

Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat

L'essentiel

SOMMAIRE

De quelle gratuité parle-t-on ?	p.3
Comment avons-nous procédé ?	p.5
Ce qu'il faut retenir	p.10
Position du GART	p.14

De quelle gratuité parle-t-on ?

La gratuité des transports publics s'invite de nouveau dans le débat public, dans la perspective des prochaines élections municipales de mars 2020. Il ne s'agit pas d'un sujet nouveau car une trentaine de réseaux urbains français ont déjà fait ce choix. Cependant, cette question est d'autant plus prégnante aujourd'hui qu'elle séduit désormais des agglomérations de plus grande taille telles que la communauté d'agglomération du Niortais depuis le 1^{er} septembre 2017, et plus récemment, la communauté urbaine de Dunkerque depuis le 1^{er} septembre 2018.

Les débats se sont d'autant plus intensifiés que des réflexions ont également été menées et des études réalisées par la mairie de Paris¹ et Île-de-France Mobilités² sur la faisabilité d'une gratuité totale en Île-de-France. Ces études Franciliennes ont incité certaines agglomérations de province à étudier la question : le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération Lyonnaise³, Clermont Auvergne Métropole et le syndicat mixte des transports collectifs de l'agglomération grenobloise entre autres.

Partant de ce contexte, la gratuité est-elle une solution opportune ou durable ? Est-elle généralisable ? Quelles spécificités locales facilitent sa mise en place ? Est-ce un modèle soutenable financièrement ? La gratuité suscite ainsi de nombreuses questions et a déjà l'objet de prises de position de la part des différentes parties prenantes⁴ de la mobilité, dont le GART.

Le terme gratuité renvoie au fait de ne pas faire payer l'utilisateur pour le service rendu. Cependant, si le service peut être gratuit, il a un coût et, si ce n'est pas l'utilisateur qui le prend en charge, ce coût doit être assumé par d'autres contributeurs. En ce sens, le contexte et le modèle du financement du service de transport, les modalités de compensation financière et les conséquences fiscales⁵ sont directement concernés par la question. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont donc naturellement confrontées à un choix économique et à un arbitrage politique de leurs ressources.

Toutefois, si l'on a coutume de parler, dans le langage courant, de « gratuité totale », différentes déclinaisons existent à l'échelle locale. On observe :

- des réseaux intégralement gratuits ;
- des réseaux gratuits mais qui restent payants certains jours de la semaine ou pour certains services ;
- des réseaux où la gratuité n'est effective que sur une partie du territoire de l'AOM.

Ce sont donc ces types de gratuités qui seront analysés dans l'étude. Les gratuités accordées à certains bénéficiaires (enfants en bas âge, gratuité sociale...), à certains services spécifiques (navettes de

¹ <https://www.paris.fr/pages/paris-ouvre-le-debat-sur-la-gratuite-des-transports-5640>

² <https://www.iledefrance-mobilites.fr/actualites/conclusions-de-letude-menee-sur-la-faisabilite-de-la-gratuite-des-transports-en-commun-en-ile-de-france-leur-financement-et-la-politique-de-tarification/>

³ http://www.sytral.fr/uploads/Externe/a8/367_130_cpetudegratuite.pdf

⁴ En annexes, sont présentées les différentes positions de la FNAUT, la FNTV, du GART, du MEDEF Île-de-France et de l'UTP.

⁵ Voir l'analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA – ADEXEL.

centre-ville) ou lors d'évènements (pic de pollution, journée du transport public...) ne sont pas visées. Le champ d'investigation et d'analyse porte ainsi principalement sur la gratuité la plus étendue possible et accordée à une majorité de bénéficiaires et/ou de services.

Si le GART a souhaité objectiver le débat de la gratuité, c'est que le sujet apparaît souvent relever d'une dimension mêlant le passionnel et le rationnel, l'idéologique et le pragmatique. Pour autant, la mise en œuvre de la gratuité des transports n'est pas liée à une sensibilité politique particulière.

Par cette étude, le GART souhaite fournir aux AOM des éléments d'analyses les plus objectifs possibles pour nourrir sereinement le débat à l'échelle locale. Ainsi, les travaux ont été menés à partir de différents questionnements, formulés autour des axes suivants :

- quels sont les éléments déterminants qui ont conduit certaines AOM à instaurer la gratuité sur leur réseau, et quelles ont été, s'il y en a eu, les mesures d'accompagnement ?
- quels sont les impacts de la gratuité tant en matière de fréquentation que de report modal ? Ses conséquences sur le fonctionnement du réseau ?
- quels gains/coûts tirer de la gratuité, et comment est-elle financée ? Quelle soutenabilité financière à long terme ? Grève-t-elle les capacités d'amélioration du réseau et d'investissements de la collectivité ?
- quelles conséquences sur l'attractivité de la ville et plus spécifiquement les commerces de centre-ville ? Sur le pouvoir d'achat et la mixité sociale ? La gratuité totale participe-t-elle à la réduction de la pollution et de la congestion ?

