

Transports collectifs : la gratuité à quel prix ?

Version provisoire

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE : LA MOBILITÉ, UNE QUESTION CENTRALE.....	13
I. LA MOBILITÉ AUJOURD’HUI	13
A. DE FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES.....	13
1. <i>Une répartition de l’offre de transports collectifs inégale</i>	<i>13</i>
2. <i>Une équité territoriale défaillante.....</i>	<i>16</i>
B. L’ORGANISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN FRANCE : ASPECTS JURIDIQUES ET FINANCIERS.....	19
1. <i>Un cadre juridique en cours de réforme</i>	<i>19</i>
2. <i>Un financement assuré à la fois par les contribuables et les usagers.....</i>	<i>21</i>
a) <i>Une participation des usagers en nette diminution.....</i>	<i>21</i>
(1) <i>Le rôle essentiel du versement transport</i>	<i>22</i>
(2) <i>La diminution relative de la participation des usagers.....</i>	<i>24</i>
(3) <i>Des collectivités territoriales davantage sollicitées pour maintenir l’équilibre financier des réseaux.....</i>	<i>26</i>
(4) <i>Des autres recettes qui restent marginales.....</i>	<i>26</i>
b) <i>Une participation des usagers plus importante à l’étranger qu’en France.....</i>	<i>27</i>
II. DES ENJEUX SOCIAUX ET ÉCOLOGIQUES CROISSANTS	28
A. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS, UN DÉBAT PHILOSOPHIQUE ET SOCIAL	28
1. <i>La gratuité des services publics, une valeur spécifique qui humanise le lien social ?.....</i>	<i>28</i>
2. <i>La gratuité des transports collectifs, une demande sociale marginale</i>	<i>31</i>
a) <i>Des associations militantes partagées</i>	<i>31</i>
b) <i>Des associations d’usagers opposées à la gratuité totale</i>	<i>32</i>
3. <i>Une théorie économique plutôt défavorable.....</i>	<i>33</i>
B. LA GRATUITÉ PARTIELLE DES TRANSPORTS COLLECTIFS : UNE RÉALITÉ PLURIELLE	35
1. <i>La gratuité partielle en faveur de publics déterminés</i>	<i>36</i>
a) <i>La mise en place de tarifs préférentiels pour les plus jeunes : un moyen de fidéliser les adultes de demain et de faciliter la mobilité des familles.....</i>	<i>36</i>
b) <i>L’introduction de tarifs préférentiels à destination des personnes sans emploi ou des personnes disposant de peu de ressources : une mesure de justice sociale.....</i>	<i>38</i>
c) <i>Des tarifications incitatives à destination d’autres publics.....</i>	<i>38</i>
2. <i>La gratuité lors d’événements particuliers.....</i>	<i>40</i>
3. <i>La gratuité ciblée sur certaines lignes du réseau ou dans le cadre de créneaux horaires précis.....</i>	<i>40</i>

C. LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS COLLECTIFS, FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE	41
1. Les enjeux sociaux	41
a) Donner du pouvoir d'achat aux personnes défavorisées	42
b) Faciliter l'accès à la mobilité	43
2. Un enjeu écologique de plus en plus prégnant : réduire la part modale de la voiture pour améliorer la qualité de l'air et lutter contre le changement climatique.....	44

DEUXIÈME PARTIE : DES EXPÉRIENCES QUI FONT DÉBAT47

I. DES CONTEXTES PROPICES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS.....47

A. LES EXPÉRIENCES DE GRATUITÉ TOTALE.....47

1. Les expériences françaises : de petits réseaux	47
a) Une trentaine de collectivités petites ou moyennes	47
b) Des objectifs multiples	54
(1) Une optimisation du service	55
(2) Le libre accès de tous aux transports.....	56
(3) La limitation de l'usage de la voiture	56
(4) L'attractivité du centre-ville	57
c) Des particularités fortes.....	57
(1) Des réseaux de bus, souvent peu denses et sous-utilisés.....	57
(2) Un financement qui repose essentiellement sur le versement transport	58
2. Les expériences étrangères : la gratuité, cerise sur le gâteau de l'intermodalité ?.....	59

B. UN BILAN GLOBAL INCERTAIN.....62

1. Un manque d'évaluation d'ensemble flagrant	62
2. Un impact social important.....	63
a) La gratuité des transports collectifs : un levier pour favoriser l'accès à la mobilité.....	64
b) La gratuité facteur d'amélioration de l'image du réseau et élément d'un projet de redéfinition de l'espace urbain	65
3. Un impact environnemental encore mal mesuré	66
a) Un report modal difficile à mesurer	67
b) Un impact écologique difficile à évaluer	70
4. Des obstacles juridiques et fiscaux qui compliquent sa mise en œuvre	72
a) Une incertitude juridique ?	72
b) Les entreprises de transport : une nette préférence pour la tarification solidaire.....	73
c) Une fiscalité pénalisante.....	75

II. LA GRATUITÉ TOTALE : UNE SOLUTION DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE DANS LES MÉTROPOLIS DOTÉES DE MODES DE TRANSPORTS LOURDS77

A. UN OBJECTIF QUI SEMBLE AUJOURD'HUI HORS DE PORTÉE À PARIS ET EN ÎLE-DE-FRANCE DANS LE CONTEXTE ACTUEL.....77

1. Une difficulté pour appréhender le report du trafic automobile	78
2. Des lignes déjà saturées et qui auraient de grandes difficultés à accueillir un report de trafic massif, même à l'horizon 2030	80
3. Une perte de recettes importante compte tenu de la forte augmentation des coûts d'exploitation	82
4. Des effets redistributifs probablement limités, un risque d'effets d'aubaine	84

B. UNE MESURE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE DANS LES PRINCIPALES MÉTROPOLIS FRANÇAISES.....	85
1. Des réseaux de transports en commun très développés, disposant de modes lourds et d'une fréquentation importante.....	85
2. Des recettes de billettique difficiles à compenser	86
3. De nombreux tarifs sociaux et solidaires	88
TROISIÈME PARTIE : UNE RÉUSSITE SOUS CONTRAINTE	89
I. LA GRATUITÉ, ÉLÉMENT D'UN PROJET GLOBAL.....	89
A. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS, OUTIL AU SERVICE D'UN PROJET URBAIN ..	89
1. La gratuité, un élément parmi d'autres pour faire évoluer les comportements	89
a) Proposer une offre de transports diversifiée et interconnectée	89
b) Changer les réflexes	90
2. Des effets induits qui conduisent à s'interroger sur la pérennité d'un modèle économique fondé sur un accroissement de la mobilité.....	91
a) Gratuité des transports collectifs et équité territoriale : des relations complexes ..	91
b) Croître en s'étalant : la gratuité des transports collectifs favorise-t-elle l'étalement urbain ?	93
c) Un effet d'éviction	95
B. DÉVELOPPER UNE TARIFICATION SOLIDAIRE ADAPTÉE	95
II. UNE LIBERTÉ ENCADRÉE	99
A. TROUVER DES FINANCEMENTS ALTERNATIFS	99
1. Une augmentation du taux du versement mobilité dangereuse	99
2. Des ressources nouvelles pour repenser la mobilité.....	100
a) Instituer un péage urbain : une solution périlleuse.....	100
b) Taxer les plus-values immobilières liées aux infrastructures de transport, une piste à explorer davantage	102
c) Les pistes innovantes qui ont émergé des auditions ou de la consultation en ligne portaient notamment sur la tarification du stationnement.....	103
3. Affecter une part de la fiscalité d'État au financement de la gratuité des transports collectifs ?	104
4. Exclure les dépenses liées à la transition écologique de la limitation des dépenses des collectivités territoriales dans le cadre de la contractualisation	105
B. PENSER LA MOBILITÉ AUTREMENT À L'HEURE DU NUMÉRIQUE	105
1. Pour compenser la fracture territoriale, la voiture partagée garante d'une mobilité universelle et équitable ?.....	105
2. Gratuité et nouvelles mobilités.....	107
a) Vers une congestion propre et autonome ?.....	107
b) La mobilité connectée ou le MaaS (Mobility as a Service) : le contraire de la gratuité totale.....	108
3. La mobilité à quel prix ?	110
CONCLUSION GÉNÉRALE	113
EXAMEN PAR LA MISSION.....	115

ANNEXES	117
I. PRÉSENTATION DES RÉPONSES À LA CONSULTATION EN LIGNE	117
II. UN EXEMPLE DE TARIFICATION À L'USAGE EN POST PAIEMENT : LE SYSTÈME OPTYMO À BELFORT	123
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	127

Version provisoire

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Dépassionner le débat qui souffre trop souvent de positions de principe et d'idées préconçues.

Intégrer les territoires ruraux et péri-urbains dans la réflexion pour ne pas créer une sensation de rupture et de distorsion entre les territoires.

Créer un observatoire de la tarification des transports.

Penser la gratuité totale comme un outil d'une politique globale et veiller à sa soutenabilité à long terme.

Sortir de l'opposition entre gratuité et développement de l'offre de transports.

Revenir à un taux de TVA de 5,50 % pour les transports de voyageurs.

Poursuivre et élargir la réflexion sur les modes de financement de la mobilité écologique de demain.

Penser la mobilité à long terme, y compris la « dé-mobilité ».

Version provisoire

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En proposant de créer une mission d'information consacrée à la gratuité des transports, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste entendait nourrir le débat sur les réponses à apporter à une question particulièrement préoccupante pour nos concitoyens, celle de la mobilité. À l'heure où le Gouvernement a fait le choix, près de quarante ans après la loi d'orientation des transports intérieurs, de mettre en chantier une loi d'orientation des mobilités il nous paraissait important d'étudier une forme de tarification qui, si elle ne concerne qu'une partie restreinte des usagers des transports collectifs, se trouve au cœur du débat politique. En d'autres termes, la gratuité des transports collectifs constitue-t-elle une fausse bonne idée ou une révolution écologique et sociale des mobilités ?

En 1968 déjà, Henri Lefebvre jetait les bases d'un « droit à la ville » qui « ne peut se concevoir comme un simple droit de visite ou de retour vers les villes traditionnelles. Il ne peut se formuler que comme droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée »¹. Il nous appelait à « ouvrir les yeux pour comprendre la vie quotidienne de celui qui court de son logement à la gare proche ou lointaine, au métro bondé, au bureau ou à l'usine, pour reprendre le soir ce même chemin, et venir chez lui récupérer la force de recommencer le lendemain »².

Supprimer purement et simplement le paiement des transports par les usagers rendrait-il la situation plus acceptable, sans oublier une dimension ignorée alors et aujourd'hui devenue incontournable, celle de la nécessaire révolution écologique des mobilités ?

Pour répondre à cette question, la mission d'information a procédé, comme c'est l'usage, à un large programme d'auditions. Elle a également adressé un questionnaire, d'une part aux collectivités qui ont adopté la gratuité totale des transports collectifs, d'autre part à un certain nombre d'autres autorités organisatrices de la mobilité (AOM) soit parce qu'elles avaient annoncé mener une réflexion sur cette éventualité, soit parce qu'elles l'avaient écartée.

Par ailleurs, avec plus de 10 500 réponses en un mois, la consultation en ligne sur le site du Sénat lancée par la mission a rencontré un très vif succès, établissant même un record (hors 80 km/h). Même si les indications qu'elle fournit ne représentent en rien un sondage scientifiquement fondé, cet engouement témoigne du grand intérêt pour la question des transports et des attentes fortes des Français dans ce domaine.

¹ Henri Lefebvre *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos, 1968.

² *Id.*

Beaucoup de réponses soulignent, très concrètement, les enjeux de la question de la mobilité dans notre pays aujourd'hui : *« on a tous besoin de sortir de chez soi et d'aller vaquer à nos occupations citoyennes » ; « l'amélioration des transports en commun est un pilier fondamental de la transition écologique ».*

Plusieurs interlocuteurs mettent en avant les bienfaits de la gratuité : *« si les transports collectifs étaient gratuits je les utiliserais plus souvent car, ainsi, je ne me restreindrais plus sur les transports » ; « si on veut vraiment voir diminuer la place de l'automobile dans les villes asphyxiées, quel qu'en soit le coût, il faut encore développer les transports collectifs et les rendre plus attrayants que le véhicule personnel, la gratuité fait partie de cet attrait » ; « on crève de tous ces emplois de contrôle de toutes sortes dans tous les domaines qui n'apportent pas forcément grand-chose, sauf de masquer une partie du chômage ».*

D'autres sont plus partagés ; une internaute explique par exemple qu'elle *« n'utilise pas les transports publics car je n'ai pas d'équivalence à mon transport individuel. J'aimerais un transport plus fiable, plus confortable, plus fréquent surtout. En voiture, je mets 30 minutes pour me rendre sur mon lieu de travail tandis qu'en transport en commun il faut compter entre 1h15 et 1h30 quand tout va bien ».*

D'autres expriment une forte demande d'équité territoriale, que ce soit pour la disponibilité d'une solution de mobilité : *« l'accès au transport, gratuit ou pas, doit être possible du centre d'un village, et pas seulement sur le bord d'une nationale » ; « il me semble fondamental que la notion de gratuité ne soit pas liée à une quelconque nécessité de résidence »*, ou en termes de financement : *« Le versement transport payé par les entreprises répondant à certains critères devrait être obligatoire sur l'ensemble du département au même taux quel que soit l'autorité organisatrice des transports ».* De nombreux témoignages interpellent sur les difficultés d'accès à la mobilité des personnes en situation de handicap.

Notons, enfin, que près de 10 % des réponses émanaient de personnes ne disposant pas d'un réseau de transports collectifs. Les difficultés rencontrées par ceux de nos concitoyens qui vivent en milieu rural ou dans les zones périurbaines sont bien réelles et ne doivent en aucun être négligées, bien au contraire. Mais elles relèvent d'une problématique plus vaste que celle des transports collectifs et sortent par leur ampleur du champ circonscrit de la question de leur gratuité.

En quoi consiste la gratuité totale des transports collectifs ? En est-on encore au stade de l'expérimentation, comme on appelle encore les politiques mises en œuvre par des collectivités aujourd'hui peu nombreuses ? Quels sont ses objectifs, ses conditions de réussite, les obstacles à sa mise en œuvre, les raisons de son abandon ?

La gratuité comme outil d'accessibilité et de développement des transports collectifs doit pouvoir être évaluée précisément, que ce soit dans son influence sur le changement des comportements, sur un nouveau rapport aux transports ou dans l'accompagnement social et environnemental des mobilités.

Pour répondre à toutes ces questions, dispose-t-on de données chiffrées irréfutables ? Ces données permettent-elles de dresser une typologie des collectivités où les transports collectifs sont désormais gratuits pour tous, tout le temps et sur tout le réseau ?

Cette évaluation permet-elle de préconiser l'adoption de cette gratuité dans toutes les collectivités, quelle que soit leur importance démographique et la taille de leur réseau ?

Si tel n'était pas le cas, quelle tarification devrait être mise en œuvre pour assurer l'accès de tous à la mobilité tout en contribuant à l'indispensable transition écologique ?

Sur le plan financier, une telle politique est-elle possible dans le cadre du mode de financement actuel des transports collectifs, autrement dit à budget contraint ?

Comment, enfin, les nouvelles mobilités peuvent-elles contribuer à supprimer les obstacles à la mobilité des Français ?

Version provisoire

PREMIÈRE PARTIE : LA MOBILITÉ, UNE QUESTION CENTRALE

I. LA MOBILITÉ AUJOURD'HUI

A. DE FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES

1. Une répartition de l'offre de transports collectifs inégale

D'après l'Union des Transports publics et ferroviaires¹ (UTP), les réseaux de transport urbains comptaient, en 2017, **25 000 véhicules**. Cette offre de transport a ainsi permis aux **33 millions d'habitants qu'ils desservent** de réaliser **6,2 milliards de voyages**. Cette offre tend par ailleurs à **se développer**. L'Observatoire des mobilités, mis en place par l'UTP en 2008, met en évidence une **augmentation de la surface et de la population desservies par les transports publics**. D'après ses résultats publiés en 2018², la première aurait doublé (passant d'environ 25 000 km² à près de 50 000 km²) entre 2003 et 2016 et la seconde aurait augmenté d'environ 20 % sur la même période.

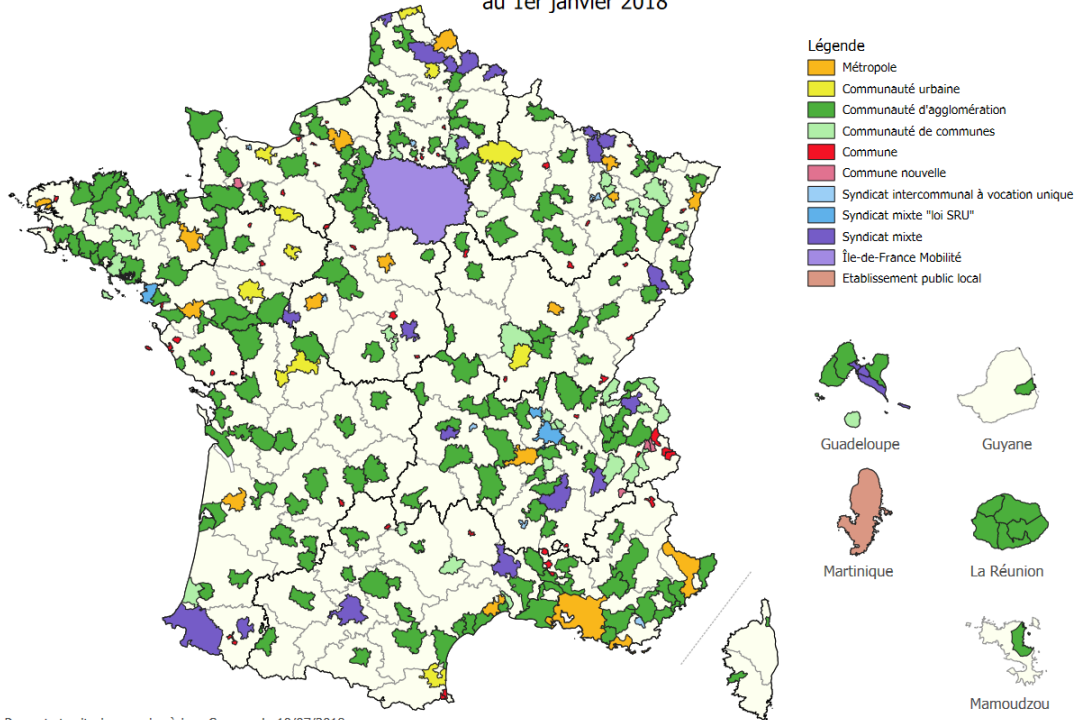
Ces chiffres agrégés recouvrent toutefois une **grande diversité de situations**. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) dénombre en effet **330 autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** au 1^{er} janvier 2018, qui couvrent des ressorts territoriaux variés³. La carte ci-après fait état de la répartition de ces réseaux urbains sur le territoire et de leur ressort territorial.

¹ Union des transports publics et ferroviaires, Les chiffres clés 2017. Ces chiffres concernent les 154 réseaux français adhérents à l'UTP.

² Observatoire de la mobilité, Résultats 2018.

³ Cerema, Liste et composition des autorités organisatrices de la mobilité au 1^{er} janvier 2018.

Autorités organisatrices de la mobilité et ressorts territoriaux
au 1er janvier 2018



Ressorts territoriaux : mise à jour Cerema du 10/07/2018

Source : Cerema

Il est ainsi difficile de comparer le réseau d'Île-de-France, qui dessert une population de plus de 12 millions d'habitants, à des AOM dont l'aire de compétence recouvre une seule ou plusieurs communes et qui s'adressent à quelques milliers d'habitants. Il s'ensuit que, selon les réseaux, l'offre de transport est plus ou moins étendue et diversifiée. Le tableau ci-après rend compte de cette diversité.

Version 2018

AOM	Forme juridique	Superficie (km ²)	Nombre de communes	Population	Méto (nombre de lignes)	Bus (nombre de lignes)	Autres (non exhaustif)
Île-de-France Mobilités	Établissement public administratif	12 000	1 276	12 100 000	14	347	- 10 lignes de tramway - Offre commerciale RER et Transilien
Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise	SM-SRU	746	73	1 300 000	4	120	- 5 lignes de tramway - 2 lignes de funiculaire
Bordeaux Métropole	Métropole	580	28	750 000	Ø	77	- 3 lignes de tramway - 3 navettes fluviales
Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise	Syndicat mixte	542	49	443 000	Ø	18	- 5 lignes de tramway
Communauté d'agglomération du grand Besançon	Communauté d'agglomération	530	68	193 000	Ø	45	- 2 lignes de tramway
Ville de Mayenne	Commune	20	1	13 000	Ø	2	

Source : mission d'information sur la gratuité des transports collectifs, 2019.

L'UTP identifie ainsi quatre catégories principales de réseaux en France¹ :

- 1) Les réseaux de plus de 250 000 habitants, au sein desquels le nombre de voyages réalisés par habitant est 4,6 fois plus grand que dans les petites agglomérations ;
- 2) Les réseaux entre 100 000 et 250 000 habitants ;
- 3) Les réseaux entre 50 000 et 100 000 habitants ;
- 4) Les réseaux de moins de 50 000 habitants.

Si ces réseaux connaissent des évolutions différenciées, l'UTP met en avant un résultat global pour un échantillon de 93 réseaux : « *la densité sur les territoires desservis a été réduite de moitié en 25 ans sur l'ensemble des ressorts territoriaux* ». Pour les grandes agglomérations, cette diminution ne s'élève qu'à 33 %, en raison de leur pouvoir d'attraction². La diminution est en revanche plus importante pour les petits réseaux.

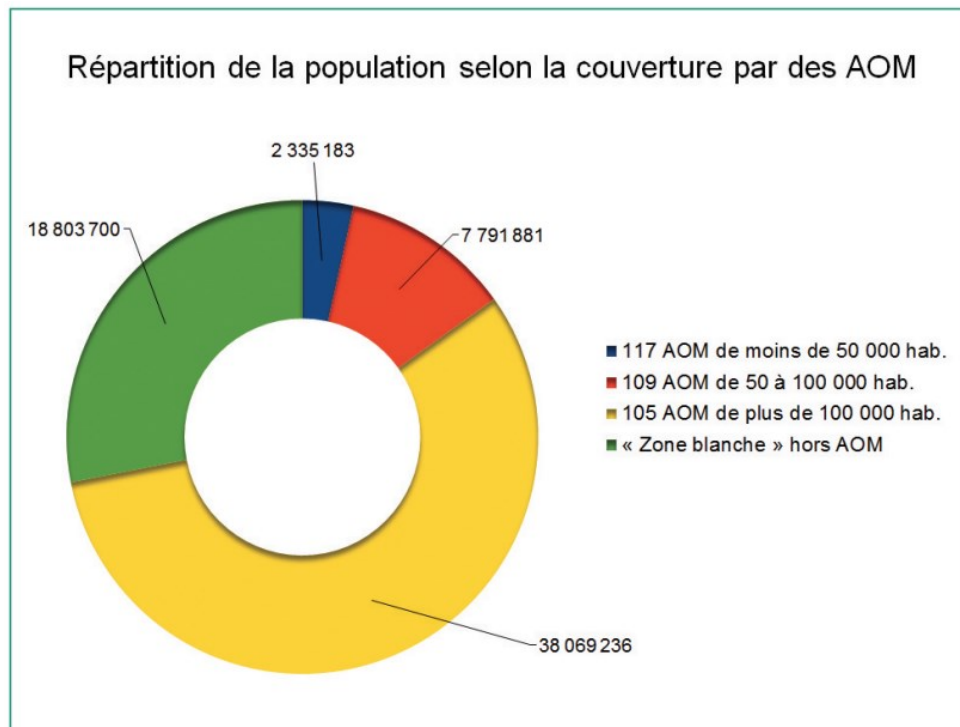
2. Une équité territoriale défaillante

Une telle évolution différenciée entre petits et grands réseaux se traduit inévitablement par un sentiment d'inégalité devant l'accès aux transports chez un grand nombre de citoyens. Et pour cause : le Cerema estimait en février 2018³ que **28 % de la population résidait en dehors d'un ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité**. Ainsi, « *si les 330 AOM françaises couvrent près des trois quarts de la population, elles ne représentent en superficie que 25 % du territoire* ». Un tel constat montre, en creux, que **plus d'un quart de la population (18,8 millions de personnes) réside dans une « zone blanche de la mobilité »**. La mobilité participe donc des multiples fractures (économique, numérique, ou encore en termes d'accès aux soins) qui divisent le territoire. C'est à cette aune que la question des différentes offres de mobilité, gratuites ou pas, doit aujourd'hui être abordée.

¹ Union des transports publics et ferroviaires, Les chiffres clés 2017.

² D'après l'Insee : « Porté par le regain démographique des grands pôles urbains et le dynamisme des couronnes, l'essentiel de la croissance démographique est dû aux grandes aires urbaines » (+ 0,8 % par an) (Tableau de l'économie française, 2019).

³ Cerema, Transflash n° 412, février 2018. Ce pourcentage a été établi « à partir de la base des ressorts territoriaux mise à jour au 1^{er} janvier 2017 par le Cerema, en s'appuyant notamment sur les remontées des services déconcentrés de l'État ».



18,8 millions de personnes habitent une «zone blanche» non couverte par une AOM

Source : Cerema

Cette inégalité de répartition des autorités organisatrices de mobilité s'explique par la répartition de la population sur le territoire et conduit à concentrer les projets de mobilité autour des centres urbains. D'après l'Insee¹, « depuis 1990, la population des unités urbaines en France métropolitaine a augmenté de plus de 12 % ». Cette inégalité de répartition est exacerbée par le fait que les outils de planification, tels que le plan de déplacements urbains, mais aussi les outils de financement, au premier rang desquels le versement transport, ont été pensés pour des territoires urbains.

Plus encore, cette inégalité tend aujourd'hui à s'amplifier. Le Commissariat général au développement durable² souligne en effet qu'afin d'absorber l'augmentation de la population urbaine, et partant, celle de la congestion automobile, « l'offre de transports urbains s'est fortement développée au cours des vingt dernières années ».

Un tel constat a été posé par la Ministre chargée des transports à l'occasion de la clôture des Assises nationales de la mobilité en décembre 2017 :

- « il y a d'un côté les zones urbaines qui ont su développer des offres de transports publics mais :

- n'ont pas su faire face à une congestion automobile qui s'aggrave ;
- ni souvent apporter des solutions aux quartiers politiques de la ville à leur périphérie ;

¹ Insee, Tableaux de l'économie française, édition 2018.

² Commissariat général au développement durable, « Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue », septembre 2018.

– il y a les zones périurbaines où l'habitat s'est diffusé pendant que les emplois se recentraient dans les cœurs de villes, avec une dégradation des conditions de déplacements pour le travail, l'accès aux lieux d'études ou aux services ;

– il y a les zones rurales qui sont souvent dépourvues d'offres et pour lesquelles l'enjeu reste dans de trop nombreux cas de sortir de l'enclavement».

La notion de mobilité, et *a fortiori* celle de gratuité des transports collectifs, se pose donc en des termes différents selon que l'on habite dans une métropole, dans une zone péri-urbaine ou encore en zone rurale. Elle ne saurait toutefois exclure de son champ plus d'un quart de la population ni plus des trois quarts du territoire national.

De nouveaux outils ont ainsi été pensés pour répondre aux caractéristiques propres de la demande en zone rurale. D'après le Cerema¹, « la question des déplacements en zone peu dense ne présente pas de solution unique, mais de multiples possibilités à combiner et à adapter à chaque territoire ».

Le plan de mobilité rurale²

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015³ prévoit (article 55) que la planification régionale de l'intermodalité « peut être complétée par des plans de mobilité rurale afin de prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit au transport ».

La présentation du plan de mobilité rurale en région Hauts-de-France, en Somme Sud-Ouest⁴ souligne que certains enjeux liés à la mobilité sont plus spécifiques à la ruralité, en particulier dans le domaine de l'inclusion sociale.

La stratégie du plan de mobilité rurale a donc été pensée en visant deux cibles :

- les personnes peu mobiles, pour lesquelles le plan vise à apporter plus d'autonomie ;
- les personnes actives utilisant la voiture individuelle pour aller travailler.

Source : Plan de mobilité rurale en région Hauts-de-France, l'expérience de Somme Sud-Ouest, février 2019.

Pour autant, l'inégale répartition de l'offre de mobilité sur le territoire se pose aujourd'hui avec une acuité particulière. Ce constat relatif aux difficultés propres des habitants de zones rurales a d'ailleurs été mis en avant au cours de nombreuses auditions de la mission d'information. Ainsi, à l'occasion de l'audition commune de l'Assemblée des communautés de France et de France Urbaine, M. Charles-Éric Lemaigen, vice-président de l'Assemblée des communautés de France, a souligné qu'« en matière de transports, la différence ne réside pas entre le périurbain et le rural, mais entre l'urbain dense, le périurbain et le rural. Les caractéristiques du périurbain et du rural sont proches ».

¹ Cerema, « Le plan de mobilité rurale : un nouvel outil pour la planification des déplacements », juillet 2016.

² Article L. 1213-3-2 du code des transports.

³ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁴ Plan de mobilité rurale en région Hauts de France, L'expérience de Somme Sud-Ouest, février 2019.

Cependant, s'il existe une inégalité en matière de transport et de mobilité pour les zones rurales, les habitants de la ville cumulent les nuisances : pollution, bruit, encombrement...

Les travaux de la mission ont ainsi été irrigués par ces réflexions et ont veillé à prendre en compte les spécificités des enjeux de mobilité en zones périurbaines et rurales.

B. L'ORGANISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN FRANCE : ASPECTS JURIDIQUES ET FINANCIERS

1. Un cadre juridique en cours de réforme

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)¹ de 1982 a constitué une première étape à l'organisation du transport en France. Elle a surtout affirmé le principe du **droit au transport**, aujourd'hui codifié au livre I^{er} de la première partie du code des transports². Le projet de loi d'orientation des mobilités remplace le droit au transport par le **droit à la mobilité**³.

La gouvernance de la mobilité en France obéit à des règles complexes de répartition. En l'état actuel du droit, elle repose d'une part sur les **autorités organisatrices de la mobilité**⁴ et d'autre part sur les **régions** en ce qui concerne les **services de transport d'intérêt régional**.

L'article L. 1231-1 du code des transports prévoit que, dans leur ressort territorial, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité (AOM). Aux termes du code général des collectivités territoriales, les métropoles⁵, la métropole de Lyon⁶, les communautés urbaines⁷ et les communautés d'agglomération⁸ sont des AOM en lieu et place des communes qui les composent, sur leur ressort territorial.

¹ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

² L'article L. 1111-1 du code des transports prévoit que : « Le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. »

³ Article 1^{er} du projet de loi.

⁴ Auparavant dénommées autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) et renommées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam).

⁵ Article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales.

⁷ Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

Au total, hormis les cas de ces intercommunalités, les communes sont AOM¹ et choisissent ou non d'exercer cette compétence. Les collectivités et intercommunalités compétentes pour l'organisation de la mobilité peuvent en outre exercer cette compétence de manière collective en la transférant à un syndicat mixte.

Ainsi, parmi les **330 AOM** ayant mis en place des services de transports collectifs, il convient de souligner que² :

- l'ensemble des métropoles, communautés d'agglomération et communautés urbaines ont mis en place un service de transport en commun ;

- environ 70 communautés de communes disposent d'un réseau de transport (une trentaine d'entre elles ont mis en place un tel service en tant qu'AOM et une quarantaine font partie d'un syndicat mixte) ;

- une soixantaine de communes ont mis en place un réseau de transport en commun sur leur ressort territorial.

Aux termes de l'article L. 1231-1 du code des transports, les AOM « *organisent des services réguliers de transport public de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande. Elles concourent au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur* ».

Le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), en cours d'examen au Parlement lors de la parution du présent rapport, refond la gouvernance des mobilités. Il prévoit notamment³ que les **communautés de communes** sont AOM dans leur ressort territorial après le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité par les communes qui en sont membres. Il procède également à une refonte du contenu de la compétence d'organisation de la mobilité.

S'agissant des services de transport d'intérêt régional, la **Région** est compétente en matière d'organisation des services suivants :

- les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional⁴ ;

- les services de transport interurbain, réguliers et à la demande depuis le 1^{er} janvier 2017¹ ;

¹ À ce titre, le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi d'orientation des mobilités, a considéré que l'expression de « zones blanches » - soit les zones couvertes par aucune autorité organisatrice de la mobilité - est juridiquement erronée dans la mesure où il faut distinguer le fait que les communes sont AOM mais qu'elles peuvent choisir librement d'exercer leur compétence en la matière.

² Rapport n° 368 sur le projet de loi d'orientation des mobilités de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, mars 2019.

³ Article 1^{er} du projet de loi.

⁴ Article L. 2121-3 du code des transports.

- les services de transport scolaire depuis le 1^{er} septembre 2017², et qui étaient auparavant de la responsabilité du département.

À cette distinction s'ajoute une organisation spécifique des mobilités en Île-de-France, où le syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) est autorité organisatrice unique sur l'ensemble du territoire régional.

Les AOM jouent un rôle central en matière de politique tarifaire. Le code des transports³ prévoit en effet que « *l'autorité organisatrice définit la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'État en matière de prix, elle fixe ou homologue les tarifs* ». Pour l'Île-de-France, Île-de-France Mobilités a pour mission d'« *arrêter la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant* ».

Au total, il apparaît donc que **la décision de rendre un réseau gratuit** - c'est-à-dire de supprimer les ressources liées à la billettique - est de la **compétence de l'AOM concernée**. Un tel choix s'inscrit dans une réflexion globale sur la manière de parvenir à la meilleure utilisation du système de transport sur le plan économique et social.

2. Un financement assuré à la fois par les contribuables et les usagers

a) Une participation des usagers en nette diminution

Les **coûts des transports collectifs** correspondent à la fois **aux dépenses d'investissement** (construction d'infrastructures, achat de matériel roulant, etc.) et **aux coûts d'exploitation** (dépenses de personnel, maintenance, etc.).

Les dépenses d'investissement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont principalement prises en charge par **des subventions publiques** financées par **les contributions des collectivités territoriales** qui les composent. Ces dépenses sont donc financées *in fine* par **les impôts locaux** et par **les dotations de l'État**.

Elles peuvent également être complétées, le cas échéant, par des subventions versées par l'État *via* **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**.

¹ Article L. 3111-1 du code des transports, tel que modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Article L. 3111-7 du code des transports.

³ Article L. 1221-5 du code des transports.

Les dépenses d'investissement n'étant de fait jamais prises en charge par les recettes commerciales, c'est donc **la question de la couverture des coûts d'exploitation des réseaux de transport collectif** qu'il convient d'étudier pour évaluer dans quelle mesure la gratuité totale pour les usagers est envisageable dans le ressort territorial de telle ou telle AOM.

En 2015, ces coûts d'exploitation représentaient **7,3 milliards d'euros** pour les AOM autres qu'Île-de-France Mobilités, un chiffre en rapide progression de **+ 5,2 % par an** depuis 2000.

La même année, en Île-de-France, le coût total de fonctionnement de l'ensemble des transports urbains représentait quelque **9,4 milliards d'euros, en hausse de 3,8 %** en moyenne annuelle depuis 2000 (9,5 milliards d'euros en 2017).

(1) Le rôle essentiel du versement transport

Depuis presque 40 ans, **le versement transport (VT)**, prévu aux articles L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales, constitue **un outil essentiel du financement des transports collectifs en France**.

Cet impôt est **une spécificité française**, puisque **les réseaux de transport étrangers ne connaissent généralement que deux grands types de ressources, les contributions des usagers et les subventions des collectivités publiques**.

Affecté aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM), le versement transport correspond à **un pourcentage de la masse salariale¹ de tous les employeurs publics et privés qui comptent plus 11 salariés et plus²**, dès lors qu'ils possèdent un ou plusieurs établissements dans le ressort territorial de l'AOM concernée.

Cette participation se justifie par **l'intérêt économique** pour les entreprises et pour les administrations **de disposer d'une desserte efficace**, à même de **garantir leur attractivité et d'améliorer la ponctualité de leurs salariés³**.

Les AOM ont l'obligation d'utiliser le produit du VT **exclusivement pour financer des dépenses d'investissement ou de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains** situés dans leur ressort.

¹ L'assiette du versement transport correspond à l'ensemble des rémunérations soumises à cotisation.

² À l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social.

³ À noter que certaines entreprises vont au-delà de la participation au versement transport et du remboursement de 50 % du prix des abonnements de leurs salariés en leur offrant de vraies facilités de déplacement, y compris des modes de transport affrétés par l'entreprise elle-même.

D'abord introduit dans la région Île-de-France **en 1971**, cet impôt a été progressivement **étendu au reste du territoire français**, le seuil démographique autorisant l'instauration et la perception d'un versement transport ayant été abaissé à plusieurs reprises, en particulier à l'occasion de la loi Chevènement de 1999 qui a prévu la possibilité d'instaurer un VT pour **toutes les agglomérations de plus de 10 000 habitants**. Peuvent en outre désormais descendre sous ce seuil de 10 000 habitants les AOM qui comptent **au moins une commune touristique sur leur territoire**.

Le taux du VT est fixé par les AOM dans la limite de taux-plafonds prévus par la loi et qui dépendent eux-mêmes de l'importance de la population de l'AOM concernée. Ces taux plafonds vont de **0,55 % à 2 %** en régions et de **1,6 % à 2,95 %** en Île-de-France.

Le versement transport est désormais perçu par **plus de 250 autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** et son produit s'élevait à quelque **7,3 milliards d'euros** en 2015, dont **3,7 milliards d'euros** pour les AOM en régions et **3,8 milliards d'euros** pour Île-de-France Mobilités (**4,2 milliards d'euros** en 2017).

Étant assis sur la masse salariale, le produit du versement transport est **directement lié aux évolutions de l'emploi et des salaires**. Il s'agit donc d'une recette **sensible à la conjoncture économique**.

Selon la Cour des comptes¹, le produit du VT hors Île-de-France a **augmenté de plus de 54 % entre 2002 et 2012**, soit **une forte hausse moyenne annuelle de 4,4 %**, qui s'explique par une progression de la masse salariale des entreprises, des hausses de taux et une extension des périmètres des AOM.

À lui seul, **le versement transport représente désormais en moyenne 47 % des ressources des AOM**, avec de fortes disparités en fonction de leur taille et du type d'offre de transport.

Le VT représente en effet **60 % des recettes des grands réseaux de transport** qui n'ont ni métro ni tramway, **48 % des recettes des grands réseaux de transport** qui possèdent un métro ou un tramway et **46 % des recettes des réseaux de 50 000 à 100 000 habitants**.

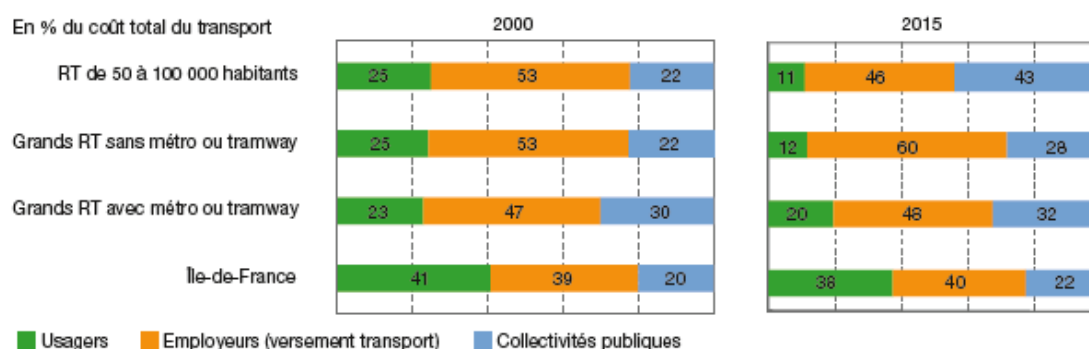
Ce pourcentage est légèrement inférieur en Île-de-France, où **il compte pour 42 % des recettes d'Île-de-France Mobilités**, la participation des usagers étant beaucoup plus significative en région parisienne que pour la moyenne du territoire national (voir *infra*).

Conformément à la loi d'orientation des mobilités (LOM), le versement transport sera très prochainement rebaptisé « **Versement mobilité** » afin de marquer le fait qu'il pourra être utilisé **pour financer l'ensemble des compétences mobilité des AOM**. En outre, sa perception sera conditionnée à la **mise en place d'un service régulier de transport public de personnes**.

¹ « Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher », Cour des comptes, rapport public annuel, février 2015.

Cependant, la participation des entreprises aux mobilités n'est pas absurde. Une entreprise a intérêt à avoir une desserte efficace que ce soit pour la ponctualité de ses salariés ou l'attractivité même de l'entreprise. De nombreuses grandes entreprises avaient leur propre moyen de transport et en disposent encore, telle ArcelorMittal à Dunkerque. Certains groupes vont d'ailleurs beaucoup plus loin que le remboursement à 50 % et offrent de vraies facilités de déplacements à leurs salariés. C'est un élément d'attractivité pour les entreprises.

Répartition entre usagers, employeurs et collectivités publiques des coûts d'exploitation des transports collectifs



Source : commissariat général au développement durable (CGDD)

(2) La diminution relative de la participation des usagers

Les recettes commerciales, c'est-à-dire les tickets ou les abonnements (à la semaine, au mois, à l'année) payés par les usagers des transports collectifs, constituent la **deuxième ressource des autorités organisatrices de la mobilité** pour financer l'exploitation de leurs réseaux.

À noter que les employeurs **participent à ces recettes commerciales**, dans la mesure où **ils remboursent la moitié du prix de l'abonnement de leurs salariés**, cette mesure se justifiant, comme pour le versement transports, par l'intérêt pour les entreprises de bénéficier d'une desserte en transports en commun efficace.

En 2015, hors Île-de-France, les recettes tarifaires finançaient **20 % des coûts d'exploitation des réseaux** dotés de métro et tramway, **12 % des coûts d'exploitation des grands réseaux** uniquement dotés de lignes de bus et **11 % des coûts des réseaux de transports des villes de 50 000 à 100 000 habitants**.

Ces chiffres témoignent **d'une forte baisse de la participation des usagers au financement des transports collectifs en quinze ans**, puisqu'en 2000 les recettes tarifaires couvraient **23 % des coûts d'exploitation des réseaux dotés de métro et tramway**, **25 % des coûts d'exploitation des grands réseaux** uniquement dotés de lignes de bus et **23 % des réseaux de transports des villes de 50 000 à 100 000 habitants**.

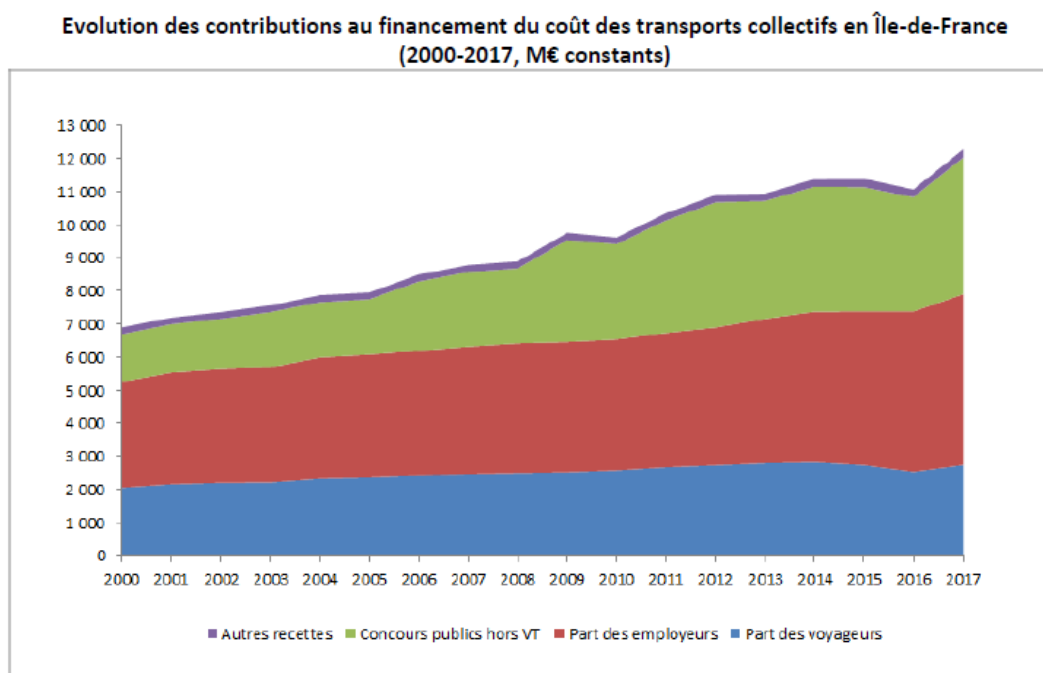
Le financement des transports publics en Île-de-France se singularise par **une participation des usagers nettement plus forte que la moyenne française.**

En 2017, les recettes tarifaires représentaient en effet **36 % du coût total des transports de la région capitale, soit 3,8 milliards d'euros.** Sur ce pourcentage, **27 % correspondent à la part des usagers stricto sensu (soit 2,7 milliards d'euros)** et **9 % au remboursement par les employeurs franciliens de la moitié du prix des abonnements Navigo de leurs salariés (soit 926 millions d'euros).**

La part des usagers en Île-de-France tend toutefois à se réduire, puisqu'elle représentait **41 % du coût des transports publics en 2000 et 38 % en 2015.**

De fait, le graphique ci-dessous montre bien les raisons de cette évolution : alors que **les coûts d'exploitation du réseau francilien ont augmenté de 80 % depuis 2000**, en raison notamment **d'une offre plus importante**, les recettes tarifaires n'ont pour leur part augmenté **que de 33 %** depuis cette date, ce qui crée **un effet ciseau.**

Pour le compenser, il a fallu **augmenter de 61 % la contribution des employeurs (VT et remboursement employeur)** et surtout **de 186 % le montant des contributions publiques.**



Source : Île-de-France Mobilités

Cette constatation apparaît **largement transposable aux autres réseaux de transports en commun français** : les contributions des usagers **ne parviennent pas à suivre la hausse des coûts de fonctionnement¹**, ce qui entraîne mécaniquement **un recours accru au contribuable**, ménages comme entreprises.

(3) Des collectivités territoriales davantage sollicitées pour maintenir l'équilibre financier des réseaux

Les recettes issues du versement transport et les recettes tarifaires ne suffisent pas à couvrir les coûts d'exploitation des transports collectifs, le déficit constaté est **couvert par des contributions versées par les collectivités publiques qui composent l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM)**.

Ces contributions sont elles-mêmes financées par la **fiscalité locale** perçue par les collectivités territoriales et par **les dotations budgétaires** qu'elles reçoivent de l'État.

Ces contributions **ont considérablement augmenté dans les réseaux de transport de 50 000 à 100 000 habitants** pour compenser la baisse de la participation des usagers et représentent désormais **43 % des ressources des AOM** concernées contre **22 %** en 2000.

La part des subventions publiques dans les recettes des AOM a également augmenté dans les grands réseaux de transport, passant de **22 % en 2000 à 28 % en 2015** pour ceux qui ne possèdent ni métro ni tramway et de **30 % en 2000 à 32 % en 2015** pour ceux qui possèdent un métro ou un tramway.

Au total, selon la Cour des comptes², la participation des collectivités territoriales au financement de l'exploitation des réseaux de transports collectifs en régions atteignait **un taux de couverture moyen de 35 % et une participation de 113 euros par habitant en 2015**.

Les subventions des collectivités territoriales représentent une part nettement plus basse des coûts d'exploitation des transports franciliens puisque celle-ci atteignait **18 % en 2017**, ce qui, là encore, constitue **une vraie spécificité par rapport aux chiffres constatés ailleurs sur le territoire**.

(4) Des autres recettes qui restent marginales

Si VT, recettes tarifaires et subventions publiques restent, et de loin, les principales sources de financement des transports collectifs, **de nouvelles ressources sont également apparues ces dernières années**, particulièrement en Île-de-France où les besoins financiers sont considérables.

¹ Elle-même largement liée à l'augmentation de l'offre de transport proposée aux usagers.

² « Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher », Cour des comptes, rapport public annuel, février 2015.

Pour compenser les pertes de recettes liées à la mise en place du pass Navigo à tarif unique, la région a ainsi bénéficié non seulement de hausses du VT mais également de **l'affectation d'une part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE)** à hauteur de **94 millions d'euros**.

Parmi les autres recettes des AOM figurent également celles qui sont liées à **la publicité dans les transports en commun** ou bien encore **le montant des contraventions**,

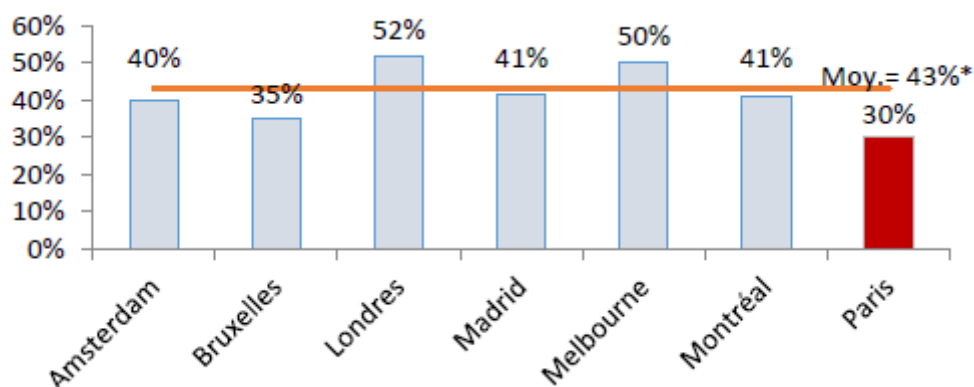
Dans le cas d'Île-de-France Mobilités, ces recettes représentent **un total de 249 millions d'euros**.

b) Une participation des usagers plus importante à l'étranger qu'en France

Les comparaisons internationales disponibles tendent à montrer que **la part des recettes tarifaires dans les ressources des AOM est significativement inférieure en France** à celle de la plupart des réseaux de transports collectifs étrangers.

Une étude réalisée par la Direction générale du Trésor en 2009 sur sept grandes métropoles mondiales montrait ainsi que **les contributions des usagers couvraient en moyenne 43 % des dépenses de fonctionnement des réseaux de transport de ces métropoles**, ce chiffre atteignant même **50 % à Melbourne** et **52 % à Londres**, contre seulement **30 % à Paris**.

La participation des usagers au financement des transports collectifs dans sept métropoles mondiales



Source : Direction générale du Trésor

Il semblerait que cette divergence se soit accrue ces dernières années, puisque la contribution des usagers représentait **70 % des coûts d'exploitation du réseau londonien** en 2017, contre **27 % pour le réseau francilien**.

II. DES ENJEUX SOCIAUX ET ÉCOLOGIQUES CROISSANTS

A. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS, UN DÉBAT PHILOSOPHIQUE ET SOCIAL

1. La gratuité des services publics, une valeur spécifique qui humanise le lien social ?

La question de la gratuité totale des transports publics est **de plus en plus évoquée dans le débat public et le nombre d'élus qui s'interrogent va croissant**. Si les objectifs poursuivis par ses promoteurs sont multiples et susceptibles de varier d'une ville à l'autre (voir *infra*), chacun s'accorde à considérer que **la gratuité totale possède une valeur particulière**, symboliquement beaucoup plus forte que l'existence de tarifs sociaux destinés à telle ou telle catégorie de la population.

C'est la **spécificité de cette notion de gratuité des services publics** que cherche à définir dans ses travaux le philosophe Jean-Louis Sagot-Duvaurox¹, entendu dans le cadre d'une table ronde² qui réunissait également Maxime Huré, maître de conférence en sciences politiques à l'université de Perpignan, et Frédéric Héran, économiste urbaniste, maître de conférences à l'université de Lille.

Comme l'a rappelé Jean-Louis Sagot-Duvaurox à cette occasion, **la gratuité joue un rôle fondamental dans nos existences**, d'autant plus essentiel peut-être que la place qu'occupe le marché dans le fonctionnement de l'économie n'a cessé de croître au cours des dernières décennies. Or, *« quelque chose dont on dit qu'il n'a pas de prix n'est pas évaluable qualitativement et monétairement, mais est le plus important »*.

Car c'est précisément cette gratuité qui permet **de nourrir le lien social** : *« nous savons, nous humains, que nous ne pouvons vivre sans espace public commun. Pour constituer la société, nous avons tous besoin d'un espace public. Celui-ci, qui a un coût, est d'accès gratuit »*.

Proposer des services publics gratuits ne revient **nullement à nier leur coût pour la collectivité** mais à estimer que **leur libre accès est indispensable au bon fonctionnement de la société**. Politologue et essayiste, par ailleurs dirigeant de l'Observatoire International de la Gratuité (OIG), Paul Ariès ne dit pas autre chose lorsqu'il explique que dans le *« nouvel âge »* qui s'instaure peu à peu *« face à un grand mouvement de démarchandisation »*, **le « joli mot de gratuité » ne signifie pas « la poursuite du vieux rêve mensonger "Demain, on rase gratis" ; elle ne croit plus aux "lendemains qui chantent" ; elle ne promet pas une liberté sauvage d'accès aux**

¹ En particulier dans son ouvrage *De la gratuité*, Desclée de Brouwer, 1995.

² http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190506/mi_gratuite.html.

biens et services, mais *relève d'une grammaire, avec ses grandes règles et ses exceptions* »¹.

Lors de la même table ronde, Maxime Huré soulignait ainsi que « *ce qui rend la gratuité spécifique, c'est l'universalité qu'elle confère au service public. Les usagers ne sont plus segmentés. La mesure s'appuie sur une valeur de simplicité d'accès* ». Jean-Louis Sagot-Duvaurox relevait pour sa part que « *dans un bus gratuit, c'est l'égalité pour tous, le fils du notaire comme celui du chômeur. Il existe peu d'endroits qui offrent l'égalité parfaite. Cette question est liée à notre idée de la République. C'est un choix de société* ».

De fait, **la gratuité de l'école publique**, instituée à la fin du XIX^{ème} siècle, constituait un engagement fort de la République destiné à façonner des citoyens éclairés. **La sécurité sociale et le remboursement des soins** mis en place après la Seconde Guerre mondiale visaient pour leur part à lutter contre la misère et les souffrances humaines par la solidarité. Dans les deux cas, **la mise en place de la gratuité de ces grands services publics a pu être contestée**, voire apparaître comme **une aberration d'un point de vue financier**. Pourtant, dans un cas comme dans l'autre, **la gratuité ne fait plus débat aujourd'hui** : elle est considérée comme **un élément cardinal de notre pacte républicain**.

Jean-Louis Sagot-Duvaurox le souligne à juste titre, « *en France, ce n'est pas parce qu'on n'a rien sur son compte en banque qu'on n'est pas soigné. Nous sommes parvenus à un niveau éthique extrêmement élevé en glissant d'une acquisition de type marchand à une acquisition de type gratuit. C'est un élément très important de la fierté d'être Français aujourd'hui. Personne ne pourrait se faire élire en promettant de supprimer la sécurité sociale ou l'école gratuite. C'est devenu naturel à nos esprits* ».

Pour autant, sauf à s'inscrire dans les pas de Paul Ariès, pour qui elle ne couvre pas seulement les biens et services qui permettent à chacun « *de survivre comme l'eau vitale et le minimum alimentaire* », **la gratuité ne saurait apporter une solution à tous les problèmes sociaux**. Elle n'est pas « *une baguette magique* » et n'est pas nécessairement adaptée à tous les types de biens et de services : il est économiquement rationnel que beaucoup d'entre eux relèvent du système marchand.

En outre, il n'est **pas possible de rendre gratuits tous les services publics**, compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur les collectivités publiques et de la nécessité de veiller à ce que le poids des prélèvements obligatoires ne devienne pas insupportable.

Si la question de la gratuité des transports publics est pleinement légitime, il est possible de se la poser également pour la distribution de l'eau potable, pour l'accès à la cantine, pour la prise en charge des obsèques, pour l'entrée dans certains musées... Autant de services publics essentiels dont la

¹ Paul Ariès, *Gratuité vs capitalisme, Des propositions concrètes pour une nouvelle économie du bonheur*, Larousse, 2018.

gratuité peut permettre **d’humaniser le lien social** et **de renforcer la cohésion de nos sociétés**, loin du règne de l’argent et de la domination des valeurs marchandes.

De nombreuses collectivités ont mis en place ou expérimenté la gratuité de divers services. Ainsi, la commune de Roquevaire, dans les Bouches-du-Rhône, l’a expérimenté pour l’eau : plus précisément, la commune facture un euro pour les 30 premiers mètres cube d’eau, la loi ne permettant pas la gratuité de l’eau. Nice, Dijon, Besançon et Metz notamment ont mis en place la gratuité de leurs bibliothèques. Enfin depuis 2001, les musées municipaux parisiens sont accessibles gratuitement.

Interrogés sur la plus importante ou moindre justification de la gratuité totale des transports collectifs par rapport à celle d’autres services publics comme l’accès à l’eau, les participants à la consultation en ligne organisée par la mission ont, à cet égard, majoritairement répondu **qu’elle était pareillement justifiée** (58,74 %)¹.

En définitive, comme le souligne Jean-Louis Sagot-Duvaurox, « *la gratuité des transports publics est le résultat d’un choix. Pourquoi les transports plutôt que la cantine ? L’argent public n’est pas infini. C’est un choix politique que de décider de la place donnée à tel ou tel service public, et de son caractère gratuit ou non* ».

Cela pose la question de la place de la mobilité dans notre société. La mobilité est-elle un service et un droit universel au même titre que la santé ou l’éducation ?

En matière de transports, ce choix politique revêt une dimension particulière dans la mesure où les moyens collectifs mis à disposition des citoyens s’ajoutent, lorsqu’ils ne s’opposent pas, à ceux dont ils sont détenteurs individuellement. Les transports collectifs, là où ils existent, sont en concurrence directe avec la voiture. Or, en dépit de ses externalités fortement négatives (pollution atmosphérique, contribution au réchauffement climatique, au réchauffement urbain, congestion des agglomérations, nuisances sonores...), celle-ci bénéficie d’une gratuité de service : à l’exception du réseau autoroutier, la construction et l’entretien des routes sont pris en charge par le seul contribuable.

