conducteurs) pour pouvoir répondre à la demande. Fort de son succès, le service est confronté à un problème de disponibilité croissant (cf. partie 3.3), qui pose la question du renforcement de ses moyens. Contrairement au réseau régulier, le TAD n'est accessible que dans la limite des véhicules disponibles, de leur occupation et de leur itinéraire. Il ne garantit donc pas à l'utilisateur la certitude de pouvoir effectuer une réservation sur le créneau horaire souhaité²⁵. Ce problème de disponibilité peut donc avoir une incidence forte sur l'attractivité du service.

L'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) accompagnant la métropole dans sa procédure de renouvellement du contrat d'exploitation des services de mobilité a fait une analyse de l'incidence de la restructuration du réseau en 2022 sur les résultats du service. Cette analyse repose sur les données transmises par l'exploitant, dont l'AMO relève qu'elles sont incomplètes, le conduisant à préconiser à la métropole de s'assurer à l'avenir qu'elles lui soient transmises de manière exhaustive, afin que des analyses plus poussées puissent être réalisées.

²⁵ Un usager souhaitant réserver tardivement un trajet peut ainsi n'en voir valider qu'une partie (aller ou retour).

Il dresse un bilan nuancé de la performance économique du service, dont le coût par voyageur est plus important que celui du réseau régulier²⁶, pour un nombre de personnes transportées par kilomètre plus faible (0,29 contre 3,3 en 2022), avec une majorité d'arrêts enregistrant un faible nombre de prises et de déposes²⁷.

Ayant par ailleurs procédé à l'analyse des reports de fréquentation de quelques lignes régulières partiellement ou totalement supprimées vers RésaTAO dans le cadre de la restructuration du réseau en 2022, il constate une fréquentation importante dans certaines zones et incite en conséquence la métropole à s'interroger sur la réintroduction de dessertes régulières dans les zones RésaTAO, au moins aux heures de pointe ou en période scolaire.

Le dimensionnement de ce type d'offre de mobilité, apprécié des usagers, requiert un équilibre subtil entre attractivité et performance du service, dans une logique de juste complémentarité avec les lignes régulières. Il nécessite d'être régulièrement réexaminé. Il est donc indispensable pour la métropole de disposer de données exhaustives et détaillées sur ce service dans le cadre du prochain contrat d'exploitation.

2.2 Des efforts à poursuivre en matière d'accessibilité

La loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 a imposé aux pouvoirs publics une obligation d'accessibilité aux différentes composantes de la vie collective, dont la chaîne de déplacement qui comprend notamment la voirie, les aménagements des espaces publics ainsi que les systèmes de transport et leur intermodalité.

S'agissant du transport collectif de voyageurs, ce principe implique de rendre accessibles les infrastructures des réseaux de transports et de mettre en place un service de substitution lorsque la mise en accessibilité n'est pas possible.

2.2.1 Une mise en accessibilité des infrastructures du réseau à parachever

La mise en accessibilité des transports publics est régie par les dispositions de l'ordonnance du 26 septembre 2014²⁸. Celle-ci impose aux autorités organisatrices de transports l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité, pouvant s'étendre sur trois ans pour les transports urbains, qui fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transports²⁹. Il peut être complété par le dispositif Agenda d'accessibilité programmée prévu par l'article L. 1112-2-1 du code des transports, échancier de la programmation financière de ces travaux. Ce schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée (SD'AP)

²⁶ Pour l'année 2021, il estime que le TAD coûte 8,8 € par voyageur, contre 4,4 € pour les lignes de proximité.

²⁷ 10 % des arrêts concentrent 61 % de la fréquentation totale du service.

²⁸ Les dispositions relatives aux transports sont codifiées aux articles L. 1112-1 et suivants du code des transports.

²⁹ Article L. 1112-2 du code des transports.

précise les points d'arrêts identifiés comme prioritaires, les dérogations sollicitées en cas d'impossibilité technique avérée et les mesures de substitution prévues.

Le SD'AP arrêté par la métropole et approuvé par le préfet en mars 2017, comporte une liste de 390 points d'arrêts identifiés comme prioritaires³⁰ sur les 761 arrêts (tramway et bus) que compte le réseau TAO. Les arrêts de tram répondant tous aux normes d'accessibilité, les mise en conformité à réaliser ne concernent que les arrêts de bus. Ces arrêts prioritaires de bus représentent au total 460 quais à mettre aux normes parmi lesquelles 31 présentent une impossibilité technique avérée (ITA).

Au terme du SD'AP en 2020, 68 % des quais prioritaires étaient accessibles, contre 45 % en 2016. La métropole a poursuivi ses efforts dans le cadre du PDU approuvé en 2019, qui prévoit que l'ensemble des arrêts prioritaires soient accessibles d'ici 2023. Bien que cet objectif n'ait pas été atteint à la fin de l'année 2023, la métropole s'en rapproche avec une proportion de quais prioritaires accessibles atteignant 85 %, soit 53 % de l'intégralité des quais de bus du réseau.

Malgré la continuité prévue entre le SD'AP et le PDU en matière d'accessibilité, cette programmation apparaît incomplète au regard des obligations de planification imposées par la loi de 2005. Celle-ci prévoit en effet l'établissement d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) pour les communes de plus de 1 000 habitants à l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'EPCI, qui doit faire partie intégrante du PDU lorsqu'il existe. Ce document stratégique permet de disposer du diagnostic de l'existant et d'une programmation pluriannuelle hiérarchisée des travaux. Il concerne toutes les voiries et vise à assurer une continuité de mobilité en toute autonomie.

L'article 4 du décret n°2017-686 du 28 avril 2017 relatif à la création de la métropole précise qu'outre les compétences prévues à l'article L. 5217-2 du CGCT, elle exerce la compétence relative au PAVE. Or, jusqu'en 2024, aucune action n'avait été entreprise pour l'élaboration d'un PAVE métropolitain. S'agissant d'une obligation légale, dont la compétence a été expressément transférée à la métropole par décret, la chambre lui recommande d'élaborer ce plan pour l'ensemble de son territoire.

Recommandation n° 1. : Élaborer dans les plus brefs délais un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), conformément à l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Par délibération du 21 mars 2024, la métropole s'est engagée dans cette démarche en définissant ses modalités d'élaboration, avec l'objectif d'un document approuvé d'ici la fin de l'année 2025.

³⁰ La métropole a ajouté un critère de fréquentation (plus de 50 montées par jour) en plus des critères réglementaires permettant de définir le caractère prioritaire d'un arrêt.

2.2.2 Un service à la demande pour les personnes à mobilité réduite de plus en plus sollicité

2.2.2.1 Un cadre contractuel mis en conformité avec les obligations légales

Conformément à l'obligation faite par l'article 45 de la loi du 11 février 2005 précitée, le contrat de DSP prévoit un service de substitution pour les cas où il existe une impossibilité technique avérée de rendre accessible un point d'arrêt.

La métropole a, par ailleurs, fait le choix de mettre en œuvre un service de transport à la demande pour les personnes à mobilité réduite, fonctionnant selon des modalités propres.

Répondant à un besoin que l'offre classique proposée par le réseau TAO ne peut satisfaire soit par défaut d'accessibilité soit parce que le besoin nécessite une adaptation individualisée, le service AccessTAO permet aux personnes à mobilité réduite de réserver un voyage de la sortie de leur domicile jusqu'à l'adresse de leur choix avec un véhicule adapté à leurs besoins.

Réservé aux personnes bénéficiant d'une carte invalidité d'au moins 80 %, d'une carte mobilité inclusion (CMI) et aux personnes justifiant d'une difficulté à se déplacer, le service est accessible sur inscription, validée après la participation du demandeur à une journée d'information et d'inscription.

Cette journée est en réalité une commission d'admission³¹, comprenant un représentant de l'autorité organisatrice, un représentant du service, un médecin et un ergothérapeute. Cette commission donne un avis sur la capacité du demandeur à voyager sur le réseau TAO régulier, s'il nécessite un accompagnement et dans quelle mesure, et la compatibilité de l'équipement personnel du demandeur avec le matériel roulant du service. Elle statue sur l'accord concernant l'accès au service, le mode de transport le plus adapté et la durée d'accès au service. La prise en charge proposée lors de l'inscription au service est susceptible d'évoluer dans le temps, pour prendre en compte l'évolution de la situation de l'utilisateur.

La loi d'orientation des mobilités de 2019 (LOM) ayant introduit des dispositions visant à faciliter l'accès des personnes à mobilité réduite aux transports urbains, certaines conditions d'accès du service ont été révisées par avenant pour assurer leur conformité à la loi. Ainsi, le passage obligatoire devant la commission d'admission a été supprimé pour les détenteurs d'une carte d'invalidité à 80 % ou d'une carte mobilité inclusion portant la mention « invalidité ». Les accompagnateurs de ces usagers bénéficient également désormais de la gratuité du transport dans les véhicules du service AccessTAO. La restriction de l'accès au service AccessTAO aux seuls résidents du territoire métropolitain a également été supprimée. La chambre relève le caractère relativement tardif de cette mise en conformité, intervenue en septembre 2022 dans le cadre du quatrième avenant, soit plus de deux ans après la promulgation de la LOM.

La tarification du service AccessTAO est celle applicable sur le réseau régulier. Les détenteurs d'une carte CMI-invalidité 80 % ou 50 % bénéficient d'un tarif solidaire³², les autres

³¹ Nombre de réseaux de transports urbains conditionnent l'accès au service dédiées aux personnes à mobilité réduite à la validation d'une commission d'admission. C'est par exemple le cas du Setram (Le Mans métropole), du service Mobil'Azur (Métropole Nice côte d'Azur), DiviAccès (Dijon Métropole), ou encore du service Mobitub (Saint-Brieuc Armor Agglomération).

³² Inférieur en moyenne de 54 % par rapport aux titres plein tarif.

usagers s'acquittant d'un tarif en fonction de leur âge ou de leur situation économique (cf. partie 4.1.2).

Enfin, la chambre relève que la métropole ne délibère pas, chaque année, sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité comme prévu pourtant par l'article L. 1221-4 du code des transports. Il est rappelé à la métropole d'Orléans l'obligation de délibérer annuellement sur ce point.

2.2.2.2 Une offre de service augmentée qui peine cependant à satisfaire une demande croissante

Le service AccessTAO a fait l'objet d'une refonte en 2019, dans le cadre du renouvellement du contrat d'exploitation. Son offre a été significativement augmentée avec le doublement de la flotte de véhicules affectés au service, et l'élargissement de l'amplitude de fonctionnement du service.

Il comporte désormais une flotte de 12 véhicules, une application dédiée, une plateforme de réservation et du personnel spécifique avec notamment la sous-traitance de la conduite confiée à l'association Abraysie développement depuis septembre 2020. Il est désormais disponible tous les jours de l'année de 6h30 à 21h00, sauf le 1^{er} mai. Les vendredis et samedis soirs, le service est prolongé jusqu'à 0h30.

L'amélioration de l'offre de service, marquée à compter de 2021 où l'offre kilométrique est doublée, a eu pour conséquence d'augmenter le nombre de voyages. Celui-ci est passé de 21 698 en 2019 à 33 769 en 2023 soit une évolution de près de 56 % en quatre ans.

La facilitation de l'accès à ce service a eu pour conséquence d'augmenter le nombre d'inscriptions mais également le taux de refus qui est passé de 2 % en 2021 à 7,6 % en 2022. Le rapport annuel 2022 indique que le nombre important de nouveaux clients souhaitant accéder au service limite sa disponibilité. Cette augmentation importante du nombre de clients et de refus coïncide avec la mise en conformité des modalités d'accès au service avec la LOM. Selon l'ordonnateur, cinq véhicules viendront renforcer la flotte du service dans le cadre du nouveau contrat.

Tableau n° 2 : Données du service AccessTAO

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de véhicules au 31/12</i>	5	12	12	12	12	13
<i>Nombre de km totaux</i>	190 171	190 596	126 520	334 467	363 755	364 168
<i>Nombre de clients uniques*</i>	377	376	412	418	534	551
<i>Nombre de voyages</i>	22 230	21 698	18 035	28 310	30 576	33 769
<i>Nombre de refus</i>	NC	753	150	878	2 496	1 782
<i>Total des dépenses</i>	NC	585 212 €	809 419 €	743 615 €	867 995 €	714 721 €
<i>Dont sous-traitance taxis</i>	NC	143 269 €	165 872 €	66 834 €	100 091 €	44 971 €
<i>Coût au voyage</i>	NC	26,98 €	44,88 €	26,27 €	28,39 €	21,17 €

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire.

(*) Le client unique est celui bénéficiant d'une inscription lui permettant d'accéder au service AccessTAO. Quel que soit le nombre de voyage effectué dans l'année, celui-ci n'est compté qu'une fois dans l'ensemble des clients.

La chambre relève qu'à compter de 2021, les rapports annuels du délégataire n'indiquent plus les recettes commerciales générées par le service.

2.3 Une offre kilométrique ajustée suivant l'évolution du réseau

L'offre de mobilité produite par le délégataire dans le cadre de la convention se traduit en kilomètres réalisés par les deux lignes de tramway, les lignes de bus régulières et les services de transport à la demande. Le volume de kilomètres à produire est fixé par le contrat, qui autorise, par ailleurs, le délégataire à sous-traiter partiellement la réalisation du service. Selon les prévisions initiales contractuelles, près de 20 % des kilomètres produits sont réalisés par des sous-traitants.

Dans le volume de kilomètres correspondant à l'offre produite par le délégataire, les kilomètres commerciaux, dédiés au transport des usagers, sont à distinguer des kilomètres haut-le-pied (HLP), correspondant aux trajets effectués hors service commercial entre le dépôt et le terminus de la ligne³³. Le positionnement des dépôts est donc un enjeu de performance du réseau : une faible distance à parcourir entre le dépôt et le terminus génèrera moins de kilomètres sans voyageurs. Sur le réseau TAO, les kilomètres haut-le-pied représentent 7 % des kilomètres réalisés par le délégataire. Les kilomètres techniques, comprenant notamment les trajets réalisés dans le cadre de la maintenance, sont également exclus des kilomètres commerciaux.

Tableau n° 3 : Offre kilométrique prévisionnelle

<i>Kilomètres prévisionnels</i>		Moyenne annuelle	%
<i>Délégataire</i>	Commerciaux	8 503 849	72,6 %
	Haut-le-pied	617 402	5,3 %
	Techniques	23 339	0,2 %
	Totaux	9 144 590	78,0 %
<i>Sous-traitants (kilomètres totaux)</i>		2 275 188	19,4 %
<i>Service PMR (kilomètres totaux)</i>		298 133	2,5 %
<i>Total offre kilométrique</i>		11 717 911	100,0 %

Source : convention de délégation de service public des services de mobilité

2.3.1 Une offre kilométrique réalisée en deçà des prévisions contractuelles

Initialement, le contrat prévoyait une relative stabilité de l'offre commerciale, avec un volume de kilomètres commerciaux de l'ordre de 10,5 millions en moyenne annuelle sur la durée du contrat.

³³ Pour les tramways, les kilomètres HLP incluent également des manœuvres spécifiques comme le retournement en bout de ligne ou dans le cadre du remisage.

Cette prévision contractuelle a cependant évolué à la hausse, notamment avec le quatrième avenant, signé le 20 septembre 2022, qui l'ajuste sur la base du déploiement du nouveau réseau de bus, et d'une concentration de l'offre kilométrique plus importante aux heures de pointe. Il résulte de ces modifications, une hausse de 8 % de l'offre prévisionnelle de kilomètres commerciaux sur la durée du contrat. Par ailleurs, les kilomètres haut-le-pied prévisionnels ont également évolué à la hausse, du fait de la spécialisation d'un dépôt de bus³⁴ dans le cadre de la restructuration du réseau et de la perte de l'optimisation prévue dans le cadre du projet *e-bus*, abandonné³⁵.

L'offre kilométrique des services réguliers³⁶ a été réalisée chaque année à plus de 96 % entre 2019 et 2022, à l'exception notable de l'année 2020. En 2023, elle est cependant inférieure aux niveaux habituels.

Tableau n° 4 : Réalisation de l'offre kilométrique commerciale entre 2019 et 2023 sur les services réguliers

<i>Kilomètres commerciaux</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Moyenne</i>
<i>Prévisionnel</i>	10 522 454	10 841 867	10 153 031	10 235 310	10 221 397	10 394 812
<i>Réalisé</i>	10 268 559	8 972 081	9 758 541	9 868 793	9 642 527	9 702 100
<i>Écart</i>	- 253 895	- 1 869 786	- 394 490	- 366 517	-578 870	- 692 712
<i>Taux de réalisation</i>	98 %	83 %	96 %	96 %	94 %	93 %

Source : factures annuelles et rapports annuels du délégataire

Note : Il s'agit des kilomètres commerciaux pour les services réalisés par le délégataire et des kilomètres totaux pour ceux réalisés par les sous-traitants.

Les principales causes de la non production de kilomètres contractuels sont l'absence de conducteurs, l'indisponibilité du matériel roulant et les événements extérieurs à l'exploitation, incluant les accidents, travaux, manifestations, etc.

La prééminence de ces causes est variable selon les années. Ainsi en 2019, l'indisponibilité des matériels roulants est la première cause de non réalisation de l'offre kilométrique, du fait de l'état du parc roulant. Cette proportion diminue par la suite, sous l'effet du renouvellement progressif du parc engagé par la métropole. À compter de l'année 2020, les événements extérieurs deviennent la première cause de kilomètres non roulés. Durant la crise sanitaire, les prévisions ont été revues à la baisse pendant les périodes de confinement et de couvre-feu dans le cadre des plans de transport adaptés mis en œuvre par l'exploitant.

En 2022, bien qu'elle ne soit pas la première cause des kilomètres non roulés, l'absence de conducteurs est à l'origine d'un nombre de kilomètres non roulés plus important que précédemment. Cette situation a conduit l'exploitant à proposer un « plan robustesse » en janvier 2023, ramenant l'offre de service à 97 % de l'offre prévisionnelle. La baisse de l'offre

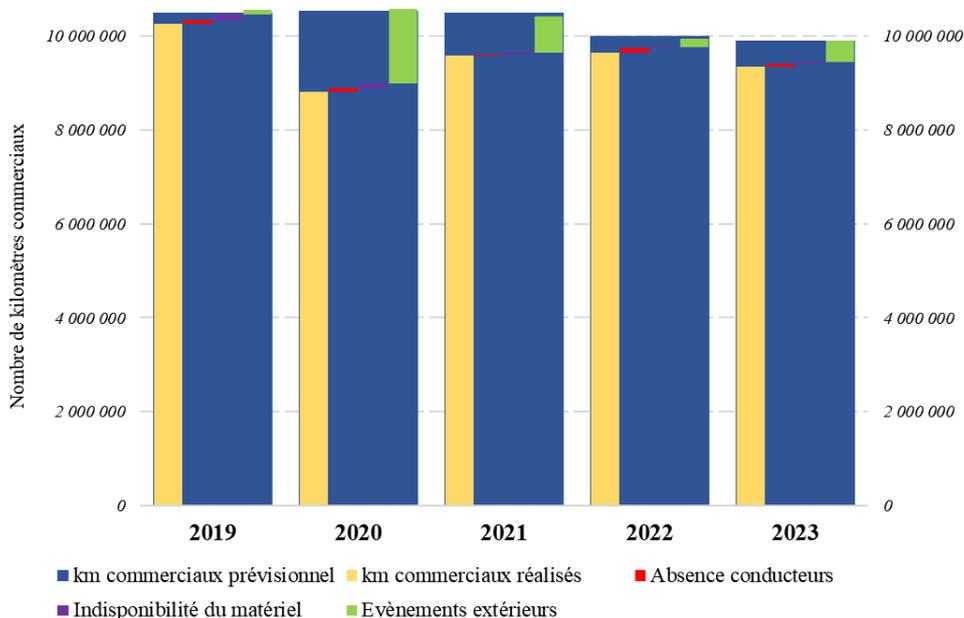
³⁴ Le dépôt de bus du site Ambert, accueillant désormais tous les bus articulés.

³⁵ Le projet *e-bus*, avec la création d'un nouveau dépôt, devait permettre de réduire le nombre de kilomètre haut-le-pied.

³⁶ C'est-à-dire hors RésaTAO et AccessTAO.

kilométrique, traduite par la diminution de la fréquence des tramways et des principales lignes fortes de bus permet ainsi à l'exploitant d'assurer à nouveau la régularité des passages.

Graphique n° 1 : Comparaison des kilomètres commerciaux prévus et réalisés



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Le service de transport à la demande RésaTAO est le seul service pour lequel l'offre kilométrique produite depuis le début du contrat a dépassé chaque année les prévisions contractuelles. À l'exception de 2020, la hausse des kilomètres produits est continue sur la période, plus marquée à partir de 2022, date de déploiement du nouveau réseau où le TAD acquiert une place beaucoup plus conséquente dans l'offre de mobilité.

L'offre produite pour le service AccessTAO progresse également depuis 2019, passant à compter de 2021 à une réalisation supérieure aux prévisions contractuelles, en raison notamment du renforcement de la flotte de véhicules affectés au service.

La chambre relève que la présentation des données kilométriques du contrat et ses avenants, des rapports annuels et mensuels et des factures annuelles n'est pas la même. Ainsi, selon le document, les données prévisionnelles présentées n'ont pas le même périmètre (avec ou sans services TAD, les kilomètres sous-traités sont présentés en kilomètres totaux ou détaillés). À compter de 2021, le rapport annuel ne donne plus le détail chiffré des causes des kilomètres non parcourus. Celles-ci figurent toujours dans les rapports mensuels, dont les totaux peuvent toutefois différer de ceux présentés dans les rapports annuels. Bien que les ordres de grandeur présentés soient similaires, il importe cependant que la métropole puisse assurer un suivi fin de ces écarts dans la mesure où ils donnent lieu à l'application de réfections sur la contribution versée à l'exploitant, dont l'incidence financière varie selon que la cause du kilomètre non parcouru lui est imputable ou pas.

2.3.2 Une vitesse commerciale performante à maintenir

La vitesse commerciale d'un moyen de transport collectif est la vitesse moyenne utile à l'usager. Elle correspond au nombre de kilomètres commerciaux rapporté au nombre d'heures commerciales (hors temps de battement aux terminus). Elle repose sur la combinaison de plusieurs facteurs³⁷ :

- les vitesses maximales autorisées ou possibles en ligne (sinuosité du tracé, congestion en site propre, nature des sites traversés, densité de carrefours et priorité aux carrefours, exploitation en tronç commun...);
- les performances cinématiques des véhicules ;
- la distance moyenne entre stations : plus cette distance est longue, plus la vitesse commerciale est élevée ;
- le temps d'arrêt moyen en station, qui dépend de la fréquentation, du nombre de portes du matériel et de leurs largeurs, de la qualité de l'interface quai-véhicule, du système de billettique (l'achat et la validation des titres à bord entraîne une perte de temps).

