

# Étude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France

Compte-rendu du colloque  
« *Gratuité des transports publics :  
entre idéal et réalité ?* »  
organisé à Nice le 14 juin 2019

Compte-rendu du colloque  
« *Gratuité des transports  
publics : entre idéal et réalité ?* »  
organisé à Nice le 14 juin  
2019

Crédits photographiques :  
GART ; métropole Nice Côte d'Azur  
Date de publication : Octobre 2019

## Liste des intervenants

**Gil AVEROUS**,  
président de la communauté  
d'agglomération Châteauroux  
Métropole

**Christian ESTROSI**,  
maire de Nice, président de la  
métropole Nice Côte d'Azur et  
président délégué de la région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Yann MONGABURU**,  
président du syndicat mixte  
des transports en commun  
de l'agglomération grenobloise,  
vice-président du GART

**Bernard SOULAGE**,  
président du conseil scientifique  
du GART

**Yves CROZET**,  
professeur émérite à Sciences-Po  
Lyon, Laboratoire Aménagement  
Économie Transport

**Béatrice LATOUCHE**,  
vice-présidente en charge  
des transports scolaires de la région  
des Pays de la Loire

**Louis NÈGRE**,  
maire de Cagnes-sur-Mer, président  
délégué de la métropole Nice Côte  
d'Azur, président du GART

**Patrice VERGRIETE**,  
président de la communauté  
urbaine de Dunkerque

**Franck DRICOT**,  
directeur d'études transport public,  
ITER

**Charles-Éric LEMAIGNEN**,  
conseiller communautaire d'Orléans  
Métropole, vice-président du GART  
délégué financement et tarification

**François REMOUÉ**,  
directeur adjoint, MEDEF

**Mathieu ESCOT**,  
responsable des études,  
UFC Que Choisir

**Malika MAZOUZ**,  
chefe de projet adjointe transport  
et mobilité, ITER

**Roland RIES**,  
maire de Strasbourg,  
premier vice-président  
de l'Eurométropole de Strasbourg,  
premier vice-président du GART

## Animation

**Olivier RAZEMON**,  
journaliste

## Compte-rendu

À l'approche de chaque élection municipale, ressurgissent les promesses — et les interrogations — sur la gratuité des transports publics. Le GART l'avait anticipé dès octobre 2018 en décidant de lancer une étude sur le sujet et d'en faire le thème du colloque organisé en clôture de son Assemblée générale. « Gratuité des transports publics : entre idéal et réalité ? », telle était la problématique choisie pour ce colloque organisé le 14 juin 2019 à Nice.

En ouverture, le président du GART, Louis Nègre (métropole Nice Côte d'Azur), souligne précisément qu'à l'approche des élections de 2020 et ses probables propositions sur la gratuité totale des transports, le GART avait voulu que les collectivités disposent des éléments les plus objectifs possibles pour pouvoir en décider. Les études menées à Paris et en Île-de-France ont conclu à ne pas favoriser la gratuité mais d'autres collectivités ont fait le choix inverse, a-t-il rappelé.

Pour son vice-président, Charles-Éric Lemaïgnen (Orléans Métropole), il s'agit effectivement d'un débat récurrent en période pré-municipales, mais ce qui a changé la donne, c'est qu'en 2017, deux grands réseaux de transport se sont ajoutés à ceux qui avaient opté pour la gratuité : Dunkerque et Niort. Même si, pour lui, il s'agit avant tout de choix politiques, il est indispensable de disposer de grilles d'analyse, notamment sur le positionnement et le développement de l'offre ainsi que sur les conséquences de la gratuité. Qu'il s'agisse de l'environnement, de la fréquentation ou de l'attractivité des centres villes. Ambition partagée par le président du Conseil scientifique du GART, Bernard Soulage, qui souhaite objectiver au maximum les choix. Comme tout bon président de Conseil scientifique, il a mis le doigt sur les difficultés de l'exercice : qualité des données sur la typologie des usagers et sur le report modal en particulier.

Après ce préambule, place à la présentation, par Malika Mazouz et Franck Dricot du cabinet ITER, des premiers résultats de l'étude que lui a commandée le GART. Premiers résultats seulement, car l'étude complète sera présentée lors des Rencontres nationales du transport public qui se dérouleront à Nantes du 1<sup>er</sup> au 3 octobre 2019. Le cabinet a mené des entretiens avec les agglomérations engagées sur la gratuité et élargi le champ de l'étude aux alternatives à la gratuité. Il a également étudié

quelques éléments d'articulation avec les réseaux régionaux et quelques exemples européens de gratuité.

