



HAL
open science

La mise en place de la gratuité des transports publics au prisme d'un contexte territorial

Matthieu Humbert

► To cite this version:

Matthieu Humbert. La mise en place de la gratuité des transports publics au prisme d'un contexte territorial. Sciences de l'Homme et Société. 2020. dumas-03273666

HAL Id: dumas-03273666

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03273666>

Submitted on 29 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS AU PRISME D'UN CONTEXTE TERRITORIAL



Mémoire de Master 2 Urbanisme et Aménagement du territoire
Spécialité : « Planification et Projet d'Urbanisme Durable »

Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional
Aix-Marseille Université

Réalisé par Matthieu Humbert
Sous la direction d'Hélène Reigner

Remerciements

Tout d'abord, je tiens à remercier l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional d'Aix-en-Provence pour m'avoir permis de réaliser mon année de master 2 au sein de son établissement.

Je tiens également à remercier l'ensemble de l'équipe pédagogique et en particulier ma directrice de mémoire, Madame Hélène Reigner, pour m'avoir suivi et conseillé lors de la rédaction de ce mémoire.

Résumé

En France, trois personnes sur dix estiment vivre dans un territoire délaissé. Ce sentiment d'abandon est à la fois géographique et social. A travers ce sentiment de délaissement, la mobilité et notamment en transports en commun représente un enjeu majeur. Cependant, depuis plusieurs décennies, la reconnaissance des transports publics a ouvert de nombreux débats sur la gratuité de ces derniers.

L'objectif de cette étude est d'une part de comprendre le regard porté par les acteurs de cette mesure et d'autre part de déterminer les variables territoriales nécessaires à sa mise en œuvre. La problématique est par conséquent la suivante : Pour les urbanistes qu'elles sont les variables et les diagnostics territoriaux à prendre en compte pour déployer la gratuité des transports en commun ?

Pour répondre à la problématique une recherche bibliographique approfondie a été nécessaire pour comprendre la place et le sentiment de chaque acteur face à cette mesure. Tout d'abord, nous avons pu constater que grâce aux élus cette mesure a le vent en poupe depuis plusieurs années. Néanmoins, différents groupes d'acteurs (usagers, exploitants...) s'opposent à cette mesure. Les experts viennent donc jouer en rôle centrale afin d'objectiver et nuancer l'impact de la gratuité.

Par la suite, une grille d'analyse a été essentielle afin d'étudier un échantillonnage de 7 collectivités ayant adopté la gratuité des transports publics. Ces résultats indiquent que le contexte territorial dans lequel la gratuité s'implante, est primordial pour sa mise en œuvre.

A partir de ces conclusions, nous pouvons affirmer que la mise en œuvre de la gratuité des transports publics est un « succès » lorsqu'un que la collectivité trouve un certain équilibre. Ce dernier doit prendre en compte le profil socio-économique, la spécificité du réseaux (efficacité et attractivité) et la répartition du financement devant être orienté vers le « versement transport ».

Mots clés

Gratuité des transports publics : La gratuité des transports en commun, parfois appelés transports publics, est le fait que tout ou partie des usagers bénéficient du service sans le payer. Le transport en commun est alors financé en totalité par des moyens autres que le paiement par les usagers

Versement transports : En France, le versement mobilité est une contribution entrant en vigueur en janvier 2021 due par les employeurs privés ou publics créée par la loi d'orientation des mobilités pour financer les transports et les services de mobilité.

Report modal : Le transfert ou report modal désigne la modification des parts de marché des différents modes de transport entre elles. Elle est le plus couramment utilisée dans le sens de la promotion des alternatives à l'automobile, principalement dans et aux alentours des agglomérations.

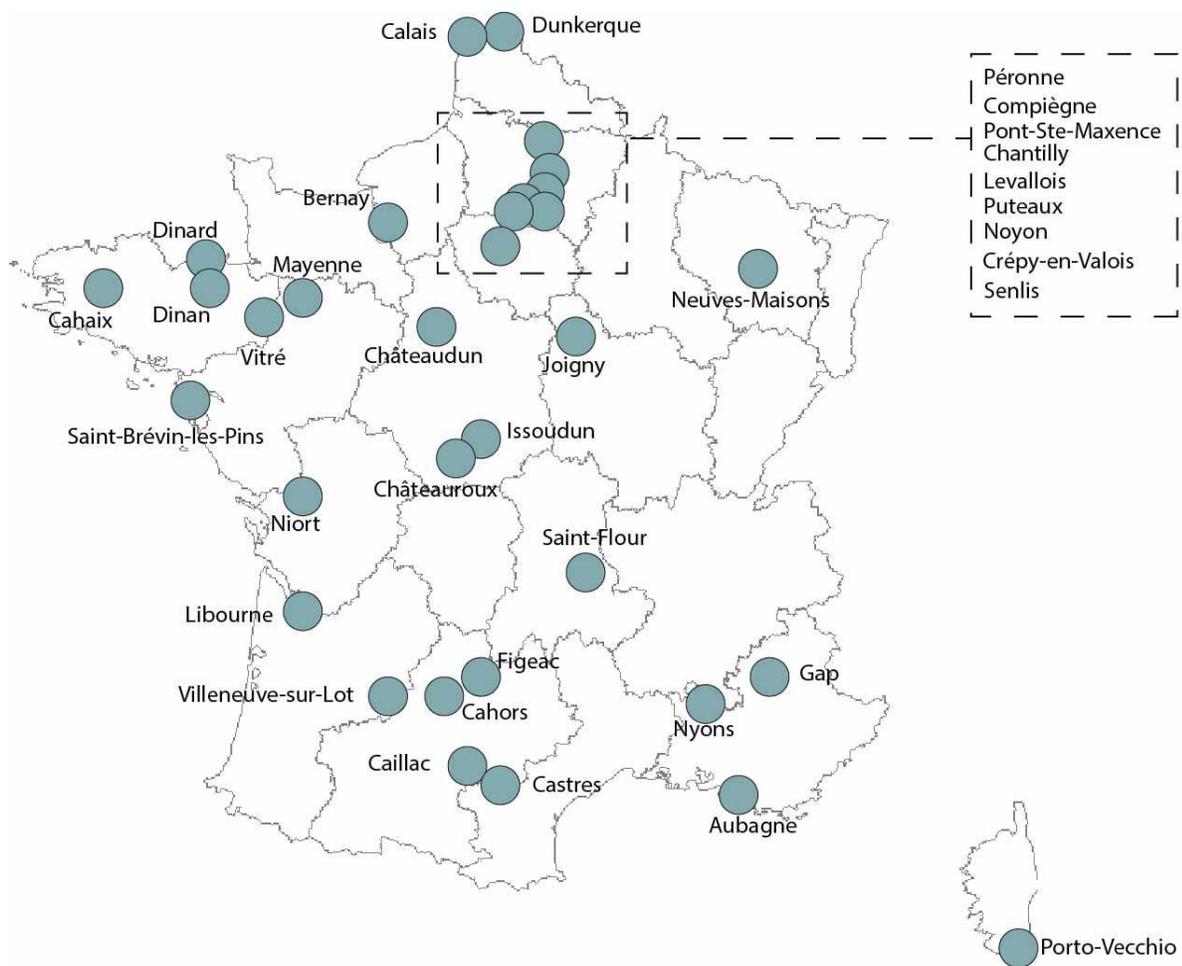
Développement durable : Le développement durable est une conception de la croissance économique qui s'inscrit dans une perspective de long terme et qui intègre les contraintes liées à l'environnement et au fonctionnement de la société.

Table des matières

INTRODUCTION.....	9
PARTIE I – LA GRATUITÉ EST UNE MESURE PORTÉE PAR LES ÉQUIPES MUNICIPALES, QUI A LE VENT EN POUPE	14
A. Un état des lieux favorable à la gratuité des transports publics.....	14
1. Un réseau de transports publics issu d’une évolution historique.....	14
2. Qu’est-ce que la gratuité des transports publics ?	17
3. Des mesures législatives sur la mobilité au service de la gratuité.....	18
4. Un financement de la mobilité incitatif à la gratuité	20
B. La gratuité des transports : un objectif politique.....	24
1. La gratuité : une mesure politique, symbolique portée par les maires.....	24
2. Un dispositif de gratuité pour répondre aux enjeux sociaux.....	27
3. Un dispositif de gratuité pour répondre aux enjeux écologiques	28
4. Un avis plus contrasté pour certains élus	30
PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ A D’ORES ET DÉJÀ DONNÉ LIEU À DES APPRÉCIATIONS	37
A. Le dispositif de gratuité remis en question par certains acteurs	37
1. Un environnement juridique compliquant la mise en œuvre de la gratuité	37
2. Des exploitants peu favorables à la gratuité des transports publics.....	38
3. La gratuité des transports publics n’est pas une priorité pour les usagers	40
B. La gratuité des transports publics n’est pas une panacée selon les experts	42
1. Les apports potentiels de la gratuité pour les usagers.....	42
2. Les apports potentiels de la gratuité au regard des enjeux de report modal	44
3. L’impact de la gratuité sur le financement des réseaux	48
C. Des préconisations apportées par les experts.....	51
1. Les caractéristiques de la mise en œuvre de la gratuité	51
2. Les modalités de mise en place de la gratuité	53
Partie III – LE DÉPLOIEMENT DE LA GRATUITÉ ET SON CONTEXTE TERRITORIAL	57
A. Un contexte particulier	58
1. Un contexte territorial	58
2. Un contexte économique et sociologique spécifique.....	62
3. Des réseaux peu attractifs et peu efficaces pour les collectivités adoptant la gratuité	65
4. Une répartition particulière du financement des transports publics	70

B. La gratuité des transports publics : un dispositif trop contraignant pour les métropoles	73
1. Des réseaux métropolitains trop développés pour accueillir la gratuité	73
2. Des recettes commerciales difficilement remplaçables pour les métropoles	75
3. Des tarification sociales et solidaires pour limiter les inégalités	77
Conclusion	79
Bibliographie	81
Table des figures	87
Tableau des sigles	88
Table des annexes	89

INTRODUCTION



INTRODUCTION

Sujet de la recherche :

Durant plusieurs décennies, les politiques des villes françaises ont délaissé les transports publics, en raison d'un double phénomène. Le développement de l'automobile accompagné des crises urbaines (comme celles du logement) ont entraîné la diminution des financements apportés aux transports en commun. Aujourd'hui, ils sont de plus en plus reconnus comme entités essentielles et fédératrices d'une ville durable et fonctionnelle. Cette négligence à long terme, a laissé place à des villes souffrant d'une mauvaise qualité de service, ainsi qu'à des infrastructures faiblement intégrées, ayant une capacité limitée à servir un large éventail de demandes de transports pour des usagers potentiels.

La reconnaissance de ces modes de déplacements, a permis de faire émerger de nombreuses questions, notamment celle sur : la gratuité des transports en commun, qui est aujourd'hui d'actualité pour de nombreuses villes. Cette question, qui n'est pas nouvelle, a pris de l'ampleur à l'approche des élections municipales de 2020 en raison de ses objectifs sociaux et environnementaux. En octobre 2018, la problématique de la mobilité et son coût ont été l'amorce du mouvement des gilets jaunes. De même, à l'heure des défis climatiques, la gratuité des transports publics apparaît pour certains acteurs comme une solution afin d'assurer un report modal des automobilistes vers les transports publics.

Aujourd'hui, plusieurs villes, regroupements de communes et pays, à travers le monde, ont instauré la gratuité partielle ou totale de leur réseau de transport en public. L'Europe est le foyer principal de ce dispositif. En 2020, Tallinn capitale de l'Estonie, devient non seulement la plus grande ville au monde à avoir instauré la gratuité, mais aussi la seule capitale d'un pays à mettre en place un tel dispositif de mobilité. En France, de plus en plus de villes décident de proposer la gratuité des transports en commun. On dénombre aujourd'hui en France 36 réseaux de gratuité totale des transports collectifs. Depuis le 1^{er} septembre 2018, la communauté urbaine de Dunkerque est devenue la plus grande agglomération française (200 000 habitants) à instaurer dans son réseau la gratuité des transports publics pour ses habitants.

Questions et hypothèses :

Ce mémoire, traite de l'enjeu de mise en place de ce type de dispositif par les communes ou groupement de communes.

Ainsi, il répondra à la problématique suivante : Pour les urbanistes quels sont les variables et les diagnostics territoriaux à prendre en compte pour déployer la gratuité des transports en commun ?

Au vu de cette problématique, nous posons également deux hypothèses à vérifier :

- Le regard porté sur la gratuité varie fortement selon les groupes d'acteurs impliqués et concernés par cette mesure, porteurs d'intérêts différents.
- Les évaluations et expertises existantes témoignent de l'importance du contexte territorial dans lequel s'inscrit le dispositif de la gratuité. Au vu de ce débat nous supposons que la gratuité des transports publics nécessite un contexte territorial spécifique, dans lequel les communes ou les agglomérations doivent s'inscrire afin de remplir les conditions de possibilités de cette mesure.

Méthodologie et plan de travail :

Ce mémoire repose sur l'analyse et le croisement de plusieurs sources d'information.

Cette récolte d'information passe dans un premier temps par une étude bibliographique sur le contexte de la mobilité et des transports publics en France. Ces recherches ont été essentiels pour appréhender la place qu'occupe la gratuité des transports publics dans le panorama de la mobilité.

Par la suite, un corpus d'article de presse recueillant la parole des élus a été réaliser. Ce dernier avait comme objectif de comprendre et de déterminer le lien que les élus peuvent entretenir avec le dispositif de gratuité des transports publics. A contrario, d'autre lecture, issue

d'ouvrage scientifique ou de rapport d'expert sur la gratuité, m'ont permis repérer les acteurs opposés à cette mesure.

En parallèle de ces lectures, l'analyse des rapports d'experts sur le dispositif de gratuité m'a permis d'apporter une vision plus objective sur le sujet. Ce croisement de données permettra de répondre à la question de départ et de vérifier l'hypothèse posée, tout en décelant les effets potentiels de la mise en œuvre de la gratuité des transports publics.

Enfin, pour concrétiser ces résultats, cette recherche aboutira sur une étude de terrain à travers un échantillonnage de 7 collectivités territoriale ayant adopté la gratuité des transports publics. Cette démarche consiste à évaluer les potentialités d'un territoire à accueillir le dispositif de gratuité des transports publics.

Objet de la recherche :

Mon intérêt personnel pour la thématique des transports et de la mobilité a été développé au cours de mes études d'urbanisme et d'aménagement effectuées en même temps que le conflit social opposant le mouvement des gilets jaune et le gouvernement Français.

Ce mouvement social spontané trouve son origine dans l'appel à manifester contre l'augmentation du prix des carburants automobiles issue de la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Ce mouvement a donc été amorcé par des problématiques de mobilité et de coûts de déplacement.

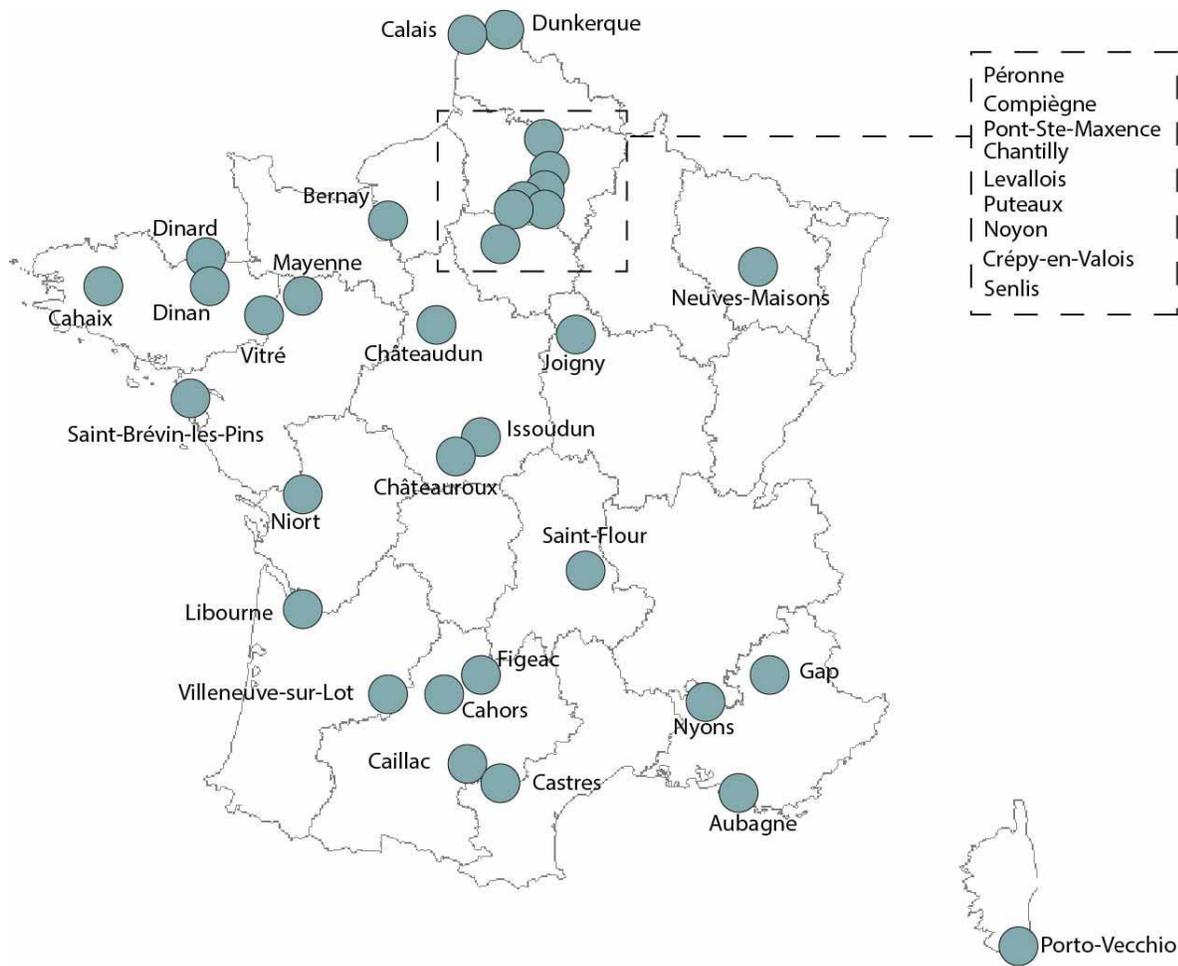
Le domaine de la mobilité a un réel potentiel pour agir comme activateur de revendications sociales selon Jean-Pierre Orfeuill¹, 2010. Depuis de nombreuses années, des politiques françaises ont mis en place des mesures contraignantes envers l'automobile en augmentant les coûts afin d'obliger un report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun. Toutefois, ces dispositifs coercitifs ne représentent pas la seule solution et la seule voie à suivre pour faire diminuer le trafic automobile. Il existe aussi des mesures incitatives,

¹ Jean-Pierre Orfeuill, *La mobilité, nouvelle question sociale ?*, 2010

permettant aux transports publics d'endosser le rôle de mode de déplacement alternatif à la voiture.

Ces problématiques sociales et économiques en lien avec l'actualité ont fortement réouvert le débat sur la gratuité des transports publics en France. Ainsi, ils m'ont poussé à me questionner sur les conditions territoriales nécessaires pour accueillir ce type de dispositif. Cette recherche tend donc à donner un aperçu sur les mécanismes de mise en œuvre de la gratuité des transports en commun en France.

PARTIE I – LA GRATUITÉ EST UNE MESURE PORTÉE PAR LES ÉQUIPES MUNICIPALES, QUI A LE VENT EN POUPE



PARTIE I – LA GRATUITÉ EST UNE MESURE PORTÉE PAR LES ÉQUIPES MUNICIPALES, QUI A LE VENT EN POUPE

A. Un état des lieux favorable à la gratuité des transports publics

1. Un réseau de transports publics issu d'une évolution historique

Les premiers transports collectifs se développent sous le règne de Louis XI au 15^{ème} siècle, via la création du service royal de la Poste qui en acheminant le courrier en coche, transportait aussi des voyageurs en contrepartie d'une rémunération.

Cependant ce n'est qu'à la suite à la guerre de 1870, qu'il existe un réel essor des transports collectifs. C'est à travers le tramway, s'implantant de plus en plus dans les grandes villes françaises que les transports publics se développent. L'omnibus ne suffit plus à desservir les agglomérations qui se sont étendues vers les faubourgs.

Malgré l'apogée du tramway et des transports urbains, le début du 20^{ème} siècle s'ouvre sur l'industrialisation des premières automobiles grâce au développement de plusieurs usines (Ford, Renault, Peugeot, Benz...). Durant l'entre-deux-guerres, les transports urbains vont subir la première vague de la massification de l'automobile. En effet, la démocratisation de la voiture individuelle, entraîne un report modal des transports urbains à l'automobile. Ce changement de mobilité impacte les transports urbains déjà fragilisés par de la crise économique due à la première mondiale. Durant cette période on assiste donc à une extension rapide du transport privé. Face à ce progrès, le tramway devient un transport urbain qui paralyse la circulation. En revanche, l'autobus bénéficiant de l'essor de l'automobile est pressenti comme le transport en commun de substitution.

La Seconde Guerre mondiale arrête brusquement la mutation des transports urbains du rail à la route. Mais durant l'occupation, le manque de matières premières limite l'usage des véhicules routiers. Ainsi, durant cette période, la population redécouvre les bienfaits du tramway et du trolleybus qui remplace l'autobus.

La fin des années 50, représente la période sombre de l'histoire des transports urbains français. La deuxième vague de la massification de l'automobile, accentue l'étalement des villes. Cela entraîne le développement de grandes infrastructures routières telles que les autoroutes et les rocade afin de relier les centres urbains aux périphéries, mais ce phénomène s'accompagne d'une négligence dans l'entretien des réseaux de transport public.

Cependant les chocs pétroliers des années 70, limitent l'expansion de la voiture individuelle, et notamment pour les populations les plus précaires. Afin de pallier cette carence, les collectivités locales vont commencer à subventionner les transports publics qui se regroupent au sein du Groupe des Autorités Régulatrices des Transports (GART). C'est donc à cette époque qu'est créé le « versement transport », participant au financement des transports urbains.

Enfin, depuis les années 80 une prise de conscience de l'importance des transports urbains de la part des élus français se fait sentir pour plusieurs raisons. L'étalement des villes, les problèmes de déplacement domicile-travail ainsi que le développement du temps libre nécessitent une offre de qualité en matière de transport public pour concurrencer la voiture individuelle et attirer les citoyens. Par ailleurs, c'est à cette période que se développe la prise de conscience des problèmes de pollution et de réchauffement climatique. C'est ainsi que le report modal de la voiture individuelle au transport collectif urbain est favorisé. Enfin, la classe politique reconnaît que l'autobus ne peut plus donner entière satisfaction en matière de déplacement pour les citoyens. Il devient important de se tourner vers des véhicules pouvant assurer : une régularité, un confort, une rapidité et une grande capacité.

Jean-Marc Offner parle d'une contestation qui emprunte trois formes² :

- Les mouvements de revendication issus « métro-boulot-dodo », dû en partie par l'étalement urbain et les problèmes de mobilité,
- Le discours des « pré-écologistes » prenant en compte les enjeux de pollution et réchauffement climatique,

² Offner Jean-Marc. *L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles*. In: Politiques et management public, vol. 6, n° 1, 1988. pp. 84;

- Le secteur moderniste de l'Etat, tel que la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) prônant les nouvelles technologies pour améliorer la régularité, le confort et la rapidité.

Dans ces conditions de nombreuses villes reviennent au tramway ou développent des systèmes de métro.

Ainsi, même si les années 80 sont marquées par cette prise de conscience, le territoire français conserve néanmoins d'importantes disparités territoriales en matière de transport public et de mobilité. Certains territoires notamment urbains et métropolitains, ont connu un fort développement des transports en commun durant ces dernières décennies (comme en Île-de-France ou dans la métropole de Lyon), alors qu'un grand nombre d'autres espaces plus périphériques voir ruraux disposent d'un réseau peu développé voire inexistant. A l'échelle nationale, la carte ci-dessous marque les zones blanches en matière de transport publics.

