

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

Rapport d'analyse



Cette étude, confiée par le GART au bureau d'études ITER, s'est déroulée de février à août 2019 et a été réalisée par :

Franck DRICOT,
Ingénieur d'affaires, associé

Malika MAZOUZ,
Ingénieure d'affaires, associée

Jean-Jacques ROBIN,
Chef de projet, associé, gérant

Pour assurer son suivi, un comité de pilotage a été constitué, composé de :

Pour les élus du conseil d'administration du GART :

Jean-Luc GIBELIN,
Vice-président en charge des mobilités et des infrastructures, région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, administrateur

Charles-Éric LEMAIGNEN,
Conseiller communautaire d'Orléans Métropole, vice-président délégué Financement et Tarification

Yann MONGABURU,
Président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, vice-président délégué Logistique du dernier kilomètre

Louis NÈGRE,
Président délégué de la métropole de Nice Côte d'Azur, président du GART

François RAGE,
Président du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, administrateur

Pour les membres du conseil scientifique du GART :

Stéphane COPPEY,
Ancien président du SMTC de Toulouse

Daniel CUKIERMAN,
Ancien directeur général de Veolia-Transdev Asia

Christian PHILIP,
Ancien premier vice-président du GART

Bernard SOULAGE,
Ancien vice-président Transports de la région Rhône-Alpes, président du conseil scientifique

Jean-Paul TRAN-THIET,
Avocat

Pour l'équipe du GART composée de :

Florence DUJARDIN,
Responsable du pôle Observatoire des réseaux de transport, Statistiques, et Analyses Économiques

Guy LE BRAS,
Directeur général

Mounia MOUDJED,
Chargée de mission auprès du Directeur général

Céline SABATIER,
Adjointe, pôle Observatoire des réseaux de transport, Statistiques, et Analyses Économiques

Date de publication : Octobre 2019

Le GART remercie les élus et techniciens de l'ensemble des autorités organisatrices, françaises et européennes sollicitées, de leur contribution à la réalisation de cette étude et en particulier :

Pour les autorités organisatrices de la mobilité

CHÂTEAUX-MÉTROPOLITAIN	Emmanuel GERBER	Responsable du service déplacements
COMMUNE DE BERNAY	Benoît LECOQ	Responsable transports collectifs
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BEAUVAISIS	Jacques DORIDAM	Vice-président délégué aux mobilités
	Laurence GOUREAU	Responsable service mobilités
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU LIBOURNAIS	Christian BIZIEN	Responsable du service transport
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU NIORTAIS	Sébastien FORTHIN	Directeur des transports
	Malika CHESSÉ	Adjointe au directeur des transports
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MOSELLE ET MADON	Hervé TILLARD	1 ^{er} vice-président en charge du développement économique et des transports
	Nicolas THOUVENOT	Directeur des transports
COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE	Patrice VERGRIETE	Président de la communauté urbaine de Dunkerque et maire de Dunkerque
	Xavier DAIRAINÉ	Directeur de l'ingénierie
	Didier HUBERT	Responsable d'unité transports, circulation et stationnement
DURANCE LUBERON VERDON AGGLOMÉRATION	Marie-Hélène LEVEQUE	Responsable du service mobilité et déplacements
GRAND CHAMBÉRY	Josiane BEAUD	Vice-présidente chargée de la multimodalité, des transports, des déplacements et du schéma de déplacements
	Juliette DASTEL	Responsable transports en commun
	Isabelle GIRARD	Chargée de mission
MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION	Denis RAMBAUD	Vice-président transports et mobilités
NANTES MÉTROPOLITAIN	Bertrand AFFILÉ	Vice-président en charge des déplacements et transports publics
	Bénédicte LEVIONNAIS	Directrice du département déplacements
SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE	Yann MONGABURU	Président du SMTC de l'agglomération grenobloise
SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION CLERMontoISE	François RAGE	Président du SMTC de l'agglomération clermontoise
	Jean-Yves BECHLER	Directeur du SMTC de l'agglomération clermontoise
TERRITOIRE DU PAYS D'AUBAGNE ET DE L'ÉTOILE INCLUS DANS LA MÉTROPOLITAIN D'AIX-MARSEILLE PROVENCE	Nathalie CASTAN	Directrice de la direction de proximité Est Qualité
	Marie BURDY	Responsable de la division organisation et exploitation des réseaux
	Yannick TONDUT	Directeur général adjoint mobilité et déplacements

Pour les régions

CONSEIL RÉGIONAL CENTRE-VAL-DE-LOIRE	Patrice SAINT-BLANCARD	Directeur des transports et des mobilités durables
CONSEIL RÉGIONAL DES HAUTS-DE-FRANCE	Mireille LAHOUD	Responsable du département, service transports
CONSEIL RÉGIONAL OCCITANIE / PYRÉNÉES MÉDITERRANÉE	Jean-Franck CORNAC	Directeur de la direction mobilités, proximité
CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE	Jean-François LEGRIS	Directeur des transports et des mobilités
CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION	Fabienne COUAPPEL-SAURET	Conseillère régionale déléguée aux transports, déplacements, intermodalité RunRail et au schéma d'aménagement régional

Pour les expériences européennes

GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG	Danielle FRANK	Porte-parole du Ministre du Développement Durable et des Infrastructures
VILLE DE TALLINN	Allan ALAKULA	Directeur du bureau de l'Union Européenne à Tallinn

Table des matières

1 Introduction	p. 7
2 Choix méthodologiques	p. 11
2 ¹ Différents types de gratuité	p. 12
2 ² Choix des réseaux étudiés	p. 13
3 La gratuité et les réseaux de transport urbain	p. 19
3 ¹ Le passage à la gratuité	p. 20
3 ¹ A Les déterminants de la mise en place de la gratuité	
3 ¹ B Les conditions de mise en œuvre de la gratuité	
3 ² Les effets de la gratuité	p. 28
3 ² A Les effets de la gratuité sur la fréquentation des réseaux	
3 ² B Les impacts sur le fonctionnement et l'image des réseaux	
3 ² C Les impacts sur la dynamique du territoire et de sa population	
3 ² D Les impacts sur l'économie et le financement des réseaux	
4 Quelle(s) gratuité(s) à l'échelle régionale ?	p. 51
4 ¹ Tarification et gratuité, les priorités des régions consultées	p. 53
4 ² La question de la gratuité du transport scolaire	p. 53
4 ³ La gratuité envisagée pour les autres usagers ?	p. 54
4 ⁴ Les impacts du choix de la gratuité sur les autres réseaux de transport	p. 55
4 ⁵ À la Réunion, un préalable : mettre en place les conditions d'un débat public serein	p. 56
4 ⁶ Quels enseignements tirer ?	p. 57

5 Quels autres choix tarifaires pour favoriser l'accessibilité et l'attractivité des réseaux ?	p. 59
5 ¹ Présentation des dispositifs mis en place	p. 60
5 ¹ A Le passage de la tarification sociale à la tarification solidaire	
5 ¹ B La politique de bas tarifs : un levier d'accessibilité tarifaire du réseau pour tous, au-delà du seul champ social	
5 ¹ C Le compte mobilité de Mulhouse : un accès simplifié à l'offre de mobilité	
5 ² Les clés de succès et limites des dispositifs mis en place	p. 64
5 ² A La tarification solidaire	
5 ² B Le compte mobilité	
5 ³ Positionnement des élus consultés sur la gratuité	p. 66
5 ⁴ Conclusion	p. 67
6 CONCLUSION	p. 71
Table des figures	p. 78
Annexe 1 : Liste des réseaux gratuits au 1 ^{er} octobre 2019	p. 80
Annexe 2 : Les taux de versement transport en vigueur	p. 82

1

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 fait l'objet de prises de position de la part des différentes parties prenantes⁴ de la mobilité, dont le GART.

De quelle gratuité parle-t-on ?

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'événements (pic de pollution, journée du transport public...) ne sont pas visées. 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.

Objectiver le débat de la gratuité : le fil conducteur de l'étude

Si le GART a souhaité objectiver le débat de la gratuité, c'est que le sujet apparaît

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 : FNAUT, FNTV, GART, MEDEF/MEDEF Île-de-France et FNAUT/UTP.

5. Voir l'analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA - ADEXEL/GART.

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'analyse 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'investissement 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 ?

2

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, 30⁶ 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 Agglomération⁷ ;
- 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 tarifaire solidaire⁸.

2¹

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 Luberon Verdon Agglomération : réseau de la ville de Manosque gratuit et services payants à l'échelle communautaire⁶ ;
- Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile : 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.

• **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,

6. Le réseau de Manosque n'est plus gratuit depuis le 6 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).

7. Gratuité instaurée au 1^{er} décembre 2018 au lancement du réseau (desserte de 4 des 64 communes de la communauté d'agglomération).

8. Monographie de Dunkerque en annexes.

de transport de personnes à mobilité réduite ou autre service de mobilité :

- la communauté de communes 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'activités 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 vélos 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 vélos 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 2 septembre 2019, est accessible gratuitement à tous, hors TPMR et transport scolaire qui restent payants.

2²

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 urbain gratuits

Liste des réseaux de transport urbain gratuits retenus dans l'étude

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.

Source : GART

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

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.

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 ;
- 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 auprès de 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.

3

**La gratuité et les réseaux
de transport urbain**

3¹

Le passage à la gratuité

3¹A

Les déterminants de la mise en place de la gratuité

Les bases d'un choix stratégique

Les motivations de mise en œuvre de la gratuité sont multiples et différentes selon la taille des réseaux. Les témoignages des élus et techniciens rencontrés ont mis en exergue trois objectifs fondamentaux :

- favoriser la rationalité économique du service public et de la gestion des ressources financières de l'autorité organisatrice, notamment dans les petits réseaux, partant du constat que les coûts d'investissement et de gestion de la billetterie et des tarifs s'avèrent parfois supérieurs aux ressources procurées par les recettes de la tarification ;
- assurer l'efficacité technique et valoriser l'image d'un service public peu, voire très peu, utilisé en regard des moyens techniques et humains alloués localement ;
- renforcer l'utilité socio-économique et environnementale des transports publics en supprimant toutes conditions d'accès et de limites d'utilisation des transports aux catégories sociales les moins aisées et en facilitant, pour tous les habitants, un changement de comportement favorisant la non-utilisation de la voiture particulière.

D'une manière générale, pour la majorité des réseaux, la décision de mise en place de la gratuité n'est pas issue d'un long processus de réflexion en lien avec les autres volets de la politique de mobilité comme le stationnement ou les autres politiques publiques de la collectivité.

Pour autant, certaines autorités organisatrices l'ont expérimentée au préalable, à l'instar de la communauté urbaine de Dunkerque (gratuité les week-ends et les jours fériés pendant 2 ans), du Grand Villeneuvois (8 mois de test) ou des villes de Noyon (expérimentation de 2 ans) ou de Bernay (3 mois) par exemple.

Cependant, si certains déterminants de mise en place de la gratuité sont communs à la plupart des réseaux, d'autres éléments sont spécifiques à leur taille et au niveau d'offre proposé.

Pour les réseaux de plus de 100 000 habitants, le projet d'instauration de la gratuité intervient dans un contexte d'élection municipale. Toutefois, on observera une distinction dans l'approche et la préparation du projet de gratuité, certaines AOM engageant des démarches davantage coordonnées avec les autres politiques publiques (Dunkerque ou Aubagne avec la politique urbaine de la ville, par exemple).

Pour les réseaux de 50 à 100 000 habitants, les projets de gratuité totale sont très fortement liés à une volonté d'ouvrir les réseaux à tous, en développer l'usage et permettre une accessibilité territoriale facilitée.

Enfin, pour les réseaux de moins de 50 000 habitants, le choix de la gratuité est le plus souvent motivé par une lecture économique du rapport des coûts de gestion de la billetterie supérieurs ou égaux aux montants des recettes « usagers » et d'un niveau de recettes très bas par rapport aux coûts de fonctionnement du réseau. Cela concerne autant les réseaux gratuits, dès leur création (Nyons, Crépy-en-Valois, Chantilly...), que les réseaux qui sont devenus gratuits après avoir été payants (Bernay, Vitry...).

Dans tous les cas étudiés, on peut souligner la diversité de contextes de prises de décision et de préparation du passage à la gratuité. Il apparaît indispensable de préparer cette évolution par une analyse préalable fine de ses impacts, non seulement sur la fréquentation du réseau et les moyens nécessaires mais aussi en termes contractuel et fiscal, ainsi qu'en cohérence avec la politique globale de mobilité.

La gratuité, une attente des usagers ?

Le prix des transports publics n'est, en général, pas clairement identifié comme une attente forte de la part des usagers et des habitants. Ce n'est, en tout cas, pas leur principale attente.

À Châteauroux Métropole, seuls 12 % des nouveaux clients du réseau invoquent le prix comme motif de non-utilisation du réseau avant la gratuité¹³. À Aubagne, en 2009, une étude qualitative¹⁴, destinée à anticiper l'accueil de la gratuité sur le réseau de transport par la population, relève que l'aspect du coût du bus est peu ou pas évoqué spontanément et que, lorsqu'il l'est, c'est en comparaison avec la voiture, le bus étant un mode plus économique.

Aujourd'hui, aucune donnée ou enquête ne permet de corréler la mesure de gratuité à une attente prioritaire des habitants. Ces derniers sont davantage sensibles au niveau d'offre et à la qualité de service. Ils accueillent, toutefois, favorablement cette mesure dans le temps car elle facilite l'accès au réseau en simplifiant son utilisation.

Contexte des réseaux avant gratuité

Les graphiques ci-après présentent quatre indicateurs techniques et financiers pour les sept réseaux étudiés :

- le montant des recettes tarifaires et le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) ;
- les voyages par habitant, reflétant l'attractivité du réseau ;
- les voyages par kilomètre, illustrant son efficacité.

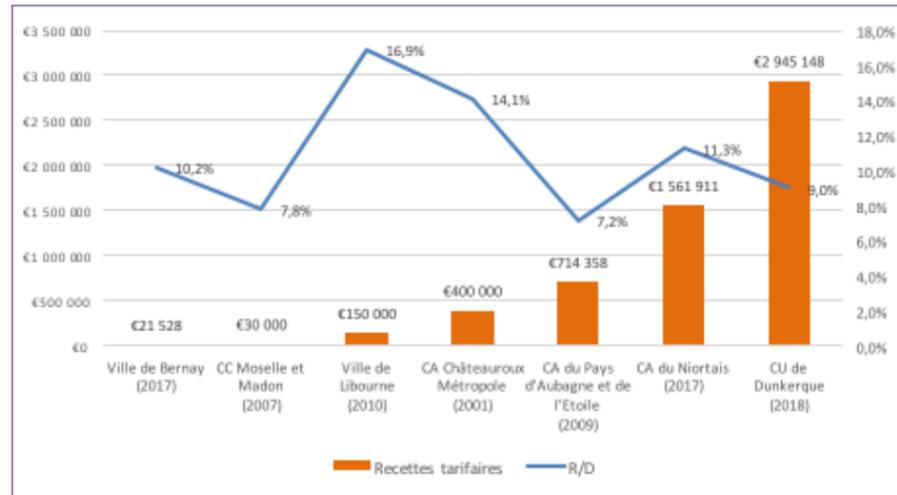
Pour les sept réseaux gratuits, les données indiquées correspondent à celles de l'année précédant l'instauration de la gratuité. À titre informatif et non comparatif, sont présentés également les ratios observés en 2017 dans 185 réseaux urbains.

Il est ainsi observé que les réseaux qui ont fait le choix de la gratuité sont caractérisés par des ratios plus faibles que la moyenne des réseaux de leur classe de population.

13. Enquête sur la gratuité des transports castelroussins, réalisée en décembre 2003, mars 2004.

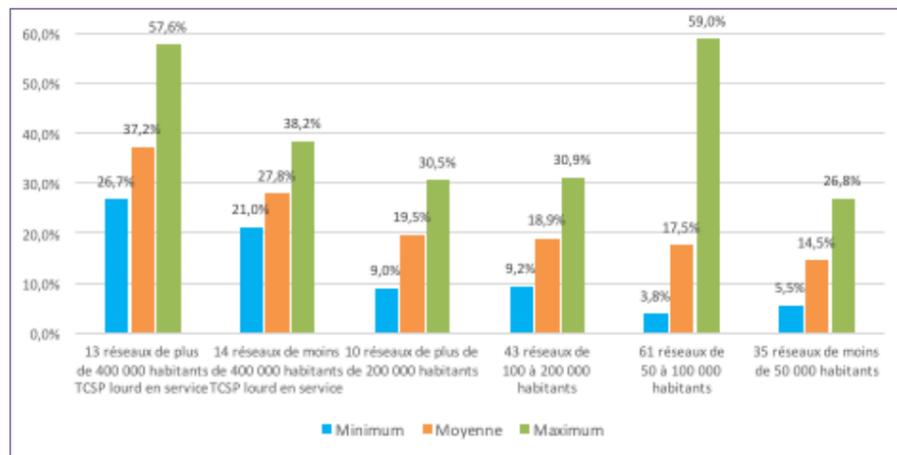
14. Étude qualitative, Gratuité des transports en commun, Carniel Territoires, janvier 2009.

Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) et montant des recettes tarifaires l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité dans les 7 réseaux analysés



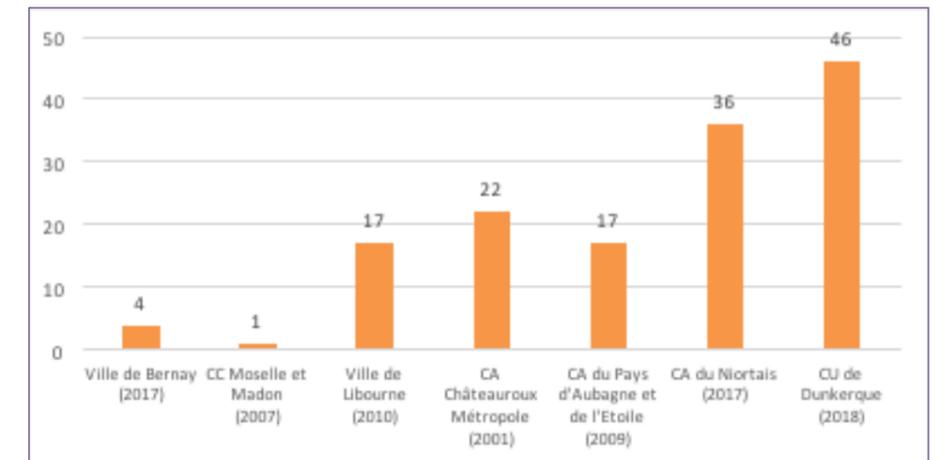
Source : Données communiquées par les AOM - Entre parenthèses, figure l'année d'instauration de la gratuité par l'AOM en exercice

Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) de 176 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
Moyenne tous réseaux : 30,4 %



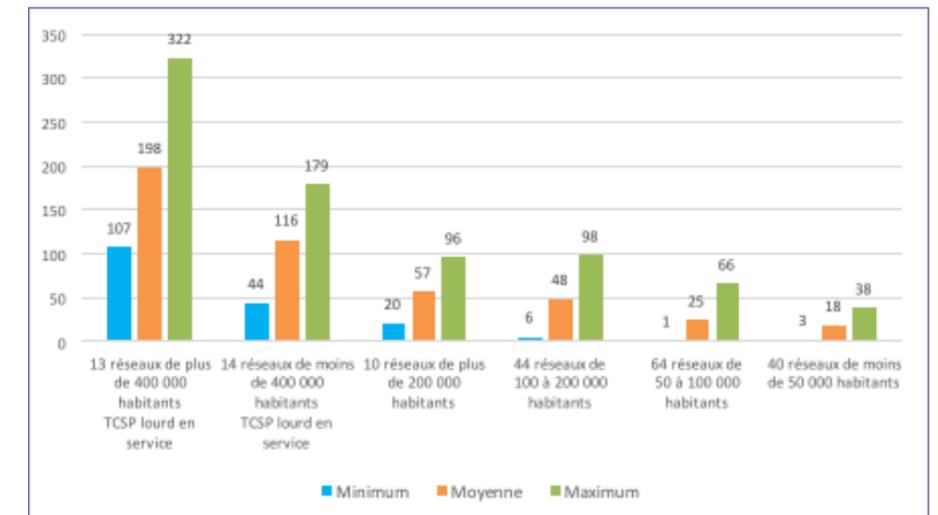
Source : GART d'après l'enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2017 sur 176 réseaux (hors les 9 réseaux gratuits de l'échantillon)

Ratio d'attractivité du réseau de transport public en nombre de voyages par habitant l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité



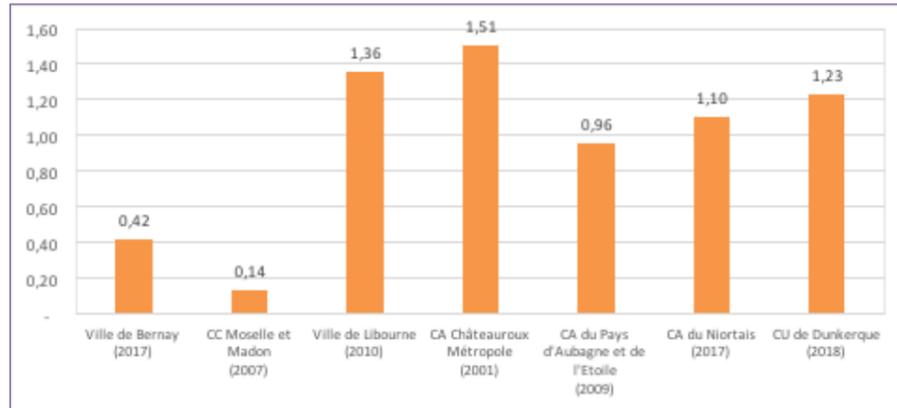
Source : Données communiquées par les AOM - Entre parenthèses, figure l'année d'instauration de la gratuité par l'AOM en exercice

Voyages par habitant dans 185 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
Moyenne tous réseaux : 104 voyages par habitant



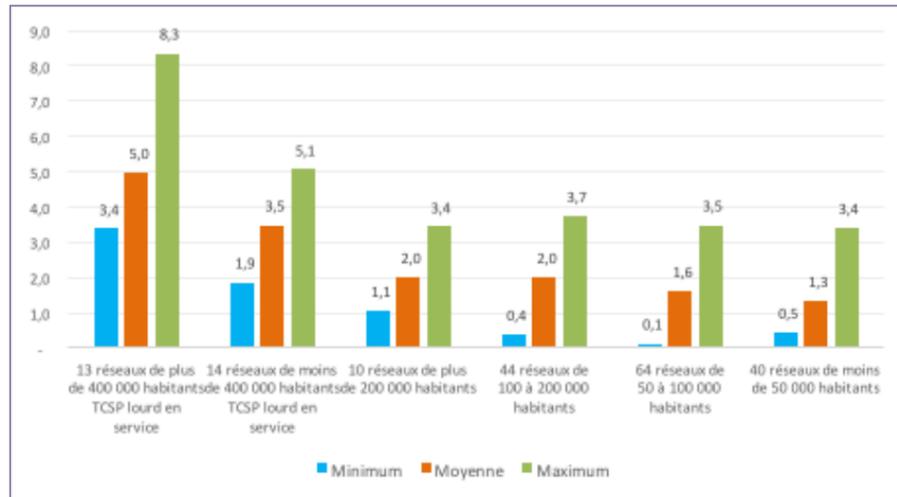
Source : GART d'après l'enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2017 sur 185 réseaux

Ratio d'efficacité du réseau de transport public en nombre de voyages par kilomètre produit l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité



Source : Données communiquées par les AOM - Entre parenthèses, figure l'année d'instauration de la gratuité par l'AOM en exercice

Voyages par kilomètre dans 185 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
Moyenne : 3,6 voyages par kilomètre



Source : GART d'après l'enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2017 sur 185 réseaux

Par ailleurs, ces réseaux sont caractérisés également par une part modale des transports collectifs modérée :

Parts modales dans 5 réseaux gratuits étudiés

		Aubagne	Dunkerque	Libourne	Neuves-Maisons	Niort
Parts modales	Voiture (conducteur)	68 %	49 %	73 %	69 %	76 %
	Voiture (passager)		18 %			
	Transports collectifs	6 %	5 %	3 %	7 %	4 %
	Vélo	1 %	2 %	2 %	1 %	3 %
	Marche	23 %	25 %	21 %	22 %	16 %
	Autres (deux-roues...)	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %

Sources :

- Aubagne : Enquête globale de déplacements des Bouches-du-Rhône sur la période 2007-2010, 2011 ;
- Dunkerque : Enquête déplacements grand territoire, 2015 ;
- Libourne : Enquête déplacements grand territoire, 2009 ;
- Neuves-Maisons : Enquête ménages déplacements, 2013 ;
- Niort : Enquête déplacements ville moyenne, 2016.

FOCUS EUROPÉEN : LES CAS DE TALLINN, HASSELT ET LUXEMBOURG

L'instauration de la gratuité sur le réseau de Tallinn intervient au 1^{er} juillet 2013 dans le contexte suivant :

- une évolution progressive de réductions tarifaires avec, dès 2003, une réduction de 40 % liée à la mise en service de cartes d'identité servant de cartes de transport associée à la création d'exemptions ou de réductions plus importantes pour certaines catégories d'usagers (jeunes, personnes âgées, personnes à faibles revenus, étudiants) ;
- une érosion de la fréquentation du réseau et une baisse de qualité de service depuis près d'une dizaine d'années ;
- une enquête satisfaction menée auprès des usagers du réseau de transport en 2010 faisant ressortir la question du prix comme étant la principale insatisfaction et un frein à l'usage des transports (49 %) avant la surcharge des véhicules (29 %) et le manque de fréquence (21 %) ;
- un référendum local organisé en 2012 avec 75 % de personnes favorables à la gratuité (20 % de participation) ;
- un contexte de **reprise économique après une forte période de récession** mais qui ne profitait pas assez aux catégories sociales les moins favorisées ;
- une majorité municipale stable depuis 2005.

À Hasselt, ce sont trois facteurs décisifs qui ont servi de déclencheur :

- une problématique de congestion routière des accès au centre-ville (3^e pôle commercial de Belgique) nécessitant un projet d'infrastructure routière non réalisable financièrement, et impactant fortement l'environnement (création d'une 3^e rocade) ;
- un réseau de transport sous-développé et sous-utilisé (en comparaison de réseaux d'agglomération belges similaires) ;
- un financement majoritairement assuré par la Région des Flandres.

Pour le Luxembourg (Grand-Duché), les objectifs de report modal et de réduction du trafic automobile du Plan de mobilité 2012 n'ont pas été atteints. L'attractivité économique pérenne, qui entraîne notamment une augmentation massive de flux

transfrontaliers, conduit à des taux de congestion des infrastructures routières très élevés et à une forte dégradation de la qualité de service des transports collectifs routiers notamment sur la ville de Luxembourg. La gratuité s'inscrit en complément de la mise en œuvre d'un vaste plan d'investissements en faveur des transports publics.

3¹B Les conditions de mise en œuvre de la gratuité

Les autorités organisatrices de la mobilité, engagées dans la gratuité, ont préparé cette transition en développant des mesures d'ordre :

Techniques :

- développement de systèmes de comptage de la fréquentation (cellules de comptage) ;
- travail partenarial avec les exploitants pour accompagner cette transition : exploitation, politique de marketing, sécurité dans les véhicules ;
- mise en place de mesures préventives contre les incivilités : caméras dans les véhicules, agents aux points d'arrêt et dans les véhicules pour expliquer la mesure et informer les usagers...

Économiques :

- évaluation de la soutenabilité économique de la mesure au travers de la capacité de l'AOM à supporter le coût « d'entrée » dans la gratuité et à assurer sa pérennité ;
- mesure des économies liées à la gratuité et des coûts afférents aux moyens supplémentaires nécessaires pour répondre à la croissance de la fréquentation en lien avec le niveau d'offre initial avant gratuité.

Contractuelles :

- mise en œuvre de la transition contractuelle nécessaire à la prise en compte de l'évolution du schéma économique et fiscal. Sur ce point, certains réseaux, parmi les plus anciens, ont été confrontés par le passé à des contentieux portant sur la légitimité du mode de gestion et du cadre contractuel associé (Châteauroux, Aubagne) ou encore à un redressement fiscal (cas de Gap) que n'ont pas connu les réseaux plus récemment engagés dans la gratuité.

Et de communication :

- développement de campagnes de communication et d'information pour sensibiliser et accompagner la transition du réseau payant vers la gratuité.

Certains réseaux ont mis en place des mesures plus spécifiques au sein de leur territoire. Par exemple, le réseau de Niort a souhaité maîtriser financièrement l'impact de la hausse de fréquentation en baissant, préalablement à la mise en place de la gratuité, son offre kilométrique qui sera ensuite, en partie, réintroduite progressivement sur le réseau.

D'autres réseaux ont voulu expérimenter la gratuité quelques mois voire quelques années avant sa généralisation ou sa pérennisation.

À court terme, après la mise en œuvre de la gratuité, des mesures d'accompagnement ont été nécessaires pour répondre à des enjeux non identifiés ou sous-évalués au préalable :

- la croissance rapide de la fréquentation, essentiellement par la mise en œuvre de moyens supplémentaires (véhicules et conducteurs) afin de garantir les fréquences affichées et la prise en charge des usagers ;
- la régulation d'usages qui n'avaient pas été anticipés et pouvaient grever la qualité de service et les performances du réseau (encombrement des poussettes, groupes de jeunes en nombre dans les bus) par l'adaptation du règlement de transport, comme à Aubagne et Bernay, par exemple.

FOCUS EUROPÉEN : LE CAS DE TALLINN

De quelle gratuité s'agit-il ?

Seuls les résidents domiciliés fiscalement à Tallinn sont concernés par la gratuité, sous réserve de l'acquisition d'une carte d'accès sans contact à 2 €. Les non-résidents continuent de payer¹⁵ : leurs recettes tarifaires représentaient, en 2012, 5 millions € sur les 17 millions € de recettes « usagers ». Le modèle économique prévisionnel a été basé sur le financement de la perte de recettes tarifaires par des ressources nouvelles provenant de l'impôt sur le revenu supplémentaire (en partie collecté à l'échelle municipale) issu de la domiciliation fiscale de salariés, nouveaux ou anciens, non domiciliés à Tallinn. Le nombre de domiciliations fiscales nécessaires pour couvrir la perte de recettes était estimé entre 12 000 et 17 000 (sur 25 000 à 30 000 résidents non domiciliés, c'est-à-dire habitant à Tallinn, mais non enregistrés comme résident fiscal), chaque nouvelle domiciliation rapportant chacune 1 000 €. La prévision s'est appuyée sur les conclusions de la précédente baisse de tarifs de 2003 (- 40 %) qui avait permis d'enregistrer 30 000 nouvelles domiciliations fiscales.

Quelles actions de préparation et d'accompagnement ?

Préparatoires à la gratuité :

- fusion en une seule et nouvelle entité, de type régie municipale (la « Tallinna Linnatranspordis AS »), des deux anciennes compagnies (l'une pour les bus, l'autre pour les tramways et trolleys). Deux autres sociétés distinctes exploitent le réseau ferré (Erlron) et de ferries (Aegna) ;
- mise en œuvre d'un nouveau système billettique à base de validations sans contact ;
- extension des voies réservées aux bus dans le centre-ville (de 15 à 23 km soit + 50 %) :
 - augmentation des fréquences sur les principales lignes de bus ;
 - 88 % de la population à moins de 300 mètres d'un arrêt du réseau de transport public urbain offrant a minima un service horaire.

Complémentaires à la gratuité :

- signature d'un accord avec Elron et Aegna pour la gratuité sur les trajets ferroviaires internes à la municipalité et le ferry avec les îles. Le coût est pris en charge par la municipalité ;
- augmentation du coût du stationnement en centre-ville (6 €/heure 7 jours/7 en hyper-centre, 4,5 €/heure en périphérie de l'hyper-centre).

15. Le QR Ticket est à 1 €, jusqu'à 10 trajets chargeables, la « Smartcard » peut charger de 1 à 30 tickets, le ticket voyageur 1 trajet coûte 2 €.

3²

Les effets de la gratuité

3²A

Les effets de la gratuité sur la fréquentation des réseaux

L'un des premiers sujets soulevés par la gratuité concerne ses impacts sur la fréquentation. Plusieurs questionnements sont recensés : à quelle croissance de fréquentation doit-on s'attendre ? Cette croissance est-elle pérenne dans le temps ? Quelle est la part résultant de la gratuité et celle relevant de l'évolution de l'offre si le réseau est restructuré dans le même temps ? À quels usages renvoie cette fréquentation supplémentaire ? Quelle est la part du report modal dans cette évolution ? Quels sont les modes impliqués et dans quelles proportions ?

La question de la mesure de la fréquentation concerne également de manière directe les rapports entre l'autorité organisatrice de la mobilité et son exploitant au travers des mécanismes contractuels et financiers liés à la rémunération du transporteur. En l'absence de recettes tarifaires, cette dernière est indexée sur la valorisation économique de la fréquentation et donc sur le nombre de voyages du réseau. La fiabilité de la mesure des voyages est donc un paramètre essentiel à prendre en compte dans l'impact contractuel et financier de la gratuité. Celle-ci interroge également la fiabilité de la continuité historique de la fréquentation lors de changements de modes opératoires (passage d'une extrapolation à partir de clés de mobilité par titre vendu et/ou de l'utilisation de la billettique avant la gratuité à des comptages sans billettique par marche ou cellule après gratuité).

L'analyse de ces questionnements renvoie à la donnée disponible, à sa fiabilité mais aussi à l'existence d'outils de suivi et d'évaluation de la gratuité. Si les données de fréquentation sont suivies par les autorités organisatrices de la mobilité, les résultats obtenus et leur degré de fiabilité dépendent des outils et méthodes utilisés qui sont variables d'un réseau à l'autre.

La communauté urbaine de Dunkerque a initié un suivi spécifique dès le lancement de la gratuité le week-end, dans un premier temps essentiellement qualitatif, puis dans la continuité de son développement en gratuité totale avec notamment une enquête auprès d'usagers¹⁶.

Le territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile a aussi procédé, via des enquêtes qualité, à une lecture des impacts de la gratuité sur la fréquentation selon une méthode plus qualitative que la simple quantification de l'évolution de l'usage.

Toutefois, sur ce type d'enquêtes, deux limites sont à prendre en compte :

- la formulation de certaines questions ne permet pas de statuer clairement sur l'évaluation du report modal (raisonnement différent selon qu'il s'agit d'anciens

16. <http://vigs-conseil.com/wp-content/uploads/2017/04/Rapport-final-gratuit%C3%A9-Dunkerque.pdf>
https://www.wizodo.fr/photos_perso/obs/VIGS.pdf

- ou de nouveaux usagers du réseau et d'anciens ou de nouveaux déplacements réalisés) ;
- les différences de méthodes d'enquêtes et comptages dans le temps ne permettent pas une lecture de l'évolution de la fréquentation continue et cohérente (volume, typologie d'usagers, motifs de déplacement, report modal...).

3²A.1

Gratuité et augmentation de la fréquentation : quatre constats observés

Constat 1 : une hausse de fréquentation significative la première année...

Pour l'ensemble des réseaux observés et quelle que soit leur taille, la gratuité a amené une hausse de la fréquentation conséquente la première année de mise en œuvre par rapport à celle de l'année précédant son instauration : fréquentation multipliée par 2 à Aubagne, 1,8 à Châteauroux, 1,7 à Dunkerque, 1,2 à Niort, 2 à 5 sur les petits réseaux, 4 à Hasselt et 1,05 à Tallinn¹⁷.

Constat 2 : ...qui est fortement liée aux spécificités du réseau avant gratuité...

D'autres facteurs, liés au contexte local préalable à la gratuité, interviennent pour éclairer ces différences constatées d'un réseau à l'autre et moduler l'intensité de cette augmentation la première année :

- la taille et l'usage du réseau ;
- la tarification initiale et la part de voyages déjà gratuits ou bénéficiant de réductions ;
- l'évolution de l'offre avant/après gratuité ;
- la communication faite autour de la gratuité ;
- la politique d'accessibilité multimodale aux centres urbains.

Constat 3 : ...mais qui ne peut se justifier que par le seul effet gratuité...

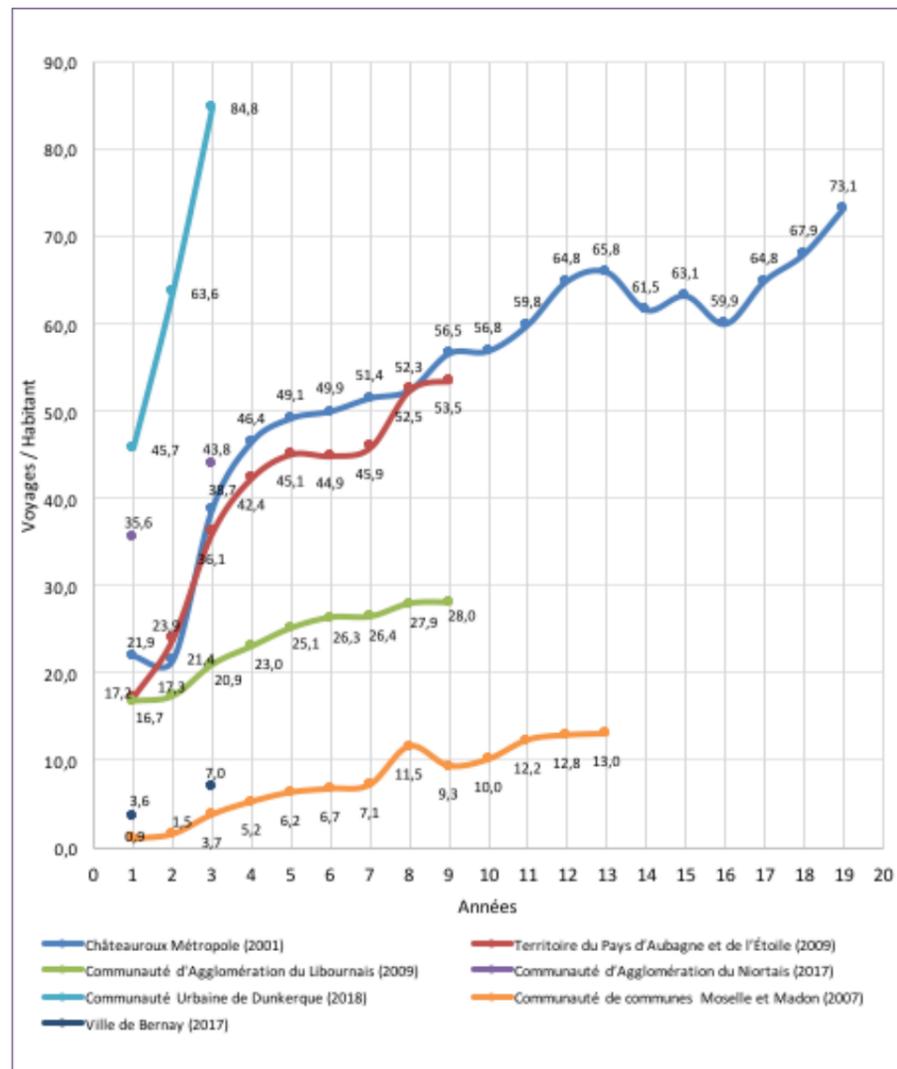
L'instauration de la gratuité sur un réseau est généralement accompagnée d'autres mesures qui impactent également l'évolution de l'usage : restructuration ou développement du réseau et de son niveau de service, création d'équipements et d'infrastructures dédiés (sites propres), nouveaux matériels, modification de la politique globale de mobilité (plans de circulation, plan et tarification du stationnement, développement des mobilités actives). De fait, il est difficile de justifier l'évolution de la fréquentation par le seul impact de la gratuité ou d'en mesurer la part d'implication.