À travers un financement solidaire des routes, payé par l’ensemble de la collectivité, nous avons fait le choix d’une équité territoriale. La route de montagne avec tunnels et ponts, qui ne dessert que quelques habitants, est bien prise en charge par l’ensemble de la collectivité et pas par les simples usagers.

¹ Les autres réponses se répartissaient entre : gratuité totale plus justifiée (14,96 %) ; moins justifiée (22,78 %) et ne se prononce pas (3,51 %).

2. La gratuité des transports collectifs, une demande sociale marginale

a) Des associations militantes partagées

La mission a entendu le collectif pour la gratuité des transports publics de l'agglomération grenobloise (CGTPAG), qui regroupe des syndicats (CGT, FSU, Solidaires, UNEF, UNL, Solidaires Étudiants), des organisations politiques (PAG38, PCF, PG, Ensemble!, NPA), des associations (Maison des Femmes, INDECOSA-CGT, ATTAC). Son appel en faveur de la gratuité totale se fonde sur une triple urgence, sanitaire, climatique et sociale. Le collectif pointe par ailleurs du doigt ce qu'il estime être un effet de seuil très fort de la tarification solidaire des transports en commun de Grenoble¹.

À Marseille, comme l'indiquait un article de La Marseillaise du 28 juin, le 17 juin dernier, plusieurs collectifs citoyens, syndicaux ou politiques (Vive les services publics, l'association Se déplacer en liberté, l'UL CGT Aubagne, le collectif gratuité, les sections PCF Roquevaire et Aubagne, l'USR CGT 13, l'Assemblée des Insoumis d'ici et d'ailleurs, les élus communistes et partenaires de la Métropole, Ensemble 13, Adecr 13, l'Indecosa CGT, MNLE Réseau Homme et Nature, MNLE 13...) ont publié une tribune dans laquelle ils appelaient les citoyens à réclamer la gratuité des transports en commun.

Des collectifs de même nature réclament depuis peu l'instauration de la gratuité dans plusieurs grandes agglomérations, telle Strasbourg ou Nantes.

A l'inverse, les associations engagées dans la mise en place d'un revenu universel ou revenu de base n'appréhendent pas la mobilité comme un des éléments essentiels à prendre en compte. C'est en tout cas ce qui ressort des auditions auxquelles la mission a procédé - Mouvement français pour un revenu de base et Michel Pouzol, ancien député. Ce dernier a souligné qu'un tel revenu a pour vocation de permettre à tout un chacun d'accéder à cinq droits fondamentaux, sans restriction et sans conditionnalité : la nourriture, le logement, la santé, l'éducation et la culture. La mobilité n'est donc pas incluse parmi ces droits. Pour autant, Michel Pouzol remarque que la création de pôles de services publics, déployés de sorte que tous puissent y accéder en moins de 30 minutes de leur domicile, devrait nécessairement s'accompagner d'un accompagnement afin d'en assurer l'accès. La création d'un pôle unique, regroupant les différentes aides sociales est selon lui recevable dans les mêmes conditions. Notons par ailleurs que Michel Pouzol a conclu son analyse en nous appelant à élargir notre vision de la question en ces termes : « *La gratuité est une vraie bonne idée mais elle mérite mieux que cela* ». En clair, elle ne doit pas constituer un critère

¹ Réserve aux personnes ayant un quotient familial mensuel de 0 € à 435 euros, le Pastel1 (abonnement mensuel illimité) s'élève à 2,50 euros ; il passe à 9,80 euros pour la tranche supérieure.

purement social, ni purement environnemental mais conduire à s'interroger sur la finalité de la mobilité (pourquoi se déplace-t-on ?).

Intervenant au nom du Mouvement français pour un revenu de base lors de la même audition, Nicole Téké a rappelé les trois principes qui fondent ce concept : il s'agit d'un revenu universel (il est versé à tous, l'équité entre les citoyens étant assurée par ailleurs par l'impôt progressif), inconditionnel (d'autant plus indispensable qu'une personne sur trois éligible au revenu de solidarité active (RSA) ne le demande pas) et individuel – à ce titre il constitue un outil d'autonomie et d'indépendance. Nils Öhsund a pour sa part précisé ses avantages essentiels : automaticité, absence de démarches à accomplir pour le percevoir, déstigmatisation et suppression de facteurs de stress. Dès lors que les transports collectifs deviendraient gratuits, le revenu de base serait déchargé de cette dépense.

Au total, Michel Pouzol souligne que la mobilité possède deux objectifs différents : l'insertion (en supprimant l'assignation à résidence) et l'accès au centre-ville. Dès lors qu'elle est soumise à conditionnalité, une « usine à gaz » se met en place, qui conduit à créer du non-recours, comme on l'a observé avec la prime d'activité.

Signalons, enfin, que l'articulation entre gratuité et revenu de base fait débat. Paul Ariès invitait, en juin 2019, à « construire le rapprochement entre amoureux de la gratuité et adeptes du Revenu universel », expliquant notamment que « la grande erreur de certains partisans du revenu universel est d'en faire une réponse à la crise (hypothétique) du travail alors que la crise systémique est bien davantage celle de la marchandisation. J'ajoute qu'un danger d'un revenu universel monétaire serait de maintenir, voire d'étendre, la sphère de la marchandisation »¹. Dans la même tribune, il présentait également les « trois grandes règles » de la « grammaire » de la gratuité. À travers la troisième, « il ne s'agit surtout pas de rendre gratuits les services existants. La gratuité des transports en commun urbains ce n'est pas seulement la suppression de la billetterie mais une nouvelle offre de transports ».

Sur ce point au moins, un fervent partisan de la gratuité rejoint les associations d'utilisateurs.

b) Des associations d'utilisateurs opposées à la gratuité totale

À l'inverse d'une forme de demande limitante, les associations d'utilisateurs sont fondamentalement hostiles à la gratuité totale des transports collectifs. Lors de son audition, Bruno Gazeau, président de la Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports (Fnaut) a d'emblée indiqué que « la Fnaut est contre la gratuité totale et pour la gratuité pour ceux qui en ont besoin »².

¹<https://www.revenudebase.info/actualites/construire-le-rapprochement-entre-amoureux-de-la-gratuite-et-adeptes-du-revenu-universel/>

² <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html>

Christian Broucayet, président de la Fnaut Nouvelle-Aquitaine ajoutait que « *le prix s'oublie la qualité reste. Les usagers acceptent de payer un service de qualité. D'ailleurs, les comités de ligne TER se passent bien lorsque la régularité est respectée. Le prix commence à être discuté lorsque le service n'est pas bien rendu* ». Comme l'explique très concrètement une internaute, « *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 !* ».

Position de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)

« La Fnaut est contre la gratuité totale et pour la gratuité pour ceux qui en ont besoin.

Parmi les motivations de ceux qui veulent la gratuité totale sont le plus souvent cités l'accessibilité des transports à tous, le recul de la part modale de la voiture et l'amélioration de la circulation, la réduction de la pollution et de la congestion du trafic, la relance de l'activité commerciale des centres-villes. Nous pensons que tous ces objectifs, qui sont louables, peuvent être atteints sans en passer par la gratuité totale, en privilégiant notamment une tarification sociale en direction de ceux qui en ont besoin, et en mettant l'accent sur la pédagogie afin d'inciter les usagers à prendre les transports collectifs. Pour remplir les bus, il faut une politique globale de transport, intégrant par exemple la question du stationnement. Et, en tout état de cause, les transports en commun doivent avant tout être efficaces et ponctuels.

Dans les grandes villes qui mettent en place la gratuité totale, les usagers qui abandonnent la voiture sont ceux qui ont les moyens de choisir ; or ils ne le font que si le transport collectif s'avère plus rapide. Ce n'est donc pas une question de coût. Le report modal est de l'ordre de 2 %, jamais beaucoup plus ; ainsi, les jours de pluie, la gratuité attire des cyclistes dans les bus. Aucune étude ne prouve en tout cas le caractère massif du report modal consécutif de la gratuité.

Nous sommes également attentifs à la question du financement. Le transport public est financé sur la base d'un triple pied : État, entreprises, usagers. Déséquilibrer un système qui fonctionne bien en supprimant l'un de ces trois pieds, ce serait jouer avec le feu. À terme, si la gratuité est généralisée, c'est la paupérisation du transport collectif qui guette.

Quant à l'activité commerciale, elle dépend beaucoup de la politique de la ville - types de commerces encouragés, vitesse autorisée dans les rues, place des piétons - et de l'évolution des commerçants à l'égard des zones périphériques, du e-commerce, des produits vendus, donc de beaucoup d'autres critères que ceux du transport.

Pour toutes ces raisons, nous insistons afin que les efforts financiers qui peuvent être consentis visent à améliorer l'offre et non à octroyer la gratuité à ceux qui n'en ont pas besoin. »¹

3. Une théorie économique plutôt défavorable

Sur le plan financier, il est clair que la suppression de la billettique transforme l'équilibre des réseaux de transports. Mais, qu'en est-il sur le plan économique ? Comme le souligne le rapport du Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques (LIEPP) de Sciences

¹ Extrait du compte-rendu de l'audition de la Fnaut, le 18 juin 2019 ; <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html>

Po, établi par trois chercheurs en réponse à l'appel à évaluation de la Mairie de Paris¹ « *De nombreuses contributions ont tenté d'évaluer le niveau optimal de tarification des transports en commun. Néanmoins, bien que les arguments théoriques en faveur de la subvention des transports en commun soient exprimés de façon claire, les études sur le sujet ne permettent, pour l'heure, pas d'avoir une ligne directrice claire sur les meilleurs pratiques à envisager* ».

Les auteurs de l'étude soulignent par ailleurs que « *aujourd'hui, la tarification de l'automobile est très inférieure à ce qui est recommandé par la théorie économique. Ceci s'explique, en partie, par l'impopularité de telles mesures. [...] En conséquence, le nombre de voitures sur la route est largement supérieur à l'optimum social. Dans ce cadre, tarifier les transports en commun en-dessous de leur coût marginal peut être considéré comme une solution de second-ordre permettant de réduire les effets néfastes de l'automobile* ». En tout état de cause, les chercheurs rappellent que « *la tarification des transports en commun ne peut et ne doit pas être pensée indépendamment de la tarification des autres modes de transport* »².

En tout état de cause, s'agissant de la seule tarification des transports collectifs, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la mission, l'élasticité à l'offre est beaucoup plus forte que l'élasticité au prix. « *Ce que l'on consacre à la gratuité, c'est autant de moins pour les modes durables* » expliquaient ainsi Marylise Bessone et Émilie Lacroix, du cabinet MBC MBO lors de leur audition.

Sur le plan micro-économique, Bruno Cordier, gérant du bureau d'études en transports et déplacements ADETEC avait notamment détaillé les économies à attendre de la suppression de la billettique. Dans l'imaginaire collectif, les fonctions de vente et de contrôle représentent un montant élevé, que la gratuité totale supprime. La réalité est plus nuancée et si les coûts de gestion représentaient 30 % des recettes à Châteauroux et les dépassaient même au sein de l'AOM Moselle et Madon, le passage à la gratuité ne supprime pas toute présence humaine. Au contraire, c'est même une des conditions de la réussite de la gratuité totale. Lors de son audition, Édouard Hénaut, directeur général France de Transdev Group, en a fourni une illustration : « *nous n'avons pas diminué les missions de contrôle, de médiation et de sûreté* »³.

¹ <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5mq2s8mv9l9228rf1rhsu48492/resources/gratuite-final.pdf>

² C'est nous qui soulignons.

³ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190527/mi_gratuite.html#toc2

En outre, même s'il n'existe plus d'espace de vente, le public est toujours accueilli, renseigné et orienté, comme ci-dessous à Dunkerque, d'autant que l'offre de transport évolue concomitamment à la mise en œuvre de la gratuité dans beaucoup d'endroits.



À terme, le déploiement des applications de paiement, comme Mybus, qui se présente comme « *l'application intelligente pour les transports en commun des villes entre 20 000 et 400 000 habitants* », déjà en fonction dans une centaine de villes ou agglomérations d'Agde à Yvetot, devrait diminuer le coût de la billettique et par conséquent relativiser un peu plus l'économie à attendre de sa suppression éventuelle.

B. LA GRATUITÉ PARTIELLE DES TRANSPORTS COLLECTIFS : UNE RÉALITÉ PLURIELLE

Si la gratuité des transports est une ambition – ou tout du moins une notion – défendable du point de vue philosophique, elle trouve d'ores et déjà à s'appliquer largement **de manière partielle** dans la **très grande majorité des réseaux**. Plusieurs types de gratuité partielle, qui répondent à des objectifs différenciés, coexistent, parmi lesquels :

- la gratuité à **destination de certaines populations en particulier** (jeunes, seniors, invalides, militaires, personnes sans emploi...);
- la gratuité liée à des **événements temporaires** ;
- la gratuité liée à **l'utilisation de certaines lignes du réseau** ;
- la gratuité liée à certain type de mobilité ou suivant certains créneaux horaires.

Au total, la gratuité partielle consiste donc à **appliquer des tarifs préférentiels adaptés** à tel ou tel public, à certains événements, ou bien encore aux caractéristiques du réseau de transports lui-même.

1. La gratuité partielle en faveur de publics déterminés

Le premier cas de figure, celui de la **gratuité partielle à l'égard de certaines catégories de population**, est sans doute le plus répandu, qu'il s'agisse des réseaux français ou internationaux. Ce type de gratuité partielle se décline lui-même en un grand nombre de possibilités et répond à des ambitions multiples.

a) *La mise en place de tarifs préférentiels pour les plus jeunes : un moyen de fidéliser les adultes de demain et de faciliter la mobilité des familles*

Certains réseaux prévoient par exemple que le réseau de transport collectif est gratuit pour les plus jeunes, ou encore qu'ils disposent de tarifs préférentiels (abonnements scolaires et étudiants par exemple). Pour Frédéric Baverez, directeur exécutif de Keolis France, qui est l'opérateur de 86 réseaux payants, l'enjeu est « *de les **fidéliser en tant que futurs adultes** et de faire en sorte qu'ils ne perçoivent pas les transports publics comme une contrainte* »¹. Une telle réflexion part du constat que dans certaines villes, les jeunes passent leur permis de conduire dès 18 ans, afin de ne plus dépendre du réseau de transports collectifs. Or, la fidélisation du public dès le plus jeune âge est un moyen d'intégrer l'habitude de prendre les transports collectifs, et donc éventuellement, à long terme, de conduire à une décongestion des routes.

De tels tarifs existent également **dans d'autres États**. La table ronde consacrée à l'étude des exemples étrangers a mis en lumière les exemples suisse et italien.

En **Suisse**, la ville de Lausanne a mis en place une tarification spécifique à destination des jeunes.

¹ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190527/mi_gratuite.html

La tarification spécifique en faveur des jeunes à Lausanne

Les enfants résidant à moins d'un kilomètre de leur école peuvent avoir recours à Pédibus, réseau de 25 km de transports collectifs « à pied », guidé par les parents, comprenant 50 lignes et destiné à faire d'une question individuelle - assurer la sécurité de son enfant sur le chemin de l'école - une question collective - assurer la sécurité des enfants du quartier sur le trajet scolaire. Tous les élèves dont l'établissement est situé à plus d'un km de leur domicile bénéficient de la gratuité des transports jusqu'à leurs 11 ans.

Tous les autres enfants et jeunes Lausannois de 11 à 20 ans reçoivent un bon de réduction de 50 % pour l'achat d'un abonnement annuel aux transports. Ce système de gratuité ciblée (hors frais administratifs) vise à inciter les jeunes à utiliser les transports publics et à les fidéliser une fois devenus adultes. Il représente également un enjeu environnemental, dans la mesure où il diminue le recours à la voiture des parents. D'un coût de deux millions d'euros par an, il enregistre un fort succès, car, comme l'a expliqué Christophe Jemelin, membre de la direction et responsable de l'unité Développement de l'offre des transports publics de la région lausannoise dans le cadre de la table ronde organisée par la mission, il est perçu par les jeunes comme un moyen de rester en contact permanent avec leurs amis sur les réseaux sociaux lorsqu'ils empruntent les transports publics. Cette mesure est intéressante compte tenu de sa vocation à la fois éducative et sociale : outre qu'elle contribue fortement à alléger la charge financière de la rentrée scolaire pour les familles, elle est dotée d'une dimension pédagogique évidente : les jeunes n'ont pas un accès libre aux transports mais doivent effectuer les démarches d'acquisition d'un abonnement, pris en charge par la ville. Le rajeunissement de la clientèle souligné par Christophe Jemelin illustre le succès de cette tarification spécifique également intéressante pour l'avenir puisque les enfants et les jeunes prennent ainsi l'habitude d'utiliser les transports publics, gage de comportements vertueux pour l'avenir¹.

D'une plus petite taille que Lausanne (140 000 habitants), Fribourg (50 000 habitants) vient de mettre en place un système de même nature.

Des exemples de gratuité partielle existent également dans certaines régions de **l'Italie**. Ainsi, Cristina Pronello, directeur du département Systèmes de transports intelligents et dynamiques territoriales de l'école polytechnique de Turin, lors de la table ronde organisée par la mission², a souligné le fait qu'en Lombardie, les transports en commun sont gratuits sur l'ensemble de la région pour les enfants jusqu'à 14 ans s'ils voyagent avec un adulte. Une telle mesure permet ainsi de **réduire les coûts de déplacement des familles** puisque dans beaucoup de réseaux, le coût total du déplacement d'une famille est en effet bien souvent supérieur à celui de la voiture.

¹ En Italie toutefois, une grande enquête menée dans le Piémont et citée par Mme Pronello lors de la table ronde a montré « que les jeunes sont moins sensibles à l'environnement que les adultes, contrairement à ce que l'on pouvait penser, et que beaucoup utilisaient certes les transports en commun pendant leurs études mais aspiraient à utiliser leur voiture, qu'ils jugeaient plus confortable, dès lors qu'ils auraient commencé à travailler ».

² http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190624/mi_gratuite.html#toc2

b) L'introduction de tarifs préférentiels à destination des personnes sans emploi ou des personnes disposant de peu de ressources : une mesure de justice sociale

Une disposition législative du code des transports¹ prévoit que dans l'aire des compétences des AOM, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond² qui ouvre droit à une couverture complémentaire en matière de santé, « bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente. La réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence ». Certaines AOM choisissent également de mettre en place des tarifs réduits, ou même la gratuité, à destination des personnes en recherche d'emploi ou encore sous conditions de ressources, afin de rendre le système **plus équitable**.

À titre d'exemple, la **métropole bordelaise** prévoit la gratuité des transports collectifs pour les demandeurs d'emploi, les contrats aidés, les jeunes qui effectuent un service civique, les demandeurs d'asile. Un tarif réduit est également prévu à destination des familles nombreuses et des bénéficiaires de la couverture maladie universelle.

c) Des tarifications incitatives à destination d'autres publics

Enfin, un très grand nombre d'AOM prévoient une gratuité du réseau ou tout du moins des tarifs préférentiels à l'attention de **certains publics**, parmi lesquels notamment les anciens combattants, les militaires, les personnes handicapées ou encore les personnes âgées.

Le tableau ci-après, s'il ne saurait être exhaustif, vise à rendre compte du grand nombre de possibilités qu'offrent la gratuité partielle et les tarifs préférentiels. A titre, d'exemple, en 2017, la Région Centre a mis en œuvre la gratuité des transports scolaires. De même la Ville de Paris a décidé que les enfants de moins de 11 ans bénéficieraient désormais de la gratuité intégrale des transports et que les collégiens et lycéens bénéficieraient de tarifs très avantageux. Disposent par ailleurs de tarifs très réduits des catégories de personnes très défavorisées : « bénéficiaires » du revenu de solidarité active, chômeurs... sous réserve qu'ils y aient véritablement accès compte tenu de l'importance du non-recours.

¹ Article L. 1113-1 du code des transports.

² Fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale.

Réseau	Gratuité partielle	Tarifs préférentiels
Île-de-France Mobilités	- Enfants de moins de 4 ans	- Étudiants, enfants, familles nombreuses, bénéficiaires d'aides sociales, personnes âgées, personnes handicapées.
Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise	- Enfants de moins de 4 ans	- Tarifs solidaires ; - Tarifs jeunes ; - Tarifs réduits pour les salariés (en plus de la prime transport).
Bordeaux Métropole	- Demandeurs d'emploi, contrats aidés, services civiques, demandeurs d'asile, anciens combattants et personnes âgées ou handicapées sous conditions de ressources.	- Personnes âgées ou handicapées sous conditions de ressources, bénéficiaires CMU, familles nombreuses, étudiants, scolaires.
Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise	- Enfants de moins de 4 ans.	- Tarification solidaire basée sur le quotient familial donnant droit à une réduction de - 60 % à - 90 % par rapport au tarif grand public de l'abonnement mensuel ; - Un tarif jeune à destination des 18-24 ans et un tarif pour les 4-17 ans ; - Abonnement mensuel pour les personnes de 65 à 74 ans et les invalides à 80 % ; - Abonnement mensuel pour les plus de 75 ans ; - Pass Salariés.
Communauté d'agglomération du Grand Besançon	- Enfants transportés dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux.	- Réduction pour les plus jeunes et les plus âgés sans distinction de statut (scolaires, étudiants, etc.) ; - Tarifs sociaux pour des catégories d'ayants-droits spécifiques (demandeurs d'emploi, CMU-C, AME, CCAS, PMR).
Syndicat mixte des transports Artois Gohelle	- Un aller-retour par jour en période scolaire à destination des élèves résidant à plus de 3 km de leur établissement de rattachement.	- Jeunes de moins de 26 ans et personnes de 65 ans et plus ; - Demandeurs d'emploi.
Milan		- Étudiants, personnes âgées de plus de 60 ans hors pics de fréquentation.
Londres	- Enfants de moins de 5 ans, vétérans, personnes de plus de 60 ans vivant à Londres, personnes handicapées vivant à Londres	

Source : mission d'information sur la gratuité des transports collectifs, 2019.

2. La gratuité lors d'événements particuliers

La mise en place de la gratuité des transports collectifs à l'occasion de certains événements répond à des objectifs multiples, selon les situations.

Il peut s'agir d'une part d'événements culturels ou touristiques que l'AOM souhaite mettre en lumière, ou afin de fluidifier les réseaux en cas de forte affluence. Ainsi, à Lyon, le réseau est gratuit à l'occasion de la Fête des Lumières. A Paris il l'est à l'occasion de la Saint Sylvestre.

D'autres cas de figures conduisent à rendre le réseau gratuit temporairement. Il s'agit notamment des **épisodes de pics de pollution**. Aussi, le code de l'environnement¹ prévoit qu'en cas d'interdiction de la circulation de certaines catégories de voitures, « *l'accès aux réseaux de transport public en commun de voyageurs est assuré par toute mesure tarifaire décidée par les autorités organisatrices de transport ou gratuitement* ». Jusqu'en 2015, Île-de-France Mobilités mettait en œuvre la gratuité des transports lors des pics de pollution. Depuis lors, c'est un **forfait** « *anti-pollution* » qui est proposé au prix de 3,80 € pour la journée (soit un coût qui correspond à l'achat de deux tickets à l'unité). Ce type de tarification vise à ce que les conducteurs renoncent à emprunter leur voiture au profit d'un déplacement en transports en commun.

La gratuité peut encore être instaurée afin de compenser des contrariétés imposées aux usagers. Entre 2009 et 2016, les trois lignes du réseau de la commune d'Arcachon ont ainsi été gratuites pendant les travaux qui ont remodelé le centre-ville « *comme une sorte de compensation aux désagréments inévitables de ce chantier (manque de stationnement, etc.)* »².

3. La gratuité ciblée sur certaines lignes du réseau ou dans le cadre de créneaux horaires précis

Enfin, le dernier type de gratuité partielle concerne la gratuité de certaines lignes en particulier. En Suisse par exemple, il est possible, en arrivant à l'aéroport de Genève, de recevoir un ticket gratuit pour se rendre dans le centre-ville. D'après Christophe Jemelin³ toutefois « *c'est avant tout une mesure de bienvenue et non une politique de report modal* ». De même, la ville de Manchester a mis en place des lignes de bus gratuites reliant les grandes gares, les zones commerciales ou encore les quartiers d'affaires⁴.

¹ Articles L. 2223-1 et L. 2223-2 du code de l'environnement.

² « Arcachon : le bus Ého payant, mais pas pour tous », article de Sud-Ouest, édition du 4 mars 2015.

³ Membre de la direction et responsable de l'unité Développement de l'offre des transports publics de la région lausannoise.

⁴ Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification, octobre 2019.

Il existe également des villes ayant mis en place la gratuité sur certaines tranches horaires, comme Singapour, où, entre 2013 et 2017, les transports en métro à destination du centre-ville étaient gratuits avant 7 h 45 du matin¹.

Notons enfin qu'à Dunkerque, les transports ont d'abord été rendus gratuits le week-end, avant que la gratuité soit généralisée. De même, dès la rentrée 2019, les usagers du réseau Impulsyon pourront prendre le bus gratuitement le samedi à La Roche-sur-Yon. Pour le président de La Roche Agglo, Luc Bouard, « *Les usagers sont moins pris le samedi que dans la semaine, donc ils ont plus de capacité à tester de nouvelles choses. Je crois en cette vertu de l'apprentissage du transport collectif. L'idée est également de faire vivre le cœur de ville* »².

Autre exemple intéressant, même s'il ne relève pas à proprement parler d'une mesure de gratuité : la mise en œuvre du Pass Navigo à tarif unique en 2015. Avant, 5 zones tarifaires existaient et plus on était éloigné de Paris, plus on payait cher son abonnement (jusqu'à 1 200 euros en zone 5, près de deux fois plus cher que l'abonnement pour les zones 1 et 2). La Région Ile-de-France a alors fait le choix d'une politique de solidarité territoriale en fixant un tarif unique pour tous les abonnements de tous les habitants de la région. Cette mesure a été financée en augmentant le prix de l'abonnement pour les Parisiens et les habitants de première couronne et grâce au fléchage par l'État d'une partie des recettes de la TICPE. Sans aller jusqu'à la gratuité, les habitants de grande couronne ont vu le coût de leur abonnement diminuer de plus de 50 %.

Au total, il existe une grande diversité de gratuités partielles et de tarifs préférentiels. De telles possibilités constituent un outil ciblé au service d'objectifs qui peuvent être multiples : décongestion, équité, fidélisation entre autres.

C. LA GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS COLLECTIFS, FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE ET ÉCOLOGIQUE

1. Les enjeux sociaux

La gratuité des transports collectifs permet évidemment d'alléger le budget de ceux qui les utilisent, mais également de rendre mobiles des personnes qui, sans la gratuité, ne prenaient pas les transports collectifs ou en limitaient fortement l'utilisation.

¹ Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification, octobre 2019.

² Cité par Ouest France, édition du 9 juillet 2019.

a) *Donner du pouvoir d'achat aux personnes défavorisées*

La gratuité des transports a pour conséquence directe de donner du pouvoir d'achat à ceux qui les utilisent. Pour les personnes n'ayant pas de problème de revenus, ce gain de pouvoir d'achat peut, notamment, être redistribué dans le commerce local.

Bien évidemment, **cette hausse du pouvoir d'achat a une portée beaucoup plus importante pour les usagers dont les revenus sont modestes. D'autant que le coût des transports peut pénaliser le budget de ces derniers à double titre.**

En premier lieu, les personnes défavorisées, souvent, ne paient pas **l'abonnement mensuel aux transports collectifs** parce qu'il **constitue une dépense trop importante en début de mois**. Mais lorsqu'elles sont contraintes d'utiliser les transports, elles achètent leurs titres à l'unité, ce qui leur revient, proportionnellement, plus cher. Comme a pu l'écrire Martin Hirsch : « *Cela devient cher d'être pauvre* »¹.

Ensuite, de nombreuses personnes qui pourraient bénéficier d'un tarif réduit pour l'utilisation des transports collectifs ne demandent pas à en bénéficier. En effet, **le domaine des transports n'échappe pas au phénomène de non-recours**. Pour rappel, ce phénomène renvoie à la situation de toute personne qui ne reçoit pas, quelle qu'en soit la raison, une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre². Ce non-recours au tarif réduit dans les transports peut s'expliquer par la complexité des démarches : demander un tarif réduit nécessite en effet de se renseigner sur les conditions de réduction de tarifs, de remplir un dossier, de fournir des pièces justificatives. Ces différentes démarches imposent en outre de se déplacer plusieurs fois, ce qui est d'autant plus difficile pour les personnes qui limitent leurs déplacements pour des raisons financières. Par ailleurs, pour les personnes disposant de faibles revenus ou sans emploi, le non-recours peut également s'expliquer par le refus de s'exposer à des situations embarrassantes, lorsqu'il est demandé au bénéficiaire de justifier du tarif réduit à l'occasion des contrôles de titres de transport. Patrick Vergriete, président de la Communauté urbaine de Dunkerque, rappelle ainsi que la tarification solidaire, qui existait avant le passage à la gratuité totale, avait été un échec, le taux d'utilisation des transports collectifs baissant même.