Après les préliminaires sur les précautions liées aux données et les difficultés à extrapoler d'un territoire à l'autre, venons-en aux premiers enseignements. Tout d'abord, il apparaît qu'à la mise en place de la gratuité, la hausse de fréquentation est très forte (doublement la première année à Aubagne, proportion identique à Châteauroux). Et cette progression se ralentit dans le temps mais reprend à chaque fois que l'on développe de l'offre. Quant aux usagers, la gratuité a, dans un premier temps, un impact fort sur les jeunes et les personnes âgées. Mais sans développement de l'offre, les réseaux peinent à fidéliser ces nouveaux utilisateurs. Ces deux éléments expliquent que la gratuité génère à terme des coûts supplémentaires. Dans le cas d'Aubagne, par exemple, neuf véhicules supplémentaires ont dû être mis en place.

Qu'apprend-on encore de l'étude ? Par manque d'évaluations précises avant et après mise en œuvre de la gratuité, rien sur le report modal, faute de données objectives. Rien non plus sur la fréquentation fine journalière car les données sont annuelles. Rien sur les typologies d'usagers et les origines/destination, les puces de comptage des véhicules ne fournissant pas ces données pour lesquelles des enquêtes qualitatives seraient nécessaires. En revanche, l'étude apporte un éclairage sur le financement. Il faut d'abord souligner que les économies liées à la billettique ne couvrent pas le coût de la gratuité. Les pertes de recettes sont généralement compensées par le VT (versement transport) ou par un abondement budgétaire du budget propre de l'autorité organisatrice de la mobilité au budget annexe transport.

Au final, quelles seraient les recommandations à formuler à une autorité organisatrice qui souhaiterait réfléchir à la gratuité ? En premier lieu, ne pas confondre gratuité et amélioration du réseau de transport. Ce dernier doit s'adapter, ce qui suppose d'en avoir les capacités financières. Ensuite, se doter d'outils d'évaluation et de suivi. Enfin, ne pas s'exonérer du contexte. À ce titre, la gratuité doit s'intégrer dans la politique de la ville et doit s'accompagner de l'utilisation d'autres leviers, par exemple le stationnement.



## « Gratuité des transports publics : entre idéal et réalité ? »

Invités à réagir sur l'étude, Charles-Éric Lemaignan, Bernard Soulage et Yann Mongaburu (syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération Grenobloise), vice-président du GART, l'ont fait chacun avec leurs retours d'expériences d'élus locaux. Soulignant que la problématique évolue car la question de la gratuité se pose désormais dans les grandes métropoles, Yann Mongaburu met en exergue deux questions. La première est celle du modèle économique : comment augmenter le service avec une diminution des ressources ? La seconde concerne la panoplie d'outils (sans se limiter à la gratuité) à actionner pour agir sur le report modal ? Selon lui, l'enjeu réside dans « le niveau de service, réel et perçu », autant que dans les « signaux tarifaires, réels et perçus ». Et de conclure en souhaitant que les modes actifs ne soient pas oubliés. Pourquoi ne pas faire de la gratuité sur le vélo une priorité ?

Comparant sur la même période les hausses de fréquentation à Châteauroux (gratuité à partir de la fin 2001) et Orléans (développement d'offre, mise en place de la deuxième ligne de tramway), Charles-Éric Lemaignan interroge : la hausse de fréquentation est-elle liée à la gratuité, à la recomposition de l'offre ou à la communication qui accompagne la mise en place de la gratuité ? Il fait valoir que la gratuité est avant tout un transfert de pouvoir d'achat au bénéfice des usagers et au détriment des contribuables, et qu'il faut donc aussi envisager des systèmes de tarifications spécifiques et de tarifications solidaires. Quant à Bernard Soulage, il n'a pas hésité à poser la question sous-jacente : la gratuité est un élément très important dans le débat pour ou contre la suppression du versement transport. Dès lors que la gratuité ne concerne pas les seuls salariés, pourquoi les employeurs devraient-ils la financer à travers le VT ?

Après cette première séquence centrée sur la présentation des premiers résultats de l'étude, le professeur Yves Crozet du LAET (Laboratoire Aménagement Économie Transports) est intervenu en qualité de grand témoin. Il a choisi de peser le pour et le contre de la gratuité au travers de trois adjectifs : logique, rationnel et raisonnable. Il est logique que la question émerge car en matière de transports publics, on tend de plus en plus vers la gratuité. La preuve, en Île-de-France, les usagers ne paient aujourd'hui que 28% du coût des transports. Venons-en à la rationalité. En France, où un actif sur quatre travaille à produire des services collectifs gratuits (écoles, routes...), la gratuité est quelque chose d'essentiel. Pour autant, quand la gratuité est-elle acceptable et quand pose-t-elle des problèmes ? Dans quelle situation risque-t-on