Constat 4 : ...et qui ne perdure que si la pertinence de l'offre est régulièrement réinterrogée

La dynamique d'augmentation de la fréquentation liée à la gratuité ne perdure pas dans le temps au-delà de deux à trois années, période au bout de laquelle elle tend à se stabiliser. Les évolutions suivantes, qui peuvent être observées, correspondent à de nouvelles mesures portant sur le développement d'offre, son efficacité ou l'amélioration de la qualité de service.

17. Voir monographies en annexes.

Évolution du ratio d'attractivité des réseaux en nombre de voyages par habitant (l'année 1 correspond à l'année précédant la gratuité)



Sources : Données recueillies auprès des AOM et dans les rapports annuels d'exploitation

Nota : pour Bernay et Niort, les données 2017 ne sont pas disponibles (monographies en annexes).

Les données sont présentées hors services scolaires (SATPS) pour les réseaux de Châteauroux, Aubagne, Libourne, Neuves-Maisons et Bernay.

Les données sont présentées avec les services scolaires (SATPS) pour les réseaux de Dunkerque et Niort.

FOCUS EUROPÉEN : LES EXPÉRIENCES D'HASSELT ET TALLINN

Hasselt présentait, l'année précédant la gratuité, un taux d'usage des transports publics très faible : cinq voyages par an et par habitant en 1996. La mise en place de la gratuité associée à une évolution très forte de l'offre (multipliée par trois) et

des mesures contraignantes sur l'usage de la voiture (réduction des capacités de circulation d'accès au centre-ville et réduction du nombre de places de stationnement) ont permis une hausse significative de la fréquentation, la plus élevée parmi les réseaux étudiés.

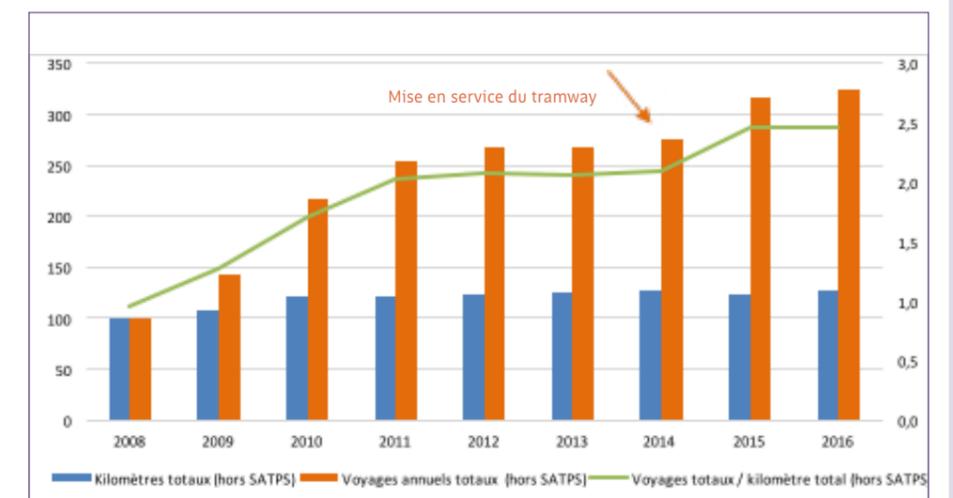
Après une seconde phase d'augmentation de l'offre en 2000, la fréquentation a, de nouveau, progressé mais de manière moins conséquente, puis s'est stabilisée¹⁸.

À Tallinn, ville de plus grande taille, le réseau a connu une augmentation marginale de sa fréquentation mais présentait, avant gratuité, des caractéristiques d'usage très élevées : 322 voyages par habitant et par an en 2012, ratio nettement supérieur à la moyenne de certains réseaux français de taille équivalente¹⁹. Plus de 60 % des usagers du réseau bénéficiaient déjà de la gratuité ou de tarifs réduits.

Suivi de la fréquentation et de sa corrélation avec l'évolution de l'offre pour les réseaux urbains des agglomérations d'Aubagne, Châteauroux et Dunkerque

Sur le territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, la fréquentation (hors services principalement scolaires) entre 2008 et 2010 (soit avant et après gratuité) a doublé avec une progression du nombre de voyages de 117 % (de 1,7 à 3,8 millions de voyages²⁰). Une refonte du réseau ayant eu lieu en 2007, l'instauration de la gratuité ne s'est pas accompagnée d'une restructuration de l'offre même si des renforts ont été déployés pour répondre à la demande de déplacements. L'évolution de la fréquentation observée résulte donc de la gratuité et de la communication menée autour de cette mesure, mais aussi de la restructuration de 2007 dont les effets ont perduré quelques années.

Évolution de l'attractivité de l'offre - Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile



Source : Données recueillies auprès de l'AOM et dans les rapports annuels d'exploitation

À Châteauroux Métropole, la mise en place de la gratuité est marquée par une forte progression de l'usage entre 2001 et 2002 avec une augmentation du nombre de voyages de 81 % (passage de 1,5 à 2,8 millions de voyages²¹). En revanche, le réseau a été restructuré 6 mois après la mise en œuvre de la gratuité. Une nouvelle

18. Voir monographie d'Hasselt en annexes.

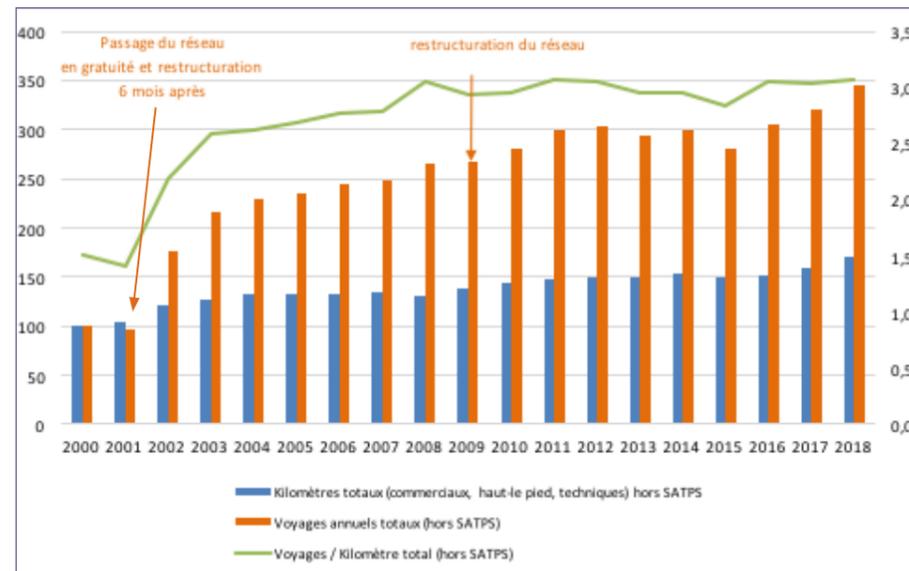
19. Voir monographie de Tallinn en annexes.

20. Selon les données transmises par le Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, voir monographie en annexes.

21. Selon les données fournies par Châteauroux métropole, voir monographie en annexes.

restructuration a, ensuite, eu lieu en 2009 sans obtenir un effet de même ampleur sur la fréquentation. Après une baisse du nombre de voyages en 2015²², la fréquentation repart à la hausse depuis 2016. L'AOM explique cette reprise par les effets conjugués de la hausse des prix des carburants et l'appropriation du réseau par les habitants²³.

Évolution de l'attractivité de l'offre - Châteauroux Métropole



Source : Données recueillies auprès de l'AOM et dans les rapports annuels d'exploitation

Sur le réseau de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD), l'usage augmente fortement (3,6 millions de voyages supplémentaires entre 2017 et 2018, soit une progression de 39 %²⁴). Sur la base du suivi mensuel de la fréquentation et d'une projection des usages sur les quatre derniers mois de l'année 2019 réalisée par la CUD, entre le 1er septembre 2018 et le 31 août 2019, est observée une progression de la fréquentation de 85 % par rapport à la même période en 2017, et de 63 % depuis janvier 2019.

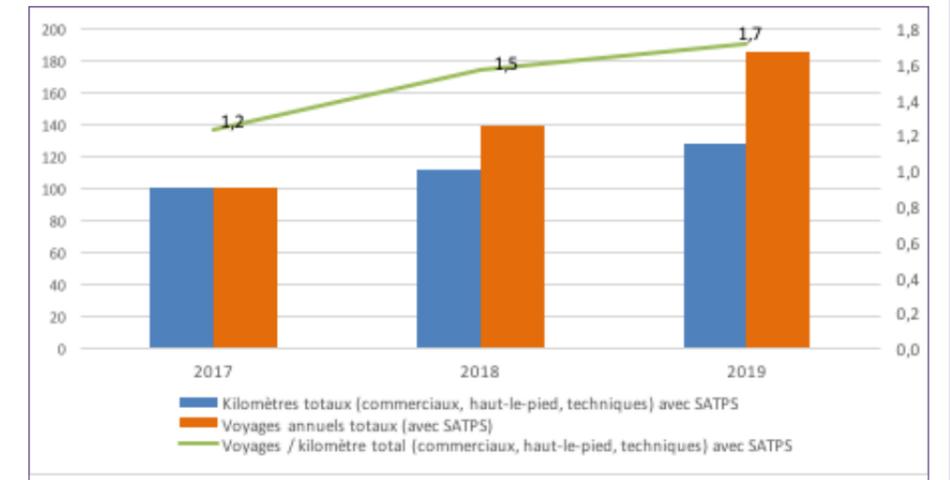
L'instauration de la gratuité s'est accompagnée de la mise en service de cinq lignes de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) et de la restructuration des autres lignes du réseau. Ce développement de l'offre a ainsi contribué également à l'accroissement de la fréquentation observée depuis le lancement de la gratuité.

22. La baisse de la fréquentation de 2015 résulte de difficultés techniques rencontrées dans le comptage des voyages et non d'une baisse réelle : voir monographie en annexe.

23. Selon les explications fournies par le Président de Châteauroux Métropole, lors du colloque du GART « Gratuité des transports publics : entre idéal et réalité ? », organisé à Nice, le 14 juin 2019. Voir synthèse du colloque en annexe.

24. Données fournies par la communauté urbaine de Dunkerque, monographie en annexe.

Évolution de l'attractivité de l'offre - communauté urbaine de Dunkerque



Source : Données recueillies auprès de l'AOM et dans les rapports annuels d'exploitation

Évolution de la fréquentation observée dans les autres réseaux

Sur les autres réseaux, des facteurs « modérateurs » ont pu limiter la hausse de la fréquentation la première année :

- la communauté d'agglomération du Niortais a ainsi procédé à une baisse de son offre kilométrique de 15 % lors du renouvellement du contrat de transport en avril 2017, soit quelques mois avant le passage en gratuité. Cela peut expliquer l'évolution plus modérée de la fréquentation, par rapport aux autres réseaux : hausse de 23 % entre 2016 et 2018, soit une progression des voyages de 4,3 à 5,3 millions ;
- sur le réseau de la ville de Libourne²⁵, la fréquentation n'a augmenté que de 25 % entre 2009 et 2011 passant de 396 987 à 494 897 voyages, qui s'explique par la limitation de la gratuité aux résidents de la commune.

Sur des réseaux de plus petite taille, l'usage a également fortement augmenté :

- à Bernay, le nombre de voyages a doublé : de 36 977 voyages en 2016 à 72 441 en 2018 ;
- sur le réseau de la communauté de communes Moselle et Madon, il a triplé : de 21 000 à 85 000 voyages entre 2006 et 2008.

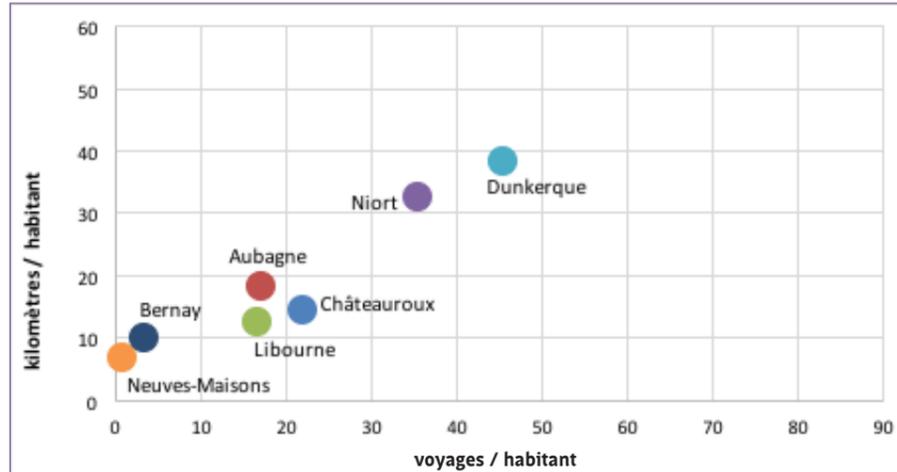
Ces réseaux ont également fait l'objet d'une restructuration au moment du passage à la gratuité.

Les graphiques ci-après permettent de visualiser l'effet combiné du développement d'offre au regard de l'usage « avant » et « après » gratuité. On remarquera :

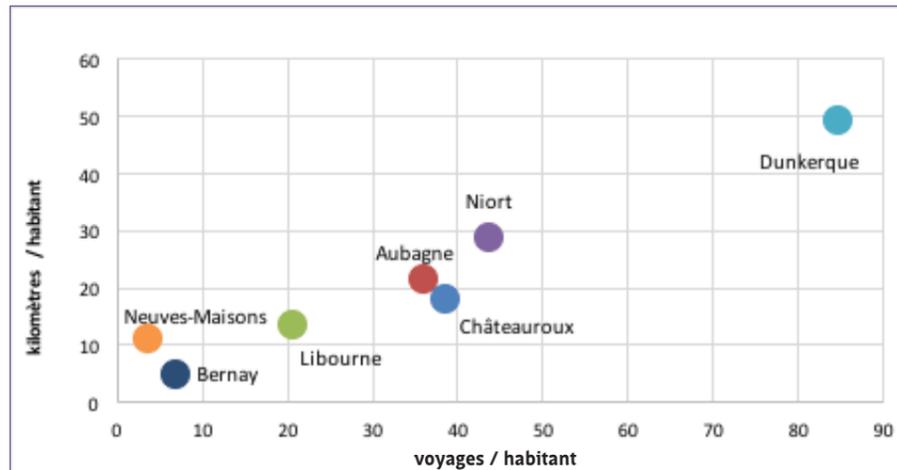
- la situation atypique des réseaux de Bernay et de Niort qui sont les seuls où l'augmentation relative de la fréquentation comparée aux autres réseaux est associée à une diminution de l'offre kilométrique du réseau ;
- ceux où l'impact de l'évolution de l'offre induit un coefficient « multiplicateur » de l'augmentation de la fréquentation (Dunkerque, Châteauroux).

25. À l'époque l'AOM était la ville, depuis le 1er janvier 2012, c'est la communauté d'agglomération du Libournais.

Positionnement de l'offre et de la fréquentation des réseaux l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité



Positionnement de l'offre et de la fréquentation des réseaux l'année suivant la mise en œuvre de la gratuité



Sources : Données recueillies auprès des AOM et dans les rapports annuels d'exploitation

Nota : cette représentation n'a pas vocation à comparer les réseaux entre eux mais bien à apprécier l'évolution du positionnement de chacun d'entre eux.

Quelle mesure possible du seul effet de la gratuité sur la fréquentation ?

Pour tenter de répondre à cette question, un exercice théorique basé sur la méthode d'évaluation de l'usage des réseaux a été réalisé. Cet exercice a consisté à calculer l'induction d'usage liée uniquement à l'offre kilométrique supplémentaire et de la mettre en perspective avec l'usage total comptabilisé.

L'induction d'usage est le phénomène par lequel il existe une corrélation entre l'évolution de l'offre et celui de l'usage. Le coefficient d'induction utilisé est de 0,3 voyage généré pour chaque kilomètre supplémentaire. Ce coefficient est une moyenne de ceux utilisés par les opérateurs de transport ces cinq dernières années.

Ainsi, sur le réseau du territoire d'Aubagne et de l'Étoile, la gratuité en 2011 aurait généré 59 % de l'évolution de la fréquentation, contre 41 % pour l'amélioration de l'offre. En 2015, la part de fréquentation atteint 66 %.

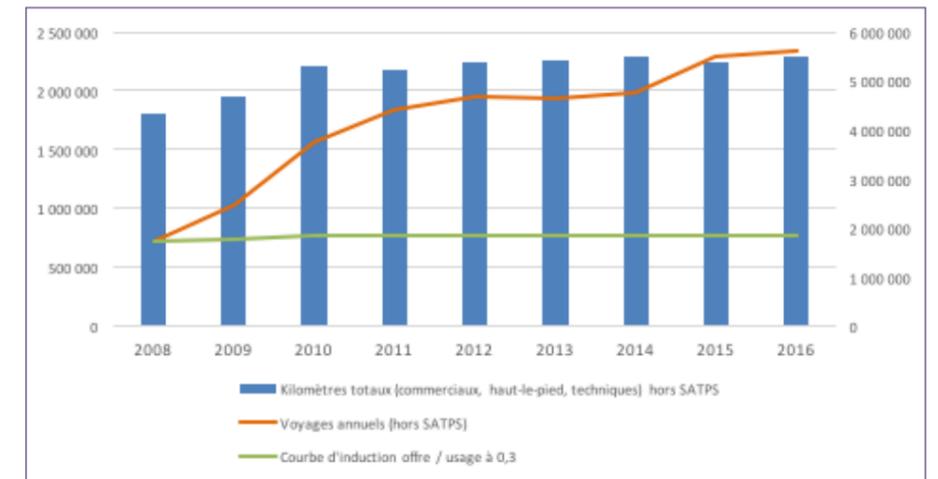
La même analyse, menée sur le réseau de Châteauroux Métropole, indique qu'à partir de 2003, la moitié de l'usage résulte de la gratuité et l'autre moitié de l'offre kilométrique produite sur le réseau. La part de fréquentation liée à la gratuité progresse pour atteindre 66 % en 2018.

Pour le réseau de la communauté urbaine de Dunkerque, la prévision pour 2019, première année pleine de fonctionnement du nouveau réseau et de la gratuité, conduit à l'évaluation d'une part relative de la gratuité correspondant à 42 % de la fréquentation totale attendue sur le réseau. Le même ratio est observé pour le réseau de Libourne en 2017 (gratuité pour les habitants de l'agglomération).

Par comparaison, cette proportion est également observée dans l'analyse réalisée sur le réseau de Tallinn : « Une hausse de 6 % la première année qui a suivi la gratuité mais l'effet mesuré de la gratuité ne compte que pour 40 % contre 60 % pour l'amélioration quantitative et qualitative de l'offre²⁶ ».

À l'issue de cette analyse, la conclusion que l'on peut tirer est la confirmation de l'effet catalyseur de la gratuité sur l'augmentation de la fréquentation des réseaux, mais aussi de la part significative, voire majoritaire, de l'amélioration de l'offre. À moyen ou long terme, le levier prix ne pouvant plus être actionné, seules la poursuite de l'amélioration de l'offre ou les actions menées sur d'autres segments de la politique de mobilité ou d'aménagement du territoire permettront de pérenniser l'attractivité du réseau.