¹ Martin Hirsch, *Cela devient cher d'être pauvre*, Stock, 2013.

² Par exemple, plus de cinq milliards d'euros de revenu de solidarité active (RSA) ne seraient pas versés chaque année à ceux qui pourraient en bénéficier, selon l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

Si le phénomène de non-recours n'est pas propre aux transports, il crée un effet d'éviction en termes de mobilité. Pour les personnes défavorisées, **la gratuité représente donc une économie bienvenue mais les libère surtout des préoccupations que le coût des transports peut générer chez elles**. Plus besoin de calculer si l'abonnement ou les titres de transports peuvent rentrer dans le budget mensuel, plus besoin d'effectuer les démarches pour obtenir un tarif réduit, plus besoin de regrouper ou limiter les déplacements : la gratuité fait disparaître une partie de la « charge mentale » liée à la gestion du budget.

b) Faciliter l'accès à la mobilité

Les partisans de la gratuité des transports collectifs soulignent le fait que la possibilité de se déplacer ne doit pas dépendre de l'âge, de l'activité professionnelle ou du niveau de revenus : la gratuité permet de donner à tous une solution de mobilité.

Elle donne aussi une **facilité d'accès pratique aux transports collectifs**. La gratuité permet en effet de ne plus se soucier des moyens de paiement que l'on a sur soi, de ne plus penser à avoir sur soi son titre de transport, de ne pas perdre de temps à faire l'appoint ou à rendre la monnaie. Tout est plus simple : **il suffit de monter dans le bus**.

Encore une fois, cette facilité d'accès prend un sens plus profond pour les personnes défavorisées. Pour celles qui ne disposent pas de voiture ou qui en limitent l'usage pour des raisons de coût, l'utilisation des transports collectifs est essentielle et les rendre gratuits a des conséquences très directes sur leurs possibilités de déplacements. Cela peut changer leur vie sociale, en leur permettant de sortir de chez elles plus souvent et voir plus de monde. **L'accès facilité à la mobilité peut surtout avoir des effets sur l'accès à l'emploi, ou à un meilleur emploi**, et contribuer alors à améliorer, aussi, la situation financière et sociale des personnes concernées.

Comme cela a été dit, lors de son audition, l'ancien député Michel Pouzol, soutenant l'idée du revenu universel, a d'ailleurs relevé que, si la mobilité ne faisait pas partie des cinq besoins fondamentaux¹ que ce revenu devrait assurer, elle était néanmoins un besoin essentiel, notamment pour l'inclusion sociale.

La gratuité des transports n'est toutefois pas suffisante pour assurer un accès universel à la mobilité car les transports collectifs ne desservent pas tous les territoires et ne peuvent assurer une desserte équitable de tous les territoires. Les réseaux de transports collectifs sont, dans la grande majorité des cas, organisés autour de grandes villes, et desservent de manière régulière, si ce n'est satisfaisante, les banlieues de ces dernières ainsi que, dans une moindre mesure, les territoires ruraux situés à

¹ *Besoins vitaux ou physiologiques, besoins de sécurité et protection, besoin d'amour et d'appartenance, besoin d'estime de soi et besoin de se réaliser.*

proximité. Pour des raisons de coût, de temps de trajet et de nombre d'usagers potentiels, il est difficile de mettre en place des lignes de bus allant au-delà de ce périmètre et avec une fréquence pleinement adaptée. Dans ces territoires, la voiture individuelle restant un mode difficilement remplaçable dans sa totalité, la priorité doit se porter sur l'offre de transport avec des solutions multiples et innovantes : co-voiturage, auto-partage, vélo. Le changement de pratique, d'habitudes est un élément fort, et dans ce cas la gratuité peut être un outil intéressant : prêt de vélo à assistance électrique, auto-partage financé par la collectivité, etc. Cela peut enclencher un changement de comportement. Les attentes en matière de mobilité dans ces territoires, comme l'a montré le mouvement des « gilets jaunes », sont très importantes.

La gratuité des transports collectifs n'est donc pas naturellement une réponse au besoin de mobilité dans les territoires où ils sont absents, ou très peu présents. Mais dans une métropole, elle bénéficie également aux péri-urbains et ruraux.

2. Un enjeu écologique de plus en plus prégnant : réduire la part modale de la voiture pour améliorer la qualité de l'air et lutter contre le changement climatique

Historiquement, la limitation de la part modale de la voiture n'était pas nécessairement voire rarement évoquée comme motivation de la mise en place de la gratuité. Comme l'exprimait Yves Duhamel en 2007, *« au contraire, certains élus s'en défendent bien ; des restrictions à l'égard de l'automobile risquant de ne pas être populaires dans des villes qui attirent vers le centre les populations d'alentour et qui ne connaissent que des embouteillages somme toute relatifs »*.

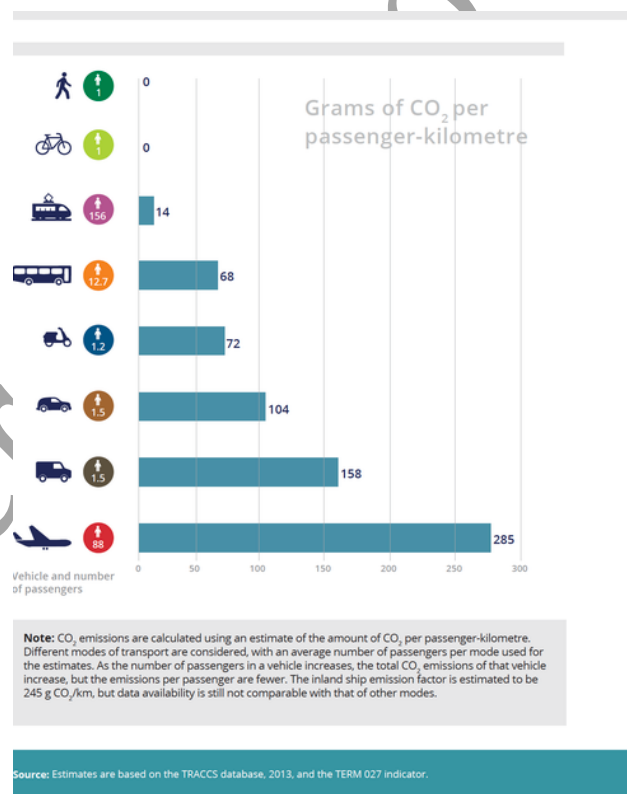
Cependant, en quinze ans, la lutte contre la pollution de l'air s'est imposée dans le débat public et des mesures de restriction de la circulation se sont développées pour remédier aux pics de pollution les plus problématiques, comme en témoigne l'annonce par le ministre de la Transition écologique, le 25 juin 2019, du déclenchement désormais *« beaucoup plus rapide »* de la circulation différenciée en Île-de-France en cas d'épisode de pollution, même si le déclenchement automatique est d'ores et déjà possible.

De fait, il y a urgence à agir puisqu'on estime aujourd'hui que 48 000 à 67 000¹ décès prématurés en France sont liés à la pollution atmosphérique générée par le trafic routier. L'exposition aux particules fines constitue ainsi la deuxième cause de mortalité évitable dans notre pays et peut réduire l'espérance de vie de deux ans dans les villes les plus polluées.

Une étude de l'Insee publiée en mai dernier soulignait ainsi que la pollution de l'air due au trafic automobile augmentait les admissions aux urgences pour maladies respiratoires : « le jour de la perturbation [des transports en commun], la concentration en monoxyde de carbone est plus élevée. En conséquence, les admissions aux urgences pour affections aiguës des voies respiratoires supérieures sont significativement plus nombreuses. Les jours suivants, la concentration en particules fines dans l'air augmente, ainsi que les admissions aux urgences pour anomalies de la respiration »².

Réduire la part modale de la voiture en incitant davantage les automobilistes à abandonner leur véhicule pour prendre les transports collectifs constitue un enjeu majeur de santé publique et financier.

De fait, il est indéniable que les transports collectifs sont, après les modes doux, les moins nocifs, comme l'illustre le schéma ci-dessous, s'agissant des émissions de CO₂ par kilomètre parcouru.



¹ <https://www.europe1.fr/sante/pollution-de-lair-une-nouvelle-etude-revoit-le-nombre-de-morts-a-la-hausse-3872477>

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4160040>

Pour le dire autrement, selon les chiffres de l'Agence Internationale de l'Énergie, le secteur des transports représente près du quart des émissions de CO₂ (24,4 %) mondiales et la circulation routière représente près des trois-quarts de ces émissions (74 %). La circulation routière contribue donc pour près de 20 % du réchauffement climatique mondial. Concernant les émissions françaises de CO₂, le transport est de loin le secteur le plus émetteur avec 38 % du total¹. Pour respecter nos engagements de l'Accord de Paris, un changement profond de notre mobilité s'impose.

Mettre en place la gratuité totale des transports collectifs peut donc sembler, *a priori*, **une façon pertinente d'augmenter leur part dans les déplacements des habitants des territoires qui bénéficient d'une offre de transport adaptée** et de limiter le recours à la voiture. Une telle évolution des comportements apparaît d'ailleurs souhaitée par un grand nombre des automobilistes eux-mêmes. Un sondage² publié en septembre 2019 a mis en lumière le fait que 53 % des Français seraient prêts à ne plus utiliser de véhicule individuel.

C'est en tout cas un moyen de mettre en avant le transport collectif, de sensibiliser aux problèmes de pollution et de pouvoir mener en contrepartie une politique plus restrictive sur les déplacements polluants comme la voiture individuelle.

¹ <https://www.futura-sciences.com/planete/questions-reponses/pollution-transport-co2-part-emissions-1017/>

² Sondage Harris Interactive pour RTL et M6 (<https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/ecologie-3-francais-sur-4-s-interessent-plus-a-l-environnement-7798263218>).

DEUXIÈME PARTIE : DES EXPÉRIENCES QUI FONT DÉBAT

I. DES CONTEXTES PROPICES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS

A. LES EXPÉRIENCES DE GRATUITÉ TOTALE

1. Les expériences françaises : de petits réseaux

a) Une trentaine de collectivités petites ou moyennes

En France, 29 communes ou établissements publics de coopération intercommunale pratiquent actuellement la gratuité des transports collectifs.

Les premières villes ayant mis en place la gratuité des transports sont Colomiers¹ (Haute-Garonne) et Compiègne (Oise), respectivement en 1971 et 1975. Ces initiatives ne créent toutefois pas de dynamique ; les seules villes à adopter la gratuité jusqu'aux années 2000 sont Issoudun, en 1989, et Chantilly, en 1992. La gratuité des transports connaît un réel essor dans les années 2000 : elle est mise en place dans une quinzaine de villes, dont une grande agglomération, Aubagne. En 2011 encore, ces collectivités pouvaient être qualifiées de « pionnières »².

Depuis le début des années 2010, une douzaine de collectivités ont adopté la gratuité des transports collectifs, dont huit entre 2017 et 2018. Parmi ces dernières, la communauté d'agglomération de Niort, depuis le 1^{er} avril 2017, et la communauté urbaine de Dunkerque, depuis le 1^{er} septembre 2018.

Sur ces 29 collectivités, une grande majorité est de petite taille : 14 comptent moins de 15 000 habitants, 6 en comptent entre 15 000 et 50 000, 6 ont une population entre 50 000 et 100 000 habitants. Enfin, trois collectivités dépassent les 100 000 habitants : Aubagne (105 000 habitants), Niort (120 000 habitants) et Dunkerque (198 000 habitants).

Les villes de Boulogne-Billancourt, Puteaux et Levallois disposent d'un petit réseau intra-urbain. L'intégration de ces villes dans le réseau de transports francilien et leur situation limitrophe de Paris conduisent cependant à les considérer à part de la liste des collectivités proposant la gratuité totale des transports.

¹ Mise en place en 1971, la gratuité a été abandonnée à Colomiers fin août 2016, à la suite de l'intégration de la commune à Toulouse Métropole et au transfert de la compétence transport à cette dernière.

² En 2011, s'est tenue à Aubagne la « première rencontre des collectivités pionnières dans la gratuité des transports publics ».

Ville ou EPCI (département)	Nombre d'habitants	Date passage gratuité	Réseau concerné	Jours de service/Amplitude horaire	Fréquentation annuelle
Communauté d'agglomération du pays d'AUBAGNE et de l'étoile¹ (Bouches-du-Rhône)	107 000	01/05/2009	15 lignes de bus + 1 ligne de tramway (depuis 2014)	Lundi au samedi, 6h à 20h	6 millions de voyageurs
BERNAY (Eure)	10 400	01/09/2017	2 lignes de bus	Lundi au samedi, 8h à 18h	55 000 voyageurs
Communauté d'agglomération de CASTRES-MAZAMET (Tarn)	78 200	01/10/2008	11 lignes de bus	Lundi au samedi, 6h à 20h	2,5 millions de voyageurs (2015)
CHANTILLY (Oise)	10 800	1992	1 ligne de bus	Lundi au samedi, 6h à 20h	
CHATEAUDUN (Eure-et-Loir)	13 100	01/04/2009	2 lignes de bus		120 000 voyageurs
CHATEAUROUX Métropole (Indre)	73 100	22/12/2001	15 lignes de bus	Lundi au samedi, 6h30 à 20h	5 millions de voyages
Agglomération de la région de COMPIÈGNE (Oise)	81 800	1975	11 lignes de bus	Lundi au samedi, 6h à 22h (payant dimanche et jours fériés)	5 millions de voyages
CRÉPY-EN-VALOIS (Oise)	15 000	2011	2 lignes de bus	Lundi au samedi, 6h à 19h40	424 000 voyages

¹ Communauté d'agglomération ayant fusionné au sein de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence le 1^{er} janvier 2016.

DINAN Agglomération (Côtes d'Armor)	96 900	01/12/2018	4 lignes de bus	Lundi au samedi, de 7h à 20h	
Communauté urbaine de DUNKERQUE (Nord)	198 000	01/09/2018	15 lignes de bus	7 jours sur 7, de 7h à 20h	14,8 millions de voyages (2017)
FIGEAC (Lot)	9 800	01/09/2003	10 lignes de bus	Lundi au samedi, de 7h à 19h	300 000 voyageurs
Communauté d'agglomération GAILLAC-GRAULHET (Tarn)	73 500	01/09/2014 ¹	5 (Gaillac) + 4 (Graulhet) lignes de bus	Lundi au samedi, de 7h à 19h	
Communauté d'agglomération GAP-TALLARD-DURANCE (Hautes-Alpes)	49 400	01/11/2005	9 lignes de bus	Lundi au samedi, de 7h à 19h	2 millions de voyageurs (2018)
Communauté de communes du pays d'ISSOUDUN (Indre)	20 100	1989	7 lignes de bus, dont 4 desservant les communes de la CC	2 matinées et 4 après-midi par semaine, mercredi et samedi pour les lignes CC	31 000 passagers
JOIGNY (Yonne)	9 800	2011	1 ligne de bus	Lundi au samedi, de 7h30 à 18h	115 000 voyageurs (2017)
MAYENNE (Mayenne)	12 900	2000	2 lignes de bus (et 2 navettes) / 4 véhicules	Lundi au samedi de 13h à 19h	

¹ Depuis 2013 pour la commune de Graulhet. La compétence transports a été reprise par la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet le 1^{er} janvier 2018.

Communauté de communes MOSELLE-ET-MADON (Meurthe-et-Moselle)	29 000	2007	5 lignes de bus (depuis 2015) / 16 bus	Lundi au samedi, de 9h à 18h30	381 000 voyages (2018)
Communauté d'agglomération du NIORTAIS (Deux-Sèvres)	120 000	01/04/2017	9 lignes de bus		4,8 millions de voyages
PERONNE (Somme)	7 700	01/07/2018	2 lignes de bus	Lundi au vendredi, 9h à 16h30, 5 rotations par jour	
PONT-STE-MAXENCE (Oise)	12 500	2006	3 lignes de bus	5h15 à 20h15 du lundi au vendredi et de 7h15 à 18h00 le samedi	300 000 voyages
NOYON (Oise)	13 700	01/01/2018	7 lignes de bus		400 000 voyages (2018)
NYONS (Drôme)	6 800	26/10/2010	5 lignes de bus	Lundi au samedi, 9h à 18h30, 5 rotations/jour	
POHER Communauté (Carhaix-Plouguer) (Finistère)	15 600	2007	1 ligne de bus		30 000 voyageurs
PORTO-VECCHIO (Corse-du-Sud)	11 800	01/01/2017	1 ligne de bus		
SAINT-BRÉVIN-LES-PINS (Loire-Atlantique)	13 800	2008	3 lignes de bus		
SAINT-FLOUR (Cantal)	6 500	01/09/2013	3 lignes de bus	Lun-ven : 7h-18h, sam : 7h-12h30	30 000 voyageurs

SENLIS (Oise)	14 600	2000	5 lignes de bus	Lundi au samedi, 6h à 20h	
Communauté d'agglomération du GRAND VILLENEUVOIS (Lot-et-Garonne)	48 400	8/04/2018	5 lignes de bus	Lundi au samedi, de 7h à 20h	
VITRÉ Communauté (Ille-et-Villaine)	80 400	01/05/2001	3 lignes de bus à Vitré, 6 à Châteaubourg	Lundi à samedi, 7h à 20h	470 000 voyageurs (2016)

Source : mission d'information sur la gratuité des transports collectifs, selon les informations collectées sur les sites internet des collectivités et les articles de presse.

Version provisoire

La communauté urbaine de Dunkerque est donc à ce jour la plus importante collectivité ayant adopté la gratuité des transports collectifs. La mise en place de la gratuité dans une collectivité approchant les 200 000 habitants a marqué une étape et contribué à lancer de nombreux débats et réflexions, dans les médias comme dans les collectivités. Ainsi, les élus de la communauté d'agglomération de Grand Calais Terres et Mer ont annoncé, en novembre 2018 la mise en place de la gratuité en janvier 2020. Avec Calais, le nombre de collectivités dépassant les 100 000 habitants et pratiquant la gratuité sera donc porté à quatre.

Toutefois, plus nombreux sont les exemples de collectivités dont les réflexions s'orientent vers la gratuité partielle.

Le cas le plus marquant est celui de Paris : le rapport commandé par la maire Anne Hidalgo sur l'applicabilité de la gratuité des transports à Paris a conclu à la difficulté de mettre en œuvre la gratuité totale des transports collectifs dans un contexte de quasi-saturation du réseau existant¹. Mais les réflexions développées dans le rapport ont servi de fondement à la mise en place de la gratuité pour les enfants de moins de 11 ans, effective à la rentrée 2019. Encore convient-il de noter que la Mairie de Paris elle-même présente cette mesure non comme l'instauration de la gratuité mais comme un remboursement total ou partiel, à l'instar de ce qui se pratique déjà à Lausanne par exemple.

La « gratuité » pour les enfants et les jeunes à Paris

Depuis le 3 septembre 2019, la Ville de Paris a mis en place un dispositif de remboursement, intégral ou partiel selon les cas, de la carte de transport des jeunes Parisiennes et Parisiens. Cette aide aux déplacements est accessible par un formulaire de remboursement en ligne.

Les cinq mesures du nouveau dispositif

- Remboursement intégral du forfait Navigo imagine R des jeunes Parisiennes et Parisiens de 4 ans et plus scolarisés en primaire (écoles maternelles et élémentaires) pour l'année 2019-2020.

- Remboursement à 50% du forfait Navigo imagine R des jeunes Parisiennes et Parisiens élèves du secondaire, collégiens et lycéens.

- Accès gratuit aux transports en commun pour les jeunes Parisiennes et Parisiens collégiens ou lycéens en situation de handicap.

- Accès gratuit aux transports en commun pour les jeunes Parisiennes et Parisiens étudiants de moins de 20 ans en situation de handicap.

- Attribution d'une aide financière équivalente au coût de l'abonnement Vélib' « V-Plus jeune » mécanique pour les Parisiennes et Parisiens âgés de 14 ans à 18 ans.

¹ Rapport « Pour un big bang de la tarification des transports dans le Grand Paris », d'Emmanuel Grégoire, adjoint chargé du budget, Jean-Louis Missika, adjoint chargé de l'urbanisme et Christophe Najdowski, adjoint chargé des transports, janvier 2019.

Seuls les jeunes Parisiennes et Parisiens domiciliés à Paris et titulaires d'un forfait Navigo imagine R ou Vélib « V-Plus jeunes » ou « V- Max Jeunes » pourront bénéficier de ces mesures.

Un justificatif de domicile pourra vous être demandé. Pour les personnes domiciliées hors de Paris, nous vous invitons à vérifier si votre département a mis en œuvre une aide similaire.

Source : <https://www.paris.fr/pages/remboursement-des-transport-pour-les-jeunes-parisiens-7064>

C'est également après un audit que les élus de Valenciennes Métropole ont décidé d'appliquer la gratuité des transports aux moins de 18 ans en septembre 2018. Forte de son succès, cette mesure¹ a été étendue aux moins de 25 ans à la rentrée 2019. Là aussi, il ne s'agit pas d'une gratuité intégrale pour les personnes concernées, puisqu'elle s'obtient sur demande et sous réserve de s'acquitter des frais de dossier.

La « gratuité » pour les jeunes à Valenciennes

Pass & GO : l'offre de mobilité pour les -25 ans

Pour obtenir un Pass & Go, vous devez répondre aux deux critères suivants :

- Avoir -25 ans au 1er septembre : cela signifie que vous devez avoir 24 ans avant le 31 août de chaque année de référence.

- Habiter une des 82 communes du ressort territorial des deux agglomérations (Valenciennes et Porte du Hainaut).

Le Pass & Go vous permet de voyager gratuitement et de manière illimitée sur l'ensemble du réseau Transvilles (BUS, TRAM et TER excepté les Transports à la demande).

Le Pass & Go est valable du 1er septembre au 31 août de chaque année. Il est délivré après une inscription en ligne, une présentation de justificatifs et le paiement des frais de dossier annuels.

Le Pass & Go se demande uniquement par internet via le formulaire en ligne à partir du 1er juillet. Une fois votre compte créé sur le site Transvilles, vous devrez indiquer votre identité, vos coordonnées et votre établissement scolaire. Vous devrez fournir une pièce d'identité justifiant votre âge et un justificatif de domicile lors de votre inscription.

Source : <https://www.valenciennes.fr/decouvrir-la-ville/deplacements-stationnements/deplacements-doux.html>

Enfin, différentes études sur la gratuité sont en cours à La Roche-sur-Yon, à Clermont-Ferrand et à Grenoble. Elle a par ailleurs été écartée au sein de la métropole Marseille-Aix-Provence au printemps 2019 (cf. infra), puis à Angers en juillet (la métropole décidant parallèlement de diminuer de 10 % le tarif applicable aux moins de 26 ans).

Si la gratuité des transports est une idée qui se développe, certaines des villes qui l'ont adoptée l'ont abandonnée, ou sont sur le point de le faire. Ainsi Cluses, en Haute-Savoie, qui avait mis en place la gratuité en 2014, l'a remise en cause en 2017 à l'occasion de l'extension du réseau à d'autres communes. De même, le réseau des bus de Manosque, gratuit depuis 2010, est redevenu payant depuis le 7 juillet 2019, dans le cadre de la

¹ Le nombre des abonnements jeunes sur le réseau de Valenciennes Métropole a augmenté de 40 % entre 2017 et décembre 2018.

réorganisation du réseau de transports par la communauté d'agglomération Durance Luberon Verdon. Enfin, depuis l'intégration de la communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Etoile à la métropole Aix-Marseille-Provence, la question du maintien de la gratuité sur le territoire de l'ancienne communauté d'agglomération se pose en raison de la modification du périmètre d'exercice de la compétence transports.

b) Des objectifs multiples

La gratuité des transports répond à plusieurs objectifs. Leur ordre, leur importance et leur articulation 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.

Ces objectifs étant souvent précisés par le biais d'annonces d'élus des collectivités concernées, leur caractère politique ne peut être éludé, comme le souligne le chercheur Wojciech Klebowski dans sa thèse concernant l'analyse du transport public en accès libre du point de vue du droit à la cité¹ : « *De beaucoup de façons, la gratuité des transports publics² a placé le politique devant le technique. Premièrement, elle a intrinsèquement été conçue comme un projet politique et électoral, plutôt qu'une solution purement technique, et a été portée et promue par des élus plutôt que par des spécialistes des transports* ». Sa thèse portant principalement sur Tallinn et Aubagne, il observe par ailleurs que « *dans les deux villes elle a été introduite par les maires sortants, plutôt que par ceux qui aspiraient à les remplacer – elle a agi comme une mesure permettant de consolider le pouvoir des coalitions en place...* ». Il avance même que « *l'étude de la gratuité des transports publics à Aubagne et Tallinn révèle que la fin de la tarification a la capacité à re-politiser la question des transports* ».

¹ Wojciech Klebowski, *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, Université libre de Bruxelles, 2018.

² L'expression « gratuité des transports publics » est la traduction la moins mauvaise possible de « fare-free public transport », ce qui souligne la différence d'approche, par la tarification en français, par la liberté d'usage en anglais.

Autre preuve de ce primat du politique, Wojciech Klebowski montre par ailleurs que la mise en place de la gratuité des transports n'y a reposé que marginalement sur les représentants des usagers et des personnels, que ce soit au stade de la décision, de la préparation ou de l'exécution du changement de politique tarifaire.

(1) Une optimisation du service

Par les investissements qu'ils nécessitent, leur coût d'exploitation et d'entretien, les transports collectifs constituent un poste important pour le budget des collectivités. Voir circuler des bus vides ou très peu remplis ne peut que générer, chez les élus comme chez les citoyens, un sentiment de gaspillage de l'argent public. Comme l'a souligné Patrice Vergriete, maire de Dunkerque, « *je préfère transporter des gens que des banquettes vides* ». Avant le passage à la gratuité à Niort, 25 % des trajets effectués en bus l'étaient avec moins de 5 personnes à bord.

La circulation de bus vides ou très peu remplis est en outre source de pollution inutile : le maire de Niort, Jérôme Baloge, considérait ainsi les bus de l'agglomération, avant le passage à la gratuité, comme de « *l'argent public transformé en CO₂* ».

La **sous-utilisation du réseau de bus** est donc régulièrement citée comme un des éléments moteurs des décisions de mise en place de la gratuité des transports. Les collectivités de Gaillac, Châteaudun, Châteauroux, Mayenne et Saint-Flour ont ainsi voulu par cette mesure développer l'utilisation de leurs transports collectifs.

Souvent, la **faiblesse des recettes de billettique** facilite amplement le passage à la gratuité. Cette faiblesse peut être liée à la pratique de tarifs très bas et/ou à l'importance du public disposant de tarifs réduits. Les coûts liés à la gestion de ces dernières (systèmes de vente et de compostage, personnels en charge de la vente ou du contrôle des titres) pouvant être élevés, il paraît plus pertinent de supprimer les recettes et par conséquent les coûts induits par leur gestion. Ainsi à Dinan, les coûts liés au système de billettique et à l'ingénierie nécessaire pour le suivi des recettes ont été évalués à un niveau supérieur à celui des recettes estimées. De même dans la communauté de communes de Moselle et Madon, les recettes commerciales du réseau s'élevaient à 15 000 euros, et étaient « *mangées* » par les coûts de gestion, pour reprendre l'expression employée par Hervé Trillard, Premier vice-président en charge du développement économique et des transports de la Communauté de communes lors de son audition. À Saint-Flour, dans le cadre de la mise en place du service de transport, les recettes ont été évaluées à 3 000 euros : les élus n'ont donc pas jugé utile de rendre le service payant. Enfin à Gap, avant le passage à la gratuité des transports, 80 % des usagers ne payaient pas, la gratuité ayant déjà été instaurée pour les personnes âgées, les jeunes et les bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs, la mise en place de la gratuité totale des transports collectifs met fin au remboursement par les employeurs de la moitié du prix des abonnements de leurs salariés, ce qui allège d'autant les charges sociales qu'elles payent.

(2) Le libre accès de tous aux transports

Comme nous l'avons vu précédemment¹, la gratuité des transports collectifs porte un enjeu social, par ses conséquences directes sur le pouvoir d'achat des personnes disposant de revenus modestes et sur l'accès à la mobilité.

En 2009, le contexte de crise économique et de baisse subséquente du pouvoir d'achat, a été un des motifs du passage à la gratuité pour la communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile. Rendre du pouvoir d'achat aux habitants est également une des principales raisons ayant motivé le choix de la gratuité à Dunkerque. Les élus se sont notamment appuyés sur le constat que plus d'un quart des ménages ne disposait pas de véhicule. À Mayenne, le taux de logements sociaux élevé (26 %) a été un des facteurs du passage à la gratuité. Enfin à Castres-Mazamet, l'objectif était de rendre plus mobiles les personnes aux revenus modestes.

L'idée d'un accès facile à la mobilité est aussi régulièrement mise en avant. Selon les cas, l'accent est mis sur la volonté de donner à tous une solution de mobilité (Niort, Saint-Flour). Le maire de Niort préfère d'ailleurs évoquer la liberté d'accès aux transports plutôt que leur gratuité.