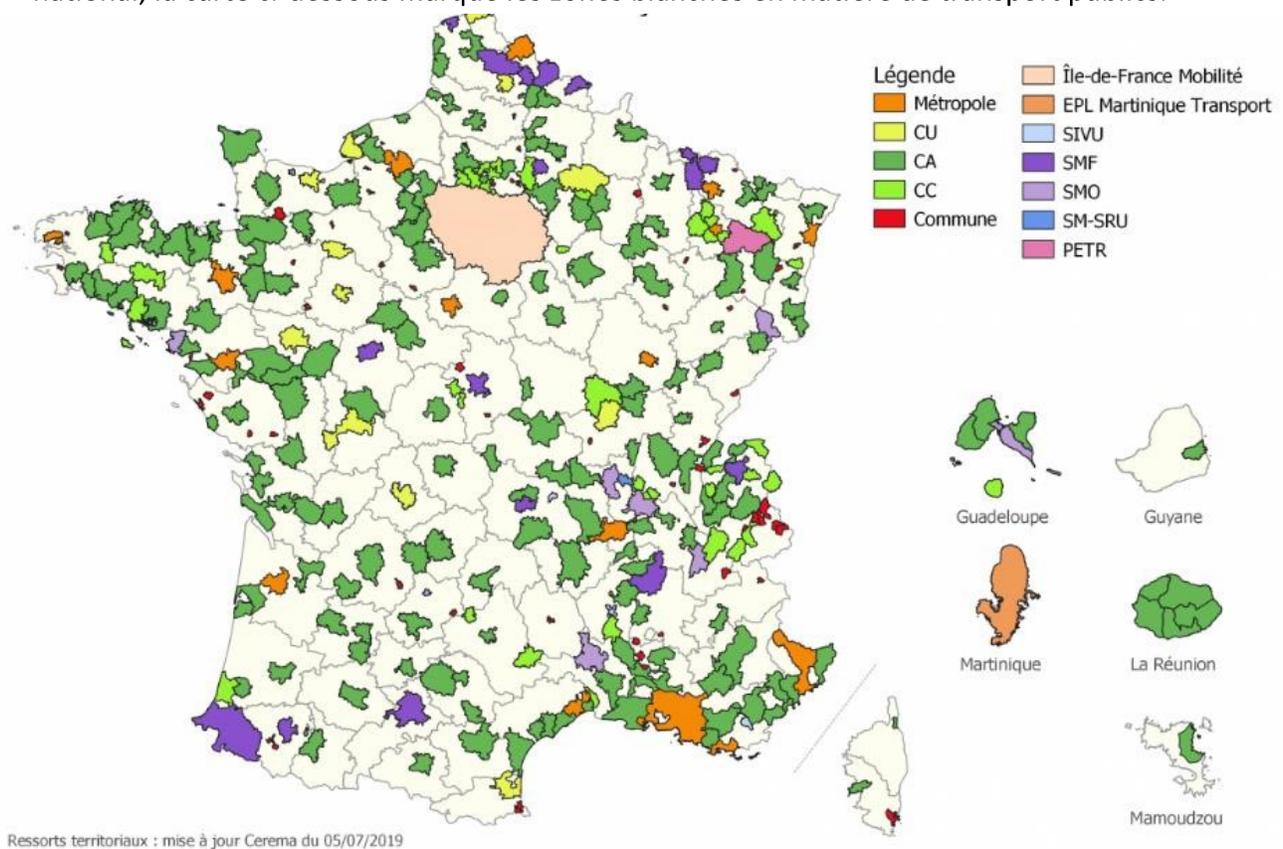


Figure 1: Autorités Organisatrices de la Mobilité et ressorts territoriaux au 01/01/2019 (Source : CEREMA, « Liste et composition des Autorités Organisatrices de la Mobilité au 1er janvier 2019 », 8 Juillet 2019)

2. Qu'est-ce que la gratuité des transports publics ?

La gratuité des transports publics consiste à faire bénéficier tout ou une partie des usagers, d'un service de transport sans contribution financière. Comme nous le verrons plus tard, les transports collectifs sont financés par d'autres moyens que les titres de transport des usagers. Selon Maxime Huré « *La gratuité des transports collectifs est une politique mise en œuvre par des villes qui décident d'ouvrir leur réseau de transport en libre accès, aux usagers* »³. A ce jour, on compte 35 réseaux de transport gratuits et mis en place grâce à une politique de mobilité.

La gratuité des transports en commun est depuis longtemps un instrument politique. En 1971, la commune de Colomiers est la première ville française ayant mis en place le dispositif de gratuité au sein de son réseau de transports publics « Bus Colomiers ». Pour les villes pionnières de la gratuité des transports publics comme Colomiers ou Compiègne (1975), adopter cette mesure offre la possibilité d'atteindre deux objectifs. Le premier est de rendre leur réseau de transports plus attractif. Les élus ont pris cette mesure lors de la création de leur réseau, au moment où les transports collectifs avaient une faible fréquentation. Le second objectif de l'époque était de répondre à des problématiques sociales. En 1975, le maire de Compiègne souhaitait permettre aux femmes qui ne travaillaient pas de venir dans le centre-ville et offrir aux populations n'ayant pas de voiture une alternative pour aller travailler dans les entreprises qui s'installaient à l'époque dans les zones extérieures à la ville. « *Permettre la mobilité, c'est donner du travail* » selon Jean Legendre le maire de Compiègne. A cette époque, la question environnementale, via le report modal de l'automobile aux transports publics, ne faisait pas partie des arguments en faveur de la gratuité de ces derniers. Toutefois, même si aujourd'hui la collectivité territoriale ne peut pas affirmer un réel report modal de la voiture au bus. A l'échelle de sa strate d'agglomération (80 000 – 100 000 habitants) la collectivité compte 6 millions de voyageur par an, soit 25 à 30 % de plus que la moyenne de fréquentation.

C'est pourquoi, à l'époque des villes pionnières, la gratuité des transports publics était adoptée au nom d'une « sous-utilisation des réseaux », afin d'accroître leur fréquentation. Et

³ Maxime Huré, *Pourquoi la gratuité des transports collectifs gagne-t-elle du terrain ?* Forum Vies Mobiles. 26 juin 2018, URL: <https://fr.forumviesmobiles.org/video/2018/06/26/pourquoi-gratuite-des-transportscollectifs-gagne-t-elle-terrain-12476>

au nom d'une « mobilité pour tous », éviter des phénomènes d'exclusions sociales et professionnelles.

Cependant, différentes expérimentations ont été réalisées. Des villes ont organisé la mise œuvre des navettes gratuites de bus. D'autres comme Paris ou Grenoble notamment ont pu instaurer la gratuité de leur réseau de transport en période de pics de pollution. Certaines collectivités territoriales ont fait le choix de rendre gratuit leur réseau pour un type de population comme les étudiants et les personnes âgées.

La gratuité des transports publics n'est pas exclusive à la France. Depuis les années 70, il y a eu de nombreuses expérimentations en Europe et dans le monde entier comme à Bologne en Italie. L'expérimentation de la capitale de l'Estonie (Tallinn) en 2013 est la plus éclatante en raison du nombre d'habitants bénéficiant de ce dispositif (440 000 habitants). Les Etats-Unis eux aussi connaissent déjà cet outil pour l'avoir mis en œuvre dans une quarantaine de villes comme à Boone en Caroline du Nord ou à Corvallis dans l'Oregon. Enfin, le pays du Luxembourg est devenu récemment le premier pays à offrir la gratuité des transports publics sur l'ensemble de son territoire. Cette politique est en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020.

Ce développement significatif de la gratuité a été accompagné par des mesure légales et financières.

3. Des mesures législatives sur la mobilité au service de la gratuité

C'est en 1982, que la première loi sur l'organisation du transport en France a été votée à travers la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI). Elle a instauré dans le code du transport, le principe du droit au transport et à leur accès. Aujourd'hui l'article 1^{er} de la loi d'orientation des mobilités, promulgué le 24 décembre 2019, remplace le droit de transports par le droit à la mobilité. Ce nouveau droit vise à améliorer la mobilité de tous et dans tous les territoires, tout en engageant la transition écologique des transports publics.

Selon le droit Français, la gouvernance de la mobilité repose d'une part sur les Autorités Organisatrice de la Mobilité (AOM) et d'autre part sur les régions, compétentes en matière de

transports d'intérêt régional. Concernant les Autorités Organisatrice de Mobilité, le code des transports prévoit que les communes et les groupements de communes (Etablissement Public de Coopération Intercommunale - EPCI - ou syndicats mixtes de transports), soient compétentes pour organiser la mobilité dans leur ressort territorial. Le code général des collectivités territoriales vient préciser cette mesure puisqu'il notifie que ce sont les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations qui doivent endosser le rôle AOM pour les communes qui les composent. Ainsi, hormis le cas de ces EPCI, c'est aux communes de choisir si elles souhaitent exercer cette compétence. Cette compétence peut aussi être exercée de manière collective entre communes et intercommunalités, en la transférant à un syndicat mixte.

Ainsi, les 330 Autorités Organisatrice de la Mobilité, ayant mis en place un réseau de transport public sur leur ressort territorial sont réparties entre :

- Une soixantaine de communes,
- Environ 70 communautés de communes dont une quarantaine appartenant à un syndicat mixte,
- Et l'ensemble des métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération.

Selon le code des transports ce statut d'Autorité Organisatrice de la Mobilité octroie la possibilité à ces collectivités d'organiser des services réguliers de transports publics de personnes et des services de transports à la demande. Elles participent aussi au développement de modes non motorisés (ex : voie cyclable) et au partage des véhicules motorisés (ex : aires de covoiturage). A travers son pouvoir d'organisation des services réguliers de transports, les Autorités Organisatrice de la Mobilité jouent aussi un rôle central en matière de politique tarifaire. En effet, le code des transports stipule que les Autorités Organisatrices de Mobilité ont le pouvoir de définir la politique tarifaire de manière à obtenir la meilleure utilisation du réseau de transports, sur le plan économique et social. Ainsi, sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix, les AOM peuvent donc fixer les tarifs.

Il semble donc que la volonté de rendre un réseau gratuit en supprimant les ressources liées au prix des tickets de transport fait référence à la compétence et au choix politique de l'AOM concernée. La gratuité des transports publics s'intègre dans une réflexion plus large afin d'assurer un meilleur usage du réseau de transport selon les critères économiques et sociaux.

4. Un financement de la mobilité incitatif à la gratuité

L'organisation du financement des transports publics semble être un facteur politique offrant la capacité à certains élus d'instaurer la gratuité des transports publics dans leur réseau. En effet, la répartition du financement des transports publics joue un rôle dans le passage à la gratuité pour un grand nombre de collectivités territoriales.

En matière de transports publics, le financement est divisé en deux enveloppes. Il existe :

- Des coûts liés à l'investissement (travaux d'infrastructure, achat de véhicule etc.)
- Des coûts dus à l'exploitation et au fonctionnement du réseau de transports (personnel, maintenance etc.).

Les dépenses pour l'investissement sont entièrement ou presque pris en charge par les subventions publiques en provenance des collectivités territoriales, composant l'Autorité Organisatrice de la Mobilité (soit les impôts locaux) et par des dotations de l'Etat.

Ainsi, dans la mesure où les dépenses liées à l'investissement ne sont pas financées par les recettes commerciales des transports publics, ce sont donc les coûts d'exploitation des réseaux de transport en commun qui sont impactés lors de la mise en place du dispositif de gratuité totale. En France, les coûts d'exploitation des réseaux de transport représentent environ 16,7 milliards d'euros (9,4 milliards d'euros en Île-de-France et 7,3 milliards d'euros dans le reste du pays).

Le financement affecté au fonctionnement d'un réseau de transport public est découpé entre trois acteurs distincts :

- Les pouvoirs publics grâce à des subventions,
- Les usagers à travers les tickets ou abonnements pour utiliser le réseau,
- Les entreprises via une taxe spécifique.

Tout d'abord, le premier grand acteur du financement des transports urbains en France est l'acteur public. Afin de compenser la baisse de fréquentation et le déficit des usagers, des contributions publiques sont versées par les collectivités territoriales qui composent l'Autorité Organisatrice de la Mobilité. Ce financement public est lui-même assuré par la fiscalité locale perçue par les collectivités publiques et les dotations budgétaires en provenance de l'Etat. La hausse des subventions publiques afin de faire fonctionner les réseaux de transport publics est significative pour les réseaux de 50 000 à 100 000 habitants dans la mesure où ils ont pratiquement doublé en augmentant de 21 points de pourcentage entre 2000 et 2015. Pour les grands réseaux de transport l'augmentation de la contribution des collectivités territoriales est moins importante mais tout aussi présente entre 2000 et 2015 :

- Les grands réseaux de transport ne possédant pas des transports lourds (métros, tramways) passent de 22% à 28% des subventions publiques
- Les grands réseaux de transport possédant des transports lourds passent de 30% à 32% des subventions publiques
- Le réseau Île-de-France Mobilité quant à lui passe de 20% à 22% des subventions publiques

Ainsi, en 2017 selon la Cour des comptes, la contribution des collectivités territoriales au financement de l'exploitation des réseaux de transport collectif hors Île-de-France représentait environ 35% du financement total, soit plus d'un tiers.

Par ailleurs, les recettes commerciales liées à la tarification des tickets ou des abonnements, représentent le deuxième acteur de financement des transports publics. La participation des usagers est la deuxième enveloppe perçue par les Autorités Organisatrice de la Mobilité pour financer le fonctionnement des réseaux transports. Ces ressources financières en 2015 représentaient :

- 11% du financement de l'exploitation des réseaux de transport de 50 000 à 100 000 habitants,
- 12% du financement de l'exploitation des grands réseaux de transport ne disposant pas de transports lourds (métros, tramways)
- 20% du financement de l'exploitation des réseaux disposant de transports lourds.
- 30% du financement de l'exploitation du réseau Île-de-France Mobilité

Ainsi, on observe qu'en moyenne la participation des usagers dans le financement des réseaux est en-deçà d'un tiers du financement total.

En quinze ans, la part des usagers a fortement chuté. La figure 2 *Evolution de la participation des usagers dans le financement des transports publics* ci-après, fait référence à la chute de la participation suivant la taille du réseau :

Réseaux (RT)	Participation des usagers en 2000	Participation des usagers en 2015	Ecart en point de pourcentage
Les RT de 50 000 à 100 000 habitants	25 %	11 %	14
Les grands RT sans métro ou tramway	25 %	12 %	13
Les grands RT avec métro ou tramway	23 %	20 %	3
Le réseau Île-de-France Mobilité	41 %	38 %	3

Figure 2: *Evolution de la participions des usagers, dans le financement des transports publics (Source : Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), note sur « Transports collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue », 18 septembre 2018)*

Cette diminution de la participation des usagers, s'explique en raison d'une augmentation de l'offre en transports publics, qui n'a pas été compensée par l'augmentation des recettes commerciales. Pour pallier ce manque, il a fallu augmenter la contribution des entreprises notamment via une taxe spécifique ainsi que réorienter et accroître les subventions publiques. C'est pourquoi, entre 2000 et 2015 certains élus ont pu se saisir de cette diminution de la participation des usagers afin d'instaurer la gratuité des transports publics dans leurs réseaux.

Enfin, depuis sa promulgation dans le code général des collectivités territoriales, il y a plus de 40 ans, le versement transport devient le troisième grand acteur du financement des transports publics français. Le produit du versement transport est exclusivement réservé au financement des transports publics situés dans le périmètre de compétence de l'Autorité Organisatrice de la Mobilité prélevant cet impôt. Il a pour but de garantir l'attractivité de l'entreprise et l'amélioration des déplacements domicile-travail des salariés. La loi

d'orientation des mobilités de 2019 renomme le versement transport en « versement mobilité » afin de clarifier le champ d'action de cet impôt. Il pourra financer tout investissement ou fonctionnement de services ou actions qui rentre dans le champ de compétence d'une AOM. C'est un impôt prélevé aux entreprises disposant de plus de 11 salariés et possédant un établissement soit dans le périmètre d'une AOM située dans une agglomération de plus de 10 000 habitants, soit dans le périmètre d'une AOM comptant au moins une commune touristique sur son territoire. Le versement transport représente à peu près la moitié des ressources des Autorités Organisatives de la Mobilité. Mais ce pourcentage varie en fonction de la taille des réseaux et du type d'offres de transports proposés. En moyenne il représente :

- 42% des recettes d'Île-de-France Mobilité dans la mesure où la part des usagers est plus significative par rapport au reste de la France,
- 46% des recettes pour les réseaux de 50 000 à 100 000 habitants,
- 48% des recettes des grands réseaux disposant des transports lourds (métros, tramways),
- 60% des recettes des grands réseaux ne comprenant pas des transports lourds.

Comme il vient d'être exposé précédemment, le schéma ci-dessous montre : entre 2000 et 2015 la participation des versements transports au financement des transports en commun augmente quel que soit la taille des réseaux au profit de celle des usagers.

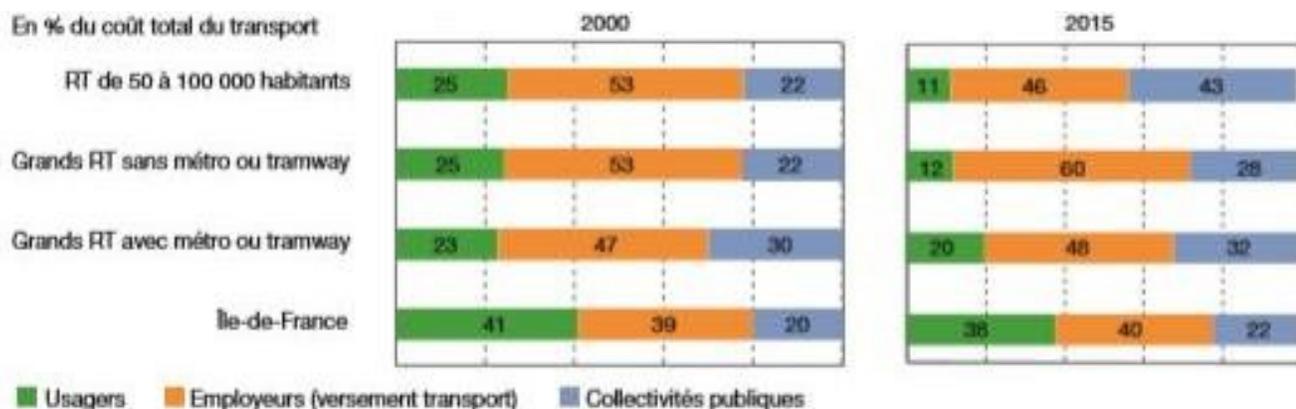


Figure 3: Répartition entre usagers, employeurs et collectivités publiques des coûts d'exploitation des transports collectifs (Source : Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), note sur « Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue » 18 septembre 2018)

On remarque cependant qu'à ces trois financements majeurs, il faut ajouter des ressources marginales. A savoir, une taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) pour la région Ile-de-France. Mais aussi des recettes publicitaires et de contraventions pour l'ensemble du territoire national.

Cette répartition spécifique entre les trois acteurs majeurs du financement des transports publics s'encre depuis plusieurs décennies dans l'organisation des transports collectifs. Cette forme de stabilité qui est aussi politique, offre la possibilité aux collectivités territoriales de faire financer leur réseau de transport par un acteur privé via le « versement de transport ». Par conséquent, cela limite la participation et la nécessité de faire payer les usagers. Ce cadre organisationnel du financement des transports publics, offre l'opportunité à certaines collectivités territoriales de se passer des recettes commerciales pour financer le fonctionnement de leur réseau. Cela conduit donc à le rendre gratuit pour les usagers. Nous pouvons donc bien constater que le cadre organisationnel du financement des transports en commun incite de plus en plus à la gratuité de ces derniers.

Ainsi si des mesures légales et financières favorables accompagnent la gratuité des transports publics, cette dernière est soutenue par une grande partie de la classe politique.

B. La gratuité des transports : un objectif politique

1. La gratuité : une mesure politique, symbolique portée par les maires

Le dispositif de gratuité des transports publics est une mesure politique et symbolique le plus souvent portée par les conseils municipaux et communautaires.

Les motivations qui poussent certaines communes ou agglomération 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. Ces motivations varient selon les territoires concernés mais ils peuvent se regrouper autour de quatre types de motivations :

- Une optimisation du service, les véhicules étant sous-utilisés, voire très peu utilisés,
- Une motivation sociale : le libre accès de tous aux transports, en particulier des personnes aux revenus modestes,

- Une motivation environnementale : la réduction de l'utilisation de la voiture individuelle en influant sur le changement des comportements,
- Une motivation liée à l'aménagement du territoire : l'attractivité du centre-ville, en rendant plus accessibles les commerces et les services qui y sont concentrés.

A noter que la gratuité des transports publics est le plus souvent pensée de manière isolée pour répondre à un acte politique. Cependant, elle peut quelquefois être au service d'une autre politique publique de plus grande envergure comme par exemple :

- La redynamisation de l'attractivité des commerces en centre-ville. En effet, la gratuité des transports publics permet de rendre les commerces et les services du centre-ville plus accessibles.

On remarque aussi, que quels qu'en soient les motivations et les objectifs poursuivis, la gratuité relève d'abord et avant tout d'une décision politique. Si l'on reprend la thèse de *Wojciech Klebowski*⁴, la prédominance des hommes politiques est largement observée dans la conduite de la gratuité puisqu'à n'importe quel stade de sa mise en œuvre, ces derniers sont présents. De leur côté, les représentants des usagers et du personnel sont que très faiblement associé à ce dispositif.

Par ailleurs, de par sa capacité de mettre en place une coalition des pouvoirs publics, la gratuité des transports publics est le plus souvent promue par les élus. Les campagnes électorales pour les élections municipales de 2020 ont remis au goût du jour le dispositif de gratuité des transports en commun afin de convaincre les électeurs. La carte ci-dessous (figure 4) montre l'ensemble des villes ayant au moins un programme électoral en faveur de la gratuité des transports public durant les élections municipale 2020.

Cette proposition dépasse l'opposition traditionnelle des partis de gauche et de droite comme nous pouvons le voir via la carte (figure 5) ci-dessous. Le passage à la gratuité a été porté par de nombreuses couleurs politiques.

⁴ Klebowski W, *Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport*, thèse de doctorat, Bruxelles, 2018

Les villes où la gratuité des transports figure au programme des élections municipales 2020



Figure 4: Les villes où la gratuité des transports figure au programme des élections municipales 2020 (Source : Observatoire des villes du transport gratuit - AGUR – VIGS – INSEE 2016 | Cartographie AGUR Infographie - SIG QGIS3.4 2019 – Open Street Map – Google Map Etat des lieux au 20 février 2020)

Couleur politique des villes ayant mis en place la gratuité totale

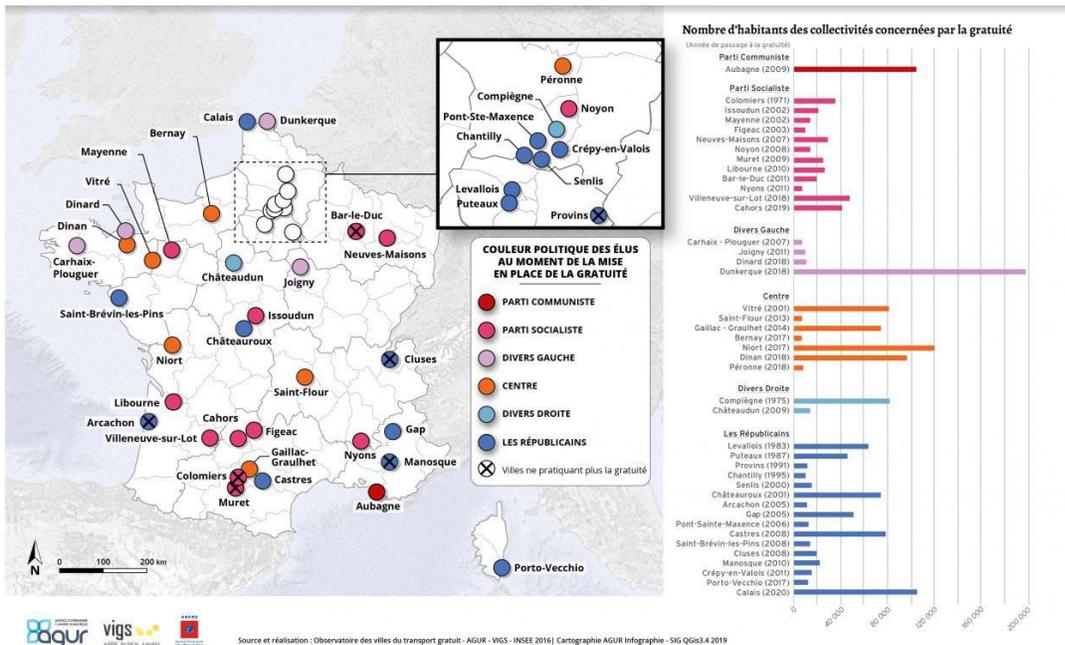


Figure 5: Couleurs politiques des villes ayant mis en place la gratuité totale (Sources : Observatoire des villes du transport gratuit - AGUR – VIGS – INSEE 2016 | Cartographie AGUR Infographie - SIG QGIS3.4 2019)

Si cette mesure politique et symbolique est portée par la classe politique c'est en raison, de son impact social et écologique non négligeable.

2. Un dispositif de gratuité pour répondre aux enjeux sociaux

Selon les élus, la gratuité est un dispositif qui permet non seulement de diminuer le budget mobilité des usagers des transports collectifs mais qui assure aussi la mobilité de tous par son accessibilité.