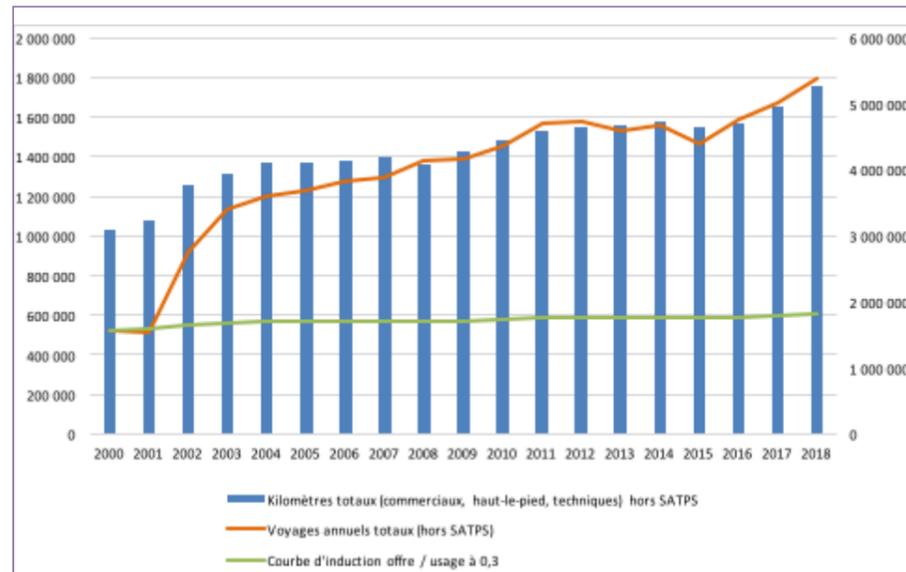
Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau du territoire d'Aubagne et de l'Étoile



Source : Calculs réalisés d'après les données fournies par les AOM

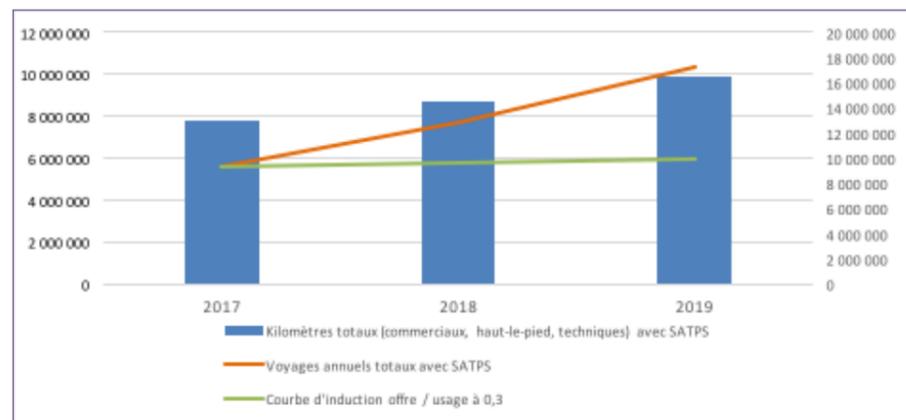
26. Analyse réalisée par Oded Cats & son équipe de chercheurs universitaires dans le cadre du suivi de la gratuité sur le réseau de Tallinn : article paru dans Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board - Janvier 2014 - Public Transport Pricing Policy - Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia.

Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de Châteauroux Métropole



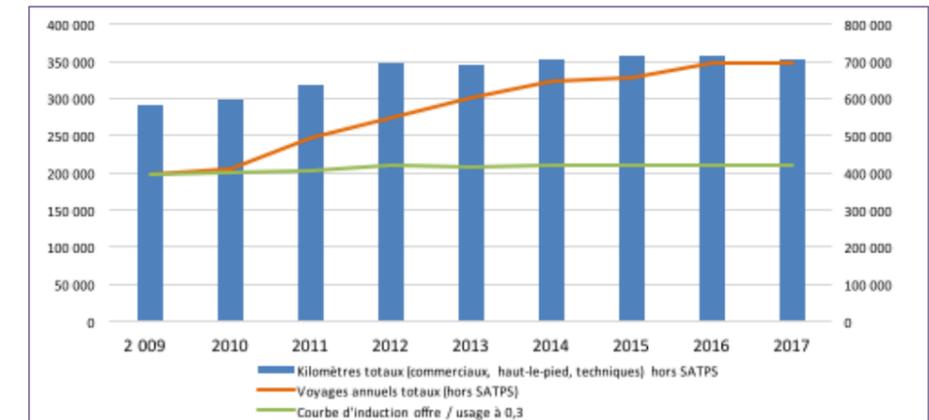
Source : Calculs réalisés d'après les données fournies par les AOM

Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de la communauté urbaine de Dunkerque



Source : Calculs réalisés d'après les données fournies par les AOM

Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de la communauté d'agglomération du Libournais (réseau analysé à l'échelle de la ville de Libourne)



Source : Calculs réalisés d'après les données fournies par les AOM

L'effet gratuité sur la fréquentation s'inscrit-il dans la durée ?

De manière générale, sur l'ensemble des réseaux de transport étudiés, il apparaît que, dans le temps, l'accroissement de la fréquentation ne peut être soutenu par le seul effet gratuité, et qu'une politique d'amélioration continue de l'offre est nécessaire.

Ainsi, les analyses d'Aubagne et de Châteauroux montrent :

- pour le réseau du territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile : un tassement progressif puis une relance liée à l'effet « tramway ». Deux ans après la mise en œuvre de la gratuité, la fréquentation est toujours en croissance mais de manière moins soutenue. Entre 2010 et 2011, elle croît de 17 % (soit 641 395 voyages supplémentaires) contre 117 % entre 2008 et 2009. En 2012, l'usage continue de progresser, mais de manière plus modérée (+ 6 % et 253 622 voyages de plus) tandis que 2013 subit un léger recul de l'usage (17 056 voyages de moins) en lien avec les travaux du tramway et notamment les déviations mises en place dans le cadre de ce chantier. L'année 2014 est marquée par la mise en service du tramway associée à une adaptation de certaines lignes de bus et une optimisation de l'offre kilométrique. Cette évolution du réseau relance la fréquentation : 732 482 voyages de plus, soit une hausse de 15 % entre 2014 et 2015 qui est toutefois plus mesurée en 2016 (+2 %) et 2017 (+5 %). Globalement, le réseau connaît une croissance annuelle moyenne de fréquentation de 14,6 % par an entre 2008 et 2017 ;
- pour le réseau de Châteauroux Métropole, l'évolution de la fréquentation en 2003 soit deux ans après la gratuité, reste importante mais également moins soutenue que lors de la première année pleine de mise en œuvre, avec une croissance de 23 % entre 2002 et 2003, soit 631 248 voyages supplémentaires, contre 77 % la première année. Entre 2003 et 2004, la croissance de la fréquentation se poursuit avec 6 % de voyages supplémentaires, soit 199 612 voyages annuels. Le ratio voyages par kilomètre (V/K) est, quant à lui, passé à 2,6 en 2003 (alors qu'il était à 1,5 en 2000) ce qui conforte les choix de développements d'offre effectués courant 2002.

De 2005 à 2009, le taux de variation annuel de la fréquentation est de 3,2 % sans développement d'offre particulier. La croissance de la fréquentation a progressivement ralenti jusqu'en 2009, année de restructuration du réseau qui induit une reprise de la croissance des voyages (+ 5 % entre 2009 et 2010 et + 7 % entre 2010 et 2011). Le V/K, à 2,9 en 2009, passe la barre de 3 en 2010. De 2012 à 2015²⁷, la croissance de la fréquentation est stable pour être de nouveau relancée à partir de 2016 (variation moyenne annuelle des voyages entre 2016 et 2018 de 6,2 %). Cette évolution coïncide avec le renouvellement du contrat avec le délégataire en place ainsi qu'avec une période de forte hausse du carburant.

Les réseaux de plus petite taille connaissent également ce type d'évolution de l'usage caractérisée par une forte augmentation la première année²⁸ de mise en œuvre de la gratuité puis une progression plus modérée (voire un tassement) qui n'est relancée qu'à la faveur de développements d'offre.

3²A.2

Gratuité, évolution du profil des usagers et report modal

Une objectivité contrainte par les outils et méthodes employés pour apprécier ces éléments

La question de la fréquentation supplémentaire liée à la gratuité amène à s'interroger sur le profil des usagers mais aussi sur leurs modes de déplacements avant la gratuité : à quoi doit-on cette croissance de la fréquentation (profil des usagers) et pour quelles raisons (report modal...) ?

Les résultats de l'analyse ne peuvent être envisagés que sous la forme de tendances générales observées dans la mesure où les différentes sources et méthodologies employées pour l'analyse de cette évolution ne sont pas homogènes d'un territoire à l'autre.

En la matière, les données disponibles qui permettraient une lecture objective de ce volet sont soit inexistantes, soit partielles. Cet aspect est généralement abordé dans le cadre d'enquêtes de satisfaction, réalisées sur de faibles échantillons d'usagers et dont la formulation des questionnements ne permet pas de statuer clairement sur l'impact de la gratuité sur le report modal et son origine. Au regard des investigations menées, quatre réseaux disposent de données d'enquêtes et d'études permettant d'approcher ce volet : les réseaux de Châteauroux, Aubagne, Dunkerque et Niort²⁹.

Les deux tendances essentielles observées

Tendance 1 : L'augmentation de la fréquentation (en partie liée à la gratuité) combine des déplacements de nouveaux usagers entrants sur le réseau et d'usagers réguliers se déplaçant plus souvent.

Sur les réseaux d'Aubagne et de Châteauroux par exemple, les déplacements résultant de la gratuité, lors de la première année de mise en place, sont issus de 45 % à 50 % d'anciens usagers qui se déplacent davantage et pour 45 % à 50 % de nouveaux entrants sur le réseau. C'est la mobilité des jeunes (collégiens, lycéens, étudiants) et des personnes âgées qui augmente le plus³⁰. Cette tendance s'atténue

27. La baisse de la fréquentation de 2015 résulte de difficultés techniques rencontrées dans le comptage des voyages et non d'une baisse réelle : voir monographie en annexes.

28. Fréquentation multipliée par 4 sur la communauté de communes Moselle et Madon, par 5 à Sainte-Mènehould et par 2 à Bernay. Même constat sur le réseau de l'Agglomération de la Région de Compiègne qui, en 1976, doit mettre en ligne deux bus articulés de grande capacité (130 voyageurs au lieu de 72) pour faire face à l'affluence.

29. Le réseau de Villeneuve-sur-Lot dispose d'éléments qui ne sont pas transmissibles actuellement car la procédure de renouvellement du contrat est en cours.

30. Synthèse de l'étude sur l'usage des bus de l'agglomération : quels impacts de la gratuité ? - Garniel Territoires - Août 2010 - Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile : « Un très fort impact de la gratuité auprès des jeunes : 40% des trajets liés à la gratuité sont faits par les moins de 18 ans » ; Enquête sur la gratuité des Transports Castelroussins - Mars 2004 - DESS TURP « Une surreprésentation des moins de 18 ans dans les nouveaux usagers (part deux fois plus importante que chez les anciens

dans le temps au profit des actifs qui tendent à se fidéliser, d'autant plus si le réseau est soutenu par des développements d'offre. Sur le réseau niortais, les voyages enregistrés l'année suivant la gratuité provenaient pour 25 % de nouveaux usagers, pour 36 % d'anciens usagers qui ont déclaré avoir accru leur mobilité³¹, et pour le reste des voyages réalisés par des usagers qui n'ont pas changé leurs habitudes de déplacement.

Tendance 2 : Si la gratuité contribue à renforcer l'attractivité du transport public, son impact sur le report modal ne peut être valablement quantifié et extrapolé.

Les nouveaux usagers, sur les réseaux étudiés, viennent en partie d'autres modes, mais aujourd'hui, aucune donnée disponible, statistiquement représentative, ne permet d'affirmer ou d'infirmer que la gratuité des réseaux de transport a un impact mesurable et fiable sur le report modal de la voiture ou des modes doux. À titre d'exemple, dix mois après la mise en œuvre de la gratuité sur le réseau d'Aubagne, une enquête³² menée auprès de 781 usagers (soit moins de 1 % des voyages en 2010) précisait que :

- près de deux trajets sur dix sont déclenchés par la gratuité (« Y seriez-vous allé avec le bus de l'agglomération si la gratuité n'existait pas ? ») ;
- sur ces 18 % de trajets déclenchés par la gratuité, 50 % sont issus d'usagers dits captifs c'est-à-dire sans recours possible à un mode alternatif au transport collectif, 32 % d'adeptes du bus, 14 % de non captifs et 4 % de personnes qui n'auraient pas fait le déplacement si la gratuité n'existait pas ;
- ces non captifs, venus sur le réseau par le levier de la gratuité (115 personnes sur les 781 interrogées) se seraient déplacés pour un peu plus de la moitié d'entre eux en voiture et pour un tiers d'entre eux à pied. 9 % auraient fait leur trajet en deux roues motorisés, 5 % à vélo et 5 % avec un autre bus.

Au fil du temps, la part des usagers, qui déclarent avoir fait le trajet pendant lequel ils sont interviewés grâce à la gratuité, augmente (23 % en 2012 contre 18 % en 2010)³³. La part des non captifs augmente légèrement aussi (51 % en 2012 contre 46 % en 2010). Ces derniers avaient pour 62 % d'entre eux la possibilité de se déplacer en voiture, 27 % à pied, 7 % en deux roues motorisés, 5 % à vélo.

Cette lecture des modes à disposition des usagers non captifs de l'échantillon interviewé n'exprime pas clairement un report modal mais bien une situation de non-captivité du mode bus.

À l'échelle européenne, les réseaux de Tallinn et d'Hasselt ont également fait l'objet d'enquêtes visant à identifier la part des anciens usagers se déplaçant davantage, et celle des nouveaux usagers qui ont opéré un report modal avec une analyse de leurs déplacements avant et après gratuité. Si le réseau de Tallinn a bénéficié d'une évaluation « post-gratuité » élaborée et fiable quant à ses critères de réalisation, il n'en a pas été de même pour le réseau d'Hasselt.

FOCUS EUROPÉEN : REPORT MODAL, LES CONSTATS OBSERVÉS À TALLINN

L'évolution à court terme (enquête avant/après réalisée entre l'automne 2012 et l'automne 2013) est caractérisée par :

- **une part modale des transports collectifs (TC) en hausse de 8 % : de 55 à 63 %,**

usagers) - 48 % des nouveaux usagers sont des scolaires et des étudiants. »

31. Enquête satisfaction menée sur le réseau en 2018 sur la base d'un échantillon de 800 usagers.

32. Synthèse de l'étude sur l'usage des bus de l'agglomération : quels impacts de la gratuité ? - Garniel Territoires - Août 2010 - Échantillon de 781 interviews représentant moins d'1 % des voyages.

33. Étude auprès des utilisateurs des bus de l'Agglomération - Synthèse des résultats - Mai 2012 - 3S Marketing. Échantillon de 818 usagers.

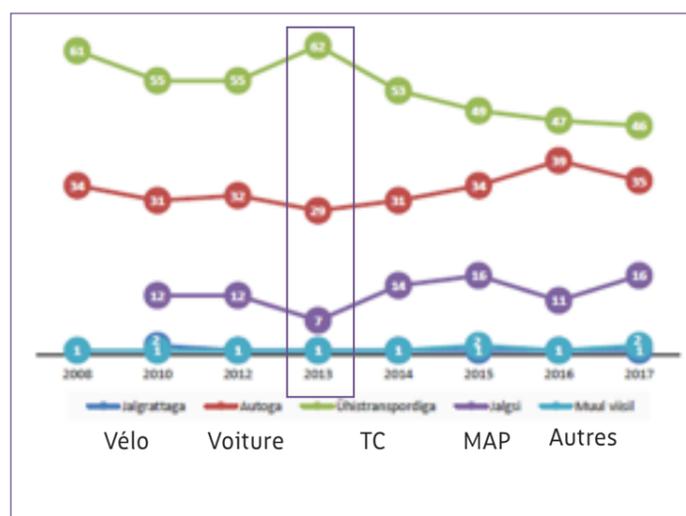
- soit une augmentation de 14 points en valeur relative ;
- une part de marché des TC qui croît mais cette évolution est à relativiser en raison du double effet de génération de nouveaux déplacements inexistant avant la gratuité et de transfert de déplacements existants avant gratuité mais réalisés par un autre mode ;
 - un transfert modal plus important de la marche à pied vers les TC (- 5 %) que de la voiture vers les TC (- 3 %) ;
 - une baisse de la longueur moyenne des trajets réalisés en transport collectif (- 10 %) qui indiquerait un transfert modal significatif depuis les modes actifs vers les transports collectifs ;
 - une augmentation de l'usage marquée chez les moins de 19 ans (+ 14%) et les plus de 75 ans (+11%) ;
 - une hausse de l'usage par les personnes à faibles revenus, et une baisse pour les personnes à hauts revenus ;
 - une hausse de l'usage deux à trois fois plus importante par les personnes inactives ou sans emploi que par les salariés ;
 - une hausse constatée du nombre de déplacements réalisés par les personnes inactives, sans emploi ou à faibles revenus ainsi que des ménages faiblement motorisés (les deux pouvant se cumuler).

L'évolution à long terme (enquête annuelle 2008-2017) illustre que :

- **l'effet report modal la première année n'est pas pérenne dans la durée ;**
- la part de marché des transports collectifs tend à décroître de manière régulière au profit de la voiture particulière et de la marche.

Ce résultat, corrélé à la stagnation de la fréquentation du réseau de transport et la hausse de l'équipement des ménages en véhicules automobiles, apparaît logique compte tenu de l'augmentation de la population et des flux de déplacements.

Évolution de la répartition modale des déplacements à Tallinn de 2008 à 2017



Source : Elanike rahulolu Tallinna linna avalike teenustega Januar 2017 /

Rapport d'enquête sur l'usage des services publics à Tallinn (en estonien), janvier 2017

FOCUS EUROPÉEN : REPORT MODAL, LES CONSTATS OBSERVÉS À HASSELT³⁴

L'évolution de la mobilité avant/après la gratuité

Il n'existe pas de données sur le partage modal pour la période avant gratuité. Les premiers éléments disponibles sur ce sujet correspondent à l'année 2012 et sont extraits d'une présentation officielle de la Ville d'Hasselt. L'effet de la gratuité sur le report modal est à relativiser : l'effet attendu du report de la voiture particulière vers les transports collectifs n'a pas été observé.

Trois enquêtes ménages générales ont été réalisées en 2011, 2014 et en 2017 dans treize agglomérations flamandes dont Hasselt, sur neuf thématiques différentes dont la mobilité.

Les résultats sont présentés sur deux phases :

- de 2011 à 2014, soit la période qui couvre la fin de la gratuité avant son abandon et l'année après la réinstauration de la tarification ;
- de 2014 à 2017, soit les trois années qui suivent la réinstauration de la tarification.

Les résultats pour Hasselt montrent :

- un taux de disponibilité de la voiture, par ménage, relativement stable, à un niveau élevé : supérieur à 90 %, + 3 % entre 2011 et 2017, puis une baisse entre 2014 et 2017 ;
- le taux de disponibilité d'un vélo quasiment au même niveau que celui de la voiture (85,3 %). À noter également le taux de disponibilité élevé d'un deux-roues à moteur (un ménage sur cinq) ;
- le doublement du taux de disponibilité d'un abonnement de transport collectif entre 2011 et 2014 (de 20 % à 45 %) après la fin de la gratuité puis une légère diminution entre 2014 et 2017.

FOCUS SUR LE RAPPORT DU COMITÉ SUR LA FAISABILITÉ DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN EN ÎLE-DE-FRANCE, LEUR FINANCEMENT ET LA POLITIQUE DE TARIFICATION³⁵

Réalisés à la demande de Valérie PÉCRESE, Présidente de la Région Île-de-France et d'Île-de-France Mobilités, ces travaux, publiés en octobre 2018, ont été menés par un comité de huit experts, sous la présidence de Jacques RAPOPORT, ancien Président de SNCF Réseau, ex-Directeur Général de La Poste et ancien Directeur Général Adjoint de la RATP.

Extrait des conclusions du comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification (2 octobre 2018)³⁶ :

La gratuité ne permettrait pas de réduire significativement les nuisances de la route

L'effet d'une gratuité des transports collectifs d'Île-de-France a fait l'objet de différentes simulations, menées à la demande du Comité d'experts par

34. Voir monographie d'Hasselt en annexes.

35. <https://www.iledefrance-mobilites.fr/wp-content/uploads/2018/10/Rapport-Comit%C3%A9-sur-la-faisabilit%C3%A9-de-la-gratuit%C3%A9-des-transports-en-commun-en-%C3%8Ede-France-leur-financement-et-la-politique-de-tarification.pdf>

36. <https://www.iledefrance-mobilites.fr/wp-content/uploads/2018/10/Synth%C3%A8se-de-l%E2%80%99%C3%A9tude-men%C3%A9e-sur-la-faisabilit%C3%A9-de-la-gratuit%C3%A9-des-transports-en-commun-en-%C3%8Ede-France-leur-financement-et-la-politique-de-tarification.pdf>

Île-de-France Mobilités et la RATP. La gratuité se traduirait par **une hausse de la fréquentation** des transports collectifs **de 6 à 10 %** (en voyageurs-kilomètres), dont un peu moins de la moitié proviendrait des modes actifs (marche et vélo), et l'autre moitié de l'automobile, conduisant à **une baisse d'environ 2 % du trafic automobile**.