(3) La limitation de l'usage de la voiture

La réduction de la place prise par la voiture en ville est devenue une préoccupation majeure pour les élus. Aujourd'hui, il s'agit bien évidemment, en premier lieu, de lutter contre la pollution. Mais ces préoccupations se rejoignent également autour de la nécessité de lutter contre la congestion automobile et l'aspiration à un climat plus plaisant en ville, résultant d'une circulation moins bruyante et moins stressante. Les collectivités d'Aubagne, Compiègne, Dinan, Vitré et Mayenne notamment ont mis en avant l'objectif de la moindre utilisation de la voiture. C'est également le cas de Dunkerque, où il a été établi en 2015 que deux tiers des déplacements à l'échelle de l'agglomération s'effectuaient en voiture, ce qui constituait l'un des taux d'utilisation de la voiture les plus élevés de France.

À Saint-Brévin-les-Pins et Porto-Vecchio, la gratuité des transports publics a pour objectif spécifique de lutter contre les importants embouteillages générés par l'afflux saisonnier de touristes. La population de ces villes augmente en effet sensiblement en période estivale : pour Saint-Brévin-les-Pins, elle double. Attirer habitants et touristes dans les bus

¹ Cf. 1 du C du II de la première partie du rapport.

gratuits vise à leur rendre la ville plus agréable à vivre en cette période d'affluence. Dans le cadre des villes touristiques, la gratuité des transports peut aussi revêtir un aspect promotionnel, l'utilisation facilitée des transports collectifs invitant à découvrir la ville.

(4) L'attractivité du centre-ville

Dans leurs travaux sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs¹, nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin ont mis en lumière un « *contexte de dégradation générale et marquée* » de ces centres-villes. Importance du phénomène de vacance commerciale, baisse et paupérisation de la population vivant en centre-ville, déplacement des services attractifs en périphérie et fermeture des services publics de proximité sont autant d'éléments marqueurs de ce phénomène, qui s'aggrave de façon nette depuis le début des années 2010.

La facilité d'accès au centre-ville est une des réponses, si ce n'est la première, à ce phénomène de déclin. Pour Compiègne, il s'agissait, déjà en 1975, de faire revivre le centre-ville. À Châteauroux, la gratuité a notamment été mise en place afin de revitaliser le centre-ville en déclin démographique. Pour Dunkerque, la volonté de la nouvelle équipe municipale de maintenir l'attractivité résidentielle de la communauté urbaine mais également de donner une nouvelle image du centre-ville a fait partie des motivations du passage à la gratuité. Pour la communauté de communes d'Issoudun, la priorité était de permettre l'accès de la population aux différents équipements et services de la ville.

c) Des particularités fortes

Les transports collectifs des collectivités ayant instauré la gratuité sont marqués par **deux spécificités : des réseaux de bus**, au départ relativement peu fréquentés et une **répartition particulière du financement entre entreprises, collectivités et usagers**.

(1) Des réseaux de bus, souvent peu denses et sous-utilisés

Les bus nécessitent des investissements, en matériels comme en infrastructures, beaucoup moins importants que ceux des métros et des tramways. Ce n'est donc pas un hasard si, à une exception près, les collectivités proposant la gratuité des transports disposent de réseaux qui ne sont composés que de ce mode de transport. La collectivité faisant exception est celle d'Aubagne, qui dispose, en plus de son réseau de bus, d'un tramway court et léger, en service sur une seule courte ligne.

¹ Rapport d'information de la délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales n° 676 (2016-2017).

Les besoins en investissement sont d'autant moins importants que les réseaux sont souvent de taille modeste : **dans 20 des 29 collectivités pratiquant la gratuité, le service est assuré sur 5 lignes ou moins**. Certains réseaux sont aussi caractérisés par la faible importance de la flotte de véhicules et de la capacité de ces derniers. À Bernay par exemple, la flotte se limite à deux bus de 22 places. Mayenne ne dispose que de deux bus d'une capacité maximale de 70 places et de 2 navettes. À Saint-Brévin-les-Pins, les bus ont une capacité de 15 places assises et 12 places debout.

Enfin, le service est dans certains cas assuré sur des plages horaires ou selon une fréquence limitée. Les bus de Péronne ne passent par exemple que cinq fois dans la journée. À Issoudun, quatre bus circulent six demi-journées par semaine.

Comme le soulignait il y a peu Jean Sivardière, vice-président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut), « Dans les petites agglomérations, l'offre de transport public gratuit reste bas de gamme. À Saint-Amand-Montrond (Cher), pas de service entre 12 et 14 h, avant 9 h et après 18 h. À Vitré (Ille-et-Vilaine), les bus ne transportent que des scolaires. À Péronne (Somme), le dernier service quitte le centre-ville à 17 h 30 et les usagers sont mécontents : "Je préfère payer mon trajet pas cher, comme l'année dernière, et avoir plus de bus dans la journée" ; "C'est bien le bus gratuit, mais si c'est pour attendre le prochain pendant plus d'une heure ou rentrer à pied, je ne vois pas l'intérêt" (Le Courrier picard) »¹.

À Dunkerque, la non-réalisation du tramway est un choix politique assumé pour dégager des financements pour l'aménagement urbain et afin d'avoir plus de flexibilité.

Surtout ces réseaux connaissaient souvent, avant la mise en place de la gratuité, une moindre fréquentation que la moyenne des collectivités de taille comparable, ce qui influe sur leur mode de financement.

(2) Un financement qui repose essentiellement sur le versement transport

La faible part des recettes versées par les usagers dans le financement des transports collectifs est une des caractéristiques marquantes des réseaux pour lesquels le passage à la gratuité a été décidé. Lorsque la moyenne nationale de la participation des usagers se situe entre 20 à 25 %, elle était souvent, pour ces réseaux, inférieure à 15 % (12 % pour Niort, 14 % à Châteauroux ...) voire voisine de 10 % (cas de Dunkerque et de Pont-Ste-Maxence).

Parallèlement, le versement transport était, et reste, élevé dans ces collectivités, soit par choix politique des élus, soit en raison d'un contexte économique dynamique. La communauté d'agglomération d'Aubagne a par exemple triplé le taux de son versement transport² lorsqu'elle a dépassé le

¹ In Reporterre, *Le quotidien de l'écologie*, 22 juillet 2019.

² Le taux de versement transport est passé de 0,6 % à 1,8 %.

seuil de 100 000 habitants. À Dunkerque, le versement transport avait été augmenté en 2011, passant de 1,05 à 1,55 %, et le produit de cette augmentation avait été engrangé depuis : le passage à la gratuité était, en quelque sorte, préfinancé.

Niort est l'exemple-type de la collectivité bénéficiant d'un contexte économique favorable : l'implantation historique des sièges des grandes mutuelles d'assurance permet à la communauté d'agglomération de bénéficier d'un versement transport de 15 millions d'euros. Cette somme est à elle seule supérieure aux coûts de fonctionnement des transports niortais !

2. Les expériences étrangères : la gratuité, cerise sur le gâteau de l'intermodalité ?

En France, la gratuité totale des transports collectifs ne relève plus de l'exception mais reste relativement marginale, les AOM qui l'ont adoptée ne représentant que 8 % du total et moins de 3 % des personnes « couvertes » par une AOM. Une analyse internationale confirme cet état de fait, voire l'accentue dans la mesure où la France apparaît, avec les États-Unis et la Pologne, comme un pays où la gratuité est bien implantée et qu'elle l'est beaucoup moins ailleurs.

Si une étude internationale de grande ampleur paraît hors d'atteinte, on peut néanmoins dégager **quelques tendances**.

Le nombre de collectivités où les transports sont intégralement gratuits est en augmentation : de 6 en 1980, elles sont passées à 26 en 2000 et 99 en 2018, selon les chiffres établis par Wojciech Klebowski dans un article intitulé « *Le transport public peut être gratuit* »¹.

Les États-Unis ont été précurseurs en matière de transports collectifs gratuits, la première ville passée à la gratuité dans le monde étant Commerce (12 947 habitants en 2017), dans la banlieue de Los Angeles, en 1962. C'est dans ce pays qu'est située la plupart des villes qui mettent en place la gratuité dans les années 1970, 1980 et 1990. Outre sa dimension sociale, ce signal prix a pour objectif d'accroître la fréquentation et, par conséquent, de diminuer la pression pour des investissements coûteux en infrastructures routières. En revanche, **les grandes villes américaines (Denver, Austin...) qui étaient passées à la gratuité y ont renoncé** pour un ensemble de raisons dont la soutenabilité financière de long terme. En conséquence, **les collectivités qui pratiquent aujourd'hui la gratuité totale aux États-Unis sont toutes de petite taille** ou correspondent à des réseaux universitaires ou situés dans des parcs naturels et stations touristiques.

¹ <https://jacobinmag.com/author/wojciech-keblowski> ; Wojciech Klebowski est chercheur à l'Université libre de Bruxelles.

Colomiers a été la première ville en Europe à adopter la gratuité en 1971¹, suivie par Rome et Bologne, qui y ont renoncé par la suite, tout comme Hasselt (Belgique), s'étant retrouvées dans une impasse budgétaire (impossibilité de faire face à l'accroissement de la fréquentation dans un contexte financier évolutif – diminution des subventions étatiques à Hasselt par exemple).

Depuis les années 2000, sans que l'on puisse parler de lame de fond, le nombre de collectivités européennes où les transports collectifs sont gratuits a fortement augmenté, notamment en Pologne et en France. La gratuité concerne désormais des agglomérations de taille plus importante. Tallinn constitue aujourd'hui la plus grande ville en Europe à pratiquer la gratuité totale des transports publics, certains n'hésitant pas à saluer cette « première capitale », plutôt que sa taille relativement modeste (450 000 habitants environ)².

En dehors de ces cas emblématiques, **la population de la plupart des collectivités où les transports collectifs sont gratuits est, comme en France, peu élevée.** En Italie, seule Bardonnèche, petite ville de montagne très touristique (3 500 habitants environ) propose un système de navettes gratuites, qui sont payées par la ville. Selon Cristina Pronello, directeur du département Systèmes de transports intelligents et dynamiques territoriales de l'école polytechnique de Turin, entendue par la mission dans le cadre d'une table ronde dédiée aux expériences à l'étranger, leur fréquence est toutefois faible³.

En Italie comme en Suisse, **la gratuité ciblée est en revanche plus pratiquée, notamment en faveur des jeunes.** C'est par exemple le cas à Lausanne, comme il a été mentionné précédemment.

Dans les villes européennes qui pratiquent la gratuité, les objectifs poursuivis sont les mêmes et aussi variés qu'en France : pouvoir d'achat, réduction de la place de la voiture, lutte contre la pollution atmosphérique et sonore, attractivité touristique⁴... Sur le plan politique, **les préoccupations laissent apparaître des spécificités régionales :** les aspects sociaux et environnementaux prédominent en Europe et au Brésil, les motivations d'ordre économique aux États-Unis. Enfin, la façon dont les élus présentent la gratuité est peu liée à leur orientation politique : **le passage à la gratuité n'est pas le fait de membres d'un parti plutôt qu'un autre ;** il est organisé par des élus d'un large éventail idéologique.

¹ Colomiers ne possède plus de réseau de transports publics autonome, celui-ci étant désormais inclus dans le réseau de la métropole toulousaine.

² Comme le dit Wojciech Klebowski (article cité ci-avant) « La plupart d'entre elles font rarement la une – avez-vous déjà entendu parler de Koscierzyna ou Vitré, Hallstahammar ou Lugo, Velenje ou Akureyri ? ».

³ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190624/mi_gratuite.html.

⁴ Afin de les inciter à renoncer à utiliser leur voiture, les villes de Genève, Lausanne, Bâle, Berne et Montreux offrent aux touristes la gratuité des transports dès lors qu'ils s'acquittent d'une nuit d'hôtel ou de camping. Comme l'indique Christophe Jemelin avec humour : « Autrement dit, la gratuité est financée par la taxe de séjour dont ils sont redevables ».

Dans les trois villes étudiées par Wojciech Klebowski - **Aubagne, Tallinn et Chengdu** (dans une moindre mesure) -, **la gratuité ne permet pas de remettre en cause la prédominance de la voiture** et n'est pas mise en œuvre comme moyen de limitation de la congestion automobile. En d'autres termes, son ambition est d'accompagner plus que de remplacer les autres mesures destinées à limiter le trafic routier (instauration de péages urbains, restriction du stationnement, diminution des infrastructures routières). Lors de la table ronde de la mission, Christophe Jemelin confirmait cette constatation : « À elle seule, la gratuité paraît insuffisante pour parvenir à un véritable report modal. Il faut améliorer l'offre et réfléchir à l'organisation du territoire concerné. Si vous avez un centre-ville qui dépérit et que vous cherchez à le stimuler grâce à la gratuité des transports publics mais que dans le même temps vous avez inauguré deux ans plus tôt une gigantesque zone commerciale en périphérie, les transports publics, même gratuits, demeureront impuissants ». **En revanche, dans ces trois villes, on observe un petit report modal des voitures particulières vers les transports collectifs.**

Sur le plan financier, on constate une grande similitude, en Europe, quant à la **prédominance du financement public. La part des usagers est le plus souvent minoritaire**, tout particulièrement à Tallinn où le financement des transports était assuré à 75 % par les subventions publiques avant le passage à la gratuité totale. Lors de la table ronde de la mission, Allan Alaküla, chef de la représentation de Tallinn auprès de l'Union européenne, s'est félicité de ce que « consécutivement à l'instauration de la gratuité, le nombre des résidents à Tallinn [soit] passé de 416 000 à 450 000 environ, de sorte que la perte de recettes a été plus que compensée par l'accroissement de la ressource fiscale ». Il a insisté sur « la concurrence en matière fiscale » entre municipalités « car l'impôt sur le revenu est lié au lieu de résidence de la personne ». Même s'il ne s'agit donc pas forcément de nouveaux résidents, mais de nouveaux déclarants, Tallinn constitue de ce point de vue un exemple intéressant : financement de la gratuité sur fonds publics nationaux mais au prix d'une iniquité manifeste entre collectivités, d'autant que, comme l'indiquait Allan Alaküla, « le système n'est pas bien intégré avec le réseau péri-urbain ».

En outre, l'évolution de la part modale à Tallinn après le passage à la gratuité intégrale continue à faire débat. Lors de son audition par la mission, Charles-Éric Lemaignan, vice-président de l'Assemblée des communautés de France, a rappelé les résultats d'une enquête réalisée sous l'égide du Groupement des autorités responsables de transport (GART) : En 2013, année de l'introduction de la gratuité, la part modale des transports en commun passe de 55 % à 62 %, celle de la voiture tombe de 32 % à 29 %. Mais, dès l'année suivante, la part des transports en commun est retombée à 53 % et elle des voitures remontée à 33 %. De plus, les effets de la gratuité sont aussi affaire de situations locales particulières. Comme le notait Charles-Éric Lemaignan, « dans les pays de l'Est, le mythe de la voiture reste très présent et le parc automobile est en forte progression ». En outre, la densité de

l'agglomération est relativement faible (la ville est dix fois moins dense que Paris) et la circulation à vélo très peu développée.

Une première mondiale : la gratuité à l'échelle d'un pays entier

La gratuité des transports publics sera effective au Luxembourg le 1^{er} mars 2020. Cette mesure fait partie du programme de la coalition Gouvernementale, composée des partis démocrate, socialiste et des verts. C'est avant tout une mesure sociale, comme le souligne le ministre des transports lorsqu'il explique qu'il s'agit de « *la cerise sociale sur le gâteau d'une stratégie globale pour le transport multimodal* ». Le capital de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL) est détenu à 94 % par l'État luxembourgeois. Compte tenu de la petite taille du Luxembourg, le pays dispose d'une exception au principe d'ouverture à la concurrence des transports au niveau européen et l'État a conclu un contrat de service avec la CFL, le réseau de tramways et le principal réseau de bus, sachant qu'il existe par ailleurs quelques réseaux de bus privés dans quelques communes.

La gratuité des transports publics, qui représente une perte de recettes de 41 millions d'euros, concernera tous les habitants ainsi que, pour la partie de leur trajet effectuée sur le territoire luxembourgeois, les travailleurs frontaliers, qui sont 200 000 à se rendre chaque jour au Luxembourg. Des négociations sont d'ailleurs en cours avec les compagnies de chemins de fer française, belge et allemande pour adapter les tarifs des abonnements. En revanche, la première classe dans les trains ainsi que la recharge de voitures électriques resteront payantes.

La gratuité des transports publics vise également à les rendre plus attractifs ; elle s'inscrit dans le cadre des actions mises en œuvre depuis dix ans : amélioration des infrastructures, modernisation du matériel, refonte du réseau de bus. En outre, nous avons anticipé les évolutions futures du trafic en investissant 400 millions d'euros dans le tramway.

B. UN BILAN GLOBAL INCERTAIN

1. Un manque d'évaluation d'ensemble flagrant

Tout au long de ses travaux, la mission s'est efforcée de recueillir des données fiables et vérifiables sur les effets de la tarification des transports, et, en particulier, de la gratuité totale. Devant la mission, Guy Le Bras, délégué général du Groupement des autorités responsables de transport (GART) regrettait ainsi que « *les études quantitatives, en la matière, sont peu nombreuses ; on ne peut donc pas tirer de conclusion définitive* »¹.

Compte tenu de la variété des situations locales, il est indéniablement difficile d'agrèger les données et, plus encore, d'en donner une interprétation d'ensemble. C'est particulièrement vrai au niveau international, la seule étude qui fasse autorité – la thèse de doctorat du chercheur Wojciech Klebowski – ne concernant que trois villes, voire essentiellement deux, Tallinn et Aubagne. En outre, c'est avant tout un regard de chercheur en politiques publiques (plus qu'économiste des

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc2>

transports) qu'il porte sur la situation de ces deux villes pionnières, son analyse portant sur l'exercice du droit à la ville théorisé par Henri Lefebvre dans ce contexte de gratuité des transports publics.

Au plan national, les seules études disponibles sont peu nombreuses, voire anciennes : régulièrement citée, l'évaluation de l'Ademe de la situation à Châteauroux date de 2007. La mise en place de la gratuité à Dunkerque est encore trop récente pour pouvoir donner lieu à une évaluation complète.

C'est pourquoi la mission a souhaité interroger tant les collectivités qui ont mis en œuvre la gratuité que celles qui ont pu étudier cette éventualité. Pour intéressantes que soient les données recueillies, sur lesquelles s'appuie très souvent ce rapport, elles ont reposé sur la bonne volonté des personnes interrogées et ne peuvent donc constituer le socle d'une démarche scientifique.

En outre, ce manque de données scientifiques ouvre la porte à de nombreuses idées préconçues, que l'on soit pour ou contre la gratuité totale. Faute de pouvoir leur opposer des données irréfutables, elles ont tendance à polluer le débat sur les politiques de tarification et peuvent justifier toutes les décisions.

Il est donc indispensable de se doter d'un observatoire national de la tarification des transports collectifs, qui, en associant chercheurs de différents horizons et de plusieurs nationalités, permettra de définir une méthodologie d'évaluation puis de mener les enquêtes approfondies que ce sujet mérite.

Recommandation : créer un observatoire de la tarification des transports et de son impact

2. Un impact social important

Comme cela a été évoqué précédemment, l'impact social présupposé de la gratuité des transports collectifs est souvent présenté comme l'un des objectifs principaux qui conduisent à prendre une telle décision. À Niort, offrir à tous les habitants du territoire une possibilité de mobilité gratuite et améliorer le pouvoir d'achat des usagers des transports ont constitué des arguments forts en faveur de la gratuité. Pour autant, cet impact social est difficilement quantifiable, tant les réalités que recouvre cette expression sont diverses.

a) *La gratuité des transports collectifs : un levier pour favoriser l'accès à la mobilité*

Dans plusieurs exemples de mise en œuvre de la gratuité, un des arguments avancés est le fait que la gratuité permet à des personnes qui n'avaient pas recours aux tarifs préférentiels auxquels elles avaient droit de se déplacer (cf. *supra*).

Une telle réflexion a conduit la mission d'information à poser un double constat.

D'une part, ce non-recours lié à la peur de la stigmatisation, ou à la lourdeur des procédures administratives est **extrêmement difficile à mesurer**, spécifiquement parce qu'il recouvre une population qui ne se manifeste pas auprès des services. Par suite, il est complexe de déterminer si les nouveaux utilisateurs des transports collectifs qui ne se déplaçaient pas auparavant représentent une part importante de ceux qui n'ont pas recours aux tarifs préférentiels. Le second constat est celui d'une **augmentation**, dans de nombreux réseaux, **du prix du ticket à l'unité**, concomitamment à la baisse des tarifs des abonnements.

L'augmentation du prix du ticket à l'unité

À partir de mi-juillet 2019, le prix du ticket à l'unité à Milan a augmenté pour s'établir à deux euros. Ainsi, d'après Cristina Pronello, directeur du département Systèmes de transports intelligents et dynamiques territoriales de l'école polytechnique de Turin¹, « *même si la gratuité partielle se développe, le prix du ticket augmente, afin de chercher à favoriser l'abonnement* ».

Or, le ticket à l'unité constitue souvent une solution ponctuelle pour les personnes à faibles revenus qui ne peuvent payer un abonnement mensuel. Son augmentation peut donc conduire, même si elle est couplée à une diminution du prix des abonnements, à exclure les personnes les plus démunies des transports collectifs, mais aussi de nombreuses familles qui préfèrent choisir la voiture. L'une des réponses à l'espace contributif de la mission d'information fait mention de cet enjeu : « *Pour une famille nombreuse (quatre enfants), les déplacements en voiture sont plus commodes et a priori moins coûteux que lorsqu'il faut utiliser plus d'un carnet de dix tickets pour un aller-retour banlieue-Paris* ».

Les évaluations conduites sur les réseaux qui ont choisi de mettre en place la gratuité montrent une **augmentation du nombre de voyageurs**. Ainsi à **Niort**, la **fréquentation** sur le réseau urbain a augmenté d'environ **23 %** entre 2016 et 2018. À **Vitré**, le nombre de voyages a été **multiplié par 10** entre 2001 et 2016². À **Dunkerque**, après la mise en place de la gratuité en septembre 2018 et sur la période de janvier à mai 2019, la fréquentation a augmenté de **65 % en semaine et 125 % en week-end**. Début juillet 2019, l'augmentation atteignait 77 % en semaine et la prévision du doublement de la fréquentation à l'horizon de deux ans après le passage à la gratuité

¹ Table ronde du 24 juin 2019.

² 47 458 voyages en 2001 et 469 367 en 2016.

complète paraît à portée. Enfin, à **Dinan**, où la gratuité des transports collectifs a été mise en place en décembre 2018, le nombre de voyageurs par jour est passé de 887 en décembre 2018 à 1 402 en mars 2019.

Si ces chiffres montrent une augmentation importante de la fréquentation des réseaux gratuits, la fréquentation moyenne par habitant y demeure néanmoins en deçà de la moyenne (nombre de voyages par an) des strates de population considérées. En outre, il est plus difficile de déterminer si les nouveaux voyageurs des transports en commun sont – et dans quelle proportion – des personnes qui renonçaient à se déplacer en transports collectifs du fait de leur coût. Les premiers résultats de l'étude¹ sur le réseau de Dunkerque cherchent à dégager les **changements de comportement des usagers du réseau suite au passage à la gratuité**. Cette évaluation indique que « *la gratuité joue un rôle pour les personnes à faibles ressources qui limitaient leurs recours aux transports en commun, notamment parce qu'ils n'avaient pas recours aux abonnements solidaires* ». La quantification de ce phénomène semble toutefois complexe. À Dunkerque, 50 % des usagers déclarent utiliser le bus « plus souvent », mais les enquêtes ne permettent pas d'identifier le nombre de ceux qui ne l'utilisaient pas du tout avant le passage à la gratuité et, encore moins, le nombre de ceux qui ne le faisaient pas pour des raisons financières.

b) La gratuité facteur d'amélioration de l'image du réseau et élément d'un projet de redéfinition de l'espace urbain

L'impact social de la gratuité des transports collectifs s'évalue également à travers la perception de la qualité du réseau par les usagers, et notamment par les nouveaux usagers. À Dunkerque, « *l'image du bus dans l'esprit des gens qui ne le prennent pas était très négative et le bus est perçu comme un moyen de déplacement peu fiable et peu sûr* »². Or la gratuité peut conduire de nouveaux usagers à découvrir le réseau. Le président de la communauté urbaine de Dunkerque estime que la gratuité a créé un véritable choc psychologique dans une agglomération où le bus n'était pas dans les représentations de la population et son taux de notoriété atteint désormais 98 %.

À Niort, depuis la mise en œuvre de la gratuité du réseau, 40 % des habitants du territoire ont testé au moins une fois les transports collectifs et 25 % l'utilisent au moins une fois par mois³. À Vitré, le taux de satisfaction des usagers s'élève à 98 %.

Plus encore, l'impact social de la gratuité des transports collectifs tient également du fait qu'elle favoriserait une meilleure ambiance au sein des véhicules. La ville de Dinan souligne ainsi que « *les personnels apprécient*

¹ Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque (AGUR), Association VIGS, Observatoire des villes du 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.

² Réponse au questionnaire de la mission.

³ Agglomération du Niortais, Retours d'expériences sur la gratuité totale des transports publics, mars 2019.

l'effet sécurité lié à la gratuité : pas d'argent à transporter, pas d'acte malveillant, pas de vente à réaliser, ni de rendu de monnaie. La gratuité favorise aussi une meilleure ambiance dans les véhicules car rien n'est demandé au passager ».

Si la mise en place de la gratuité est susceptible de susciter des craintes en amont au sein du personnel, il semble toutefois que la gratuité soit facteur d'apaisement dans les transports publics. D'après Jean-Louis Sagot-Duvaurox, du fait que les tensions sont habituellement liées au contrôle, la gratuité, en mettant un terme au contrôle, permet une baisse importante des dégradations et des incivilités. Selon Maxime Huré, « *les incivilités ont diminué à Châteauroux, Aubagne et Dunkerque [...] L'une de nos hypothèses est que le nombre de dégradations a diminué car il y a plus de monde dans les transports et donc un meilleur contrôle social* ».

À Dunkerque, selon le gestionnaire du réseau, le coût de réfection des sièges a été divisé par deux.

Enfin, l'effet direct de la gratuité du réseau de transport sur la perception de sa qualité par les habitants est, là encore, difficile à mesurer. La gratuité est en effet bien souvent pensée comme un outil au service d'un projet global et couplée à d'autres initiatives, comme l'amélioration de l'offre ou encore la mise en œuvre de grands projets urbains. À Dunkerque, la mise en place de la gratuité est allée de pair avec une réorganisation et une amélioration de l'offre. Ainsi à Dunkerque, avant la mise en œuvre de la gratuité, 60 000 habitants se situaient à proximité d'une ligne à 10 minutes de fréquence contre 120 000 avec la nouvelle offre du réseau. Plus que la simple amélioration de l'offre de transports, la gratuité a accompagné la redynamisation du centre-ville. À Vitré, elle a été mise en œuvre en parallèle du renouvellement ancien et du réinvestissement du parc ancien.

Au total, la gratuité est susceptible d'avoir un impact social important, à la fois en termes d'accès à la mobilité des plus démunis, mais également s'agissant de la perception de la qualité de l'offre de transports. Cet impact est toutefois difficilement mesurable car la gratuité n'est jamais pensée isolément, mais en parallèle d'un projet plus global.

3. Un impact environnemental encore mal mesuré

L'impact environnemental de la gratuité des transports publics devrait pouvoir être mesuré en termes de réduction de la circulation automobile et plus particulièrement de la congestion. En second lieu, il en résulte une réduction de la pollution atmosphérique (et sonore). Mais, faute de données et de recul suffisants, il est encore difficile de mesurer un impact incontestable et durable.

a) Un report modal difficile à mesurer

Dans l'idéal, la mise en place de la gratuité des transports collectifs devrait avoir deux effets bénéfiques : permettre à des personnes isolées d'accéder à la mobilité et conduire des automobilistes à abandonner leur véhicule, au moins pour une partie de leurs trajets, au profit de l'offre de transports collectifs. Certains commentateurs estiment qu'elle a pour conséquence que des piétons abandonneraient la marche et des cyclistes laisseraient leur vélo au garage. Les seules études disponibles, qui concernent Châteauroux et Dunkerque, montrent le contraire : dans l'état des retours que nous avons, cette idée d'un report modal depuis le vélo ou la marche n'est pas vérifiée et c'est tout l'intérêt d'avoir un observatoire qui permette de mieux appréhender cette notion.

À Grenoble, parallèlement au développement des tarifs spéciaux et à l'augmentation du nombre des voyageurs, la part du vélo a explosé. L'utilisation de la voiture réduit la marche et le vélo. Favoriser le transport en commun, c'est justement privilégier la multi-modalité marche-vélo-transport en commun.