Pour les élus, la conséquence directe de la mise en place de la gratuité des transports est l'augmentation du pouvoir d'achat des usagers les plus précaires et une réorientation de cette dépense, pour les autres.

L'augmentation de ce pouvoir d'achat a plus de conséquences pour les personnes avec de faibles revenus. Les populations les plus modestes ne peuvent pas prendre des abonnements en raison d'un important budget à déboursier en début de mois. Leurs déplacements sont assurés par la prise de tickets à l'unité, qui sur le long terme coûte plus cher que l'abonnement. Les élus en faveur de la gratuité estiment que les tarifs réduits ne semblent pas avoir une aussi grande portée que la gratuité totale. Un grand nombre de personnes pouvant bénéficier d'un tarif réduit n'ont pas recours à cet instrument de tarification. Ce phénomène peut s'expliquer d'une part en raison de la complexité des démarches. La mise en œuvre de cette démarche nécessite non seulement de s'informer au préalable, de créer un dossier, de fournir des pièces justificatives, mais elle nécessite surtout de nombreux déplacements, ce qui représente un certain coût financier. D'autre part, ce non-recours peut s'expliquer par un refus d'exposer publiquement sa situation financière compliquée. Patrice Vergriete, président de la Communauté urbaine de Dunkerque affirme que la tarification solidaire était un échec total. Au vu du taux d'utilisation en baisse des transports publics avant la mise en œuvre de la gratuité, il estime que malgré une tarification sociale généreuse, celle-ci n'était pas suffisante pour attirer les populations les plus précaire vers les transports collectifs et ainsi leur redonner un certain pouvoir d'achat.

Ainsi, la gratuité libère les personnes à revenus modestes de toutes préoccupations liées au coût de leurs déplacements. Pour les défenseurs de la gratuité des transports, la mobilité ne doit pas dépendre de l'âge, de l'activité professionnelle ou du niveau de revenus. La gratuité totale des transports publics représente le droit à la mobilité pour tous.

Enfin, selon les élus ce dispositif offre la possibilité de ne plus se soucier des moyens de paiement. Pour l'utilisateur des transports publics, il n'est plus question de s'interroger sur le fait qu'on ait sur soit l'appoint ou son titre de transport. Via la gratuité il suffit simplement de monter dans le mode de transport collectif.

Cette facilité d'accès des transports publics a plus d'impact pour les personnes ayant des revenus plus modestes. La gratuité facilite l'accès à l'emploi, ce qui favorise la situation financière de ces personnes. Cet outil peut aussi impacter leur vie sociale en offrant la possibilité à ces personnes d'utiliser plus souvent des transports publics qu'avant la mise en place de ce dispositif. La mobilité devient donc un pilier essentiel à l'inclusion sociale comme le dit Patrice Vergriete dans l'article ci-dessous :

« La gratuité a aussi développé la mobilité puisqu'un tiers des nouveaux déplacements ne se faisaient pas avant, souligne encore Patrice Vergriete. En termes de lien social, de lutte contre l'exclusion, contre l'isolement des personnes âgées, la mesure a été très forte. »

[Article 1 : Héléne Hannon, « Transports en commun gratuits : une opération payante à Dunkerque », Le Parisien, publié 29 septembre 2019 à 20h05](#)

3. Un dispositif de gratuité pour répondre aux enjeux écologiques

Selon les élus, l'enjeu le plus marquant de la gratuité des transports publics est la réduction de la part modale de la voiture afin d'améliorer la qualité de l'air et de lutter contre le changement climatique.

Depuis une quinzaine d'années, la lutte contre la pollution de l'air s'est accentuée dans les débats publics et des mesures pour limiter l'usage de la voiture ont été mises en place lors des pics de pollution. Avant cette date la réduction de la part modale de la voiture ne représentait pas un argument valable pour la population ayant des habitudes de mobilité via l'automobile. C'est donc à partir de cette période que l'argument écologique pour limiter la circulation de l'automobile s'est développé en faveur de la gratuité des transports publics. L'élément déclencheur de ce revirement de situation est lié à l'urgence d'inverser la courbe des décès prématurés en lien avec la pollution atmosphérique générés par le trafic routier. Aujourd'hui

les particules fines représentent la deuxième cause de mortalité avec une estimation de 48 000 morts par an. Ce revirement est aussi lié à l'augmentation des admissions à l'hôpital pour des problèmes respiratoires causés par la pollution et le trafic routier. Ainsi, pour un grand nombre d'élus ayant adopté la gratuité des transports publics, la réduction de la part modale de l'automobile à travers ce dispositif est donc un enjeu majeur pour la santé publique et le coût qu'elle représente pour la société. Daniel Fontaine maire d'Aubagne en 2009, reprend cette idée lors d'un interview.

Daniel Fontaine veut transformer, pour « créer une nouvelle dynamique de développement ». Selon le maire communiste d'Aubagne, pour répondre aux besoins des populations et aux enjeux environnementaux, il faut « révolutionner la manière de se déplacer et donc faire preuve de volonté politique ».

L'objectif des élus est clairement annoncé : favoriser le transport collectif au détriment de la voiture.

Article 2 : Max Staat, « Aubagne parie sur la gratuité des transports collectifs », l'Humanité, Vendredi 2 janvier 2009

Par ailleurs, comme on peut le voir sur le schéma ci-dessous, après les modes doux, les transports collectifs représentent le mode de déplacement le moins nocif en matière d'émission de CO2 par kilomètre parcouru. Contrairement à la circulation routière qui représente les trois quarts des émissions de CO2 lié aux transports. Un changement des comportements de mobilité s'impose afin de respecter les engagements de l'Accord de Paris.

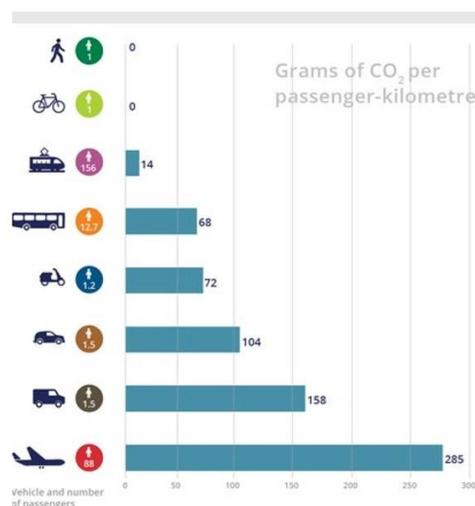


Figure 6: Emission de CO2 selon les différents modes de transport par personne et par kilomètre parcourus (Sources : Estimates are based on the TRACCS database, 2013, and the TERM 027 indicator)

Dans un souci écologique, la mise en place de la gratuité totale des transports publics apparaît donc pour certains élus comme un moyen de favoriser leur usage au détriment de l'automobile.

Ainsi, si les apports sociaux et écologiques de la gratuité sont en majeure partie portés par les élus, cette dernière rencontre des opposants politiques.

4. Un avis plus contrasté pour certains élus

Comme nous l'avons vu précédemment, même si le dispositif de gratuité des transports publics est porté en grande partie par la politique et certains élus, il rencontre des oppositions.

Dans un premier temps, on constate aujourd'hui dans les villes pionnières de la gratuité comme Colomiers qu'elles ont décidé de la supprimer suite à une évolution de leurs objectifs politiques et de leur environnement. Au total, la France a connu une quarantaine de villes ayant mis en place ce dispositif depuis 1971, mais quelques communes ont dû y renoncer. Ce renoncement est en majeure partie dû au lois MAPTAM et NOTRe venant renforcer la position des intercommunalités et entraînant un transfert de compétences à l'échelle d'un autre périmètre. Les EPCI ayant l'obligation de prendre en charge la compétence mobilité se voient endosser le rôle d'AOM pour toutes les communes qui les composent. C'est le cas de la ville de Colomiers, qui en 2018 a dû supprimer la gratuité de ses bus en raison d'un transfert de compétence à la métropole Toulousaine. Le réseau « Bus Colomiers » a été intégré au réseau transports Tisséo de la région Toulousaine.

Cette nouvelle organisation territoriale impactant la gratuité des transports publics, modifie aussi les politiques en matière de mobilité. Lors du passage à l'échelle de la métropole Toulousaine, un nouveau plan de mobilité a été redéfini et de nouveaux objectifs en sont ressortis. L'AOM Tisséo de la métropole Toulousaine souhaite donc offrir à la population de Colomiers un réseau de transports plus attractif et de meilleure qualité à travers :

- La transformation de la ligne 64 en un ligne à haut niveau de service,
- L'amélioration de quatre lignes de bus en matière de régularité,
- La création d'une nouvelle ligne à double sens,
- Et la mise une place des tarifs réduits voir gratuits sous conditions de ressources.

Ainsi, si certains transports publics sont restés gratuits, d'autres réseaux sont redevenus payants en raison d'une volonté politique de les développer. Selon le maire Karine Traval Michelet (dans l'article 3) le nouveau réseau de transport non gratuit sera bien plus attractif qu'auparavant, dans la mesure où le cadencement, l'amplitude horaire et la sécurité seront améliorés.

Réponse du maire

Après avoir rassuré l'assemblée municipale sur sa bonne santé, Karine Traval Michelet a admis : «Oui, je m'étais engagée à maintenir la gratuité des bus. Et même si vous ne le partagez pas, la nouvelle offre de transports est bien plus attractive en termes de cadencement, d'amplitude et de sécurité. Les contextes économiques et politiques ont changé. On peut toujours s'accrocher au passé et raviver la mémoire des uns et des autres auxquels nous sommes aussi attachés, mais il faut aller dans le sens de l'intérêt général. On pourra désormais sortir de Colomiers après 21 heures».

Le dispositif financier d'accompagnement à la mobilité a été adopté sans les voix de l'opposition.

Article 3 : Jean-Luc Martinez, « Colomiers. La fin des bus gratuits ravive la mémoire des élus », LaDepeche.fr, publié le 01/07/2016 à 03 :52

Par ailleurs, la classe politique semble être consciente que ce dispositif est un produit d'appel. Il provoque un choc psychologique auprès de la population, entraînant une hausse de la fréquentation durant les premiers mois de la mise en œuvre de la gratuité. Toutefois, afin de fidéliser les nouveaux usagers, la gratuité n'est pas suffisante. Si le service n'est pas à la hauteur des attentes de ces nouveaux usagers, il est fort probable qu'ils retournent à leurs anciennes habitudes. C'est pourquoi cet outil doit être complété par un investissement dans l'offre de transports en matière d'amplitudes horaire, de rapidité et de confort. Ces autres mesures sont nécessaires afin de lutter correctement contre l'automobile et ainsi préserver le droit à la mobilité.

En parallèle de cette analyse, les élus considèrent que la gratuité fait perdre des ressources financières et nécessite des fonds d'investissement afin de pérenniser la gratuité. Patrice Vergriete président de la communauté urbaine de Dunkerque explique cette limite de la gratuité à prendre en compte dans l'article 4. Il nous informe aussi qu'à partir du moment où l'agglomération a adopté cette mesure, elle devra investir 10 millions d'euros en plus par an.

A Dunkerque donc, tout le monde se déplace gratos : «Le plus drôle, ce sont les touristes, qui demandent où ils doivent payer. Hé bien, on monte, et on descend, c'est tout, et on peut en prendre 15 dans la journée si on veut», vante Amélie, 23 ans, agent administratif. La communauté urbaine de Dunkerque (CUD) a aussi investi pour améliorer le réseau, pour 10 millions d'euros de plus par an : «La gratuité est un produit d'appel, explique Patrice Vergriete. C'est ce qui provoque le choc psychologique, mais pas ce qui fidélise. Si le service n'est pas à la hauteur, les gens reprennent leurs habitudes.»

Article 4 : *A la une Actualité Nationale et Européenne* « Des transports en commun gratuits », publié le 4 septembre 2019

Enfin, l'une des dernières grandes limites de la gratuité des transports publics portée par les élus est la notion même de gratuité. Cette mesure communément appelé « gratuité des transports publics », ne l'est pas totalement. En effet, produire du transport public ce n'est pas gratuit. Si ce n'est pas le voyageur qui finance les transports, cela sera reporté sur un autre acteur :

- Les entreprises privées via le versement transports
- Ou les collectivités territoriales à travers le contribuable (hausse d'impôts)

Cet argument est le plus souvent poussé par des élus ayant examiné cette mesure pour leur territoire. S'ils s'y opposent c'est à cause de la perte des recettes commerciales ayant une part importante dans le financement de leur réseau de transport. Selon François Rebsamen membre du parti socialiste et maire de Dijon : la gratuité du réseau de transports de la métropole Dijonnaise est un « *Délire* »⁵. Si elle devait adopter cette mesure, elle devrait trouver 70 millions d'euros en plus des 18 millions qu'elle apporte déjà pour équilibrer le budget.

François Rebsamen explique que si la gratuité des transports publics a été possible dans certaines villes, c'est en raison de certaines conditions comme :

- À Niort « *le versement transport est supérieur au budget des transports* »,
- À Aubagne « *la Ville est en faillite* »,
- À Dunkerque, « *le versement transport du port surfinance le réseau, qui est tout petit* ».

⁵ Le Bien Public, Dijon-ville, dimanche 8 décembre 2019 394 mots, p. Dijon-ville15

Gratuité des transports publics: un « délire » selon François Rebsamen

C'est une question d'actualité, à trois mois des élections municipales faut-il rendre les transports publics accessibles gratuitement? En France, il est déjà possible de circuler sans payer sur une trentaine de réseaux, dont trois dans des territoires de plus de 100 000 habitants (Aubagne et ses alentours, la communauté d'agglomération du Niortais et la communauté urbaine de Dunkerque). Pourquoi pas Divia?

Dans notre édition du 2 novembre, nous posions le débat, alors que la section CGT FAPT des retraités de Côte-d'Or venait d'interpeller François Rebsamen (PS) sur le sujet. À l'époque, le président de Dijon Métropole n'avait pas souhaité donner son point de vue.

« Il faudrait trouver 70 M€ »

Vendredi soir, celui qui est aussi maire de Dijon a tenu sa deuxième réunion publique de présentation du budget 2020 de la Ville, au Théâtre de la Fontaine-d'Ouche. Les habitants ne l'interrogeant pas sur des problématiques concernant leur quartier, François Rebsamen en a profité pour évoquer d'autres sujets, dont le débat sur une possible gratuité des transports en commun, qu'il a qualifié de « délire ». Et d'expliquer à la centaine de personnes présentes: « Le transport est financé par les usagers qui paient leur ticket et par ce que l'on appelle le "versement transport" (versé par les entreprises de onze salariés et plus à Dijon Métropole en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité, il représentait 57,5 M€ en 2018, ndr) ».

« Ce dernier ne couvre absolument pas les dépenses. La Métropole doit apporter 18 M€ pour équilibrer le budget des transports », a rappelé l'élu socialiste. Arguant qu'« à Dijon, il faudrait trouver 70 M€ » pour rendre l'accès au bus et au tramway gratuit.

« À Niort, le "versement transport" est supérieur au budget des transports, à Aubagne, la Ville est en faillite et à Dunkerque, le "versement transport" du port surfinance le réseau, qui est tout petit », a-t-il conclu.

57,5

C'est, en millions d'euros, la somme que représentait, en 2018, le "versement transport", versé par les entreprises de onze salariés et plus à Dijon Métropole en tant qu'autorité organisatrice

de la mobilité.

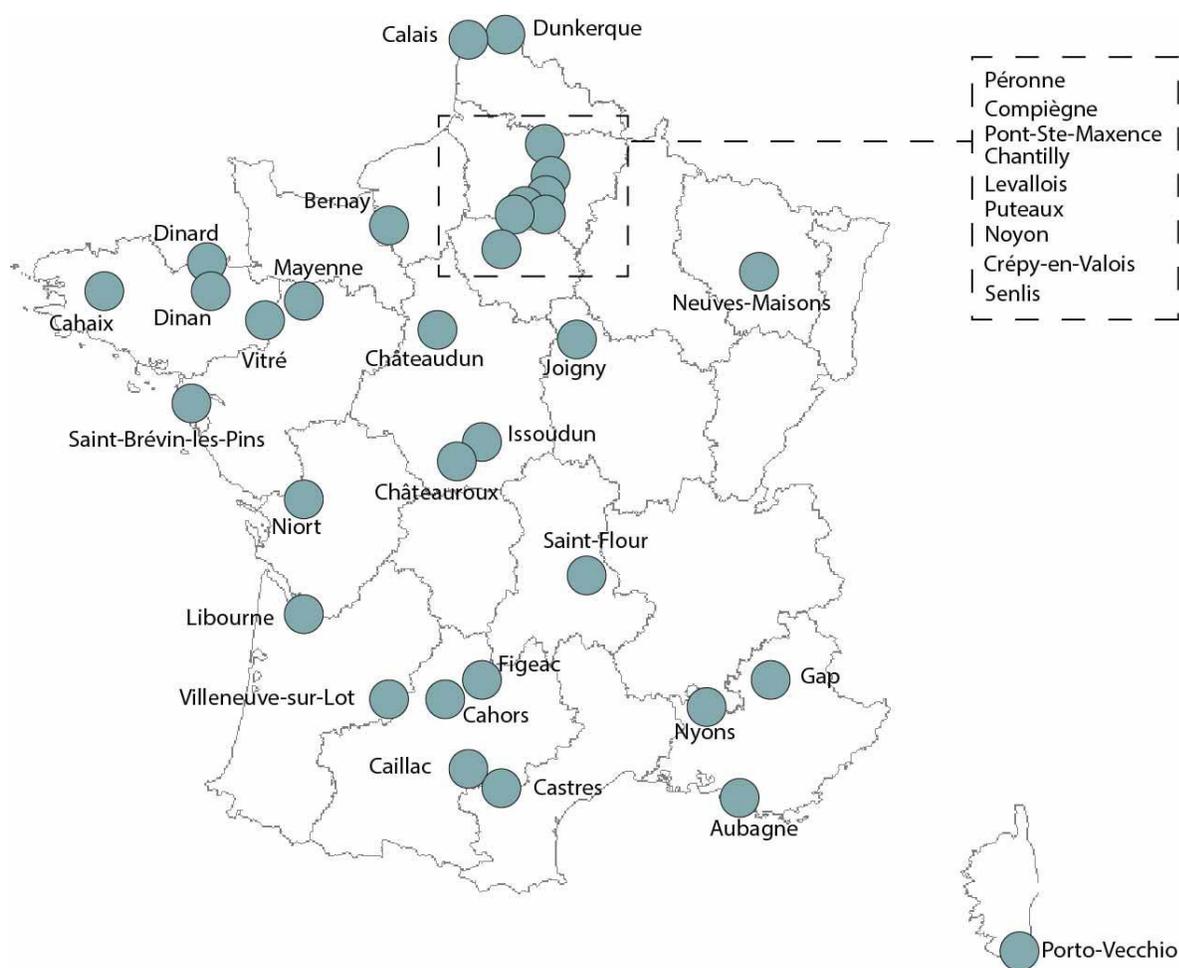


On constate ainsi que si la gratuité des transports publics est soutenue par la classe politique, elle dispose de circonstances favorables pour son développement sur le territoire national.

Dans un premier temps, un rappel synthétique des problématiques de mobilité, accompagnées par des mesures légales et financières, a permis d'établir un état des lieux favorable à la mise en œuvre de la gratuité des transports en commun.

Dans un second temps, nous avons pu observer que la gratuité des transports publics a été remise au goût du jour grâce au soutien et l'adhésion des élus. L'image symbolique de ce dispositif ainsi que ces effets sociaux et écologiques ont su convaincre une partie de la classe politique. Néanmoins, cette adhésion n'est pas totalement universelle, puisqu'une opposition politique s'est formée à son encontre.

PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ A D'ORES ET DÉJÀ DONNÉ LIEU À DES APPRÉCIATIONS



A l'échelle nationale, les études disponibles sont peu nombreuses, voire anciennes. En effet, l'évaluation de l'Ademe de 2007 sur la situation de la gratuité des transports collectifs à Châteauroux est une référence qui commence à dater. Toutefois, depuis la mise en œuvre de ce dispositif à Dunkerque en 2018 et en raison des élections municipales de 2020, cette mesure est remise au goût du jour et suscite de nombreuses interrogations :

- Est-ce une solution opportune ou durable ?
- Est-elle généralisable ? Est-ce un modèle soutenable financièrement ?
- Quelles spécificités locales facilitent sa mise en place ?

Cependant la mise en place de cette mesure à Dunkerque est encore trop récente pour évaluer la gratuité et en tirer des conclusions.

Guy Le Bras, délégué général du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), évoque le manque d'évaluation sur le dispositif durant la réunion du 18 juin 2019 au Sénat ayant comme ordre du jour *La mise en place de la gratuité des transports collectifs*. Selon le délégué général du GART : « *les études quantitatives, en la matière, sont peu nombreuses ; on ne peut donc pas tirer de conclusion définitive* »⁶.

En outre, durant le débat « pour ou contre » la gratuité totale des transports publics, cette insuffisance de données laisse place à de nombreuses idées préconçues.

Afin de pallier cette carence, une étude intitulée *Etude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France* avait été lancée par le GART entre février et août 2019. Elle a pour but d'apporter des éléments d'analyse à destination des Autorités Organisatrice de la Mobilité qui abordent ce sujet à l'échelle locale. En complément, l'observatoire des villes du transports gratuit a été mis en place récemment le 5 juin 2019. C'est une initiative conjointe de l'Agence d'Urbanisme de la région Flandre-Dunkerque, de la communauté urbaine de Dunkerque et de l'association des chercheurs « Villes Innovantes et Gestion des Savoirs ». Même si à ce jour, l'observatoire n'a récolté que peu de données, il souhaite poursuivre trois objectifs majeurs :

- Améliorer l'état des connaissances concernant la gratuité,
- Suivre en temps réel l'évolution de la gratuité,
- Et évaluer les effets des politiques publiques de transports gratuit.

⁶ Senat, Audition de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, de la Fédération nationale des transports de voyageurs, du Groupement des autorités responsables de transport et de l'Union des transports publics et ferroviaires, *Compte rendu de la mi gratuité des transports collectifs*, 18 juin 2019

PARTIE II – LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ A D’ORES ET DÉJÀ DONNÉ LIEU À DES APPRÉCIATIONS

A. Le dispositif de gratuité remis en question par certains acteurs

1. Un environnement juridique compliquant la mise en œuvre de la gratuité

Les experts de la gratuité et de la mobilité considèrent que la gratuité des transports publics ne dispose pas d’un environnement totalement favorable à sa mise en œuvre.

En effet, dans un premier temps l’environnement juridique français complique la mise en place de la gratuité des transports publics.

L’article L 1221-13 du code des transports précise que « *le financement des services de transports public régulier de personne est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l’article L1222-3, par les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirecte* ».

Au vu de cette règle de droit, Serge Pugeault, professeur agrégé de droit public à l’Université de Reims et Directeur du centre de recherche droit et territoire estime que la gratuité des transports publics ne fait pas partie des principes généraux du droit, régissant le fonctionnement des transports et des services publics. Il ajoute que « *la gratuité du service public n’existe que lorsqu’elle est prévue par un texte, soit constitutionnel [...], soit législatif [...]*. »⁷ Selon ce même professeur, la gratuité serait imposée aux utilisateurs à condition qu’au moment de la création du Service Public, son recours soit obligatoire et ne prévoit pas d’usager, comme c’est le cas pour les services de police, de secours, de la justice et de la défense etc...

Serge Pugeault, évoque un changement de la nature même de la notion de service public en cas de gratuité totale. En effet, au vu de la règle de droit, à partir du moment où des usagers utilisent un service public, ce dernier ne peut être financé entièrement par les ressources

⁷ Senat, Rapport d’information fait au nom de la mission d’information sur le thème : *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* Mme Michèle VULLIEN (présidente) et M. Guillaume GONTARD (rapporteur), 25 septembre 2019

fiscales (versements transports et subventions publiques) sans changer la nature du service public. Ainsi, même si jusqu'à présent personne n'a contesté la mise en œuvre de la gratuité totale pour ce motif, le professeur Pugeault alerte sur la nécessité d'une modification de la loi afin d'assurer une sûreté législative de la mise en œuvre de la gratuité des transports publics.

Par ailleurs, Frédéric Baverez directeur exécutif de Keolis France, souligne qu'en France, les collectivités territoriales ont traditionnellement recours à la délégation de service public lors de l'exploitation d'un réseau de transports. Dans ces conditions selon la doctrine de l'Etat, la délégation nécessite un équilibre des ressources en faisant porter le risque sur les charges de fonctionnement et sur les recettes commerciales. Ainsi, au moment de la mise en œuvre de la gratuité totale, il n'est pas possible d'avoir une délégation de service public puisqu'il n'y a plus d'équilibre suite à la disparition des recettes.