Cet **impact très limité sur la circulation automobile** n'est pas surprenant : 90 % des déplacements en automobile ne sont pas reportables sur les transports collectifs sans pertes de temps, dont la valeur est pour la plupart très supérieure au coût du passe Navigo. Les 10 % restants correspondent aux automobilistes qui ont choisi ce mode par confort ou par nécessité. Les automobilistes seraient donc très peu sensibles à une gratuité des transports collectifs, dès lors qu'ils ont déjà fait le choix d'un mode beaucoup plus coûteux. Au contraire, **les deux tiers des déplacements à pied et un tiers des déplacements à vélo** pourraient être réalisés plus rapidement en transports collectifs : le choix des modes actifs peut donc s'expliquer en partie par les prix des transports collectifs, et ces déplacements sont donc plus **susceptibles d'être transférés aux transports collectifs en cas de gratuité**.

Ainsi, les effets de la gratuité des transports collectifs sur les nuisances de l'automobile seraient minimes : la réduction de la pollution atmosphérique peut être évaluée, en valeur socio-économique, à 28 millions € par an, chiffre minime en comparaison du coût de la pollution liée aux circulations routières en Île-de-France, soit 4 milliards € annuels. Quant au gain en termes de sécurité routière, il est évalué à 24 millions € par an, à comparer à un coût socio-économique annuel de 2 milliards €.

3²B

Les impacts sur le fonctionnement et l'image des réseaux

Incivilités et organisation interne de l'opérateur

L'idée reçue selon laquelle la gratuité génère plus d'incivilités ou accroît le sentiment d'insécurité sur le réseau n'est pas avérée. Au contraire, une « régulation » sociale plus forte s'instaure dans les véhicules en l'absence de contrôle mais aussi par la présence d'agents de médiation.

D'après les retours des AOM interrogées, à la décision de mise en œuvre de la gratuité, les exploitants ont exprimé les craintes suivantes :

- hausse des incivilités (Aubagne, Dunkerque et Niort, par exemple). Face à cette inquiétude, des mesures préventives ont été prises : voyages d'études sur d'autres réseaux gratuits plus anciens, médiateurs dans les véhicules, campagne de sensibilisation auprès des usagers sur le comportement à bord... ;
- perte de salaire de la part du personnel en lien avec le statut de conducteur-receveur (Niort).

Sur le plan social, il est relevé une évolution du métier de contrôleur par le reclassement des agents ou vers une fonction de « manager d'équipe de conducteurs », comme à Niort, ce qui a permis de contribuer, en partie, à la baisse du taux d'absentéisme (passage de 20 % à 9 % entre 2016 et 2018).

Enfin, sur le plan marketing, les opérateurs de transport ont rencontré

des difficultés pour « vendre » et promouvoir un réseau sur lequel ne peut être valorisée une politique tarifaire.

La gratuité, vecteur de l'image du réseau

Un des impacts de la gratuité est le fort sentiment d'attachement et de satisfaction de la population vis-à-vis de leur réseau, même si la gratuité n'était pas une de leurs attentes principales. En effet, dans les enquêtes de satisfaction réalisées par certaines AOM, la gratuité est ainsi souvent citée en troisième voire quatrième position dans les souhaits d'amélioration derrière la fréquence, la ponctualité et l'amplitude (Niort³⁷, Châteauroux ou Aubagne, par exemple).

Grâce à la gratuité, l'image du réseau de transport évolue. Il devient un outil de « marketing territorial » qui apporte, à l'agglomération, une image solidaire et innovante (Compiègne, Châteauroux, Dunkerque, par exemple).

3²C

Les impacts sur la dynamique du territoire et de sa population

Comme pour les effets liés au report modal, l'analyse des impacts de la gratuité sur les variables socioéconomiques du territoire et de sa population est également difficile à objectiver compte tenu de la faiblesse des outils et des méthodes d'analyse existantes. Les éléments disponibles se rapportent davantage à un avis ou un ressenti exprimé par les interlocuteurs représentant les AOM qu'à l'exploitation de données quantitatives fiabilisées. En ce sens, on pourrait considérer que ces éléments ne participent pas aux objectifs stratégiques recherchés par les collectivités qui mettent en œuvre la gratuité des transports urbains.

Gratuité et redynamisation de l'attractivité de la ville

La redynamisation des commerces de centre-ville est un impact non mesuré et difficilement appréciable, car il conviendrait d'isoler le phénomène de la gratuité dans l'évolution de l'activité commerciale des autres facteurs déclencheurs de l'acte d'achat (météo, dynamisme de l'offre commerciale, événementiel...).

Pour autant, la fréquentation des arrêts de centre-ville est en hausse, tout comme celle du réseau le week-end, comme par exemple à Dunkerque, avec un fort lien avec les événements organisés le dimanche, ou encore à Niort, où une hausse de la fréquentation du centre-ville piétonnier est constatée à la pause méridienne.

Globalement, la gratuité, de par sa simplicité, lève certains freins d'accès au réseau (compréhension tarifaire, acte d'achat des titres, accès à la tarification sociale ou solidaire...), notamment pour les personnes âgées ou les jeunes... En revanche, le désenclavement des quartiers est davantage lié à la desserte proposée qu'à la politique tarifaire.

Gratuité, pouvoir d'achat et mixité sociale

La création de lien social et la mixité sont des approches qui ne sont pas particulièrement mises en avant par les réseaux pratiquant la gratuité. Pourtant,

³⁷ Niort - Enquête satisfaction 2015.

dans une dynamique de croissance de l'usage et d'évolution du profil des usagers, on peut parler de mixité plus marquée dans les véhicules, mais aussi de déplacements supplémentaires et donc de création de liens. Mais cela correspond-il réellement à ce qu'on appelle la création de lien social ? À notre connaissance, aucune source de données objectives et disponibles ne permet d'affirmer ou d'infirmier le rôle de la gratuité dans l'évolution de la mixité sociale d'un territoire. Son impact s'appréhende davantage sous l'angle de la rupture de l'isolement en lien avec une offre de transport public libérée de toutes contraintes d'accessibilité tarifaire mais pas d'accessibilité à l'offre (desserte, compréhension de l'offre...).

De même, la question du pouvoir d'achat est difficile à objectiver puisqu'aucune étude n'a été menée par les réseaux gratuits. Que la gratuité soit un élément qui favorise le pouvoir d'achat est indéniable mais elle constitue davantage un transfert de pouvoir d'achat des populations imposables vers celles qui ne le sont pas, étant donné que la gratuité est généralement financée par l'impôt local.

3²D Les impacts sur l'économie et le financement des réseaux

La question de la gratuité des transports publics urbains ne peut être abordée sans rappeler le contexte économique dans lequel elle s'inscrit.

Le financement des transports publics urbains repose sur :

- le versement transport (VT), impôt assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés de 11 salariés et plus, affecté au financement du réseau de l'autorité organisatrice de la mobilité qui l'a instauré ;
- les recettes tarifaires et annexes comprenant les recettes issues des usagers ou de la publicité par exemple ;
- directement de l'AOM, via la participation de son budget principal, pour apporter le financement manquant ou d'éventuelles contributions publiques d'autres collectivités ;
- la participation de l'État au travers des appels à projets Transports Collectifs en Site Propre (TCSP) ou de la compensation VT suite au relèvement du seuil de 9 à 11 salariés en 2016.

Ainsi, en 2017, les réseaux de transport urbain sont, en moyenne, financés (fonctionnement et investissement hors emprunts) à hauteur de 47 % par le versement transport, 35 % par les collectivités locales, 17 % par les usagers et 1 % par l'État³⁸. Au regard de ces données moyennes, on observe que l'équilibre de ce modèle de financement est donc surtout dépendant du dynamisme économique du territoire (rendement du VT) et des ressources mobilisables par l'AOM plutôt que de la recette « usagers ». Néanmoins, la part que représentent les recettes « usagers », dans ce modèle de financement, varie d'un réseau à l'autre et peut, dès lors, permettre de nuancer ce constat.

Il n'en demeure pas moins vrai que la mise en place de la gratuité bouleverse ce modèle économique. Quels sont les conséquences financières de la gratuité ?

38. Source GART d'après l'enquête annuelle sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTP) sur les données 2017 sur 185 réseaux.

Quelles sont les mesures mises en place par les AOM l'ayant instaurée ?

Les conséquences financières de la gratuité

La perte des recettes tarifaires

Les réseaux étudiés dans les monographies, mais également ceux simplement interrogés, ont en commun une faible contribution des recettes « usagers » aux dépenses d'exploitation, en deçà des moyennes des agglomérations comparables. Ce constat peut simplifier la décision de gratuité notamment pour les réseaux où les montants en jeu sont acceptables au regard des capacités économiques de la collectivité, mais aussi de la planification des évolutions du réseau et des investissements.

Alors que pour ces territoires, le niveau de recettes a pu être un argument en faveur de la gratuité, il constitue, a contrario, un élément de réserve très fort pour les réseaux qui connaissent des niveaux de recettes plus contributifs aux dépenses (en part et en volume), à l'instar des réseaux des grandes agglomérations ou des régions, par exemple.

Le bilan gains-coûts de la gratuité

Si la gratuité permet de s'affranchir de certains postes de coûts (gestion de la billetterie, contrôle, valideurs, réseau de dépositaires, billettique...), elle peut en générer d'autres, à la fois pour répondre à la fréquentation supplémentaire mais également pour des besoins d'exploitation du service (système de comptage des usagers, offre à réinjecter en termes de véhicules, conducteurs...).

Les économies comme les coûts supplémentaires sont à nuancer d'un réseau à l'autre en fonction de sa taille, du bassin de population desservie mais aussi du niveau d'usage des moyens existants avant gratuité.

À titre d'exemple, pour Aubagne, les économies réalisées, l'année de mise en place de la gratuité, n'ont pas compensé le coût de la mesure en matière de moyens supplémentaires nécessaires pour répondre à la demande de déplacements générée par la gratuité. Le bilan ainsi calculé sur la période 2009-2011 aboutit à un coût supplémentaire de plus d'un million € :

Tableau gains-coûts de la gratuité pour le réseau d'Aubagne

Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile	Coûts supplémentaires (période 2009-2011)		Économies	
	Moyens supplémentaires : cellules de comptage, 9 véhicules en plus soit + 12 % d'heures de conduite (10 conducteurs en équivalent temps plein) et + 15 % de kilomètres	920 K€	Suppression de la billettique	160 K€
Recettes compensées : 710 K€ tandis que l'AOM contribuait déjà à hauteur de 470 K€	240 K€	Agence commerciale mutualisée avec le Conseil Général	10 K€	
Campagne d'information, animation, sensibilisation	114 K€	Suppression de 2 postes d'hôtesse	60 K€	
Total coûts supplémentaires	- 1 274 K€	Total économisé	+ 230 K€	

Source : Monographie en annexes

Toutefois, l'exercice est difficile à objectiver car les AOM ayant le choix de la gratuité ont rarement réalisé un tel exercice que ce soit avant ou après la mise en place de la gratuité.

Les impacts fiscaux et contractuels de la gratuité³⁹

Pour les réseaux ayant fait le choix de la délégation de service public (DSP), mode de gestion retenu dans une majorité de réseaux urbains, l'absence de recettes tarifaires pose la question du risque commercial porté par le délégataire. Comment maintenir ce risque en gratuité ?

De même, comment réduire l'impact fiscal du passage en gratuité ? Sur le plan fiscal, deux possibilités sont offertes : l'AOM fait le choix de conserver les recettes tarifaires et est, à ce titre, exploitant fiscal du service de transport ou alors, elle laisse les recettes à son délégataire qui sera exploitant fiscal. La gratuité et donc l'absence de recettes tarifaires soumises à TVA rend impossible la récupération de TVA dans le premier cas et limite, ainsi, le champ des possibles pour l'AOM.

Les mesures mises en place par les agglomérations en gratuité

Le mécanisme contractuel pour maintenir le risque commercial

En l'absence de recettes tarifaires, inhérente à la gratuité, les agglomérations ont généralement fait le choix :

- du marché public : il s'agit principalement des petits réseaux dont les enjeux financiers de la gratuité et de récupération de TVA sont moindres (Bernay, par exemple) ;
- de la contribution financière forfaitaire (CFF) pour les réseaux ayant fait le choix de la DSP : dans ce cadre, l'AOM se substitue aux usagers en versant à son délégataire des recettes « valorisées » ou « compensées ». Ces dernières sont calculées sur la base de la fréquentation réelle observée sur le réseau, multipliée par une recette moyenne au voyage fixée au contrat. Le risque commercial, en gratuité, est donc lié à un objectif de fréquentation. La mesure initiale de la fréquentation est essentielle pour calibrer les clauses du contrat. Une attention particulière doit ainsi être portée à connaissance des réseaux qui, avant la mise en place de la gratuité, calculaient la fréquentation aux moyens de clés de mobilité. Ces dernières sont souvent surévaluées et non représentatives de la fréquentation réellement constatée.

Si le réseau, qui envisage la gratuité, ne dispose pas de système billettique, il pourrait être intéressant d'anticiper la mise en place de cellules de comptage à bord des véhicules pour fiabiliser la mesure de fréquentation au préalable. Par ailleurs, le suivi de la fréquentation au quotidien est également important car il conditionnera la rémunération du délégataire indexée sur le nombre de voyages réalisés sur le réseau.

Que le réseau ayant fait le choix de la gratuité disposait ou non d'un système billettique, aucun n'a fait le choix de le conserver ou de mettre en place une billettique légère pour continuer à suivre la fréquentation et les origines-destinations des usagers permettant de calibrer les moyens en exploitation⁴⁰.

Les choix fiscaux⁴¹

L'un des enjeux du passage en gratuité est de limiter son impact fiscal. Si, pour certains réseaux de taille modeste, cet enjeu peut être limité au regard de la nature des investissements nécessaires, l'approche est différente pour les réseaux de taille plus importante.

Pour les réseaux qui ont fait le choix du marché public, l'absence de recettes assujetties ne leur permet pas récupérer la TVA par voie fiscale. Au besoin, ils peuvent opter pour le FCTVA.

39. Voir l'analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA - ADEXEL/GART.

40. Il est à noter que la région Centre-Val de Loire a choisi une billettique légère pour le suivi de la fréquentation de ses services de transport scolaire gratuits.

41. Pour tous compléments, voir l'analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA - ADEXEL/GART.

Pour optimiser la récupération de TVA et notamment celle sur les investissements, les réseaux gratuits tels que Châteauroux, Dunkerque ou Niort, par exemple, ont fait le choix de la contribution financière forfaitaire. Si l'exploitant fiscal est le délégataire, en tant que propriétaire des recettes du service de transport (soit les recettes « compensées » ou « valorisées » car gratuité), l'AOM peut récupérer la TVA dans le cadre de la mise à disposition de biens auprès de son délégataire. Elle ne pourra pas, en revanche, récupérer la TVA sur les recettes « compensées ». Cette non-récupération n'est pas spécifique à la situation de gratuité, elle est la conséquence du type de contrat retenu, à savoir la contribution financière forfaitaire.

Le montage est généralement le suivant :

- la mise en place d'une redevance de mise à disposition des biens : en contrepartie des biens que l'AOM met à disposition de son délégataire, ce dernier s'acquitte d'une redevance qui est assujettie à la TVA à un taux de 20 %. L'AOM perçoit donc des recettes assujetties au titre de son activité de mise à disposition et peut donc récupérer la TVA sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à cette activité ;
- les recettes « valorisées » ou « compensées » : ces dernières sont versées par l'AOM au délégataire afin de compenser l'absence de recettes tarifaires. Elles constituent ainsi une subvention « complément de prix » soumise à une TVA de 10 % que la collectivité ne pourra pas récupérer. À titre d'exemple, cela génère une perte de 155 500 € par an pour Niort dont le montant annuel de recettes « compensées » s'élève à 1 550 000 € HT. Le poids de ces recettes « valorisées » ou « compensées » dans les recettes totales du délégataire doit être au minimum de 10 % ;
- la contribution financière forfaitaire : calculée sur la base du différentiel entre les charges et les recettes prévisionnelles, cette dernière ne constitue pas un « complément de prix » puisqu'elle n'est pas la contrepartie d'une prestation de service. Elle n'est donc pas soumise à TVA et est versée hors taxe au délégataire.

Les ressources mobilisées pour financer la gratuité

Sachant que les principales ressources de financement des réseaux de transport urbain sont le versement transport et la participation des collectivités locales, les agglomérations ayant fait le choix de la gratuité ont ainsi procédé, dans certains cas conjointement, à :

- l'augmentation du versement transport, sous réserve que l'agglomération bénéficie encore de marges de manœuvre sur son taux ;
- la hausse de la contribution directe de l'AOM, soit en instaurant un abondement du budget principal au budget annexe transport, soit en augmentant la participation du budget principal précédemment existante ;
- voire par un engagement de l'AOM et de son délégataire à baisser les charges d'exploitation des services.

Il est relevé des situations bien distinctes l'année « pré-gratuité » puisque :

- pour certains territoires, le versement transport couvre la totalité du coût du service : Niort, Châteauroux ;
- d'autres bénéficient d'un VT contributif mais le recours au budget général est nécessaire : Dunkerque ;
- des territoires où le budget principal participe fortement car le versement transport est peu contributif : Aubagne ou Neuves-Maisons.

Il convient d'ajouter que, parmi les agglomérations de moins de 20 000 habitants, la très grande majorité a fait le choix de ne pas instaurer le versement transport

et de financer leur réseau via le leur budget principal⁴².

Cette disparité de situations « pré-gratuité » illustre que le versement transport est un facteur important dans le choix de la gratuité mais sans pour autant être prédominant. Les marges de manœuvre financières de la collectivité, sur son budget propre, sont également un critère de ce choix.

Tableau illustrant l'évolution du versement transport et de la participation du budget principal depuis l'année précédant la gratuité et les six années suivantes

		Évolution du versement transport et de la participation du budget principal au budget annexe transport						
		N-1	Année de la gratuité	N + 1	N + 2	N + 3	N + 4	N + 5
Communauté urbaine de Dunkerque	Produit du VT	27 788 000 €	27 550 000 €	28 000 000 €				
	Taux de VT	1,55 %	1,55 %	1,55 %				
	Participation du budget principal	11 323 000 €	13 438 000 €	22 459 000 €				
Communauté d'agglomération du Niortais	Produit du VT	14 947 297 €	15 396 030 €	15 700 000 €				
	Taux de VT	1,05 %	1,05 %	1,05 %				
	Participation du budget principal	-	-	-				
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile	Produit du VT	3 229 292 €	4 122 111 €	8 888 539 €	10 518 193 €	10 662 430 €	11 472 749 €	10 769 014 €
	Taux de VT	0,60 %	1,05 %	1,80 %	1,80 %	1,80 %	1,80 %	1,80 %
	Participation du budget principal	6 515 891 €	8 084 117 €	3 963 486 €	6 484 655 €	5 095 767 €	4 281 220 €	6 444 654 €
Châteauroux Métropole	Produit du VT	2 655 448 €	2 419 448 €	3 419 448 €	3 648 777 €	3 677 195 €	3 889 331 €	3 245 496 €
	Taux de VT	0,55 %	0,55 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %
	Participation du budget principal	-	-	-	-	-	-	-
Communauté d'agglomération du Libournais	Produit du VT	nc	nc	nc	nc	1 846 121 €	2 216 694 €	2 670 452 €
	Taux de VT	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,60 %
	Participation du budget principal	nc	nc	nc	nc	-	-	-
Communauté de communes Moselle et Madon	Produit du VT	352 282 €	377 337 €	422 310 €	444 780 €	414 247 €	416 312 €	421 742 €
	Taux de VT	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %
	Participation du budget principal	361 000 €	472 000 €	511 000 €	602 000 €	658 000 €	838 000 €	1 119 000 €

Sources : Synthèse des données techniques et économiques renseignées par les correspondants des agglomérations rencontrées

42. Réseaux sans VT : sur les 30 réseaux gratuits (totale ou partielle), moins d'1/3 ne prélèvent pas de VT. Seul le territoire de Vitré Communauté se distingue avec une population de 81 941 hab. (INSEE 2018).

