

Politiques publiques

La gratuité des transports, une stratégie payante ?

Champ d'application

Par gratuité des transports en commun, on entend la gratuité totale pour accéder à un réseau de transports collectifs sans avoir à acheter un ticket, mais aussi des formes de gratuité partielle, le week-end ou sur critères sociaux, d'âge ou de résidence.

Coût

La gratuité n'est pas si coûteuse pour les deniers publics, car la tarification payée par les usagers contribue, dans la majorité des cas, à 10 % du financement. Sur des petits réseaux, le coût de la billettique est parfois plus élevé que les recettes.

Ecologie

A Dunkerque, la gratuité a réduit le trafic automobile. Ailleurs, la mesure sert d'appât pour «acculturer» les automobilistes aux transports en commun, avant la mise en œuvre de contraintes sur la voiture, comme les zones à faible émission.

C'était une promesse de campagne «totémique» pour de multiples collectivités en 2020. Dans la foulée de la métropole de Montpellier, de nombreuses agglomérations ou métropoles se sont engouffrées dans la brèche pour instaurer la gratuité de leurs transports en commun. «Il s'agit de construire une politique publique avec un marqueur social et écologique, sans que l'un n'impacte l'autre», défend Julie Frêche, vice-présidente [PS] chargée des transports de Montpellier Méditerranée métropole [31 communes, 507600 hab., Hérault]. De passer d'une écologie punitive à une écologie positive.»

Si la com' de Montpellier en 2020 ou celle de Dunkerque en 2018, alors dirigée par Patrice Vergriete, l'actuel ministre des Transports, ont fait du bruit, ces expériences masquent la diversité et la complexité du sujet, au-delà des idées reçues (lire ci-contre).

CHOC DE L'OFFRE

En parallèle de la gratuité totale, souvent mise en avant, il existe une multiplicité de dispositifs, grâce auxquels chaque collectivité a pu instaurer un système de gratuité partielle, en fonction des objectifs poursuivis. Avec un point commun: la gratuité n'a de sens que si elle s'accompagne d'un choc de l'offre pour ne pas créer de la déception chez l'utilisateur occasionnel, appelé à devenir régulier. Mais moins de recettes et

plus d'offres, est-ce possible? Pour tenter d'y voir plus clair, l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque (Agur) a financé, depuis 2019, la mise en œuvre d'un observatoire des villes du transport gratuit (OVTG).

«On est à un moment charnière», estime Guillaume Dubrulle, chargé d'études «mobilités» à l'Agur, qui copilote l'OVTG avec Vanessa Delevoye, responsable de l'innovation urbaine. De plus en plus d'élus y réfléchissent. Et Arnaud Passalacqua, chercheur, membre du comité scientifique de l'OVTG, d'ajouter: «L'objectif de l'observatoire est de voir la gratuité sous tous les angles, pas seulement du point de vue de l'écologie. Il s'agit surtout d'une mesure sociale.»

Aujourd'hui, ces travaux permettent de faire le point et de répondre aux questions cruciales que peut se poser une collectivité: la gratuité tient-elle ses promesses pour inciter à l'usage des transports collectifs et les automobilistes à délaisser leurs voitures? Et à quel coût? Grâce à elle, peut-on financer le renouvellement du réseau? Tour d'horizon des pratiques. ●