La vitesse commerciale du réseau orléanais, de 20 km/h en moyenne sur la période 2019-2022, se situe dans la fourchette haute des réseaux de taille et caractéristiques similaires. Dans son référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service, le CEREMA indique qu'en site banal, la vitesse commerciale est de l'ordre de 10 à 20 km/h et qu'en site propre, les bus à haut niveau de service et les tramways peuvent atteindre des vitesses commerciales de 18 à 20 km/h, voire 25 km/h si les inter-stations sont plus longues.

Sur la période considérée, la vitesse commerciale réalisée s'est avérée conforme voire supérieure aux prévisions contractuelles. Elle s'est toutefois légèrement dégradée, notamment s'agissant des bus en 2022. Dans son rapport annuel, l'exploitant explique cette dégradation par le fait que l'année 2022 a été marquée par un retour à un niveau de circulation en ville plus dense que les deux années touchées par la crise, associé à une fréquentation du réseau en hausse, avec des temps d'échange voyageurs en station plus importants.

Tableau n° 5 : Vitesse commerciale du réseau

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Tram</i>	18,82	18,74	18,87	18,71	18,65
<i>Bus</i>	20,40	20,77	20,65	19,88	20,02
Réseau	20,03	20,28	20,22	19,58	19,67

Source : rapports annuels du délégataire

Cet indicateur représente un enjeu économique important, dans la mesure où une vitesse commerciale élevée permet de mobiliser moins d'heures de conduite pour produire l'offre, ce qui limite les coûts de production des kilomètres. L'AMO accompagnant la métropole dans sa

³⁷ « Référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service », décembre 2018, CEREMA.

procédure de remise en concurrence du contrat d'exploitation des services de mobilités estime ainsi qu'une variation d'un km/h de la vitesse commerciale se traduit par un impact financier de 1,3 M€ pour la collectivité.

Au-delà de l'aspect financier, la vitesse commerciale constitue également un facteur d'attractivité du réseau pouvant inciter les usagers au report modal, s'ils ont l'assurance de pouvoir effectuer leur déplacement dans un temps qui n'excède pas celui de la voiture. L'avantage comparatif de la voiture au sein de la métropole restant élevé, la vitesse commerciale doit être l'objet de vigilance pour maintenir une valeur « compétitive » en termes de temps de déplacement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le réseau TAO a fait l'objet d'une restructuration en 2022. Prévues par le contrat, cette refonte visait à dynamiser l'offre des lignes les plus fréquentées, améliorer les dessertes scolaires et mieux prendre en compte la problématique de mobilité spécifique aux zones périurbaines. Elle s'est traduite par la refonte et la création d'itinéraires, le redéploiement des lignes scolaires et le renforcement du service de transports à la demande, RésaTAO. Si ce service s'est largement popularisé avec la mise en place du TAD dynamique en 2019, la métropole devra rester vigilante sur son dimensionnement au sein de l'offre globale de mobilité, qui relève d'un équilibre subtil à trouver entre attractivité et performance du service, dans une logique de juste complémentarité avec les lignes régulières.

La métropole doit également poursuivre les efforts engagés pour améliorer l'accessibilité du réseau pour les personnes en situation de handicap, notamment en élaborant un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) métropolitain, complémentaire des opérations de mise en conformité réalisées sur les infrastructures du réseau. Par ailleurs, le service à la demande dédié aux personnes à mobilité réduite AccessTAO, bien que nettement renforcé, peine à satisfaire une demande croissante. Pour y répondre au mieux, cinq véhicules devraient venir renforcer la flotte du service dans le cadre du nouveau contrat.

L'offre kilométrique prévue par le contrat a été ajustée à la hausse dans le cadre du déploiement du nouveau réseau, qui prévoit notamment une offre plus concentrée sur la période de pointe. Le délégataire n'arrive cependant pas à réaliser l'intégralité de l'offre sur la période, notamment en raison d'un sous-effectif chronique, et de l'indisponibilité du matériel roulant, mais également d'événements dont il n'a pas la maîtrise.

Le réseau TAO offre une vitesse commerciale performante, qui tend cependant à s'éroder à partir de 2022. Constituant un facteur d'attractivité du réseau et ayant des incidences sur sa performance économique, celle-ci doit donc faire l'objet de vigilance.

3 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

3.1 Un dispositif de continuité du service adapté en cours de contrat

Les articles L.1222-1 et suivants du code des transports fixent les principes opérationnels de la continuité du service en cas de perturbation prévisible du trafic³⁸.

En premier lieu, l'autorité organisatrice doit définir les dessertes prioritaires en cas de perturbations prévisibles du trafic, et les différents niveaux de service qui y sont associés en fonction de l'importance de la perturbation. Le service minimum correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il n'existe aucune obligation légale pour les entreprises de transports collectif d'assurer une circulation minimale en cas de grève. Le service minimum peut cependant être rendu obligatoire par convention, ce qui n'est pas le cas pour le réseau TAO.

L'entreprise exploitante est tenue d'élaborer un plan de transports adapté aux priorités de desserte et niveaux de service définis par l'autorité organisatrice, précisant les plages horaires et fréquences à assurer, ainsi qu'un plan d'information des usagers.

Le contrat de DSP fixe le cadre de la continuité de service sur le réseau TAO. Sauf cas de force majeure et de grève, le délégataire est tenu d'assurer la continuité des services du réseau. En cas de service non effectué pour cause de grève de son personnel³⁹, l'exploitant se voit appliquer des réfections pour les kilomètres non parcourus.

Le contrat définit les cinq niveaux de service que le délégataire doit mettre en place en cas de perturbation du réseau (90 %, 66 %, 50 %, 25 % et 0 %), les plans de transports adaptés qui en découlent et le plan d'information des voyageurs à mettre en œuvre le cas échéant. Les plans de transports adaptés ne sont que partiellement conformes aux prescriptions de l'article L. 1222-4 du code des transports : ils précisent les fréquences à assurer, mais pas les plages horaires.

La liste des dessertes prioritaires à desservir en cas de perturbation a été annexée au contrat par le premier avenant. Cette liste a été modifiée par le quatrième avenant pour la mise en service du nouveau réseau.

Depuis l'entrée en vigueur du contrat, des plans de transports adaptés ont régulièrement été mis en œuvre. Ceux-ci n'ont cependant pas été appliqués suivant le cadre prévu par le contrat, la crise sanitaire ayant contraint la métropole et son délégataire à s'adapter pour mettre en œuvre des services répondant aux décisions successives des pouvoirs publics dans des délais très contraints. De 2020 à 2021, le réseau a ainsi connu dix offres de services différentes. À partir de 2022, des ajustements d'offre ont également été réalisés pour adapter le service à plusieurs mouvements de grèves, notamment les mouvements nationaux liés à la réforme des retraites en 2022 et 2023.

³⁸ Résultant de grèves, plans de travaux, incidents techniques 36 heures après leur survenance, aléas climatiques 36 heures après le déclenchement d'une alerte météorologique.

³⁹ Ou du personnel de ses sous-traitants.

3.2 Un dispositif de suivi de la qualité de service renforcé

Les exigences en matière de qualité de service ont été renforcées dans le contrat couvrant la période 2019-2024 par rapport à celles du contrat précédent. Des critères supplémentaires ont été ajoutés et le montant plafond des pénalités appliquées en cas de non-respect des engagements sur la qualité de service a été doublé, passant de 230 000 € à 473 000 € annuels. Le contrat ne prévoit pas le versement de bonus en cas de dépassement des objectifs contractuels.

Le contrat actuel prévoit un ensemble de neuf critères relatifs à la qualité du service rendu à l'utilisateur, regroupés en trois grandes catégories : l'exploitation (réalisation de l'offre commerciale, ponctualité, régularité et disponibilité du service, sécurité et confort), l'entretien et la maintenance (fiabilité et disponibilité, propreté) et la relation clients (information voyageurs, accueil par le personnel, réclamations et satisfaction, fraude). Ces critères sont déclinés en 28 indicateurs pour lesquels sont fixés des objectifs de réalisation, précisément détaillés dans le contrat. Les modalités de mesure des indicateurs (méthodes, outils, périodicité) y sont également précisées.

La métropole a, par ailleurs, renforcé son dispositif de contrôle de la qualité de service. Aux opérations de contrôle des données produites mensuellement par le délégataire sur 17 indicateurs⁴⁰ (mesures quantitatives exhaustives faisant l'objet d'un traitement statistique), réalisées par deux agents de la direction de la mobilité qui y consacrent 10 % de leur temps de travail, s'ajoutent les contrôles de terrain opérés par des clients mystères. Ces clients mystère, missionnés par la société Services Publics Lab' dans le cadre d'un marché public dont la durée a été alignée sur celle du contrat de DSP, sont chargés d'effectuer des contrôles pour six des neuf critères fixés par le contrat (soit 10 des 28 indicateurs).

Les résultats des mesures d'indicateurs sont partagés et discutés à échéance régulière entre la métropole et son délégataire : lors des réunions mensuelles, mais également, depuis 2021, dans le cadre d'un comité de suivi spécifique à la qualité de service, mis en place par la métropole et composé de représentants élus de la collectivité.

La réalisation d'enquêtes par le délégataire est également prévue par le contrat pour appréhender certains aspects non perceptibles avec les seuls indicateurs de mesure.

3.3 Des marges de progression encore importantes sur certains critères de qualité

Depuis le début du contrat, le délégataire s'est vu appliquer des pénalités pour non-respect des engagements de qualité de service chaque année, principalement sur le respect du niveau de l'offre, la ponctualité des bus, la disponibilité des services à la demande et la fraude. Pour ces quatre indicateurs, le délégataire s'est vu appliquer le montant maximal de pénalité prévu par le contrat.

⁴⁰ Il s'agit de mesures quantitatives exhaustives faisant l'objet d'un traitement statistique.

Tableau n° 6 : Pénalités appliquées au titre de la qualité de service entre 2019 et 2023

En K€ (euros 2018)	2019	2020	2021	2022	2023*	Total	%
Pénalités appliquées	183,2	138,1	219,1	208,3	146,0	894,7	100 %
<i>dont :</i>							
<i>Respect du niveau de l'offre en situation normale</i>	52,8	44,4	46,4	56,8	30,0	230,4	26 %
<i>Ponctualité bus</i>	27,5	20,0	30,0	30,0	30,0	137,5	15 %
<i>Disponibilité services à la demande</i>	30,0	20,0	30,0	30,0	30,0	140,0	16 %
<i>Taux de fraude</i>	40,0	0	80,0	80,0	56,0	256,0	29 %

Source : rapports annuels et factures annuelles du délégataire

(*) Sous réserve de la validation de ces montants par la métropole dans le cadre de la facture annuelle.

Avec le taux de fraude (cf. partie 5.3 infra), la réalisation du niveau de l'offre en situation normale est l'indicateur ayant généré les pénalités les plus importantes pour le délégataire qui n'a, jusqu'à présent, pas réussi à atteindre l'objectif fixé par le contrat de 99,5 %. Une partie des pénalités appliquées chaque année concerne des situations qualifiées « d'inacceptables » par le contrat. Pour la réalisation de l'offre produite, il s'agit de la suppression de courses prioritaires, dont la liste est annexée au contrat. Ces courses prioritaires, qui peuvent concerner un trajet complet ou partiel pour des horaires déterminés, concernent pour l'essentiel des lignes desservant la gare d'Orléans et des établissements scolaires. Les pénalités appliquées pour ce critère ont été majorées chaque année, le contrat permettant à la métropole de réaffecter l'enveloppe maximale de malus entre les différents indicateurs.

La ponctualité des bus est également l'un des critères de qualité pour lequel l'exploitant peine à atteindre l'objectif contractuel de 86 % de passage à l'heure fixée par la grille horaire. Il explique cette difficulté tant par les problèmes de tension sur les effectifs de conduite résultant de causes multiples (difficultés de recrutement, absentéisme, grève) que par l'état du parc roulant, vieillissant, et occasionnant des périodes d'immobilisation plus ou moins longues. La crise sanitaire a également modifié la densité du trafic routier et rendu, pour un temps, plus difficile le respect des grilles horaires, la baisse du trafic ayant généré plus de passages précoces aux arrêts. Le délégataire indique par ailleurs que la mise en place de couloirs de bus en 2020, visant à fluidifier la circulation, a une incidence limitée sur la ponctualité, du fait de leur faible proportion au regard de la longueur totale des lignes. Le système Priobus, permettant une priorité plus forte des bus aux carrefours, a été ajusté en 2023 dans le cadre du nouveau réseau et devrait permettre, selon le délégataire, d'améliorer la ponctualité sur les lignes structurantes.

La disponibilité des services à la demande (RésaTAO et AccessTAO) constitue un axe de progression important de qualité du service rendu. Fort de leur succès, ces services ont du mal répondre à la demande, sans cesse croissante et supérieure aux moyens affectés à ces services. Leur disponibilité peut de surcroît être affectée par les annulations tardives voire non effectuées. L'indicateur mesuré depuis 2019 n'est pas celui fixé initialement par le contrat. Jugé plus pertinent au regard de l'évolution du service avec la généralisation du transport à la demande dynamique, l'indicateur mesuré est le taux d'acceptation d'un trajet demandé une heure avant le départ, en lieu et place du taux d'acceptation d'un voyage aller et retour. Cette modification a été opérée par le quatrième avenant en 2022, qui a, par ailleurs, ajouté un cas de

situation inacceptable, non prévu initialement : le trajet confirmé et annulé par le conducteur ou le régulateur, le jour du départ. Cet indicateur s'améliore toutefois en 2023, atteignant 87 %, contre 72,8 % l'année précédente.

Au demeurant, le traitement de la grève en termes de qualité de service s'avère parcellaire. Si la non réalisation de kilomètres commerciaux en raison d'une grève du personnel TAO donne lieu à une réfaction kilométrique sur la facture annuelle du délégataire, en revanche, l'indicateur prévu au contrat permettant d'apprécier le respect du niveau de l'offre en situation perturbée prévisible n'a jamais fait l'objet de mesure, et par conséquent n'a jamais donné lieu à pénalité. Il a par la suite été supprimé de la grille des indicateurs de qualité par le quatrième avenant, sans précision. L'incidence des grèves n'est donc pas réellement traitée sous l'angle de la qualité de service, alors que celles-ci ont une incidence non négligeable sur la réalisation de l'offre. Ainsi, en 2023, 121 972 kilomètres n'ont pas été réalisés du fait de grèves, occasionnant la perte de 501 305 voyages pour les usagers. Selon l'ordonnateur, la mesure de réalisation de l'offre devrait intégrer les kilomètres non produits en raison de mouvements de grève dans le prochain contrat de délégation de service public.

3.4 La consultation des usagers sur l'offre de service

3.4.1 La création effective du comité des partenaires

La loi d'orientation des mobilités de 2019 a instauré la création d'un comité des partenaires, instance consultative spécifique aux services de mobilité, comprenant notamment des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, des organisations syndicales de salariés, des associations d'usagers du territoire et des habitants. Cette nouvelle instance a été instaurée par la métropole le 24 février 2022. Elle s'est réunie à deux reprises en mars et décembre 2022, dans le cadre des consultations prévues par la loi s'agissant de l'évolution du réseau, de l'augmentation du versement mobilité et de l'augmentation des tarifs. Selon la métropole, les effets produits par la concertation de cette instance restent très modestes.

3.4.2 L'appréciation portée par les usagers sur le service rendu

Le contrat prévoit un programme d'études et d'enquêtes à réaliser par le délégataire auprès des usagers et réparties selon trois objectifs principaux : mesurer la satisfaction des services TAO, comprendre et impliquer les clients dans l'évolution des services et réaliser des études pour consolider les orientations.

Les enquêtes de satisfaction ont vocation à évaluer, annuellement, l'appréciation des usagers sur l'offre de transport, les services mobilité, le personnel de conduite, l'information voyageurs. Elles déterminent un baromètre de satisfaction sur les différents moyens de transports⁴¹. Les enquêtes disponibles lors du contrôle de la chambre ne permettent pas de

⁴¹ Bus, tram, AccessTAO, RésaTAO, services vélos et BatOLOire.

s'assurer que la fréquence annuelle et le programme définis au contrat sont respectés. Si elles deviennent plus fréquentes à compter de 2020 pour l'ensemble du réseau TAO, les services RésaTAO et AccessTAO, en revanche aucune enquête de satisfaction n'a été produite concernant l'utilisation et la satisfaction des services vélos. Une seule enquête a été réalisée concernant le service BatOLOire⁴², en 2021.

Ces enquêtes montrent, pour chacun des services, un taux de satisfaction globale en hausse. Ainsi le réseau TAO affiche une progression de six points entre 2019 et 2021, celui du transport à la demande (TAD) une progression de huit points. Toutefois, s'agissant du service AccessTAO, s'il affichait une progression sur la période 2019 et 2021, il recule de façon marquée en 2022, avec un taux de 78 %, soit sept points de moins qu'en 2021.

Parmi les thèmes récurrents d'insatisfaction figurent le retard et le respect des horaires. Pour le service RésaTAO, il s'agit du premier motif d'insatisfaction des usagers en 2021. Le même constat est opéré pour le service AccessTAO en 2020 et 2021. S'agissant de ce service, l'étude de satisfaction réalisée en janvier 2023 indique que l'insatisfaction des usagers porte également sur les modalités de réservation et la disponibilité du service, axe majeur de vigilance sur ce service, sur lequel le délégataire est pénalisé chaque année du fait de la non atteinte de l'objectif contractuel (cf. partie 3.3 supra).

Le délégataire a, en outre, réalisé deux études de notoriété en 2021 et 2022 au cours desquelles a été mesurée notamment la satisfaction des usagers avec la mise en place du Net Promoteur Score (NPS). Il en ressort une sensible amélioration de la perception de l'utilisateur puisque le pourcentage de détracteurs du réseau a diminué de deux points entre 2017 (24 %) et 2022 (22 %) quand celui des promoteurs du réseau a augmenté de trois points entre 2017 (31 %) et 2022 (34 %).

D'autres enquêtes plus thématiques ont également été réalisées, visant à comprendre et impliquer les clients dans l'évolution des services. C'est le cas des enquêtes réalisées sur les applications du réseau (Appli TAO en 2021, le site internet, le flash tickets en 2020 ou encore l'enquête web panel de campagne de sécurité 2022).

Le délégataire a également réalisé une étude sur les causes de la baisse d'utilisation des tramways en février 2023 identifiant comme causes principales « les tramways bondés », le sentiment d'insécurité et, à titre secondaire, la fraude et les incivilités.

Au regard des informations portées à sa connaissance, la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier les actions entreprises afin de répondre aux attentes des usagers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La métropole a renforcé ses exigences sur la qualité du service rendu par l'exploitant dans le cadre du contrat d'exploitation 2019-2024. Outre l'augmentation du nombre de critères de qualité à respecter, le montant plafond des pénalités a été doublé. Le dispositif de contrôle a, par ailleurs, été renforcé, avec le recours aux clients mystère pour évaluer les indicateurs qualitatifs.

Pour autant, malgré ce renforcement des exigences et du contrôle, l'exploitant reste en difficulté sur des aspects importants, tel le respect du niveau d'offre contractuelle, la

⁴² Navette fluviale saisonnière reliant le centre-ville d'Orléans à l'île Charlemagne, située à Saint-Jean-le-Blanc, durant les mois de juillet et août.

ponctualité des bus, la disponibilité des services à la demande et le taux de fraude, pour lesquels il se voit appliquer chaque année les pénalités maximales prévues par le contrat.

Les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des usagers corroborent ces constats, la ponctualité et la disponibilité des services à la demande étant les principaux motifs d'insatisfaction mis en avant.

4 LA POLITIQUE TARIFAIRE

L'article L. 1221-5 du code des transports dispose que « l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'État en matière de prix, elle fixe ou homologue les tarifs. » En application de ces dispositions, rappelées par le contrat de délégation de service public, la tarification relève de la responsabilité d'Orléans métropole.

Le délégataire est autorisé à percevoir auprès des usagers les recettes calculées sur la base des tarifs applicables. Il peut proposer à l'autorité organisatrice de la mobilité des adaptations en termes d'offres et de tarifs et il fournit les supports des différents titres de transport pour les services qu'il assure en propre comme pour ceux qu'il sous-traite. En pratique, le délégataire apporte à l'autorité organisatrice son savoir-faire pour mesurer et anticiper les effets des changements opérés sur la grille tarifaire.

Les modifications de la grille tarifaire votées par la métropole sont effectives au 1^{er} juillet de chaque année.

4.1 Une contribution de l'utilisateur au financement du service

4.1.1 Une contribution modérée de l'utilisateur

La politique tarifaire d'une autorité organisatrice de la mobilité repose sur deux objectifs. Le premier porte sur le niveau de financement attendu de la part de l'utilisateur par rapport aux autres modes de financement, notamment celui des contribuables. Le second porte sur la répartition de ce financement entre les différentes catégories d'utilisateurs en fonction des objectifs (report modal, objectifs sociaux etc.) déterminés par l'autorité organisatrice.

Au cours de la période 2018-2023, selon les rapports annuels du délégataire, les recettes d'exploitation couvrent en moyenne 25,9 % des dépenses d'exploitation. En 2019, ce ratio se situait parmi les moins élevés des réseaux desservant des populations supérieures à 250 000 habitants disposant de transports collectifs en site propre (TCSP) lourds⁴³, dont la moyenne s'établissait à 38,4 %.

⁴³ « Chiffres clés du transport public 2019 », Union des transports publics et ferroviaires (UTP), décembre 2021. Les transports collectifs en site propre (TCSP) constituent des systèmes de transport public de voyageurs utilisant une voie ou un espace affecté à leur seule exploitation. Les systèmes guidés de manière permanente (métro et tramway) sont des TCSP lourds.