Nota : pour Libourne, les données n'ont pas pu être communiquées pour la situation avant la prise de compétence par la communauté d'agglomération intervenue en 2012.

L'analyse de l'évolution de la part du VT dans le temps apporte des compléments d'informations pour illustrer la stratégie de la collectivité :

- la communauté urbaine de Dunkerque a fait le choix d'assumer le coût de la gratuité par l'intermédiaire de son budget principal. En effet, la CUD n'a pas fait évoluer son taux de VT maintenu à 1,55 %, taux fixé pour financer le projet Dk'Plus de Mobilité. C'est par un arbitrage budgétaire et politique en abandonnant un projet d'arena que l'agglomération a dégagé des marges de manœuvre pour financer la gratuité ;
- à Châteauroux Métropole, le versement transport était suffisant pour financer le coût de la gratuité à sa mise en place. Néanmoins, le choix a été fait d'augmenter le taux de 0,05 point pour le porter au taux plafond de 0,60 % dès 2002. À compter de 2008, en raison de la reprise par l'AOM des services scolaires auparavant gérés par le Département, le VT n'a plus suffi et une participation de l'AOM au titre du budget principal a été nécessaire. Cette dernière a augmenté régulièrement au rythme d'une variation annuelle moyenne de 12 % entre 2008 et 2018 pour soutenir les développements d'offre et l'évolution du coût du réseau. Néanmoins, cette situation relève davantage de la vie d'un réseau de transport (extension du ressort territorial...) que d'une conséquence de la mise en place de la gratuité ;
- la communauté d'agglomération du Niortais fait office d'exception avec un rendement de VT suffisant et dynamique pour couvrir l'intégralité des charges du budget transport. En revanche, il convient de rappeler que l'agglomération avait fait le choix de réduire l'offre kilométrique de 15 %, lors du renouvellement du contrat entré en vigueur quelques mois avant l'instauration de la gratuité, pour compenser en partie les coûts à venir de la gratuité. Par la suite, la collectivité a décidé de réintroduire une partie de ces kilomètres sans que cela ne nécessite une augmentation du budget transport toujours intégralement financé par le VT ;
- sur la communauté d'agglomération du Libournais, le VT a été instauré dès 1992, avant la mise en œuvre de la gratuité décidée par la ville de Libourne au taux de 0,55 %. Le taux n'a été modifié qu'en juillet 2015, après la création de l'agglomération, et fixé à 0,60 %. Le produit du VT est suffisant pour financer le service de transport ;
- la communauté de communes Moselle et Madon a appliqué le taux de VT au taux plafond sur son territoire avant la mise en place de la gratuité. De même, la participation du budget principal au budget annexe transport avait aussi été mise en place avant la mesure de gratuité. Depuis, cet abondement a progressé au fil du temps mais tend à se stabiliser, ces dernières années, en raison d'un versement transport plus dynamique.

4

Quelle(s) gratuité(s)
à l'échelle régionale ?

En 2017⁴³, les nouvelles régions ont vu leurs compétences en matière de transport évoluer. À leurs prérogatives initiales d'organisation et de financement du transport public régional, ferroviaire et routier, sont venues s'ajouter les compétences transférées des départements en matière d'organisation et de financement des transports interurbain et scolaire. De plus, leur rôle de chef de file de l'intermodalité a été confirmé et renforcé.

À cette évolution de leur champ de compétences, s'est également ajoutée, pour certaines d'entre elles, la problématique de la fusion d'anciennes régions et donc de la nécessaire harmonisation de la politique de mobilité à l'échelle du nouveau territoire, notamment au niveau tarifaire.

Dans ce cadre, l'analyse de la problématique de la gratuité s'est portée sur les quatre régions métropolitaines suivantes :

Données de cadrage sur les régions métropolitaines investiguées

	Centre-Val de Loire	Hauts-de-France	Occitanie	Pays de la Loire
Population	2 582 522 hab.	6 023 336 hab.	5 903 190 hab.	3 787 411 hab.
Nombre de voyageurs transportés	TER - fer : 50 000/jour TET : 17 000/jour TER - routier et lignes interurbaines «RÉMI» : 24 000/jour	TER : 200 000/jour	TER : 22 millions/an (66 000/jour)	TER - fer : 17 millions/an TER - routier : 49 millions/an Autres lignes routières : 13,8 millions/an
Nombre de scolaires inscrits transportés	114 000	230 000	150 000	147 000
Contribution de la région au prix du billet TER et autocar	70 %	77 %	75 %	73 %
Gratuité des transports scolaires ?	Instaurée en sept. 2017, frais d'inscription de 25 €/élève et/an, plafonnés à 50 €/famille. Coût pour la région : 12 M€/an	Maintenue dans les départements où elle était auparavant instaurée	Envisagée pour 2021 (partielle actuellement selon les départements)	Tarif unique à 110 €/élève et/an depuis la rentrée 2019 pour l'ensemble des départements ⁴⁴ . Gratuité pour le 3 ^e enfant transporté. Pour les élèves en RPI ⁴⁵ , le tarif est fixé à 55 €/élève.
Gratuité des autres transports régionaux ?	Non. Chéquier régional pour l'emploi gratuit en faveur des demandeurs d'emploi, pour un trajet simple, un jour défini dans tous les trains «RÉMI» et les cars «RÉMI»	Non envisagée Gratuité pour les étudiants boursiers, les détenteurs du Pass sécuriTER (forces de l'ordre).	Non envisagée 20 trajets gratuits valables 6 mois pour les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du RSA socle, sous conditions de ressources	Non envisagée
Budget transport 2019 (budget primitif)	429 M€ Fonctionnement : Dépenses : 353,5 M€ Recettes : 16,9 M€ Investissement : Dépenses : 75,6 M€ Recettes : 26 M€	1 101 M€ Fonctionnement : Dépenses : 841 M€ Recettes : 69,5 M€ Investissement : Dépenses : 260 M€, Recettes : 36 M€	735 M€ Fonctionnement : 315 M€ pour les TER et TET, 297 M€ pour les transports scolaires et interurbains Investissement : 123 M€ pour le transport ferroviaire dont 60 M€ pour le matériel	488 M€ Fonctionnement : 372 M€ dont 140 M€ pour le transport scolaire financé à hauteur de 120 M€ par la Région Investissement : 115,78 M€

Sources : Sites internet officiels des Régions concernées, DREAL / ORT, ARAFER

43. 1^{er} janvier pour les lignes de transport interurbain et 1^{er} septembre pour les transports scolaires.

44. Avec une évolution progressive pluriannuelle pour atteindre ce tarif en Mayenne.

45. Regroupement Pédagogique Intercommunal.

Quelle(s) gratuité(s) à l'échelle régionale ?

4¹

Tarifcation et gratuité, les priorités des régions consultées

La question de la gratuité se pose différemment selon les régions et les publics. Elle est davantage réfléchie pour les transports scolaires. Pour les transports ferroviaires et routiers, notamment dans les nouvelles régions, le travail porte principalement sur l'harmonisation des pratiques tarifaires héritées des départements.

La prise en compte de la gratuité dans les priorités des régions consultées

	Centre-Val de Loire	Hauts-de-France	Occitanie	Pays de la Loire
Transport scolaire	La gratuité, engagement de campagne du Président, est en vigueur depuis septembre 2017	La mise en place de la gratuité des transports scolaires a été annoncée par l'exécutif pour une mise en œuvre en septembre 2020	La gratuité est un engagement de l'exécutif et est prévue pour 2021	La région a fait le choix d'une harmonisation des tarifications scolaires avec un tarif unique à la rentrée 2019
Transport ferroviaire et routier	La gratuité généralisée n'est pas envisagée actuellement. Une harmonisation des tarifs ferroviaires et routiers a été mise en place depuis mai 2019.	La gratuité généralisée n'est pas envisagée actuellement. La grille tarifaire régionale train a été redéfinie et est effective depuis avril pour les occasionnels et juillet 2019 pour les abonnés. Pour les cars interurbains, une harmonisation de la gamme tarifaire sera appliquée progressivement à partir de 2020.	La gratuité généralisée n'est pas envisagée actuellement. L'harmonisation de la tarification ferroviaire est intervenue en mai 2018. Celle des lignes routières est en cours.	Une nouvelle gamme tarifaire ferroviaire a été mise en place en 2018. Une étude est en cours sur l'harmonisation tarifaire sur les lignes routières.

4²

La question de la gratuité du transport scolaire

Si certaines régions font le choix de la gratuité du transport scolaire, ce dernier n'est, en réalité, pas totalement gratuit puisque des frais d'inscription ou de dossier peuvent être mis en place, permettant de limiter les inscriptions « de confort ». En effet, certaines familles s'inscrivent au service alors que leurs enfants ne l'utilisent pas ou peu, ce qui peut conduire à une surévaluation du besoin en matière de moyens alloués.

D'autres décident de tarifier les transports scolaires, dont certaines en référence au seuil de 10 % du coût du service fixé par l'administration fiscale pour la récupération de TVA.

La gratuité et le transport scolaire : le point de vue des régions consultées

Centre-Val de Loire	La mise en place de la gratuité du transport scolaire résulte de la volonté politique d'améliorer le pouvoir d'achat des familles et de rééquilibrer l'égalité d'accès au transport public pour les familles en zones rurales. Ces dernières n'ont, en général, pas d'autres choix pour leurs enfants que les transports scolaires, avec les contraintes de temps de parcours notamment, contrairement aux familles des zones plus denses. Cette gratuité du transport permet plus globalement de répondre à des enjeux d'aménagement du territoire. Du fait de la gratuité, la région ne peut pas récupérer la TVA sur le transport scolaire. Ce risque a été calculé et est assumé par la région.
Hauts-de-France	La mise en place de la gratuité des transports scolaires organisés par la Région a été annoncée par l'exécutif dans la presse, pour septembre 2020. Cette gratuité a été chiffrée à 4,3 millions €.
Occitanie	La gratuité est prévue pour 2021, mais interroge encore sur le coût de la mesure, et le niveau de participation des familles au coût du transport scolaire (effet de seuil pour minimiser les inscriptions de confort).
Pays de Loire	Le coût de la gratuité du transport scolaire a été évalué à 35 millions € (perte de recettes et non récupération de TVA) et jugé impossible à prendre en charge avec le pacte financier de l'État (limitation des dépenses de fonctionnement). La question de la gratuité, au regard des évaluations économiques réalisées, n'est pas envisageable.

4³

La gratuité envisagée pour les autres usagers ?

La gratuité pour les usagers autres que scolaires n'est pas envisagée aujourd'hui en raison de :

- la volonté des régions de ne pas se priver des recettes tarifaires dans un contexte⁴⁶ où elles ne disposent pas d'une ressource affectée au financement de la mobilité tel que le versement transport pour les réseaux urbains ;
- la nécessité de maîtriser les dépenses de fonctionnement telles qu'elles s'y sont engagées dans le pacte financier avec l'État ;
- leurs craintes des impacts de la fréquentation supplémentaire, des difficultés du réseau à l'absorber et des moyens supplémentaires à mettre en place pour y répondre.

La gratuité et le transport régional : les questionnements des régions consultées

Centre-Val de Loire	L'harmonisation tarifaire des anciennes tarifications départementales et régionale et sa multimodalité pour établir des passerelles route-fer : une nouvelle grille tarifaire multimodale vient juste d'être instaurée début mai 2019. La préservation de la capacité de financement du système de transport : il faut intégrer en Région Centre-Val de Loire un montant de recettes significatif renforcé depuis la prise en charge des trains Intercités. La Région n'a pas de ressource spécifique. Aujourd'hui, une gratuité est seulement instaurée pour les demandeurs d'emploi, sous la forme d'un chèque (équivalent à 20 trajets/an), uniquement sur les trains et cars de la Région Centre-Val de Loire. Des réductions tarifaires significatives sont par ailleurs accordées à certaines catégories de bénéficiaires : les jeunes, les seniors, les touristes et les abonnements PASS.
----------------------------	--

46. Pour les régions hors Île-de-France.

Quelle(s) gratuité(s) à l'échelle régionale ?

Hauts-de-France	La gratuité généralisée représente un risque de sous-capacité du réseau notamment ferroviaire déjà en limite de saturation sur les nœuds de réseau (nécessité d'investissements lourds non faisables à court terme). L'harmonisation tarifaire entre les deux anciennes régions a été complètement déployée en juillet 2019. La gratuité du TER est octroyée au étudiants boursiers et aux détenteurs du Pass SécuriTER (forces de l'ordre).
Occitanie	L'extension de la gratuité pour l'ensemble des services de transport régional présenterait le risque de mobiliser des ressources financières supplémentaires pour la gratuité, au détriment de l'évolution de l'offre de transport.
Pays de Loire	La région n'a pas fait le choix de la gratuité. Une nouvelle gamme tarifaire pour le TER a été mise en place en 2018 dans une approche plus efficace et équilibrée entre les voyageurs occasionnels et les abonnés. Une étude est en cours pour harmoniser les tarifs des lignes routières régionales.

4⁴

Les impacts du choix de la gratuité sur les autres réseaux de transport

Le choix de la gratuité a des conséquences au-delà du seul réseau concerné. Tout d'abord, il pose la question de l'équité territoriale de traitement des usagers du transport public. Par ailleurs, la gratuité des transports urbains peut créer des difficultés de mise en œuvre de l'intermodalité avec les transports régionaux. Cette question est d'autant plus prégnante pour les réseaux d'envergure métropolitaine : il serait difficile de répondre à la fréquentation induite par la gratuité avec les moyens déployés aujourd'hui, tandis que l'ajout de moyens supplémentaires serait difficilement soutenable financièrement.

À l'inverse, la gratuité du transport scolaire régional peut réinterroger les choix tarifaires des AOM urbaines. Est-ce compréhensible pour les familles de s'acquitter du coût du transport scolaire si celui-ci est de compétence urbaine (élèves domiciliés et scolarisés dans le ressort territorial d'une AOM) mais gratuit lorsqu'il relève de la compétence régionale (élèves domiciliés ou scolarisés hors du ressort territorial d'une AOM) ?

L'impact du choix de la gratuité sur les autres réseaux de transport : les questionnements des régions consultées

Centre-Val de Loire	Maintien de la gratuité scolaire sur l'ensemble du trajet scolaire train TER + réseau urbain si nécessité d'usage pour atteindre l'établissement. Incitation à l'élargissement du transport scolaire gratuit sur plusieurs réseaux urbains de la Région (2 réseaux urbains y sont engagés, Tours et Orléans y réfléchissent). Aujourd'hui, il n'y a pas de point spécifique d'articulation avec les réseaux urbains gratuits (Châteaudun, Châteauroux).
Hauts-de-France	La mise en place de la gratuité totale par la communauté urbaine de Dunkerque a créé un effet de vases communicants entre les réseaux urbains puisque le SITAC de Calais instaurera la gratuité à compter du 1 ^{er} janvier 2020. Sur le périmètre dunkerquois, le dispositif d'intégration tarifaire avec le réseau TER est resté payant. En conséquence, un report du trafic TER vers le bus gratuit a été constaté, mais ce report reste peu significatif. La gratuité a forcément un impact régional sur les dispositifs d'intégration tarifaire qui sont donc remis en cause ou adaptés en conséquence comme cela a été le cas pour Dunkerque.

Occitanie	La gratuité telle qu'elle est pratiquée par les réseaux de transport urbain en France, avec l'absence de systèmes de billettique, est un frein à la multi-modalité et l'intégration tarifaire avec le réseau régional. Elle interroge également sur l'intégration des systèmes de transport urbains et régionaux, le dimensionnement de l'offre à l'échelle régionale, et la connaissance des usages et des usagers à l'échelle régionale et/ou du bassin de vie.
Pays de Loire	Les enjeux ne sont pas importants en région Pays de la Loire, car il s'agit de petits réseaux urbains gratuits seulement. En revanche, ce serait différent pour un réseau urbain de grande envergure car cela générerait un risque de dégradation de la qualité de service. Par exemple, si le réseau de Nantes est gratuit, cela risque de générer une demande de déplacements importante sur le réseau TER impossible à assumer avec les moyens existants. La dégradation des conditions de transport est moins acceptée dans les transports interurbains que dans l'urbain.

4⁵

À la Réunion, un préalable : mettre en place les conditions d'un débat public serein

Dans un territoire où 42 % de la population vit sous le seuil de pauvreté et où les transports représentent le deuxième poste de dépenses, la question de la gratuité des transports peut se poser de manière aigüe, d'autant que ce territoire est contraint, classé au patrimoine mondial de l'humanité avec une concentration urbaine vers le littoral et par conséquent une congestion routière subie quotidiennement par les Réunionnais.

Cette question doit, cependant, être abordée de manière globale, en associant l'ensemble des acteurs du territoire pour assurer une réponse collective cohérente aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux locaux. Ceci suppose un réel exercice de pédagogie et d'interactivité avec la population. Avant de parler de gratuité des transports dans une approche binaire « pour ou contre », il convient d'expliquer et de faire connaître les conditions actuelles d'organisation, de gestion et de financement des différentes composantes du transport public sur l'île. Cela amènerait ainsi, progressivement, la mise en place d'un processus de partage des enjeux et des objectifs possibles pour les transports publics réunionnais. En outre, les transports publics réunionnais connaissent une révolution avec la prise en compte de l'intermodalité, du développement des modes doux, du covoiturage et de la mise en œuvre du projet RunRail, le premier réseau ferré de l'île (à terme 150 km) qui entre en phase opérationnelle. La tarification solidaire ou la gratuité devront nécessairement s'inscrire dans une logique intermodale.

Dans ce cadre, la gratuité peut être un sujet à aborder mais pas de manière isolée sans identification et compréhension des mécanismes d'évaluation et de décision, et sans transparence sur leur contenu.

4⁶

Quels enseignements tirer ?

La gratuité peut être décidée pour le transport scolaire selon des motivations et objectifs propres à chaque région. Cela étant, lorsqu'elle est instaurée à l'échelle régionale, la gratuité mise en place peut s'accompagner de frais d'inscription pour les familles de manière à réduire les inscriptions « de confort » mais aussi pour récupérer la TVA sur les dépenses de transports scolaires.

En revanche, pour les transports ferroviaires et routiers, la gratuité n'est pas envisagée. Le principal objectif étant, avant tout, pour les régions étudiées, l'harmonisation et la simplification de la grille tarifaire. Pour l'heure, les régions estiment qu'elles ne sont pas en mesure de se substituer aux usagers, dans un contexte où elles ne disposent pas de ressource dédiée (à l'instar des autorités organisatrices de la mobilité urbaines) et qu'elles sont tenues de respecter les engagements budgétaires imposés par le pacte financier État-collectivités. Par ailleurs, les régions ont exprimé des craintes s'agissant des impacts potentiels d'une fréquentation supplémentaire générée par la gratuité que les réseaux ferroviaires ne pourraient pas absorber et qui nécessiterait des investissements non tenables financièrement sur le court terme.

Enfin, les choix tarifaires faits par les régions ou les autorités organisatrices de la mobilité urbaines (gratuité du transport scolaire à l'échelle régionale, gratuité totale des transports publics urbains notamment), posent différentes questions tant sur le plan de l'équité territoriale, que sur l'intermodalité tarifaire entre réseaux urbains et régionaux, ou sur le dimensionnement même des réseaux en cas de fréquentation supplémentaire induite par la gratuité.