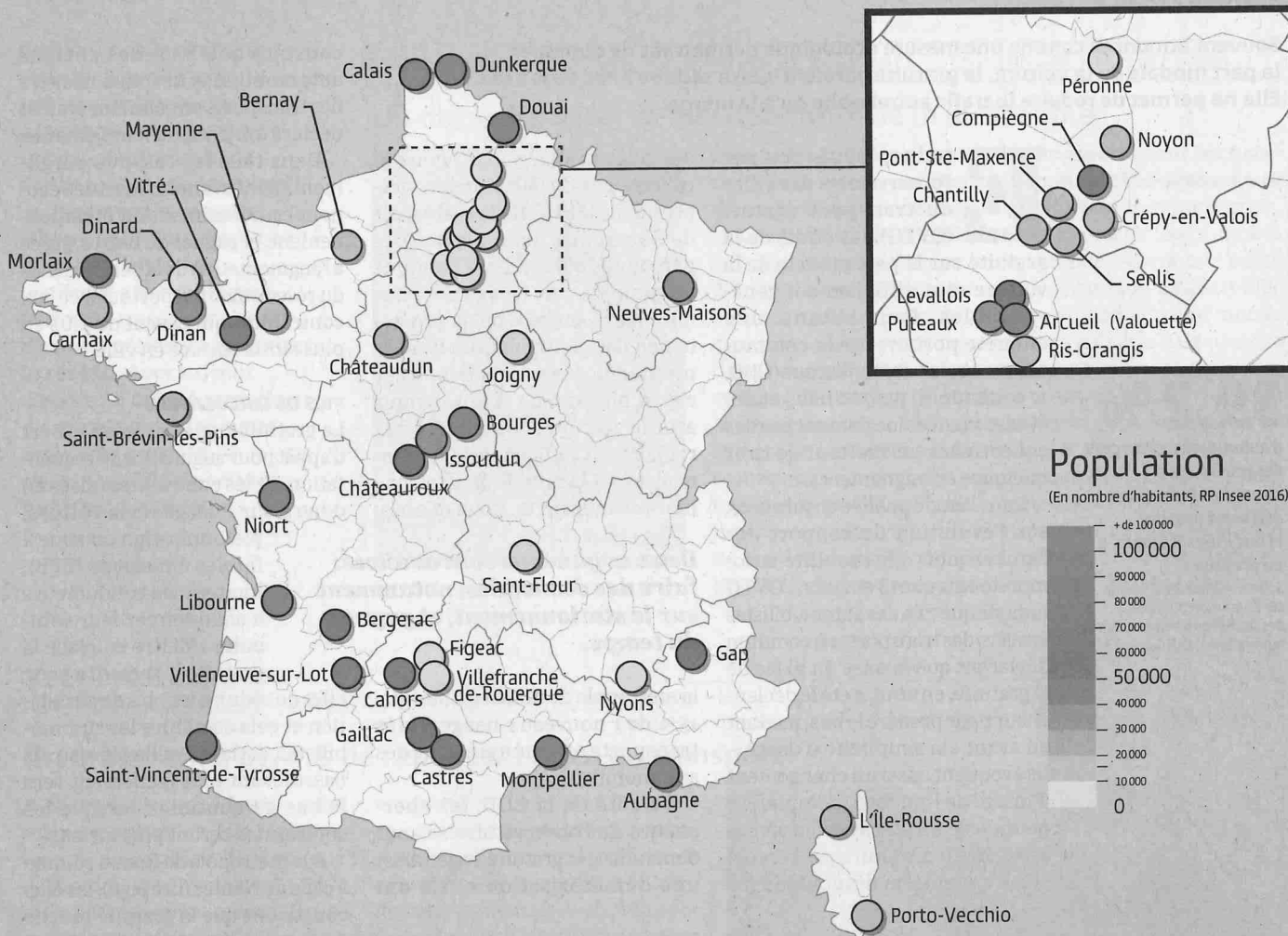
«On est à un moment charnière. De plus en plus d'élus réfléchissent à ce sujet.»

Guillaume Dubrulle, chargé d'études «mobilités» à l'Agur, qui copilote l'OVTG.

LES 45 VILLES OÙ LA MAJORITÉ DES USAGERS SE DÉPLACE SANS PAYER

(EN FRANCE MÉTROPOLITAINE)

Certaines collectivités optent pour une gratuité totale. Ailleurs, des critères sont définis en fonction des usagers (statut social, âge) ou selon les jours (le samedi, le week-end).



Idée reçue n° 1 **«Rien n'est jamais gratuit.»**

Les réseaux de transports en commun sont majoritairement financés par les contribuables et les entreprises.

Idée reçue n° 2 **«La gratuité sacrifie la qualité du réseau.»**

Augmenter la fréquentation sur le réseau implique d'investir pour éviter la dégradation du service.

Idée reçue n° 3 **«La gratuité ne favorise pas le report modal des automobilistes.»**

A Dunkerque, pour 72% des automobilistes-usagers, la gratuité a été le déclencheur.

Idée reçue n° 4 **«La gratuité des transports n'est possible que dans les petites villes.»**

Les métropoles choisissent une gratuité partielle et conservent une billettique.

Les automobilistes se laissent peu à peu convaincre

Souvent annoncée comme une mesure écologique permettant de diminuer la part modale de la voiture, la gratuité parvient-elle à séduire ? Pas tout à fait. Elle ne permet de réduire le trafic automobile qu'à la marge.