Au-delà de ces différents questionnements qui se posent de manière prégnante pour les réseaux de transport public urbain, le GART a également fait le choix d'investiguer la façon dont les régions appréhendent le sujet de la gratuité.

Enfin, si l'objectif commun poursuivi par l'ensemble des AOM est de renforcer l'attractivité des transports publics pour favoriser le report modal de la voiture individuelle, elles visent également des transports accessibles à tous et pour tous. Ainsi, certaines font d'autres choix que celui de la gratuité pour y parvenir. Ces alternatives tarifaires permettent-elles d'atteindre les mêmes résultats que la gratuité ?

Comment avons-nous procédé ?

Cette partie vise à expliquer de manière synthétique la démarche de l'étude et le choix des différents réseaux étudiés.

Au lancement de l'étude, en février 2019, 30 réseaux Français sur plus de 300 ont fait le choix de la gratuité :

- dès leur création, pour 12 réseaux de moins de 20 000 habitants, à l'exception de Dinan Agglomération⁶ ;
- après avoir été payants, pour les 18 autres réseaux. Parmi eux, seule la communauté urbaine de Dunkerque s'était auparavant engagée dans une politique de tarifaire solidaire⁷.

Différents types de gratuité

La gratuité est plurielle. Elle peut être totale sur l'ensemble de l'offre de mobilité proposée par l'AOM ou partielle, réservée à certains usagers, pour certains services de mobilité, ou limitée certains jours de la semaine.

Il n'y a pas de règle en la matière : ces choix sont directement liés aux motivations qui ont présidé à la mesure, au contexte de l'AOM, à son réseau, à sa configuration territoriale, à l'évolution de son périmètre...

Globalement, il est observé :

Une gratuité totale et intégrale pour des réseaux proposant :

- un service de transport urbain centré sur une ou plusieurs lignes et correspondant essentiellement à des AOM de moins de 20 000 habitants : Bernay, par exemple ;
- plusieurs types de services de mobilité : lignes régulières, transport à la demande (TAD), transport de personnes à mobilité réduite (TPMR), location de vélos... C'est notamment le cas de Châteauroux Métropole ou de la communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois.

Mais, plus souvent, une gratuité partielle liée à :

- des configurations territoriales héritées :
 - Durance Lubéron Verdon Agglomération : réseau de la ville de Manosque gratuit et services payants à l'échelle communautaire⁸ ;
 - Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile : gratuité sur les services de transport du territoire, et payant à l'échelle de la Métropole Aix-Marseille Provence) ;
 - Poher Communauté : gratuité sur le réseau de la ville de Carhaix et TAD communautaire payant ;
 - Gaillac Graulhet Agglomération : gratuité sur les réseaux des villes de Gaillac et Graulhet et TAD payant à l'échelle de l'ex-communauté de communes Tarn & Dadou.

⁶ Gratuité instaurée au 1^{er} décembre 2018 au lancement du réseau (desserte de 4 des 64 communes de la communauté d'agglomération).

⁷ Monographie de Dunkerque en annexe.

⁸ Le réseau n'est plus gratuit depuis le 7 juillet 2019, date à laquelle un nouveau réseau communautaire a été mis en place avec l'instauration d'une tarification basse (ticket unitaire tout public à 1 €, titre annuel à 30 € réservé aux habitants du ressort territorial).

- une distinction entre services de mobilité proposés : certains territoires ont fait le choix de conserver une tarification pour des services de transport à la demande, de transport de personnes à mobilité réduite, ou autre service de mobilité :
 - la communauté de communes de Moselle et Madon a ainsi fait le choix du TPMR payant ;
 - le service de TAD du réseau de la communauté d'agglomération de Castres Mazamet reste payant avec un droit d'accès à 10€ et une limitation à 10 allers-retours par mois⁹ ;
 - les services TPMR, de transports scolaires, et la desserte des zones d'activité du réseau de Vitré Communauté sont payants ;
 - l'agglomération de la région de Compiègne a fait le choix d'un service de TAD payant, tout comme la location de vélos moyenne et longue durée ;
 - le service de location de vélo à assistance électrique de Niort Agglo est payant ;
 - la communauté urbaine de Dunkerque a conservé une tarification pour son service de nuit « Taxibus », et son service de vélo en libre-service.