Tableau n° 7 : Part du service financée par les recettes de trafic hors taxes au sein du compte d'exploitation du délégataire

Montants en euros HT	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes d'exploitation	19 753 003 €	19 568 752 €	13 653 112 €	15 687 231 €	18 204 933 €	20 391 545 €
Dépenses d'exploitation	64 321 340 €	67 057 134 €	60 690 847 €	69 097 392 €	73 586 009 €	79 638 060 €
Taux de couverture	30,7 %	29,2 %	22,5 %	22,7 %	24,7 %	25,6 %

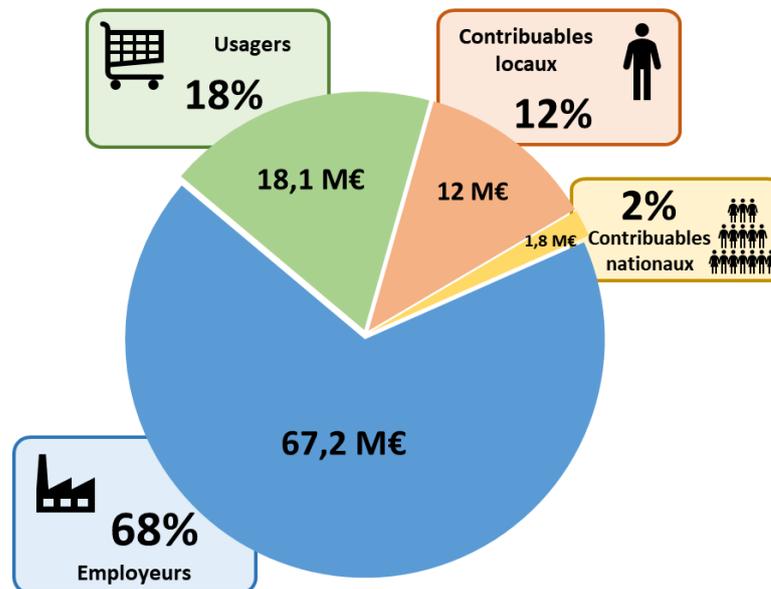
Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

La crise sanitaire a enrayé la progression du taux de couverture des dépenses par les recettes constatées à l'échelle nationale⁴⁴ jusqu'en 2019, où celui-ci s'établissait à 34 %. En 2022, ce ratio était ainsi retombé à 30 %, signifiant qu'en moyenne, le prix payé par l'utilisateur représente moins du tiers du coût de son voyage, le reste étant financé par le contribuable, au travers de la contribution versée par l'autorité organisatrice de la mobilité, et par les employeurs publics et privés, assujettis au versement mobilité. La situation du réseau TAO suit cette évolution, tout en restant inférieure à cette moyenne.

À l'échelle du financement global du service de mobilité, comprenant l'exploitation mais également les investissements relatifs aux biens et infrastructures nécessaires au fonctionnement du service, la part de financement provenant des usagers est plus faible et représente 18 %. L'essentiel du financement pèse sur les employeurs par le biais du versement mobilité (68 %). Cette part est en réalité sous-évaluée du fait que ces derniers prennent en charge une partie des abonnements de leurs salariés.

⁴⁴ Cf. Observatoire de la mobilité 2022.

Schéma n° 2 : Répartition des produits de gestion courante relatifs à de l'offre de mobilité d'Orléans métropole pour l'année 2022



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget annexe transport

4.1.2 Des principes de tarification composites

Aucune tarification zonale n'a été mise en place par la métropole, les tarifs sont les mêmes sur l'ensemble du territoire métropolitain. En revanche, le système de tarification repose sur le principe d'un accès différencié en fonction de l'âge et du statut de l'utilisateur, et prévoit également des tarifs liés aux événements locaux.

Ainsi, au plein tarif s'ajoutent des tarifs réduits bénéficiant à certains publics pour lesquels un justificatif d'âge ou de statut est requis, et des tarifs dédiés à des événements (festival de Loire, gratuité certains dimanche avant Noël, transport inclus dans le billet d'entrée d'un événement sportif, etc.). Des titres intermodaux (cf. partie 2.1.1.3 supra) viennent par ailleurs compléter la gamme tarifaire métropolitaine.

La métropole a établi une tarification solidaire afin de mieux prendre en compte la situation familiale et le niveau de ressources de chaque foyer. Elle s'adresse à quatre profils de bénéficiaires, incluant notamment le tarif social prévu par le code des transports (article L. 1113-1) pour les personnes bénéficiaires de la protection universelle maladie avec une réduction d'au minimum 50 %.

Tableau n° 8 : La tarification solidaire en vigueur au 1^{er} juillet 2023

Tarifs au 1 ^{er} juillet 2023		Réduction accordée par rapport au plein tarif équivalent	Profil 1 Personnes en situation de handicap ou invalides de guerre	Profil 2 Bénéficiaires de la CSS / AME et leurs ayants droit	Profil 3 Demandeurs d'emploi bénéficiaires de la CSS ou de l'AME	Profil 4 Personnes âgées non imposables
Libellé	Montant € TTC					
Liberté Tempo	0,74 €	- 54 %	Oui	Oui	Oui	Oui
10 voyages Tempo 10 +	7,40 €	- 54 %	Oui	Oui	Oui	Oui
Mensuel +	22,00 €	- 54 %	Oui	Oui	Non	Non
Année +	226,00 €	- 55 %	Oui	Oui	Non	Non
Mensuel DE +	10,20 €	- 79 %	Non	Non	Oui	Non

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la brochure tarifaire

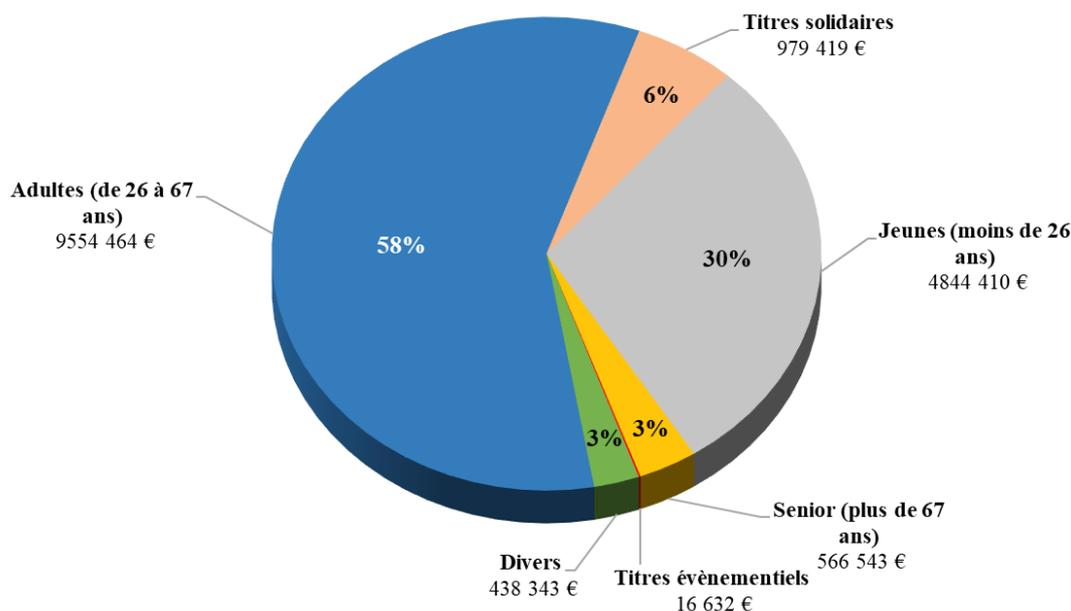
La grille tarifaire instituée par Orléans métropole permet ainsi de distinguer six grandes catégories⁴⁵ :

- le plein tarif, pour lequel aucun justificatif n'est requis, s'adressant de fait aux adultes âgés de 26 à 67 ans sans statut particulier ;
- les tarifs destinés aux jeunes de moins de 26 ans ;
- les tarifs destinés aux seniors de plus de 67 ans ;
- les tarifs à caractère solidaire, incluant notamment le tarif social prévu par la loi ;
- les tarifs à caractère évènementiel ;
- les autres tarifs.

Sur la période 2019-2023, la répartition du chiffre d'affaires issu de la vente de titres repose pour l'essentiel sur trois piliers de la gamme tarifaire. Les titres plein tarif représentent 58 % du chiffre d'affaires, suivis par les titres dévolus au public jeune (30 %) et les tarifs solidaires (6 %).

⁴⁵ Ces catégories sont empruntées aux classifications opérées par la Cour des comptes (rapport public annuel 2015– février 2015 – Tome 1 – Volume 1 Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher) et par le Cerema (Tarification des services de mobilités – 22 mai 2023).

Graphique n° 2 : Chiffre d'affaires moyen (en € hors taxes) par catégories de titres sur la période 2019-2023



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les attestations du commissaire aux comptes relatives aux recettes de transport encaissées pour le compte d'Orléans Métropole

NB : la catégorie Divers comprend les titres starter⁴⁶ ainsi que les remboursements de titres.

4.2 Une politique tarifaire ciblant les jeunes et promouvant les mobilités douces

Au cours de la période sous revue, la stratégie tarifaire de la métropole repose sur trois objectifs : la volonté d'améliorer l'attractivité des tarifs à destination des jeunes de moins de 26 ans, la volonté de promouvoir l'usage du vélo et la volonté de limiter les hausses tarifaires à l'évolution des prix.

4.2.1 La volonté d'attirer et soutenir les jeunes usagers

Par délibération du 28 mai 2019, le conseil métropolitain a adopté des mesures tarifaires en faveur des jeunes de moins de 26 ans applicables en septembre 2019, portant la volonté de préserver le pouvoir d'achat des familles et des étudiants tout en assurant une équité au sein des profils d'utilisateurs. Celles-ci prévoient ainsi, d'une part, l'alignement de tous les tarifs destinés aux jeunes de moins de 26 ans sur les tarifs étudiants et apprentis déjà en vigueur au 1^{er} janvier 2019, soit une réduction de près de 30 % pour les non étudiants et, d'autre part,

⁴⁶ Abonnements combinés TER et réseau TAO.

l'élargissement au public scolaire des titres à paiement différé (formules « Liberté Tickets »), permettant aux familles de ne payer que les trajets effectués.

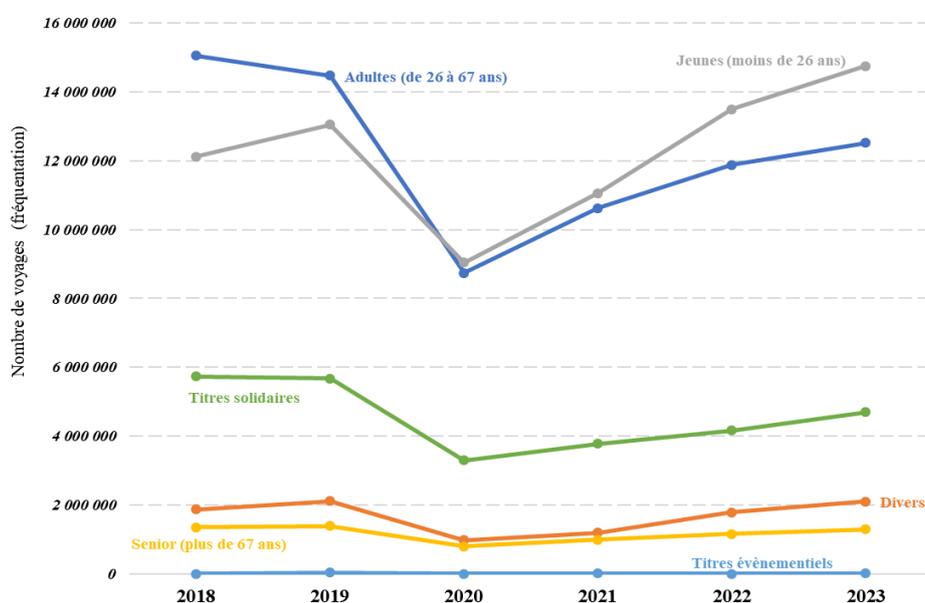
Cette réforme visait plusieurs objectifs à moyen terme : simplifier la gamme tarifaire pour ce public, augmenter sa fréquentation et modifier les comportements pour induire une préférence à l'usage du transport collectif même après le passage aux tarifs tous publics.

La simplification de la gamme tarifaire est peu évidente. Le nombre de titres n'a pas été significativement réduit (six au lieu de sept), mais la grille tarifaire apparaît toutefois plus lisible en ne distinguant plus de statuts différents entre les jeunes de moins de 26 ans. Elle conserve toutefois certains titres auquel cette catégorie d'usagers a très peu recours. Ainsi, le titre Annuel Loisir Junior est maintenu, alors que ses ventes ne représentent que 0,1 % de l'ensemble des ventes de titres jeunes.

La survenance de la crise sanitaire rend difficile l'appréciation de l'incidence de ces mesures tarifaires sur la fréquentation des jeunes de moins de 26 ans. Elle a engendré une chute de la fréquentation du réseau de l'ensemble des usagers, dont les effets se sont fait sentir au-delà de la période de mesures de restrictions sanitaires.

Le nombre de trajets réalisés avec des titres jeunes a toutefois progressé de 3 % entre 2019 et 2022. Cette évolution est considérée comme encourageante par la métropole compte tenu des incidences de la crise sanitaire. Il est cependant difficile d'attribuer cette évolution spécifiquement à la refonte tarifaire de 2019 au regard de la dynamique de progression de fréquentation observée pour ce public avant 2020. En effet, entre 2018 et 2019 la fréquentation avait déjà augmenté de 7 %.

Graphique n° 3 : Évolution de la fréquentation par catégories de public



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

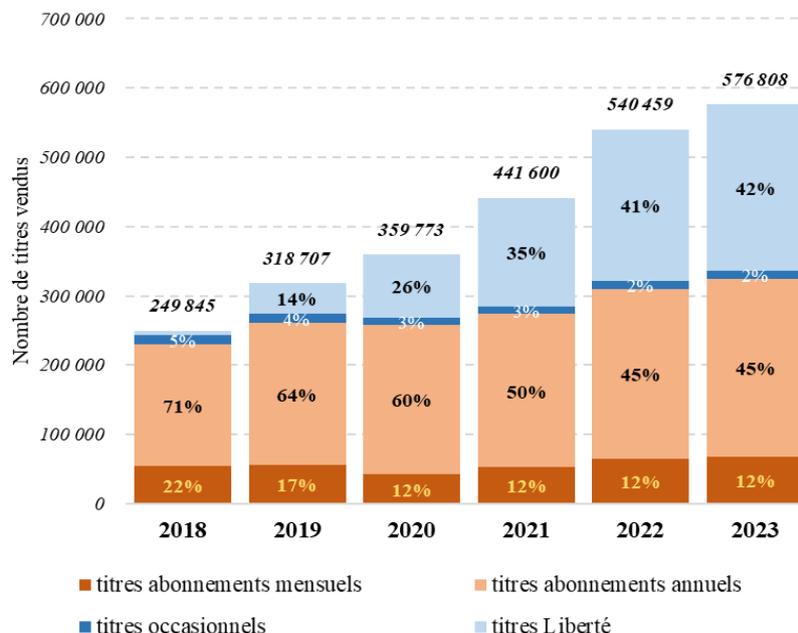
NB : la catégorie « Jeunes (moins de 26 ans) » intègre les groupes scolaires.

En revanche, la refonte des titres jeunes pourrait avoir eu une incidence sur l'évolution des titres vendus. D'une part, les ventes d'abonnements annuels présentent une croissance



constante en dépit de la crise sanitaire (variation annuelle moyenne de 8,4 % de 2018 à 2022). D'autre part, la création du titre de voyage scolaire unitaire en post-paiement (« Liberté scolaire ») représente une part de plus en plus importante des ventes de titres jeunes. En 2022, ce titre représente 41 % des quantités vendues à destination des jeunes.

Graphique n° 4 : Évolution du nombre des ventes de titres destinés aux jeunes



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Le coût de cette mesure tarifaire est estimé par la métropole à 967 000 € par an, du fait de l'alignement des abonnements sur les tarifs les moins élevés. S'y ajoute le soutien de la métropole aux étudiants durant la crise sanitaire, matérialisé par la suspension des abonnements mensuels ou annuels pour une durée de trois mois sur la période du 1^{er} septembre 2020 au 31 janvier 2021 pour les détenteurs d'une carte d'étudiant en vigueur pour l'année 2020-2021. En application de cette mesure, le délégataire a remboursé une somme totale de 209 570 €.

4.2.2 La volonté de promouvoir l'usage du vélo par des tarifs attractifs

L'offre de mobilité comprend également des services visant à promouvoir l'usage du vélo. Cette offre comprend un service de mise à disposition de vélos en libre-service (vélo+) et un service de location de vélos à assistance électrique (Vélo'TAO devenu Vélo'Loc).

Au cours de la période, la métropole a développé son offre tarifaire relative à l'usage du vélo. Entre le 1^{er} juillet 2019 et le 1^{er} juillet 2023 la grille est ainsi passée de 16 à 21 tarifs. L'objectif porté par cette politique tarifaire est de faire découvrir la pratique du vélo en ville (tarif découverte pour 1 heure sur le libre-service, tarif pour l'usage de vélos cargos...) tout en incitant les usagers du service de location à acquérir leur propre équipement (limitation à deux ans de la location longue durée, tarif plus élevé lors de la seconde année...).

L'offre de location proposée par le réseau TAO s'avère plus économique que celle proposée dans d'autres réseaux d'agglomérations comparables.

Tableau n° 9 : Comparatif des tarifs de location de vélos sur un contrat de trois mois

En euros	Tours (SMT)		Orléans (TAO)		Le Mans (SETRAM)	
	abonné	non abonné	abonné	non abonné	abonné	non abonné
<i>vélo mécanique</i>	15	24			17	23
VAE	126		47	64	68	90

Source : plaquette tarifaire 2023 du réseau TAO ; site internet du réseau Setram ; délibération fixant les tarifs pour 2023 pour le SMT

4.2.3 Une hausse des tarifs corrélée à l'inflation

À l'exception de l'année 2020, au cours de laquelle aucune modification tarifaire n'est intervenue, la métropole a révisé ses tarifs pour suivre l'évolution de l'inflation tout en ventilant les hausses pour préserver les titres solidaires.

Tableau n° 10 : Récapitulatif des délibérations relatives à la tarification

Exercice	Date de la délibération	Date d'application	Évolution moyenne pondérée des tarifs de la grille	Taux annuel inflation
2018	21 juin	1 ^{er} juillet	+ 1,85 %	+ 1,80 %
2019	28 mai	1 ^{er} juillet	+ 1,00 %	+ 1,10 %
2020	-	-	-	+ 0,50 %
2021	17 juin	1 ^{er} juillet	+ 1,00 %	+ 1,60 %
2022	7 avril	1 ^{er} juillet	+ 2,80 %	+ 5,20 %
2023	11 mai	1 ^{er} juillet	+ 5,29 %	+ 4,90 %

Source : délibérations et rapports annuels du délégataire, INSEE pour le taux annuel d'inflation

L'évolution moyenne pondérée des tarifs s'avère effectivement proche de l'évolution de l'inflation. La ventilation opérée pour obtenir cette moyenne tout en préservant les titres solidaires se traduit toutefois par des évolutions plus dynamiques sur certains des titres les plus utilisés.

Tableau n° 11 : Évolution tarifaire du carnet dix voyages, de l'abonnement mensuel destiné aux jeunes et de l'abonnement mensuel tout public

Exercice	10 Voyages		Mensuel Étudiant puis Mensuel Jeunes		Tarif Annuel tout public		Évolution moyenne pondérée des tarifs de la grille
	Montant au 1 ^{er} juillet	Évolution N / N-1	Montant au 1 ^{er} juillet	Évolution N / N-1	Montant au 1 ^{er} juillet	Évolution N / N-1	
2018	14,10 €	-	21,50 €	-	443,40 €	-	+ 1,85 %
2019	14,30 €	+ 1,42 %	21,80 €	+ 1,39 %	449,00 €	+ 1,26 %	+ 1,00 %
2020	14,30 €	+ 0,00 %	21,80 €	+ 0,00 %	449,00 €	+ 0,00 %	-
2021	14,50 €	+ 1,40 %	22,00 €	+ 0,92 %	453,60 €	+ 1,02 %	+ 1,00 %
2022	14,80 €	+ 2,07 %	22,50 €	+ 2,27 %	464,40 €	+ 2,38 %	+ 2,80 %
2023	16,00 €	+ 8,11 %	24,00 €	+ 6,67 %	496,80 €	+ 6,98 %	+ 5,29 %

Source : délibérations de révision des tarifs

La comparaison de trois types de titres communément commercialisés dans les réseaux de transport⁴⁷ avec les tarifs pratiqués par les autres réseaux desservant plus de 250 000 habitants disposant de lignes de tramway montre que les tarifs pratiqués sur le réseau TAO sont proches de la moyenne ou de la médiane des tarifs pratiqués (cf. annexe n° 3). Ainsi, pour le tarif unitaire d'un voyage, le réseau TAO propose un ticket à 1,80 €, la moyenne de l'échantillon se situant à 1,72 € et la médiane à 1,80 €. Pour l'abonnement adulte annuel, le réseau TAO propose un tarif de 496,80 € pour une moyenne de 518,80 € et une médiane de 496,80 €. Enfin, pour le tarif mensuel jeunes, le réseau TAO propose un tarif de 24 €, la moyenne de l'échantillon étant de 26,40 € et la médiane de 27 €.

4.3 Une grille tarifaire peu lisible

4.3.1 Des délibérations tarifaires dont le formalisme doit être amélioré

La délibération tarifaire en vigueur lors du démarrage du contrat d'exploitation couvrant la période 2019-2024 date du 21 juin 2018. Bien que cette délibération fonde les modalités d'application de la grille tarifaire développées dans le contrat, certains éléments ne concordent pas avec le contenu de la délibération. Notamment le récapitulatif des titres et tarifs, comporte des tarifs ne figurant pas dans la délibération. La chambre rappelle que si une évolution de la tarification était nécessaire pour le démarrage du nouveau contrat de DSP, elle aurait dû être approuvée par une délibération préalable, conformément aux dispositions de l'article L. 1221-5 du code des transports.

La grille tarifaire a fait l'objet de quatre révisions entre 2019 et 2023. Ces modifications ont bien fait l'objet d'une délibération du conseil métropolitain mais dont la présentation paraît incomplète sur quelques mentions.

⁴⁷ Titre solo simple, forfait mensuel pour un étudiant et forfait annuel tous public.

Ainsi, les délibérations prises les 17 juin 2021, 7 avril 2022 et 11 mai 2023 n'indiquent que le nouveau montant des tarifs sans préciser si ceux-ci sont adoptés toutes taxes comprises. Le service de transports urbains de la métropole étant assujetti à la TVA, afin d'éviter tout risque de perte liée à un changement du taux de TVA⁴⁸, il serait préférable pour la collectivité d'adopter des tarifs hors taxes et de faire figurer, pour information, ceux toutes taxes comprises selon le taux de TVA en vigueur lors de leur adoption.

Par ailleurs, les délibérations adoptées depuis celle du 21 juin 2018 ne comportent qu'une grille tarifaire sans mention des critères et modalités d'application des tarifs. Il convient de se référer à une annexe du contrat de la DSP pour les connaître. Dans la mesure où la fixation des tarifs est une prérogative de l'autorité organisatrice, il apparaît nécessaire que la grille tarifaire adoptée précise les modalités d'application et de validité de chaque tarif.

Enfin, l'usage du service de location de vélos prévoit un dépôt de garantie dont la valeur figure au sein du contrat de DSP mais n'est pas mentionnée dans les différentes délibérations d'évolution de la grille tarifaire.

Au regard de ces imprécisions, la chambre invite la métropole à mieux formaliser les délibérations tarifaires afin qu'elles donnent une information exhaustive aux usagers quant aux tarifs et à leurs modalités d'application. La métropole a d'ores et déjà modifié le formalisme de ses délibérations en adoptant une grille de tarifs hors taxe par délibération du 30 mai 2024. L'ordonnateur s'engage par ailleurs à appliquer toutes les préconisations de la chambre sur le formalisme des délibérations tarifaires.