Etudiés depuis peu par l'observatoire des villes du transport gratuit (OVTG), les effets de la gratuité sur la part modale de la voiture sont difficilement généralisables. Pour autant, une enquête portant sur la communauté urbaine de Dunkerque (CUD, 17 communes, 192 700 hab.) et des études menées localement par des collectivités permettent de tirer quelques enseignements.

Dans l'étude publiée en juin 2023 sur l'évolution du rapport des Dunkerquois à la mobilité automobile entre 2018 et 2022, l'OVTG indique que 72% des automobilistes usagers des transports en commun déclarent que la mise en place de la gratuité, en 2018, a été le déclencheur pour prendre le bus, mettant en avant « la simplicité d'usage ». Ils évoquent aussi un changement d'image de l'autobus, notamment pour des personnes accoutumées à prendre leur voiture par confort et qui craignaient de monter dans

des bus surchargés. Un constat partagé par Cyrille Moreau, vice-président (EELV) de la métropole de Rouen (lire aussi p.38) : « Des personnes qui avaient l'habitude de venir en ville en voiture pour faire leurs courses ou se promener en famille ont déclaré qu'elles prenaient désormais le bus car c'était plus rapide et plus simple avec la gratuité, notamment par rapport aux difficultés de stationnement. » A la suite d'enquêtes qualitatives menées en 2022 et 2023,

Deux arguments sont avancés : faire des économies, notamment sur le stationnement, et gagner du temps.

la métropole de Rouen estime que 15% des nouveaux usagers des transports en commun sont des automobilistes.

Du côté de la CUD, les chercheurs de l'observatoire se sont demandé si la gratuité engendrait une démotorisation et ils ont

constaté que 8,1% des anciens automobilistes devenus usagers des transports en commun avaient déclaré avoir vendu leur véhicule.

Dans tous les cas, deux arguments sont avancés : faire des économies, notamment sur le stationnement, et gagner du temps, grâce à l'augmentation de la performance du réseau de transports et face aux contraintes qui pèsent de plus en plus sur la voiture en ville.

PICS DE CIRCULATION

La gratuité dope le réseau et sert d'appât pour augmenter la fréquentation. Et les contraintes mises en œuvre sur l'usage de la voiture, piétonnisation ou zone à faibles émissions (ZFE), incitent les conducteurs à abandonner leur véhicule : « Mettre en place la gratuité le samedi a pour

effet de réduire les pics de circulation et cela acculture les automobilistes, estime Cyrille Moreau. Ils basculeront plus facilement vers le bus au quotidien lorsque les contraintes seront plus fortes. »

A la métropole de Rouen comme à celle de Nantes (lire p.38), les élus constatent que la gratuité touche deux types d'usagers : une population précaire, attirée par l'aspect économique de la mesure, et un public de classe moyenne, séduit par la simplicité du dispositif et son efficacité. Et sur des réseaux étalés en zone rurale, les effets peuvent être spectaculaires : « Dans nos enquêtes, 80% des nouveaux usagers déclarent qu'ils utilisaient la voiture avant la gratuité », assure Jérôme Baloge, président (Parti radical) de l'agglomération du Niortais (lire aussi p.37), qui a mis en œuvre la gratuité totale en 2017. ●

39,2%
d'automobilistes usagers des transports en commun à Dunkerque déclarent prendre le bus « tous les jours ou presque ».

Source : « 2018-2022 : étude sur l'évolution du rapport des Dunkerquois à la mobilité automobile », OVTG, juin 2023.

Le quotient familial intégré dans la tarification

Si certaines collectivités préfèrent instaurer la gratuité totale, notamment pour lutter contre le non-recours, d'autres la font évoluer.

C'est le cas de la métropole de Rouen Normandie qui va intégrer le quotient familial dans sa tarification afin de passer d'une tarification au statut (âge, situation professionnelle) à une tarification aux revenus. Cela nécessite de créer un quotient familial pour tous

les habitants de la métropole. « C'est un énorme travail administratif, relève Cyrille Moreau, vice-président [EELV]. Il y a 6 000 dossiers à instruire. »

A Montpellier Méditerranée métropole, la gratuité totale, destinée aux habitants métropolitains, a été pensée pour faire face au non-recours de la tarification sociale, « que l'on pouvait chiffrer à hauteur de 40% », estime la vice-présidente (PS) Julie Frèche.