- une distinction des jours de fonctionnement, comme par exemple avec le réseau l'agglomération de la région de Compiègne, payant les dimanches et jours fériés. Cela est lié aux objectifs initialement poursuivis : réduire les encombrements et fluidifier la circulation urbaine, rendre les équipements publics du centre-ville et les zones d'activités plus accessibles pour tous, et notamment les habitants des quartiers les plus éloignés ;

- un accès réservé à des ayants-droits : sur le réseau de Libourne, la gratuité était réservée aux résidents de la ville de Libourne jusqu'en 2012, puis a été étendue aux habitants de l'agglomération sur le seul réseau communal. Un nouveau réseau communautaire, mis en place depuis le 1^{er} septembre 2019, est accessible gratuitement à tous, hors TPMR et transport scolaire qui restent payants.

Choix des réseaux étudiés

Partant de la liste complète des réseaux urbains gratuits, des échanges téléphoniques préalables ont d'abord été menés pour identifier les plus pertinents à analyser pour ces travaux.

L'objet de l'étude étant de mesurer les impacts de la gratuité sur le long terme, le choix a été fait de :

- ne pas retenir les réseaux qui ont mis en place la gratuité dès leur lancement ;
- choisir des réseaux qui disposent de suffisamment de données tant sur le plan quantitatif que qualitatif, en s'appuyant sur des critères tels que : la population du territoire, la taille et la consistance du réseau, l'ancienneté de mise en œuvre de la gratuité, mais aussi la disponibilité de données avant et après gratuité.

Sur cette base, les réseaux urbains gratuits retenus, et qui ont fait l'objet de monographies avec une analyse quantitative avant et après gratuité, ont donc été les suivants :

⁹ En 2013, 5 ans après la mise en œuvre de la gratuité totale, il a été décidé d'encadrer le service de TAD pour maîtriser son usage.

Les réseaux de transport urbains gratuits

Ville-centre	AOM	Population totale 2019 ¹⁰	Date d'instauration de la gratuité	Classification du réseau
Aubagne	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile ¹¹	106 331 hab.	2009	réseau de plus de 100 000 hab.
Bernay	Ville de Bernay	11 003 hab.	2017	réseau de moins de 50 000 hab.
Châteauroux	Châteauroux Métropole	76 223 hab.	2001	réseau de 50 à 100 000 hab.
Dunkerque	Communauté urbaine de Dunkerque	201 332 hab.	2018	réseau de plus de 100 000 hab.
Libourne	Communauté d'agglomération du Libournais ¹²	92 640 hab. (pour l'agglomération)	2009	réseau de 50 à 100 000 hab.
Neuves-Maisons	Communauté de communes Moselle et Madon	29 335 hab.	2007	réseau de moins de 50 000 hab.
Niort	Communauté d'agglomération du Niortais	124 588 hab.	2017	réseau de plus de 100 000 hab.

L'analyse a porté sur :

- les éléments de contexte ayant conduit au choix du passage à la gratuité, c'est-à-dire ses déterminants et ses conditions de mise en œuvre ;
- les impacts de la gratuité sur le long terme en matière :
 - de fréquentation et de report modal ;
 - de financement du réseau de transport public et de soutenabilité financière de la gratuité ;
 - de fonctionnement du réseau de transport ;
 - d'attractivité des commerces de centre-ville, de pouvoir d'achat et de mixité sociale, et d'enjeux environnementaux.

Il n'a, en revanche, pas été possible d'analyser les impacts de la gratuité pour les réseaux de taille importante en raison de leur manque de pratique en la matière. Le seul réseau de plus de 200 000 habitants à avoir fait le choix de la gratuité totale très récemment, Dunkerque, ne permet pas d'avoir de recul suffisant pour les réseaux de taille importante. C'est la raison pour laquelle l'analyse a été élargie à des exemples européens pratiquant ou ayant pratiqué la gratuité, tout en rappelant les contextes particuliers, propres à ces pays.

Les réseaux de transport européens

Selon les sources et informations disponibles, des monographies ont ainsi été réalisées pour les réseaux européens suivants :

- Tallinn, capitale de l'Estonie, 420 000 habitants, où la gratuité est effective depuis le 1^{er} juillet 2013 ;
- Hasselt, ville belge de 77 000 habitants, où la gratuité a été instaurée au 1^{er} juillet 1997 puis abandonnée le 1^{er} mai 2013 ;

¹⁰ RGP 2016 en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

¹¹ La décision de gratuité a été prise en 2009 par la Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile désormais intégrée à la Métropole Aix-Marseille Provence.