5

**Quels autres choix
tarifaires pour favoriser
l'accessibilité et
l'attractivité des réseaux ?**

Si la gratuité est une mesure pour favoriser l'attractivité des réseaux de transport public, d'autres choix tarifaires ont été mis en œuvre pour tendre vers ce même objectif. Ces derniers résultent de la recherche d'un équilibre entre la volonté de permettre un accès satisfaisant au réseau pour tous ainsi qu'un niveau de contribution économique de l'usager plus juste.

Trois dispositifs ont été retenus :

- la mise en œuvre d'une tarification solidaire avec les exemples de Chambéry Métropole (depuis septembre 2012), du SMTC de l'agglomération clermontoise (depuis juillet 2015), du SMTC de l'agglomération grenobloise (depuis septembre 2009) et de Nantes Métropole (depuis janvier 2016) ;
- le choix d'une tarification basse pour la communauté d'agglomération du Beauvaisis depuis 2015, mais aussi Durance Luberon Verdon Agglomération qui, après une phase de gratuité, a également fait ce choix à compter du 6 juillet 2019 ;
- la création d'un compte mobilité, en septembre 2018, puis une baisse tarifaire, à partir du 1^{er} juillet 2019, par Mulhouse Alsace Agglomération.

Les exemples présentés n'ont pas la prétention d'offrir une analyse approfondie de ces dispositifs mais permettent de partager, à travers le témoignage d'élus, les motivations recherchées, les bénéfices retirés, leurs clés de succès et leurs limites.

5¹

Présentation des dispositifs mis en place

5¹A

Le passage de la tarification sociale à la tarification solidaire

Pour certains territoires, la mise en place d'une tarification sociale, prenant en compte le revenu et/ou le statut de l'usager, ne suffisait plus pour répondre aux enjeux d'équité sociale sur le territoire. Le développement de la tarification solidaire est donc une conséquence de la volonté politique de prendre en compte le revenu de l'ensemble du foyer et non plus le statut ou le revenu de l'usager comme clé d'accès au service. L'objectif est d'inscrire cet accès au réseau de transport :

- dans une logique plus équitable permettant à certaines catégories de bénéficiaires exclues des tarifications sociales (travailleurs précaires, familles monoparentales...) d'entrer dans le dispositif d'aides tarifaires ;
- dans une logique plus redistributive, offrant à chaque usager la possibilité de contribuer au financement du service selon sa capacité contributive.

Les motivations des élus des territoires retenus s'inscrivent clairement dans ces préoccupations, parfois enrichies de motivations liées à l'équité territoriale⁴⁷ ou

47. Sur le territoire de l'agglomération clermontoise, à ces enjeux, s'ajoute celui de l'harmonisation des multiples aides octroyées par chacune des communes sur des critères d'éligibilité statutaire qui conduisaient parfois à proposer de la gratuité totale pour certains ayants droits sur certaines communes.

encore de simplification et de lisibilité de la gamme tarifaire⁴⁸.

Ainsi, la tarification solidaire peut prendre différentes formes :

- sur le territoire clermontois, trois niveaux de réduction sont appliqués à l'abonnement mensuel plein tarif. Les niveaux de réduction correspondent, respectivement, aux trois tranches de quotient familial déterminées en référence aux minima sociaux, seuil de pauvreté et SMIC net. Le seuil maximal a été relevé, à partir du 1^{er} juillet 2019, pour intégrer une personne seule ayant un revenu jusqu'à 1,3 fois le SMIC ;
- à Chambéry, la tarification solidaire est aussi basée sur trois niveaux de réduction mais appliqués sur l'abonnement annuel plein tarif. Le seuil le plus élevé a été fixé (en 2014) pour prendre en compte les personnes seules avec un revenu jusqu'à 1,15 SMIC. Il est envisagé prochainement de revoir l'ensemble des seuils pour prendre en compte les évolutions des prestations sociales, des minima sociaux et de l'évolution du SMIC horaire ;
- sur le territoire grenoblois, la grille de tarification solidaire est basée sur quatre niveaux de réduction par rapport aux abonnements plein tarif mensuel, en référence aux minima sociaux, seuil de pauvreté et SMIC net. Le dernier seuil permet d'intégrer une personne seule gagnant le SMIC ;
- sur le territoire nantais, trois niveaux de réduction sont appliqués par rapport à l'abonnement annuel plein tarif correspondant respectivement aux trois tranches de quotient familial fixées en référence aux minima sociaux, seuil de pauvreté et SMIC net. Le dernier seuil permet d'intégrer une personne seule touchant un salaire égal au SMIC.

Pour ces AOM, le choix de la tarification solidaire n'a pas été opposé à une autre alternative tarifaire ou de gratuité. En revanche, comme tout système tarifaire, il est régulièrement réinterrogé dans une perspective d'amélioration continue.

Des réflexions sont en cours au sein du SMTC de l'agglomération grenobloise pour mieux prendre en compte la notion d'individu, ses ressources réelles ainsi que le poids de ses autres charges (comme par exemple, le logement). La gratuité a toujours été présente dans la réflexion des politiques de l'agglomération, que ce soit pour supprimer des poches de gratuité liées à des statuts ou débattre de l'opportunité d'offrir la gratuité aux jeunes de 18 à 25 ans ou aux bénéficiaires du premier seuil de quotient familial (2,50 € actuellement).

La gratuité s'est également invitée dans les réflexions de l'agglomération nantaise. En juin 2019, l'actuelle présidente a affiché son intention de mettre en place, dans la prochaine mandature, la gratuité des transports publics le week-end combinée à une baisse de 20 % environ du tarif pour tous les abonnés. Ce choix de gratuité le week-end est motivé par :

- la volonté de répondre aux aspirations des citoyens de bénéficier d'un pouvoir d'achat accru ;
- le souhait de redynamiser l'activité commerciale du centre-ville qui a beaucoup souffert depuis plus d'un an des différents mouvements sociaux (loi Travail, aéroport de Notre-Dame-des-Landes, gilets jaunes...), lesquels ont fortement impacté la fréquentation et la consommation le week-end ;
- le souhait d'offrir des conditions de mobilité durable pour accéder aux événements commerciaux, culturels, sportifs du week-end ;
- la volonté de favoriser le report modal en faisant découvrir le réseau à de nouveaux usagers qui ne l'utilisent pas en semaine ;

48. La politique de tarification solidaire a été mise en œuvre en 2009 sur le territoire du Syndicat Mixte des Transports en commun de l'agglomération grenobloise et révisée en 2014 pour la rendre plus simple (procédure d'accès simplifiée) et lisible mais aussi supprimer les derniers tarifs sociaux basés sur des critères de statut.

- une réserve de capacité des véhicules le week-end permettant d'accueillir de nouveaux usagers.

Cette mesure est évaluée à 15 millions € soit 20 % de la recette actuelle. La baisse des 20 % sur les abonnements est directement liée à la gratuité le week-end afin de compenser la perte de valeur d'environ 1/5 des abonnements. Ce projet de gratuité le week-end n'est pas une étape vers une gratuité élargie car, selon l'AOM, cette dernière ne serait pas soutenable pour la métropole, impliquant la perte de 70 millions € de recettes.

5¹B

La politique de bas tarifs : un levier d'accessibilité tarifaire du réseau pour tous, au-delà du seul champ social

La politique de bas tarifs est modulable en fonction des contextes territoriaux, des titres ou des usagers que l'on souhaite soutenir ou de manière totalement indifférenciée avec le maintien d'une tarification sociale. Différentes configurations sont rencontrées.

L'exemple de Beauvais

Depuis 2015, afin de rendre son réseau plus attractif, la communauté d'agglomération du Beauvaisis a fait le choix de combiner des tarifs bas et des gratuités, selon la catégorie de bénéficiaires, à savoir :

- des titres payants déclinés en plusieurs catégories :
 - un titre à la journée à 1 € (ou 5 tickets journée à 5 €) ;
 - un titre 10 voyages à 6 € (0,60 €/voyage) ;
 - des abonnements mensuels tout public à 16 € et jeunes de 18-25 ans à 8 € ;
 - un abonnement mensuel juxtaposé à un abonnement TER à 8 € soit 50 % de réduction consentie par l'AOM.
- des titres gratuits avec des critères d'éligibilité liés :
 - à l'âge : jeunes de moins de 18 ans et seniors de plus de 60 ans ;
 - au statut : demandeurs d'emploi et personnes en invalidité de plus de 80 %.
- et d'autres titres spécifiques tels que le ticket navette aéroport 48h à 4 € ou le ticket TAD à 2 € l'aller simple et 3,5 € l'aller-retour.

L'exemple de Manosque

Afin de booster la fréquentation de son réseau de transport jugée trop faible, la ville de Manosque a fait le choix de la gratuité en 2010. En 2013, est créée Durance Luberon Verdon Agglomération (DLVA), réunissant 25 communes autour de Manosque, qui reprend à son compte la compétence transport sur l'ensemble des communes de son territoire. Son réseau réunit donc le transport urbain de la Ville de Manosque, celui de Gréoux-les-Bains (transport collectif pendant la saison thermale) et les transports interurbains précédemment gérés par les départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Var. Si les réseaux de Manosque et Gréoux ainsi que le transport scolaire étaient gratuits, la desserte des territoires périurbains restait payante.

Jusqu'en 2019, dans l'attente de l'échéance des différents contrats, chaque réseau de transport a conservé son fonctionnement d'origine. Cependant, ces réseaux,

hérités et vieillissants, peinent à être attractifs et à répondre aux besoins de déplacements d'autres publics (par exemple, les actifs, les occasionnels non captifs...). Le suivi de la fréquentation était réalisé manuellement par les conducteurs, et ne permettait pas de connaître le profil des usagers et leurs habitudes de déplacements. L'offre périurbaine scolaire faisait l'objet de nombreuses inscriptions de « confort », générant des difficultés de dimensionnement des moyens à mettre en place.

Les enjeux de modernisation, de qualité de service et d'évolution de l'image du réseau pour attirer des actifs militent pour le développement d'un réseau modernisé et performant.

Ainsi, pour répondre à ces enjeux et dans l'optique de la préparation de l'appel d'offres pour la délégation d'un réseau communautaire unifié, l'AOM s'est interrogée sur la possibilité de faire contribuer les usagers aux côtés de sa participation et de celle des employeurs au travers du VT. Afin d'enrichir la réflexion, une enquête de satisfaction a été menée auprès des usagers. Le tarif n'est pas identifié comme une attente prioritaire alors que la fiabilité et le confort arrivent en première position. En effet, quatre usagers sur cinq sont prêts à accepter de payer pour utiliser les transports publics pour autant que le prix reste raisonnable.

Après plus de deux ans de travail, en janvier 2019, les élus ont voté la fin de la gratuité et la mise en place d'une tarification très attractive (ticket unitaire tout public à 1 €, titre annuel à 30 € réservé aux habitants du ressort territorial), identique sur l'ensemble des communes à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle DSP au 6 juillet 2019. Une large campagne de communication est développée et des agents sont déployés sur le terrain pour accompagner cette transition.

Parallèlement, DLVA a réorganisé son réseau pour satisfaire les voyageurs : trajets efficaces, nouveaux véhicules, augmentation des dessertes en heure de pointe, élargissement de la période de validité des abonnements scolaires, possibilité accrue de correspondances entre les lignes périurbaines, urbaines et régionales...

Elle se dote d'outils performants indispensables pour répondre aux attentes des habitants en terme de qualité de service : système d'aide à l'exploitation, billettique sans contact, E-boutique, enquêtes de satisfaction régulières, nouveau site internet, refonte de la communication... Côté énergie, dès 2021, onze véhicules GNV seront mis en service et la construction d'un nouveau dépôt dit « vertueux » sera achevée.

5¹C

Le compte mobilité de Mulhouse : un accès simplifié à l'offre de mobilité

Dans l'optique de rendre le réseau plus attractif, une solution innovante a été mise en place par Mulhouse Alsace Agglomération en septembre 2018 : le compte mobilité. Les objectifs principaux de cet outil sont l'accès de tous à l'ensemble des modes de transport et une réponse aux usagers qui peuvent avoir des déplacements réguliers mais de manière irrégulière.

Le principe du compte mobilité s'appuie sur une application pour smartphone permettant de créer un compte personnalisé qui ouvre un droit d'accès à plusieurs services dédiés (bus et tramway du réseau urbain, vélos en libre-service, autopartage, location, vélos longue durée, parkings) et de payer en fonction de ses

déplacements. Le post-paiement permet de s'affranchir de l'ensemble des tarifs de la grille tarifaire selon la « consommation de mobilité » réalisée dans le mois. Par ailleurs, cette application permet d'avoir accès à de l'information en temps réel sur l'ensemble des modes : horaires de passage des bus, disponibilité des vélos en libre-service ou des places de parking...

Le compte mobilité apporte une souplesse d'usage multimodal en amenant l'usager à ne pas se soucier de l'utilisation des différents modes et de son usage qu'il soit occasionnel ou plus régulier selon ses besoins. À terme, il est envisagé d'y intégrer les transports régionaux, les cars longue distance, les taxis ou les bornes de recharge électrique.

Le compte mobilité, couplé à une baisse des tarifs depuis le 1^{er} juillet 2019 et à une refonte du réseau à compter de septembre 2019, a pour objectif une hausse de la fréquentation et des recettes tarifaires de 15 % d'ici la fin du contrat actuel (2019-2024).

5²

Les clés de succès et limites des dispositifs mis en place

5²A

La tarification solidaire

Les entretiens avec les élus mettent en exergue les résultats probants liés à la mise en place des dispositifs de tarification solidaire :

- **Chambéry** : 7 500 bénéficiaires en 2016 soit 8 % de la population de l'agglomération et 46 % des abonnés annuels toutes gammes confondues, dont 64 % sur le seuil le plus bas (moins de 490 € de quotient familial) ;
- **Clermont-Ferrand** : 22 000 bénéficiaires en 2019 (14 500 en octobre 2015, quatre mois après son lancement), ce qui représente la moitié des abonnés commerciaux du réseau, sachant que le taux de pénétration actuel des personnes éligibles à la tarification solidaire est de 32 % (68 000 bénéficiaires potentiels). Il est à noter que leur taux de mobilité est identique à celui des abonnés de la gamme commerciale ;
- **Nantes** : 60 300 bénéficiaires en 2018, dont 56 % sont à moins de 350 € de quotient familial et donc bénéficiaires de la gratuité. Le taux de pénétration sur la population éligible au seuil de quotient familial est de 80 % sur les seuils les plus bas (moins de 500 €) et de 27 % sur le seuil le plus élevé (entre 501 et 600 € de quotient familial) ;
- **Grenoble** : 35 000 bénéficiaires en 2018 soit un taux de pénétration de 8 % de la population de l'agglomération et un taux de recours de 43 %. La part des bénéficiaires de la tarification solidaire représente 30 % de l'ensemble des abonnés.

La mise en place de la tarification solidaire a permis d'augmenter la part modale des personnes éligibles (élargies au foyer), notamment sur les seuils les plus bas.

Les facteurs de succès sont souvent liés, d'une part, au déploiement de campagnes de communication et de sensibilisation importantes, à l'exemple de Grenoble ou de Clermont-Ferrand, auprès des étudiants notamment, et d'autre part à la collaboration étroite avec les acteurs sociaux (travailleurs sociaux, CCAS, CROUS) dans le déploiement du dispositif et l'accompagnement des bénéficiaires.

Il est également intéressant d'identifier leurs profils et leurs comportements. À ce titre, le réseau de Nantes a réalisé une enquête téléphonique⁴⁹ un an après la mise en place du dispositif de tarification solidaire auprès des bénéficiaires, permettant les constats suivants :

- 89 % étaient déjà usagers du réseau en 2015, et 60 % d'entre eux utilisaient un titre social contre 40 % un titre commercial. Parmi ces usagers « commerciaux », 65 % étaient des abonnés (dont 35 % en formules illimitées) ;
- sur l'ensemble des bénéficiaires, 10 % étaient des nouveaux usagers du réseau (environ 5 000 personnes) ;
- environ 60 % des bénéficiaires ont emprunté le réseau à minima une fois par jour (dont 40 % plusieurs fois par jour).

En revanche, à Clermont-Ferrand, sur les 22 000 bénéficiaires de la tarification solidaire en 2019, 45 % d'entre eux, soit 10 000 personnes, sont de nouveaux abonnés mensuels qui étaient auparavant soit utilisateurs de titres à l'unité soit n'utilisaient pas le réseau. En effet, les titres sociaux étaient auparavant délivrés par les seules communes sur des critères d'éligibilité statutaires qui leur étaient propres (plus de 60 ans, chômeurs, jeunes), ce qui complexifiait la compréhension du dispositif à l'échelle de l'agglomération. La spécificité du cas de Clermont-Ferrand réside dans la captation significative de nouveaux abonnés liée à l'attractivité des nouveaux tarifs (entre 4,10 € et 20,80 € selon les seuils) même si l'AOM n'a pas décidé d'aller jusqu'à la gratuité pour le seuil de quotient familial le plus bas, comme pouvaient l'offrir certaines communes comme Chamalières.

L'antériorité d'une politique de tarification sociale et son niveau (importance ou non de la gratuité) conditionne ainsi le report modal lors de la mise en place d'un dispositif de tarification solidaire. La gratuité sur les seuils les plus bas n'est pas toujours un facteur d'induction de nouveaux usagers sur le réseau.

Selon les élus sollicités, les principales limites des dispositifs de tarification solidaire sont les suivantes :

- la tarification solidaire peut créer des iniquités tarifaires au moment des franchissements de seuils de quotient familial, en particulier pour le seuil le plus élevé : certains usagers basculent pour quelques euros dans la tarification commerciale. Ce constat est structurellement lié à la mise en place de seuils. Pour pallier cette difficulté, certaines agglomérations comme Quimper⁵⁰ ont créé une commission de recours pour évaluer individuellement et statuer sur les demandes d'usagers au regard de leur situation lorsque, à quelques euros près, il sont non éligibles à la tarification solidaire ;
- elle peut générer un possible manque de cohérence avec les politiques de tarification solidaire mises en œuvre sur les réseaux connexes : par exemple, à Clermont-Ferrand, le réseau Transdôme (géré par le Département du Puy-de-Dôme) a élaboré sa tarification scolaire en se basant sur neuf tranches de quotient familial, alors que celle du réseau urbain n'en compte que trois. Dans le cadre des réseaux qui ont mis en place la gratuité, on retrouve également ces mêmes constats de complexité tarifaire avec les réseaux limitrophes ;
- il est difficile d'objectiver les externalités (positives ou négatives) de la tarification

49. Enquête téléphonique réalisée auprès d'un panel de 441 bénéficiaires du 16 au 24 janvier 2017 auprès de 441 bénéficiaires-Iter, 2017.

50. <https://www.letelegramme.fr/local/finistere-sud/quimper/ville/bus-tarification-solidaire-des-juillet-30-04-2010-894186.php>

solidaire en absence d'évaluation du report modal et d'évolution du pouvoir d'achat des publics vulnérables. À Nantes par exemple, il a ainsi été effectué une enquête auprès des bénéficiaires un an après la mise en place mais elle concernait uniquement l'aspect mobilité.

5²B Le compte mobilité

Le compte mobilité ouvre des perspectives via le concept de post-paiement en permettant de simplifier et d'augmenter la mobilité sur le réseau et sur les autres services de mobilité intégrés au dispositif, voire même à favoriser le report modal. Le compte mobilité apporte une souplesse d'usage multimodal en amenant l'utilisateur à ne pas se préoccuper de l'utilisation des différents modes et de son usage, qu'il soit occasionnel ou plus régulier selon ses besoins. L'un des avantages est également la possibilité de capitaliser et d'analyser les métadonnées des usagers de manière fine, ce qui permettrait d'avoir de l'information précise (localisation, modalités, horaires) concernant la mobilité des usagers sur le réseau, mais également sur l'usage des autres modes associés (covoiturage, vélo en libre-service, autopartage) ainsi que le stationnement.