Totale, partielle, selon l'âge ou les jours : des mesures... sur mesure

Certaines collectivités, telle la communauté urbaine de Dunkerque, optent pour une gratuité totale, d'autres misent sur des journées gratuites ou réservent la mesure à leurs habitants. Beaucoup de collectivités en profitent pour renforcer l'offre de transport quand d'autres préfèrent optimiser le réseau. Avec un mot d'ordre : si la fréquentation n'est pas au rendez-vous malgré la gratuité, c'est la qualité de service qu'il faut repenser.

Montpellier Méditerranée métropole (Hérault) 31 communes • 507 600 hab.

Un dispositif réservé aux habitants de la métropole



M. BAUDOUIN/REA

Les résidents circulent avec un passe.

Lancée fin 2023, la gratuité des transports pour les habitants de la métropole montpelliéraine est l'aboutissement d'une politique lancée à grand renfort de communication, lors des municipales de 2020. Pour faire valoir leur droit à la gratuité, les habitants demandent annuellement un « passe gratuit », sous forme numérique ou physique. Les visiteurs, eux, achètent toujours des tickets, via l'application mobile du service ou auprès de commerçants habilités à vendre des titres horodatés : cette organisation a permis de supprimer le système de vente et de validation. Afin de pouvoir évaluer la fréquentation, la métropole a investi dans des cellules de comptage, installées aux portes des bus et tramways.

La mesure s'accompagne d'une politique d'aménagement pour favoriser la marche et le vélo. « Nous souhaitons démontrer que la gratuité peut se faire en même temps que l'augmentation des investissements, explique Julie Frêche, vice-présidente [PS] chargée des transports. Ce sont des choix politiques. »

CA du Niortais (Deux-Sèvres) 40 communes • 122 300 hab.

Un projet qui a permis de repenser l'offre de transport

A Niort, la gratuité totale a été mise en œuvre en 2017. « Nous avons deux objectifs, rappelle Jérôme Baloge, président [Parti radical] de la communauté d'agglomération du Niortais [CAN] depuis 2014. Nous avons besoin de remplir les bus et avons un sujet de pouvoir d'achat sur le territoire. »

Résultat, avec la gratuité, la fréquentation des bus a fortement augmenté et 23 % des usagers interrogés, lors d'enquêtes menées en 2022, déclarent qu'ils n'auraient pas effectué le déplacement sans cela. Ici, la mesure s'est accompagnée d'une optimisation du service, avant d'étendre l'offre. Par exemple, de nouveaux besoins ont été identifiés, avec des heures de pointe

entre midi et 14 heures. « Il fallait voir quelles étaient les lignes à renforcer et celles qui ne fonctionnaient pas, même avec la gratuité. Cette dernière est le crash test de la politique de mobilité, estime Jérôme Baloge. Si la fréquentation n'est pas au rendez-vous avec cette mesure, c'est qu'il y a un problème. »

Après avoir repensé l'offre, la CAN s'attaque au deuxième volet du projet : développer le réseau et le décarboner, avec une enveloppe de 40 millions pour investir dans une nouvelle flotte de bus électriques et un dépôt adapté. Sans oublier le développement du vélo et du covoiturage, notamment avec des vélos électriques accessibles sur abonnement ou en libre-service.



E. POLLET/MAXPPP

L'agglomération a investi dans une flotte de bus électriques avec un dépôt adapté.

Rouen Normandie métropole (Seine-Maritime)
71 communes • 497 300 hab.

Le samedi, pour l'instant

Lorsque le sujet est apparu dans le débat public national en 2020, la métropole de Rouen s'en est emparée en expérimentant la gratuité pour tous le samedi. « Nous l'avons vue comme un outil de soutien aux commerces en difficulté lors de la crise du Covid, explique Cyrille Moreau, vice-président [EELV] chargé des transports. Et le samedi a un autre avantage, c'est le jour où l'offre de transports en commun est la plus large. » Une condition importante : la qualité de l'offre doit être au rendez-vous afin de fidéliser les nouveaux usagers attirés par la gratuité.