¹² C'est la ville de Libourne qui a fait le choix de la gratuité en 2009. La compétence transport a ensuite été reprise par la Communauté d'agglomération du Libournais, lors de sa création en janvier 2012.

- le Grand-Duché du Luxembourg, 614 000 habitants, qui a annoncé la gratuité à compter du 1^{er} mars 2020.

Les réseaux régionaux

Si la question de la gratuité se pose de manière prégnante pour les réseaux urbains Français, l'objectif a été d'appréhender la manière dont la question se pose à l'échelle régionale. Le choix s'est ainsi porté sur les cinq régions suivantes : Centre Val de Loire, Hauts-de-France, Occitanie, Pays de la Loire et Réunion, représentant un échantillon suffisamment diversifié de contextes régionaux sans prétendre naturellement à vouloir toutes les représenter dans leur intégralité.

En effet, cet échantillon est composé de :

- deux régions inchangées depuis la réforme territoriale, deux régions issues de fusions d'anciennes régions et une région ultramarine ;
- des régions représentant des dynamiques démographiques, économiques et sociales contrastées ;
- deux régions dont les périmètres sont contigus avec l'Île-de-France ;
- des offres de transport régional et des choix tarifaires différents.

Les investigations n'ont pas porté sur des données quantitatives à proprement parler. L'approche s'est volontairement limitée à une dimension qualitative, via des entretiens auprès des directeurs transport pour les régions Centre Val de Loire, Hauts-de-France, Occitanie et Pays de la Loire. Ces entretiens ont porté sur les trois thématiques régionales suivantes :

- la gratuité et le transport scolaire ;
- la gratuité et son extension à l'ensemble des services régionaux de transport ;
- la gratuité sur les réseaux urbains et ses conséquences sur les services de transport régionaux.

Pour la région Réunion, l'entretien a été réalisé avec Fabienne Couapel-Sauret, conseillère régionale déléguée aux transports, déplacements, intermodalité, au RunRail et au schéma d'aménagement régional et a porté sur un quatrième sujet moins technique mais tout aussi nécessaire : les modalités et les conditions dans lesquelles peut être mise en débat public la question de la gratuité.

Le choix d'alternatives tarifaires dans d'autres réseaux urbains

L'objectif a été de revenir sur des retours d'expériences tarifaires mises en œuvre par certains réseaux de transport urbain. Il ne s'agissait pas de dresser une analyse comparative entre ces alternatives tarifaires et la gratuité, mais bien de s'inspirer de solutions mises en œuvre sur d'autres territoires pour enrichir la réflexion à travers le partage des motivations, des clés de succès et des limites rencontrées.

Des interviews d'élus et de techniciens, sur la base d'une grille d'entretien, ont ainsi été réalisées pour les territoires suivants :

- Chambéry Métropole, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération Clermontoise, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération Grenobloise et Nantes Métropole, qui ont fait le choix de la tarification solidaire ;
- Mulhouse Alsace Agglomération, avec la mise en place d'un « compte mobilité » en 2018 puis la décision de baisser les tarifs au 1^{er} juillet 2019 ;

- La communauté d'agglomération du Beauvaisis avec l'instauration d'une tarification basse tout comme Durance Luberon Verdon Agglomération, qui après une période de gratuité, a également fait ce choix.

Ce qu'il faut retenir

Lorsqu'est abordée la gratuité des transports publics, il n'est pas rare de voir s'affronter des avis divergents, pour ou contre, lesquels n'évitent pas toujours les idées préconçues sur la question. Ainsi et à titre d'exemple, il n'est pas rare d'entendre dire que la gratuité augmenterait l'insécurité dans les transports, ou encore, qu'elle favoriserait considérablement le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs... Ces idées, très imprégnées dans la mentalité collective, ne reposent sur aucune démonstration objective et ne sont, le plus souvent et comme nous l'avons montré dans notre étude, pas avérées.

Tout l'enjeu de cette étude a donc été d'objectiver les raisons qui peuvent soutenir la décision politique de mettre en œuvre la gratuité ou bien, *a contrario*, de ne pas la décider. Notre travail n'a pas été de prendre parti « pour » ou « contre » la gratuité mais d'apporter des éléments et des préconisations objectifs à la disposition des AOM qui abordent ce sujet. Nous espérons ainsi aller au-delà des idées préconçues et contribuer, autant que faire se peut, à dépassionner le débat.