Mais, si le caractère relatif de la congestion enregistrée dans les villes - petites ou moyennes - qui la pratiquent demeure, la diminution du recours à la voiture devrait rester l'effet principal de la gratuité. Elle devrait être d'autant plus élevée que la voiture reste le mode principal de déplacement. Dans une note de février 2019, l'Insee soulignait ainsi que sept salariés sur dix vont travailler en voiture, les transports en commun la supplantant seulement à Paris et dans la petite couronne ainsi qu'à Lyon¹. Hormis ces deux cas, dans toutes les aires urbaines de plus de 400 000 habitants, la part de la voiture au sens large (voiture, camion et fourgonnette) dépasse celle des transports en commun : elles atteignent respectivement 39 % et 29,7 % à Grenoble (la moins motorisée) à 83,7 % et 5,7 % à Liévin (la plus motorisée). De son côté, la part de la marche à pied comme mode de déplacement principal domicile-travail des salariés de ces aires urbaines varie de 20 % à Nancy à 5 % à Hénin-Beaumont.

Ces chiffres ne peuvent être extrapolés puisqu'ils ne prennent pas en compte les déplacements des non-salariés ainsi que l'ensemble des déplacements de week-end. Ils illustrent néanmoins une réalité : si report modal au bénéfice des transports publics gratuits il devait y avoir, celui-ci devrait en priorité viser les déplacements en voiture... tout en évitant que les quelques marcheurs et cyclistes actuels les empruntent (et encore moins lorsqu'ils sont nombreux).

C'est ce qu'illustrent peu ou prou les premiers résultats de l'évaluation menée à Dunkerque : 48 % du report modal serait imputable à des personnes ayant abandonné leur voiture, ce qui ne saurait étonner avec une part du vélo réduite à 2 % des déplacements. 10 % des personnes

¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3714237>

interrogées déclarent même s'être débarrassées de leur voiture ou avoir renoncé à acheter un véhicule ! Ces chiffres sont néanmoins fortement relativisés par les auteurs même de l'évaluation : Les Premiers résultats de l'étude sur les effets du nouveau réseau de transport gratuit sur le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque, publiés en mai 2019, 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* ». Mais l'étude précise immédiatement que « *Cette mesure concerne les zones centrales de l'agglomération de Dunkerque¹, zones bien desservies par le nouveau réseau de bus. Cette mesure ne peut donc pas être généralisée à l'ensemble de l'agglomération, notamment dans les zones les moins bien desservies par les transports collectifs* »².

L'étude explique par ailleurs que « *le bus gratuit n'a pas d'effet significatif sur la pratique du vélo, fortement tournée 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, et une baisse pour des personnes autrefois limitées dans leur accès aux bus. La tendance générale montre plutôt un accroissement de la marche depuis la mise en gratuité du nouveau réseau de transport collectif* ». Cette tendance générale est la résultante de la comparaison entre les usagers qui déclarent « *marcher plus souvent* » (20 %) et ceux qui déclarent marcher « *moins souvent* » qu'avant (13 %), les premiers étant soit des personnes qui se déplacent plus de façon générale, soit d'anciens automobilistes qui se rendent à l'arrêt de bus à pied. Parmi les seconds, l'étude relève « *une très grande diversité de cas* », citant notamment « *certains lycées qui considèrent la marche comme une contrainte et profitent de la gratuité et de la fréquence des bus pour réaliser de courts trajets en bus* ». Compte tenu de son champ, elle ne s'attache évidemment pas à mesurer l'impact sanitaire de ces changements, par exemple au regard de la recommandation formulée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'accomplir plus de 10 000 pas par jour.

Beaucoup d'observateurs, y compris lors des auditions menées par la mission, ont néanmoins estimé que la gratuité des transports consiste avant tout à remplir les bus de piétons et de cyclistes. Un tel risque n'apparaît visiblement pas en passe de se réaliser à Dunkerque ; il paraît en revanche avéré à Paris où la part combinée de la marche à pied (9,3 %) et des deux-roues (7,7 %) dépasse celle de la voiture.

D'une manière structurelle, lors d'une table ronde organisée par la mission, Frédéric Héran, économiste urbaniste, maître de conférences à l'université de Lille, jugeait très faible l'impact sur les automobilistes : « *Le report modal de la voiture vers les transports publics n'est que de 1 à 2 %. En revanche, il est de 2 à 4 % des piétons et de 5 à 7 % des cyclistes. On en est estomaqué : les deux modes les plus inclusifs, les moins coûteux pour la collectivité*

¹ Souligné par les auteurs de l'étude.

² Id.

comme pour les particuliers, les plus respectueux de l'environnement, les plus actifs, voient leur part réduite par la gratuité des transports publics »¹.

En cohérence avec ces chiffres, le rapport commandé à l'initiative du Conseil de la Métropole Aix-Marseille-Provence sur l'éventuelle mise en place de la gratuité totale des transports, a conclu que les automobilistes ne délaisseraient « *pas vraiment* » leur voiture pour les transports en commun. La mesure ne réduirait la part de la voiture que de 2 %.

Au-delà du caractère regrettable de l'éventuelle « captation de piétons et de cyclistes » en termes de santé publique, ceci démontre que beaucoup est question d'évaluation : **selon que l'on raisonne en variation globale des parts modales ou en variation de chacune d'entre elles, on obtient des chiffres totalement différents quant à l'impact du passage à la gratuité des transports publics. Un nombre donné de passagers supplémentaires dans le bus ne représente qu'une très faible diminution de la part modale de la voiture, mode de transport prépondérant dans la plupart des agglomérations, mais une baisse plus importante de la part modale - très modeste - du vélo.**

Mais, mesurée en proportions, la gratuité totale n'aboutit qu'à marginalement diminuer la part modale de la voiture, alors qu'elle réduit sensiblement celle de la marche et fait chuter celle du vélo.

Insister sur la réduction regrettable de la part modale du vélo et de la marche à pied ou se satisfaire d'une réduction même modeste du nombre des automobilistes est affaire de perception personnelle. En 2004 déjà, Yves Duhamel qualifiait cet effet secondaire de comportement irrationnel, générateur d'une « *mobilité inutile* » (ou plutôt inadéquate ou « *mésusage* » pourrait-on dire puisque ce n'est pas la mobilité en soi qui est inutile mais son mode d'exercice). Cet effet condamne-t-il pour autant la gratuité totale des transports ? Rien n'est moins sûr, d'autant que toute réduction de la congestion automobile est bonne à prendre.

Au demeurant, l'évaluation de l'évolution des parts modales doit nécessairement s'apprécier dans la durée, car les décisions individuelles concernant l'automobile s'inscrivent dans le long terme : là où un tel choix est possible, on ne renonce pas à la voiture, qui représente un achat important, du jour au lendemain, mais plutôt à l'utiliser aussi souvent qu'auparavant, voire à acquérir un second véhicule. Il sera à cet égard intéressant de disposer d'éléments chiffrés sur le report modal depuis la voiture cinq ans après la mise en œuvre de la gratuité à Dunkerque par exemple.

Recommandation : dépassionner un débat qui souffre trop souvent de positions de principe et d'idées préconçues
--

¹ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190506/mi_gratuite.html

b) *Un impact écologique difficile à évaluer*

Quasiment absente des préoccupations publiques pendant les décennies où il fallait « *adapter la ville à la voiture* », la lutte contre la pollution atmosphérique et dans une moindre mesure sonore constitue désormais une préoccupation majeure. Il s'agit d'enjeux de santé publique et par ricochet d'enjeux financiers.

De l'avis général, il est devenu urgent de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour diminuer les pics de pollution¹. Quel est, dès lors, l'impact de la gratuité des transports en commun sur leur fréquentation et la diminution parallèle de la circulation automobile ?

Il existe peu de données disponibles à ce sujet car les occurrences de gratuité des transports liées à une pollution particulièrement sévère sont encore peu nombreuses.

Sur un plan général si l'on en croit Céline Delysse, directrice adjointe de la communication d'Airparif², citée par France Info le 2 juillet dernier, « *la réduction du trafic peut donner lieu à 50 % d'émissions en moins lorsqu'on réduit le trafic ne serait-ce que de 24 % des véhicules les plus polluants* ». ³

La question à se poser consiste donc à savoir si la gratuité des transports peut contribuer à la réalisation de cet objectif.

Mise en œuvre le **14 mars 2014**, la **gratuité** des transports collectifs **en Ile-de-France aurait eu un impact mitigé** : très forte hausse des locations de courte durée de Vélib' et légère hausse de la fréquentation du métro, de toute façon difficile à établir car, comme l'indiqua alors la RATP « *Puisqu'il n'y a plus de ticket à valider, nous n'avons aucun moyen de chiffrer la hausse de fréquentation* ».

À **Tours**, lors du même épisode de pollution, la gratuité des transports - bus et tramway - semble **avoir davantage contribué à l'amélioration de la qualité de l'air**. Tout en restant prudent sur l'interprétation des chiffres, France bleu titrait : « *Pollution : 30 % d'usagers en plus pour les bus et tramway avec la gratuité* ».

¹ Les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour l'ozone sont de 100 µg/m³ en moyenne sur huit heures, le seuil d'information à partir duquel on parle d'épisode de pollution s'élevant à 180 µg/m³ par heure (l'ozone n'est pas directement rejeté par les voitures, mais se crée à partir de réactions chimiques entre des polluants émis par les pots d'échappement et des composés volatils, sous l'effet du rayonnement solaire).

² Nom usuel de l'association interdépartementale pour la gestion du réseau automatique de surveillance de la pollution atmosphérique et d'alerte en région d'Île-de-France, qui regroupe quatre collègues (État, collectivités territoriales, acteurs économiques, milieu associatif et personnalités qualifiées) et qui a pour mission de contribuer à la protection de l'environnement dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique en Île-de-France.

³ <https://www.airparif.asso.fr/etat-air/bilan-annuel>

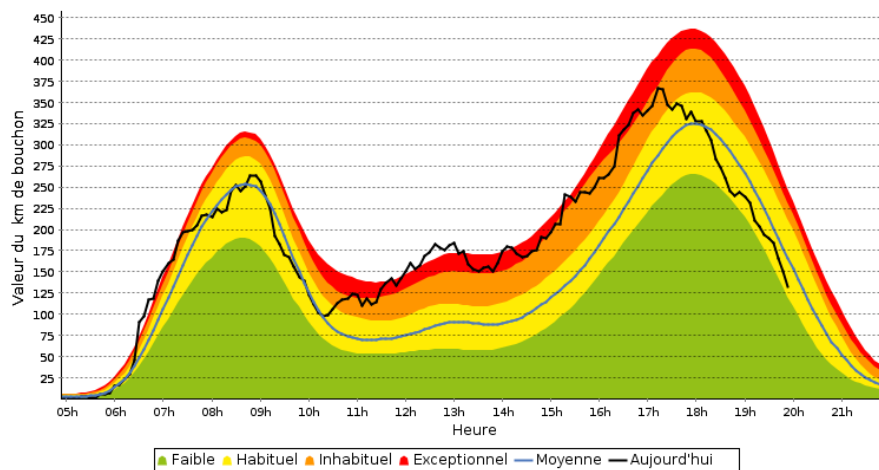
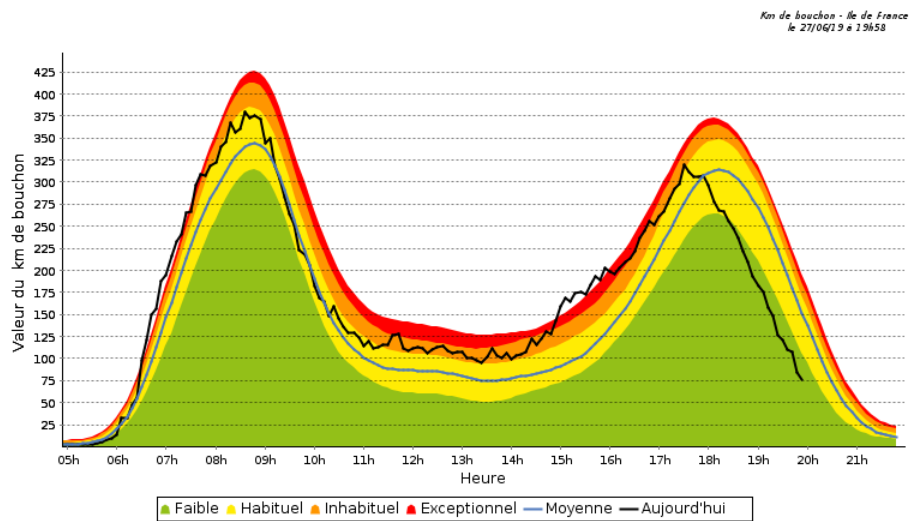
Une étude du STIF datant de **décembre 2016** estimait que la gratuité avait eu **peu d'impact en termes de fréquentation**. Selon les relevés effectués entre les 6 et 9 décembre 2016, le trafic aurait augmenté de 5 % en moyenne sur les réseaux de bus, métros et transiliens durant cette période. Il en était de même, selon la SNCF, pour le RER, à l'exception de la ligne B, affectée par des problèmes techniques. Durant la même période, la RATP n'avait enregistré aucune hausse significative de la fréquentation de la ligne A du RER qui en dépend. Le comptage automatique des lignes de métro 2, 5 et 9 montrait une hausse de la fréquentation de 3 à 12 % selon les jours. Au total, le STIF soulignait le coût élevé de la mesure et réclamait des « options plus efficaces ».

Compte tenu du coût de la gratuité totale des transports publics en Île-de-France, soit 4 millions d'euros par jour, la majorité parvenue au pouvoir en 2015 a décidé que ceux-ci ne seraient plus en accès libre les jours de pollution. En revanche, le STIF met à disposition des voyageurs un ticket au tarif unique de 3,80 euros valable toute la journée sur l'ensemble du réseau. Cette réduction a-t-elle pour autant un impact sur le trafic routier ?

Elle permet cependant, et c'est encore plus vrai pour la gratuité, de mettre en place et de mieux faire accepter une politique plus « répressive » en contrepartie sur les véhicules polluants.

Outre qu'il ne permet pas d'isoler la part imputable au seul aménagement du prix des transports collectifs en Île-de-France, puisque les véhicules les plus polluants étaient interdits de circuler dans le cadre de la circulation différenciée, **l'épisode de pollution enregistré fin juin 2019 a apporté une nouvelle illustration de la difficulté à disposer de données chiffrées irréfutables**. Le 26 juin au soir, le journal *Le Parisien* s'interrogeait ainsi : « *Circulation différenciée en Île-de-France : pourquoi y a-t-il eu autant de bouchons ?* » et, par conséquent, « *atteint-elle son but de réduire le trafic automobile ?* ». S'appuyant sur l'évolution du cumul d'embouteillages, resté « *bien au-delà de la moyenne pour un jour de semaine* », le journal estimait que « *rien n'est moins sûr* ». Il formulait également plusieurs hypothèses pour expliquer ce manque d'effet de l'interdiction faite aux véhicules les plus polluants de circuler dans le périmètre intérieur de l'A86 : information tardive, décision de braver l'interdiction, transfert d'une partie du trafic de certains axes vers d'autres afin d'éviter les embouteillages, contribuant ainsi à créer des bouchons ailleurs.

Une analyse empirique des données relevées par Sytadin, qui mesure l'état du trafic en temps réel en Ile-de-France, au cours des deux jours suivants, montre essentiellement un lissage des bouchons par rapport à l'ordinaire, notamment le soir ainsi qu'un niveau anormalement élevé aux heures creuses du début d'après-midi.



Source : Sytadin

4. Des obstacles juridiques et fiscaux qui compliquent sa mise en œuvre

a) Une incertitude juridique ?

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

Serge Pugeault, professeur agrégé de droit public à l'Université de Reims, Directeur du Centre de recherche droit et territoire a adressé une contribution écrite à ce sujet à la présidente de la mission. Il y explique que « la gratuité ne fait pas partie des principes qui régissent le fonctionnement du service public, ce n'est pas un principe général du droit et à chaque fois que ce

principe a été invoqué devant lui, il a été rejeté par la juge administratif ». Il ajoute que « la gratuité du service public n'existe que lorsqu'elle est prévue par un texte, soit constitutionnel [...], soit législatif [...]. La gratuité s'impose également lorsque la création du service public est obligatoire pour la personne publique, et que ce service n'a pas de véritable usager [...] par exemple les services qui exercent une activité de police, de secours, la justice, la défense ».

Ce principe général ne fait pas obstacle à ce que des usagers bénéficient de la gratuité. Mais cette gratuité, d'ailleurs prévue dans la loi (article L. 1113-1 du code des transports) pour les plus démunis, est réservée à des usagers particuliers, justifiée par certains événements, limitée à certains créneaux horaires ou lignes du réseau. La loi ne fait donc pas obstacle à la tarification solidaire, bien au contraire. Mais, « *instaurer la gratuité de l'usage des transports publics, c'est-à-dire faire reposer son financement uniquement sur des ressources fiscales, c'est changer la nature du service public en contradiction avec la loi. [Dès lors], rendre possible la gratuité du service public des transports impose de modifier la loi* » estime le professeur Pugeault, sans que personne n'ait songé jusqu'à présent ni à contester l'instauration de la gratuité totale ni à modifier en ce sens le code des transports, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités.

Lors de l'audition de Keolis, son directeur exécutif France, Frédéric Baverez, souligna par ailleurs qu'en termes de gestion « *sur le plan de l'exploitation proprement dite, pour toute la partie production du service, [la gratuité totale] ne change rien. Là où cela aurait pu avoir une incidence, c'est sur le schéma contractuel. En France, nous avons traditionnellement recours à des délégations de service public, dans lesquelles on porte le risque sur les charges de fonctionnement et le risque sur les recettes. Et quand il n'y a pas de recettes, en principe, en respectant la doctrine du Conseil d'État, il n'est pas possible d'avoir une délégation de service public* »¹.

b) Les entreprises de transport : une nette préférence pour la tarification solidaire

La mission a entendu conjointement la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), l'Union des Transports publics et ferroviaires (UTP) et, par ailleurs, les représentants de Keolis et de Transdev Group.

Intervenant lors de la table ronde qui réunissait également la FNTV et l'UTP, Guy Le Bras, au nom du GART, avait rappelé d'emblée que « *la politique tarifaire est une politique très importante d'attractivité des réseaux ; il existe des réseaux qui ont fait le choix de passer à la gratuité, et d'autres se posent la question de leur emboîter le pas... mais il ne suffit pas de se lever un matin et de décider de la gratuité pour qu'un tel choix soit forcément pertinent et efficace* »².

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc2>

² <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc2>

La FNTV, par la voix de son président Jean-Sébastien Barrault, a très clairement indiqué que *« les transporteurs ne sont pas favorables à la gratuité totale ; ils préfèrent la mise en place d'une tarification solidaire spécifique. Il ne nous paraît pas opportun de consacrer des moyens importants au financement de la gratuité, alors que le défi de la transition énergétique appelle des investissements colossaux en matière de véhicules propres »*. Par ailleurs, pour la FNTV, la gratuité *« désorganise profondément les services assurés par les opérateurs. En cas de gratuité dans les réseaux interurbains ou scolaires, 15 à 20 % des titres de transport sont dits « de confort », pris au cas où, ce qui rend extrêmement compliqué l'ajustement de l'offre à la demande : si l'on s'appuie sur le nombre de cartes délivrées, les véhicules circulent à vide ; si l'on procède selon des estimations, il arrive que des passagers voyagent debout. Tous les transporteurs le disent, il est très difficile d'établir le bon niveau d'offre sur un réseau gratuit »*¹.

Au nom de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), son délégué général, Claude Faucher, a exprimé une position très similaire : *« l'UTP est opposée à la gratuité totale ; elle est favorable à la tarification dite solidaire, illustrant le principe cher au Conseil national 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 ». Il concluait que *« la gratuité totale ne nous semble donc pas être la bonne réponse à de bonnes questions. L'attractivité des transports et le taux de report modal est élevé dans certaines villes dont les tarifs ont évolué avec l'offre. C'est la qualité de l'offre qui conduit au report modal que chacun appelle de ses vœux, dans une logique de complémentarité »*.

Entendu par ailleurs, Transdev Group a d'abord rappelé que *« la gratuité dont nous parlons n'est pas celle des transports, mais de l'usage des transports »*. Édouard Hénaut, son directeur général France, résumait ainsi la mobilité de demain *« plus de services, plus d'investissement et donc des budgets plus importants assumés par les collectivités avec un versement transport qui atteint souvent le plafond légal »*². Dans un tel contexte, Transdev Group a, lui aussi, fait clairement le choix de la tarification solidaire car *« la gratuité totale pur tous et partout en France, contrairement à une gratuité ciblée, déjà existante et qui peut être amplifiée, peut créer un déséquilibre supplémentaire entre les besoins à financer et les ressources dont disposeront les collectivités »*.

Keolis s'est inscrit 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 »*. Abordant la gratuité comme acte de justice sociale, Frédéric Baverez, directeur exécutif France, estimait que *« le transport public est, en soi, un élément d'équité. En effet, c'est un service public onéreux, financé en grande partie par les collectivités, et qui est accessible à tous à un prix raisonnable [...] En*

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc2>

² Édouard Hénaut a notamment mentionné l'électromobilité ainsi que les véhicules à hydrogène.

tant qu'opérateur, nous considérons que la gratuité revient à se priver de recettes, et donc à pénaliser ceux qui ont peu de moyens ».

c) Une fiscalité pénalisante

Sur le plan fiscal, le régime de la TVA applicable aux transports publics gratuits est une vraie difficulté dès lors que l'AOM n'exerce pas la compétence en régie. Cette question a été évoquée lors des travaux de la mission tant par des élus que d'autres intervenants, telle la FNTV (« *la récupération de la TVA par les collectivités locales n'est-elle pas compromise ?* »)¹ ou l'UTP.

En 2006 déjà, cet obstacle avait fait l'objet d'une question écrite d'un sénateur, la réponse du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi renvoyant à une « *analyse au cas par cas* ».

**Question écrite n° 05390 de M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes - UMP)
publiée dans le JO Sénat du 21/08/2008 - page 1608**

M. Pierre Bernard-Reymond attire l'attention de M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sur l'application de l'instruction ministérielle 3 D - 1 - 06 n° 15 du 27 janvier 2006 qui tire les conséquences de l'arrêt rendu le 6 octobre 2005 par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) dans l'affaire C-243/03 « Commission c/France ».

Dans la part I, paragraphe B - Étendue du droit à déduction, l'instruction administrative précise que « en d'autres termes, est sans incidence sur son droit à déduction la circonstance qu'un assujetti qui ne réalise que des opérations ouvrant droit à déduction finance tout ou partie de ses dépenses grevées de TVA par voie de subventions, dès lors que celles-ci ne constituent ni la contrepartie d'une opération imposable, ni le complément du prix d'une telle opération (subventions d'équipement, de fonctionnement, d'équilibre...) ».

Les collectivités locales qui exploitent leur activité de transport public de voyageurs sous un statut de régie à simple autonomie financière (simple budget annexe) et qui ont mis en place, avant l'instauration de ce texte, un système de gratuité dans une perspective de développement durable s'interrogent sur la portée de ce texte.

En effet, à partir du moment où le versement de transport et les virements financiers ne sont plus imposables à la TVA, les services fiscaux considèrent que ces collectivités locales n'exercent plus une activité économique au sens de la TVA les privant ainsi de toute possibilité d'exercer leur droit à déduction. Or, il apparaît possible, sur le fondement de l'instruction précitée, de considérer que ces collectivités locales ont toujours une activité assujettie ouvrant intégralement droit à déduction à la TVA dès lors qu'elles continuent à percevoir des recettes commerciales imposables (revenus de publicité, facturation de prestations de transports occasionnels...) et qu'une partie de leurs dépenses grevées de TVA est financée par des subventions émanant du département, de la région ou de l'État qui ne sont ni la contrepartie d'une opération imposable, ni le complément de prix d'une telle opération.

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc2>

Les collectivités locales qui ont instauré la gratuité et qui exploitent leur activité de transports publics de voyageurs sous la forme de régies à simple autonomie financière se trouvent pénalisées par rapport à celles qui exploitent en EPIC ou sous la forme de délégation de services publics.

Il souhaiterait donc qu'au regard de la TVA soit rétablie l'égalité de traitement de ces collectivités locales dans un sens favorable aux régies non dotées de la personnalité morale.

**Réponse du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
publiée dans le JO Sénat du 07/05/2009 - page 1124**

Il résulte des principes communautaires régissant la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) que sont, notamment, assujetties à cette taxe les personnes qui exercent une activité économique de producteur, de commerçant ou de prestataire de services. Les livraisons de biens et les prestations de services effectuées dans ce cadre sont soumises à la TVA lorsqu'elles sont réalisées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel. En revanche, lorsqu'une personne exerce une activité pour laquelle il n'existe aucun lien direct entre l'avantage procuré au bénéficiaire et une quelconque rémunération, cette personne ne s'inscrit pas dans le cadre de l'exercice d'une activité économique effectuée à titre onéreux, de sorte qu'une telle activité est située hors du champ d'application de la TVA. Ainsi, il en va de la situation de l'exploitant d'un service de transport public de voyageurs pour lequel la gratuité a été instaurée ou qui ne perçoit au titre de ses prestations qu'une contrepartie purement symbolique.

Ce faisant, une collectivité locale qui, dans de telles conditions, exploiterait directement ce service sous la forme d'une régie dotée de la simple autonomie financière ne saurait être qualifiée d'assujettie à la TVA à ce titre, et par conséquent, ne serait pas fondée à exercer le droit à la déduction de la TVA ayant grevé les dépenses supportées pour la fourniture de ce service (code général des impôts, article 271). Par ailleurs, s'agissant des subventions, celles-ci ne doivent être soumises à la taxe que lorsqu'elles s'analysent soit comme la contrepartie d'une livraison de biens ou d'une prestation de services individualisée rendue au profit de la partie versante, soit comme le complément de prix de telles opérations. Les sommes versées pour compléter le prix réclamé au public constituent des subventions complément de prix, dont les conditions d'attribution permettent d'établir, sans ambiguïté, l'existence d'un lien direct entre la subvention et les prix pratiqués par leur bénéficiaire et dont le principe du versement existe avant l'intervention du fait générateur de l'opération dont elles constituent une partie du prix. L'instruction administrative, publiée au Bulletin officiel des impôts (BOI) le 16 juin 2006 sous la référence 3 A-7-06, a précisé les contours de la notion de « subvention complément de prix » afin de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. S'agissant de la situation des services de transport public de voyageurs, il ressort du point 13 de cette instruction, que ne constituent pas des subventions directement liées au prix d'opérations imposables les subventions dites de « fonctionnement » qui couvrent exclusivement une partie des frais d'exploitation d'un organisme, les subventions dites « d'équilibre » allouées afin de compenser a posteriori un déficit d'exploitation, « le versement de transport » lorsqu'il est perçu par une collectivité locale qui exploite en régie directe son service de transport public de voyageurs ou encore, les virements financiers internes. Toutefois, il est fait observer qu'en tout état de cause, la réponse à la question de la taxation ou non des subventions résulte, à la lumière de ces principes, d'une analyse au cas par cas des circonstances de fait et de droit dans lesquelles elles sont octroyées. Enfin, il est précisé que dans l'hypothèse d'une collectivité locale qui exploite directement un service de transport public de voyageurs sous la forme d'une régie dotée de la simple autonomie financière, cette collectivité locale est en tout état de cause non soumise à la taxe sur les salaires.

Par ailleurs, le taux de la TVA applicable aux transports de voyageurs a été, en deux étapes, porté de 5,5 % à 10 %.

Retourner à 5,5 % permettrait donc d'améliorer la situation des AOM et, par conséquent, de financer par exemple des tarifs solidaires encore plus adaptés.

Recommandation : revenir à un taux de TVA de 5,5 % pour les transports de voyageurs

II. LA GRATUITÉ TOTALE : UNE SOLUTION DIFFICILE À METTRE EN OEUVRE DANS LES MÉTROPOLIS DOTÉES DE MODES DE TRANSPORTS LOURDS

Si la gratuité des transports collectifs a jusqu'ici été mise en place à l'échelle d'agglomérations de taille limitée, **la question mérite assurément d'être étudiée également sans *a priori* pour de grandes aires urbaines.**

Les différentes études menées à ce jour tendent toutefois à montrer que **la gratuité totale demeure pour l'heure difficilement envisageable dans les métropoles dotées de modes de transports lourds** tels que les trains, les RER, les métros voire les tramways.

A. UN OBJECTIF QUI SEMBLE AUJOURD'HUI HORS DE PORTÉE À PARIS ET EN ÎLE-DE-FRANCE DANS LE CONTEXTE ACTUEL

La gratuité des transports collectifs étant devenue **une question particulièrement prégnante dans le débat public**, la maire de Paris Anne Hidalgo a décidé de confier une mission à trois de ses adjoints pour étudier sa faisabilité à l'échelle de la capitale française.

Cette mission a donné lieu à la remise, en janvier 2019, d'un rapport intitulé « **Pour un big bang de la tarification des transports dans le Grand Paris** », qu'est venu présenter devant la mission Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public¹.

Simultanément, un autre rapport sur « **La gratuité des transports publics en Île-de-France** » avait été commandé par Valérie Pécresse, présidente du conseil régional d'Île-de-France et présidente d'Île-de-France Mobilités (ex-STIF) à un groupe d'experts présidé par Jacques Rapoport, ancien Président de SNCF Réseau. Celui-ci est également venu présenter ce rapport, remis en octobre 2018, devant la mission en compagnie de Grégoire Marlot, co-rapporteur².