Cependant un environnement juridique peu favorable n'est pas le seul élément qui complique la mise en œuvre de la gratuité. Les exploitants de transport publics de leur côté représentent une forte opposition à sa mise en œuvre.

2. Des exploitants peu favorables à la gratuité des transports publics

Dans un second temps, les professionnels en lien avec les transports publics semblent avoir une préférence pour la tarification solidaire et rejettent le dispositif de gratuité.

Lors de la mission d'information réalisé par le Sénat pour étudier la gratuité des transports collectifs : la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), l'Union des Transports publics et ferroviaires (UTP) et, les représentants de Keolis et de Transdev Group ont été entendu individuellement, sur cette mesure.

A travers l'intervention de Jean-Sébastien Barraul, la FNTV a clairement manifesté l'avis défavorable des Transporteurs sur la gratuité totale des transports publics. Ils préfèrent les mesures spécifiques de tarification réduite et solidaire. Les Exploitants défendent leur position en justifiant qu'il n'est pas opportun de consacrer des moyens financiers importants pour adopter et pérenniser la gratuité, alors qu'au même moment le défi sur la transition énergétique nécessite d'innombrables investissements en matière de véhicules propres.

Par ailleurs, le délégué général, Claude Faucher, a exprimé une position très similaire au nom de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) : « *l'UTP est opposée à la gratuité totale ; elle est favorable à la tarification dite solidaire, illustrant le principe cher au Conseil nationale de la Résistance : « De chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins ».* Ce principe prévaut pour la quasi-totalité des services publics, sauf pour les transports publics, qui rendent pourtant service à l'ensemble de la collectivité, y compris en désengorgeant les routes ». Selon l'UTP la gratuité totale n'est pas une bonne réponse à des bonnes questions. En effet, ils soulignent que, dans certaines villes, le tarif a augmenté avec l'offre de transports ce qui n'a pas empêché d'augmenter l'attractivité du réseau et entraîner une hausse du taux de report modale vers les transports en commun. Claude Faucher conclut donc en affirmant que c'est principalement la qualité de l'offre qui conduit au changement des comportements de mobilité.

De plus, Édouard Hénaut, directeur général France de Transdev Group a lui aussi explicité une préférence pour la tarification solidaire, qu'il conçoit d'amplifier afin d'en faire bénéficier à un plus grand nombre. Toutefois, la gratuité pour tous et partout en France, ne lui semble pas être la solution appropriée. Selon Hénaut, la hausse des investissements entrainera la constitution de budgets transports plus importants pour les collectivités dans la mesure où le « versement transport » atteint souvent le plafond légal. Ainsi, des déséquilibres supplémentaires pourront apparaître entre les besoins à financer et les ressources dont dispose la collectivité.

Enfin le groupe Keolis s'est inscrit lui aussi dans la même démarche : « *En tant qu'opérateur, se priver d'une ressource financière alors que les usagers demandent plus de services représente une vraie difficulté, plus importante à mesure que la fréquentation augmente ».* Frédéric Baverez, directeur exécutif de Keolis France, aborde la « lutte » contre la gratuité comme un acte de justice sociale. En effet, il estime que le transport public est un élément d'équité. Cependant, c'est un service qui coûte déjà cher aux collectivités territoriales, et aux entreprises. C'est pourquoi un prix raisonnable est demandé auprès des usagers. Ainsi se priver des recettes commerciales, diminuera la qualité et l'offre du service, ce qui pénalisera les personnes ayant peu de moyens financiers.

Face à cette opposition portée par les exploitants des réseaux de transport, on constate que la gratuité de son côté ne semble pas être une priorité pour les usagers.

3. La gratuité des transports publics n'est pas une priorité pour les usagers

Pour les usagers et notamment les associations d'usagers, la gratuité des transports publics n'est pas la priorité. En effet, même si certains groupes d'usagers se positionnent en totale opposition avec ce dispositif, la majorité estiment que le prix des transports publics est une problématique de second plan face à la qualité et à la performance que les transports en commun doivent offrir.

Tout d'abord, lors de ses auditions, la mission d'information de l'étude sur la gratuité des transports collectifs réalisée pour le Sénat, a auditionné des associations d'usagers.

Bruno Gazeau, président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) a déclaré que « *la FNAUT est contre la gratuité totale et pour la gratuité pour ceux qui en ont besoin* ». Il affirme que malgré des motivations louables en faveur de la gratuité des transports publics : le recul de la part modale de la voiture et l'amélioration de la circulation, réduction de la pollution et de la congestion du trafic, relance de l'activité commerciale des centres-villes etc... Ces objectifs peuvent être atteints sans en passer par la gratuité totale. Il privilégie non seulement la tarification sociale envers les populations qui en ont le plus besoin, mais aussi la pédagogie pour inciter les usagers à prendre les transports collectifs. Il indique entre autres, que pour remplir les transports publics il faut d'une part une politique globale de transports intégrant la question des stationnements et d'autre part des transports publics efficaces et ponctuels.

Par la suite, Christian Broucayet, président de la FNAUT Nouvelle-Aquitaine précise que le prix des transports publics peut s'oublier alors que la qualité (fréquence, offre kilométrique, ponctuels, capacité d'accueil etc...) marque plus les esprits et fidélise les usagers. Les usagers semblent être prêts à payer un service de qualité. Il nous fait remarquer que le prix des transports publics commence à être discuté lorsque le service n'est pas bien rendu. Pour cela, il prend l'exemple d'une internaute qui remet en cause le prix de son réseau de transport en raison d'une qualité et d'une efficacité défailante « *quand on utilise des transports tels que le réseau B du RER en région parisienne, et que les trajets sans incident ni retard sont rarissimes,*

le coût semble anormalement élevé pour un service dont la qualité est dégradée depuis plusieurs années ! ».

A travers le discours de ces deux membres de la FNAUT, on retrouve bien cette priorité d'assurer une certaine qualité de service afin de non seulement répondre aux attentes des usagers mais aussi pour en attirer de nouveaux. Bruno Gazeau, conclut son audition en recommandant aux Autorités Organisatrice de la Mobilité d'octroyer leurs efforts financiers pour améliorer l'offre de transports et non pour offrir la gratuité des transports publics à toute la population y compris ceux qui n'en ont pas besoin.

Par ailleurs, l'évaluation réalisé par le GART *Etude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France*, estime aussi que la gratuité des transports publics n'est pas une priorité pour les usagers. Le prix des transports publics n'est pas identifié comme une forte attente de la part des usagers et des habitants. Même si la gratuité favorise l'accès à la mobilité, ce dispositif n'assure pas pour autant un accès sur tous les territoires. En effet, en raison de nombreuses zones blanches en matière de transports publics sur le territoire national, ou en raison de nombreux réseaux peu développés la gratuité ne peut assurer une équité dans la desserte. C'est pourquoi, dans ces territoires, la gratuité n'est pas la principale attente des habitants. À Châteauroux Métropole, seuls 12 % des nouveaux clients du réseau soulignent que le prix est un motif de non-utilisation du réseau. Pour l'agglomération d'Aubagne, en 2009, une étude qualitative avait été réalisée afin d'anticiper l'accueil de la gratuité sur le réseau de transport par la population. Cette étude relève que le coût du bus est relativement peu évoqué comme premier argument pour emprunter ces nouveaux transports publics gratuits. Et lorsqu'il est évoqué, c'est dans le but de souligner le coût que représente la voiture individuelle par rapport aux transports publics.

Ainsi, actuellement aucune donnée ou enquête ne permet de corréler la mesure de gratuité à une attente prioritaire des habitants. Ces derniers sont davantage sensibles à une offre plus qualitative et plus quantitative. Selon le GART, s'ils accueillent ce dispositif de manière favorablement, c'est en raison d'une utilisation qui est simple et facile mais non pour une raison financière.

Ces différents groupes d'acteurs aux avis contrastés sur la gratuité, s'accordent avec les évaluations des experts pour offrir une autre vision de cette mesure.

B. La gratuité des transports publics n'est pas une panacée selon les experts

1. Les apports potentiels de la gratuité pour les usagers

Au cours des différentes évaluations réalisés sur le dispositif de gratuité des transports publics, les experts ont cherché à déterminer les potentiels apports de cette mesure pour les usagers.

Dans un premier temps, Maxime Huré, souligne que c'est l'universalité qu'offre le service public qui rend la gratuité si spécifique : « *Les usagers ne sont plus segmentés* »⁸. Il faut noter qu'il existe que très peu de lieux qui offrent l'égalité parfaite entre les membres de la société. Toutefois, cet impact social est difficilement quantifiable selon certains professionnels de l'urbanisme et du transport, ce qui entraîne une remise en question de cette mesure. Selon le rapport d'information *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* du 25 septembre 2019 la capacité du dispositif de gratuité à être un levier, favorisant l'accès à la mobilité est un argument controversé pour plusieurs raisons. D'une part, le non-recours aux tarifications préférentielles lié à la peur de la stigmatisation ou à la lourdeur des procédures administratives est complexe à mesurer. En effet, ce non-recours englobe une partie de la population qui ne se manifeste pas auprès des services. Il est encore plus difficile d'avoir des études qui indiquent si les nouveaux utilisateurs des transports publics représentent une part importante des populations n'ayant pas recours aux tarifs réduits. D'autre part, le programme d'audition permettant de réaliser ce rapport d'informations suite à la commande du Sénat témoigne qu'un grand nombre de réseaux augmentent leur prix d'un ticket à l'unité et baissent leurs abonnements. A travers ce constat, nous pouvons en déduire que certains professionnels de l'urbanisme et des transports estiment que la gratuité des transports publics n'est pas le seul levier possible pour offrir l'accès à la mobilité aux populations ayant aujourd'hui perdu ce droit.

Dans un second temps, certaines études, sur les réseaux ayant adopté la gratuité, ont évalué une augmentation du nombre de voyageurs suite à la mise en œuvre de cette mesure. En

⁸ Sénat, Philosophie de la gratuité des transports publics - Audition de MM. Jean-Louis Sagot-Duvaurox, Maxime Huré et Frédéric Héran, *Compte rendu de la mi gratuité des transports collectif*, Mardi 7 mai 2019

effet, l'étude portant sur Niort atteste d'une augmentation de 23% des usagers entre 2016 et 2018. Pour la communauté urbaine de Dunkerque, l'étude sur la fréquentation après un an de gratuité à l'échelle du réseau, témoigne d'un « succès » rapide de ce dispositif qui semble se confirmer dans le temps. La fréquentation augmente de 65% en semaine et 125% le week-end.

Cependant, pour certains professionnels cette hausse de la fréquentation des réseaux gratuits ne renseigne pas si les nouveaux voyageurs sont, et dans quelle proportion, des personnes qui n'utilisaient pas les transports publics en raison de leur coût. En effet, même si les premières évaluations de la gratuité à Dunkerque cherchent à montrer des changements de comportements (50% des usagers estiment utiliser les transports en commun « plus souvent »), il est encore difficile de quantifier le nombre de nouveaux usagers précaires ayant aujourd'hui accès à la mobilité grâce à ce dispositif. Les enquêtes n'identifient en aucun cas le nombre de personnes qui n'utilisaient pas les transports collectifs avant la mise en place de la gratuité pour des raisons financières.

Pour un grand nombre d'experts, cette hausse de la fréquence est due à un phénomène de « choc psychologique ». L'étude sur la gratuité des transports mis en place à Dunkerque révèle qu'avant l'instauration de cette mesure, l'image du bus était très dégradée chez les « non-usagers » de ce service. Il était perçu comme un mode de déplacement peu fiable et peu sûr. Or l'implantation de la gratuité a permis à de nouveaux usagers de découvrir le réseau. Les experts parlent donc d'un choc psychologique pour la population de l'agglomération de Dunkerque, puisque la gratuité a augmenté le taux de notoriété du réseau qui est désormais de 98%. Ce phénomène se retrouve dans différentes autres collectivités ayant adopté ce dispositif. En effet, depuis la mise en place de la gratuité dans le réseau de l'agglomération Nortaise, 40% des habitants du territoire ont testé au moins une fois les transports publics et 25% l'utilisent au moins une fois par mois.

Enfin, les travaux Jean-Louis Sagot-Duvaouroux sur la spécificité de la notion de gratuité des services publics révèle un apport majeur de la gratuité. Il estime qu'elle occupe une place importante dans notre existence, dans la mesure où elle nourrit le lien social : « *Pour constituer la société, nous avons tous besoin d'un espace public. Celui-ci, qui a un coût, est*

d'accès gratuit »⁹. Selon ce philosophe, rendre des services publics gratuits ne témoigne pas d'une volonté de nier leurs coûts pour la collectivité et le contribuable, mais témoigne que la société estime que leur libre accès est une nécessité au bon fonctionnement de cette dernière. La gratuité des transports publics est perçue comme le moyen d'instaurer une ambiance plus apaisée dans les véhicules selon les experts du dispositif. Jean-Louis Sagot-Duvaurox parle d'un facteur d'apaisement dans les transports publics, la gratuité faisant disparaître les tensions habituelles liées au contrôle. Les passagers sont libres de prendre les transports en commun sans devoir subir un certain contrôle social formel (police, justice etc..) ou informel (regard des autres voyageurs). On constate par ailleurs, une seconde tension apaisée, celle-ci liée à la suppression du transport d'argent. La gratuité permet de limiter les vols et les agressions à l'encontre du personnel et contribue à leur sécurité.

Contrairement aux préjugés, certains experts poursuivent l'analyse en estimant que cette nouvelle ambiance limite les incivilités et la dégradation dans les transports collectifs. Maxime Huré relève une baisse de l'incivilité dans les collectivités territoriales de Châteauroux, Aubagne et Dunkerque. Une hausse de la fréquentation, entraînant un contrôle social plus fort entre les usagers sur les manières de se comporter. Selon la Société des Transports de Dunkerque et Extensions (STDE), le gestionnaire du réseau de Dunkerque, le coût de restauration des sièges a été divisé par deux depuis sa gratuité.

Ainsi, la gratuité peut avoir un fort impact social, tant pour un accès à la mobilité pour les plus précaires, que pour une qualité de l'offre de transports en raison d'une hausse de leur fréquentation. Néanmoins, l'impact social de la gratuité est difficilement mesurable, ce qui a tendance à remettre en cause l'efficacité et le potentiel de cette mesure pour les usagers.

2. Les apports potentiels de la gratuité au regard des enjeux de report modal

Pour les promoteurs du dispositif de la gratuité des transports publics, cette mesure doit voir deux effets bénéfiques : permettre à des personnes isolées d'accéder à la mobilité et de changer le comportement des automobilistes en abandonnant la voiture au profit de l'offre

⁹Senat, lors d'une table ronde pour le rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème : *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* 25 septembre 2019

de transports publics. Alors que d'un autre côté, certains experts estiment que la gratuité des transports collectifs peut aussi être à l'origine de nombreux comportements opportunistes (comme par exemple : prendre le bus pour faire 200 m, puisqu'il est gratuit, plutôt que de marcher etc.). Selon l'étude portée par Yves Crozet et d'autres experts (économistes ou maîtres de conférences)¹⁰, l'impact de ce dispositif sur le réseau lyonnais sera plus fort pour les trajets courts, limitant la pratique de la marche et le vélo. Yves Crozet va plus loin en affirmant que si la voiture est si privilégiée par ses usagers, c'est parce qu'ils sont captifs du confort relatif de la voiture. Mais surtout parce qu'ils n'ont pas l'impression que l'automobile leur coûte très cher car ils ne sont sensibles qu'au coût marginal (essence et stationnement). En effet, ils ne prennent pas en compte le coût des assurances, de l'achat et de l'entretien de la voiture. Ce rapport est soutenu par les observations faites par F. Héran qui atteste que la gratuité serait à l'origine d'un report modal de 1 à 2% pour les automobilistes, de 2 à 4% pour les piétons et de 5 à 7% pour les cyclistes¹¹. Toutefois, certaines collectivités (Dunkerque ou Châteauroux) dévoilent des chiffres clés, afin d'attester de la « réussite » de leur démarche montrant le contraire. En effet, il est présenté à la population que la gratuité des transports publics a permis au réseau d'augmenter de 50% sa fréquentation, dont 48% de ces nouveaux usagers ont abandonné la voiture comme on peut le voir sur l'illustration ci-dessous (figure 7).

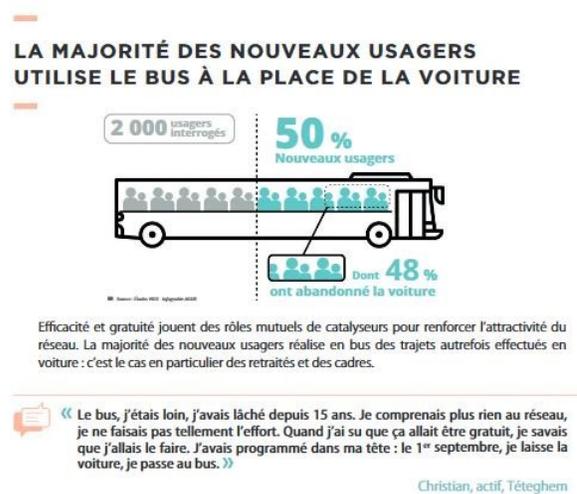


Figure 7: La majorité des nouveaux usagers utilise le bus à la place de la voiture (Sources : Synthèse étude VIGS septembre 2019 - Effets de la gratuité du bus à Dunkerque)

¹⁰ Yves Crozet, Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Mercier, Guillaume Monchambert, Pierre-Yves Péguy. Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL. [Rapport de recherche] SYTRAL (Lyon, France); LAET (Lyon, France). 2019, pp.116. halshs-02191358

¹¹ Sénat, lors d'une table ronde organisée pour le Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur le thème : *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités* ? 25 septembre 2019

C'est pourquoi la mise en place d'un observatoire est nécessaire afin de mieux appréhender cette notion.

Cependant, on note que de manière générale, l'utilisation de la voiture réduit la part de la marche et du vélo, alors que favoriser les transports collectifs, c'est justement privilégier la multimodalité marche-vélo-transport en commun.

Par ailleurs, si les centres urbains sont fortement congestionnés par la voiture qui reste le mode principal de déplacement, l'effet primordial de la gratuité doit être la diminution du recours à l'automobile. Selon une note de février 2019 de l'INSEE sept salariés sur dix vont travailler en voiture. Seules les villes de Paris (plus sa petite couronne) et Lyon disposent d'une part modale plus importante en transports publics. Hormis ces deux cas, toutes les aires urbaines de plus 400 000 habitants composent avec une part modale de la voiture qui dépasse celle des transports collectifs. Sans extrapoler ces chiffres qui ne comptabilisent pas les déplacements des non-salariés ainsi que les déplacements de week-end. Ils mettent néanmoins en lumière une réalité que de nombreux élus et experts des transports cherchent à obtenir, à savoir la nécessité d'un report modal de la voiture vers les transports publics ou les modes doux.

C'est ce qu'illustrent les premiers chiffres de marketing urbain exposés par la collectivité de Dunkerque que nous avons vu précédemment (48 % du report modal serait imputable à des personnes ayant abandonné leur voiture). En effet, les auteurs de cette évaluation relativisent ces chiffres, puisqu'ils soulignent que la hausse de la fréquentation s'explique principalement par le report modal de trajets auparavant réalisés en voiture, ainsi qu'une augmentation des déplacements dans l'agglomération de Dunkerque.

De plus, l'étude explique que la gratuité des bus n'a pas d'effet significatif sur la pratique du vélo ou du moins que très faiblement, dans la mesure où l'usage du vélo est fortement tourné vers les loisirs en période estivale.

Elle présente enfin un double effet sur la marche :

- Une augmentation de la pratique pour les personnes qui utilisent le bus au détriment de la voiture,
- Une baisse pour des personnes autrefois limitées dans leur accès aux bus.

Suite à une comparaison entre les usagers déclarant « marcher plus souvent » (20%) et ceux qui estiment « marcher moins souvent » (13%), la tendance montre plutôt une hausse de la

marche depuis la mise en œuvre de la gratuité des transports publics. Selon les experts de l'étude, les 20% représentent soit des personnes qui se déplacent plus, soit des automobilistes qui ont abandonné leur véhicule et qui marchent pour se rendre à l'arrêt de bus. Pour les 13%, l'étude révèle une diversité de cas, notamment les étudiants qui estiment la marche comme une contrainte et qui profitent de la gratuité des transports publics et de l'amélioration de l'offre pour utiliser les transports en commun sur des trajets courts.

De son côté, le rapport commandé par le conseil de la Métropole Aix-Marseille-Provence sur une potentielle mise en œuvre de la gratuité totale des transports, conclut que les automobilistes n'abandonneraient pas vraiment leur voiture pour les transports publics. Le dispositif de gratuité réduirait la part de la voiture de 2%. Cette conclusion est reprise dans de nombreuses études sur la gratuité réalisées à l'échelle d'une métropole, notamment à Lyon ou le rapport du LAET (Laboratoire Aménagement Economie Transport) souligne que la gratuité pourrait avoir un impact négatif sur le report modal. De même, l'économiste et l'urbaniste Frédéric Héran, estime qu'au vu de certains comportements opportunistes des usagers, la gratuité a un faible impact sur le report modal des automobilistes.

Au-delà de ce caractère regrettable d'une éventuelle diminution de la part modale des piétons et des cyclistes, ceci démontre qu'il est beaucoup question d'évaluation. Les chiffres que l'on obtient sur l'impact de la gratuité sont effectivement différents, si on analyse la variation globale des parts modales ou si on analyse la variation de chacune d'entre elles.

En effet, selon l'étude sur la gratuité réalisée pour le Sénat, en cas d'augmentation du nombre de passagers cela génère d'une part une très faible diminution de la part modale de la voiture, puisque que c'est le mode de transport le plus employé dans la plupart des agglomération et d'autre part cela entraîne une diminution plus importante de la part modale du vélo qui est à l'origine très modeste.

Alors si on mesure en proportion, la gratuité de transports publics, ne diminuerait que marginalement la part modale de la voiture alors qu'elle réduit sensiblement celle de la marche et celle du vélo.

Insister sur la réduction de la part modale du vélo et de la marche ou se satisfaire d'une réduction même modeste de l'usage de l'automobile est une affaire de perception personnelle. Toutefois, selon Yves Duhamel, malgré ce mésusage, peut-on condamner pour

autant la gratuité totale des transports publics ? Toute réduction de la congestion automobile n'est-elle pas bonne à prendre ? cette idée est totalement dans l'air du temps car elle est le résultat de mesures incitatives même si « le courant de pensée coercitif » reste d'actualité.

En conséquence, l'évaluation des parts modales doit s'analyser dans la durée, puisque les décisions individuelles concernant l'usage de l'automobile s'inscrivent elles aussi dans la durée. On ne renonce pas à l'usage d'une voiture du jour au lendemain dans la mesure où elle a représenté un budget important pour le foyer : le foyer aura plutôt tendance à en limiter l'usage ou à renoncer à l'achat d'un second véhicule. Les experts soulignent donc la nécessité d'attendre les études chiffrant le report modal de la voiture à long terme.

3. L'impact de la gratuité sur 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 :

- L'argent public de l'AOM, via la participation de son budget principal, pour apporter le financement manquant ou d'éventuelles contributions publiques d'autres collectivités
- Les recettes tarifaires et annexes comprenant les recettes issues des usagers
- Le versement transport

Ainsi, en 2017, les réseaux de transport urbain sont, en moyenne, financés (fonctionnement et investissement hors emprunts) à hauteur de 35 % par les collectivités locales, de 1 % par l'État de 17 % par les usagers et de de 47 % par le « versement transport ». 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 (versement transport) et des ressources mobilisables par la collectivité territoriale compétente plutôt que de la recette usagers. Toutefois, selon les experts du GART la part qu'occupe les recettes commerciales dans ce modèle financier, 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.

Tout d'abord, selon les experts du GART¹², les réseaux étudiés, ont en commun une faible contribution des recettes commerciales dans le financement de l'exploitation de leur réseau. Leurs contributions sont en dessous de celles des collectivités territoriales faisant partie de la même classe. Ce constat peut donc simplifier, selon le GART, la décision du passage à la gratuité, notamment pour les réseaux où les montants en jeu sont acceptables au vu des capacités économiques de la collectivité, et de la planification en terme d'évolution du réseau et des investissements. À contrario, selon les professionnels, le niveau des recettes commerciales est en défaveur de la gratuité pour les réseaux ayant une contribution plus forte des usagers aux dépenses. C'est le cas pour de nombreuses grandes agglomérations telles que les métropoles.