Notre travail, fondé sur des investigations auprès de réseaux représentatifs de ceux qui sont passés à la gratuité, a montré que les effets de sa mise en œuvre sont, souvent, difficiles à objectiver par manque d'outils de suivi et d'évaluation à l'échelle locale. Par exemple, à la question « la gratuité totale permet-elle de rendre plus attractif le commerce de centre-ville, tant en termes de fréquentation que de rentabilité des commerces ? », nous avons des difficultés à apporter des réponses quantitatives dans la mesure où les réseaux n'ont pas véritablement mené d'études de terrain sur le sujet. Dans tous les cas, notre étude ouvre des pistes de réflexions afin d'avancer dans une meilleure connaissance des enjeux et des conséquences de la gratuité totale.

Enseignement n° 1

Le GART respecte la libre administration des collectivités territoriales

Les élus du GART défendent la liberté des Autorités Organisatrices de la Mobilité en matière tarifaire et respectent le choix de certaines d'entre elles d'adopter la gratuité sur leur territoire. Notre étude a montré que dans certains cas spécifiques une telle décision peut être fondée sur les caractéristiques particulières des réseaux dont, notamment, la faible contribution des usagers.

Enseignement n°2

La gratuité n'existe pas dans l'absolu

La gratuité, ce n'est pas gratuit... La suppression des recettes tarifaires, même quand elles sont faibles, doit être compensée par le budget principal des collectivités. C'est donc l'impôt qui devient la variable d'ajustement. S'il est indéniable que la gratuité se traduit par une hausse de pouvoir d'achat au profit des usagers non soumis à l'impôt, il n'en reste pas moins vrai qu'elle constitue un transfert de charges. Les élus, qui mettent en œuvre la gratuité, font des arbitrages entre les différentes dépenses publiques non contraintes et décident de mettre les moyens nécessaires pour assurer son financement à long terme. Parfois, la configuration très spécifique de leur agglomération ou de leur réseau de transport collectif (niveau d'offre et fréquentation, rendement du versement transport, marges de manœuvre financières de la collectivité) permet de l'envisager à un coût limité, du moins à court terme.

Enseignement n°3

La gratuité est d'abord et avant tout une décision politique

Les motivations qui poussent certaines agglomérations à faire le choix de la gratuité sont multiples. L'amélioration de l'image du réseau, de sa fréquentation et sa simplicité d'utilisation, mais aussi l'attractivité de la ville, entre autres, font partie des motivations les plus souvent rencontrées.

Mais, quels qu'en soient les motivations et les objectifs poursuivis, la gratuité des transports publics relève d'abord et avant tout d'une décision politique.

Par ailleurs, ce choix politique est souvent pensé de manière isolée, parfois au service d'une politique publique, comme par exemple la redynamisation des commerces de centre-ville, et assez peu dans une approche globale de politique de mobilité coordonnée avec d'autres, comme par exemple le stationnement et la gestion de l'espace public.

Cette décision politique, toute légitime qu'elle puisse être en fonction des conditions locales, ne peut, néanmoins, pas s'exonérer d'une réflexion sur les impacts de la gratuité à court, moyen et long terme.

Enseignement n°4

La gratuité a un impact en matière de fréquentation, qui ne peut pas être durable sans une politique d'offre volontariste

Les réseaux étudiés montrent que la gratuité a un impact significatif sur la fréquentation du réseau, notamment la première année d'instauration, grâce à la grande simplicité d'utilisation qu'elle implique (absence de barrière pour l'achat d'un titre de transport, absence de l'obligation de validation à bord des véhicules...). L'efficacité de la mesure dépend également du niveau d'offre, de fréquentation et de gratuité(s) observés avant sa mise en place. Avec le temps, cet impact sur la fréquentation ne peut être soutenu sans développements de l'offre redynamisant ainsi l'attractivité des transports publics.

Au-delà de cet aspect, il reste très difficile d'isoler ce qui relève de l'effet gratuité, de ce qui provient de la restructuration, de l'optimisation ou du renfort d'offre.

Enseignement n°5

Aucune étude ne permet de démontrer que la gratuité apporte des réponses à des problématiques sociales telles que l'isolement de certaines catégories de population, ou encore, l'insuffisance de mixité sociale

Au travers des enquêtes de satisfaction ou de mobilité réalisées par les réseaux gratuits, il apparaît que les usagers sont beaucoup plus sensibles au niveau d'offre et à la qualité du service rendue qu'au tarif. Dans ce cadre, le tarif n'est pas un élément discriminant pour les usagers, qui attendent avant tout un réseau performant et attractif à la fois du point de vue de l'offre et de la qualité de service.

