

La gratuité totale des transports publics : pour ou contre ?

Note Stéphane COPPEY actualisée au 29/11/2023

Le sujet de la gratuité des transports publics urbains (TCU) revient régulièrement en discussion. Le passage du réseau DK'bus de la Communauté Urbaine de Dunkerque (200 000 habitants) et celui du réseau TAM de la Métropole de Montpellier ont relancé le débat.

Cette note s'appuie notamment sur l'étude d'objectivation de cette mesure pilotée par le GART en 2019. Elle évoque également l'éventuelle gratuité des transports régionaux, et celle d'une gratuité des transports urbains limitée au week-end.

Pour qui ?

Quand on parle de gratuité des transports, on sous-entend gratuité **pour tous**. En effet, la plupart des réseaux de transport public propose déjà la gratuité (ou des réductions tarifaires très importantes) pour différentes catégories d'usagers, en général en fonction de leur âge, de leur statut ou de leur niveau de ressources.

Rappelons que la loi impose qu'*a minima* les bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMUC) bénéficient d'une réduction de 50% par rapport au plein tarif. Quasiment tous les réseaux octroient des réductions plus importantes et touchant un public plus large. Toutefois, ces réductions sont souvent conditionnées à l'attribution d'une carte de validité annuelle (d'où des démarches à accomplir et un taux de non-recours important) et à l'achat d'abonnements mensuels, qui restent parfois coûteux pour certains utilisateurs occasionnels disposant de faibles ressources. L'amélioration des gammes tarifaires reste un chantier inachevé.

Quels services publics ?

La gratuité pour tous est déjà appliquée sur certains services de transport public (navettes parkings, navettes centre-ville, « petits » réseaux urbains ...). La question posée concerne souvent les réseaux de transport urbain, mais pourquoi pas les réseaux de transport régionaux (cars, trains...) qui contribuent aussi aux déplacements du quotidien, y compris à l'intérieur des métropoles ?

Si les transports publics doivent bénéficier de la gratuité, au titre des biens de première nécessité, pourquoi pas d'abord les premiers m³ d'eau potable, les premiers kWh d'électricité, voire le logement ou certains produits alimentaires ?

Quel effet sur la fréquentation ?

Dans tous les cas, **le passage à la gratuité totale augmente la fréquentation** dans des proportions importantes : de + 30 % à + 70 % selon les mesures mises en œuvre concomitamment : augmentation de l'offre, refonte du réseau, aménagements urbains favorables, réglementation du stationnement, communication ... Il s'agit toutefois d'un « **fusil à un coup** » (la fréquentation ne continue pas à évoluer à ce rythme) et d'une mesure sur laquelle il est particulièrement difficile de revenir ultérieurement.

L'augmentation de la fréquentation apparaît liée, selon les études menées :

- pour une part à une augmentation de l'usage de la part des anciens usagers du réseau
- pour une part à de nouveaux usagers qui se déplaçaient moins (effet d'induction) ou se reportent depuis le vélo (peu), la marche à pied ou la voiture individuelle.

A titre d'ordre de grandeur :

- si la part initiale des TCU dans les déplacements urbains est de 10 %
 - si l'augmentation liée à la gratuité (et autres mesures) est de +60 %
 - si la seule part liée au report modal depuis la voiture individuelle est de 20 %
- alors
- la part des TCU passe des TCU passe de 10 % à 12 %
 - la part de la voiture individuelle passe, par exemple, de 67 % à 65 %
- (le solde est constitué de la part des piétons, vélos et autres modes).

Quels risques ?

La gratuité entraîne-t-elle un important report depuis les modes actifs ? Les cas étudiés montrent que **la part modale du vélo est peu modifiée, de même que celle de la marche à pied** : si certains usagers sont davantage tentés d'emprunter le bus sur de courts parcours (ce que permettent déjà les abonnements illimités), d'autres marchent davantage pour précisément emprunter le bus plutôt que la voiture.

La gratuité du service dévalorise-t-elle celui-ci aux yeux des usagers ? Les incivilités sont-elles plus nombreuses ? ... Les cas étudiés montrent clairement que ce n'est pas le cas. Bien au contraire, **les comportements liés à la fraude diminuent** (ainsi que les conflits avec les conducteurs et les contrôleurs) et l'augmentation de la fréquentation contribue à une **meilleure régulation sociale** à l'intérieur des véhicules.

Quels enjeux ?