Suite aux différentes études réalisées dans les réseaux ayant adopté la gratuité des transports publics, la gratuité offre la possibilité de réduire certains coûts liés à la gestion de la billetterie, le contrôle etc... Toutefois, elle peut générer de nouveaux coûts indirects non seulement afin de répondre à la demande qui croit en matière de fréquentation, mais aussi pour financer des besoins d'exploitation du service (système de comptage des usagers, offre à réinjecter en termes de véhicules, conducteurs...). A Châteauroux par exemple, suite à la mise en œuvre de la gratuité le réseau a vite été saturé. La ville a donc dû multiplier par deux le nombre de bus en circulation sur 4 de ses lignes aux heures de pointe. Les experts alertent sur le fait que les économies et les coûts supplémentaires varient d'un réseau à l'autre en fonction de la taille, du bassin de population desservi mais aussi le niveau d'offres proposées avant la mise en œuvre de la gratuité. Si on prend l'exemple d'Aubagne, les économies réalisées l'année de la mise en œuvre de la gratuité n'ont pas permis de compenser les coûts nécessaires générée par cette dernière. Ce bilan a abouti à un coût supplémentaire d'un million euros.

¹² GART, Pour objectiver le débat, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers*, rapport d'analyse, octobre 2019

	Coûts supplémentaires (période 2009-2011)		Économies	
	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Étoile	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
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€

Figure 8: Tableau gains-coûts de la gratuité pour le réseau d'Aubagne (Sources : Iter, Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat, Rapport d'analyse, 2019)

Les agents du GART ayant réalisé cette étude stipulent toutefois, qu'il est complexe d'objectiver ce bilan gains-coûts de la gratuité car les Autorités Organisatrices de la mobilité ayant adopté la gratuité, ont rarement réalisé le même exercice qu'Aubagne.

Ainsi, la gratuité coûte de l'argent aux villes. Il faut bien que quelqu'un paye la facture. C'est pourquoi dans beaucoup de villes ce sont les entreprises qui la payent à travers le « versement transport ». C'est le cas d'Aubagne puisque suite à la mise en œuvre de ce dispositif en 2009, le versement transport a triplé passant de 0,6% à 1,8%. Or la taxe « versement transport » a un plafond légal et ainsi les dépenses des villes qui mettent en place la gratuité des transports ne sont pas toujours couvertes par ladite taxe. Selon Anne Meyer directrice des affaires économiques et technique de l'UTP « *le versement transports à un moment est limité et bien évidemment, il est lié à la conjoncture économique. La seule possibilité pour la collectivité territoriale, c'est d'augmenter les impôts locaux. C'est-à-dire augmentation de la taxe habitation et les différentes taxes foncières.* »¹³

¹³ Anne Meyer, Union des Transports Publics et Ferroviaire, Note d'information, *Le Versement Transport – Éléments juridiques*, août 2010

C. Des préconisations apportées par les experts

1. Les caractéristiques de la mise en œuvre de la gratuité

Suite à des évaluations récentes du dispositif de gratuité des transports publics, les experts de la mobilité font la lumière sur cette mesure. Notamment, sur les caractéristiques de la mise en œuvre de la gratuité qui ont fait l'objet de nombreux préjugés au moment des débats sur le dispositif.

Dans un premier temps, le choix stratégique et politique est l'un de ces déterminants identifiés par les experts. L'étude *Etude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France* réalisé en 2019 par le GART rappelle que les motivations de mises en œuvre du dispositif de gratuité sont multiples et résultent d'un choix stratégique et politique. Ces motivations varient selon la taille des réseaux. Les experts ayant réalisés cette étude estiment qu'il existe trois objectifs fondamentaux autour de la mise en place cette mesure :

- Favoriser la rationalité économique du service public et de la gestion des ressources financières de l'autorité organisatrice de la Mobilité,
- Assurer l'efficacité technique et valoriser l'image d'un réseau transport public sous-utilisé, avec les moyens techniques et humains qui lui sont alloués,
- Répondre aux enjeux socio-économique et environnementale de la mobilité grâce aux transports publics. Pour cela, il faut d'une part supprimer les conditions d'accès qui limitent l'utilisation des transports des catégories sociales les moins aisées et d'autre part changer le comportement de la population pour lutter contre la voiture individuelle à travers « une mobilité pour tous ».

Les professionnels de la mobilité constatent par ailleurs que pour une majorité des réseaux, la prise de décision sur la gratuité des transports publics n'est pas accompagnée de mesures annexes. Le GART parle d'un choix politique qui est le plus souvent pensé de manière isolée.

Par ailleurs, ces mêmes experts estiment que certaines caractéristiques de la mise en œuvre de la gratuité sont spécifiques à la taille et à la qualité de l'offre d'un réseau.

Pour les réseaux de plus de 100 000 habitants, ces professionnels relèvent que le projet d'intronisation de la gratuité intervient le plus souvent à la suite d'une d'élection municipale.

Pour cela, ces collectivités territoriales semblent adopter une approche différente pour instaurer le projet de gratuité. Dans ces cas-là, les Autorités Organisatrices de la Mobilité s'engagent plus pour coordonner les politiques publiques avec un programme électoral. Les agglomérations de Dunkerque et d'Aubagne ont accompagné leur politique de mobilité avec la politique urbaine de la ville.

Pour les réseaux de 50 000 à 100 000 habitants, la volonté de mettre en place la gratuité totale est très fortement liée au souhait 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 d'instaurer la gratuité est le plus souvent motivé par une lecture économique du réseau de transport. On observe que dans les petits réseaux les coûts d'investissement et de gestion de la billettique s'avèrent parfois supérieurs ou égaux aux ressources produites par les recettes commerciales. Celles-ci ne sont donc pas vitales au fonctionnement du réseau. Cela remet en cause leur intérêt et leur utilité et devient donc un déterminant de la mise en œuvre de la gratuité. C'est le cas pour des réseaux comme Nyons, Chantilly, Bernay ou Vitré.

La deuxième caractéristique de mise en place de la gratuité souligné par les experts du GART, est le contexte des réseaux avant la mise en place de la gratuité. Pour cela, ils ont quatre indicateurs techniques et financiers :

- Le montant des recettes tarifaires et le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires (Recettes/Dépenses),
- Les voyages par habitant, reflétant l'attractivité du réseau,
- Les voyages par kilomètre, illustrant son efficacité,
- Une part modale des transports collectifs modérée

Ces indicateurs correspondent à l'année précédant la mise en place de la gratuité. Le GART présente aussi les ratios observés en 2017 dans 185 réseaux urbains. Ainsi, selon les experts, la gratuité des transports publics est possible parce qu'à l'origine ce sont des réseaux peu attractifs, peu efficaces et avec une faible participation des usagers. Les réseaux avant le passage à la gratuité sont caractérisés aussi par les experts comme des réseaux ayant une part modale des transports publics relativement faible.

L'étude réalisée par le GART, souligne la grande diversité de contexte de prises de décisions et de préparation pour adopter la gratuité. Il apparaît donc indispensable pour ces professionnels de préparer cette transition à travers une analyse au préalable plus fine des impacts, non seulement sur la fréquentation du réseau et les moyens nécessaires mais aussi en terme contractuel et fiscal, ainsi qu'en cohérence avec la politique globale de mobilité.

2. Les modalités de mise en place de la gratuité

Selon les experts, pour engager le dispositif de gratuité des transports publics, il est nécessaire de s'y préparer au préalable. Cette transition demande donc aux Autorités Organisatrices de la Mobilité de développer des mesures d'ordre technique, économique, contractuelle et de communication.

En matière de technique, avant la mise en œuvre du dispositif de gratuité, le GART préconise d'une part la mise en place d'un système de comptage afin d'évaluer la hausse de fréquentation qu'engendrera cette mesure sur le réseau. Il préconise d'autre part, pour faire face au préjugé sur l'incivilité qu'entraîne la gratuité, des mesures préventives : caméra de surveillance, agents sur le terrain afin d'expliquer et d'informer les usagers sur ce nouveau dispositif. Enfin, un travail de partenariat avec les exploitants du réseau doit être réalisé afin d'accompagner cette transition en matière d'exploitation et sécurité du réseau.

Par ailleurs, en termes économiques, les experts préconisent dans un premier temps, l'évaluation de soutenabilité économique de cette mesure. Cette évaluation vise à déterminer la capacité de l'Autorité Organisatrice de la Mobilité à supporter le coût qu'engendre la mise en place de la gratuité et de sa pérennisation suite à la suppression des recettes commerciales. Cette évaluation doit être aussi approfondie afin de déterminer les coûts d'investissement nécessaires pour répondre à la hausse de la fréquentation du réseau, induits par la gratuité.

Sur le plan contractuel, le GART conseille d'assurer cette transition. Cette dernière doit prendre en compte l'évolution du schéma économique et fiscal du réseau. Certains réseaux ont été confrontés par le passé à des contentieux à propos de la légitimité du mode de gestion

et du cadre contractuel associé (les agglomérations de Châteauroux et d'Aubagne) ou encore à cause d'un redressement fiscal (l'agglomération de Gap).

Enfin, en termes de communication, les experts estiment que des campagnes de communication doivent être développées afin de communiquer et d'informer les futurs usagers et de les sensibiliser à la transition du réseau payant vers la gratuité.

L'étude réalisée par le GART stipule que certains réseaux ont adopté d'autres mesures plus spécifiques sur leur ressort territorial. L'agglomération Niortaise avait la volonté de maîtriser l'impact de la hausse de la fréquentation. Pour cela, elle a diminué au préalable, son offre kilométrique qui par la suite a été en partie réintroduite dans le réseau. Ou encore, comme expliqué précédemment, d'autres réseaux ayant aujourd'hui adopté la gratuité ont souhaité expérimenter la gratuité durant une période, avant de la généraliser ou de la pérenniser (la communauté urbaine de Dunkerque, le Grand Villeneuvois, Noyon et Bernay).

Toutes ces préconisations apportées par les experts sont nécessaires dans la mesure où rapidement après la mise en œuvre de la gratuité, différentes collectivités territoriales ont dû réajuster leur réseau pour répondre à des enjeux non identifiés ou sous-évalués :

- Pour faire face à la croissance rapide de la fréquentation, des véhicules et du personnel ont souvent été ajoutés dans le réseau afin de garantir les fréquences habituelles et la prise en charge des usagers ;
- Pour réguler le nombre d'usagers (n'ayant pas anticipé la hausse de fréquentation) et limiter les comportements dévalorisant la qualité des services (encombrement des poussettes, groupes de jeunes en nombre dans les bus), des règlements de transports ont été adaptés à Aubagne ou à Bernay.

On constate que si la gratuité des transports publics est croissante en France, elle est remise en question par certains groupes d'acteurs. Elle est ainsi de plus en plus soumise à des évaluations pour déterminer sa pertinence.

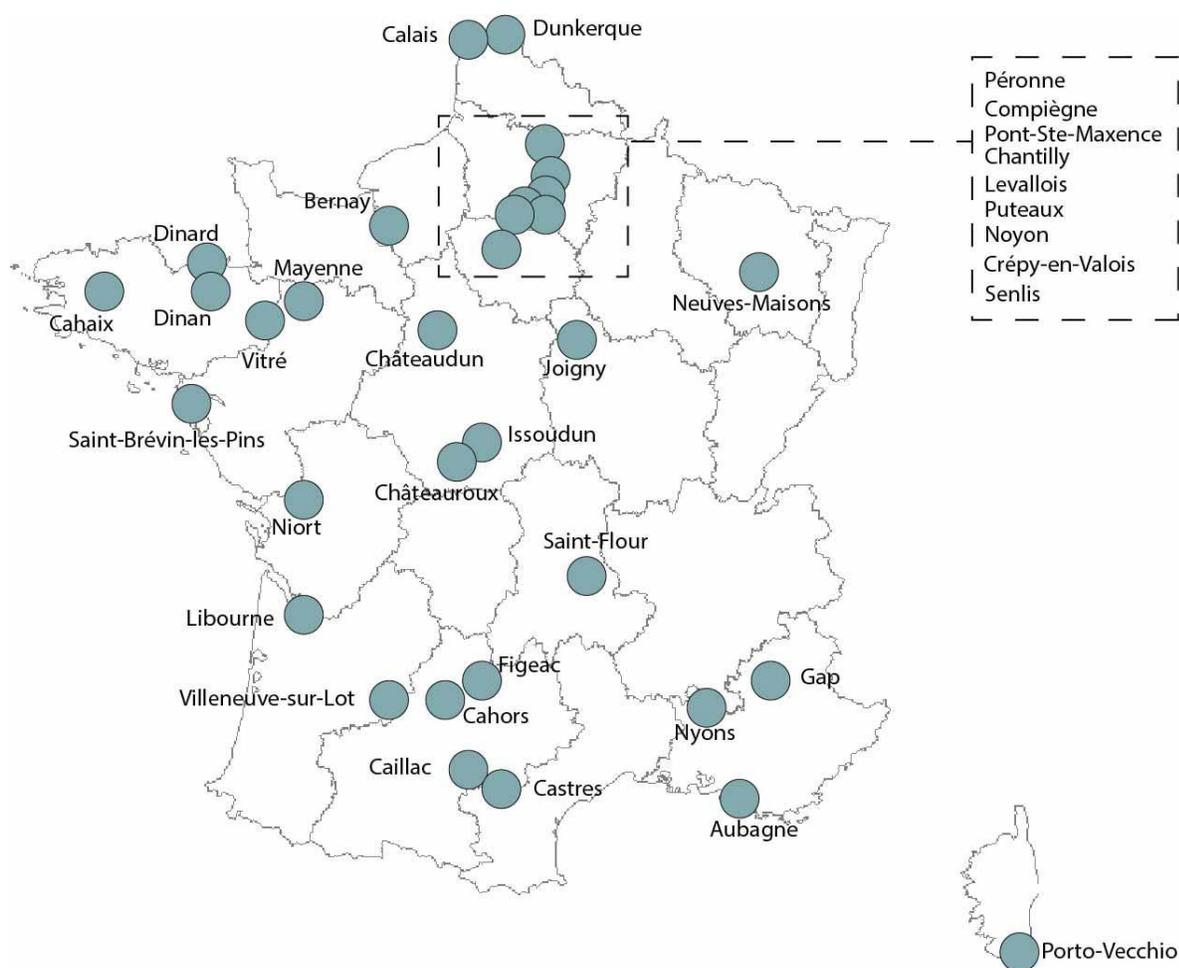
Pour certains experts, la gratuité des transports publics doit faire face à un environnement juridique qui peut faire obstacle à sa mise en œuvre. Alors que pour les exploitants ou pour certains groupes d'usagers, la gratuité n'est pas la solution appropriée pour répondre aux problématiques de mobilité. Ils estiment que contrairement à la tarification, l'amélioration de la qualité de l'offre pourrait avoir un impact plus significatif sur les modalités de déplacement.

C'est pourquoi, les évaluations des experts sont de plus en plus sollicitées afin de déterminer l'impact réel de la gratuité. Cette situation leur fait jouer un rôle majeur dans l'avenir de ce dispositif. Selon les premières études, la gratuité des transports publics est une mesure ayant des apports sociaux et écologiques, pour autant l'impact de cette dernière est grandement limité contrairement aux discours porté par les élus.

Enfin, à l'inverse de son nom la gratuité des transports publics a un coût pour la collectivité et les contribuables.

A la suite de ces évaluations, les experts ont alors proposé des préconisations pour identifier certaines caractéristiques liées à la mise en place du dispositif et des modalités pour s'assurer du succès de ce dernier.

Partie III – LE DÉPLOIEMENT DE LA GRATUITÉ ET SON CONTEXTE TERRITORIAL



Partie III – LE DÉPLOIEMENT DE LA GRATUITÉ ET SON CONTEXTE TERRITORIAL

Au vu des enjeux et des débats que suscite la gratuité des transports publics dans notre société, il semble important d’essayer de procéder à une analyse objective de cette mesure intégrée aux politiques de mobilité.

Pour y parvenir nous avons fait le choix de réaliser une grille d’analyse auprès d’un échantillon de 7 collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports publics :

Nom	Territoire de la gratuité	Date passage gratuité total
Bernay	Ville de Bernay	01/09/2017
Neuves-Maison	Communauté de commune Moselle de Madon	2007
Libourne	Communauté d'agglomération du Libournais	2012
Châteauroux	Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	22/12/2001
Aubagne	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	01/05/2009
Niort	Communauté d'agglomération du Niortais	01/04/2017
Dunkerque	Communauté urbaine de Dunkerque	01/09/2018

Figure 9: Echantillonnage des collectivités ayant adopté la gratuité

Cette grille d’analyse a pour objectif de comprendre pourquoi la gratuité des transports collectifs est envisageable pour certaines communes ou agglomérations alors que pour d’autres, cette mesure est considérée comme une « fausse bonne idée ». Nous supposons donc que la gratuité des transports publics nécessite un contexte territorial spécifique, dans lequel les communes ou les agglomérations doivent s’inscrire afin d’assurer la mise en œuvre de cette mesure. Différents indicateurs ont été choisis pour construire cette grille d’analyse :

- La taille des villes ayant adopté ce dispositif : le nombre d’habitants
- Le profil socio-économique de la collectivité et de ses habitants
- L’attractivité et l’efficacité du réseau de transport : la taille du réseau, le nombre de lignes sujet à la gratuité, l’amplitude horaire, les véhicules et chauffeurs alloués à ce dispositif etc...
- Le financement des transports publics : le taux de versement transport et la part des usagers dans le fonctionnement du réseau avant la gratuité.

A. Un contexte particulier

Depuis les années 70 la gratuité des transports publics s'est invitée dans le réseau de transport de nombreuses collectivités françaises, mais selon quels critères ou quelles conditions ? En effet, il semblerait que si la gratuité s'est installée aujourd'hui dans 35 collectivités territoriales c'est en partie grâce à un contexte territorial favorable à sa mise en œuvre.

1. Un contexte territorial

En France, 35 communes ou établissements publics de coopération intercommunale ont instauré et disposent actuellement de la mesure de gratuité des transports publics. À ses origines en France, ce dispositif ne semble pas créer une réelle dynamique pour diffuser cette mesure sur l'ensemble du territoire national. En effet, suite à l'adoption des villes de Colombier et Compiègne dans les années 70, seules les communes de Levallois en 1983, Puteaux en 1987, Provins en 1991 et de Chantilly en 1992 s'ouvrent à la gratuité des transports collectifs. Cette politique connaît un réel essor seulement à partir des années 2000, dans la mesure où une quinzaine de villes ou agglomérations souhaitaient intégrer cette mesure à leur politique de mobilité, telle qu'Aubagne. À cette époque ces collectivités territoriales étaient encore pionnières en matière de gratuité des transports publics. À partir des années 2010, une quinzaine d'autres collectivités territoriales décident également d'adopter cette mesure, dont onze entre 2017 et 2020. Parmi ces dernières, la communauté urbaine de Dunkerque ayant introduit ce dispositif, devient la collectivité la plus médiatisée en raison de sa taille.

Sur l'ensemble des collectivités ayant consenti à la gratuité des transports publics, ce sont les communes ou agglomérations de petite et moyenne taille qui priment. En effet, selon la figure 10 au moment du passage à la gratuité, 43% des 35 collectivités comptaient moins de 15 000 habitants (soit 15 collectivités), 20% étaient dans la tranche des 15 000 et 50 000 habitants (soit 7 collectivités), 26% étaient composés de 50 000 et 100 000 habitants (soit 9 collectivités). Enfin, 11% soit 4 agglomérations avaient entre 100 000 et 200 000 habitants : Aubagne (104 018 habitants), Calais (112 000 habitants), Niort (120 806) et Dunkerque (198 000 habitants).

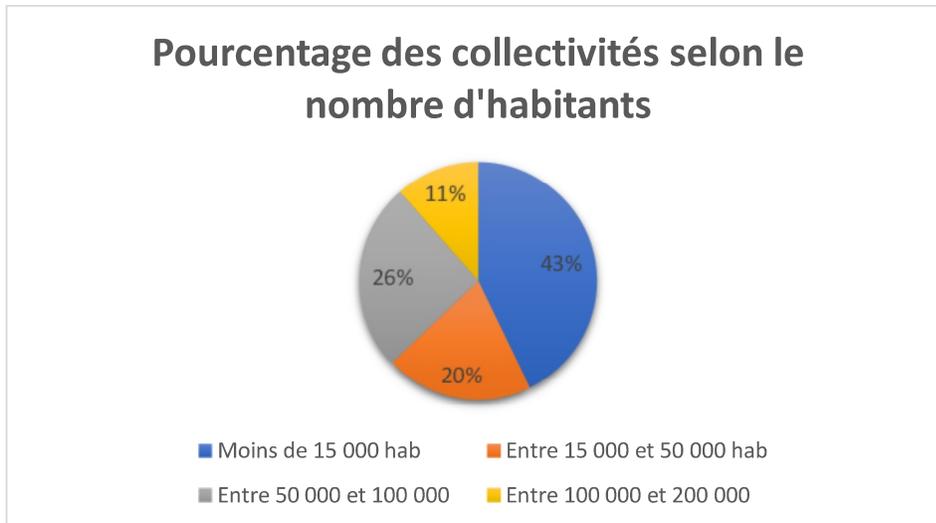


Figure 10: Pourcentage des collectivités selon le nombre d'habitant (Source des chiffres : Wikipédia de chaque collectivité)

En France selon l'association des maires des petites et moyennes villes, le seuil des petites villes est souvent établi entre 3 000 à 20 000 habitants, alors que les villes moyennes sont échelonnées entre 20 000 habitants et 100 000 habitants. Ainsi, 89% des collectivités territoriales françaises ayant mis en œuvre la gratuité des transports sont considérées comme des petites ou des moyennes collectivités territoriales.

À l'échelle de notre échantillon de collectivités ayant adopté la gratuité des transports publics, seule la ville de Bernay est considérée comme une petite ville à travers ses 10 392 habitants. Les 6 autres collectivités sont donc des villes ou des agglomérations moyennes comme nous pouvons le voir dans le tableau ci-dessous (figure 11).

Libellé	Population date passage gratuité
Bernay	10 392
Neuves-Maison	29 611
Libourne	66 495
Châteauroux	71 162
Aubagne	104 018
Niort	120 806
Dunkerque	202 876

Figure 11: Nombre d'habitants dans l'échantillon des collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports public (Source des chiffres : Wikipédia de chaque collectivité)

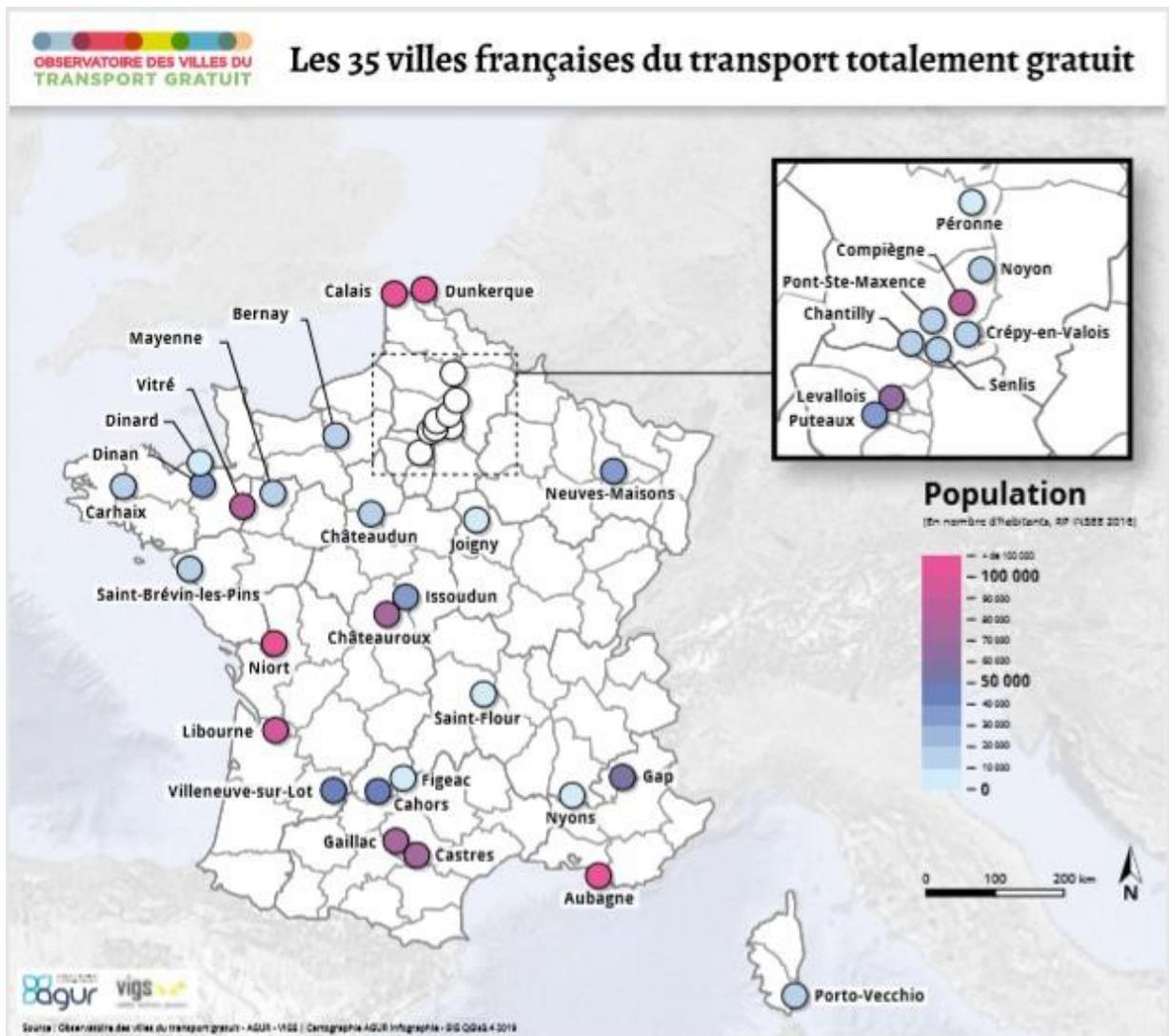


Figure 12: Les 35 villes françaises du transport totalement gratuit (Source : Observatoire des villes du transport gratuit - AGUR - VIGS | Cartographie AGUR Infographie - SIG QGIS 3.4 2019)

Par ailleurs, certaines collectivités territoriales proposant la gratuité se voient obligées de l'abandonner. En effet, quand elles sont obligées d'agir à une échelle territoriale plus grande, elles sont tenues de transférer leurs compétences (comme la mobilité) à cette même échelle. Par ces observations on constate qu'à partir d'une certaine taille de collectivité, et d'un certain nombre d'habitants, il semble il y avoir une impossibilité de mettre en œuvre la gratuité. C'est le cas de Cluses, en Haute-Savoie qui avait adopté cet outil en 2014. En 2017 elle a étendu son réseau à d'autres communes, entraînant une hausse de la population. Ceci oblige donc la commune à abandonner la gratuité de ses transports collectifs. Il en va de même pour la commune de Manosque située dans les Alpes-de-Haute-Provence et pour son réseau de bus ayant introduit cette politique en 2010. En raison d'une réorganisation de son réseau de

transport qui augmenta le nombre d'habitants en disposant, Manosque en 2019 a dû abandonner ce dispositif.