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190617/migt.html#toc4>

² http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190513/mi_gratuite.html#toc2

Enfin, la mission a entendu des représentants de la RATP, de SNCF Mobilités et d'Île-de-France Mobilités.

Ces différents interlocuteurs ont mis en lumière **les difficultés pour l'heure difficilement surmontables** qu'occasionnerait la mise en place de la gratuité totale des transports collectifs à Paris et en Île-de-France. Par ailleurs, le rapport du LIEPP déjà cité relève la « *conjecture sur les effets probables de la mise en gratuité des transports en commun à Paris* »¹.

1. Une difficulté pour appréhender le report du trafic automobile

Dans le cadre de la préparation du rapport du groupe d'experts sur la gratuité des transports publics en Île-de-France (« rapport Rapoport »), des simulations ont été réalisées² pour tenter de calculer **le nombre de déplacements susceptibles d'être transférés vers les transports collectifs en cas de mise en place de la gratuité totale.**

Ces simulations prenaient pour base **les 41 millions de déplacements effectués chaque jour ouvré** par les Franciliens en 2010, dont environ **16,5 millions effectués en voiture, 16,5 millions effectués à pied et 10 millions effectués en transports collectifs.** À noter que Paris *intra-muros* présente de fortes spécificités, puisque **60 % des déplacements y sont effectués à pied et 17 % seulement en voiture** (64 % des ménages parisiens n'ont pas d'automobile).

Ces chiffres de déplacements ont ensuite été **extrapolés à l'horizon 2030**, qui correspond à la mise en service des dernières lignes du futur Grand Paris Express, pour tenir compte de l'ensemble de l'offre de transports collectifs qui sera proposée à cette date.

Les simulations tendent à montrer qu'en cas de mise en place de la gratuité totale, **3 millions de déplacements seraient susceptibles d'être transférés vers les transports collectifs sans perte de temps**, ce qui représenterait **1,5 million de voyageurs supplémentaires.** Si la **hausse du nombre de déplacements en transports collectifs serait de 36 %**, celle des voyageurs-kilomètres serait nettement plus limitée, puisqu'elle ne serait **que de 6 %**, ce qui signifie que le report concernerait avant tout **des trajets courts.**

Sur **les 3 millions de déplacements transférés, 75 %** correspondraient à **des déplacements effectués à pied auparavant et 21 % à des déplacements réalisés en voiture.** **52 % de la hausse des flux de voyageurs proviendraient d'anciens déplacements automobiles et 41 % seraient dus à d'anciens piétons.**

¹ <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5mq2s8mv9l9228rf1rhsu48492/resources/gratuite-final.pdf>

² Grâce aux outils mis au point par Île-de-France Mobilités, la RATP et la DRIEA.

Au total, la gratuité totale des transports **collectifs permettrait de diminuer le trafic automobile en Île-de-France de 2 %**, contribuant ainsi à réduire la congestion automobile et la pollution atmosphérique.

Dans un scénario alternatif, qui verrait les nouveaux usagers des transports attirés par la gratuité accepter des pertes de temps de 15 minutes par rapport à leurs trajets antérieurs, **4 millions de trajets pourraient être transférés vers les transports collectifs, soit 2,3 millions de passagers supplémentaires et 48 % de déplacements en plus** à transporter. La hausse des voyageurs-kilomètres serait de 10 % et porterait donc également sur des trajets courts. Le report modal concernerait **60 % des piétons et 35 % des automobilistes**. Le trafic automobile **diminuerait de 5 %**.

Comment expliquer ces résultats ?

En étudiant la carte de ces déplacements dans la région capitale, un premier constat s'impose : à l'heure actuelle, **90 % des déplacements effectués en voiture ne pourraient être reportés vers les transports collectifs sans perte de temps** (40 % sont reportables avec une perte de temps de 15 minutes) et **25 % des déplacements effectués en voiture ne peuvent l'être via les transports en commun**, faute d'offre disponible.

De fait, comme le soulignait devant la mission Pierre Messulam, directeur général adjoint à la direction générale Transilien de SNCF Mobilités, « *un certain nombre de déplacements sont très compliqués si on ne prend pas la voiture ; les transports en commun, notamment les transports lourds, n'ont pas un maillage territorial suffisant pour couvrir l'ensemble des besoins de mobilité. Le signal prix ne suffit donc pas à changer les comportements, parce qu'il y a d'autres déterminants relevant des conditions de mobilités* », en premier lieu **le temps de transport mais également le confort**.

Si la gratuité des transports en commun constituerait une incitation forte, il n'est donc pas certain qu'elle serait suffisante pour pousser la majorité des automobilistes franciliens à utiliser les transports en commun, sachant que 90 % d'entre eux verraient leur temps de transport s'allonger et qu'un afflux de voyageurs sur des lignes déjà encombrées pourrait dégrader davantage les conditions de voyage (voir *infra*).

En ce qui concerne les modes actifs, le rapport de Jacques Rapoport indique que les deux tiers des déplacements effectués à pied, en particulier à Paris, pourraient être réalisés plus rapidement en transports en commun.

Une partie de ces déplacements, parfois effectués à pied ou à vélo dans le but de réaliser des économies, seraient **probablement réalisés en transport en commun en cas de mise en place de la gratuité totale** : dans les deux scénarios analysés par Île-de-France Mobilités, on constate en effet qu'entre **60 % et 75 % des nouveaux déplacements effectués viendraient remplacer des déplacements précédemment effectués à pied**.

Obtenir un tel report modal serait contreproductif, la marche et la pratique du vélo ayant au contraire vocation à être encouragées en raison de **leur impact positif sur la santé et de leur caractère non polluant**.

2. Des lignes déjà saturées et qui auraient de grandes difficultés à accueillir un report de trafic massif, même à l'horizon 2030

Lors de leurs auditions respectives¹, les responsables de la RATP et de SNCF Mobilités ont insisté sur **les très grandes difficultés qu'auraient leurs réseaux à accueillir l'afflux de passagers supplémentaires qu'engendrerait la mise en place de la gratuité totale des transports collectifs**.

De fait, la situation des transports en commun franciliens **est d'ores et déjà tendue en raison d'une fréquentation très importante**. Rappelons qu'avant le lancement du projet Grand Paris Express, les transports collectifs franciliens avaient fait l'objet de sous-investissements chroniques durant plusieurs décennies. L'explosion démographique de la région capitale n'avait pas du tout été envisagée, ce qui explique grandement la situation actuelle.

Comme le soulignait Nathalie Melin, chargée d'études développement à la RATP, lors de son audition, **huit lignes de métro sont actuellement en situation de saturation**, les lignes 9 et 13 connaissant même **des taux de charge supérieurs à 100 %**. En outre, de nombreux tronçons des lignes A et B du RER, qui transportent respectivement **1,2 million et 800 000 passagers par jour**, sont confrontés à **des situations critiques aux heures de pointe**. Ces tensions s'expliquent aisément : entre 2000 et 2010, **l'offre proposée aux Franciliens n'a augmenté que de 13 %** quand la demande augmentait de 22 %.

Or, comme le soulignent les chercheurs du LIEPP, le confort du trajet constitue un « critère-clé ». De fait, *« les effets de la saturation sont particulièrement coûteux pour les passagers des transports en commun. De même 'ils trouvent coûteux de passer du temps dans les transports, et qu'ils apprécient un service fiable, ils sont fortement avers au fait de voyager dans des wagons ou dans des bus saturés »*².

Si la hausse du nombre de voyageurs va se poursuivre en raison du dynamisme de la démographie francilienne, **la situation devrait en principe s'améliorer dans la décennie à venir avec la mise en place d'une offre nouvelle** (prolongement de la ligne 14, lignes du Grand Paris Express, mise en service de matériels roulants à deux niveaux sur les lignes de RER, etc.) censée **décharger les lignes existantes et apporter plus de confort aux passagers**.

¹ http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190520/mi_gratuite.html#toc4

² <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5mq2s8mv9l9228rf1rhsu48492/resources/gratuite-final.pdf>

Cette évolution serait compromise en cas de mise en place de la gratuité totale puisque **entre 1,5 et 2,3 millions de passagers supplémentaires seraient susceptibles d'utiliser les transports collectifs** (voir *supra*).

De fait, l'usage des réseaux gérés par la seule RATP **augmenterait de 10 %**, ce qui représente **1 million de déplacements par jour**. À titre de comparaison, la fréquentation du réseau RATP a augmenté **de 20 % entre 2000 et 2010**, soit **1,4 million de déplacements supplémentaires par jour** : la gratuité aurait donc pour effet d'amener sur le réseau **sept ans de croissance du trafic d'un seul coup !**

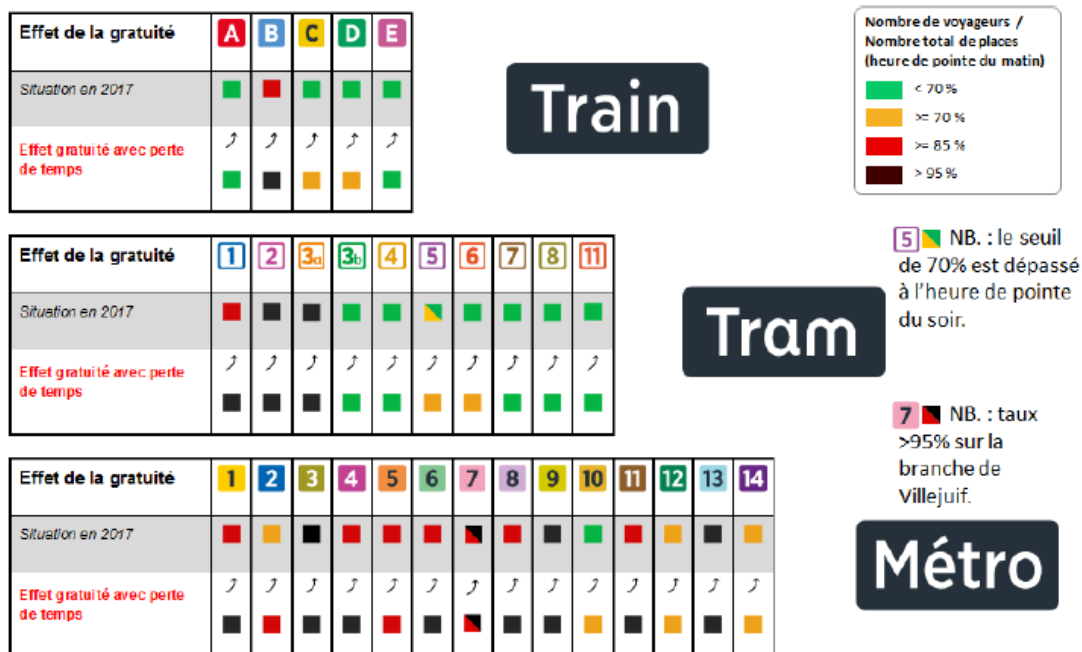
Selon Claire Spitzmuller, chargée d'études économiques transport à la RATP « *pour le métro, la mise en place de la gratuité conduirait à un afflux de 500 000 voyageurs supplémentaires par jour, soit l'équivalent de la ville de Lyon ; pour le RER, il s'agirait de quelque 250 000 voyageurs supplémentaires, soit l'équivalent de la population de la ville de Lille ; pour le bus, ce serait l'équivalent de la population de Toulouse et de celle de Perpignan pour ce qui concerne le tramway* ».

Cette hausse brutale provoquerait des effets de saturation problématiques.

Selon Nathalie Melin, à offre inchangée, même à l'horizon 2030, **six à sept lignes de métro seraient en situation de saturation**, la situation dépassant le seuil critique pour la moitié de ces lignes. Les effets bénéfiques de désaturation liés au Grand Paris Express et à la modernisation des réseaux existants seraient **entièrement absorbés par les nouveaux passagers bénéficiant de la gratuité.**

Autre exemple cité par le rapport Rapoport, la hausse du trafic sur le réseau sous-terrain, bien que modérée (+ 4 %), interviendrait sur des lignes déjà chargées, en particulier sur les lignes B et D du RER, entre Châtelet-Les Halles et Gare du Nord, où **l'augmentation de charge pourrait atteindre 2 000 voyageurs par heure**, ce qui paraît **difficilement soutenable** et entraînerait mécaniquement **une nette dégradation du confort des voyageurs**. Gratuité ou pas gratuité, le doublement du tunnel du RER entre Châtelet et Gare du Nord paraît indispensable pour le confort des voyageurs et la régularité du trafic...

Effet de la gratuité sur la saturation dans les transports collectifs



Source : Île-de-France Mobilités

Le tableau dressé par Claire Spitzmuller lors de son audition permet de prendre la mesure des difficultés provoquées par la mise en place de la gratuité : « *cet afflux massif de voyageurs supplémentaires mettrait nos transports en tension, ce qui créerait des problèmes en termes de qualité de service offert à nos voyageurs. On n'aurait plus du tout de marges d'exploitation. Les risques d'irrégularité seraient bien plus élevés que ceux que l'on connaît aujourd'hui. Les temps d'échange sur les quais s'en trouveraient aggravés, entraînant des situations d'insécurité, que nous ne saurions pas forcément gérer* ».

Pour le seul réseau ferré (train, métro et tramway), la **perte socio-économique liée à l'inconfort pour le voyageur est estimée entre 130 millions d'euros et 220 millions d'euros par an** par le comité d'experts présidé par Jacques Rapoport, ce qui montre **l'ampleur des désagréments subis**.

3. Une perte de recettes importante compte tenu de la forte augmentation des coûts d'exploitation

Comme il a été rappelé *supra*, les dépenses de fonctionnement des transports collectifs en Île-de-France ont atteint **9,5 milliards d'euros** en 2017 et ces dépenses ont été **couvertes à hauteur de 36 % par les recettes tarifaires**, dont le montant a représenté **3,6 milliards d'euros**.

Plusieurs constats s'imposent :

- **le coût des transports publics en Île-de-France est supérieur à lui seul à la somme des coûts d'exploitation de toutes les AOM en régions, qui représentait 7,3 milliards d'euros en 2015. La soutenabilité financière des réseaux de transports collectifs représente donc un enjeu de première importance pour la région capitale ;**

- **la part des recettes commerciales dans le financement des transports publics franciliens - 36 % - est largement supérieure à celle de la plupart des autres réseaux français¹ ;**

- **mettre en place la gratuité totale des transports en Île-de-France impliquerait un renoncement à 3,6 milliards d'euros de recettes.**

Sur cette somme, **2,7 milliards d'euros correspondent aux recettes qui proviennent directement des voyageurs** (soit 27 % des coûts de fonctionnement des transports collectifs) et **926 millions d'euros** correspondent au remboursement par les employeurs de la moitié des abonnements de leurs salariés.

S'il serait peut-être envisageable de **transférer les 926 millions d'euros** correspondant au remboursement par les employeurs de la moitié de l'abonnement de leur salariés sur le versement transport, resteraient malgré tout **2,7 milliards d'euros** à trouver pour financer la mise en place de la gratuité totale des transports en Île-de-France.

Des économies pourraient être réalisées en matière de billetterie, de matériels de contrôle (portiques, portillons, etc.) ou bien encore de lutte contre la fraude, mais celles-ci ont été estimées à seulement 250 millions d'euros au mieux, soit un déficit de recettes qui continuerait à s'élever à 2,5 milliards d'euros.

Cette perte de recettes serait d'autant plus problématique que les coûts d'exploitation des transports collectifs franciliens devraient **augmenter de 2 milliards d'euros par an²** à l'horizon 2030 avec la mise en service des lignes du Grand Paris Express, le prolongement de plusieurs lignes de métro, le nouveau RER Éole, le Grand Paris des bus, etc.

Dans le contexte économique et financier actuel, **trouver de 2,5 à 4,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires à l'échelle de la région est hors de portée, point sur lequel s'accordent tant le rapport commandé par la maire de Paris que celui demandé par la présidente de la région Île-de-France, si l'on reste dans le périmètre de financement actuel.**

¹ Pour mémoire, la part des usagers représente en moyenne 20 % des coûts d'exploitation des réseaux de province dotés de métro et tramway, 12 % des coûts d'exploitation des grands réseaux uniquement dotés de lignes de bus et 11 % des réseaux de transports des villes de 50 000 à 100 000 habitants.

² Ce chiffre serait naturellement plus important en cas de mise en place de la gratuité totale des transports collectifs, compte tenu des flux supplémentaires de voyageurs transportés.

De fait, si différentes pistes fiscales ont déjà été envisagées pour combler une petite partie de ce déficit, il apparaît clairement qu'elles ne seraient pour l'heure **pas susceptibles de fournir des ressources nouvelles à la hauteur des besoins financiers** suscités par la mise en place de la gratuité.

Lors de son audition par la mission, Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public, a ainsi indiqué que « *nous serions à moins d'un milliard d'euros couvert par de nouvelles recettes par rapport aux 2,5 milliards d'euros donc nous serions à moins de 50 % du total. Cela illustre l'écart qui existe aujourd'hui entre d'éventuelles nouvelles recettes et le besoin de financement* ».

Mettre en place la gratuité des transports en Île-de-France impliquerait par conséquent de **changer de paradigme** en acceptant de **mobiliser des recettes beaucoup plus novatrices** (voir *infra*).

4. Des effets redistributifs probablement limités, un risque d'effets d'aubaine

Si la gratuité totale des transports collectifs en Île-de-France bénéficierait en premier lieu aux plus modestes, il n'est pas certain qu'elle aurait un effet massif sur leur mobilité, dans la mesure où **près de 700 000 personnes bénéficient déjà de la gratuité des transports publics**¹.

Le risque est grand en revanche de voir des usagers qui auraient parfaitement eu les moyens d'acheter leur titre de transport ou de souscrire un abonnement **bénéficier d'une gratuité dont ils n'ont pas besoin**, ce qui constituerait **un effet d'aubaine**.

C'est pourquoi la ville de Paris privilégie la mise en place **d'une tarification sociale et solidaire et des gratuités partielles**, comme l'a expliqué Christophe Najdovski devant la mission « *nous avons mis en place une mesure de gratuité pour les personnes de plus de 65 ans, conditionnée aux ressources, qui doivent être inférieures à 2 200 euros par mois. Nous avons aussi décidé la gratuité totale pour les enfants de 4 à 11 ans, et les jeunes de moins de 20 ans en situation de handicap. En mesure complémentaire, nous allons rembourser à 50 % la carte Imagine'R qui bénéficie aux collégiens, aux lycéens, aux apprentis et aux étudiants* ».

¹ Pass Navigo Gratuité pour les allocataires du RSA et les membres de leur foyer, les demandeurs d'emploi lorsqu'ils sont titulaires de l'Allocation de solidarité spécifique et de la couverture maladie universelle complémentaire, Pass Améthyste pour les personnes âgées et handicapées sous conditions de ressources.

S'agissant, comme il a été vu précédemment, de mesures de remboursement total ou partiel, il est toutefois impropre de parler de gratuité. Sans méconnaître l'intérêt de ce type de mesure, ni son coût, il reste qu'il n'élimine pas tout risque de non-recours puisqu'il suppose de pouvoir avancer le coût de l'abonnement et de constituer un dossier aux fins de son remboursement. Ces différentes mesures se rapprochent plutôt de **celles qui sont prévues par les autres grandes autorités organisatrices de la mobilité (AOM) françaises.**

B. UNE MESURE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE DANS LES PRINCIPALES MÉTROPOLIS FRANÇAISES

Si des études très complètes avaient été menées sur le sujet de l'éventuelle mise en place de la gratuité totale des transports collectifs en région parisienne, ce n'était pas le cas pour les autres grandes villes françaises avant que la mission engage ses travaux.

Elle a donc fait parvenir aux différentes métropoles françaises **un questionnaire destiné à connaître leur point de vue sur la question de la gratuité totale des transports publics.** Ont notamment répondu à ce questionnaire les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de Lyon¹, Toulouse, Bordeaux, Grenoble, Rennes, Clermont-Ferrand, Le Havre et Besançon.

1. Des réseaux de transports en commun très développés, disposant de modes lourds et d'une fréquentation importante

L'un des principaux point commun de ces différentes métropoles est qu'elles possèdent toutes au moins **un mode de transport lourd**, en général **un tramway**, parfois également **un métro** comme à Lyon, à Rennes et à Toulouse.

En outre, **leurs réseaux de transports collectifs sont très développés**, afin de fournir **une offre étoffée aux usagers.** Toulouse compte ainsi 2 lignes de métro (une troisième est en cours de construction), 2 lignes de tramway, 7 lignes de bus à haut niveau de service Lineo, 132 lignes de bus régulières, 22 lignes scolaires, 1 navette aéroport et 1 navette centre-ville. À Bordeaux, l'offre proposée comprend notamment 3 lignes de tramway, 77 lignes de bus régulières et 3 navettes fluviales.

Contrairement à ceux des villes qui ont mis en place la gratuité, **les réseaux de ces métropoles sont très utilisés**, avec toutefois des variations importantes d'une ville à l'autre.

¹ La mission a également procédé à l'audition de Mme Fouziya BOUZERDA, Présidente du Sytral.

Le réseau de la métropole de Lyon, géré par le Sytral, est ainsi de loin le plus fréquenté de tous les réseaux hors Île-de-France, avec **320 voyages par an et par habitant**. À Bordeaux, **168 millions de voyages** sont réalisés sur l'ensemble du réseau, soit **220 voyages par an et par habitant**. La fréquentation du réseau rennais est également très significative, puisque **193 voyages** sont réalisés par an et par habitant. Ce chiffre atteint **201 voyages** par habitant et par an sur le territoire de la ville de Besançon. À Toulouse, **131,9 millions de déplacements** ont été enregistrés en 2018.

Ces différents réseaux sont tous confrontés à **une forte hausse de la demande qui leur est adressée par les usagers**. Le trafic des transports en commun lyonnais a ainsi **augmenté de + 30 % entre 2009 et 2016**. Celui des transports en commun bordelais a **crû de + 75 % entre 2009 et 2017** (+ 10,5 % entre 2017 et 2018).

La part modale des transports en commun de ces différentes métropoles est élevée, puisqu'elle représente **14 % de l'ensemble des déplacements à Rennes** et **17 % à Grenoble**. En conséquence, les responsables des transports en commun grenoblois notent que *« les principales lignes de tramway et bus sont proches de la saturation »*. Le constat est similaire à Clermont-Ferrand ou à Bordeaux.

En lien direct avec cette forte demande, tous ces réseaux **investissent pour accroître l'offre proposée aux usagers**. À Rennes, le réseau est ainsi en cours d'extension avec la construction d'une deuxième ligne de métro qui sera mise en service au dernier trimestre 2020 et un redéploiement de l'offre de bus. À Bordeaux, une nouvelle ligne de tramway devrait être mise en service à la fin de l'année 2019 puis être étendue à l'horizon 2024.

Comme l'ont souligné Marylise Bessone et Émilie Lacroix, directrices associées du cabinet de conseil MBC MBO lors de leur audition, *« la gratuité peut être un déclencheur¹ dans les réseaux de petite taille ou taille moyenne où l'offre ne se développe pas et où les citoyens se détournent des modes durables de déplacements au profit de la voiture particulière. [...] La gratuité en revanche n'est pas une bonne idée dans des réseaux où l'offre est déjà développée². [...] La gratuité ne ferait qu'amplifier le phénomène de saturation en heures de pointe notamment et le report vers la voiture particulière et subtiliserait des ressources importantes pour le développement de l'offre de mobilités durables »*.

2. Des recettes de billettique difficiles à compenser

Corollaire de la taille des réseaux de transports en commun mis en place par les métropoles françaises, **les coûts d'exploitation atteignent des montants élevés**.

¹ Souligné par les auteures.

² Id.

À Bordeaux, les coûts d'exploitation ont ainsi atteint **306,2 millions d'euros** en 2018 et près de **243,9 millions d'euros** à Toulouse.

Contrairement aux villes qui ont mis en place la gratuité, **les recettes tarifaires des réseaux de ces métropoles fournies par les usagers représentent des sommes très conséquentes et une part significative de la couverture des dépenses de fonctionnement¹.**

À Toulouse, la part des usagers représente ainsi **97,3 millions d'euros**, soit **38 % des dépenses de fonctionnement du réseau**. À Bordeaux, les recettes tarifaires représentent **86,2 millions d'euros** et permettent de couvrir **36 % des dépenses du réseau**. Pour le Sytral à Lyon, la part des usagers représente **245 millions d'euros**, soit **25 % des recettes du réseau**. À Grenoble, la part des usagers est de **37,4 millions d'euros**, soit **21,8 % des recettes de l'autorité organisatrice**. À Rennes, la part des usagers s'établit à **39,8 millions d'euros**, soit **18,4 % des recettes du réseau**.

L'importance de ces recettes issues de la billettique et la volonté de **continuer à développer l'offre proposée aux usagers** sont les principales raisons mises en avant par ces différentes métropoles pour justifier leurs réticences à mettre en place la gratuité totale des transports collectifs.

Bordeaux Métropole explique ainsi dans sa réponse au questionnaire de la mission qu'« *en dehors du basculement vers la tarification solidaire qui offrira un dispositif plus équitable, Bordeaux métropole n'envisage pas d'étendre la gratuité à un spectre plus large. Ceci pour permettre de continuer à financer la qualité du service et le fort développement nécessaire du réseau au travers de recettes – 81 millions d'euros – qui viennent en complément du versement transport* ».

Les craintes sont similaires à Rennes, puisque la réponse au questionnaire explique qu'« *adopter la gratuité pour tous les voyageurs reviendrait à faire supporter l'intégralité des coûts de production du service sur les seuls contribuables, donc à augmenter les impôts d'environ 39 millions d'euros* ».

Par ailleurs, « *la gratuité pourrait engendrer des effets néfastes pour le développement du réseau. Une fréquentation supplémentaire trop importante poserait des problèmes de capacité des bus, donc d'investissements supplémentaires à réaliser. Avec quels moyens ?* ».

Ces différentes raisons conduisent les métropoles qui ont répondu au questionnaire de la mission à **écarter**, du moins pour l'instant, **la gratuité totale au profit de tarifs sociaux et solidaires parfois très développés**.

¹ Pour mémoire, la part de la billettique représentait 10 % du total des recettes à Dunkerque, Niort et Aubagne et 14 % à Châteauroux.

3. De nombreux tarifs sociaux et solidaires

Toutes les métropoles de province proposent une tarification sociale et solidaire des transports.

À Bordeaux, les transports collectifs sont ainsi gratuits pour les demandeurs d'emploi, pour les titulaires de contrats aidés, pour les jeunes qui effectuent leur service civique, pour les demandeurs d'asile, pour les anciens combattants et pour les personnes âgées ou handicapées, sous conditions de ressources.

En outre, peuvent bénéficier de tarifs réduits les personnes âgées ou handicapées, sous conditions de ressources, les bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), les familles nombreuses, les étudiants et les scolaires.

De nouveaux modes de tarification solidaires sont en train d'émerger.

À Rennes, une tarification solidaire est en place depuis le 1^{er} janvier 2017 en remplacement du dispositif précédent de gratuité sociale des transports, qui était en vigueur depuis une trentaine d'années.

Les deux critères pris en compte pour le bénéfice de cette tarification sont le niveau de revenus pondéré par la composition du foyer et la domiciliation sur le territoire de la métropole. Une personne bénéficie de la gratuité si ses revenus sont inférieurs à 901 euros, d'une réduction de 85 % sur le montant de son abonnement mensuel s'ils sont compris entre 901 euros et 1 050 euros et de 50 % de réduction s'ils sont compris entre 1 051 euros et 1 200 euros.

Ainsi, à Bordeaux, la métropole a également pour objectif de faire passer à l'été 2020 la tarification sociale en vigueur, basée sur les statuts des bénéficiaires, à une tarification solidaire basée sur les revenus et valable pour l'ensemble des foyers. Les réductions envisagées, applicables sur les abonnements mensuels, pourraient être de 50 %, 65 % et 100 % et dépendraient du quotient familial du foyer.

Au total, le cas des grandes métropoles et, *a fortiori*, de cette « métropole mondiale » que constitue l'Ile-de-France, illustre l'impossibilité, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter la fréquentation dès lors que l'offre de transports est correctement proportionnée voire déjà insuffisante. Si elle ne condamne nullement la gratuité totale en soi, cette constatation confirme une donnée essentielle : l'offre précède la gratuité, qu'elle soit totale ou partielle.