Pour certaines lignes ou certains réseaux, la recette publique tirée des titres de transport s'élève à quelques M€ par an voire moins, soit l'équivalent de l'aménagement d'un ou deux carrefours. Dans ces conditions, l'organisation à mettre en œuvre pour distribuer et contrôler les titres de transport a parfois un coût non négligeable par rapport au montant des recettes.

Pour les réseaux de transport des grandes agglomérations ou métropoles, ou les réseaux régionaux, la recette annuelle avoisine ou dépasse 100 M€, dont 10 à 15% sont consacrés aux frais de distribution et de contrôle des titres. Cette somme, si elle est consacrée par la puissance publique à compenser les recettes voyageurs, ne l'est pas pour **développer le réseau** : nouvelles fréquences, nouvelles lignes, nouveaux bus, nouveaux services, ... Or les premières raisons d'utiliser le transport public sont bien liées à la consistance du réseau, aux fréquences, à l'amplitude horaire, à la fiabilité, à la qualité des correspondances, bien avant le prix à payer.

Une mesure équitable ?

Vis-à-vis des personnes aux faibles ressources

Les gammes tarifaires existantes visent à faire payer un peu plus les usagers qui le peuvent, et un peu moins (voire pas du tout) ceux qui n'en ont pas les moyens.

La gratuité totale met tout le monde au même tarif : est-ce bien équitable ?

Vis-à-vis des employeurs

Les réseaux de transport public **urbain** (et les trains en Ile-de-France seulement) sont déjà financés, en France, pour près de la moitié de leur coût, par les employeurs publics et privés de plus de 10 salariés : c'est ce qu'on appelle le versement mobilité, une taxe d'environ 2% sur la masse salariale (jusqu'à 3,25 % en Ile-de-France).

Par ailleurs, ces mêmes employeurs sont tenus de rembourser au moins 50 % de l'abonnement de transport public aux employés qui le leur demandent (75 % pour les salariés du secteur public) : la gratuité fera-t-elle économiser de l'argent aux employeurs, ou ceux-ci se verront-ils contraints de payer quand même, alors que les utilisateurs, eux, ne paieront plus ?

A titre d'information, les représentants des employeurs ont souhaité faire adopter une loi subordonnant toute augmentation de leur contribution à la non-gratuité des TCU.

En Ile-de-France, l'augmentation du taux du versement mobilité (de 3 % à 3,25%) a été subordonnée à une augmentation concomitante de la contribution de la collectivité (Ile-de-France Mobilités) et à celle des recettes voyageurs (issue des billets et abonnements) avec maintien d'un ratio de contribution équivalent pour les trois parties.

Une mesure efficace ?

Tout dépend de l'objectif visé ...

S'il s'agit de diminuer la pollution et les gaz à effet de serre, il faut comparer cette mesure avec d'autres, notamment l'amélioration qualitative et quantitative de l'offre de transport public, sa promotion, et surtout avec les mesures contraignant l'usage de la voiture en ville (restriction et réglementation du stationnement, limitation des vitesses, zones à trafic limité, péage urbain ...).

Hors petits réseaux, c'est **la mesure la plus coûteuse parmi toutes pour parvenir au même résultat**.

S'il s'agit (exemple de Dunkerque) d'« ouvrir » la ville, de rendre plus facile et attrayant l'accès aux services, aux commerces, notamment pour les populations les plus fragiles, cette mesure y contribue indéniablement, en même temps qu'elle diminue la conflictualité dans les transports.

A comparer toutefois avec la tarification dite solidaire, telle que mise en place à Strasbourg/Grenoble où près de 40 % des ayants-droits bénéficient désormais des titres les plus avantageux (5 € par mois).

S'il s'agit de gagner les élections, l'annonce du passage à la gratuité peut clairement y contribuer. Reste à pouvoir la mettre en œuvre en rappelant que la compétence transports est intercommunale (ou régionale), et que le pacte budgétaire imposé par l'Etat aux intercommunalités réduit fortement la possibilité de prélever de nouveaux impôts. Il s'agit donc, en la matière, de savoir **tenir un discours volontariste mais responsable** sur le sujet, le retour de bâton pouvant être sévère.

Limiter la gratuité totale au week-end ?

L'idée de limiter la gratuité au seul week-end trouve son origine dans :

- le moindre taux de remplissage des TCU le week-end
- le moindre taux de couverture des dépenses par les recettes voyageurs
- l'attrait souhaité des commerces de centre-ville le samedi
- la progressivité vers une mesure généralisée de gratuité.