4.3.2 Une grille tarifaire foisonnante

De 2019 à 2023, quatre évolutions tarifaires ont été réalisées au titre de la révision annuelle des tarifs prévues par le contrat. La crise sanitaire et l'accueil de réfugiés ukrainiens ont donné lieu à l'adoption de délibérations spécifiques.

La première révision de la grille tarifaire en 2019 a donné lieu à la création de 33 nouveaux tarifs (dont plus de la moitié pour le service vélo) et la disparition de 10 anciens tarifs, ce qui a plus que doublé le nombre de tarifs, porté à 61. En 2023, la grille tarifaire comportait encore 58 tarifs.

Outre la difficile lisibilité de la grille pour l'utilisateur, le foisonnement de lignes tarifaires mélangeant les critères d'âges et les critères sociaux ne permet pas d'aller au bout de la logique qui semble être celle de la métropole. La tarification pour les seniors en est une illustration. Ceux-ci bénéficient d'une tarification spécifique à compter de 67 ans, et peuvent par ailleurs bénéficier de la tarification solidaire s'ils correspondent à l'un des quatre profils de cette grille. Les retraités de moins de 67 ans, qu'ils soient imposables ou non, ne bénéficient d'aucun tarif spécifique, hors tarification solidaire le cas échéant.

Au regard de la complexité engendrée par l'étoffement de la grille tarifaire, la chambre recommande sa simplification afin de permettre une meilleure lisibilité pour l'utilisateur.

⁴⁸ En cas d'augmentation du taux de TVA, la part de recettes reversée à la métropole serait diminuée à due concurrence du surcroît de TVA à reverser.

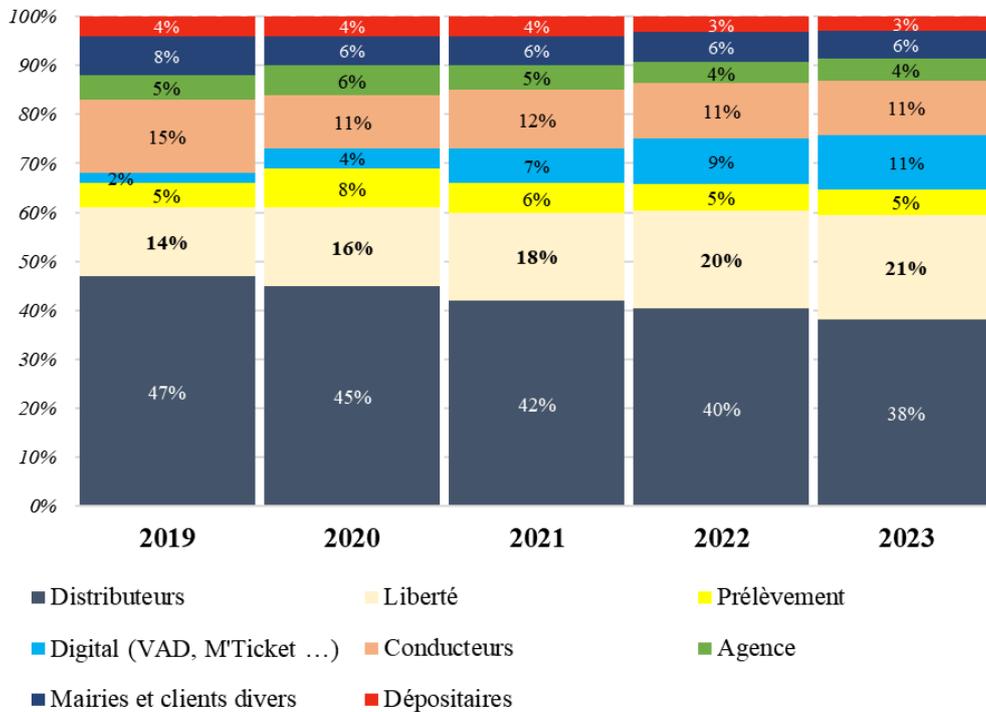
Recommandation n° 2. : Simplifier la grille tarifaire afin de permettre une meilleure lisibilité pour l'utilisateur.

L'ordonnateur indique que dans le cadre du renouvellement du contrat de délégation de service public qui interviendra au 1er janvier 2025, il a été demandé aux candidats de proposer une grille tarifaire simplifiée et plus lisible.

4.4 La progression de l'offre billettique digitalisée parmi les canaux de distribution

Les usagers disposent de nombreuses possibilités pour acheter leurs titres de transports. Même s'ils perdent en importance, les distributeurs automatiques situés aux stations de tramway demeurent le premier canal de distribution des titres de transport (38 % en 2023, en baisse de neuf points par rapport à 2019). Les autres canaux physiques classiques (conducteurs, dépositaires, agence TAO, mairies) voient également leur part reculer au profit de canaux de distribution plus modernes. Ainsi le nombre d'utilisateurs ayant recours à la formule Liberté augmente (plus sept points entre 2019 et 2023). Ce service repose sur la facturation de titres unitaires en post-paiement par prélèvement bancaire. Par ailleurs, les ventes par le canal digital progressent également de façon marquée (neuf points sur la période), ce qui reflète à la fois l'évolution des comportements d'achat et de l'offre proposée en conséquence.

Graphique n° 5 : Répartition des ventes de titres par canal de distribution



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire et les informations communiquées par KMO à Orléans métropole

Flash Ticket

Lors de la reprise de l'activité de transport en commun à la sortie du premier confinement le 11 mai 2020, la vente des titres à bord des bus (un voyage, deux voyages et 24h) était suspendue jusqu'au 28 juin. L'application mobile Flash Ticket a été lancée dès le premier déconfinement afin de proposer une solution dématérialisée comme alternative à l'achat de titres auprès du conducteur.

Compatible avec tous les types de smartphones, l'application repose sur un système de QR-code apposé dans les véhicules du réseau. Il suffit à l'utilisateur de scanner le code pour décompter son voyage du titre de transport préalablement sélectionné et payé dans l'application.

Tableau n° 12 : Évolution de l'utilisation de l'application Flash Ticket

	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de validations via Flash Ticket</i>	0	283 954	1 425 755	2 495 636
<i>Part de la fréquentation totale</i>	-	3 %	7 %	9 %
<i>Évolution</i>	-	100 %	402 %	75 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Dans un contexte de reprise de la mobilité et au regard de son succès, ce dispositif a été prolongé et, à partir du mois de juin, ouvert à d'autres titres : d'abord l'abonnement mensuel, puis, à partir de l'été, l'abonnement annuel.

Au-delà de la vente des titres, cette application simplifie les démarches d'accès aux différentes formules. Pour éviter de freiner l'achat, la vérification des justificatifs est effectuée a posteriori. L'utilisateur peut ainsi acquérir des titres spécifiques (jeunes, seniors, tarifs solidaires ...) en prouvant ses droits par une simple photo des pièces justificatives.

En 2022, l'application Flash Ticket est utilisée majoritairement dans le tramway, totalisant 56 % des validations enregistrées par l'application.

Selon l'exploitant, la moitié des utilisateurs de cette solution sont des jeunes de moins de 26 ans disposant d'une formule d'abonnement.

Au-delà de ces solutions, Orléans Métropole et son délégataire cherchent à poursuivre la modernisation et la diversification des canaux de distribution en déployant l'*open payment*. Ce dispositif permet aux voyageurs occasionnels ou réguliers de valider leur trajet avec leur carte de paiement sans contact, leur smartphone ou encore leur montre connectée. Ce dispositif, comme celui du Flash Ticket, permet de fusionner le canal de distribution avec le support billettique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Comparativement à d'autres réseaux, les usagers du réseau TAO contribuent de façon modérée au financement du service de mobilité. Depuis 2018, la hausse des tarifs a été corrélée à l'inflation et appliquée en préservant les tarifs solidaires bénéficiant principalement aux usagers aux revenus les plus faibles.

Ces dernières années, la politique tarifaire de la métropole a principalement visé à renforcer l'attractivité du réseau pour les jeunes usagers de moins de 26 ans, avec une harmonisation tarifaire à la baisse. La crise sanitaire ayant bouleversé la fréquentation du réseau, l'incidence des mesures tarifaires adoptées en 2019 est difficilement mesurable sur la fréquentation des jeunes usagers.

L'ajout de nouveaux tarifs, nombreux, a rendu la grille tarifaire peu lisible et n'empêche pas la subsistance de points aveugles au regard de la volonté de couvrir par des tarifications spécifiques, la diversité des situations des usagers en fonction de l'âge et de la situation socio-économique. La chambre recommande la simplification de cette grille afin de permettre une meilleure lisibilité pour l'utilisateur. En ce sens, le formalisme des délibérations tarifaires de la métropole doit par ailleurs être amélioré afin de donner une information exhaustive aux usagers quant aux modalités d'application des tarifs. La métropole prévoit d'apporter ces précisions et simplifications dans le cadre du nouveau contrat.

La métropole et son délégataire ont néanmoins œuvré à renforcer l'attractivité du réseau en déployant une offre billettique digitalisée, simplifiant l'achat de titres, et qui semble rencontrer l'adhésion des usagers du réseau.



5 LA PERFORMANCE COMMERCIALE DU RÉSEAU

Résultant de l’offre de service produite et de la politique tarifaire portée par l’AOM, la fréquentation et le niveau de recettes qui en découle permettent d’apprécier la performance commerciale d’un réseau de transports urbains.

Le calcul de la fréquentation s’appuie sur les données issues de la billettique, redressé des validations manquantes pour des raisons techniques (dysfonctionnement, données non intégrées) ou du fait des voyageurs (oubli, fraude).

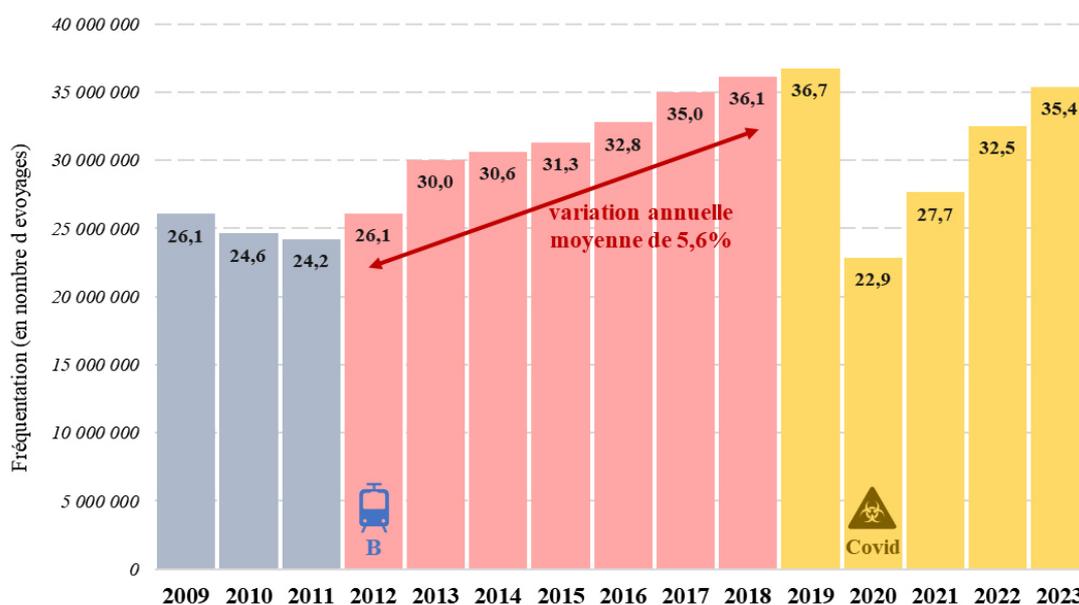
En 2023, plus de 35 millions de voyages ont été effectués sur le réseau TAO, générant 18,6 M€ de recettes.

5.1 Une fréquentation dont la trajectoire a été bouleversée par la crise sanitaire

La mise en service en 2012 de la seconde ligne de tramway a ouvert un cycle de croissance continue de la fréquentation de l’ensemble du réseau. Entre 2012 et 2018, la croissance annuelle moyenne s’élevait à 5,6 % par an. En six ans, la fréquentation a augmenté de 10 millions de voyages.

Cette évolution a été interrompue par la crise sanitaire en 2020. En un an, la fréquentation a diminué de 13,8 millions de voyages, soit un recul de 38 % de la fréquentation du réseau.

Graphique n° 6 : Évolution de la fréquentation en nombre de voyages



Source : CRC Centre-Val de Loire d’après les rapports annuels du délégataire

La tendance nationale confirme à la fois ce phénomène et son ampleur, un recul de 37 % de la fréquentation des transports collectifs routiers ayant été constaté en 2020.

Si en 2023, la fréquentation n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise, elle en était proche cependant, et la dynamique observée depuis laisse envisager un retour aux niveaux de fréquentation antérieurs, d'ici la fin du contrat.

5.1.1 La fréquentation globale s'avère moindre que celle anticipée lors de la conclusion du contrat

Le contrat de DSP passé entre la métropole et son délégataire pour la période 2019-2024 repose sur l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne de 2,5 % de la fréquentation et des recettes commerciales, soit une évolution moins élevée que celle constatée lors des sept années précédentes (5,6 %).

En 2019, première année d'exécution du contrat, le niveau de fréquentation constaté s'est révélé conforme aux prévisions contractuelles, et même légèrement supérieur (+ 0,41 %). En revanche, les recettes commerciales n'ont pas suivi la même tendance. Initialement prévues pour un montant de 19,49 M€ hors taxes⁴⁹, ces recettes se sont finalement élevées à seulement 18,71 M€ hors taxes⁵⁰. Cette non-atteinte de l'objectif initial s'explique notamment par la révision tarifaire effectuée à destination du public jeune (cf. § 4.2.1).

Après le décrochage de la fréquentation et des recettes en 2020, résultant des mesures prises par les pouvoirs publics pour endiguer la crise sanitaire, le réseau TAO retrouve progressivement ses usagers dès 2021. Ce retour de la fréquentation est cependant marqué par le prolongement de mesures restrictives de la mobilité en 2021 (couvre-feux, mesures de distanciation physique) et l'installation durable du télétravail pour une part importante de travailleurs. Ainsi, avec 35,3 millions de voyages fin 2023, la fréquentation n'a toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise (36,7 millions), se situant au niveau de fréquentation de l'année 2017 (35 millions).

Conséquence du fort décrochage de la fréquentation, les recettes commerciales ont baissé de 31 % entre 2019 et 2020. Leur niveau remonte en suivant la même évolution que celle de la fréquentation.

Ces évolutions s'avèrent relativement comparables avec celles constatées pour les autres réseaux desservant plus de 250 000 habitants, même si le réseau TAO affiche une baisse de fréquentation plus prononcée.

⁴⁹ Article 26.5 du contrat de DSP.

⁵⁰ Facture annuelle 2019.

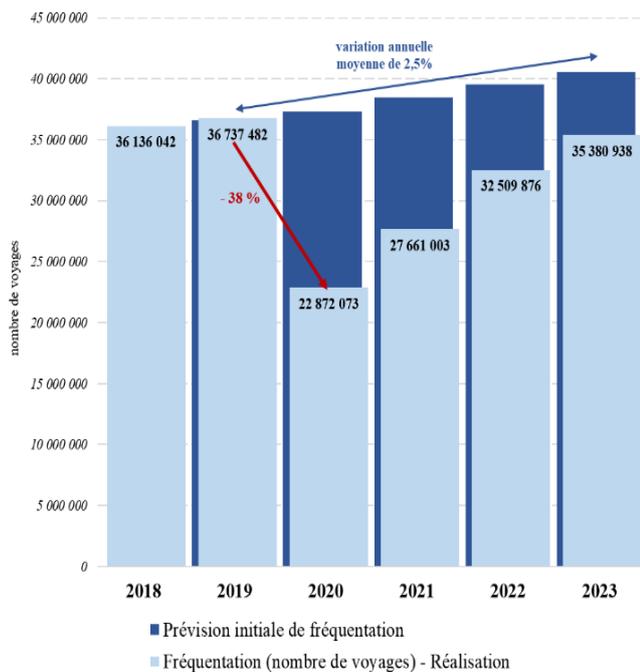
Tableau n° 13 : Évolution des indicateurs de l'activité des transports urbains 2020

Variation en volume de l'année glissante (n) par rapport à l'année glissante (n-1)	Production	Trafic	Recettes
Ensemble des réseaux de province	- 8,9 %	- 31,2 %	- 31,9 %
Réseaux de plus de 250 000 habitants desservis	- 8,7 %	- 32 %	- 32,7 %
Réseau TAO Orléans Métropole	- 11,9 %	- 37,7 %	- 31,3 %

Source : UTP, bilan social 2021, données du délégataire pour le réseau TAO

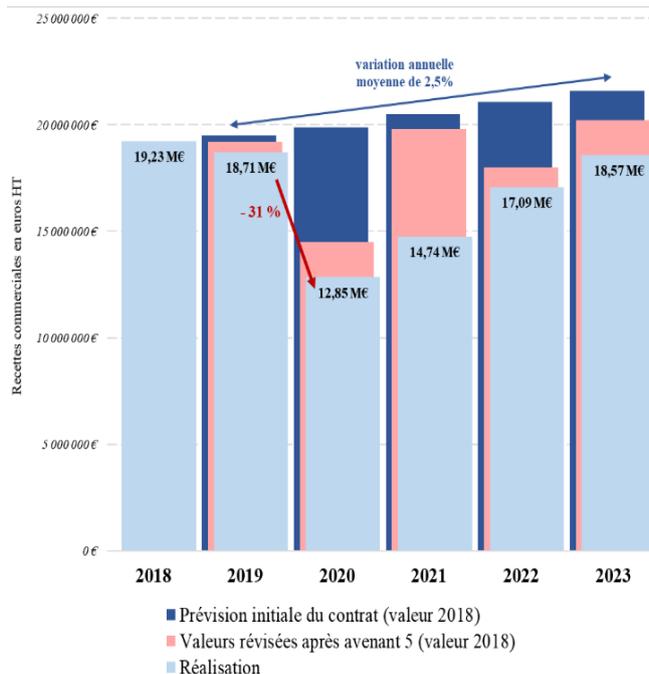
Depuis 2020, la fréquentation et les recettes commerciales perçues sont nettement en-deçà des prévisions contractuelles initiales. Malgré les ajustements contractuels négociés entre les parties durant la crise sanitaire, cette situation pèse sur le délégataire dans la mesure où la convention de DSP prévoit qu'il s'engage sur le respect d'un montant de recettes défini par contrat.

Graphique n° 7 : Évolution de la fréquentation



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données contractuelles et les informations communiquées par Keolis Métropole Orléans à Orléans Métropole

Graphique n° 8 : Évolution des recettes commerciales



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données contractuelles et les informations communiquées par Keolis Métropole Orléans à Orléans Métropole



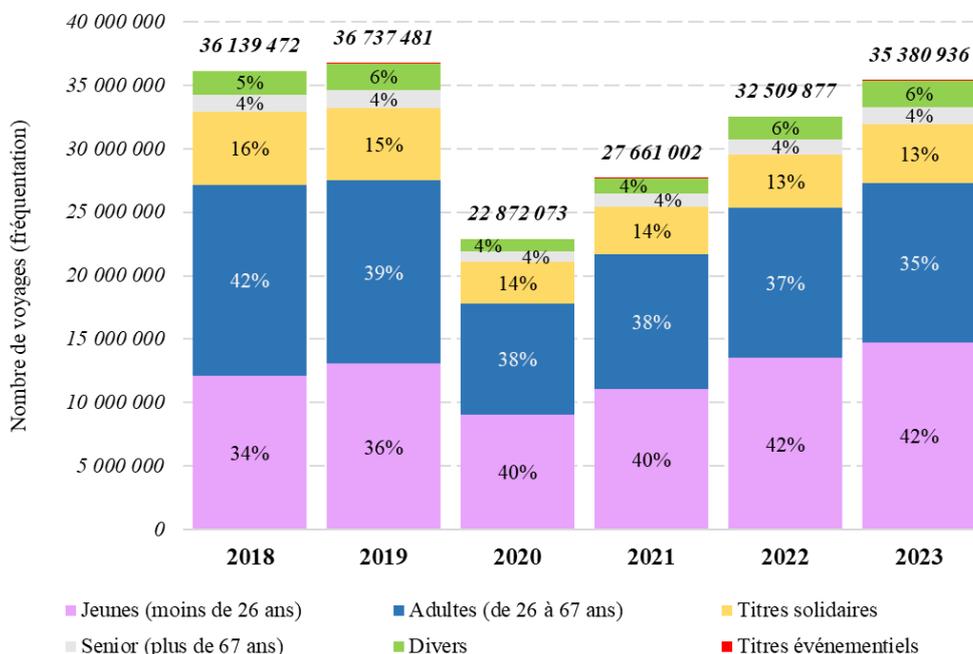
5.1.2 Un réseau fréquenté principalement par de jeunes abonnés

Depuis 2020 les jeunes de moins 26 ans sont les premiers usagers du réseau. En 2023, ils représentaient 42 % des usagers, suivis par les usagers payant leur titre au plein tarif (35 %), les seniors étant les moins nombreux (4 %). Une part relativement stable d'usagers (13 %) bénéficient d'un titre solidaire.

La crise sanitaire a inversé les proportions entre jeunes de moins de 26 ans et usagers payant leur titre au plein tarif : ce sont ces derniers qui fréquentaient le plus le réseau avant la crise sanitaire, effectuant 14,5 millions de voyages en 2019. Ils ne sont cependant pas revenus sur le réseau dans les mêmes proportions depuis la fin des mesures restrictives. Ainsi en 2022, 11,89 millions de voyages étaient comptabilisés pour ces usagers. À l'inverse, cette même année, les données relatives à la fréquentation des jeunes de moins de 26 ans indiquent qu'elle était revenue à son niveau d'avant-crise et y était même supérieure, avec 13,5 millions de voyages, contre 13 millions en 2019.

Cette évolution peut résulter de plusieurs facteurs, notamment les évolutions induites par la crise sanitaire comme le développement du télétravail, les mesures tarifaires attractives mises en place pour les jeunes et des solutions alternatives aux transports collectifs plus restreintes pour ces derniers.

Graphique n° 9 : Fréquentation du réseau par types de publics



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Note : la catégorie « divers » regroupe notamment la navette fluviale BatOLOire et, les parking relais, la gamme tarifaire de groupe Sésame.