Depuis, pour évaluer l'impact de la mesure, la métropole a mis en place un partenariat avec les opérateurs téléphoniques dans le but d'obtenir les données anonymisées de bornage de téléphones portables. Couplées à des observations de terrain et à des entretiens qualitatifs, ces données permettent d'estimer que la fréquentation des



Selon les commerçants, le bus est devenu leur allié.

bus le samedi a augmenté de 10% à 15%, par rapport à 2019. « Et cela a entraîné un changement étonnant, relève le vice-président. Auparavant, les commerçants pouvaient être opposés au développement de nouvelles lignes de bus, désormais ils estiment que le bus est l'allié du commerce. » La gratuité sera pérennisée le samedi et devrait s'accompagner, d'ici à 2025, d'une extension. Elle sera destinée soit aux jeunes, soit aux seniors ou bien étendue au dimanche. Un choix qui reste à arbitrer politiquement.

Le coût, un obstacle de poids

Modèle. C'est le premier argument avancé lorsque l'on parle de gratuité des transports en commun : « Rien n'est jamais gratuit. » Effectivement, les transports en commun coûtent cher et « lorsque les usagers financent l'intégralité du service, les bénéficiaires sont alors les payeurs. Mais cette situation n'existe dans aucun réseau en France, rappelle l'observatoire des villes du transport gratuit dans une note publiée en avril 2022. Si l'on considère les réseaux de transports en commun français, les usagers financent, au mieux, 30% du coût réel du réseau par leurs achats de tickets ou d'abonnement. La ville de Lyon, considérée comme le modèle le plus vertueux en matière d'autofinancement, est dans ce cas. Et dans de nombreuses intercommunalités de taille moyenne, ce taux est souvent plus proche des 10%. »

Cependant, des collectivités renoncent effectivement à la gratuité totale pour une question de coût, comme Nantes métropole ou la métropole Rouen Normandie : « Nous avons un sujet avec la TVA, explique Cyrille Moreau, vice-président chargé des transports. Il faut que les recettes billettiques ne soient pas inférieures à 10% de l'ensemble des dépenses, pour récupérer la TVA. Si nous faisons la gratuité totale, cela nous coûterait plus de 18 millions d'euros par an en TVA. » D'autres, comme la communauté d'agglomération Vitré communauté (46 communes, 82 800 hab., Ille-et-Vilaine) refusent d'élever le versement mobilité pour ne pas accroître la fiscalité des entreprises. Du coup, la gratuité est limitée au service de transport à destination des scolaires. ●

Nantes métropole (Loire-Atlantique) 24 communes
677 900 hab.

Le week-end, pour tous

A Nantes, depuis avril 2021, les transports publics urbains et le train express régional (TER) sont gratuits tous les week-ends et pour tous, dans les limites du périmètre de la métropole. La mesure s'accompagne d'une baisse de 20% du coût de l'abonnement, afin que « les usagers réguliers ne se sentent pas lésés », explique Pascal Bolo, vice-président (PS) de Nantes métropole chargé de la circulation et du stationnement. Près de quatre ans après son instauration, l'élu tire un bilan positif : « C'est excellent pour la fréquentation des transports en commun, indubitablement. On estime que le taux de fréquentation a augmenté de 115% à 120% le week-end. »

D'après les évaluations menées par la collectivité, la mesure répond à ses objectifs : elle sert de produit d'appel pour utiliser les transports en commun et c'est une incitation à venir dans le centre-ville : « Les commerçants notent une hausse significative de la fréquentation le samedi », assure Pascal Bolo. Cela étant, la métropole ne souhaite pas instaurer la gratuité totale, évoquant une question de moyens : « La gratuité nous coûte 95 millions d'euros par an, essentiellement pour supporter la baisse de 20% du prix des abonnements et financer une augmentation de l'offre. Elle sert de booster, mais nous devons renouveler le parc de tramway, soit un financement de 1 milliard d'euros. Il y a un enjeu d'investissement très fort », appuie le vice-président.



Les taux de fréquentation grimpent le week-end.

PHILIPPE POINSOT

« Dans les réseaux payants, les usagers ne représentent que 17% du financement »

Philippe Poinot, vice-président du comité scientifique de l'OVTG, chercheur à l'École d'urbanisme de Paris et au laboratoire « ville, mobilité, transport » de l'université Paris-Est Marne-la-Vallée, revient sur les pistes de recherche de l'observatoire.