L'une des questions qui s'est posée dans le cadre de l'étude a été de savoir si la gratuité répond aux objectifs d'ordre sociaux (lutte contre l'isolement de certaines catégories de population, pouvoir d'achat, ...). La réponse à cette question n'est pas tranchée, à l'heure actuelle, puisque qu'aucune étude existante ne permet vraiment de l'objectiver.

Plus généralement, pour ce qui est des enjeux sociaux, la question est posée de savoir si la tarification solidaire ne répond pas à l'objectif visé, de façon plus pertinente, puisqu'elle permet à l'utilisateur de participer au financement du réseau de transport public à la hauteur de ses capacités contributives. Notre étude qui, sur ce sujet reste qualitative, donne quelques pistes pour une analyse plus fine qui pourra être réalisée ultérieurement. Néanmoins la tarification solidaire apparaît, d'ores et déjà, comme une alternative efficace pour répondre à la problématique de mobilité des populations les plus

fragiles sans, pour autant faire le choix de la gratuité totale qui peut apparaître inéquitable d'un point de vue social.

Enseignement n°6

Si la gratuité peut être pertinente pour certains réseaux, elle n'est pas nécessairement une solution durable pour tous et en particulier les réseaux de grande taille

Les réseaux qui sont passés à la gratuité connaissent un taux d'utilisation et une part modale des transports publics faibles tout comme leur niveau de recettes tarifaires.

Il s'agit ainsi de réseaux pour lesquels la place de la voiture est prédominante et où les contraintes, en matière de congestion urbaine, ne se posent pas dans les mêmes termes que pour les réseaux de taille plus importante. En effet, pour ces gros réseaux, la problématique de la congestion est réelle.

Par ailleurs, les enjeux financiers sont tels qu'il ne serait pas envisageable pour ces réseaux de se priver de recettes tarifaires importantes¹³ sans lesquelles leur capacité d'investissement serait drastiquement réduite. La problématique des réseaux de transport de taille importante est, avant tout, de poursuivre le développement de leur réseau de transport tout en répondant aux exigences actuelles d'accessibilité, de transition énergétique et de renouvellement du matériel.

Enseignement n°7

L'impact de la gratuité sur le report modal de la voiture particulière vers les transports publics reste très difficile à mesurer

L'idée selon laquelle la gratuité totale favorise le report modal de la voiture particulière vers les transports publics est, en réalité, très difficile à objectiver et à mesurer. D'ailleurs, les seules études quantitatives faites sur ce sujet reposent sur l'application de modèles mathématiques et non pas sur des mesures de la réalité des déplacements.

Même si les réseaux qui ont fait le choix de la gratuité se dotent d'enquêtes de mobilité ou de satisfaction, les données recueillies dans ce cadre ne permettent pas de mesurer réellement les effets en matière de report modal et de savoir, précisément, d'où proviennent les nouveaux usagers (de la voiture particulière, de la marche ou du vélo).

La mise en place de l'observatoire de la gratuité que la mission du Sénat sur ce sujet appelle de ses vœux permettra, nous l'espérons, de disposer d'éléments plus objectifs sur cette question, fondamentale, du report modal.

Il n'en demeure pas moins que, pour mieux mesurer cet impact, des outils méthodologiques adaptés pourraient être mis en place par les réseaux pour mieux appréhender et objectiver le report modal, avec, par exemple, une enquête origine destination l'année précédant la mise en place la gratuité et la même enquête un an après, puis trois ans après.

Enseignement n°8

La gratuité pose indéniablement la question du versement transport et plus globalement du modèle économique français des transports publics

¹³ Taux de couverture dans les réseaux à TCSP lourd en service de 35% en moyenne en 2017 – Source GART d'après l'enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2017 des 27 réseaux à TCSP lourd en service.

La gratuité pose la double question de la soutenabilité financière, à moyen et long terme, pour l'autorité organisatrice de la mobilité, et de la capacité de cette dernière à améliorer, de manière continue, le réseau et, ainsi, répondre aux différents enjeux qui s'imposent (transition énergétique, accessibilité...).

Au-delà, le modèle économique des transports publics est déjà souvent réinterrogé en raison du déséquilibre de la participation des différents contributeurs dont notamment la part modérée des usagers. Sur les 10 dernières années, tous les services publics ont augmenté leurs tarifs bien au-delà de l'inflation¹⁴ (+ 47 % pour les services postaux, + 34 % pour la collecte des ordures ménagères par exemple) alors, qu'en moyenne, ceux du transport public ont évolué sur une tendance inférieure à l'inflation. Comment justifier une telle différence ?