5³ Positionnement des élus consultés sur la gratuité

Pour les élus consultés, la tarification solidaire est un compromis acceptable qui a une vertu sociale très forte vis-à-vis des personnes précaires. Ainsi, leur positionnement par rapport à une évolution vers la gratuité de leur réseau est résumé de la manière suivante :

Positionnement des élus consultés
sur la gratuité

Réseaux	Positionnements des élus consultés sur la gratuité
Chambéry	La gratuité totale n'est pas soutenable pour garantir le financement des moyens alloués, en se privant de 4,4 millions € de recettes annuelles. La gratuité pourrait remettre en cause l'équilibre financier du Grand Chambéry qui, jusqu'à présent, n'abonde pas son budget annexe transport par une subvention d'équilibre de son budget principal. La priorité est donnée à l'investissement pour poursuivre le développement du réseau afin de le rendre performant (augmentation des fréquences, aménagements dédiés tels que des sites propres par exemple).
Clermont-Ferrand	La gratuité ne se pose pas comme une alternative à la mise en place de la tarification solidaire. La tarification solidaire se décline essentiellement dans le champ du social et/ou de solidarité pour favoriser la mobilité des personnes vulnérables et leur permettre de garder du lien social et vaincre l'isolement.
Grenoble	Une étude a été lancée en 2019 pour évaluer la pertinence de la gratuité, sachant que pour cette dernière, le manque à gagner financier est estimé à 38 millions €.

Nantes

En juin 2019, une annonce politique a été faite par l'actuelle Présidente de Nantes Métropole visant à mettre en place, dans la prochaine mandature, une gratuité partielle le week-end pour favoriser le report modal dans le centre-ville, combinée avec une baisse de 20 % environ des abonnements du réseau. Pour autant, la gratuité totale n'est pas envisageable.

Par ailleurs, à Mulhouse, la question de l'évolution du réseau vers la gratuité n'est pas d'actualité car l'agglomération ne peut pas se priver de 16 millions € de recettes (R/D à 25 %). La priorité de l'agglomération est, avant tout, d'investir sur le réseau tout en disposant de ressources suffisantes pour le renouvellement du matériel roulant, en privilégiant l'achat de véhicules GNV et la construction d'une unité de méthanisation (14 millions €) notamment. L'agglomération a, par ailleurs, mis en service en avril 2019, cinq bus électriques représentant un investissement d'environ 2,6 millions €.

5⁴ Conclusion

Présentées comme des pistes de réflexion, ces choix tarifaires permettent de proposer des dispositifs visant le même objectif que la gratuité totale à savoir, améliorer l'attractivité des réseaux de manière globale pour tous les habitants, comme c'est le cas pour les tarifications basses ou le compte mobilité, ou de manière plus ciblée, pour certains publics pour la tarification solidaire. Quel que soit le choix tarifaire retenu, c'est bien un objectif de report modal qui est unanimement recherché par l'ensemble des réseaux.

FOCUS EUROPÉEN : GRATUITÉ OU TARIFICATION BASSE : LE CAS DES VILLES JUMELLES D'HASSELT ET GENK

Hasselt et Genk sont deux villes belges de dimension et de population équivalentes situées à 20 km de distance. Genk n'a pas instauré la gratuité de ses transports mais a fait le choix d'une tarification basse à connotation sociale mise en œuvre au cours de l'année 2000. Le tableau ci-dessous regroupe des données favorisant la comparaison entre les deux réseaux :

Comparaison de données de base et ratios
entre les réseaux d'Hasselt et de Genk

	HASSELT	GENK
	Gratuité 1997	Tarif réduit 2000
Population (habitants)	67 000	67 000
	Ville tertiaire	Ville industrielle
Parc automobile	+2 % par an (1987-1999)	+3 % par an (2000-2002)
Population	+0,25 % par an (1987-1999)	
Tarifs 1996	1 €/zone + 0,4 € par zone supplémentaire	
Tarifs 2000	Gratuit voyage intraville	Tarif unique 0,5 €/voyage intraville
Compensation De Lijn	Différence gratuit/coût commercial De Lijn	Différence 0,5€/coût commercial De Lijn
Montant compensation Ville 1 ^{re} année pleine	631 000 €	360 000 €
		70 000 billets/ mois
Recettes supplémentaires De Lijn	Billets et Abo. Extraville	Billets et Abo. Extraville
Nombre de lignes avant/après	4 lignes HP30' et HC 60'	7 lignes HP15' et HC 30'
Nombre de lignes avant/après	9 lignes HP15' et HC 30'	7 lignes HP15' et HC 30'
Augmentation du parc	40 véhicules supplémentaires	Pas nécessaire (usage antérieur faible)
Fréquentation 1996 (M. de voyages)	0,3	NC
Fréquentation 1997	2,7	NC
Fréquentation 1999		1,2
Fréquentation 2000		1,8
Évolution avant/après sur 1 an	400 %	50 %
Voyages/an /hab. 1996	5,22	
Voyages/an /hab. 1997	22,39	
Voyages/an /hab. 1999		17,91
Voyages/an /hab. 2000		26,87

Source : Reconstitution lter à partir des documents et publications concernant Hasselt ainsi que de la publication du PREDIT « Gratuité des transports publics urbains et répartition modale - Retour sur rapport final » - Yves DUHAMEL - Juin 2004 pour les données concernant Genk.

Genk, qui est passé d'un tarif unitaire de 1 € pour la première zone et 0,40 € par zone supplémentaire à un tarif unique de 0,50 € intra-muros à partir de

Quels autres choix tarifaires pour favoriser l'accessibilité
et l'attractivité des réseaux ?

2000, a vu la fréquentation de ses transports urbains passer de 1,2 million à 1,8 million d'usagers, soit une augmentation de 50 % entre 1999 et 2000. Pour autant, le nombre de voyages par habitant, à Genk en situation initiale, était déjà 3 fois supérieur à celui d'Hasselt, qui, malgré la gratuité et son nouveau réseau, n'a pas atteint le niveau observé à Genk.

FOCUS EUROPÉEN : L'ABANDON DE LA GRATUITÉ À HASSELT EN 2013

Après avoir mis en place la gratuité totale sur son réseau urbain en 1997, la municipalité d'Hasselt y a mis fin en 2013.

Les raisons de la réintroduction d'une tarification sont :

- l'instauration d'une politique de rigueur budgétaire nationale imposant des contraintes aux collectivités locales (Régions et Communes) ;
- l'augmentation des coûts de transport de l'exploitant « De Lijn », avec une hausse de la contribution demandée à la ville de 65 % pour les années 2013 et 2014 par rapport à 2012.

De même, la Région des Flandres, qui subventionnait à 75 % le budget de fonctionnement de ce réseau, a décidé de ne plus participer à son financement, arguant une stagnation de la fréquentation depuis plusieurs années et l'absence d'impacts durables en matière socio-économique et environnementale.

La tarification a ainsi été réintroduite, mais avec des adaptations tarifaires prises en charge par la ville par rapport à la situation des autres réseaux urbains des Flandres exploités par De Lijn :

- le ticket 1 voyage à 0,60 € (vendu en carnet de 10) au lieu de 3 € (tarif unique sur tous les trajets sur le réseau De Lijn) ;
- la gratuité maintenue pour les moins de 19 ans.

Depuis la réintroduction de la tarification, l'exploitant et la municipalité ne diffusent plus de statistiques concernant le réseau.

6

Conclusion

Lorsqu'est abordée la gratuité des transports publics, il n'est pas rare de voir s'affronter des avis divergents, pour ou contre, lesquels n'évitent pas toujours les idées préconçues sur la question. Ainsi et à titre d'exemple, il n'est pas rare d'entendre dire que la gratuité augmenterait l'insécurité dans les transports, ou encore, qu'elle favoriserait considérablement le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs... Ces idées, très imprégnées dans la mentalité collective, ne reposent sur aucune démonstration objective et ne sont, le plus souvent et comme nous l'avons montré dans notre étude, pas avérées.

Tout l'enjeu de cette étude a donc été d'objectiver les raisons qui peuvent soutenir la décision politique de mettre en œuvre la gratuité ou bien, a contrario, de ne pas la décider. Notre travail n'a pas été de prendre parti « pour » ou « contre » la gratuité mais d'apporter des éléments et des préconisations objectifs à la disposition des AOM qui abordent ce sujet. Nous espérons ainsi aller au-delà des idées préconçues et contribuer, autant que faire se peut, à dépassionner le débat.

Notre travail, fondé sur des investigations auprès de réseaux représentatifs de ceux qui sont passés à la gratuité, a montré que les effets de sa mise en œuvre sont, souvent, difficiles à objectiver par manque d'outils de suivi et d'évaluation à l'échelle locale. Par exemple, à la question « la gratuité totale permet-elle de rendre plus attractif le commerce de centre-ville, tant en termes de fréquentation que de rentabilité des commerces ? », nous avons des difficultés à apporter des réponses quantitatives dans la mesure où les réseaux n'ont pas véritablement mené d'études de terrain sur le sujet. Dans tous les cas, notre étude ouvre des pistes de réflexions afin d'avancer dans une meilleure connaissance des enjeux et des conséquences de la gratuité totale.

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 rendu 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 social (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'usager 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 importantes⁵¹ 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 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 tarification des transports, que la mission d'information sénatoriale sur la gratuité⁵² 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...).

51. 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.

52. Mission d'information sur le thème « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités » du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7441.pdf>

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'inflation⁵³ (+ 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.

En conclusion, le GART remercie toutes les autorités organisatrices sans la participation desquelles cette étude aurait été impossible, et il souhaite qu'elle soit le début d'une réflexion approfondie sur le processus et les outils qui permettront, à l'avenir mieux qu'aujourd'hui, de fonder sur des éléments tangibles et quantifiables la position politique que les Autorités Organisatrices de la Mobilité prendront sur la question de la gratuité des transports collectifs.

53. Évolution des prix à la consommation de différents services publics - UTP 2019 d'après indices INSEE.

Table des figures

Figure 1 :
Liste des réseaux de transport urbain gratuits retenus dans l'étude
p. 14

Figure 2 :
Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) et montant des recettes tarifaires l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité dans les 7 réseaux analysés
p. 22

Figure 3 :
Taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (R/D) de 185 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
p. 22

Figure 4 :
Ratio d'attractivité du réseau de transport public en nombre de voyages par habitant l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité
p. 23

Figure 5 :
Voyages par habitant dans 185 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
p. 23

Figure 6 :
Ratio d'efficacité du réseau de transport public en nombre de voyages par kilomètre produit l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité
p. 24

Figure 7 :
Voyages par kilomètre dans 185 réseaux urbains en 2017, par taille de réseaux
p. 24

Figure 8 :
Parts modales dans 5 réseaux gratuits étudiés
p. 25

Figure 9 :
Évolution du ratio d'attractivité des réseaux en nombre de voyages par habitant
p. 30

Figure 10 :
Évolution de l'attractivité de l'offre - Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile
p. 31

Figure 11 :
Évolution de l'attractivité de l'offre - Châteauroux Métropole
p. 32

Figure 12 :
Évolution de l'attractivité de l'offre - Communauté urbaine de Dunkerque
p. 33

Figure 13 :
Positionnement de l'offre et de la fréquentation des réseaux l'année précédant la mise en œuvre de la gratuité
p. 34

Figure 14 :
Positionnement de l'offre et de la fréquentation des réseaux l'année suivant la mise en œuvre de la gratuité
p. 34

Figure 15 :
Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau du territoire d'Aubagne et de l'Étoile
p. 35

Figure 16 :
Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de Châteauroux Métropole
p. 36

Figure 17 :
Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de la communauté urbaine de Dunkerque
p. 36

Figure 18 :
Comparaison de l'usage réel et de l'usage induit par l'évolution de l'offre kilométrique sur le réseau de la communauté d'agglomération du Libournais
p. 37

Figure 19 :
Évolution de la répartition modale des déplacements à Tallinn de 2008 à 2017
p. 40

Figure 20 :
Tableau gains-coûts de la gratuité pour le réseau d'Aubagne
p. 45

Figure 21 :
Tableau illustrant l'évolution du versement transport et de la participation du budget principal depuis l'année précédant la gratuité et les six années suivantes
p. 48

Tableau 22 :
Données de cadrage sur les régions métropolitaines investiguées
p. 52

Tableau 23 :
La prise en compte de la gratuité dans les priorités des régions consultées
p. 53

Tableau 24 :
La gratuité et le transport scolaire : le point de vue des régions consultées
p. 54

Tableau 25 :
La gratuité et le transport régional : les questionnements des régions consultées
p. 54

Tableau 26 :
L'impact du choix de la gratuité sur les autres réseaux de transport : les questionnements des régions consultées
p. 55

Figure 27 :
Positionnement des élus consultés sur la gratuité
p. 66

Figure 28 :
Comparaison de données de base et ratios entre les réseaux d'Hasselt et de Genk
p. 68

Annexe 1 : liste des réseaux gratuits au 1^{er} octobre 2019

Réseaux intégralement gratuits

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
BERNAY	VILLE DE BERNAY	11 003	2017	pas de VT
CASTRES	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CASTRES-MAZAMET	80 588	2008	0,60%
CHANTILLY	VILLE DE CHANTILLY	11 034	1992	pas de VT
CHATEAUDUN	VILLE DE CHÂTEAUDUN	13 409	2009	0,55 %
CHATEAUROUX	CHÂTEAUROUX MÉTROPOLE	76 223	2001	0,60 %
CRÉPY-EN-VALOIS	VILLE DE CRÉPY-EN-VALOIS	15 283	2011	0,55 %
DINAN	DINAN AGGLOMÉRATION	99 639	2018	0,40 %
DUNKERQUE	COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE	201 332	2018	1,55 %
FIGEAC	VILLE DE FIGEAC	10 544	2003	0,43%
GAILLAC	GAILLAC GRAULHET AGGLO	74 891	2014	0,55 %
ISSOUDUN	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS D'ISSOUDUN	20 660	2002	pas de VT
MAYENNE	VILLE DE MAYENNE	13 728	2002	0,20 %
NIORT	NIORT AGGLO	124 588	2017	1,05 %
NOYON	VILLE DE NOYON	14 000	2008	0,55 %
NYONS	VILLE DE NYONS	6 995	2011	pas de VT
PÉRONNE	VILLE DE PÉRONNE	8 041	2018	pas de VT
PONT-SAINTE-MAXENCE	VILLE DE PONT-SAINTE-MAXENCE	12 628	2006	0,55 %
SAINT-AMAND-MONTROND	VILLE DE SAINT-AMAND-MONTROND	10 205	2010	pas de VT
SAINT-BRÉVIN LES PINS	VILLE DE SAINT-BRÉVIN LES PINS	14 099	2008	0,55 %
SAINTE-MÉNEHOULD	VILLE DE SAINTE-MÉNEHOULD	4 244	2008	pas de VT
SENLIS	VILLE DE SENLIS	15 267	2000	0,25 %
VILLENEUVE-SUR-LOT	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND VILLENEUVOIS	49 501	2018*	0,60 %

* En expérimentation

Réseaux gratuits mais payants certains jours de la semaine ou sur certains services

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	CONDITIONS DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
COMPIÈGNE	AGGLOMÉRATION DE LA RÉGION DE COMPIÈGNE	84 953	1975	Gratuité la semaine mais payant les dimanches et jours fériés Transport à la demande payant	0,70 %
GAP	AGGLOMÉRATION GAP-TALLARD-DURANCE	52 378	2005	Transport à la demande payant	0,55 %
LIBOURNE	COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU LIBOURNAIS	92 640	2010	Transport scolaire et TPRM payant	0,60 %
NEUVES-MAISONS	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES MOSELLE ET MADON	29 335	2007	TPMR payant	0,60 %
VITRÉ	VITRÉ COMMUNAUTÉ	82 412	2001	TPMR payant Transport scolaire payant Desserte payante d'une zone d'activités	pas de VT

Gratuité sur une partie du territoire de l'AOM

RÉSEAU	AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	POPULATION 2019 (en hab.)	ANNÉE DE MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ	CONDITIONS DE LA GRATUITÉ	TAUX DE VT 2019
AUBAGNE	MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE PROVENCE	1 898 950 pour la métropole 106 331 pour le réseau d'Aubagne	2009	Gratuité uniquement sur le réseau d'Aubagne Payant sur le reste de la métropole	2 %
CARHAIX	POHER COMMUNAUTÉ	16 391 pour la communauté de communes 7 856 pour la ville de Carhaix-Plouguer	2007	Gratuité uniquement sur la ville de Carhaix TAD payant sur le territoire de la communauté de communes	pas de VT

Cette liste ne répertorie que les AOM ayant fait le choix d'une gratuité totale ou d'une certaine gratuité, les autorités organisatrices de second rang n'y figurent pas.

Cette liste sera complétée par la communauté d'agglomération du Grand Cahors qui a décidé la gratuité totale de son réseau de bus à compter du 2 novembre 2019 et par le Syndicat Intercommunal des Transports de l'Agglomération Calaisienne à compter du 1^{er} janvier 2020.

30 réseaux gratuits étaient recensés au début de l'étude : Durance Luberon Verdon Agglomération a mis fin le 6 juillet 2019 à la gratuité instaurée par la ville en 2010.

Annexe 2 : les taux de versement transport en vigueur

Les taux plafond du versement transport hors Île-de-France en vigueur

Article L.2333-67 du Code Général
des Collectivités Territoriales

		Régime général	+ bonus intercommunalité ¹	+ bonus commune touristique ²
Agglomération de plus de 100 000 habitants	TCSP	1,75 %	1,80 %	2,00 %
	Sans TCSP	1,00 %	1,05 %	1,25 %
Agglomération de 50 à 100 000 habitants	TCSP	0,85 %	0,90 %	1,10 %
	Sans TCSP	0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de 10 à 50 000 habitants		0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglomération de moins de 10 000 habitants dont au moins une commune touristique		0,55 %		

¹ Bonus de 0,05 % accordé aux métropoles, communautés d'agglomération, urbaines, de communes et aux syndicats mixtes de droit commun.

² Bonus de 0,20 % accordé aux agglomérations dont le ressort territorial comprend au moins une commune touristique.

Les taux du versement transport en Île-de-France en vigueur

Article L.2531-4 du Code Général
des Collectivités Territoriales

Territoire	Taux 2015-2016	Taux 2017 (1 ^{er} avril)	Taux 2018 (1 ^{er} juillet)	Taux 2019 (1 ^{er} janvier)
Paris, Hauts-de-Seine	2,85 % ¹	2,95 % ²	2,95 %	2,95 %
Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne	-	2,12 % ²	2,33 % ³	2,54 % ³
Communes des autres départements d'Île-de-France figurant sur une liste fixée par décret* (CGCT art. R. 2531-6)	1,91 % ¹	2,01 % ²	2,01 %	2,01 %
Autres communes de la région Île-de-France	1,50 % ¹	1,60 %	1,60 %	1,60 %

*Telle que définie par l'INSEE. Décret n° 2012-463 du 6 avril 2012.

¹ Hausse des taux de VT au 1^{er} juillet 2015 prévue dans la loi de finances rectificative pour 2014 (article 87).

² Hausse des taux au 1^{er} avril 2017 prévue dans la loi de finances pour 2017 (article 91).

³ Hausse du taux appliqué en Seine-Saint-Denis et au Val-de-Marne prévue par la loi de finances pour 2018 (article 99).

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.

Iter, un bureau d'études en mobilité durable, transport collectif et déplacements

Créé en 1978 à Toulouse où se situe son siège social, Iter est également présent à Paris depuis 1998. Constitué en société coopérative dès sa création, Iter est formé d'une équipe pluridisciplinaire d'une vingtaine d'ingénieurs, géographes, économistes urbanistes et juristes. Son champ des compétences couvre un spectre large de la mobilité : documents de planification réglementaires ou volontaires, développement des réseaux de transport collectif et aide à leur contractualisation, études de circulation, stationnement et modes actifs. Disposant aujourd'hui de plusieurs centaines de références, Iter possède une parfaite maîtrise des enjeux de transport collectif et plus globalement de mobilité auxquels peuvent être confrontés les autorités organisatrices.



22, rue Joubert
75009 Paris
01 40 41 18 19
www.gart.org
@GART_officiel



2, rue d'Austerlitz
31000 Toulouse
05 62 73 53 93
www.iternet.org
@iterMobilites