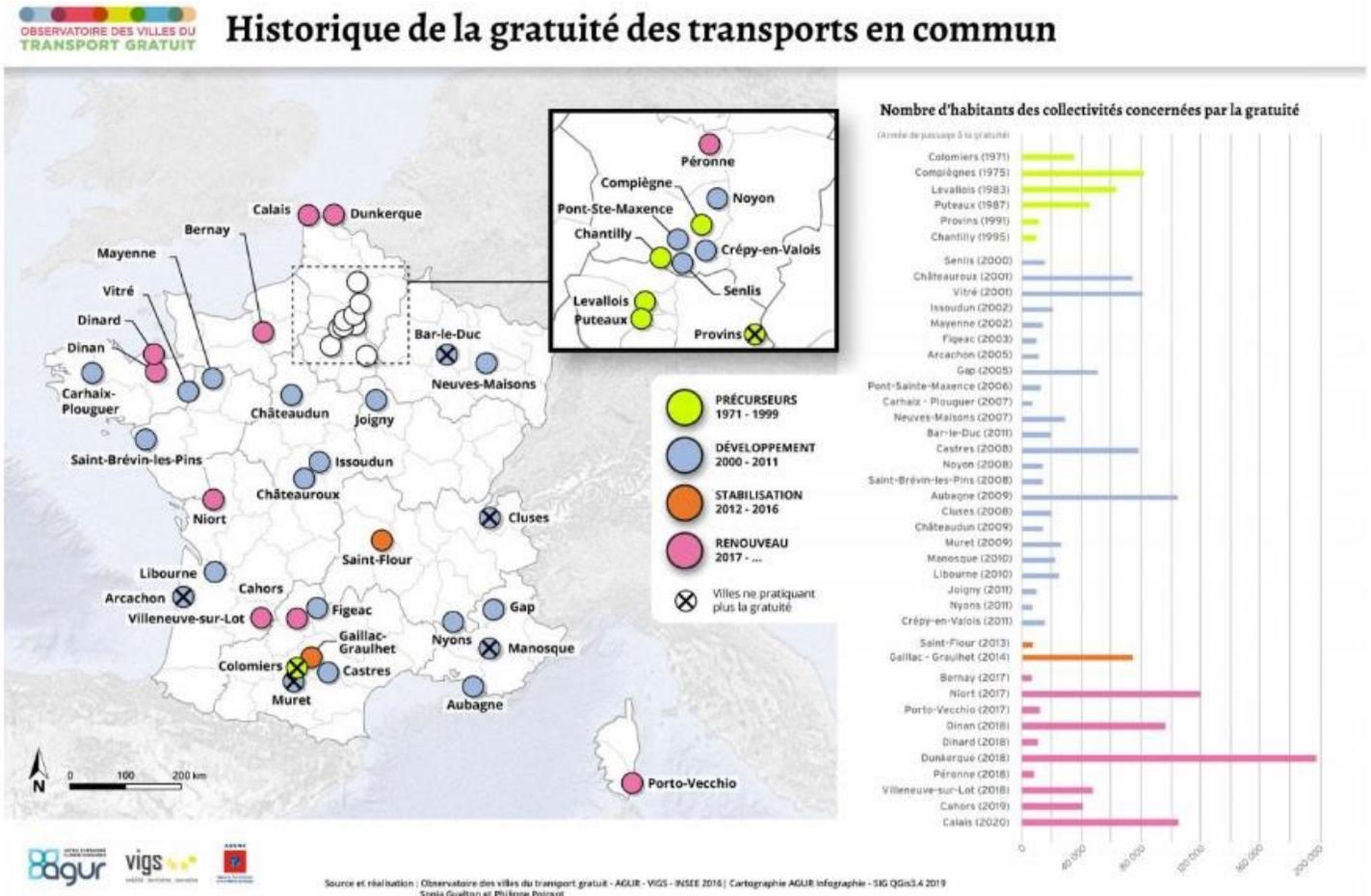


Figure 13 : Historique de la gratuité des transports en commun (Source : Observatoire des villes du transport gratuit - AGUR – VIGS – INSEE 2016 | Cartographie AGUR Infographie - SIG QGIS3.4 2019)

Ainsi, la taille de la commune ou de l'agglomération à travers son nombre d'habitants semble donc être un facteur essentiel à la mise en place de ce dispositif. Si jusqu'à présent ce sont les collectivités territoriales de petite ou moyenne taille qui adoptent la gratuité, c'est en raison d'un équilibre particulier entre profil socio-économique, spécificité du réseau et répartition du financement du réseau.

Cependant, même si ce sont les petites et moyennes collectivités qui trouvent le plus facilement cet équilibre en faveur de la gratuité des transports publics, cette gratuité semble néanmoins s'étendre dans des collectivités de plus grande taille. On note, depuis le 1^{er} septembre 2018, que la communauté urbaine de Dunkerque est devenue la plus importante collectivité territoriale à avoir introduit ce dispositif dans ses politiques de mobilité avec

pratiquement 200 000 habitants sur son territoire. Cette date marque une évolution dans l'histoire de la gratuité des transports publics et dans les réflexions qui gravitent autour de celle-ci.

2. Un contexte économique et sociologique spécifique

Dans la mesure où la gratuité des transports publics est un dispositif répondant à des enjeux sociaux, il semblerait que les collectivités territoriales ayant adopté cette mesure, disposent d'un profil socio-économique particulier. La situation socio-économique des collectivités territoriales ainsi que celle des populations qui les peuplent, est une variable pouvant agir afin de favoriser la mise en œuvre de la gratuité des transports publics. Les collectivités territoriales ayant aujourd'hui adopté la gratuité des transports publics, sont le plus souvent considérées comme des communes ou des agglomérations « riches économiquement », mais ayant une population plutôt populaire.

Tout d'abord, si nous nous intéressons à notre échantillonnage nous pouvons constater que ce sont des collectivités territoriales qui accueillent le plus souvent d'importantes entreprises sur leur ressort territorial. En effet, l'histoire de la ville industrialo-portuaire de Dunkerque, a permis le regroupement de nombreuses entreprises dans le port maritime et donc sur le ressort territorial du réseau de bus communal et intercommunal. Ceci offre l'opportunité à la collectivité de surfinancer son réseau de transport à travers le versement transports prélevé aux entreprises. La communauté d'agglomération du Niortais disposait elle aussi d'un contexte économique favorable, pour mettre en œuvre la gratuité des transports publics. En effet, elle est considérée comme l'une des places fortes de l'économie sociale française, et plus particulière depuis les années 1970 comme la capitale des mutuelles et assurances ». Elle abrite le siège social de nombreuses mutuelles, ou de sociétés liées au secteur économique :

- La MAIF (Mutuelle d'Assurance des Instituteurs de France) et ses filiales,
- La MAFF (Mutuelle d'Assurance des Artisans de France) et ses filiales,
- La MACIF (Mutuelle d'Assurance des Commerçants et Industriels de France) et ses filiales,
- La SMACL (Société Mutuelle d'assurance des Collectivités Locales),
- La IMA (Inter Mutuelle Assistance)

- La caisse régionale de Groupama
- La SMIP (Services Mutualistes des Individuels et des Professionnels)

Le tableau ci-dessous (figure 14) présente le contexte économique des autres collectivités faisant partie de l'échantillonnage.

Libellé	Situation économique collectivité
Bernay	Antenne de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Eure.
Neuves-Maison	/
Libourne	Siège de la Chambre de commerce et d'industrie de Libourne. Elle gère l'aérodrome de Libourne - Artigues-de-Lussac. Et elle dispose de plusieurs grandes entreprises (Arena, Botalo, Ceva Santé Animal, Fayat)
Châteauroux	/
Aubagne	/
Niort	Places fortes de l'économie sociale française et capitale des mutuelles d'assurances
Dunkerque	Une position stratégique proche de cinq capitales (Londres, Paris, Bruxelles, Amsterdam et Luxembourg favorable pour le troisième Port industriel et de commerce de France. Plus secteur de l'agroalimentaire, la métallurgie, l'Energie, industrie pharmaceutique

Figure 14: Tableau des situations économique de l'échantillonnage (Sources : Wikipédia de chaque collectivité)

Accueillir de telles entreprises sur son territoire offre donc la possibilité de faire porter les charges du coût de la gratuité sur la fiscalité des entreprises.

Néanmoins, même si des conditions économiques favorables à la gratuité sont nécessaires, toutes les collectivités territoriales à avoir aujourd'hui adopté la gratuité n'ont pas forcément des conditions aussi exceptionnelles que la communauté urbaine de Dunkerque ou la communauté d'agglomération du Nortais. C'est le cas de la Communauté de commune Moselle de Madon, de la Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole et du Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile qui ne disposent pas d'un tel avantage économique. Au contraire certaines collectivités comme la commune de Châteauroux doivent faire face à un déclin de leur centre-ville. Toutefois d'autres facteurs que nous verrons par la suite, ont rendu possible la mise en place de la gratuité des transports sur leur territoire.

La situation socio-économique des collectivités territoriales ayant adopté la gratuité est aussi caractérisée par une population plutôt précaire avec des revenus modestes. En effet, si l'on s'intéresse à notre échantillonnage de collectivités territoriales ayant mis en place la gratuité,

la part des employés et des ouvriers dans ces collectivités sont majoritaires. Le graphique ci-dessous (figure 15) relève cette particularité du profil socio-économique des populations résidant dans les communes et les agglomérations ayant adopté ce dispositif. En effet, selon l'échantillonnage la part des employés constitue la catégorie socio-professionnelle la plus représentée dans six collectivités territoriales sur sept. À l'échelle de l'échantillon, ce pourcentage de la population varie entre 28,90 % à Niort et 33,45 % à Aubagne. Cependant à Neuve-Maison ce sont les ouvriers qui représentent la catégorie socio-professionnelle la plus forte (36,36 %). Par la suite, ce sont généralement les ouvriers qui occupent la seconde catégorie socio-professionnelle la plus représentative de la population après les employés. À travers notre échantillon de collectivités ayant adopté la gratuité, cette répartition de la population varie entre 25,13 % à Châteauroux et 28,97 % à Dunkerque.

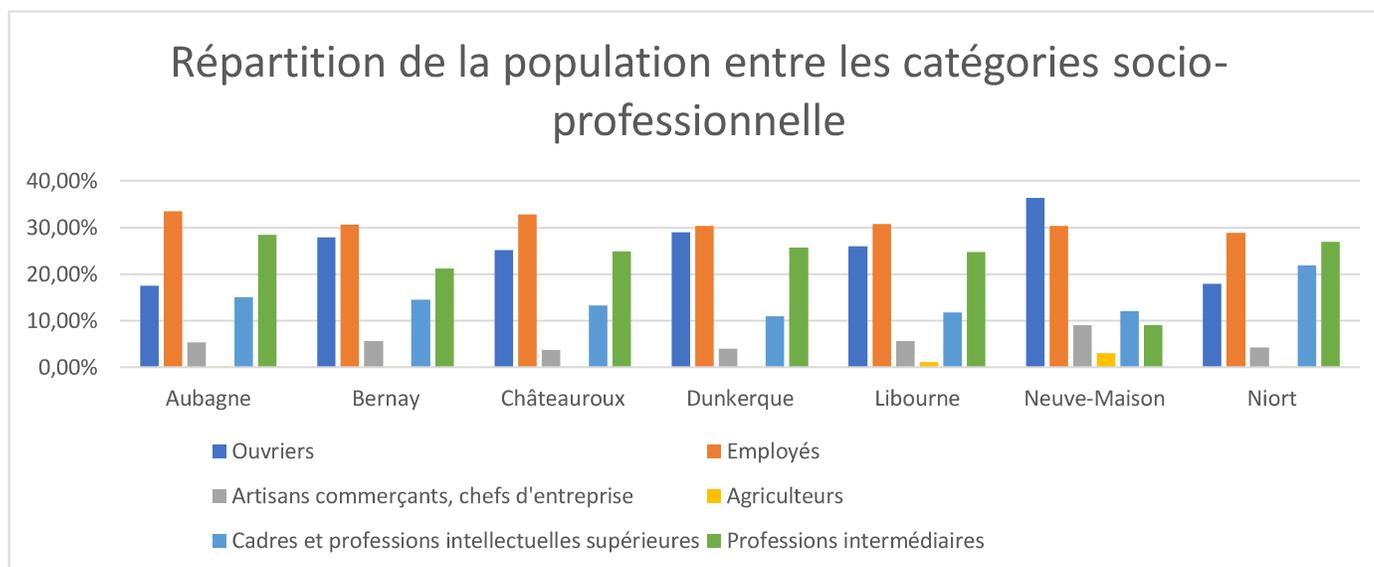


Figure 15: Répartition de la population entre les catégories socio-professionnelle (Sources : INSEE, Structure de la population active de 25 à 54 ans selon la catégorie socioprofessionnelle, selon le niveau de diplôme, selon le sexe ou le secteur d'activité (1968 à 2016) Recensements harmonisés - Séries départementales et communales, Résultats pour les départements, communes de France hors Mayotte.)

C'est donc à travers la situation socio-économique des collectivités mais aussi de leur population que la gratuité est rendue possible ou du moins envisageable dans certaines communes ou agglomérations. En effet, certaines communes de notre échantillon ont adopté la gratuité pour faire face à la situation socio-économique que rencontre leur population.

L'année 2009 marque la crise économique et par conséquent la diminution du pouvoir d'achat d'un grand nombre de Français. Pour l'agglomération d'Aubagne caractérisée comme une

collectivité regroupant une forte population populaire et ouvrière en son centre, l'intégration de ce dispositif à cette époque, a offert la possibilité de redonner un certain pouvoir d'achat aux habitants et de lutter contre cette crise économique.

Par ailleurs, pour la communauté urbaine de Dunkerque, le passage à la gratuité était à la fois une opportunité pour offrir un pouvoir d'achat supplémentaire à sa population, mais aussi pour favoriser la mobilité pour tous, puisqu'un quart de la population qui ne disposait pas de véhicule personnel. Cette volonté d'offrir un pouvoir d'achat supplémentaire s'explique en raison de l'histoire économique de la collectivité. Dunkerque est historiquement une ville industrielle qui depuis la révolution industrielle concentre une importante population ouvrière et populaire ayant des problèmes de pouvoir d'achat. La gratuité des transports publics est aussi une opportunité pour la collectivité de gommer l'image d'une ville ancienne et industrielle pour laisser place à l'image d'une ville innovante en faveur d'une mixité sociale. De son côté, la gratuité sur le territoire Niortais est liée à l'idée d'offrir une certaine mobilité (sociale et professionnelle) pour tous. Le Maire de Niort évoque « la liberté d'accès aux transports »¹⁴ pour parler de la gratuité de son réseau de transport.

Enfin, pour faire face au déclin de sa population dans le centre-ville, la communauté d'agglomération de Châteauroux Métropole a elle aussi adopté ce dispositif. La vacance commerciale, la précarisation de la population vivant dans les centres-villes et la fermeture des services publics de proximité, sont souvent induites par un manque d'accessibilité à ces espaces.

À travers ces nombreux exemples de collectivités, on note que l'introduction de la gratuité dans les politiques de mobilité a été rendue possible en raison du profil socio-économique de ces dernières. L'absence de pouvoir d'achat et de mobilité chez les plus précaires, est jugulée ainsi par la gratuité des transports publics.

3. Des réseaux peu attractifs et peu efficaces pour les collectivités adoptant la gratuité

Les réseaux de transport publics ayant adopté la gratuité sont de manières récurrentes caractérisés par deux spécificités. Ce sont des réseaux de transports collectifs relativement peu denses et sous-utilisés remettant en cause l'attractivité et l'efficacité du réseau.

¹⁴ Eric Béziat, Le Monde, Niort devient la plus grosse agglomération à proposer la gratuité des transports en commun, 1 septembre 2017

Dans un premier temps, les réseaux de transport proposant la gratuité, s'étudie par le mode de transport utilisé. Dans les réseaux de transport public, les transports de type « bus » ont moins besoin de fonds d'investissement en matière de matériels ou d'infrastructures, contrairement aux modes de déplacement-type « métro » ou « tramways ». Cette différence de financement explique donc pourquoi la majorité des réseaux de transport public ayant introduit la gratuité, dispose seulement de bus. L'agglomération d'Aubagne représente l'exception, dans la mesure où en plus de son réseau de bus, elle compte aussi un tramway. Toutefois, ce service de tramway s'effectue que sur une seule ligne : courte et légère.

Dans un second temps, la taille du réseau de transport, est aussi un facteur déterminant, permettant d'observer la faible densité des réseaux ayant opté pour le dispositif de gratuité. Selon notre échantillon (figure 16) la taille des réseaux (en kilomètre) ayant adopté la gratuité varie entre 37 km (Bernay) et 678,3 km (Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile). En comparaison le réseaux TCL de la métropole lyonnaise disposerait d'un réseau de transport d'environ 2595 km.

Territoire de la gratuité	Taille du réseau (km)
Communauté d'agglomération du Libournais	/
Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	320,59
Communauté d'agglomération du Niortais	507,8
Communauté urbaine de Dunkerque	644
Ville de Bernay	37
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	678,3
Communauté de commune Moselle de Madon	204,2

Figure 16: Taille des réseaux de transport ayant adopté la gratuité des transports (Sources des chiffres : Observatoire des villes du transport gratuit)

La taille modeste des réseaux de transport est favorable à la mise en œuvre des transports publics gratuits, puisque lorsque la billettique est supprimée, la charge financière qui devra être portée intégralement par la collectivité sera réduite. En effet, sur les 35 collectivités territoriales, pratiquant aujourd'hui la gratuité totale, 20 d'entre elles sont composées d'un réseau de transport ayant un service assuré par 5 lignes ou moins soit 57 % des collectivités française pratiquant aujourd'hui la gratuité des transport publics. Le graphique ci-dessous

(figure 17) témoigne de la répartition des collectivités en fonction du nombre de lignes présentes dans leur réseau de transport public.

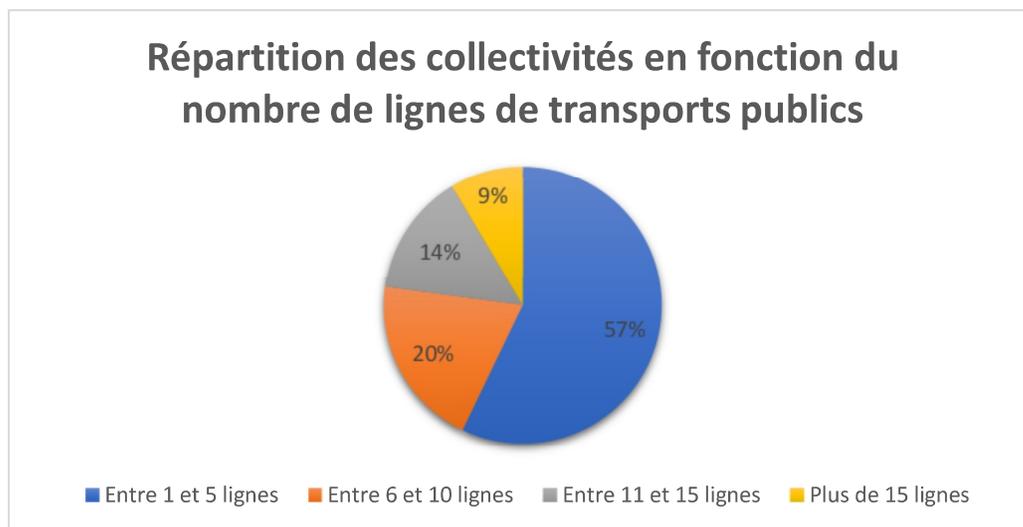


Figure 17: Répartition des collectivités en fonction du nombre de ligne de transports publics (Sources des chiffres : Observatoire des villes du transport gratuit)

À l'échelle de notre échantillon ce sont la ville de Bernay et la Communauté de commune Moselle et Madon qui disposent d'un réseau de transport inférieur ou égal à 5 lignes de bus. La flotte de véhicules, leur capacité d'accueil et le nombre de chauffeurs alloués au réseau sont un autre indicateur de la taille des réseaux de transport. La ville de Bernay pratiquant la gratuité des transports publics depuis 2017 est le plus petit réseau de notre échantillon. Son réseau compte une flotte de deux bus pouvant accueillir 22 passagers chacun et dispose de 5 chauffeurs pour faire circuler ces bus. Alors que le réseau de la Communauté urbaine de Dunkerque, dispose de 168 véhicules conduit par 295 chauffeurs. Aujourd'hui le réseau de transport de Dunkerque est le plus grand de France ayant adopté la gratuité. Le tableau ci-dessous (figure 18) présente le nombre de véhicules et le nombre de chauffeurs alloués à leur réseau de transports respectifs.

Territoire de la gratuité	Nombre de véhicules	Nombre de chauffeurs
Communauté d'agglomération du Libournais	/	/
Ville de Bernay	2	5
Communauté de commune Moselle de Madon	16	13
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	85 (bus) 8 (rames tram)	106 (bus) 24 (tram)
Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	41	82
Communauté d'agglomération du Niortais	106	158
Communauté urbaine de Dunkerque	168	295

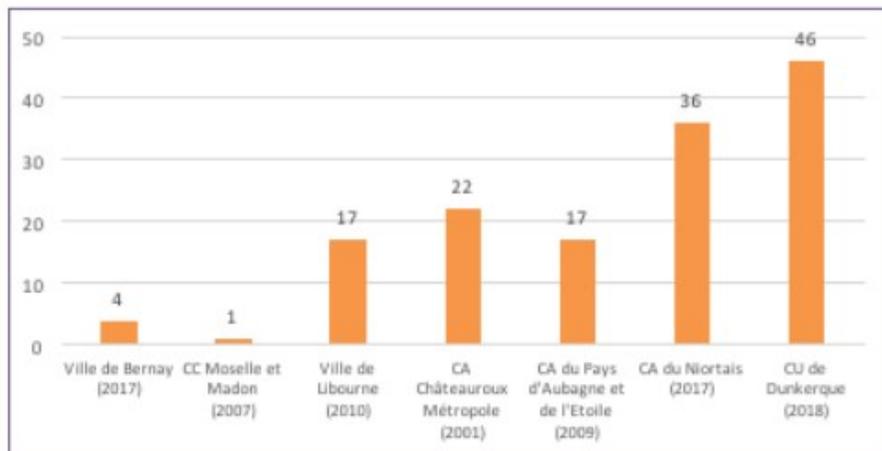
Figure 18: Tableau sur le nombre de véhicules et de chauffeurs par réseau de transport (Sources des chiffres : Observatoire des villes du transport gratuit)

Enfin, le niveau de service donne aussi la possibilité d’apercevoir la faible densité des réseaux pour les villes et les agglomérations offrant les transports publics à leur population. Même si pour la majorité des 35 collectivités, l’amplitude horaire est standard (entre 12h et 14h de circulation par jour) et avec fréquence entre 10 et 20 minutes. Certaines d’entre elles disposent d’une amplitude horaire et d’une fréquence plus faible limitant les frais de fonctionnement du réseau. Selon notre échantillonnage (figure 19), c’est par exemple le cas de la Communauté de commune de Moselle de Madon qui possède un réseau de transport avec une amplitude horaire de 9h à 18h30 et une fréquence de passage toutes les 1h30. La ville de Péronne est un autre exemple hors de notre échantillonnage qui propose une amplitude horaire de 7h30 par jour (soit de 9h à 16h30) avec une très faible fréquence puisque le bus ne passe que cinq fois quand la journée.