Ainsi, l'absence de recettes tarifaires provenant des usagers bouleverse cet équilibre déjà fragile. Les réseaux qui font le choix de la gratuité, pour équilibrer les finances de leur réseau, ne disposent plus que d'un seul levier : l'impôt, qu'il soit local ou via le versement transport. Or, ce dernier est fondamental pour le système de transport urbain puisqu'il représente, au niveau national, 47 % des ressources alors même qu'il ne cesse d'être remis en cause par certaines organisations institutionnelles ou patronales critiquant son caractère d'impôt de production. Certains réseaux qui sont passés à la gratuité l'ont d'ailleurs bien compris et se sont dispensés de la moindre hausse du versement transport. Pour ceux-ci, il ne reste plus qu'un seul levier pour financer leur politique de mobilité : leurs fonds propres, donc l'impôt local.

Enseignement n°9

La gratuité interroge la capacité des collectivités à se doter d'outils d'évaluation et de suivi de cette mesure

Si la légitimité d'une décision politique aussi forte que le passage à la gratuité ne saurait être remise en cause par le GART qui a toujours milité pour la libre administration des collectivités territoriales, il nous apparaît primordial que les collectivités qui en font le choix se donnent les moyens de pouvoir en évaluer les impacts sur le long terme avec des outils adaptés. De plus, il nous apparaît également que les réseaux doivent adopter une méthodologie d'enquête qui permette des comparaisons dans le temps et une meilleure fiabilité dans les données collectées.

En conclusion, le GART remercie toutes les autorités organisatrices sans la participation desquelles cette étude aurait été impossible, et il souhaite qu'elle soit le début d'une réflexion approfondie sur le processus et les outils qui permettront, à l'avenir mieux qu'aujourd'hui, de fonder sur des éléments tangibles et quantifiables la position politique que les Autorités Organisatrices de la Mobilité prendront sur la question de la gratuité des transports collectifs.

¹⁴ Évolution des prix à la consommation – UTP 2019 d'après indices INSEE.

Position du GART

La tarification constitue un élément important de l'attractivité des réseaux de transport public. De la compétence des autorités organisatrices de transport, elle relève d'un choix politique même si les exploitants sont, bien évidemment, force de proposition en la matière.

La politique de tarification doit concilier trois objectifs à caractère parfois antagonistes : couvrir les coûts de production du service, favoriser une politique de report modal et de fidélisation des usagers et, enfin, garantir le droit au transport pour tous. Couvrant en moyenne 17% des besoins en matière de financement des transports publics urbains, les recettes tarifaires constituent donc une ressource essentielle et indispensable. Cependant, la question de la gratuité totale des transports publics s'invite régulièrement dans les débats, tout particulièrement lors des grands rendez-vous électoraux.

Sur plus de 300 autorités organisatrices de la mobilité, on recense aujourd'hui 22 réseaux ayant fait le choix de la gratuité totale et 7 réseaux proposant une gratuité conditionnée. Si cette pratique reste donc minoritaire, elle séduit un nombre croissant d'agglomérations, majoritairement de moins de 50 000 habitants.

Les élus du GART défendent la liberté des autorités organisatrices de transport en matière de politiques tarifaires et respectent le choix de certaines d'entre elles d'offrir la gratuité totale sur leur territoire. Si celle-ci peut être pertinente dans certains réseaux où les recettes tarifaires sont très faibles, voire inférieures au coût de la perception, elle ne peut toutefois pas être généralisable à l'ensemble des territoires. C'est pourquoi, le GART n'encourage pas cette pratique.

Il est important de rappeler que même gratuit pour l'utilisateur, le transport public ne l'est pas pour la collectivité qui, en se privant des recettes des usagers, devra compenser cette perte.

Face aux enjeux de report modal, de développement des réseaux de transport (TCSP, accessibilité...) et aux contraintes financières pesant sur les collectivités locales, les recettes tarifaires demeurent une source de financement dont il est difficile de se priver. Le GART considère plutôt qu'une réflexion sur les politiques tarifaires en vigueur doit être menée de manière à rééquilibrer le poids des différentes sources de financement des transports urbains. En effet, les entreprises et les administrations sont les principaux contributeurs au travers du versement transport lequel apporte 47 % du financement, tandis que les collectivités locales, les usagers et l'État y participent, respectivement, à hauteur de 35 %, 17 % et 1 %.

Dans ce contexte et afin de mettre en œuvre le droit au transport et aider les personnes en situation de précarité, les élus du GART souhaitent promouvoir la mise en place de tarifications sociales davantage basées sur les revenus plutôt que sur le seul statut des individus.