Pouvez-vous nous rappeler le rôle du comité scientifique de l'observatoire des villes du transport gratuit (OVTG)?

Le phénomène de la gratuité des transports existe, mais le sujet est mal documenté. Or, il mérite d'être étudié, notamment pour dépasser les idées reçues. Le rôle du comité est de choisir quelles recherches entreprendre, sans parti pris.

Vous avez, en particulier, travaillé sur le volet financier de la gratuité des transports. Quelle conclusion en tirez-vous?

La question du financement se pose sur tous les réseaux. En moyenne, la part des usagers représente 17% du financement. Mais pour une grande partie des réseaux, c'est moins de 10%. C'est déjà de la quasi-gratuité. Se pose ensuite la question des investissements: pour de nombreux réseaux, l'enjeu n'est pas important et, sur les petits, le coût de la billettique est parfois plus élevé que les recettes qu'elle rapporte.

Les petits réseaux peuvent agir sur les dépenses. C'est ce qu'avait fait Niort (lire aussi p.37) en commandant un audit pour éviter les doublons et en se coordonnant avec le réseau régional. Cela peut permettre de diminuer le besoin en matériel roulant, tout en améliorant l'offre. Ils ont aussi baissé le transport à la demande, qui peut coûter de 20 euros à 30 euros par usager. C'est plus cher qu'un taxi! La situation est différente avec les très gros réseaux, où les investissements sont importants et où le coût de la billettique est marginal.

L'observatoire a été lancé en 2019, quels sujets restent à étudier?

Nous avons d'abord fait un état des lieux, en revenant sur l'histoire de la gratuité, qui remonte aux années 70. Puis, nous avons planché sur les expériences lancées entre 2018 et 2020, en faisant des focus sur des villes telles Dunkerque, Calais, Nantes ou Montpellier. Mais il reste beaucoup d'angles morts.

Nous avons besoin de faire des recherches sur d'autres réseaux, notamment pour étudier la gratuité partielle. On ne la connaît pas bien et elle conduit à travailler sur



« Parmi les sujets qu'il nous reste à étudier, se pose la question de la tarification sociale et solidaire et du non-recours. »

la tarification sociale et solidaire et sur la question du non-recours alors que, à ce jour, nous n'avons aucune information là-dessus.

Aujourd'hui se pose la question du financement de l'OVTG et des travaux du comité scientifique. Jusqu'à présent, l'observatoire était sous la houlette de l'Agur, l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre Dunkerque, et de la communauté urbaine de Dunkerque, mais il est nécessaire que d'autres collectivités s'en emparent. Une réflexion est en cours pour imaginer un réseau des villes du transport gratuit, en élargissant le périmètre, ce qui conduirait à un financement partagé. ●

À LIRE

Retours d'expérience



La gratuité engendret-elle une moindre qualité de service et davantage d'incivilités? Les bus gratuits sont-ils vraiment remplis d'anciens cyclistes? Peut-on dire de la

gratuité qu'elle constitue une mesure écologique? L'ouvrage de l'OVTG ambitionne de détricoter les idées reçues sur la gratuité des transports.

« La gratuité des transports, une idée payante? », observatoire des villes du transport gratuit (OVTG), éd. Le bord de l'eau, mars 2022.

SUR LE WEB

Les Dunkerquois et la mobilité

Quatre années après l'instauration de la gratuité des transports en commun à Dunkerque, une étude qualitative, financée par l'Ademe, s'intéresse à l'évolution du rapport des habitants de la ville et de l'agglomération à l'automobile entre 2018 et 2022.

« Pourquoi les automobilistes aiment-ils le bus gratuit? », OVTG, juin 2023.
À lire sur: www.obs-transport-gratuit.fr

Quarante-huit recommandations

Rendu en juillet 2021 par l'ex-député Philippe Duron, un rapport comporte 48 recommandations pour renforcer le modèle économique des transports par un effort d'adaptation des autorités organisatrices, mais également par une consolidation et une diversification de leurs ressources.

« Rapport sur le modèle économique des transports collectifs », ministère de la Transition écologique, juillet 2021.
À retrouver sur: tinyurl.com/5n8wmes4



la Gazette.fr

Pour aller plus loin

La gratuité des transports, coûte que coûte
www.lagazette.fr/695774

La gratuité des transports, un choix très politique
www.lagazette.fr/637768