Les limites de l'exercice restent les mêmes :

- cela peut-il concerner aussi le train du quotidien, tandis que les autres usages du train sont plus importants le week-end ?
- cela permet-il un transfert modal substantiel, en l'absence de mesures coercitives vis-à-vis de l'usage du véhicule individuel ?
- l'accessibilité en est-elle meilleure (contribution des entreprises à l'accès aux commerces et aux loisirs) ?

Plusieurs points positifs peuvent toutefois être mis en avant :

- le montant des abonnements est plutôt calculé sur la base des jours ouvrés, donc que leurs bénéficiaires ne sont pas désavantagés par rapport à ceux qui ne paieraient pas le week-end
- les TCU sont, pour la plupart, moins fréquentés le week-end, voire menacés de disparition ou déjà très peu fréquents voire inexistant : une hausse de fréquentation le week-end peut contribuer à leur maintien voire leur développement
- bien organisés et libérés de la circulation individuelle, ils peuvent constituer une alternative crédible pour l'accès au centres-villes et aux centres commerciaux, y compris en groupe (embarras de circulation, coût du parking...)
- l'impact sur les finances publiques est plus limité
- l'accès facilité des TCU aux familles, aux groupes, aux touristes, ou à des citoyens moins pressés que la semaine peut constituer un argument pour accéder aux aménités urbaines.

Un point de vigilance, également vrai en cas de généralisation :

- l'accès gratuit peut-il être légalement et/ou éthiquement réservé aux seuls résidents de l'agglomération concernée ?

Une proposition de positionnement

Au-delà de l'indéniable effet électoraliste d'annonces sur la gratuité des transports, il convient de **réaffirmer** :

- **le droit à la mobilité pour tous**, donc l'existence-même d'un réseau de transport public couvrant tout le territoire, à une fréquence adaptée, sur une large amplitude horaire, et accessible aux personnes à mobilité réduite
- **un système tarifaire et d'information des voyageurs le plus intermodal possible**, qui ne laisse personne au bord du chemin : tarifs et informations adaptés, y compris pour les personnes les plus fragiles, éloignés de l'emploi, de la culture ...

Moyennant ces pré-requis, déjà souvent difficiles à atteindre pour la plupart des collectivités, la gratuité pour tous peut constituer une **solution intéressante pour les petits réseaux de transport public urbain** où l'absence de recettes voyageurs ne doit toutefois pas empêcher la collectivité de développer une politique ambitieuse de mobilité.

Pour les autres réseaux, métropolitains et régionaux notamment, une piste intéressante peut consister à **distinguer** :

- **le réseau structurant** (métro, train, tramway, BHNS ou équivalents) qui supporte l'essentiel de la fréquentation (y compris en correspondance) et représente le noyau dur des recettes, qu'il convient plutôt de sanctuariser, et même de développer ; il faut ainsi noter qu'entre autres exemples européens (Freiburg, Karlsruhe, Leipzig), le réseau de la Métropole de **Lyon** est le plus dense, **le plus cher** pour l'utilisateur ... **et le plus fréquenté** hors Ile-de-France (230 voyages par an et par habitant)
- **la desserte fine du territoire** (minibus de rabattement ...) pour lequel le contrôle des titres peut s'avérer comparativement onéreux, et la hausse de la fréquentation profitable à la pérennisation du service et à l'attrait global du réseau de transport
- **la desserte de week-end**, où des citoyens moins contraints par leurs obligations, des familles, des groupes, des touristes peu habitués aux subtilités de la tarification, peuvent contribuer à renforcer la fréquentation, la pérennité voire le développement des lignes urbaines.

Dans tous les cas, il convient de :

- porter une **attention particulière à l'accès des plus fragiles au réseau** de transport public : l'approche inhérente à la **tarification solidaire** (prise en compte du quotient familial...) donne l'occasion d'identifier les publics concernés et de leur permettre d'accéder à d'autres services (alimentaires, culturels, sportifs ...)
- permettre l'accueil des **familles** (exemple du ticket journalier « Tribu » développé à Toulouse, offrant 12 déplacements sur une journée, consommables par 2 à 6 personnes voyageant ensemble)
- ne pas oublier que la croissance de la fréquentation d'un réseau de transport est surtout lié à celle de **l'offre de transport** (fréquence, amplitude, ...).