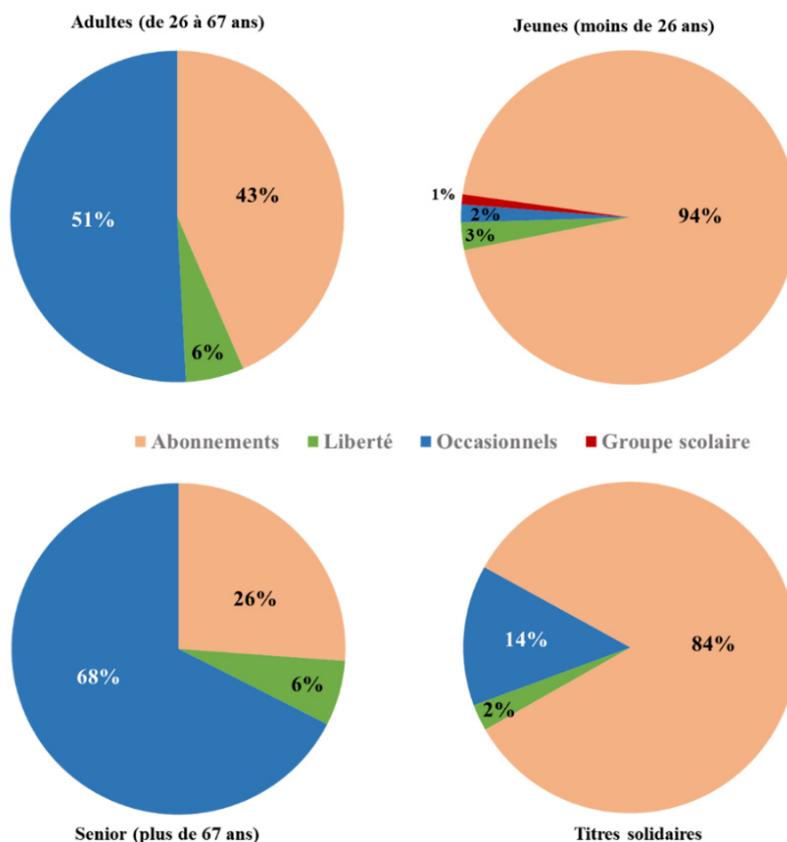
Le réseau est majoritairement fréquenté par des usagers détenteurs d'une formule d'abonnement. Sur la période 2019-2023, 70 % des voyages sont effectués par des usagers détenteurs d'abonnement. Les usagers occasionnels représentent en moyenne 26 % de la fréquentation tandis que ceux utilisant une formule Liberté constituent environ 4 % des voyages réalisés. Cette répartition est relativement stable sur la période même si depuis la crise sanitaire la part des abonnés tend à croître.

Les jeunes de moins 26 ans représentent plus de la moitié des usagers abonnés, suivis des usagers payant à plein tarifs, qui constituent un quart de cet ensemble. Les seniors en représentent une part marginale (1 %).

Les jeunes de moins de 26 ans et les usagers bénéficiaires d'une tarification solidaire ont majoritairement recours aux abonnements, respectivement à hauteur de 95 % et 84 %. Toutefois, si les jeunes privilégient les abonnements annuels (69 %), en revanche les bénéficiaires de la tarification solidaire prennent en majorité des abonnements mensuels (74 %).

Les seniors voyagent plutôt avec des titres occasionnels (68 %). Chez les autres usagers, ces proportions sont moins marquées puisque les titres occasionnels représentent la moitié des voyages, les abonnements 43 % et les titres relevant de la formule Liberté près de 6 %. Cette catégorie d'utilisateur est celle utilisant le plus la formule de paiement différé.

Graphique n° 10 : Part moyenne des abonnements auprès des différents publics (période 2019-2023) selon les données de fréquentation



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire
NB : les abonnements comprennent les abonnements mensuels et annuels.

5.1.3 Une évolution modale de la fréquentation du réseau

La fréquentation des deux lignes de tramway, du réseau de lignes régulières de bus et des services à la demande a évolué depuis le début du contrat d'exploitation couvrant la période 2019 à 2024. Longtemps moteur de la croissance de la fréquentation du réseau, la part prépondérante du tramway tend désormais à s'éroder : générateur de 64 % des voyages sur le réseau en 2018, cette proportion n'est plus que de 57 % en 2023.

Deux facteurs ont contribué à modifier les parts modales de fréquentation du réseau : la crise et la restructuration du réseau de bus.

S'agissant du tramway, sa fréquentation⁵¹ a chuté de 41 % entre 2019 et 2020 (9,3 millions de voyages en moins), et n'était toujours pas revenue à son niveau d'avant-crise en 2023 (20,2 millions de voyages contre 22,9 millions en 2019, cf. annexe n° 4). Entre 2019 et 2023, la fréquentation du tramway a ainsi reculé de 12 %, et sa part modale sur l'ensemble du réseau a reculé de cinq points.

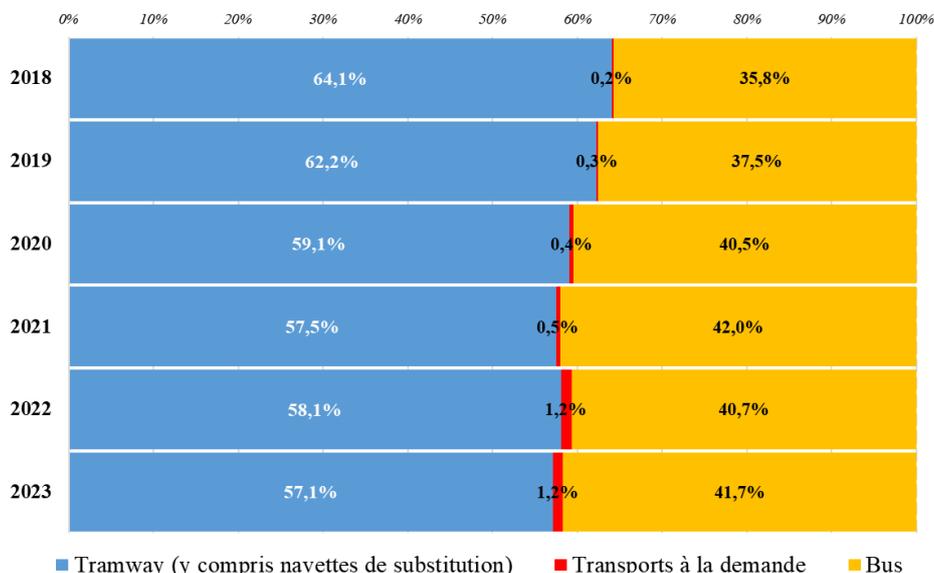
La fréquentation du réseau de lignes régulières de bus, malgré le fort décrochage accusé entre 2019 et 2020 (- 33 %), a cependant retrouvé une trajectoire haussière sur la période examinée. Entre 2019 et 2023, elle a ainsi augmenté de 7 %. Cette dynamique est particulièrement marquée en 2022 et 2023 sur les lignes fortes, les lignes scolaires et les lignes express, ayant fait l'objet de refontes dans le cadre de la nouvelle offre de bus mise en service en 2022. Ce faisant, la part modale du bus sur l'ensemble du réseau a augmenté de quatre points entre 2019 et 2023.

Les niveaux de fréquentation des services de transports à la demande RésaTAO et AccessTAO ont été relativement peu affectés par la crise sanitaire. Pour le service RésaTAO, si la fréquentation a chuté sur quelques semaines en 2020 lors du premier confinement, où le service a été interrompu, la dynamique de hausse enclenchée avec le déploiement du transport à la demande dynamique en 2019 semble avoir rapidement résorbé ce décrochage en 2020. La fréquentation de ce service connaît ainsi une hausse continue entre 2018 et 2023, où le nombre de voyages a été multiplié par neuf, passant de 44 128 voyages en 2018 à 401 402 voyages en 2023. Cette progression a été accentuée en 2022 et 2023 avec la refonte du zonage du service, le renforcement de sa flotte, et l'extension de l'amplitude des horaires et des jours de fonctionnement (cf. partie 2.1.2 supra), dans le cadre de la nouvelle offre de mobilité mise en service en 2022.

Le service AccessTAO a été restreint en 2020, lors du premier confinement, aux seuls déplacements médicaux. Il a ainsi accusé un recul temporaire de sa fréquentation (- 17 %) qui ne doit cependant pas masquer la dynamique de hausse de sa fréquentation sur la période examinée, de plus de 52 % entre 2018 et 2023, générée par la refonte du service au démarrage du nouveau contrat d'exploitation en 2019, et notamment le renforcement de sa flotte de véhicules, doublée dans le cadre de ce contrat.

⁵¹ Incluant les navettes de substitution mises en service lors des périodes d'interruption du tramway en raison de travaux sur les infrastructures.

Graphique n° 11 : Répartition de la fréquentation



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

NB : la catégorie Bus comprend les dessertes saisonnières IC et événementielles et les dessertes gares SNCF ; la catégorie Transports à la demande comprend le service RésaTAO et le service AccessTAO.

Bien que majoritaire, la part du tramway dans la fréquentation totale tend à se réduire au profit de celle des lignes de bus et des services de transport à la demande. Même si leur part demeure marginale dans la fréquentation totale du réseau (1,2 % des voyages), les services de transport à la demande ont connu une augmentation inédite de leur fréquentation ces dernières années. Deux années d'exploitation de la nouvelle offre de mobilité permettent ainsi déjà d'en mesurer les effets sur la répartition modale de la fréquentation du réseau.

5.2 La performance commerciale du tramway peine à remonter

La performance commerciale d'un réseau peut se mesurer par l'adéquation de l'offre à la demande, en rapportant le nombre de voyages (V) au nombre de kilomètres commerciaux réalisés (K). Le ratio V/K mesure donc le nombre de voyageurs transportés par kilomètre.

Ce ratio s'avère variable en fonction des lignes du réseau. Quelle que soit la période considérée, les lignes de tramway présentent une valeur nettement plus élevée (moyenne de 8,52 entre 2018 et 2023) que celle des lignes de bus (moyenne de 1,72 entre 2018 et 2023).

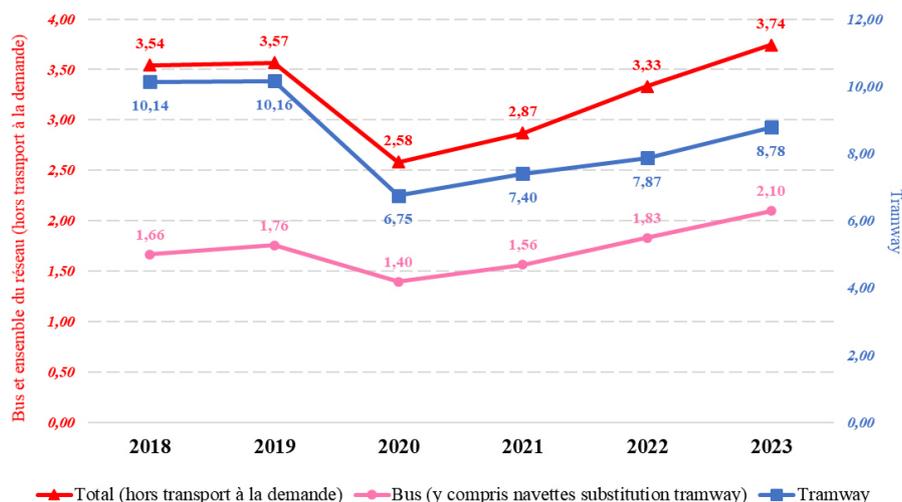
Au sein de ces dernières, les lignes dites « structurantes » affichent le ratio le plus élevé parmi toutes les lignes de bus (moyenne de 2,06 entre 2018 et 2023). Avec les lignes dites « standard » elles présentent un ratio presque stable entre 2019 et 2022⁵². Au contraire, les lignes dites « périurbaines » ou de « proximité » sont celles qui affichent le ratio le plus faible (moyenne comprise entre 0,7 et 0,8).

⁵² Respectivement 2,16 en 2019 contre 2,10 en 2022 et 1,21 en 2019 contre 1,15 en 2022.

La crise sanitaire a eu pour effet de réduire le ratio sur l'ensemble des lignes. Elle a cependant eu un effet moins important sur les lignes de bus (- 20 % entre 2019 et 2020) que sur les lignes de tramway (- 34 % entre 2019 et 2020). Certaines lignes de bus n'ont pas (lignes scolaires) ou peu (lignes périurbaines) été touchées.

La reprise de l'activité, corrélée à la restructuration du réseau en 2022, a permis d'améliorer les ratios de l'ensemble du réseau.

Graphique n° 12 : Évolution par type de transport du ratio V / K



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données communiquées par le délégataire à Orléans Métropole

En 2023, avec 14,77 millions de voyages, les lignes de bus ont largement retrouvé leur situation d'avant la crise sanitaire (14,14 millions en 2019). Elles ont même amélioré leur ratio de fréquentation en diminuant d'un peu plus d'un million les kilomètres commerciaux réalisés.

En revanche, les lignes de tramway continuent d'afficher un déficit de plus de deux millions de voyages alors que les kilomètres commerciaux réalisés en 2023 équivalent à la situation d'avant crise sanitaire. En 2020, le tramway représentait 21,6 % de l'offre kilométrique commerciale⁵³ pour 61,4 % de la fréquentation tandis qu'en 2023, il représente 24,6 % de l'offre kilométrique pour seulement 57,7 % de la fréquentation.

La faiblesse du retour de la fréquentation sur le tramway, à offre constante, conduit à penser qu'il est encore possible d'exploiter un potentiel de reconquête des usagers.

⁵³ Hors RésaTAO et AccessTAO.

5.3 De nouvelles méthodes de lutte contre la fraude

La fraude constitue une perte de recettes commerciales pour le réseau, qui peut être substantielle. Le taux de fraude est donc un indicateur permettant d'estimer le montant de perte de recettes commerciales résultant de la fraude. Deux méthodes permettent de calculer cet indicateur :

- le taux de fraude apparente, rapportant le nombre de voyageurs en infraction à celui des personnes contrôlées ;
- et le taux de fraude mesuré par enquête, obtenu à partir d'enquêtes d'observation et de questionnaires aux usagers, permettant de mesurer la part des voyageurs en infraction parmi le total des usagers du service.

Le contrat d'exploitation fixe un taux de fraude plafond⁵⁴, dont le dépassement donne lieu à pénalité pour le délégataire (cf. partie 3.3). Ce taux doit être inférieur à 8 % pour le tramway et à 6 % pour le bus. Ces valeurs n'ont jamais été respectées depuis le début du contrat. Ce taux a de nouveau augmenté en 2020 après une période de décroissance continue de 2013 à 2019⁵⁵. Une amélioration de cet indicateur semble toutefois amorcée en 2023, date à laquelle ce taux redescend à 9,5 %.

Graphique n° 13 : Évolution du taux de fraude réel



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire et les données recueillies au cours de l'instruction pour 2023

L'évolution du taux de fraude doit être mise en regard des moyens dédiés à la lutte contre la fraude, qui semblent moindres depuis 2019 comparativement à ceux déployés dans le cadre du contrat précédent. Le nombre d'heures de contrôle a été quasiment divisé par deux⁵⁶

⁵⁴ Il s'agit du taux mesuré par enquête.

⁵⁵ Le taux passe ainsi de 13,7 % en 2013 à 8 % en 2019.

⁵⁶ Alors que de 2013 à 2017, le nombre d'heures de contrôle s'établit en moyenne à 40 320, de 2019 à 2022 cette moyenne est de 22 579.

entre les deux contrats. De même, alors que les ETP affectés au contrôle étaient de 29,10 en 2018, ils s'établissent en moyenne à 24,19 sur la période 2019-2022.

Selon la métropole, la diminution des moyens de contrôle en 2019 tient au fait qu'au début du contrat, les enquêtes montrant que les efforts en matière de lutte contre la fraude atteignaient les objectifs fixés, les efforts du délégataire se sont reportés sur la formation et la fidélisation du personnel roulant, eu égard aux difficultés rencontrées pour le recrutement de conducteurs. Les moyens déployés n'étaient donc plus adaptés pour faire face à la résurgence de la fraude, concomitante à la crise sanitaire.

Au regard de cette évolution, l'exploitant, en accord avec la métropole, a modifié sa stratégie de lutte contre la fraude. Parmi ces changements, sont notamment mis en avant le déploiement d'outils permettant de cibler les principaux arrêts où montent les fraudeurs et donc une optimisation des tournées des agents (expérimentation « Fraud-Tracker »), ainsi qu'une coopération renforcée avec la police intercommunale des transports lors d'opérations d'envergure, notamment celles dénommées « lutte contre la fraude, tous mobilisés ».

La semaine de contrôle renforcé

Précédée d'une campagne de communication pour sensibiliser les usagers au risque encouru, une semaine de contrôle renforcé grand format a été organisée du 28 novembre au 2 décembre 2022.

Lors de cette opération, 52 agents administratifs de l'exploitant ont quitté leurs bureaux et sont venus en soutien des équipes de contrôle habituelles. La police intercommunale des transports était également présente pendant toute la semaine. Pour accentuer le retentissement de cette opération, une conférence de presse a été organisée en présence de deux vice-présidents de la métropole et du directeur de Keolis Métropole Orléans (KMO).

Dans le cadre de cette opération, douze contrôles renforcés ont été réalisés sur des lieux stratégiques visibles ou présentant un taux de fraude significatif. Plus de 4 000 contrôles ont été effectués et 748 procès-verbaux rédigés, soit un taux de fraude apparent de 17,8 %.

Ce type d'opérations de contrôle renforcé s'est poursuivie en 2023 dans le cadre des opérations « Tous mobilisés », réalisées ponctuellement sur quelques jours.

L'expérimentation Fraud-Tracker

Lors du deuxième semestre 2022, KMO a lancé l'expérimentation d'une solution numérique de lutte contre la fraude. L'analyse de l'historique des données de validation du réseau et des données issues des cellules compteuses présentes sur 63 % du parc de bus permet de restituer les volumes de montées frauduleuses constatées et de prédire le nombre de fraudeurs dans chaque bus, lignes ou arrêt. La disponibilité de ces informations aux équipes de contrôle par une application mobile leur permet de mieux sélectionner les véhicules à contrôler en priorité.

Outre ces évolutions, en 2023, sur demande de la métropole, le délégataire a renforcé ses opérations de contrôle de la fraude, notamment dans les tramways.

Il résulte de ce renforcement des contrôles et des nouvelles méthodes utilisées, plus ciblées, une augmentation importante du nombre de procès-verbaux émis à compter de 2022 (cf. annexe n° 5), qui se traduit par une augmentation des recettes collectées au titre des contrôles. Alors qu'elles étaient inférieures aux prévisions jusqu'en 2021, elles les dépassent à compter de 2022, atteignant un montant de 337 391 €, contre 322 711 € prévus initialement par le contrat. Il ne s'agit toutefois que de produits constatés dont le recouvrement n'est pas intégral, le délégataire indiquant un taux de recouvrement de 32,4 % en 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Après une période de croissance continue, la fréquentation du réseau TAO a subi les effets de la crise sanitaire dans les mêmes proportions qu'à l'échelle nationale, accusant un recul de 38 %. Si en 2023, la fréquentation n'avait toujours pas retrouvé son niveau d'avant crise, elle en est proche cependant, et la dynamique observée depuis laisse envisager un retour aux niveaux de fréquentation antérieurs d'ici la fin du contrat.

Le réseau TAO est fréquenté majoritairement par des abonnés (67 % des usagers), notamment les jeunes de moins de 26 ans, premiers usagers du réseau. Ceux-ci sont revenus à des niveaux de fréquentation équivalents voire supérieurs à la période précédant la crise sanitaire, contrairement aux autres catégories d'usagers.

Conjuguée aux effets de la crise sanitaire, la restructuration du réseau en 2022 a accentué l'évolution modale de la fréquentation du réseau. Ainsi, bien que restant le mode de transport le plus fréquenté, la part du tramway tend à se réduire dans la fréquentation totale, au profit de celles des lignes de bus et des services de transport à la demande. De surcroît, depuis la crise sanitaire, les deux lignes tramway affichent un déficit de fréquentation qui n'était toujours pas résorbé en 2023, à offre kilométrique constante. Des marges de reconquête des usagers sont donc encore à exploiter.

Après une augmentation significative du taux de fraude en début de contrat, le renforcement des contrôles demandés par la métropole et le déploiement de nouvelles méthodes de contrôle à l'initiative du délégataire, plus ciblées, semblent avoir une incidence positive sur l'évolution de ce taux en 2023, permettant de limiter la perte de recettes commerciales résultant de la fraude.

6 LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le contrat d'exploitation du réseau de transports urbains a été renouvelé dans un contexte de révisions de différents documents programmatiques axés sur les problématiques environnementales.

Le démarrage de la nouvelle convention de DSP a été suivi de quelques mois par l'adoption en juillet 2019 de la dernière version du PDU et celle du plan climat air énergie territorial (PCAET), en novembre 2019.

Dans la continuité des documents précités, en 2022, la métropole a émis un avis favorable sur la dernière version du plan de protection de l'atmosphère (PPA, délibération du 15 décembre 2022).

Ces documents traitent des stratégies à mettre en œuvre pour réduire sur le territoire métropolitain à la fois les émissions de polluants ayant un effet nocif sur la santé et les gaz à effet de serre, contribuant au réchauffement climatique.

6.1 Le verdissement du transport collectif s'inscrit dans la stratégie métropolitaine en matière d'atténuation du changement climatique

6.1.1 Le poids conséquent des transports routiers dans les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain

6.1.1.1 Les émissions de gaz polluants

La présence de gaz polluants dans l'air est à l'origine de nombreux effets nocifs sur la santé, immédiats ou à long terme. La pollution de l'air peut être à l'origine ou aggraver des pathologies respiratoires ou cardiovasculaires. En France, plus de 40 000 décès prématurés sont ainsi imputables chaque année aux particules fines, et 7 000 décès imputables aux oxydes d'azote⁵⁷.

Ces polluants peuvent être d'origine naturelle (poussières, pollens...) ou résulter des activités humaines (trafic routier, production d'énergie, industrie, agriculture...).

Selon les données disponibles sur le site Odace⁵⁸ de Lig'Air, association agréée de surveillance de la qualité de l'air en région Centre-Val de Loire, sur le territoire d'Orléans métropole, le transport routier est à l'origine :

- de 52 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx), gaz irritant pour les bronches, provoquant crises d'asthmes et infections pulmonaires ;

⁵⁷ www.santepubliquefrance.fr et www.ecologie.gouv.fr

⁵⁸ <https://odace.ligair.fr/>

- de 31 % des émissions hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)⁵⁹, sources d'irritations, d'une diminution de la capacité respiratoire et de nuisances olfactives ; certains sont considérés comme cancérogènes ;
- de près de 20 % des émissions de particules en suspension (PM), provoquant des irritations et des problèmes respiratoires chez les personnes sensibles ; elles sont associées à une augmentation de la mortalité et sont, par ailleurs, responsables des dépôts de pollution présents sur les bâtiments et monuments.

D'après l'état des lieux figurant au dernier plan de protection de l'atmosphère, au cours des années 2017 à 2021, plus de 90 % des dépassements du seuil d'informations et de recommandations⁶⁰ et du seuil d'alerte⁶¹ sont imputables aux particules en suspension.