Liste des réseaux pratiquant la gratuité (données GART)

v v v

Réseaux intégralement gratuits

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
BERNAY	VILLE DE BERNAY	11 003	2017	pas de VT
CASTRES	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CASTRES-MAZAMET	80 588	2008	0,60%
CHANTILLY	VILLE DE CHANTILLY	11 034	1992	pas de VT
CHATEAUDUN	VILLE DE CHATEAUDUN	13 409	2009	0,55%
CHATEAUXROUX	CHATEAUXROUX MÉTROPOLE	76 223	2001	0,60%
CRÉPY-EN-VALOIS	VILLE DE CRÉPY-EN-VALOIS	15 283	2011	0,55%
DINAN	DINAN AGGLOMÉRATION	99 639	2018	0,40%
DUNKERQUE	COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE	201 332	2018	1,55%
FIGEAC	VILLE DE FIGEAC	10 544	2003	0,43%
GAILLAC	GAILLAC GRAULHET AGGLO	74 891	2014	0,55%
ISSOUDUN	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS D'ISSOUDUN	20 660	2002	pas de VT
MAYENNE	VILLE DE MAYENNE	13 728	2002	0,20%
NIORT	NIORT AGGLO	124 588	2017	1,05%
NOYON	VILLE DE NOYON	14 000	2008	0,55%
NYONS	VILLE DE NYONS	6 995	2011	pas de VT
PÉRONNE	VILLE DE PÉRONNE	8 041	2018	pas de VT
PONT-SAINTE-MAXENCE	VILLE DE PONT-SAINTE-MAXENCE	12 628	2006	0,55%
SAINT-AMAND-MONTROND	VILLE DE SAINT-AMAND-MONTROND	10 205	2010	pas de VT
SAINT-BRÉVIN LES PINS	VILLE DE SAINT-BRÉVIN LES PINS	14 099	2008	0,55%
SAINTE-MÉNEHOULD	VILLE DE SAINTE-MÉNEHOULD	4 244	2008	pas de VT
SENLIS	VILLE DE SENLIS	15 267	2000	0,25%
VILLENEUVE-SUR-LOT	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND VILLENEUVOIS	49 501	2018*	0,60%

* En expérimentation

Réseaux gratuits mais payants certains jours de la semaine ou sur certains services

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	CONDITIONS DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
COMPIÈGNE	AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE	84 953	1975	Gratuité la semaine mais payant les dimanches et jours fériés Transport à la demande payant	0,70%
GAP	AGGLOMÉRATION GAP-TALLARD-DURANCE	52 378	2005	Transport à la demande payant	0,55%
LIBOURNE	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU LIBOURNAIS	92 640	2010	Transport scolaire et TPMR payant	0,60%
NEUVES-MAISONS	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MOSELLE ET MADON	29 335	2007	TPMR payant	0,60%
VITRÉ	VITRÉ COMMUNAUTÉ	82 412	2001	TPMR payant Transport scolaire payant Desserte payante d'une zone d'activités	pas de VT

Gratuité sur une partie du territoire de l'AOM

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	CONDITIONS DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
AUBAGNE	MÉTROPOLE AIX MARSEILLE PROVENCE	1 898 950 pour la métropole	2009	Gratuité uniquement sur le réseau d'Aubagne Payant sur le reste de la métropole	2%
		106 331 pour le réseau d'Aubagne			
CARHAIX	POHER COMMUNAUTÉ	16 391 pour la communauté de communes	2007	Gratuité uniquement sur la ville de Carhaix TAD payant sur le territoire de la communauté de communes	pas de VT
		7 856 pour la ville de Carhaix-Plouguer			

Cette liste ne répertorie que les AOM ayant fait le choix d'une gratuité totale ou d'une certaine gratuité, les autorités organisatrices de second rang n'y figurent pas.

Cette liste sera complétée par la communauté d'agglomération du Grand Cahors qui a décidé la gratuité totale de son réseau de bus à compter du 2 novembre 2019 et par le Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération Calaisienne (Calais) à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le GART, l'association des collectivités au service de la mobilité

Le Groupement des autorités responsables de transport agit quotidiennement en faveur du développement des transports publics et des modes alternatifs à l'autosolisme. Constitué d'une équipe d'élus et de permanents pour mener à bien sa mission d'intérêt général, le GART partage les grands enjeux de la mobilité durable avec ses adhérents, plus de 200 autorités organisatrices de la mobilité. Le GART poursuit ainsi son inlassable travail de soutien des autorités organisatrices et défend leurs intérêts à tous les niveaux où se déterminent les politiques publiques.



22, rue Joubert
75009 Paris
01 40 41 18 19
www.gart.org
[@GART_officiel](https://twitter.com/GART_officiel)