le « surfacturation » ? Autant dans les petits réseaux, répond Yves Crozet, la gratuité n'est pas un problème mais une solution. Autant il en va différemment dans des agglomérations comme Paris et Lyon où se manifestent déjà des phénomènes de saturation et où la tarification est un outil de régulation. Yves Crozet pose ensuite la question de l'opportunité de l'utilisation des fonds publics : « l'argent que je mets pour assurer la gratuité ou que je prends aux entreprises ne serait-il pas plus utile ailleurs ? » Cette question renvoie en fait au problème central, qui est celui du financement. Et pas seulement. Prenant l'exemple de Lyon, Yves Crozet estime que le SYTRAL pourrait trouver l'argent pour décider de mettre en place la gratuité, mais celle-ci générerait une hausse de fréquentation estimée à 30%. Le risque devient alors celui de « l'impotence de l'autorité organisatrice » qui se transforme de facto en administration. Face aux choix possibles, il ne faut donc jamais oublier de se poser cette question : à quel moment la régulation par la tarification est-elle plus raisonnable que la gratuité ?

La dernière table ronde devait permettre de confronter les points de vue, à partir notamment de la présentation concrète de deux exemples de gratuité, ceux de Châteauroux et de Dunkerque. Patrice Vergriete (communauté urbaine de Dunkerque) a donc présenté le « virage dunkerquois », ce que ses administrés connaissent sous le nom de « DK'Plus ». À Dunkerque en 2015, a-t-il rappelé, 2/3 des déplacements sont effectués en voiture et 25% du centre-ville est dédié au stationnement. D'où cette « innovation de rupture » qu'a constituée la gratuité, accompagnée d'une restructuration de l'offre et d'une amélioration de l'espace public. La gratuité a été introduite en deux temps : le week-end en 2015 et en totalité au 1<sup>er</sup> septembre 2018. « Si je suis de Dunkerque », a expliqué le président de la communauté urbaine, « le transport public n'est pas dans ma tête. Il fallait donc un choc psychologique ». Et il y avait aussi ce double objectif : lutter contre l'exclusion et redistribuer du pouvoir d'achat. Sur ce dernier point, la gratuité a été préférée à une diminution de l'impôt foncier. Bilan de cette opération neuf mois après sa mise en place ? La fréquentation a augmenté de 80% la semaine, de 140% le samedi, et de 200% le dimanche. Parallèlement, la suppression de places de stationnement a permis de gagner de 1/3 à 1/4 de surface en centre-ville, ce qui ouvre des perspectives de développement, notamment en matière de logement. On a utilisé la gratuité pour attirer et la qualité de l'offre pour fidéliser, résume Patrice Vergriete. Interrogé sur le financement, il a expliqué que le besoin était de l'ordre de 15 millions d'euros. 10 millions ont été mobilisés en annulant

le projet Arena de son prédécesseur, et le complément par abondement budgétaire de la collectivité. Il n'y a pas d'augmentation du VT prévue sauf lorsqu'il sera décidé d'améliorer l'offre sur la zone industrielle.

Après le focus consacré à Dunkerque, le retour d'expériences de Châteauroux Métropole a été abordé par son représentant, Gil Averous, président de la communauté d'agglomération, qui prévient d'emblée : « *la gratuité n'est pas reproductible partout. À Châteauroux, cela a été possible parce que ce n'était pas très cher* ». Surtout, les recettes étaient très faibles (taux de couverture à 14%), et la gratuité n'a coûté que 900 000 euros de plus, financés par le budget général et par un élargissement de l'assiette du VT accompagnant une extension du réseau. Résultat, la fréquentation a doublé en deux ans puis, après un pallier, est repartie fortement à la hausse depuis quatre ans, parallèlement à la hausse des prix du carburant, et ce sans nouvelle offre.

Après ces deux témoignages pro-gratuité, les autres intervenants de la table ronde se sont montrés nettement plus réservés, pour ne pas dire hostiles. Pour les seuls transports scolaires, en Pays de la Loire, la gratuité signifierait 35 millions d'euros de pertes pour la région, a souligné sa vice-présidente Béatrice Latouche, ce qui n'est pas envisageable. En revanche, elle rappelle que la région a mis en place une gratuité « *différenciée* » : pour les vélos, pour les chômeurs, à partir du troisième enfant... Et de rappeler qu'« *un service gratuit est forcément payé par quelqu'un* ».

Justement, qu'en pense le MEDEF, représentant les employeurs, principaux contributeurs au financement des transports urbains au travers du VT ?

Son directeur adjoint, François Remoué, a mesuré ses propos tout en soulignant que dans le cas de la gratuité où c'est le « *contribuable employeur qui paye* », le MEDEF aimerait avoir davantage voix au chapitre. Il a plus généralement regretté que pendant les deux années de gestation de la loi d'Orientation des mobilités (LOM), le problème général du financement du modèle économique du transport public n'ait pas été posé. Il espère que ce sera le cas au sein du Comité des partenaires créé par la LOM. Et même si le MEDEF a évolué dans sa position en admettant que la mobilité contrainte posait aussi des problèmes à l'entreprise, il n'en reste pas moins que celui-ci demande un vrai retour sur investissement.

