

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

Préambule de l'étude du GART

Lors des Rencontres nationales du transport public qui se tiendront du 1^{er} au 3 octobre 2019 à Nantes, le GART publiera les résultats de l'étude « Gratuité des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat » le mercredi 2 octobre 2019.

Dans cette perspective, un préambule structuré autour de deux items intitulés « De quelle gratuité parle-t-on ? » et « Comment avons-nous procédé ? », vous explique de manière synthétique la démarche de l'étude et le choix des différents réseaux étudiés.

La collection de documents présentant le détail de l'étude du GART sera disponible en ligne sur notre site internet - www.gart.org - le mercredi 2 octobre 2019.

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 centre-ville) ou lors d'évènements (pic de pollution, journée du transport public...) ne sont pas visées.

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

² <https://www.iledefrance-mobilites.fr/actualites/conclusions-de-letude-menee-sur-la-faisabilite-de-la-gratuite-des-transport-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.

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 tarification 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 ;

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.

- 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 ;
- 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.

À SAVOIR AVANT LES RENCONTRES NATIONALES DU TRANSPORT PUBLIC

Le GART organisera deux événements sur la thématique de la gratuité des transports publics lors des Rencontres nationales du transport public - 1^{er} au 3 octobre 2019 à Nantes.

Présentation de l'étude du GART sur la gratuité des transports publics

Mercredi 2 octobre 2019 de 9h30 à 11h30

Salle Sèvres

La gratuité totale est-elle une solution opportune et durable ? Dans la perspective des élections municipales de 2020, le GART a lancé une étude afin de fournir aux autorités organisatrices de la mobilité, des éléments d'analyses les plus objectifs possibles permettant de nourrir sereinement le débat à l'échelle locale : effets sur la fréquentation et le report modal, impacts sur le fonctionnement du réseau de transport, son économie, son financement... La présentation des résultats permettra d'échanger sur ses enseignements, ses recommandations ainsi que ses points de vigilance.

Intervenants :

- **Franck DRICOT**, directeur d'études d'Iter
- **Louis NÈGRE**, président du GART
- **Roland RIES**, 1^{er} vice-président du GART

Accès libre

Atelier 12 du Congrès - Objectiver le débat de la gratuité totale des transports publics : enseignements de l'étude du GART et retours d'expériences locales

Jeudi 3 octobre 2019 de 9h15 à 10h45

Salle Erdre

La gratuité totale des transports publics pour les usagers s'invite à nouveau dans le débat public et sera, sans aucun doute, l'une des thématiques de campagne des prochaines élections municipales. La question est d'autant plus prégnante qu'elle séduit désormais des agglomérations de plus grande taille. La gratuité pour les usagers est-elle une solution opportune et durable ? Début 2019, le GART a lancé une étude afin d'objectiver le débat. Ses résultats permettront d'alimenter les échanges autour de témoignages de réseaux ayant fait le choix de la gratuité totale ou de politiques tarifaires alternatives.

Intervenants :

- **Frédéric BAVEREZ**, directeur exécutif groupe France de Keolis
- **Xavier DAIRAINÉ**, chef de projet transport de la communauté urbaine de Dunkerque
- **Agnès DELARUE**, directrice des transports et du service mobilité du SMTC de l'agglomération Grenobloise
- **Emmanuel GERBER**, responsable du service déplacements de la communauté d'agglomération Châteauroux Métropole
- **Charles-Éric LEMAIGNEN**, conseiller communautaire d'Orléans Métropole et vice-président du GART délégué financement et tarification
- **Jean-Jacques LUMEAU**, premier vice-président en charge des transports de la communauté d'agglomération de la région Nazairienne et de l'Estuaire et administrateur du GART

Accès réservé aux congressistes/journalistes