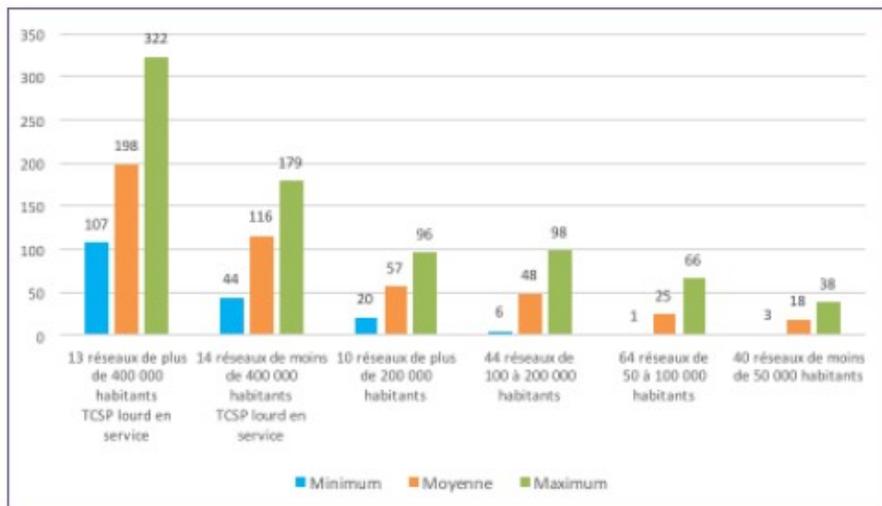
Territoire de la gratuité	Amplitude horaire	Fréquence ligne principale
Communauté d'agglomération du Libournais	/	/
Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	Lundi au samedi 6h à 20h	15 min
Communauté d'agglomération du Niortais	/	20 min
Communauté urbaine de Dunkerque	7 jours sur 7 7h à 20h	10 min
Ville de Bernay	Lundi au samedi 8h à 18h	/
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	Lundi au samedi 6h à 20h	15 min (bus) 10 min (tram)
Communauté de commune Moselle de Madon	Lundi au samedi 9h à 18h30	1h30

Figure 19: Tableau sur les amplitudes horaires et la fréquence de passage (Sources des chiffres : Réseau de transport de chaque collectivité)

L’étude intitulée *Etude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France* réalisée par le GART de février à août 2019 appuie notre exposé. Selon leurs conclusions la faible attractivité et la faible efficacité des réseaux ayant adopté la gratuité favorise la transition. Les graphiques ci-dessous (figure 20 et 21) évaluent d’une part le ratio d’attractivité des réseaux de transport public par rapport au nombre de voyages par habitant l’année précédant la mise en œuvre de la gratuité, mais d’autre part aussi le ratio d’efficacité des réseaux de transport public en nombre de voyages par kilomètre produit l’année précédant la mise en place de la gratuité. Ainsi, on observe 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 ce qui favorise l’accession à la gratuité.

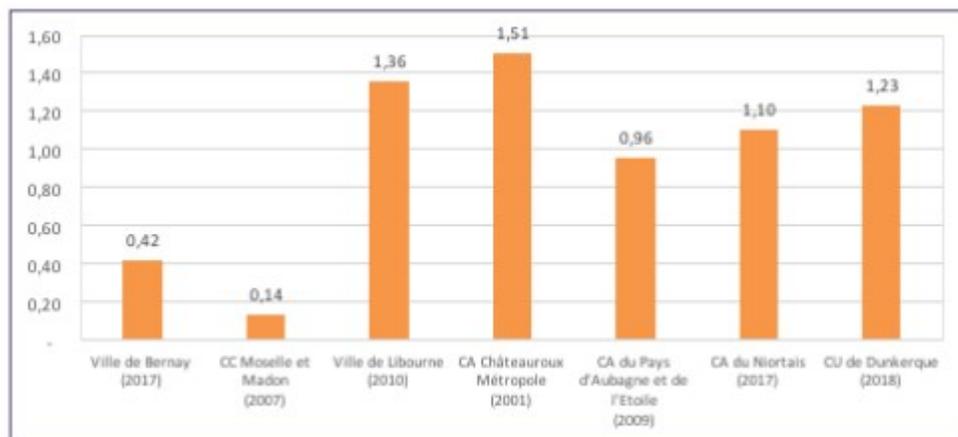


A

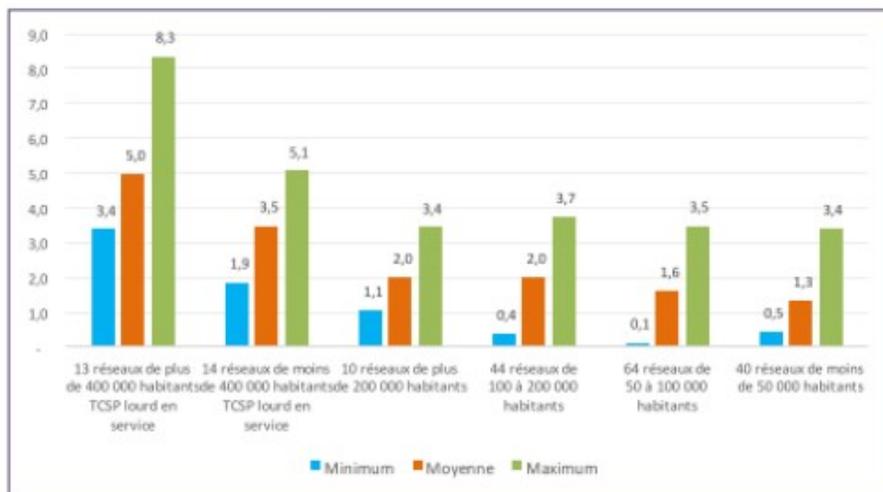


B

Figure 20: L'indicateur d'attractivité des réseaux de transports. A : ratio d'attractivité de l'échantillon des collectivités ayant adopté la gratuité. B : ratio d'attractivité dans 185 réseaux urbain en 2017. (Sources : Iter, Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat, Rapport d'analyse, 2019)



A



B

Figure 21: L'indicateur d'efficacité des réseaux de transports. A : ratio d'efficacité de l'échantillon des collectivités ayant adopté la gratuité. B : ratio d'efficacité dans 185 réseaux urbains en 2017. (Sources : Iter, Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat, Rapport d'analyse, 2019)

On remarque donc, que dans les petites et les moyennes collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports, l'offre de transport public était au départ faible afin de limiter les coûts de fonctionnement et d'investissement à la charge du contribuable. La ville de Dunkerque, a fait le choix de ne pas réaliser son tramway non seulement pour dégager suffisamment de financement mais aussi pour générer plus de flexibilité et assurer la gratuité de son réseau à l'échelle de l'agglomération urbaine. La faiblesse de l'offre en transport est ainsi en corrélation avec la sous-utilisation du réseau

4. Une répartition particulière du financement des transports publics

Avant la mise en œuvre de la gratuité dans les 35 collectivités, une grande partie de ces réseaux de transport ont connu :

- Soit une sous-utilisation du réseau par rapport à la moyenne des collectivités de taille équivalente.
- Soit un grand nombre d'usagers bénéficiant de tarifs réduits comme à Gap ou avant le passage à la gratuité 80% des usagers ne payaient pas le service (personnes âgées, jeunes et bénéficiaire du RMI).

Les transports publics représentent un coût important en matière d'investissement ou d'exploitation et de fonctionnement. Cela demande à la collectivité d'y consacrer un budget

important. C'est pourquoi voir circuler des bus sous-utilisés crée un sentiment de gaspillage de l'argent public aussi bien chez les élus que dans la population. A cet effet, l'exemple de la Communauté d'agglomération du Niortais montre que 25% des trajets réalisés en bus avant la gratuité transportaient moins de cinq passagers dans le véhicule. En outre, faire circuler des transports publics vides représente une source de pollution « inutile ». Selon le maire de Niort Jérôme Baloge avant le passage à la gratuité la circulation des bus consistait seulement à transformer de l'argent public en CO₂¹⁵. Un grand nombre d'élus des collectivités territoriales ayant adopté la gratuité préfèrent, faire circuler des bus remplis que vides. C'est donc pourquoi la sous-utilisation du réseau de bus est une raison, favorable à la mise en œuvre de la gratuité des transports collectifs. Les communautés d'agglomération de Châteauroux Métropole et de Gaillac-Graulhet ainsi que les villes de Châteaudun de Mayenne et de Saint-Flour ont au même titre que la communauté d'agglomération niortaise adopté cette mesure afin d'améliorer la fréquentation de leurs transports publics.

Cette sous-utilisation ou cette sur-importance de tarif solidaire limitent aussi les recettes et rendent la gestion de la billettique parfois plus chère que le profit en lui-même. C'était le cas de la communauté de communes de Moselle et Madon qui avaient des recettes commerciales de 15 000 euros, consommées par la gestion de la billettique. Ces situations influencent donc le partage du financement entre les trois acteurs principaux : pouvoirs publics, entreprises et usagers. En effet, la faible part des recettes commerciales en provenance des usagers est une caractéristique marquante pour les réseaux pratiquants aujourd'hui la gratuité. Au niveau national la part moyenne des usagers dans le financement total du réseau se situe entre 20 et 25%. Alors que pour les réseaux gratuits, cette part des usagers représente moins d'un tiers du financement total du réseau. Pour une majorité de collectivités, cette part est inférieure à 15% (12% pour Niort, 14% à Châteauroux) voire même inférieure à 10% (8,9% à Dunkerque et 3,9% à Neuve-Maison). Si la part des usagers est plus faible, cela signifie que l'acteur public ou les entreprises doivent compenser ce manque et avoir une participation plus importante. Si l'on s'intéresse à notre échantillon la part qu'occupaient les usagers dans le financement des

¹⁵ Eric Béziat, Le Monde, Niort devient la plus grosse agglomération à proposer la gratuité des transports en commun, 1 septembre 2017

transports publics avant le passage à la gratuité est tout aussi faible puisqu'elle varie entre 3,9 % et 14% selon le tableau ci-dessous (figure 22).

Territoire de la gratuité	La part des usagers dans le financement des TC
Communauté d'agglomération du Libournais	16,9%
Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	14% (400 000 euros)
Communauté d'agglomération du Niortais	12% (1 561 911 euros)
Communauté urbaine de Dunkerque	8,9% en 2017 (3,022 millions d'euros)
Ville de Bernay	8,5% (21 258 euros)
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	8,58% (710 000 euros)
Communauté de commune Moselle de Madon	3,9% (15 500 euros)

Figure 22: Tableau sur la part des usagers dans le financement des transports en commun (TC) avant le passage à la gratuité (Sources des chiffres : Réseau de transport de chaque collectivité)

C'est pourquoi, le montant du « versement transport » élevé est aussi un marqueur pour les collectivités voulant opter pour la gratuité. L'importance de cette taxe peut tout autant résulter d'une augmentation du taux de cette dernière, comme d'un contexte économique dynamique si la collectivité accueille de nombreuses entreprises. La communauté urbaine de Dunkerque malgré un profil économique favorable à travers son port maritime a dû opter en 2011 pour un choix politique faisant augmenter son taux de « versement transport » en passant de 1,05 à 1,55%, et cela afin de préfinancer son passage à la gratuité en 2018. De son côté, la communauté d'agglomération du Niortais, est quant à elle l'exemple des collectivités bénéficiant d'un contexte économique favorable (comme nous l'avons vu précédemment) en équilibre avec son réseau pour adopter la gratuité. Grâce à son site historique d'implantation des sièges sociaux de mutuelles et d'assurances, la gratuité a été possible pour la collectivité. Cela lui a permis de bénéficier d'un « versement transport » d'environ 15 millions d'euros afin de financer à 100% les coûts de fonctionnement du réseau de transport Niortais. Le tableau ci-dessous (figure 23) nous démontre qu'au moment du passage à la gratuité certaines collectivités territoriales ont fait le choix d'accroître leur taux de « versement transports » afin de financer la gratuité. Les collectivités ayant une situation économique favorable comme Niort ou ayant un taux de taxe suffisant par rapport à leur réseau de petite taille n'ont pas eu besoin d'augmenter ledit taux comme pour la ville de Bernay (0,90 %) ou la Communauté de commune de Moselle de Madon (0,60 %).

Territoire de la gratuité	Ecart du versement transport
Communauté d'agglomération du Libournais	0,05%
Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	0,05%
Communauté d'agglomération du Niortais	0,00%
Communauté urbaine de Dunkerque	0,50%
Ville de Bernay	0,00%
Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	1,20%
Communauté de commune Moselle de Madon	0,00%

Figure 23: Tableau sur l'augmentation du versement transport pour adopter la gratuité des transports publics (Sources : Collectivité-locales, « Taux du versement de transport », <http://www.editions-legislatives.fr/aboveille/bn/ibt_actuel/rh/indices/indp021285.ht>

Ainsi, les collectivités qui adoptent la gratuité sont donc principalement des villes « riches économiquement » accueillant d'importantes entreprises sur leur territoire et faisant donc porter la charge du coût de la gratuité sur la fiscalité des entreprises. Il y a donc un transfert de charge entre les ménages et les entreprises au vu de la situation socio-économique que rencontrent les ménages populaires de ces collectivités. Toutefois, il existe certaines collectivités qui en raison de la faible taille de leur réseau et du coût qu'il engendre, optent aussi pour la gratuité des transports publics.

B. La gratuité des transports publics : un dispositif trop contraignant pour les métropoles

Si l'on observe que certaines conditions et situations territoriales conditionnent la gratuité, il n'en est pas de même pour les métropoles qui perçoivent ce dispositif comme une mesure trop contraignante à mettre en place dans leur ressort territorial.

1. Des réseaux métropolitains trop développés pour accueillir la gratuité

Pour la majorité des métropoles françaises, la présence d'au moins un mode de transport lourd, est intégré dans leur réseau de transports publics. Pour une grande partie de ces dernières, le tramway représente ce transport lourd, mais parfois il est possible que ce soit aussi le métro comme pour les métropoles de Lyon, Rennes et Toulouse.

En outre, ces transports lourds viennent en complément des lignes de transports plus standard comme le bus, afin d'apporter aux usagers une offre de transports étoffée sur le plan quantitatif mais aussi qualitatif.

Si l'on prend l'exemple de Toulouse le réseau Tisséo compte :

- 2 lignes de métro et un autre qui est actuellement en construction,
- 2 lignes de tramways,
- 7 lignes de bus BHNS (Bus à Haut Niveau de Service),
- 132 lignes de bus régulières,
- 1 navette pour l'aéroport,
- 1 navette en centre-ville,
- 22 bus scolaires.

Alors que le réseau lyonnais TCL compte :

- 4 lignes de métro,
- 2 lignes de funiculaires,
- 6 lignes de tramways,
- 130 lignes de bus desservant plus de 3 000 points d'arrêt.

Par ailleurs, en comparaison avec les 35 collectivités territoriales ayant instauré la gratuité dans leur réseau. Les réseaux de transport des métropoles sont beaucoup plus sollicités par la population, même s'il y a de grandes variations d'une métropole à l'autre. La métropole de Toulouse a compté 843 685 voyageurs par jour. Alors qu'après le réseau Île-de-France Mobilité, le réseau de la métropole lyonnaise est le plus fréquenté avec 320 voyages par an et par habitant, soit 1,7 million de voyageurs par jour. La fréquentation du réseau à Rennes est également très significative, puisque 193 voyages sont réalisés par an et par habitant.

De manière générale, l'ensemble des réseaux des métropoles françaises connaissent une forte augmentation de la fréquentation et donc de la demande en provenance des usagers des transports publics. Ainsi, à Lyon le trafic des transports collectifs a augmenté de 30% entre 2009 et 2016. À Bordeaux la demande est en hausse de 75% entre 2009 et 2017 et de 10% entre 2017 et 2018.

Cependant, contrairement aux collectivités ayant adopté la gratuité de transports en commun, la part modale des transports publics est bien plus importante dans ces métropoles. Selon notre échantillonnage de collectivités pratiquant la gratuité, la part modale des transports publics variaient entre 3 % (Libourne) et 7 % (Neuve-Maison) l'année avant la transition. Alors qu'à Toulouse elle représente environ 13% et à Lyon 19% de l'ensemble des déplacements. Cette part modale aussi importante, entraîne donc une saturation des différentes lignes de transports dans la plupart des métropoles. Pour répondre à la saturation déjà existante des réseaux de transport, différentes métropoles comme Rennes cherchent actuellement à augmenter leur offre via la création de nouvelles lignes pour les usagers. L'ouverture à la gratuité ne fera que générer une hausse de la fréquentation. Ainsi, les réseaux métropolitains déjà saturés, subiront une amplification du phénomène de saturation en heure de pointe et une dégradation de la qualité de service se fera ressentir. Afin d'éviter ce phénomène, des ressources financières plus importantes devront être affectées au développement de l'offre. Cette situation limitera le développement de l'offre de mobilité durable.

Le passage à la gratuité pour les réseaux métropolitains semble donc trop contraignant en raison de leur taille et de leur développement (type de transports utilisé et fréquentation du réseau). Le dispositif de gratuité supposerait une hausse de la fréquentation et une hausse de l'offre pour éviter le phénomène de saturation des réseaux. Cependant, ces contraintes demandent à la fois des charges et des financements pour adapter les réseaux aux effets de la gratuité. Tous ces financements sont difficilement supportables par la collectivité et le contribuable, qui en plus d'accroître leurs investissements perdent des recettes commerciales.

2. Des recettes commerciales difficilement remplaçables pour les métropoles

Les coûts de fonctionnement et d'exploitation excessive dans les réseaux de transport publics métropolitains, dépendent en grande partie de la taille et de la densité de ces derniers. À Lyon, le réseau TCL a prévu un budget de 545,5 millions d'euros pour l'année 2020 afin de financer les coûts d'exploitation du réseau. Alors qu'en 2018, la métropole de Toulouse avait dépensé 243,9 millions d'euros pour faire fonctionner son réseau de transport.

Face à ces coûts d'exploitation non négligeables, les réseaux des métropoles françaises les financent en partie grâce aux recettes commerciales. Contrairement aux villes ayant adopté la gratuité, dans les métropoles les recettes liées à la participation des usagers représentent des sommes plus conséquentes et prennent une part plus importante afin de couvrir les dépenses de fonctionnement. Cette participation des usagers afin de financer les transports publics varie entre 18% et 40%, représentant plus ou moins un tiers des financements. Pour le réseau métropolitain de Toulouse, la part des usagers correspond à 38% de l'ensemble des dépenses liées à l'exploitation du réseau soit environ 97,3 millions d'euros. La métropole de Bordeaux, dispose quant à elle d'une recette tarifaire couvrant 36% des dépenses liées au fonctionnement du réseau. Pour les métropoles de Lyon et de Rennes, même si la participation des usagers est plus faible, cette part reste toutefois une somme importante. En effet, pour le réseau TCL de Lyon, cette participation s'élève à 245 millions d'euros, soit un quart des dépenses de fonctionnement (25%), alors que la métropole de Rennes, la part des usagers est de 39,8 millions, soit 18,4% des recettes du réseau de transports en commun.

Ainsi, ces choix politiques d'organisation et de financement des réseaux de transport, créent un environnement particulier dans lesquels les métropoles françaises doivent évoluer et s'accommoder. Or cet environnement territorial est relativement peu favorable à la mise en œuvre de la gratuité totale de ces réseaux de transport public.

Selon l'article *Juliette A. 23/09/2019. Les transports en commun bientôt gratuits à Bordeaux. Le Bonbon*, les élus de la métropole de Bordeaux, n'envisage pas un passage à la gratuité totale. En effet en dehors de la mise en œuvre d'une tarification solidaire pour offrir une mobilité plus équitable sur son ressort territorial, la métropole ne souhaite pas se tourner vers une gratuité totale. Ce choix politique, lui permettra de poursuivre le financement de son réseau, afin d'accroître la qualité de service. Cet investissement a besoin des recettes liées à la participation des usagers qui viendront en complément du « versement transport ».

Pour la métropole de Lyon les craintes sont similaires selon l'étude de Yves Crozet, Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Mercier, Guillaume Monchambert, Pierre-Yves Péguy¹⁶. Cette étude montre que le passage à la gratuité des transports publics aura un fort impact sur la capacité financière du réseau en limitant son développement. Aujourd'hui la participation des usagers offre la possibilité au réseau d'avoir plus 30% de recettes de fonctionnement comme épargne. Aussi si le réseau adopte la gratuité cette épargne brute sera perdue. Cela entrainera une charge supplémentaire pour la collectivité territoriale et pour le contribuable pour faire fonctionner les transports publics. Et dans ces conditions, les nouveaux investissements ne seront possibles seulement que grâce à l'emprunt.

Par ailleurs, la métropole de Lyon se demande comment financer le développement de l'offre de service afin de pallier la sur-fréquentation du réseau en cas d'une gratuité totale des transports publics du réseau TCL. À travers quelle moyenne pourrait-elle financer cet investissement si elle perd ses recettes commerciales ? Pour cela, elle envisage comme seule possibilité une hausse des impôts.

Ainsi, pour les métropoles françaises, le dispositif de gratuité des réseaux de transport collectifs semble être mis à l'écart en raison d'un contexte et d'un environnement territorial peu favorable à cette solution. Pour ces dernières, les tarifs sociaux et solidaires sont une solution plus envisageable.

3. Des tarification sociales et solidaires pour limiter les inégalités

La tarification sociale ou solidaire est pour la quasi-totalité des métropoles françaises voire mondiales une alternative à la gratuité totale des transports collectifs. De manière générale, peuvent bénéficier des tarifs réduits les personnes âgées ou handicapées, les personnes sous conditions de ressources, les grandes familles, les étudiants ou les scolaires et les personnes bénéficiant de la couverture maladie universelle (CMU), les chômeurs. La métropole de Bordeaux a par exemple offert le service de transports public aux demandeurs d'emploi, aux personnes ayant des contrats aidés, aux jeunes réalisant un service civique, aux anciens

¹⁶ Yves Crozet, Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Mercier, Guillaume Monchambert, Pierre-Yves Péguy, *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL. [Rapport de recherche] SYTRAL (Lyon, France); LAET (Lyon, France). 2019, pp.116*

combattants, aux demandeurs d'asiles et aux personnes âgées ou handicapées sous condition de ressource

Toutefois, de nouveau type de tarification solidaire émerge peu à peu. En effet, à Rennes, un tarif solidaire est mis en place depuis janvier 2017 afin de remplacer le dispositif social qui était en vigueur, rendant gratuit les transports publics pour certaines personnes. Aujourd'hui la métropole prend en compte deux caractères afin de définir les bénéficiaires de cette nouvelle tarification :

- Le niveau de revenu pondéré par la composition du foyer.
- Et la domiciliation sur le territoire de la métropole de Rennes.

Une personne a donc la possibilité de bénéficier d'une gratuité des transports en commun si ses revenus sont inférieurs à 901 euros, d'une réduction de 85% si ses revenus sont compris entre 901 et 1 050 euros et d'une réduction de 50% s'ils sont compris entre 1 051 et 1 200 euros.

La métropole bordelaise a aussi la volonté d'offrir à ces usagers une tarification sociale basée sur les revenus et sur la composition d'un foyer. Elle pourrait ainsi rendre possible des réductions allant de 50% à 100% en fonction des deux critères établis par les métropoles.

Ainsi, les métropoles françaises ne condamnent pas le dispositif de gratuité totale des transports en commun. Toutefois, en raison du contexte territorial de ces réseaux, l'offre en transport collectif précède la gratuité. D'autres solutions telles que la tarification solidaire semblent être envisageables, afin de réduire les inégalités.

Conclusion

Depuis 50 ans, la gratuité des transports publics est un dispositif qui se développe et évolue sur le territoire Français. Souvent issue d'idées préconçues sur la question, cette mesure, a fait l'objet de nombreux débats sur la question du « pour ou contre ». Il est encore courant d'entendre des discours sur la déviance des comportements générés par la gratuité des transports en commun ou encore sur l'aspect miraculeux de ce dispositif pour changer radicalement les comportements de mobilité des Français. Ces croyances proviennent le plus souvent de la conscience collective, mais sont depuis peu, de plus en plus confrontées à des démonstrations objectives.