6.1.1.2 Les émissions de gaz à effet de serre

Les gaz à effet de serre ont un rôle essentiel dans la régulation du climat. Leur forte augmentation en quelques décennies a accru le réchauffement climatique, faisant de leur maîtrise un enjeu environnemental majeur.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 (dite TEPCV) fixe pour la France des objectifs de réduction des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, de développement des énergies renouvelables, ainsi que la limitation du recours au nucléaire à l'horizon 2050. Pour atteindre ces objectifs, la loi a institué la stratégie nationale bas-carbone, feuille de route pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle du territoire national.

Les transports routiers constituent le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre sur le territoire. En 2020, ils représentent 36 % des émissions en région Centre-Val de Loire et jusqu'à 41 % pour le seul territoire d'Orléans Métropole.

6.1.2 **Un objectif de verdissement développé au sein des différents documents programmatiques métropolitains**

L'ambition de la métropole de verdir le transport collectif sur son territoire est développée dans différents documents de planification métropolitain, articulés entre eux et avec le contrat d'exploitation ayant pris effet au 1^{er} janvier 2019.

⁵⁹ Issus des combustions incomplètes, de l'utilisation de solvants, de dégraissants, et de produits de remplissage des réservoirs d'automobiles, de citernes, etc.

⁶⁰ Le niveau d'information et de recommandations est déclenché dès lors que le seuil fixé pour l'un des trois polluants suivis (ozone, dioxyde d'azote, particules en suspension) est atteint. Il correspond à un niveau de concentration de polluants dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé humaine de groupes particulièrement sensibles au sein de la population, justifiant des mesures d'information et de recommandation pour réduire certaines sources.

⁶¹ Le niveau d'alerte est déclenché lorsque le seuil fixé pour l'un des trois polluants précités est atteint ou risque de l'être. Il correspond à un niveau de concentration de polluants dans l'atmosphère au-delà duquel une exposition de courte durée présente un risque pour la santé de l'ensemble de la population ou de dégradation de l'environnement, justifiant l'intervention de mesures d'urgence.

6.1.2.1 Le plan de déplacement urbain (PDU)

Les objectifs fixés par le PDU s'appuient sur un rapport environnemental annexé au document adopté en juillet 2019, faisant le diagnostic environnemental du territoire métropolitain et évaluant l'incidence et la performance des actions déterminées par le plan sur l'environnement.

Parmi les objectifs du PDU (cf. partie 1.2), s'agissant de la mobilité, la prise en compte des enjeux climatiques se traduit par un objectif d'augmentation de la part modale des mobilités alternatives par rapport à l'usage individuel de la voiture.

Dans l'actuel contrat de DSP, cette ambition s'est matérialisée par des objectifs ambitieux de fréquentation des services de mobilité. Sur ces axes, le contrat prévoit notamment un contrôle renforcé de la qualité ou encore des actions de promotion du réseau. Les objectifs d'intermodalité portés par le PDU sont également traduits dans l'annexe 9 à la convention portant sur la qualité de service, qui rappelle les actions pour lesquelles la métropole est liée par convention à la région Centre-Val de Loire et à la SNCF (cf. partie 2.1.1.3 supra).

6.1.2.2 Le plan de protection de l'atmosphère

Pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants, le plan de protection de l'atmosphère (PPA)⁶² constitue un dispositif local de lutte contre la pollution atmosphérique définissant les objectifs et mesures visant à ramener les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires.

Le conseil métropolitain a exprimé à l'unanimité un avis favorable sur la révision du PPA par délibération du 15 décembre 2022, validant la troisième version de ce document, entré en vigueur le 12 décembre 2023 après la phase d'enquête publique. Sur 17 actions, le PPA en consacre six aux questions de mobilité.

La première d'entre elles prévoit la mise en place d'une zone à faibles émissions (ZFE) sur le territoire métropolitain au 1^{er} janvier 2025, conformément à l'obligation légale d'instaurer ces zones à circulation restreinte dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants, situées sur le territoire métropolitain⁶³ avant le 31 décembre 2024.

La mise en place des zones à faible émission (ZFE)

Créé par la loi TEPCV de 2015 et renforcé par la loi climat et résilience de 2021, le dispositif de la ZFE instaure une zone où la circulation des véhicules les plus polluants est restreinte, selon des modalités spécifiques définies par la collectivité. Celle-ci peut ainsi décider du calendrier de restriction, du périmètre géographique, des catégories de véhicules concernés par la restriction (le système s'appuyant sur le dispositif des certificats qualité de l'aire, dit « vignettes Crit'Air »), des modalités horaires, des dérogations, etc. Une règle demeure cependant intangible : la ZFE doit couvrir au moins 50 % de sa population.

⁶² Prévu par l'article L. 222-4 du code de l'environnement issu de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996, le PPA est arrêté par le préfet, après avis des conseils municipaux et organes délibérants des EPCI à fiscalité propre et AOM concernés.

⁶³ Article 119 de la loi climat et résilience du 22 août 2021 codifiée à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

La loi prévoit toutefois une flexibilité adaptée en fonction des niveaux locaux de pollution de l'air et permet de déroger à l'obligation d'instaurer une ZFE pour les collectivités pouvant justifier par une évaluation modélisée que les concentrations moyennes annuelles en dioxyde d'azote de leur territoire sont inférieures à certains seuils fixés par voie réglementaire.

En 2023, la notion de territoires de vigilance a été introduite pour distinguer le niveau d'obligation des territoires concernés par le déploiement des ZFE : contrairement aux territoires de ZFE déjà effectifs où les seuils réglementaires de qualité de l'air sont régulièrement dépassés, les territoires de vigilance où les seuils sont respectés et qui n'ont pas encore mis en place de ZFE, la seule obligation est la restriction de circulation des véhicules immatriculés avant le 31 décembre 1996 avant le 1^{er} janvier 2025. Orléans Métropole figure dans cette dernière catégorie.

Outre les actions concernant la circulation automobile⁶⁴ et la mise en œuvre du plan vélo métropolitain, deux dernières actions concernent de manière plus générale les mobilités durables et reprennent les objectifs de plus grande efficacité et attractivité du réseau TAO pour inciter au report modal, assignés au contrat d'exploitation démarré en 2019, qui intègre désormais tous les services de mobilité (parking relais, services vélos, bus, tram, transport à la demande...).

6.1.2.3 Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET)

Outil de planification, stratégique et opérationnel permettant d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat à l'échelle d'un territoire, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la métropole a été approuvé à l'unanimité le 28 novembre 2019.

Son schéma directeur vise une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 74 % en 2050 par rapport à 2020 et fixe, pour le secteur des transports, le cap d'une réduction de 93 %.

Le plan d'actions 2019-2025 du PCAET comporte 33 actions dont deux d'entre elles concernent respectivement le soutien des actions du PDU et l'élaboration d'un schéma de développement de la motorisation alternative, rappelant que l'objectif ambitieux de réduction des GES fixé par le PCAET « implique un recours massif aux modes de déplacements doux et décarbonés ». Faisant le lien avec les investissements prévus au PDU, le PCAET rappelle également l'ambition de décarbonation de la flotte du réseau TAO.

6.2 Des projets d'évolutions du réseau de transports urbains s'éloignant des ambitions initiales

Le cahier des charges communiqué lors de la passation du contrat de DSP comprenait plusieurs projets ambitieux tant pour la promotion des transports en commun que pour la réduction des émissions de gaz polluants et à effet de serre.

⁶⁴ L'une pour prévoir une circulation différenciée en cas de pic de pollution, l'autre pour organiser le déploiement des bornes de recharges électriques et autres infrastructures d'avitaillement



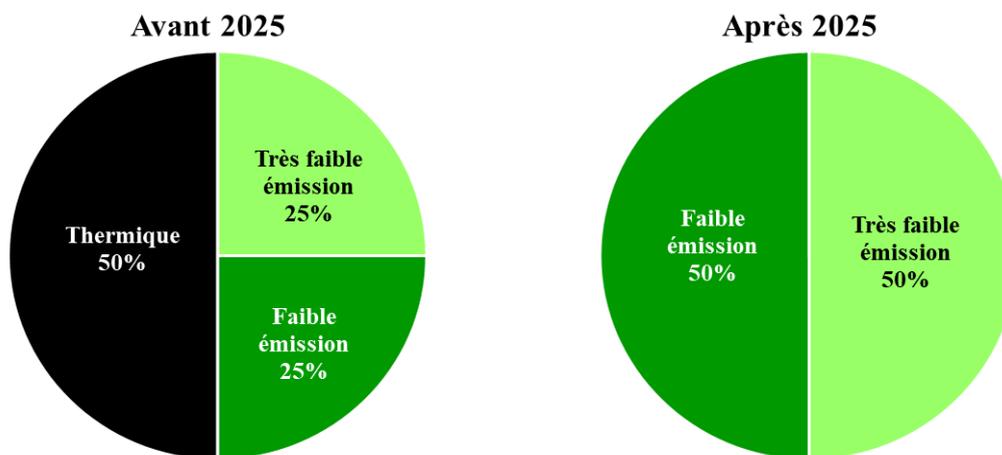
6.2.1 Le choix d'un verdissement plus progressif de la flotte de bus

La décarbonation progressive des flottes exploitées dans les réseaux de transports collectifs de voyageurs figure parmi les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015. Cet objectif a été précisé et renforcé par la loi d'orientation des mobilités de 2019 et l'ordonnance de 2021 transposant la directive européenne relative à la promotion de transports routiers propres et économes en énergie⁶⁵.

La loi impose désormais le renouvellement des flottes publiques par une proportion minimale de véhicules à faibles émissions. Les véhicules sont désormais classés en groupes (de 1 à 3) selon que leur motorisation s'avère plus ou moins émissive en polluants atmosphériques et gaz à effet de serre (cf. annexe n° 7).

Plus précisément, la loi fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre. Dans le cadre du renouvellement de leur parc, les gestionnaires doivent investir dans des véhicules à faibles émissions : 50 % jusqu'au 31 décembre 2024 et 100 % à compter du 1^{er} janvier 2025⁶⁶. Les obligations sont variables en fonction du type de service de transport public et de la zone de circulation des véhicules. Plus un territoire est urbain, plus les critères définissant les véhicules à faibles émissions sont stricts⁶⁷. Ainsi, pour les AOM de plus de 250 000 habitants, depuis le 1^{er} juillet 2022, la moitié au moins de ces proportions (25 % jusqu'en 2024 puis 50 % à compter de 2025) est constituée de véhicules à très faibles émissions, c'est-à-dire uniquement à motorisation électrique ou hydrogène⁶⁸.

Graphique n° 14 : Obligations issues de la loi TEPCV sur les acquisitions de véhicules



Source : CRC Centre-Val de Loire

⁶⁵ Ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.

⁶⁶ Article L. 224-8-2 du code de l'environnement.

⁶⁷ Articles D. 224-15-3 et D. 224-15-4 du code de l'environnement.

⁶⁸ Article D. 224-15-5-1 du code de l'environnement.

6.2.1.1 L'abandon du projet *e-bus* et le choix du mix énergétique au sein du parc

Élaboré en 2018 concomitamment à la procédure de mise en concurrence pour le renouvellement du contrat d'exploitation, le projet *e-bus*, porté par l'exécutif d'alors, allait au-delà des obligations fixées par la loi TEPCV. Ce projet prévoyait ainsi le remplacement des 175 véhicules thermiques constituant la flotte de bus du réseau TAO par des véhicules électriques, indépendamment de leur âge et leur état de vétusté, ainsi que l'acquisition de véhicules supplémentaires, portant le parc à 228 véhicules avant la fin de l'année 2024, terme du contrat. Le budget correspondant était estimé à 154,5 M€.

Ce projet devait permettre d'atteindre la neutralité carbone du réseau de transports urbains dès 2025 avec la circulation de véhicules n'émettant plus de gaz à effet de serre et de gaz polluants. Cette transformation devait également aboutir à une réduction significative des nuisances sonores pour les conducteurs et les passagers et une disparition des nuisances olfactives à l'intérieur des bus.

Qualifié par la métropole d'« ambitieux et complexe » et d'« innovant à l'échelle européenne », ce projet faisait partie des principaux paramètres du cahier des charges de la délégation de service public et a également servi à étayer l'action de la collectivité en matière de contribution à la décarbonation dans les documents programmatiques environnementaux.

La rédaction du PDU s'avère toutefois plus prudente et intègre les évolutions apportées dès juin 2019 au projet initial, notamment l'abandon de la charge rapide, la limitation du budget dédié à 105 M€ HT au lieu de 154,5 M€ et le renouvellement d'une fraction du parc en motorisation thermique. Elle évoque le choix de renouveler progressivement le parc de bus du réseau de transport urbain vers une flotte de bus électriques, tout en mentionnant l'éventualité d'étudier d'autres solutions de motorisation pour les bus articulés afin de prendre en compte les évolutions technologiques attendues, notamment en termes d'autonomie des véhicules.

Après une période d'hésitations sur l'évolution du projet, le principe d'un mix énergétique a été retenu en 2020, dont les contours ont été précisés en septembre 2022 où la métropole a retenu son nouveau scénario de renouvellement du parc de bus.

Ce dernier consiste désormais à acquérir le nombre réglementaire exigé de véhicules à très faibles émissions en motorisation électrique, soit 25 %, et à acquérir des véhicules hybrides pour les 75 % restants. L'utilisation d'un biocarburant, le HVO, est par ailleurs généralisé à l'ensemble de la flotte thermique et hybride, permettant à ces derniers d'être qualifiés de véhicules à faible émission⁶⁹.

À partir de 2025, conformément aux exigences de la loi TEPCV, la proportion d'acquisitions de véhicules électriques sera doublée. Enfin, la collectivité a fait le choix d'intégrer dans sa flotte une part de véhicules fonctionnant à l'hydrogène, treize bus seront ainsi acquis à partir de 2025. La stratégie de renouvellement retenue en 2022 doit donc permettre à la métropole de continuer à se conformer à la réglementation.

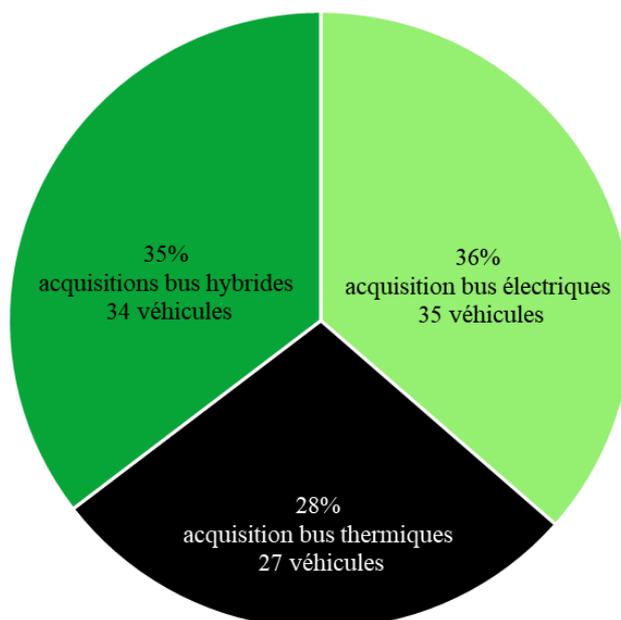
À la fin de l'année 2023, le parc roulant de la métropole dédié au réseau de transport métropolitain est composé à 23 % de véhicules électriques, 17 % de bus hybrides et 60 % de bus thermiques. Les acquisitions de la métropole depuis le début du contrat respectent les

⁶⁹ Article D. 224-15-3 du code de l'environnement.

prescriptions de la loi TEPCV avec 36 % des acquisitions sur des véhicules électriques, 35 % sur des véhicules hybrides et 28 % de véhicules thermiques.

Le budget alloué au projet s'élève à 52,52 M€ à la fin de l'année 2023, et devrait atteindre 100,65 M€ d'ici fin 2026.

Graphique n° 15 : Répartition selon le mode de motorisation des acquisitions de véhicules réalisées entre 2018 et 2023



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les réponses d'Orléans Métropole et la convention de délégation de service public

6.2.1.2 Le recours au biocarburant pour limiter les rejets de CO₂

Pour progresser dans l'objectif de réduction de gaz à effet de serre malgré le maintien de véhicules thermiques dans le parc, la métropole et son délégataire ont choisi d'expérimenter l'usage d'un carburant de synthèse, le HVO⁷⁰. Réalisée sur douze véhicules durant trois mois en 2022, cette expérimentation a permis de déterminer les incidences techniques et financières de l'usage de ce carburant.

⁷⁰ Hydrotreated Vegetable Oil (huile végétale hydrotraitée)

Le carburant HVO

Produit à partir d'huiles végétales, de déchets, d'huiles résiduelles et de graisses, le HVO (huile végétale hydrotraitee) est un biocarburant pouvant être substitué au diesel raffiné à partir de pétrole brut.

Le HVO ayant une composition chimique très proche du gazole standard, il est miscible avec celui-ci et son utilisation est réversible. Elle ne nécessite pas d'adaptation particulière du véhicule. Aucune infrastructure spécifique n'est à prévoir, seules les cuves dédiées au stockage du carburant doivent faire l'objet d'un nettoyage lors du passage du gazole standard au HVO.

Sur un cycle du puits à la roue, ce carburant durable permet de réduire de 50 à 75 % les émissions de CO₂ par rapport à un carburant classique (CATP, étude comparative sur les différents modes de motorisation). Il émet également moins de polluants réglementés lors de la combustion qu'un carburant standard, avec une réduction de 25 % en moyenne⁷¹. S'agissant des NOx, particules provoquant asthme et infections pulmonaires, la réduction des émissions n'est que de 9 % par rapport au gazole standard.

À l'usage, d'après les tests effectués par le délégataire, ce carburant coûte plus cher que le diesel classique (+ 27,4 %) et il engendre une légère surconsommation (+ 4,3 %).

L'utilisation du HVO a été généralisée à compter du 1^{er} mai 2023, à l'ensemble du parc de véhicules exploités par le délégataire et au 15 juillet 2023, pour les véhicules utilisés par le principal sous-traitant.

Le changement de stratégie énergétique a pour conséquence de ralentir le verdissement de la flotte de bus, dans la mesure où les véhicules électriques, n'émettant aucun polluant atmosphérique ni gaz à effet de serre, qui devaient constituer l'intégralité de la flotte, n'en représentent plus qu'un quart. Le recours au biocarburant HVO sur les véhicules hybrides et thermiques devrait cependant permettre une diminution conséquente des émissions de gaz à effet de serre et permettre un progrès en termes de décarbonation. En revanche, il ne permettra pas une diminution substantielle des polluants atmosphériques, notamment des émissions d'oxyde d'azote (NOx).

6.2.2 L'abandon du projet de téléphérique du quartier Interives

Le contrat d'exploitation démarré en 2019 comporte plusieurs options qui nécessitaient une décision de la métropole pour être activées. Parmi ces options, le projet de téléphérique Interives visant à relier la gare des Aubrais au quartier Interives situé à cheval sur les communes d'Orléans (20 %) et de Fleury-les-Aubrais (80 %) devait être exploité par le délégataire lors de sa mise en service.

⁷¹ Centrale d'achat du transport public (CATP), « Étude comparative sur les différentes motorisation », novembre 2022.

La construction du téléphérique faisait partie d'un projet de requalification à long terme et en plusieurs phases de 110 hectares de friches industrielles, ayant vocation à accueillir 3 000 logements et 350 000 m² de bureaux.

L'option relative à l'exploitation du téléphérique figurant au contrat n'a pas été activée, du fait de la suspension du projet, annoncée par le président de la métropole en septembre 2020. Par la suite, les marchés passés pour la réalisation du téléphérique ont fait l'objet d'une résiliation pour motif d'intérêt général par l'ordonnateur en juillet 2021, mettant ainsi fin à ce projet.

Si l'ouverture de la gare des Aubrais à l'ouest du réseau ferré était considérée à l'origine du projet comme une condition indispensable à la réussite de ce nouveau quartier, les décisions de résiliation mentionnent une nouvelle orientation appuyant désormais le développement de l'opération Interives sur le réseau existant et ses évolutions et extensions futures, dont les coûts de fonctionnement seraient moindres. Les contraintes pesant sur le budget annexe transport, liées notamment aux exigences de verdissement des flottes de bus fixées par la loi TEPCV, sont également avancées. La chambre relève toutefois que le projet *e-bus*, préalablement adopté par la collectivité, qui consistait précisément à aller au-delà des exigences de cette loi, avait déjà été modifié et son budget allégé en conséquence.

L'arrêt du projet a été définitivement entériné par une délibération du 12 juillet 2022, approuvant le dossier de clôture de la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée relatif à la réalisation de la ligne aérienne par câble.

D'après le bilan de clôture de l'opération, la métropole a dépensé 4,77 M€ TTC pour cette opération non réalisée.

6.3 Le développement des mobilités douces

6.3.1 L'adoption d'un plan dédié au vélo

Dans le cadre de la révision du PDU et consécutivement au transfert de la compétence « voiries » en 2018, la métropole a décidé de mettre à jour son schéma directeur des itinéraires cyclables, adopté en 1997 et actualisé en 2006. Ce schéma a été élargi en vue de définir une stratégie globale de développement de la politique cyclable de la métropole. Le nouveau plan vélo a été adopté le 11 juillet 2019, concomitamment à l'approbation du PDU.

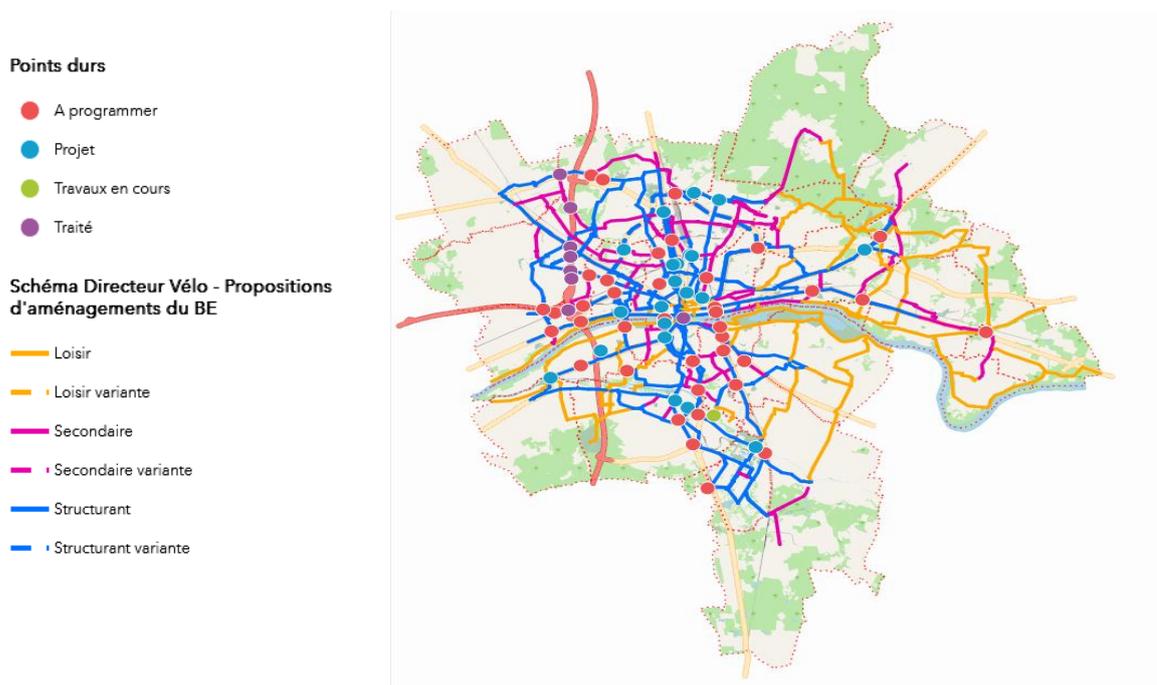
Lors de l'adoption du plan, environ 5,5 % des déplacements des habitants de la métropole étaient effectués à vélo. Ce plan fixe l'objectif d'atteindre une part modale de 10 % à l'horizon 2028. Pour y parvenir, le budget d'investissement pour la mise en œuvre des dispositions contenues dans le plan vélo est évalué à 53 M€ (hors création d'ouvrages d'art) sur 10 ans.