Qu'en pense le représentant des usagers ? Position « *réservee* » du représentant de l'UFC Que Choisir, Mathieu Escot, sur la gratuité totale. Pourquoi ?

Parce qu'il ne voudrait pas que « *cela devienne un sujet à la mode comme le vélo en libre-service* » et que cela occulte une question essentielle comme celle d'un financement pérenne pour une meilleure offre de transport public.

Position beaucoup plus tranchée du premier vice-président du GART, Roland Ries (Eurométropole de Strasbourg). Strasbourg est « *hostile à la gratuité totale* ». Il partage certains objectifs de ses partisans : il faut changer de culture et sortir de la logique tout-automobile des années 60. Il partage le constat selon lequel chaque cas doit être regardé en tant que tel et que « *comparaison n'est pas raison* », mais les convergences s'arrêtent là. La Compagnie des transports Strasbourgeois, rappelle-t-il, ce sont 55 millions d'euros de recettes. « *Comment sort-on de cela ?* » La situation est peut-être différente pour certains petits réseaux si le taux de couverture est à 10%, concède-t-il. Mais il avertit aussitôt : « *à un moment, vous serez obligé de faire de l'investissement* ». Donc selon lui, la gratuité totale ne peut pas fonctionner. Ce qu'il faut, en revanche, c'est une tarification solidaire comme celle que Strasbourg a mise en place depuis 2011 et qui, selon lui, fonctionne bien.

Il revenait au président du GART, Louis Nègre, de jouer les juges de paix dans ces débats, avant la conclusion par Christian Estrosi, président de la métropole Nice Côte d'Azur. Pour Louis Nègre, deux constantes se sont dégagées : en premier lieu, la priorité pour l'utilisateur, c'est la qualité de service et si le binôme gratuité et qualité de service peut fonctionner dans certains cas, il ne faut pas sacrifier la qualité à la gratuité. Cette dernière pose également la question de l'utilisation des deniers publics. Il est ainsi revenu sur la question du VT et les mises en cause récurrentes qu'il subit pour souligner que s'il était supprimé, cela signifierait 47% de la recette du transport public qui disparaîtrait du jour au lendemain.

Appelé à conclure, Christian Estrosi (métropole Nice Côte d'Azur) n'a tout d'abord pas mâché ses mots, exprimant ses craintes qu'il y ait « *une forme de populisme* » à voir ressurgir ce débat sur la gratuité à la veille des échéances électorales. S'il est vrai, a-t-il dit, qu'il y a « *un modèle à trouver pour le financement du transport public : par l'impôt ? Par l'emprunt ? Par la tarification ?* », il faut avant tout essayer de déterminer la « *juste ligne* ». Prenant l'exemple de Nice, il a souligné que la gratuité totale ne serait pas nécessairement au bénéfice des plus modestes qui, bien souvent, bénéficient déjà de cette gratuité. En revanche, il y aurait un effet d'aubaine pour les

touristes, qui serait financé par les contribuables locaux. La fausse bonne idée, ce serait donc la gratuité, selon lui, tandis que la bonne idée, c'est « *le ticket à 1 euro* » qui a été mis en place à Nice et permet d'introduire équité et solidarité territoriale puisqu'il s'applique sur l'ensemble de la métropole, jusqu'aux zones de montagne les plus éloignées du cœur de ville.

De ces trois heures et demie de débats, que retiendra-t-on ? D'abord, la gratuité, si elle peut répondre à certaines situations, n'est pas reproductible sur tous les territoires : elle ne peut notamment être appliquée dans les réseaux déjà saturés où la tarification est un outil de régulation. Elle peut avoir un coût imprévu car la fidélisation des usagers passe souvent par la nécessité d'un développement d'offre. Si elle induit une hausse de fréquentation, celle-ci ne sera durable que si la qualité de service est au rendez-vous. Choix politique avant tout, la gratuité ne peut pas, pour autant, faire l'impasse d'une évaluation, ne serait-ce que parce que les citoyens sont en droit de pouvoir juger de l'affectation des ressources publiques. Enfin, la gratuité ne peut que fragiliser le versement transport sur lequel, pour l'instant, repose largement le fragile équilibre du financement du transport public urbain. La prochaine édition du Congrès GART-UTP - du 1<sup>er</sup> au 3 octobre 2019 à Nantes - ouvrira un nouveau cycle d'échanges sur ce sujet complexe. L'occasion de poursuivre le débat et d'y apporter des éléments nouveaux.



# 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](http://www.gart.org)  
[@GART\\_officiel](https://twitter.com/GART_officiel)