L'enjeu de ce mémoire a été d'une part de rassembler les appréciations de chaque grand groupe acteurs de ce dispositif afin de comprendre leurs motivations et d'autre part de démontrer que le potentiel « succès » de cette mesure réside dans le contexte territorial dans lequel elle est implantée.

A travers ce mémoire, nous avons constaté que la gratuité des transports publics est le plus souvent portée par des élus puisqu'elle est d'abord et avant tout une décision politique. Cependant les finalités qui encouragent certaines collectivités à l'adopter sont variées (image plus solidaire du réseau, hausse de la fréquentation, simplicité d'utilisation, impacts écologiques etc...). Dans la majorité des cas pour les élus, cette mesure vise, soit à répondre aux problématiques de mobilité des populations les plus précaires soit à limiter l'usage de l'automobile.

Néanmoins, la gratuité des transports publics ne fait pas l'unanimité chez l'ensemble de ces acteurs. Elle est souvent perçue par ces derniers comme une mesure peu appropriée, ne répondant pas aux problématiques de mobilité et difficile à pérenniser.

C'est pourquoi, les experts doivent adopter un rôle majeur afin de rendre objectif, l'impact de la gratuité sur les transports publics. Ils ne remettent pas en question les effets sociaux et écologiques de ce dispositif, mais contrairement aux élus, ils restent prudents sur sa capacité à résoudre les problèmes de mobilité.

Ils notent, par ailleurs, qu'il y a des effets sur la hausse de la fréquentation, créé par un choc psychologique, notamment les premières années. Mais avec le temps, ils démontrent que cet impact sur la fréquentation ne peut être soutenu que s'il y a un développement de l'offre. Enfin, les experts estiment que la gratuité n'existe pas dans l'absolu. La suppression des recettes commerciales doit alors être compensée par le budget des collectivités qui doivent arbitrer les différentes dépenses publiques. L'organisation de la tarification entre les divers acteurs permet parfois de limiter le coût subit par les collectivités.

Nous avons été ainsi conduits à nous interroger sur les variables à prendre en compte pour déployer la gratuité des transports publics. Selon notre échantillonnage, nous avons déterminé que cette gratuité s'est majoritairement développée dans des collectivités territoriales de petite et moyenne taille. Cela a été possible en raison d'un équilibre particulier entre le profil socio-économique, les spécificités du réseau (peu attractif et peu efficace) et la répartition du financement orienté vers le « versement transport ».

A l'inverse, en raison de contraintes et d'enjeux financiers plus importants, les réseaux de transports de plus grande taille ont été moins susceptibles d'accueillir la gratuité. Ces derniers sont généralement des réseaux de transports qui accueillent des modes de déplacement lourds (couteux pour la collectivité), et qui subissent déjà d'une sur-fréquentation de leur réseau. Les priver des recettes commerciales, réduirait considérablement leur capacité financière de fonctionnement et d'investissement.

Ces derniers ont donc tendance à se tourner vers la tarification sociale et solidaire pour limiter les inégalités.

En conséquence, on peut se demander légitimement si une tarification solidaire affinée ne peut pas se révéler aussi efficace que la gratuité des transports publics ?

Bibliographie

Ouvrages :

Ariès, P. *Liberté, égalité, gratuité : pour la gratuité des services publics !* Golias. Villeurbanne, 2011.

Articles et Revues scientifiques :

David Caubel. *Réduire les disparités d'accès à la ville ? Une réponse concrète, mais imparfaite, par les transports collectifs.* Les Cahiers scientifiques du transport, AFITL, 2007, pp.9-36. halshs-00175068f

David Quentin, Matteo Del Fabbro, et Paul Vertier. *Etude sur la « gratuité » des transports en commun à Paris.* Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) de Sciences Po, décembre 2018.

Offner, Jean-Marc. *L'expertise locale en transports urbains : entre logiques professionnelles et organisationnelles.* Politiques et Management Public 6, n° 1 (1988): 81-102.

Orfeuil, Jean-Pierre. *Dix ans de « droit à la mobilité, et maintenant ?*, Métropolitiques, 16 septembre 2011,

Yves Crozet, Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Mercier, Guillaume Monchambert, Pierre-Yves Péguy. *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL.* [Rapport de recherche] SYTRAL (Lyon, France); LAET (Lyon, France). 2019, pp.116. halshs-02191358

Héran, Frédéric, *La gratuité des transports publics contre le vélo.* *Vélocité*, octobre 2016.

Huré, Maxime, *La gratuité des transports publics est possible dans toutes les villes européennes*, 2018

Huré, Maxime, *L'avenir des transports collectifs gratuits : aujourd'hui Dunkerque, demain Paris ?* 2018

Huré Maxime, *Gratuité des transports collectifs. De l'expérience sociale à l'alternative politique*, Métropolitique

Huré, Maxime, *Pourquoi la gratuité des transports collectifs gagne-t-elle du terrain ?*, 2018

Travaux universitaires :

Kebrowski W, *Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport*, thèse de doctorat, Bruxelles, 2018

Rapport :

Briche, Henri. *Retour sur les effets de la gratuité partielle*. Rapport final, Dunkerque, « Laboratoire » de la gratuité des transports en commun, mars 2017.

Burdy, Marie, Nathalie Castan, et Yannick Tondut. « Étude pour objectiver le débat sur la gratuité totale des transports publics en France : Monographies de réseaux de transport ». GART, ITER, 2019.

CERTU, *Le débat : la gratuité des Transports Collectifs Urbains ?* Transflash, n° 352, Avril 2010

Cordier, Bruno. *La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la fréquentation et intérêts*. Rapport final. ADEME, janvier 2007.

Direction des Transports terrestres, *Les transports publics urbains en France*, janvier 2003.

Doridam, Jacques, Laurence Goureau, Christian Bizien, Sébastien Forthin, Malika Chessé, Hervé Tillard, Nicolas Thouvenot, *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*. GART, ITER, août 2019.

Duhamel, Yves. *Gratuité des transports publics et répartition modale, retour sur rapport final*, ADEME, 29 juin 2004

Huré, Maxime, et Vanessa Delevoye, *Les changements de comportement de mobilité des usagers du nouveau réseau de transport gratuit, Premiers résultats de l'étude sur les effets du nouveau réseau de transport gratuit sur le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque*. AGUR, VIGS, L'Observatoire des villes du transport gratuit, Dunkerque Grand Littoral, mai 2019.

Huré, Maxime, Claire-Marine Javary, et Julie Vincent, *Le nouveau réseau de transport gratuit à Dunkerque : De la transformation des mobilités aux mutations du territoire*. AGUR, VIGS, L'Observatoire des villes du transport gratuit, Dunkerque Grand Littoral, septembre 2019.

GART, et UTP, *Une décennie de tarification dans les réseaux de transport urbain*, 6 juin 2012.

Mallet, Thierry, et Claude Faucher. *L'Observatoire de la mobilité fait la preuve que nos entreprises œuvrent en faveur d'une mobilité durable pour tous et partout*, 14 décembre 2014.

Meyer, Anne. *Note d'information, Le Versement Transport – Éléments juridiques*, août 2010. Union des Transports Publics et Ferroviaire, août 2010.

Ministère de la transition écologique et solidaire, Commissariat général au développement durable. *Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue*, septembre 2018,

STAR infos, *Un réseau pour tous, tous sur le réseau*, septembre 2019.

Vullien, Michèle, et Guillaume Gontard. *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* Sénat, septembre 2019.

Articles de presse :

AFP Infos Economiques, *La gratuité des transports publics, pomme de discorde des municipales*, 27 février 2020

Alain Bonnafous, *Transports : cette fâcheuse tendance des pouvoirs publics à s'occuper de tout, sauf des principaux (usagers) concernés*, Atlantico, 3 septembre 2019

Alexandre Salle, *Des transports publics bientôt gratuits ?*, La Nouvelle République du Centre-Ouest, INDRE ET LOIRE, p. 2, 15 octobre 2016

Alexie Valois, *Faut-il rendre gratuits les transports publics ?*, Le Parisien Magazine, p. 57, 29 septembre 2017

Alexis Duclos, *Nantes. Gratuité des transports publics : comment Dunkerque a réussi le pari*, Presse Océan, 7 octobre 2019

Bergé, Frédéric. *Pourquoi la gratuité totale des transports en commun n'est pas une si bonne idée, selon des sénateurs*. BFM TV, 2019.

Bmouly, *Gratuité des transports publics : un observatoire pour accompagner les communes*, La Gazette des communes, 6 juin 2019

Bouchez Yann, *La gratuité des transports n'est pas pour demain*, La Croix, 21 septembre 2010

Brice Malet, *Vitré communauté étend ses transports publics*, Ouest-France, 28 mars 2014

Carine Bausière, *Les transports publics gratuits, ce n'est pas pour tout de suite*, La Voix du Nord, 18 novembre 2019

Céline Zünd, *Jean-Louis Sagot Duvaurox, philosophe : « La gratuité des transports publics est une vraie bonne idée »*, Le Temps, 28 avril 2015

Christian Pipet, *Transports publics : la gratuité mais à quel prix ?*, La Nouvelle République du Centre-Ouest, DEUX SEVRES, p. 9, 17 Août 2017

Christophe Préteux, *Lecoq défend la gratuité*, Paris-Normandie, Le Havre, 7 mars 2020

Denis Fainsilber, *Avis de tempête sur le financement des transports publics*, Les Echos, 28 avril 2020

Delcroix Matthieu, *Dans l'agglomération, peut-on envisager des transports publics gratuits?*, La Voix du Nord, BOULOGNE, 27 Mars 2009

Deligia, Florent. *Lyon : le réseau TCL gratuit ? Les conclusions d'une étude sans équivoque*, Lyon Capital, 12 juillet 2019

Des transports en commun gratuits, A la une de Actualité Nationale et Européenne,

Dominique Pialot, *Gratuité des transports publics : QUELLE EFFICACITÉ ?*, La Tribune Hebdo, no. N° 246, p. 22, 30 mars 2018

Eric Gardner De Beville, *La gratuité des transports publics, pas très démocratique*, Les Echos, 23 octobre 2018

Frédéric Héran, *Pourquoi la gratuité des transports publics n'est pas une bonne idée*, Le Monde, 8 septembre 2018

Gérard Adier, *Demain, prenez les transports publics. C'est gratuit*, Le Progrès - Lyon , HTL, p. La Haute-Loire et sa région8, 20 septembre 2011

Gilles-R Souillés, *Et si le métro, le tram et le bus étaient gratuits ?*, La Dépêche du Midi, Toulouse, p. 20, 13 septembre 2018

Gratuité des transports publics : un « délire » selon François Rebsamen, Le Bien Public, p. Dijon-ville15, 8 décembre 2019

Hélène Hannon, *Transports en commun gratuits : une opération payante à Dunkerque*, Le Parisien, publié 29 septembre 2019

Jan Schmidbauer, *Controverse. Des transports publics gratuits, une bonne idée?*, Courrier International, 8 mars 2018

Jean-Christophe Savattier, *La gratuité des transports publics s'invite aux municipales*, La Lettre Valloire, 19 septembre 2019

Jean-Luc Martinez, *Colomiers. La fin des bus gratuits ravive la mémoire des élus*, LaDepeche.fr, publié le 01/07/2016

Jean-Paul Lecoq, *Des transports en commun gratuits ?*, Le Progrès de Fécamp, 11 décembre 2018

Jean-Louis Sagot-Duvaurox, *L'hérésie joyeuse de la gratuité*, Libération, 27 février 2014

Juliette A. *Les transports en commun bientôt gratuits à Bordeaux ?*, Le Bonbon, 23 septembre 2019

J. R, *La gratuité des transports publics sur l'agglomération*, Sud Ouest, Bordeaux Rive Droite, p. Bordeaux Rive Droite-C2_7, 4 février 2010

La gratuité des transports publics fait débat, Ouest-France, Cholet, 21 novembre 2013

Laurence Chabert, *Aubagne convertit ses transports publics à la gratuité*, AFP Infos Françaises, 13 Mai 2009

Ludwig Gallet, *Et si on rendait les transports en commun gratuits pour tous ?*, Le Parisien, 7 février 2020

Maureen Cofflard, *Aubagne fête, sous la pluie, la gratuité de ses transports publics*, AFP Doc, 15 mai 2009

Max Staat, *Aubagne parie sur la gratuité des transports collectifs*, l'Humanité, Vendredi 2 janvier 2009

Michel Feltin-Palas, *Et si lestransportspublics devenaient gratuits?*, L'Express, 24 août 2018

Nathalie Cornand, *L'expérience de la gratuité a fait école à Dunkerque*, La Provence, AUBAG, p. AUBA_002, 7 septembre 2018

Que se passerait-il si les transports publics parisiens devenaient gratuits ?, Télérama, 10 janvier 2018

Quinault-Maupoil Tristan, *Anne Hidalgo passe à l'offensive sur les transports*, Le figaro, 11 janvier 2019

Razemon, Olivier, et Eric Béziat, *Elections municipales 2020 : la gratuité des transports publics, thème de campagne*, Le Monde, 2 octobre 2019.

Romain Gaspar, *La gratuité des transports publics, un choix très politique*, La Gazette des communes, n°. 2482, p. 12, 16 septembre 2019

Stéphanie Lerouge, *Gratuité des transports publics : un modèle viable pour les petits réseaux*, AFP Infos Economiques, 15 Mai 2009

Stéphanie Maurice. *Pionnier des bus gratuits, Dunkerque suscite l'intérêt de nombreuses villes*, Libération, 30 août 2019

Sylvie Aries, *Transports publics gratuits : "le" dossier des municipales*, La Provence, AVIGN, p. AVI_001, 11 avril 2013

T. D., *Gratuité : la Codah dit non*, Le Havre Presse, Le Havre Presse, p. Le Havre Presse_5, 30 octobre 2012

«*Transportspublics: gratuits non, mais encore moins chers !* », Ouest-France, p. 13, 1 février 2008

Transports publics : la gratuité renouvelée pour huit ans, La Dépêche du Midi, Lot-et-Garonne, p. 15, 9 décembre 2019

Valeursactuelles.com, *Gratuité des transports publics : cherchez l'erreur dans l'équation d'Anne Hidalgo*, Valeurs Actuelles, 2 octobre 2018

Yassine Azoug, *Certaines villes ont franchi le cap de la gratuité des transports publics, pourquoi pas Vierzon ?*, Le Berry républicain, 22 février 2020

Littérature grise :

URBIS, Le labos du bus gratuit. *Dunkerque : le bus gratuit séduit les automobilistes*, URBIS le mag, 5 juin 2019.

URBIS, Le labos du bus gratuit, *Niort passe au bus gratuit... sans dépenser plus*, URBIS le mag », 15 février 2018.

Webographie :

Ecolocéane: <http://ecolocéane.free.fr/gratuite/>.

Forum de la vie mobile, La gratuité des transports en commun : <https://fr.forumviesmobiles.org/projet/2020/02/18/gratuite-des-transports-en-commun-13235>

Observatoire du transport gratuit : <http://www.obs-transport-gratuit.fr/>.

Kéolis, Transports publics Keolis | L'innovation à Rennes : <https://www.keolis.com/fr/notre-groupe/keolis-acteur-international/reseaux-emblematisques/rennes>.

Le STAR : le service bus et métro de Rennes Métropole - STAR. « *Les modes de transport* » : <https://www.star.fr/se-deplacer/comment-voyager-sur-le-reseau>.

Musée des Transports - Histoire générale des transports : https://amtuir.org/03_htu_generale/htu_1_avant_1870/htu_1.htm.

Sytral, « Dépenses 2019 » : <http://www.sytral.fr/169-depenses-2019.htm>.

Tisséo. « Tisséo Chiffres Clés 2018 », 2018. <https://www.tisseo-collectivites.fr/donnees/les-chiffres-cles>.

Union des Transports Publics et Ferroviaire : <https://www.utp.fr/>

Table des figures

Figure 1: Autorités Organisatrices de la Mobilité et ressorts territoriaux au 01/012019	16
Figure 2 : Evolution de la participions des usagers, dans le financement des transports publics	22
Figure 3: Répartition entre usagers, employeurs et collectivités publiques des coûts d'exploitation des transports collectifs	23
Figure 4: Les villes où la gratuité des transports figure au programme des élections municipales 2020.....	26
Figure 5: Couleurs politiques des villes ayant mis en place la gratuité totale	26
Figure 6: Emission de CO2 selon les différents modes de transport par personne et par kilomètre parcourus	29
Figure 7: La majorité des nouveaux usagers utilise le bus à la place de la voiture	45
Figure 8: Tableau gains-coûts de la gratuité pour le réseau d'Aubagne	50
Figure 9: Echantillonnage des collectivités ayant adopté la gratuité	57
Figure 10: Pourcentage des collectivités selon le nombre d'habitant	59
Figure 11: Nombre d'habitants dans l'échantillon des collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports public	59
Figure 12: Les 35 villes françaises du transport totalement gratuit	60
Figure 13 : Historique de la gratuité des transports en commun	61
Figure 14: Tableau des situations économique de l'échantillonnage	63
Figure 15: Répartition de la population entre les catégories socio-professionnelle.....	64
Figure 16: Taille des réseaux de transport ayant adopté la gratuité des transports.....	66
Figure 17: Répartition des collectivités en fonction du nombre de ligne de transports public.....	67
Figure 18: Tableau sur le nombre de véhicules et de chauffeurs par réseau de transport	67
Figure 19: Tableau sur les amplitudes horaires et la fréquence de passage	68
Figure 20: L'indicateur d'attractivité des réseaux de transports. A : ratio d'attractivité de l'échantillon des collectivités ayant adopté la gratuité. B : ratio d'attractivité dans 185 réseaux urbain en 2017.....	69
Figure 21: L'indicateur d'efficacité des réseaux de transports. A : ratio d'efficacité de l'échantillon des collectivités ayant adopté la gratuité. B : ratio d'efficacité dans 185 réseaux urbain en 2017.....	70
Figure 22: Tableau sur la part des usagers dans le financement des transports en commun (TC) avant le passage à la gratuité	72
Figure 23: Tableau sur l'augmentation du versement transport pour adopter la gratuité des transports publics.....	73

Tableau des sigles

ADEME : Agence Environnement et Maitrise Energie

AOM : Autorité Organisatrice de Mobilité

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FNAUT : Fédération National des Associations d'Usagers des Transports

FNTV : Fédération National des Transports de Voyageurs

GART : Groupement des Autorités Responsables de Transports

LOTI : Loi d'Orientations des Transports Intérieurs

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

SMIP Société Mutualiste des Individuels et des Professionnels

STAR : Service de Transports de l'Agglomération Rennaise

STDE : Société des Transports de Dunkerque et Extensions

SYTRAL : Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise

TCL : Transport en Commun Lyonnais

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

UTP : Union des Transports Publics

Table des annexes

Annexe 1 : Grille d'analyse échantillon.....	p90
Annexe 2 : Grille d'analyse métropole.....	p91
Annexe 3 : Collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports publics.....	p92

Annexe 1 : Grille d'analyse échantillon

Nom	Date passage grat	Population date passage gratuité	Territoire de la gratuité	Part modale TC	Nombre de lignes
Libourne	2012	66 495	Communauté d'agglomération du Libournais	3%	14 lignes de bus
Châteauroux	22/12/2001	71 162	Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole		14 lignes de bus
Niort	01/04/2017	120 806	Communauté d'agglomération du Niortais	4%	16 lignes
Dunkerque	01/09/2018	202 876	communauté urbaine de Dunkerque	5%	17 lignes de bus
Bernay	01/09/2017	10 392	Ville de Bernay		2 lignes de bus
Aubagne	01/05/2009	104 018	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	6%	31 lignes de bus + 1 ligne de tramway
Neuves-Maison	2007	29 611	Communauté de commune Moselle de Madon	7%	5 lignes de bus

Taille du réseau (km)	Amplitude horaire	fréquence ligne principale	Fréquentation annuelle avant la gratuité	Nombre de véhicule	Nombre de conducteur
			545 867		
320,59	Lundi au samedi 6h à 20h	15 min	1 500 000	41	82
507,8		20 min	4,8 millions	106	158
644	7 jours sur 7 7h à 20h	10 min	9 278 901	168	295
37	Lundi au samedi 8h à 18h		55 000	2	5
678,3	Lundi au samedi 6h à 20h	15 min (bus) 10 min (tram)	1 737 562	85 (bus) 8 (rames tram)	106 (bus) 24 (tram)
204,2	Lundi au samedi 9h à 18h30	1h30	275 109	16	13

Km parcourus par jour	Taux versement transport avant	Taux versement transport aujourd'hui	% de la recette de la billetterie avant gratuité	objectif
	0,55%	0,60%	moins d'un tiers	
1 752 451	0,55%	0,60%	14% (400 000 euros)	sous utilisation réseau, revitalisation centre ville
7 862	1,05%	1,05%	12% (1 561 911 euros)	sous utilisation réseau et mobilité pour tous
17 800	1,05%	1,55%	8,9% en 2017 (3,022 millions d'euros)	pouvoir d'achat, mobilité pour tous, lutte contre la voiture
340	0,90%	0,90%	8,5% (21 258 euros)	
8 583	0,60%	1,8%	8,58% (710 000 euros)	pouvoir d'achat, lutte contre la voiture
1573	0,60%	0,60%	3,9% (15 500 euros)	

Annexe 2 : Grille d'analyse métropole

Métropoles	lignes de métro	lignes de tramway	lignes de funiculaires	lignes BHNS	lignes bus régulières	lignes scolaires	Navettes
Bordeau	0	3	0	1	77	-	3
Lyon	4	6	2	3	130	une centaine	3
Rennes	1	0	0	19	94	36	4
Toulouse	2	2	0	7	132	22	2

voyages par an et par habitant	Fréquentation par jour	La part modale des TC	Coût d'exploitation	Part des usagers	Tarification solidaire en fonction du revenus
220	530 000	11,90%	306,2 millions €	36% (86,2 millions €)	Des reduction de 50% à 100%
320	1,7 millions	19%	545,5 millions €	25% (245 millions €)	Non
193	320 000	14%	-	43 % ou 18,4% (39,8 mi	901€ = 100% / 901€ - 1050€ = 85% / 1051 € - 1200€ = 50%
-	843 685	13%	243,9 millions €	38% (97,3 millions €)	Non

Annexe 3 : Collectivités territoriales ayant adopté la gratuité des transports publics

Nom	Population date	Territoire de la gratuité	Date passage grati
Sainte-Flour	6 504	Ville de Sainte-Flour	01/09/2013
Nijons	6 742	Ville de Nijons	26/10/2010
Péronne	7 628	Ville de Péronne	01/07/2018
Figeac	9 833	Ville de Figeac	01/09/2003
Joigny	9 850	Ville de Joigny	2011
Dinard	9 936	Ville de Dinard	2018
Bernay	10 392	Ville de Bernay	01/09/2017
Chantilly	10 789	Ville de Chantilly	1992
Porto Vecchio	11 813	Ville de Porto Vecchio	01/01/2017
Pont-Sainte-Maxen	12 470	Ville Pont-Sainte-Maxence	2006
Mayenne	12 893	Ville de Mayenne	2000
Châteaudun	13 077	Ville de Châteaudun	01/04/2009
Noyon	13 666	Ville de Noyon	01/01/2018
Saint-Brévin-les-Pir	13 778	Ville Saint-Brévin-les-Pins	2008
Senlis	14 590	Ville Senlis	2000
Crépy-en-Valois	15 231	Ville de Crépy-en-Valois	2011
Carhaix	15 358	Poher Communauté	2007
Issoudun	20 126	Communauté du Pays d'Issoudun	1989
Neuves-Maison	29 611	Communauté de commune Moselle de Madon	2007
Cahors	40 775	Communauté d'agglomération du Grand Cahors	2019
Puteaux	45 146	Ville de Puteaux	1987
Villeneuve-sur-Lot	47 909	Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois	08/04/2018
Gap	52 300	Communauté d'agglomération Gap-Tallard-Durance	01/11/2005
Levallois	63 462	Ville de Levallois	2010
Libourne	66 495	Communauté d'agglomération du Libournais	2012
Châteauroux	71 162	Communauté d'agglomération Châteauroux Métropole	22/12/2001
Gaillac	73 521	Communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet	01/09/2014
Castres	77 849	Communauté d'agglomération de Castres-Mazamet	01/10/2008
Vitré	80 368	Vitré Communauté	01/05/2001
Compiègne	82 180	Agglomération de la région Compiègne	1975
Dinan	96 900	Dinan Agglomération	01/12/2018
Aubagne	104 018	Territoire du Pays d'Aubagne et de l'Etoile	01/05/2009
Calais	112 000	Communauté d'agglomération de Grand Calais Terres et Mers + commune de Guînes	2020
Niort	120 806	Communauté d'agglomération du Niortais	01/04/2017
Dunkerque	202 876	communauté urbaine de Dunkerque	01/09/2018