Le plan d'actions comprend des actions visant à organiser la gouvernance de la politique cyclable et à mieux comprendre les besoins des usagers, former et sensibiliser les élus et les techniciens sur ces besoins et développer la pratique du vélo auprès des non-usagers. Il comporte également des actions visant à développer l'offre de service liée à l'usage du vélo comme l'offre de stationnement, la location de vélos ou la lutte contre le vol.

Enfin, il promeut l'amélioration de la cyclabilité du territoire qui passe par le développement et l'amélioration de l'aménagement des pistes et voies cyclables, l'amélioration de l'orientation urbaine et l'amélioration de l'entretien des différents aménagements. À cet effet, il comporte un schéma directeur des itinéraires cyclables qui identifie les itinéraires structurants à créer ou à réaménager et les « points durs » à résorber.

Le PDU et le PPA couvrant le territoire métropolitain reprennent les grands objectifs du plan vélo.

Carte n° 5 : Schéma directeur vélo (novembre 2020)



Source : schéma directeur des itinéraires cyclables

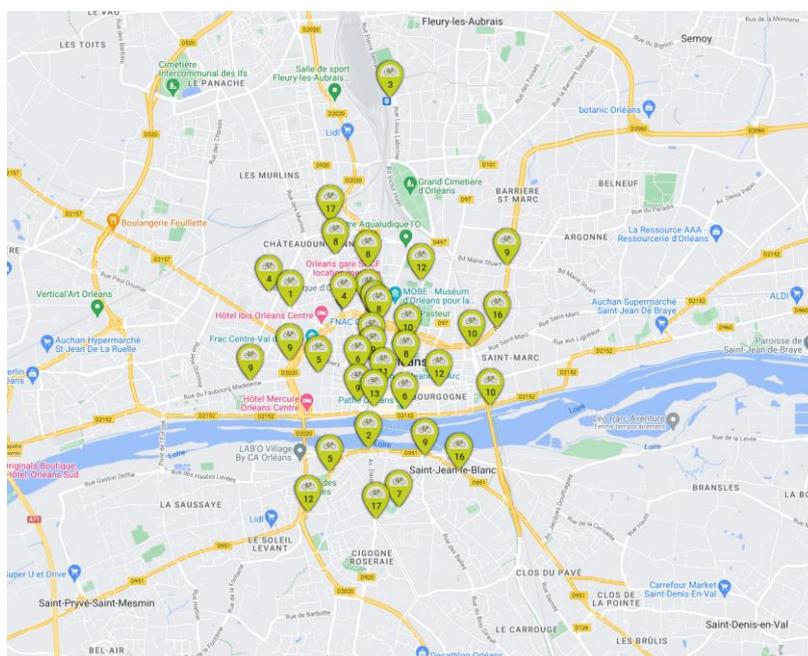
6.3.2 Une offre de services intégrée dans la DSP, aux résultats contrastés

Le délégataire du service de transports urbains est chargé, pour le contrat 2019-2024, de l'exploitation des services Vélo + libre-service et Vélo'TAO de location longue durée. L'offre de mobilité est ainsi globalisée au sein du même contrat. Celui-ci participe à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'actions figurant dans le plan vélo. Ainsi, le délégataire gère une vingtaine d'abris vélos sécurisés répartis sur le territoire d'Orléans Métropole. Le contrat prévoit par ailleurs la participation à des activités événementielles pour la promotion de l'usage du vélo. Il s'agit notamment de l'organisation d'environ six sessions annuelles de marquage de

vélos, de la participation annuelle au Vélotour⁷² et de la réalisation d'une opération événementielle lors de la semaine de la mobilité.

Le service Vélo + comporte un parc de 360 vélos répartis sur 35 stations. Ils sont disponibles tous les jours sans interruption. Ce service permet de réaliser de courts trajets en empruntant un vélo dans la station de son choix et en le déposant dans n'importe quelle autre station. Ces stations se situent en grande majorité sur le seul territoire de la ville d'Orléans. Sur les 35 stations, seulement deux sont situées hors de son territoire (l'une à la gare de Fleury-les-Aubrais constitue la station la plus au nord du réseau, l'autre est située à proximité de la mairie de Saint-Jean-le-Blanc). Sur les 33 stations restantes, seules six d'entre elles sont situées au sud de la Loire, la plus au sud étant la station Croix Saint-Marceau.

Carte n° 6 : Répartition géographique des 35 stations Vélo +

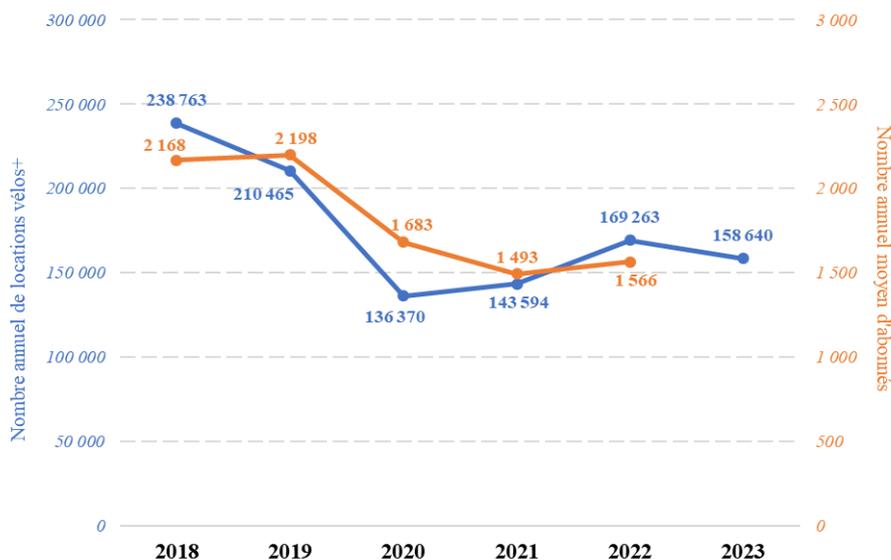


Source : https://portail.cykleo.fr/TAO_velos/carte_stations par Google maps

La crise sanitaire a profondément affecté le nombre de locations, même si la tendance baissière est antérieure. La répartition du nombre de locations par type de clients demeure globalement la même sur la période 2018-2022. En moyenne, 69 % des locations sont réalisées par les abonnés standards, 18 % par les abonnés du réseau TAO et 13 % par des utilisateurs occasionnels. En 2022, malgré des valeurs nominales très inférieures, le nombre de locations par abonné est de neuf soit un ratio proche de celui constaté en 2018 (9,17).

⁷² Le Vélotour est une balade à vélo organisée chaque année, qui permet de découvrir la ville dans une ambiance conviviale en visitant divers monuments ou établissements.

Graphique n° 16 : Évolution du nombre d'abonnés et du nombre de locations au service vélos+



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données transmises par le délégataire à Orléans Métropole

Le service de location de vélos en longue durée (Vélo'TAO) présente une forte croissance en début de période : de 619 en 2018, le nombre de contrats a doublé pour atteindre 1 207 contrats vendus en 2019 puis 2 254 à fin 2020. Face au succès et à la constitution d'une liste d'attente, en 2021, la métropole a décidé de limiter à deux ans la location d'un vélo.

En mai 2021, une nouvelle agence dédiée aux services vélos a ouvert à proximité de l'hôtel de ville d'Orléans. Outre la souscription aux services proposés par TAO, elle permet aux usagers de retirer un vélo de location longue durée mais propose aussi des services indépendants comme la réparation ou le marquage de son vélo ou l'obtention d'information sur les itinéraires et pistes cyclables de la métropole.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrat d'exploitation du réseau de transports urbains a été renouvelé dans un contexte de révisions de différents documents de planification axés sur les problématiques environnementales. Eu égard aux niveaux d'émission de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre résultant du transport routier sur le territoire métropolitain, la métropole rappelle dans ces différents documents l'objectif de verdissement des transports collectifs.

S'inscrivant dans ce cadre, le projet e-bus prévoyait un renouvellement intégral en cinq ans, de la flotte de bus du réseau TAO par l'acquisition de bus électriques, allant au-delà des obligations fixées par le législateur. Ce projet a toutefois été abandonné en cours de réalisation. En allongeant le calendrier des acquisitions dans le cadre d'une stratégie de mixité énergétique, le programme de renouvellement de la flotte de bus mis en œuvre s'éloigne de l'ambition initialement affichée tant dans le contrat d'exploitation que dans les documents de planification métropolitain liés aux problématiques environnementales. Il respecte toutefois les prescriptions légales en la matière.



Le projet de téléphérique reliant le quartier Interives à la gare des Aubrais, qui aurait également contribué à la décarbonation du réseau tout en générant un surcroît de fréquentation, a également été abandonné.

Outre l'objectif de verdissement des transports collectifs, l'usage des mobilités douces est également promu, notamment le vélo qui dispose d'un plan dédié, adopté concomitamment au plan de déplacements urbains. Intégrés au périmètre du contrat d'exploitation, les services vélos présentent des résultats hétérogènes en termes de fréquentation, les locations longue durée rencontrant un large succès, alors que l'usage des vélos en libre-service semble s'être essoufflé.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	80
Annexe n° 2. Catégories d'usagers et catégories de titres du réseau TAO	81
Annexe n° 3. Comparaison de tarifs.....	83
Annexe n° 4. Les données du ratio de fréquentation (V / K).....	85
Annexe n° 5. Données relatives au contrôle de la fraude.....	88
Annexe n° 6. Les polluants atmosphériques et gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain	90
Annexe n° 7. Comparatif de différentes technologies de motorisation.....	91
Annexe n° 8. Glossaire.....	92
Annexe n° 9. Réponse	94

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataires	Dates de réception des réponses éventuelles
<i>Envoi des lettres d'ouverture de contrôle</i>	24 mai 2023 reçue le 30 mai 2023	M. Serge Grouard <i>(Président d'Orléans métropole depuis le 9 novembre 2021)</i>	
	24 mai 2023 reçue le 30 mai 2023	M. Christophe Chaillou <i>(Président du 17 juillet 2020 au 25 octobre 2021)</i>	
	24 mai 2023 reçue le 27 mai 2023	M. Olivier Carré <i>(Président du 22 juin 2017 au 16 juillet 2020)</i>	
<i>Entretiens de fin de contrôle</i>	18 mars 2024	M. Serge Grouard	
	25 mars 2024	M. Christophe Chaillou	
	29 mars 2024	M. Olivier Carré	
<i>Délibéré de la chambre</i>	7 mai 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	2 juillet 2024 reçu le même jour	M. Serge Grouard	30 août 2024 26 et 30 septembre 2024 3 et 4 octobre 2024
	2 juillet 2024 reçu le 11 juillet 2024	M. Christophe Chaillou	Sans réponse
	2 juillet 2024 reçu le même jour	M. Olivier Carré	Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	15 octobre 2024		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	5 décembre 2024 reçu le même jour	M. Serge Grouard	17 janvier 2025
	5 décembre 2024 reçu le même jour	M. Christophe Chaillou	Sans réponse
	5 décembre 2024 reçu le 31 décembre 2024	M. Olivier Carré	Sans réponse

Source : CRC Centre-Val de Loire

Annexe n° 2. Catégories d'usagers et catégories de titres du réseau TAO

Tableau n° 14 : Ventilation des tarifs par catégories d'usagers du réseau

<i>Catégories d'usager</i>	Titres de la grille tarifaire d'Orléans métropole (2018 à 2023)
<i>Plein tarifs (adultes âgés de 26 à 67 ans, sans statut particulier)</i>	Annuel tout public, Mensuel tout public, Liberté (mensuel, pro et ticket), Navette O, 24 h, 1 voyage, 1 voyage dernière minute, 2 voyages, 2 voyages dernière minute, 10 voyages, 30 voyages, 50 voyages, 100 voyages, Duo
<i>Jeunes (moins de 26 ans)</i>	Annuel étudiant-apprenti, annuel jeunes, mensuel étudiant, mensuel étudiant apprenti, mensuel jeunes, mensuel jeunes Liberté, mensuel Loisir junior, 10 voyages scolaires, 30 voyages scolaires, Liberté scolaire
<i>Senior (67 ans et plus)</i>	Année senior, Liberté senior, 10 voyages senior, 30 voyages senior
<i>Tarification solidaire</i>	Année plus, Famille 10, Liberté famille, Liberté tempo, Mensuel plus, Liberté mensuel plus, Mensuel DE plus, Liberté mensuel DE plus, Tempo 10 plus
<i>Évènementiel</i>	Festival de Loire
<i>Divers</i>	Parking relais, Sésame, Starter salariés, Week-end, Accès +, AccessTAO

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après grille tarifaire de la métropole et brochures tarifaires TAO

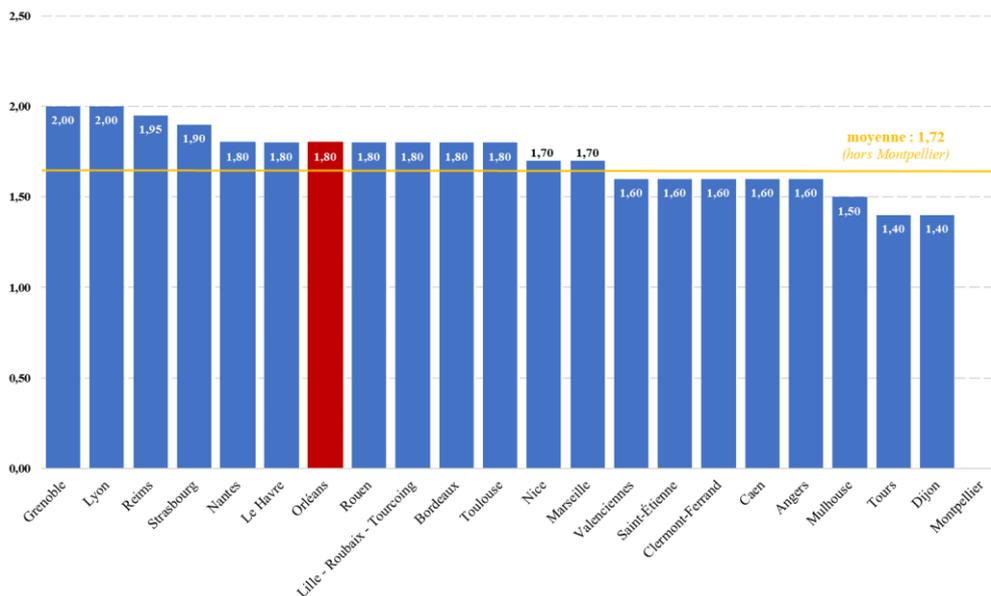
Tableau n° 15 : Ventilation des tarifs par catégorie de titre

<i>Catégories de titres</i>	Titres de la grille tarifaire d'Orléans métropole (2018 à 2023)
<i>Abonnements</i>	Année plus, année senior, annuel étudiant-apprenti, annuel jeunes, annuel tout public, mensuel plus, mensuel DE plus, mensuel étudiant-apprenti, mensuel jeunes, mensuel loisir junior, mensuel tout public, starter salariés
<i>Occasionnels</i>	24h, 1 voyage, 1 voyage dernière minute, 2 voyages, 2 voyages dernière minute, 10 voyages, 10 voyages scolaire, 10 voyages senior, 30 voyages, 30 voyages scolaires, 30 voyages senior, 50 voyages, 100 voyages, Duo, Famille 10, Festival de Loire, groupe scolaire gratuit, navette fluviale, navette O, parking relais, sésame, tempo plus, AccessTAO, week-end
<i>Liberté (formule de paiement différé)</i>	Liberté famille, Liberté pro, Liberté scolaire, Liberté senior, Liberté tempo, Liberté ticket, Liberté mensuel plus, Liberté mensuel DE plus, Liberté mensuel étudiant-apprenti, Liberté mensuel jeune, Liberté mensuel

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après grille tarifaire de la métropole et brochures tarifaires TAO

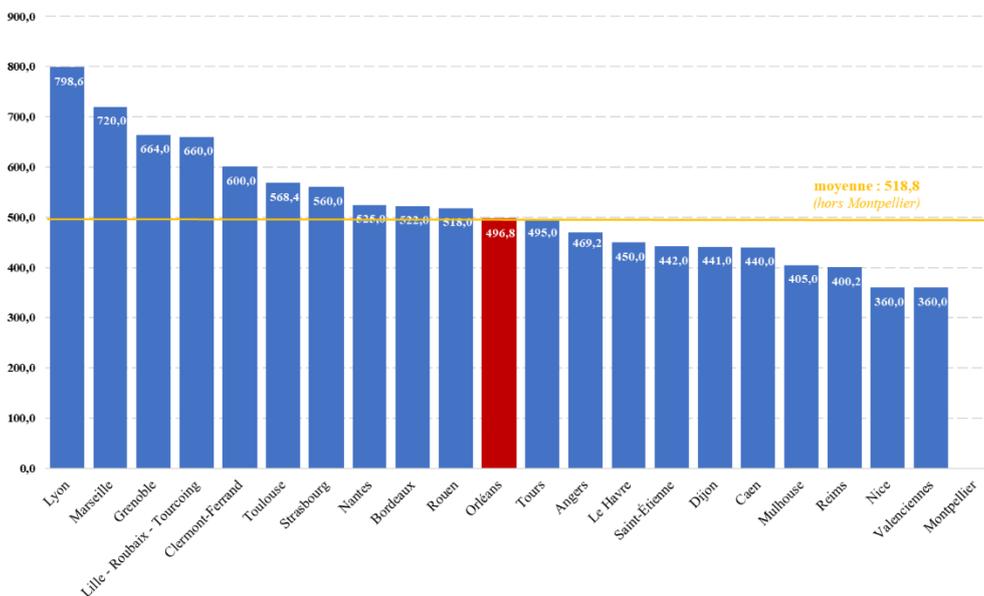
Annexe n° 3. Comparaison de tarifs

Graphique n° 17 : Comparaison sur le tarif d'un voyage d'une heure tous public (€ TTC)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les informations disponibles sur les sites internet des gestionnaires de réseaux au 12 février 2024

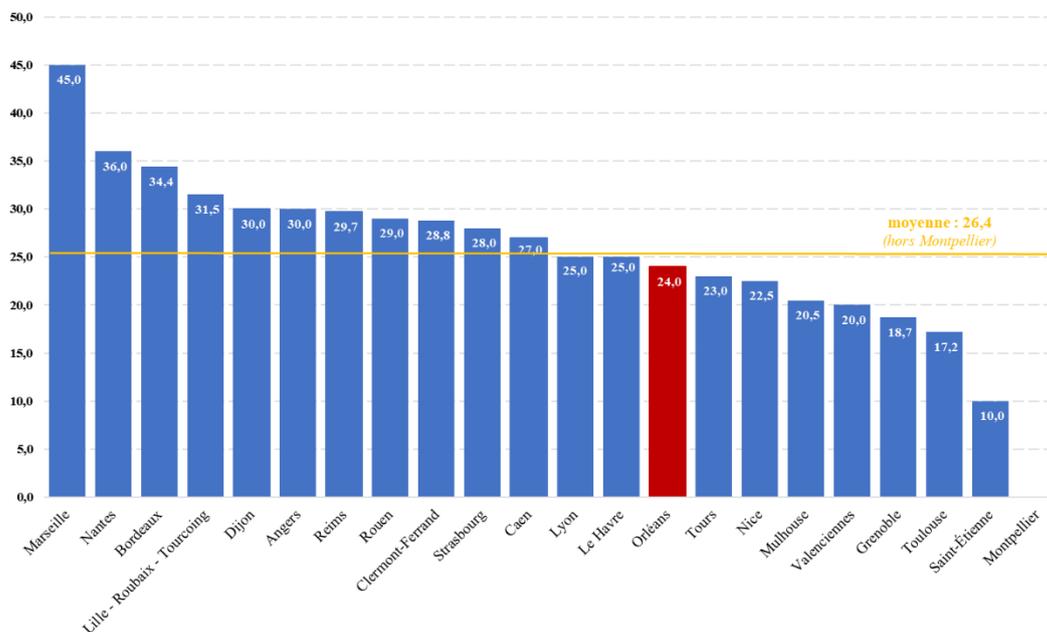
Graphique n° 18 : Comparaison sur le tarif d'un abonnement annuel adulte sans réductions particulières (€ TTC)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les informations disponibles sur les sites internet des gestionnaires de réseaux au 12 février 2024



Graphique n° 19 : Comparaison sur le tarif d'un abonnement mensuel jeune (profil étudiant) (en € TTC)



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les informations disponibles sur les sites internet des gestionnaires de réseaux au 12 février 2024

NB : Comparaison effectuée sur les réseaux de classe I (> 250 000 habitants), hors Ile-de-France, disposant de lignes de tramways

- à propos du graphique n°26 : tarif de base pour un voyage acheté en station ou en agence pour un adulte ne bénéficiant d'aucune réduction particulière et permettant de voyager sur l'ensemble du réseau pendant une heure ;
- à propos du graphique n°27 : tarif pour un abonnement forfaitaire annuel pour un adulte ne bénéficiant d'aucune réduction tarifaire particulière et permettant de voyager sur l'ensemble du réseau ;
- à propos du graphique n°28 : tarif pour un abonnement ou ticket forfaitaire mensuel pour un jeune de 18 à 25 ans ne bénéficiant d'aucune autre réduction tarifaire que celle liée à son profil (jeune scolarisé ou en étude) et permettant de voyager sur l'ensemble du réseau.

