

## 9 enseignements clés de l'étude du GART

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

#### **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.

#### **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.

#### **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.

#### **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.

**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.

**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 importantes<sup>1</sup> 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.

**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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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

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'inflation<sup>2</sup> (+ 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.

### **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.

---

<sup>2</sup> Évolution des prix à la consommation – UTP 2019 d'après indices INSEE.