Annexe n° 4. Les données du ratio de fréquentation (V / K)

Tableau n° 16 : Les données de fréquentation (V) par types de lignes

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TRAMWAY (hors navettes substitution)	22 880 792	22 500 910	13 173 327	15 892 068	18 865 833	20 167 794
LIGNES FORTES	9 882 814	10 495 740	7 078 720	8 683 675	9 859 287	10 962 723
LIGNES STANDARDS	2 029 232	2 222 983	1 483 358	1 958 958	1 441 831	1 629 025
LIGNES PROXIMITE	688 189	712 242	443 164	637 419	510 105	553 787
LIGNES PERIURBAINES	106 110	97 761	73 234	96 869	-	-
LIGNES EXPRESS	156 340	172 309	112 249	138 160	1 078 941	1 226 477
LIGNES SCOLAIRES	34 487	40 054	32 279	66 451	285 426	325 467
AUTRES	291 720	395 707	374 667	51 320	79 197	80 494
Navettes substitution tram	265 869	352 537	344 216	13 814	28 977	27 470
Desserte saisonnière IC et événementielle	14 689	20 485	18 056	18 801	25 554	30 139
Gares SNCF	11 162	22 684	12 395	18 705	24 666	22 885
Total (hors transport à la demande)	36 069 684	36 637 705	22 770 998	27 524 920	32 120 620	34 945 767
TAD - RésaTAO	44 128	78 079	83 040	107 773	358 680	401 402
TPMR - AccessTAO	22 230	21 698	18 035	28 310	30 576	33 769
Fréquentation (nombre de voyages)	36 136 042	36 737 482	22 872 073	27 661 003	32 509 876	35 380 938

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Tableau n° 17 : Les données relatives aux kilomètres commerciaux (K) par types de lignes

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TRAMWAY (hors navettes substitution)	2 256 406	2 213 853	1 950 865	2 146 551	2 396 611	2 296 742
LIGNES FORTES	4 826 636	4 861 631	4 190 433	4 488 370	4 687 847	4 514 863
LIGNES STANDARDS	1 804 012	1 840 020	1 547 178	1 785 291	1 256 998	1 245 424
LIGNES PROXIMITE	908 385	927 416	756 162	885 500	575 736	570 136
LIGNES PERIURBAINES	150 027	141 767	112 759	128 182	0	0
LIGNES EXPRESS	89 714	89 249	79 802	93 731	530 238	523 416
LIGNES SCOLAIRES	22 345	26 364	18 770	26 160	148 050	141 941
AUTRES	121 876	168 260	169 224	32 576	44 140	46 348
Navettes substitution tram	108 616	147 737	148 607	12 071	21 271	22 971
Desserte saisonnière IC et événementielle	13 260	20 523	20 617	20 505	22 869	23 377
Gares SNCF	-	-	-	-	-	-
Total (hors transport à la demande)	10 179 401	10 268 559	8 825 192	9 586 360	9 639 620	9 338 870
TAD - RésaTAO	ND	205 498	235 171	330 087	1 222 914	1 359 725
TPMR - AccessTAO	ND	76 547	77 453	125 578	140 138	173 232
Total des kilomètres commerciaux	10 179 401	10 550 605	9 137 816	10 042 025	11 002 672	10 871 827

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les informations communiquées par KMO à Orléans Métropole

Tableau n° 18 : Ratios de fréquentation (V / K) par types de lignes

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TRAMWAY	10,14	10,16	6,75	7,40	7,87	8,78
LIGNES FORTES	2,05	2,16	1,69	1,93	2,10	2,43
LIGNES STANDARDS	1,12	1,21	0,96	1,10	1,15	1,31
LIGNES PROXIMITE	0,76	0,77	0,59	0,72	0,89	0,97
LIGNES PERIURBAINES	0,71	0,69	0,65	0,76		
LIGNES EXPRESS	1,74	1,93	1,41	1,47	2,03	2,34
LIGNES SCOLAIRES	1,54	1,52	1,72	2,54	1,93	2,29
AUTRES	2,39	2,35	2,21	1,58	1,79	1,74
Total (hors transport à la demande)	3,54	3,57	2,58	2,87	3,33	3,74
<i>Tramway</i>	<i>10,14</i>	<i>10,16</i>	<i>6,75</i>	<i>7,40</i>	<i>7,87</i>	<i>8,78</i>
<i>Bus</i>	<i>1,66</i>	<i>1,76</i>	<i>1,40</i>	<i>1,56</i>	<i>1,83</i>	<i>2,10</i>

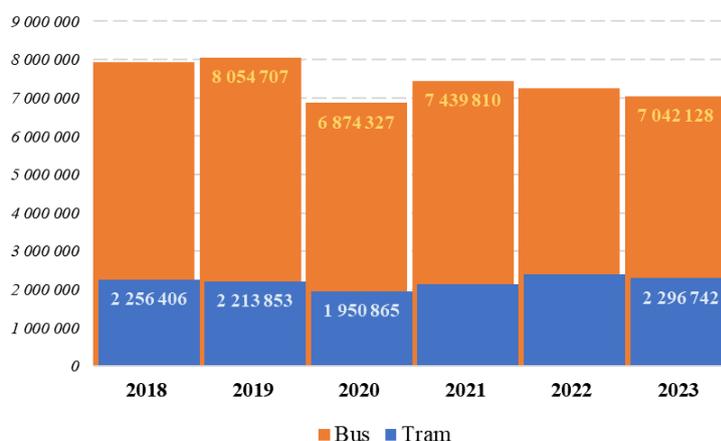
Source : CRC Centre-Val de Loire (d'après les tableaux 28 et 29)

Graphique n° 20 : Fréquentation par types de lignes



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire

Graphique n° 21 : Kilomètres commerciaux réalisés par types de lignes



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les informations communiquées par KMO à Orléans Métropole

Graphique n° 22 : Comparaison de l'évolution de l'offre de kilomètres commerciaux et de la fréquentation entre les lignes de tramway et de bus



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire et les données communiquées par KMO à Orléans Métropole

Annexe n° 5. Données relatives au contrôle de la fraude

Tableau n° 19 : Taux de contrôle

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux prévisionnel (cf. chapitre 12 du contrat)	4,30 %	4,30 %	4,30 %	4,30 %	4,30 %
Taux réalisé (ensemble du réseau)	2,17 %	2,25 %	2,66 %	1,96 %	1,64 %
Taux réalisé (tramway)	2,33 %	2,52 %	2,92 %	2,10 %	1,66 %
Taux réalisé (bus)	1,92 %	1,88 %	2,34 %	1,78 %	1,61 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le contrat de délégation et les informations communiquées par KMO à Orléans Métropole

Tableau n° 20 : Taux de fraude (hypothèses contractuelles)

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de fraude apparent prévisionnel pour le réseau (cf. chapitre 12 du contrat)	7,92 %	7,66 %	7,52 %	7,32 %	7,12 %
Taux de fraude apparent prévisionnel pour le tramway	7,10 %	6,90 %	6,70 %	6,50 %	6,30 %
Taux de fraude apparent prévisionnel pour le bus	8,40 %	8,10 %	8,00 %	7,80 %	7,60 %

S'agissant du taux de fraude réel, le chapitre 9 du contrat prévoit qu'il doit être inférieur à 8 % dans le tramway et à 6 % dans le bus

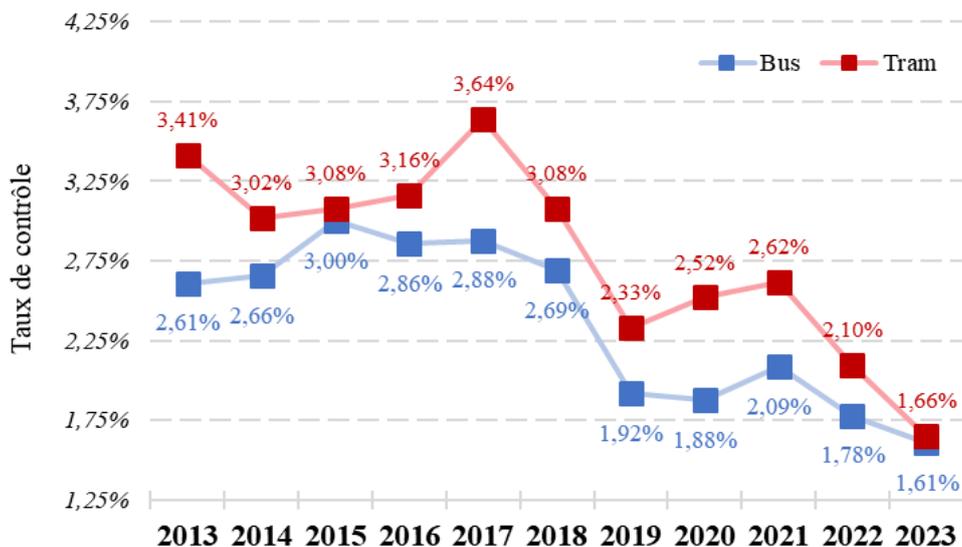
Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le contrat de délégation et les informations communiquées par KMO à Orléans Métropole

Tableau n° 21 : Taux de recouvrement des PV

	2019	2020	2021	2022	2023
Taux prévisionnel (cf. chapitre 12 du contrat)	37,17 %	38,83 %	40,50 %	42,17 %	43,83 %
Taux réalisé	33,2 %	35,9 %	32,18 %	31,1 %	32,44 %

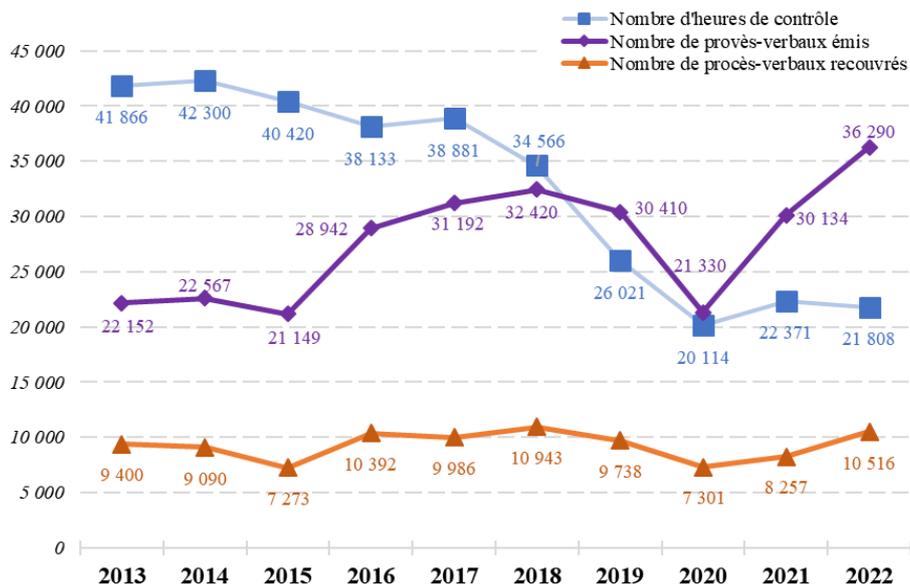
Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le contrat de délégation et les informations communiquées par KMO à Orléans Métropole

Graphique n° 23 : Évolution du taux de contrôle



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire et les données recueillies au cours de l'instruction pour 2023

Graphique n° 24 : Évolution comparée du nombre d'heures de contrôle et du nombre de procès-verbaux émis et du nombre de procès-verbaux recouverts

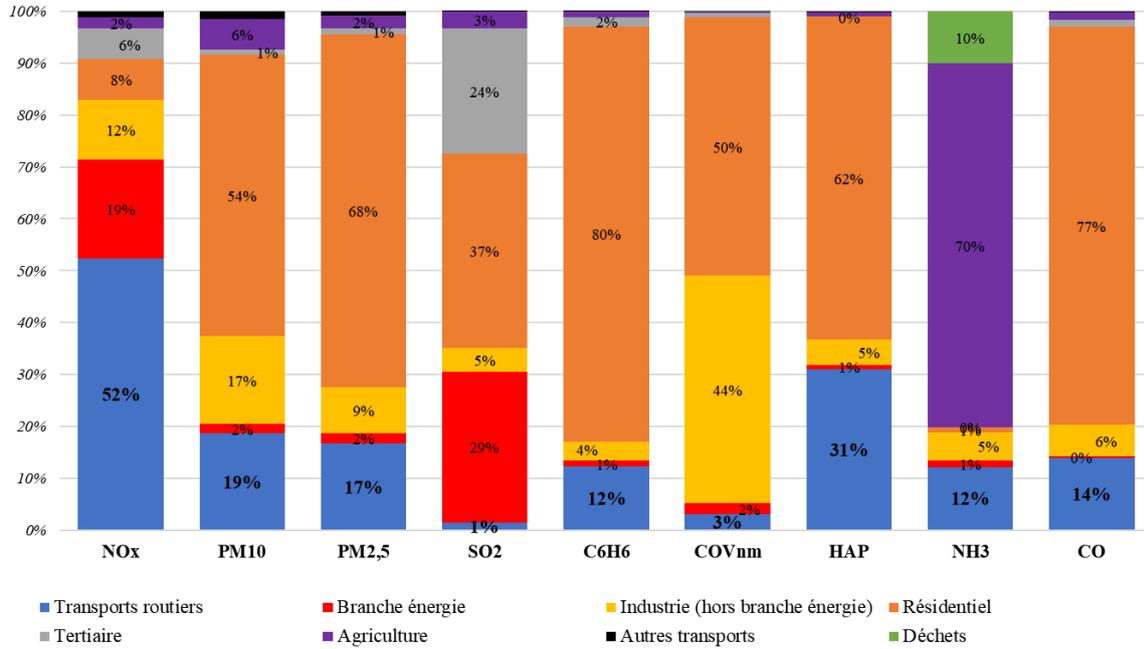


Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les rapports annuels du délégataire



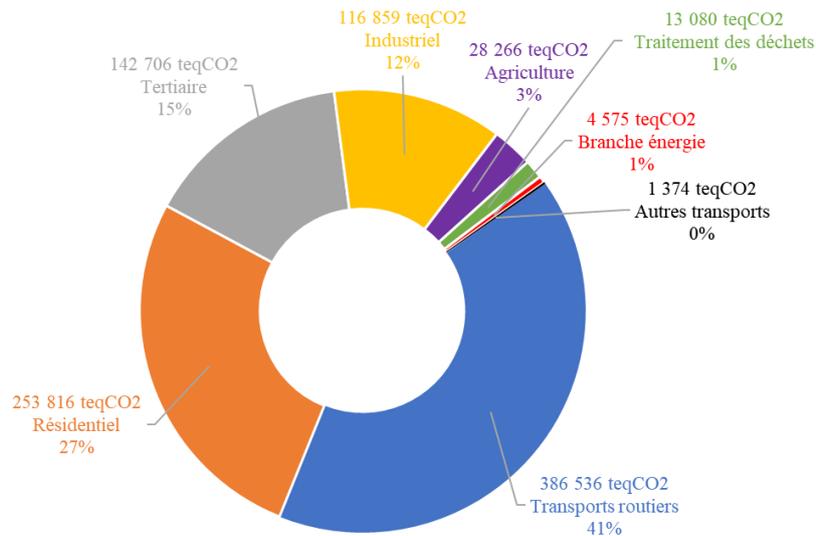
Annexe n° 6. Les polluants atmosphériques et gaz à effet de serre sur le territoire métropolitain

Graphique n° 25 : Répartition des émissions de polluants à effet sanitaires en fonction du secteur d'activité en 2020 pour Orléans Métropole



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de Lig'Air – Odace

Graphique n° 26 : Répartition des émissions de GES en fonction du secteur d'activité en 2020 pour Orléans Métropole



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de Lig'Air – Odace

Annexe n° 7. Comparatif de différentes technologies de motorisation

	 Autobus standard de 12 mètres			
	Diesel (Euro VI) 	Carburants alternatif (XtL, HVO) 	Électrique à recharge lente 	Hydrogène 
Hypothèse coût énergie (€ HT)	1,33 € / litre	1,53 € / litre	0,10 € / kWh	9 € / kg
Coût de possession du véhicule	727 000 € HT soit 1,21 € HT / km	779 400 € HT soit 1,30 € HT / km	909 200 € HT soit 1,52 € HT / km	1 366 800 € HT soit 2,28 € HT / km
Infrastructure	Cuves, pompes et ateliers existants	Réutilisation possible des cuves, ateliers existants	Par borne : 50kW = 30-60 K€ 150 kW = 45-90 K€ Par travée d'atelier : 20-50 K€	Par station : 10-15 véhicules = 2-3 M€ 20-30 véhicules = 3,5-4,5 M€ Par travée d'atelier : 60-100 K€
Formation particulière du personnel	-	-	habilitation électrique	habilitation électrique H ₂
Polluants à l'échappement	NOx : 0,06 - 0,34 g / kWh CO : 0,04 - 0,12 g / kWh PM : 0,0023 - 0,0046 g / kWh	NOx : jusqu'à -9% CO : jusqu'à -24% PM : jusqu'à -33%	aucune émission	aucune émission
Émissions de CO₂	Sortie de véhicule : 0,973 - 1,203 kg / km Puits à la roue : 1,212 - 1,497 kg / km	Sortie de véhicule : légère baisse Puits à la roue : -50 à -75%	Sortie de véhicule : 0 Puits à la roue : 0,088 kg / km	Sortie de véhicule : 0 Puits à la roue : 0,330 kg / km
Nuisance sonore	72 à 77 dB	72 à 77 dB	65 à 72,2 dB	65 à 72,2 dB

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après Centrale d'achat du transport public – Étude comparative sur les différentes motorisations des autobus

Annexe n° 8. Glossaire

Sigle	Libellé
AASQA	Association agréée de surveillance de la qualité de l'air
AME	Aide médicale d'État
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
BA	Budget annexe
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CMI	Carte mobilité inclusion
CSS	Complémentaire santé solidaire
DE	Demandeurs d'emploi
DSP	Délégation de service public
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ERP	Établissement recevant du public
ETP	Équivalent temps plein
FIJ	Formation inter-juridictions
GES	Gaz à effet de serre
GIE	Groupement d'intérêt économique
GNC	Gaz naturel comprimé
GNL	Gaz naturel liquéfié
GNV	Gaz naturel véhicule
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
HVO	Hydrotreated Vegetable Oil
ITA	Impossibilités techniques avérées
KMO	Keolis Métropole Orléans
LOM	Loi d'orientation des mobilités
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
OMS	Organisation mondiale pour la santé
PCAET	Plan climat air énergie territorial
PDU	Plan de déplacement urbain
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PTA	Plan de transport adapté
ROD	Rapport d'observations définitives
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SD'AP	Schéma directeur d'accessibilité programmé
SEMTAO	Société d'économie mixte des transports de l'agglomération orléanaise
SETAO	Société d'exploitation des transports de l'agglomération orléanaise
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
TAD	Transport à la demande
TAO	Transports de l'agglomération orléanaise

Sigle	Libellé
TER	Train express régional
TPMR	Transport des personnes à mobilité réduite
UTP	Union des transports publics et ferroviaires
ZFE	Zone à faibles émissions

Annexe n° 9. Réponse

LE PRÉSIDENT

Vos Réf. : greffe n° D2024-574
Nos Réf. : D-MTS-2024/25166



Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025

ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
MME ARMELLE DAAM
PRESIDENTE
15 RUE D ESCURES
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX 1

Objet : Réponses aux rapports d'observations définitives relatives au contrôle sur le thème du réseau de transports de la métropole

Orléans, le **17 JAN. 2025**

Madame la Présidente,

Par courrier du 05 décembre 2024, vous m'avez notifié les deux rapports d'observations définitives au contrôle des comptes et de la gestion d'Orléans Métropole sur le thème des transports urbains.

Par la présente, je prends acte de ces observations dont la teneur me paraît pour partie positive, montrant que la Chambre a fait le bilan d'une offre de mobilité évolutive et répondant aux besoins du territoire métropolitain, dans un contexte opérationnel et financier très largement bouleversé par la crise sanitaire et l'inflation. Je note que la Chambre, sur la base des pièces demandées tout au long de cette procédure, reconnaît l'attractivité des services de mobilité sur le territoire d'Orléans Métropole et l'exigence fixée par la collectivité en matière de qualité de service rendu aux usagers. En outre, les marges de progression confortent le travail d'amélioration déjà entamé en interne.

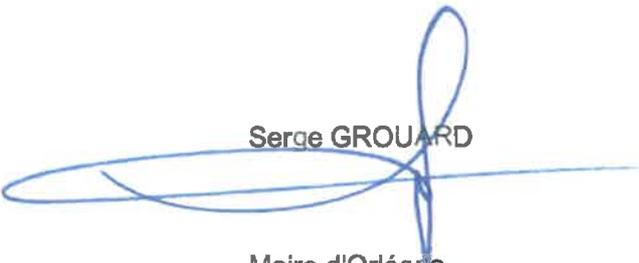
Je remercie la Chambre d'avoir pris le soin d'intégrer, dans ses rapports d'observations définitives, les réponses apportées par la collectivité faisant suite à l'envoi des rapports d'observations provisoires. Ces réponses ont notamment conduit à la réduction du nombre de recommandations formulées par la Chambre ou la précision, dans ses rapports, des actions correctrices d'ores et déjà mises en œuvre par la collectivité.

Aussi, au terme de son analyse approfondie, la Chambre formule seulement

- **Deux recommandations dans son rapport relatif au service rendu à l'usager, et pour lesquelles la collectivité a entamé des démarches visant à y répondre :**
 - Une démarche d'élaboration d'un Plan de mise en Accessibilité de la Voirie et des aménagements des Espaces Publics (PAVE) a été actée par délibération du 21 mars 2024 ;
 - La simplification de la grille tarifaire a été intégrée au cahier des charges auquel ont répondu les candidats à la prochaine concession de service public prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2025. Une délibération de la collectivité, au printemps 2025, devrait acter ces évolutions tarifaires.

- **Sept recommandations dans son rapport relatif au cadre d'exploitation des services de mobilité et pour lesquelles la collectivité a également entamé des démarches visant à y répondre :**
 - La recommandation n°1 relève principalement d'une problématique de forme de présentation des documents auxquels les services de la métropole sauront répondre ;
 - La recommandation n°2 a déjà été corrigée avec la suppression du fonds de réserve à compter du 1^{er} janvier 2025 ;
 - En réponse à la recommandation n°3, les services travaillent d'ores et déjà à une meilleure anticipation pour la passation des avenants au contrat de concession de service public pour l'exploitation des services de mobilité ;
 - La recommandation n°4, relative à la mise en cohérence des inventaires physiques et comptables des biens avec la réalité de la composition du patrimoine, présente des difficultés essentiellement techniques auxquelles les services sauront répondre ;
 - La recommandation n°5, avec la constitution d'une provision pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne temps, a été corrigée par délibération du 19 décembre 2024 ;
 - Enfin en tout état de cause, la collectivité s'engage à travailler sur les recommandations n°6 et n°7 qui n'ont pas encore été mises en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.


Serge GROUARD
Maire d'Orléans
Président d'Orléans Métropole

Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025



ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE



Envoyé en préfecture le 02/07/2025

Reçu en préfecture le 02/07/2025

Publié le 02/07/2025

ID : 045-214502858-20250630-DELIB2025631-DE



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-centre-val-de-loire