Recommandation : sortir de l'opposition entre gratuité et développement de l'offre de transports
--

TROISIÈME PARTIE : UNE RÉUSSITE SOUS CONTRAINTE

I. LA GRATUITÉ, ÉLÉMENT D'UN PROJET GLOBAL

A. LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS, OUTIL AU SERVICE D'UN PROJET URBAIN

1. La gratuité, un élément parmi d'autres pour faire évoluer les comportements

Comme il a été dit, les collectivités ayant mis en place la gratuité des transports collectifs cherchaient notamment à travers elle à réduire la place de la voiture en ville et développer l'usage des transports en commun. Toutefois, les expériences montrent que la gratuité ne peut être l'unique moyen d'atteindre ces objectifs : elle constitue un outil, certes puissant, mais doit nécessairement être accompagnée d'autres mesures, dans le cadre d'une approche plus globale de la ville et des transports. Il est révélateur qu'à Dunkerque, « *DK+ de mobilité* » soit présenté comme « *un projet de profonde transformation urbaine avec un triple objectif : améliorer la qualité du réseau, rénover profondément les espaces publics et lancer la révolution de la gratuité* ». Maryline Bessone et Émilie Lacroix ne disaient pas autre chose lors de leur audition, en affirmant que la gratuité n'est pas une politique de mobilité.

a) Proposer une offre de transports diversifiée et interconnectée

Afin de réduire la place de la voiture en ville, le stationnement sert souvent de levier d'action. **La réduction du nombre de places de parking et l'augmentation des tarifs** sont des outils régulièrement utilisés par les collectivités pour dissuader les automobilistes de se rendre en ville. Pour développer parallèlement l'utilisation des transports en commun, la création de **parking-relais en périphérie des villes, avec une liaison rapide vers le centre**, constitue un outil très efficace. La ville d'Amiens a ainsi mis en place la gratuité de ses bus le samedi pour inciter à utiliser ces parking-relais. À Manosque, le bus dessert un parc-relais qui, à l'entrée de la ville, offre 300 places gratuites de stationnement. Il dessert également le parking de l'aire de covoiturage en entrée d'autoroute.

L'**encouragement du co-voiturage** constitue également un outil de réduction de la place de la voiture en ville. Nombreuses sont les collectivités qui, à cette fin, créent ou agrandissent des aires de covoiturage. Cet encouragement peut aussi prendre la forme d'incitations financières pour les covoitureurs ou d'une application internet dédiée.

La gratuité des transports collectifs est souvent au cœur d'une politique de transport plus globale visant à **développer l'utilisation à la fois des transports collectifs et des modes actifs**. C'est notamment le cas pour la communauté d'agglomération du Niortais, qui a inscrit la gratuité dans le cadre d'un grand chantier mobilité. Dans les mois qui ont suivi le passage à la gratuité, la communauté d'agglomération a aussi mis à disposition 300 vélos à assistance électrique en location gratuite pendant trois mois, afin de donner l'envie de tester ce mode de déplacement. Pari réussi puisque 50 % des usagers ont acquis un abonnement payant pour continuer de les utiliser. En novembre 2018, l'opération a été répétée avec des trottinettes à assistance électrique en location gratuite pendant un mois. Dans la communauté d'agglomération du grand Villeneuvois, la gratuité des transports collectifs a été accompagnée de celle des vélos en libre-service.

Une autre mesure contribuant à développer l'utilisation des modes doux et des transports collectifs consiste à leur **aménager des voies réservées**, afin de rendre les trajets plus fluides et donc plus rapides. C'est notamment le cas à Dunkerque où la suppression de l'autoroute urbaine a également permis d'ouvrir à l'air libre le canal et de multiplier les accès au réseau routier dont l'empreinte a certes été réduite mais qui est ainsi devenue plus accessible aux habitants des différents quartiers auparavant simplement traversés par l'autoroute.

Afin de proposer une véritable alternative à la voiture, **les collectivités organisent leurs infrastructures et leur offre de transport afin de faciliter l'intermodalité et la multimodalité**. Il s'agit de faciliter l'usage des modes doux et surtout les liaisons possibles entre les modes de transport autres que la voiture utilisée individuellement. Dinan Agglomération a par exemple mis en place des aires de covoiturage, combinées avec des parkings à vélo, connectées au réseau de transports collectifs.

b) Changer les réflexes

Afin de favoriser le report modal de la voiture vers les transports en commun, **Singapour a adopté une approche singulière, visant à faire évoluer les habitudes qui contribuent à la surcharge des transports et des routes**. La ville-État a en effet mis en place la gratuité du métro pour les personnes le prenant tôt (avant 7 h 45) et a couplé cette mesure avec une incitation financière pour les entreprises acceptant de décaler leurs horaires. L'objectif était aussi d'éviter la surcharge du métro aux heures de pointe. Parallèlement, afin de réguler les encombrements, la ville adapte le prix du péage à la vitesse moyenne observée pendant les trois mois précédents : plus le tronçon est embouteillé, plus le tarif est élevé.

Pour influencer les comportements, certaines collectivités misent sur des **mesures touchant les plus jeunes usagers, de manière à leur faire adopter, dès le départ, les bonnes habitudes en matière de mobilité**. Ainsi, Paris a décidé l'application de la gratuité des transports en commun pour les

moins de 11 ans, à partir de la rentrée scolaire 2019, afin de créer « *un réflexe d'usage des transports collectifs chez les plus jeunes* ». Cette mesure a été accompagnée par la mise en place de la gratuité des vélos en libre-service parisiens pour les 14-18 ans.

Toujours pour attirer les jeunes usagers dans les transports en commun, il est nécessaire de **rendre le transport plus attractif et ludique**. C'est le cas de Dunkerque, avec un travail pour donner une autre image au bus : bus à thème, bus colorés, jeux et services connectés, etc.

Enfin, **l'affichage, sur les cartes et panneaux de grandes villes, des temps de trajet pour les piétons et les cyclistes** permet aux usagers de mieux se rendre compte de l'inutilité de recourir à la voiture pour un grand nombre de trajets intra-urbains. Paris, Lyon, Grenoble et Toulouse, notamment, ont développé cet affichage.

Recommandation : penser la gratuité comme un outil d'une politique globale et veiller à sa soutenabilité à long terme.

2. Des effets induits qui conduisent à s'interroger sur la pérennité d'un modèle économique fondé sur un accroissement de la mobilité

a) Gratuité des transports collectifs et équité territoriale : des relations complexes

Beaucoup d'auteurs ou de personnes entendues par la mission ont souvent opposé zones urbaines, où l'offre de transports collectifs est abondante et par conséquent la question de leur éventuelle gratuité se pose, et zones rurales où la question ne se pose pas faute d'une quelconque offre de transports collectifs.

En première analyse, on peut légitimement considérer que les personnes qui sont amenées à rejoindre les agglomérations ne serait-ce que pour se rendre à leur travail bénéficient, au même titre que les habitants de ces agglomérations, des transports mis à leur disposition. La politique de parkings-relais est d'ailleurs de plus en plus répandue, que les transports soient gratuits ou pas (voir par exemple les parkings annoncés sur la rocade bordelaise à l'approche des sorties à proximité desquelles ils sont implantés).

La gratuité éventuelle du réseau de transports collectifs d'une agglomération profite donc aux personnes domiciliées en dehors. À Dunkerque, elles sont d'ailleurs incitées à emprunter le réseau gratuit, un pôle d'échanges étant situé aux extrémités ouest et est de lignes particulièrement structurantes et à fréquence régulière et élevée.

Mais la solution pour diminuer la circulation des véhicules des personnes ne résidant pas dans l'agglomération ne consisterait-elle pas plutôt à faire en sorte qu'elles la rejoignent en transports collectifs ? C'est évidemment le sens des différentes solutions de co-voiturage. Mais celui-ci reste coûteux.

La solution résiderait-elle alors dans la gratuité du transport collectif péri-urbain ? Tel est le sens de l'expérience réussie de la communauté de communes de Moselle-et-Madon. L'effort fourni par la collectivité est important mais le succès montre que la gratuité est possible dans une AOM composée de petites et moyennes communes.

La communauté de communes de Moselle-et-Madon, un exemple réussi de la gratuité des transports collectifs en territoire péri-urbain et rural

Située à 15 km de Nancy, la communauté de communes de Moselle-et-Madon regroupe 19 communes et 30 000 habitants. Sa ville-centre est Neuves-Maisons (7 000 habitants) les communes qui composent l'EPCI sont péri-urbaines et rurales.

La communauté de communes comptait 12 communes et 19 000 habitants en 2007 quand elle a mis en place la gratuité des transports sur ses trois lignes régulières. Son réseau a été adapté en 2015 avec la création de deux nouvelles lignes pour s'adapter au nouveau périmètre intercommunal.

Plusieurs raisons ont motivé le passage à la gratuité :

- une volonté politique de rendre les transports en commun plus attractifs ;
- la faiblesse des recettes commerciales (15 000 euros par an) inférieures aux coûts de la billettique et de la régie de recettes ;
- le contexte d'une politique volontariste du département : trajet à 1 € quelle que soit la distance.

Le réseau a la particularité de permettre, notamment, le rabattement des usagers vers les gares de Neuves-Maisons (22 mn de Nancy) et Pont-Saint-Vincent (25 mn de Nancy), mais aussi vers l'entrée de Nancy, avec une correspondance avec le réseau de bus et de tramway de la métropole.

L'évolution du nombre de voyages annuels depuis 2007 montre une très forte hausse de la fréquentation du réseau, dans un contexte où la population de la communauté de communes est pourtant en baisse :

2007 : 33 000 voyages
2009 : 120 000 voyages
2012 : 167 000 voyages
2013 (fusion des lignes régulières et scolaires) : 266 000 voyages
2015 : 197 000 voyages
2016 (extension du périmètre intercommunal) : 362 000 voyages
2018 : 381 000 voyages.

Le réseau est financé à 50 % par la communauté de communes, à 30 % par le versement transport et à 20 % par une subvention de la région pour le transport scolaire.

b) *Croître en s'étalant : la gratuité des transports collectifs favorise-t-elle l'étalement urbain ?*

Quarante ans ont passé, mais le constat dressé par Henri Lefebvre reste largement d'actualité : aujourd'hui encore « *les milieux populaires souffrent d'une double peine, car, pour eux, la distance travail-domicile ne cesse de croître et parce que la pauvreté se traduit par l'usage des modes de transport plus lents, moins directs, inconfortables* »¹.

C'est ce que souligne Marie-Christine ZÈLEM, professeure de sociologie à l'université de Toulouse 2, dans une chronique intitulée « *Vitesse, mobilités et étalement urbain : le cercle vicieux ?* » parue début 2019 dans la revue dph² : « *Après le logement, et devant l'alimentation, la part du budget que les ménages consacrent aux transports est la plus élevée. Ils réalisent les deux tiers de leurs déplacements en voiture. Et si l'on constate bien une montée en gamme du parc automobile, elle ne concerne que les ménages à hauts revenus. Chez les ouvriers et employés, on observe par contre une forte baisse des immatriculations neuves, au profit des véhicules d'occasion et diesel (plus de la moitié du parc).*

Quant aux gains de vitesse générés par l'amélioration des réseaux de transports, ils ont eu pour conséquence de contribuer à l'étalement urbain du fait que, à budget-temps constant, les ménages ont pu choisir de s'éloigner davantage des centres urbains ».

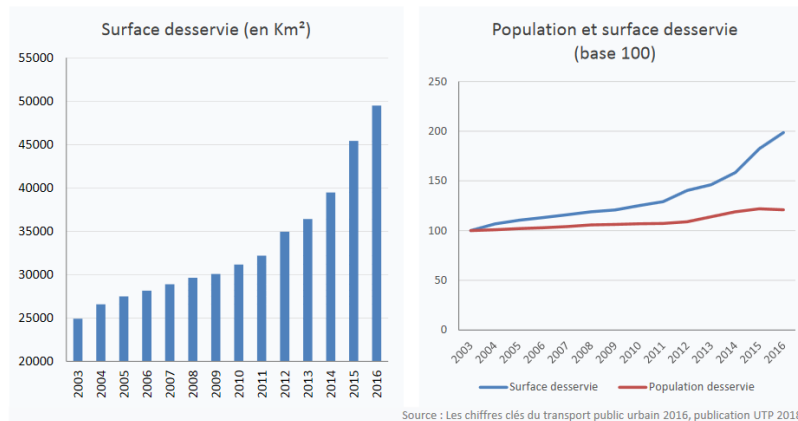
Dans son livre blanc des mobilités paru en 2014, le Syndicat mixte des Transports en commun de l'Agglomération clermontoise notait d'ailleurs la complexité de la demande de mobilité dans l'aire urbaine de Clermont-Ferrand : « *Le tissu économique s'est massivement implanté autour des réseaux routiers [...]. Désormais, plusieurs zones d'activités maillent le Grand Clermont, chacune d'entre elles générant des déplacements contribuant à une complexification de la demande de mobilité* ».

Les chiffres globaux confirment cette observation : **si la taille des territoires desservis par les transports en commun augmente sensiblement, la population desservie ne progresse que faiblement voire stagne**. De fait, comme le notait Lionel Steinmann dans *Les Echos*, le 28 novembre 2018, « *Les dessertes des centres-villes étant généralement considérées comme suffisantes, ces extensions de réseau ont été réalisées dans les zones périphériques, où la densité d'habitation est faible. Conséquence, le nombre de clients potentiels est beaucoup plus réduit, et les bus sont souvent aux trois-quarts vides [...]. Face à l'étalement urbain, le fonctionnement classique des transports en commun est donc inefficace. Cela conduit nombre d'habitants de ces zones à considérer la voiture individuelle comme l'unique option pour se déplacer et explique leur extrême sensibilité au prix à la pompe* ».

¹ Henri Lefebvre, *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos, 1968, op. cit.

² dph : dialogues, propositions, histoires pour une citoyenneté mondiale.

Surface desservie, et population desservie par les transports publics



De prime abord, en supprimant le coût du déplacement domicile travail, la gratuité des transports agit comme un signal prix qui diminue le coût de l'éloignement et concourt de fait à accroître l'étalement urbain, ce qui a pour effet d'augmenter la demande de transports des zones d'urbanisation nouvelle... qu'ils ne peuvent desservir.

Comme le soulignait Gilles Savary dans une tribune parue dans *Le Parisien* en novembre 2018, « les transports publics ne sont guère que les soins palliatifs d'un marché immobilier qui éloigne les zones d'habitat des zones d'emploi ». Refusant le « Graal de la gratuité dans les transports publics » (titre de l'article), il concluait « À défaut de politiques réductrices de cette dichotomie territoriale, leurs besoins d'investissement et d'exploitation en lignes, matériels et encadrement humain, ne tolèrent pas le moindre relâchement financier et justifient que les usagers en prennent leur part ».

Autre illustration de ce débat sur l'incidence des transports en termes d'étalement urbain, la controverse sur la construction éventuelle d'un tram-train reliant Bordeaux Métropole à Lacanau. Dans un article paru le 26 juin 2019 et intitulé avec humour « *Le projet de tramway entre Bordeaux et Lacanau Océan tient-il la route ?* », *Rue89Bordeaux* pointait du doigt les inquiétudes de certains face à ce qu'ils perçoivent comme une contribution à l'étalement urbain et à l'accroissement du trafic automobile entre les communes concernées, éloignées de Bordeaux, et la Métropole, surtout compte tenu d'un temps de parcours identique à celui d'un trajet en voiture.

D'autres observateurs mettent l'accent, à l'inverse, sur « l'avantage comparatif » que constitue la gratuité des transports collectifs pour éviter l'étalement urbain : Patrick Vergriete souligne combien cette question renvoie à celle de l'adaptation de l'aménagement du territoire aux impératifs écologiques. En d'autres termes, la ville durable sera une ville dense et, de ce point de vue, la gratuité des transports offerts en zone urbaine des AOM contribue à éviter l'étalement urbain dans le péri-urbain et les petites communes rurales situées à proximité immédiate.

Recommandation : intégrer les territoires ruraux et péri-urbains dans la réflexion pour ne pas créer une sensation de rupture et de distorsion entre les territoires

c) Un effet d'éviction

Au-delà de la gratuité des transports, **c'est la question du bien-fondé de l'accroissement de l'offre de transports qui est aujourd'hui posée** : mettre en chantier une offre nouvelle dans la perspective de faciliter la vie de jeunes ménages ou d'étudiants attirés par les loyers moins élevés offerts par une commune en développement peut avoir comme effet paradoxal de faire augmenter très sensiblement le coût du foncier. Elle contribue alors à les empêcher de s'installer à l'endroit même qui a été prioritairement aménagé à leur intention.

B. DÉVELOPPER UNE TARIFICATION SOLIDAIRE ADAPTÉE

Les conditions d'une mise en œuvre réussie de la gratuité d'un réseau de transports sont nombreuses et certaines situations semblent davantage s'y prêter que d'autres. En outre, comme le soulignait la maire de Paris dans un entretien à Libération en janvier 2019, « *la gratuité ne peut pas être l'alpha et l'oméga d'une politique de transport* »¹.

En revanche, de nombreux réseaux font le choix **d'une tarification solidaire**, qui permet un ciblage plus fin que la gratuité totale. Christophe Najdovski, adjoint à la maire de Paris, en charge des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public, a ainsi résumé l'aboutissement des réflexions concernant la ville de Paris : « *Nous considérons que la gratuité des transports doit s'appliquer en fonction du contexte de chaque territoire. Toutefois, nous avons estimé que des mesures de gratuité ciblées, partielles sont pertinentes* ».

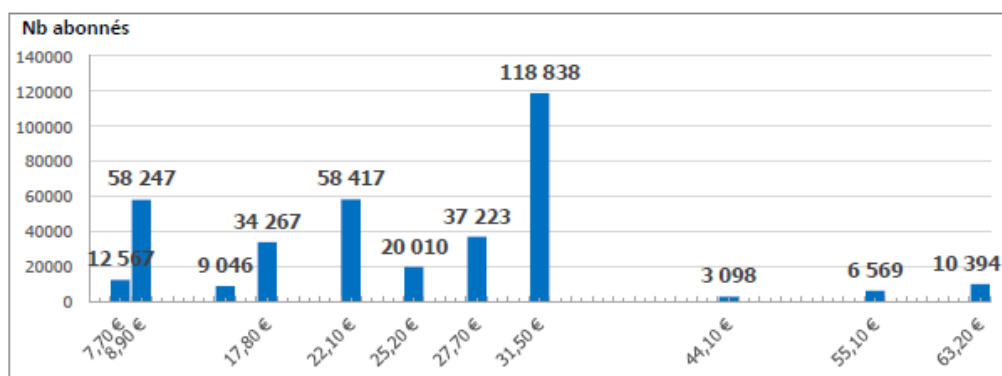
¹ https://www.liberation.fr/france/2019/01/09/anne-hidalgo-la-gratuite-ne-peut-pas-etre-l-alpha-et-l-omega-d-une-politique-de-transport_1701909.

La politique tarifaire du Sytral

Le Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise a mis en place une **gamme tarifaire solidaire** : 100 000 abonnés bénéficient aujourd'hui d'un tarif social, ce qui représente 30 % des abonnés du réseau et une progression de 60 % depuis 2001.

A ces tarifs sociaux s'ajoutent d'une part une gamme de tarifs spécifiques pour les scolaires et les jeunes et d'autre part des tarifs réduits pour la mobilité des salariés. Des tarifs qui visent à favoriser l'intermodalité sont également prévus.

Réduction sur les prix des abonnements



En 2017, en tenant compte de la prime transport payée par l'employeur, près de 95% des abonnés TCL bénéficient d'au moins 50% de réduction sur l'abonnement plein tarif, dont :

- 27% de salariés avec prime transport
- 29% d'abonnés sociaux
- 39% de scolaires, étudiants ou personnes âgées

Source : SYTRAL, 2018

Ainsi, les mesures de gratuité partielle et les tarifs préférentiels se développent, à l'image de la ville de Paris, comme il a été précisé précédemment.

Martine Aubry, maire de Lille et vice-présidente de la métropole européenne de Lille, a à la fois mis en avant la « nécessité de mettre en œuvre une gratuité progressive des transports publics », souligné l'importance de la perte de recettes qu'engendrerait « un passage immédiat et intégral » et précisé « qu'il faut d'abord cibler les publics prioritaires pour bénéficier d'une première étape de la gratuité »¹. Cette première étape consisterait à faire bénéficier les jeunes de moins de 18 ans, les étudiants et lycéens de plus de 18 ans, les personnes en situation de handicap et les retraités à faibles revenus de la gratuité des transports publics. Elle a également proposé la mise en œuvre de la gratuité les jours de pics de pollution.

¹ Lettre de Martine Aubry, maire de Lille et vice-présidente de la métropole européenne de Lille à Damien Castelain, président de la métropole européenne de Lille, 31 août 2019.

De son côté, Johanna Rolland, maire de Nantes, a annoncé vouloir mettre en œuvre la gratuité des transports collectifs le week-end si elle est réélue aux élections municipales de 2020.

Au total, il est clair que la mise en place de la gratuité doit se faire par étapes avec une analyse et un suivi de ses effets. Cela a été le cas à Châteauroux : l'instauration de la gratuité puis l'augmentation de l'offre décalée dans le temps ont permis de mesurer l'impact de chacune sur la fréquentation, en l'espèce par parts égales. C'est également le cas à Dunkerque avec dans un premier temps une mise en place de la gratuité quelques week-ends puis tous les week-ends puis tous les jours.

L'exemple de la métropole Aix-Marseille-Provence : une nouvelle tarification plutôt que la gratuité

Au printemps 2019, la métropole Aix-Marseille-Provence a mené une étude sur la gratuité des transports en commun sur son territoire. Sa démarche a d'abord consisté à identifier les effets « globalement positifs » qui résulteraient du passage à la gratuité totale sur l'ensemble des 13 réseaux de transport des 6 intercommunalités qui la composent.

L'étude menée par un cabinet indépendant cite, par ordre décroissant d'importance :

- une hausse de la fréquentation des transports en commun ;
- une redistribution du pouvoir d'achat et un appui au dynamisme économique ;
- une autonomie accrue des jeunes et donc potentiellement une évolution des comportements de mobilité ;
- une levée de certains freins à la mobilité, notamment en termes d'accessibilité ;
- une amélioration de l'image des transports en commun et de l'attractivité.

Elle a ensuite identifié des effets négatifs de la gratuité :

- un report modal plus important depuis les modes actifs (vélo, marche, etc.) que l'automobile ;
- des enjeux financiers importants compte tenu de la perte des recettes commerciales tirées de la vente de billets et d'abonnements ;
- un renchérissement des coûts de gestion du transport public lié à l'augmentation nécessaire de la capacité du réseau ;
- en cas de non-développement de l'offre, une dégradation de la qualité de service limitant à moyen terme la hausse de la fréquentation et le report modal ;
- un bénéfice limité pour les ménages les plus modestes.

Au total, la métropole a estimé qu'il « apparaît clairement que la mise en place de la gratuité ne répondrait à aucun des enjeux clés de la mobilité pour la Métropole AMP », ces objectifs étant notamment le report modal depuis l'automobile vers les transports en commun et l'équité sociale et territoriale. Plus encore, les auteurs de l'étude ont estimé que « la mise en place de la gratuité n'apparaît pas comme une mesure souhaitable pour la métropole AMP », en particulier en raison de son coût annuel minimum net de 200 millions d'euros.

Dans la réponse qu'elle a faite au questionnaire de la mission, la métropole a expliqué envisager une nouvelle tarification plus lisible, juste, adaptée aux besoins de déplacement et attractive qu'aujourd'hui.

Source : contribution écrite de la métropole Aix-Marseille-Provence à la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs, septembre 2019.

La tarification des transports doit également veiller à assurer la solidarité des territoires. C'était d'ailleurs le sens de l'article 7 de la loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier des personnes (n° 2016-1920 du 29 décembre 2016, dite « loi Grandguillaume »). Introduite à l'initiative du Sénat, cette disposition visait « à permettre le développement d'une offre de transport au bénéfice des familles en situation de précarité ou d'isolement et l'encadre strictement pour éviter toute interaction avec l'offre concurrentielle »¹. Le troisième comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 avait été l'occasion de rappeler qu'« agir pour la ruralité, c'est d'abord relever le défi de l'égalité. C'est assurer aux Français qui vivent et font vivre ces territoires un accès facilité aux services publics, aux réseaux essentiels à la vie ».

On ne peut qu'approuver les motivations des membres du groupe du RDSE auteurs de l'amendement : « la mobilité est en effet un enjeu essentiel en milieu rural où l'offre de transport collectif est souvent inexistante. Les habitants ne disposent pas tous de véhicules et n'ont pas toujours les moyens de financer un transport à la demande ».

Le décret pris pour l'application de cet article est paru le 20 août 2019². Il précise les conditions dans lesquelles les associations ont la possibilité d'organiser des services de transport « au bénéfice des personnes dont l'accès aux transports publics collectifs ou particulier est limité³ » qui résideraient dans une commune rurale ou une aire urbaine de moins de 12 000 habitants ou qui bénéficieraient de certaines aides sociales. Le transport d'utilité sociale concerne uniquement des trajets d'une distance inférieure ou égale à 100 kilomètres.

¹ <http://www.senat.fr/seances/s201611/s20161102/s20161102013.html>

² Décret n° 2019-850 du 20 août 2019 relatif aux services de transport d'utilité sociale.

³ Article R. 3133-1 du code des transports.

II. UNE LIBERTÉ ENCADRÉE

A. TROUVER DES FINANCEMENTS ALTERNATIFS

Le versement mobilité constitue aujourd'hui la principale source de financement des transports collectifs. Sauf à espérer une croissance forte de l'emploi salarié, il ne permettra pas de financer à lui seul une éventuelle gratuité des transports collectifs. C'est pourquoi différentes pistes de financement complémentaire sont évoquées ci-après. Elles émanent des travaux de la mission et de la plupart des sensibilités politiques représentées. Elles ne peuvent être considérées comme une préconisation de la mission.

1. Une augmentation du taux du versement mobilité dangereuse

La plupart des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui ont mis en place la gratuité des transports collectifs **ont compensé les pertes subies par un recours accru au versement transport (VT)**, certaines pouvant même s'appuyer sur des excédents de recettes comme à Niort.

Le recours à des hausses du versement transport, s'il peut être soutenable dans un certain nombre de territoires, doit toutefois être appliqué avec **modération**, car ce prélèvement, qui constitue une exception française, a beaucoup augmenté ces dernières années.

En effet, **67 % des AOM de plus de 300 000 habitants avaient atteint leur taux plafond de VT en 2017**, cette proportion atteignant **39 % pour celles de plus de 100 000 habitants, 47 % pour celles de plus de 50 000 habitants et 24 % pour celles de plus de 10 000 habitants.**

Pour mémoire, le produit du VT représentait **7,5 milliards d'euros** en 2015, dont **3,7 milliards d'euros** pour les AOM hors Île-de-France Mobilités et **3,8 milliards d'euros** pour Île-de-France Mobilités.

La mise en place de la gratuité entraîne certes **la disparition de la contribution des employeurs aux abonnements de transports en commun de leurs salariés**. Majorer le versement mobilité à due concurrence de cette diminution de charges serait donc neutre pour eux.

Mais **prôner un recours excessif à cet outil déjà très sollicité risquerait de remettre en question la légitimité même d'un prélèvement plus que jamais indispensable au financement des transports collectifs dans notre pays**. Comme l'a souligné Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures lors de son audition, utilisation du versement mobilité pour le fonctionnement des réseaux au bénéfice de tous les usagers peut renforcer la contestation dont il fait l'objet de la part des entreprises.

Un amendement¹ à l'article 2 du projet de loi d'orientation des mobilités déposé à l'Assemblée nationale au stade de la séance visait à préciser que le taux du versement mobilité peut être réduit dans le cas où une commune ou une autorité organisatrice de la mobilité décide de mettre en place la gratuité des transports en commun. Lors de son examen, son premier signataire, Mme Valérie Lacroute, a précisé qu'il visait à « éviter que le versement mobilité ne finance la gratuité des réseaux de transport... L'objet du versement transport doit rester l'amélioration de l'offre de transport ». Tout en s'opposant à l'adoption de l'amendement, la ministre des transports avait pour sa part expliqué : « il convient d'être attentif à l'acceptabilité du versement mobilité. Celui-ci ne doit pas être considéré comme une recette magique qui pourrait être augmentée indéfiniment ».

2. Des ressources nouvelles pour repenser la mobilité

Le versement transport, rebaptisé « versement mobilité » par le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) en cours d'examen au Parlement, pouvant désormais difficilement être mobilisé davantage par les autorités organisatrices, il convient de réfléchir à de nouveaux modes de financement des transports collectifs susceptibles à la fois d'améliorer l'offre et de remplacer les recettes tarifaires en cas de mise en place de la gratuité totale ou d'un élargissement des gratuités partielles.

Quatre pistes peuvent être explorées sans *a priori* :

- 1) Plusieurs villes en Europe et dans le monde ont institué un **péage urbain**.
- 2) Les réflexions consacrées à la **taxation des plus-values immobilières liées aux infrastructures de transport** mériteraient également d'être approfondies.
- 3) Il apparaît également envisageable de travailler sur la question de la tarification du stationnement et sur la taxation des zones de stationnement des centres commerciaux.
- 4) Enfin, il serait possible d'affecter aux transports en commun devenus gratuits le produit d'impôts nationaux.

a) Instituer un péage urbain : une solution périlleuse

La piste du péage urbain est revenue souvent au cours des auditions comme solution pour financer la gratuité des transports. Sur le plan théorique, cette solution peut sembler attrayante car rendre les transports en commun gratuits et financer cette mesure en mettant davantage à contribution les utilisateurs de véhicules polluants n'est pas un principe absurde, loin de là.

¹ Amendement n° 1947 de Mme Lacroute.

Mais, le péage urbain présente de nombreuses difficultés difficilement surmontables.

Une difficulté légale tout d'abord que les débats récents autour du projet de loi d'orientation des mobilités sont venus étayer : les collectivités locales ne disposent pas aujourd'hui d'un cadre légal sécurisé pour mettre en place un tel dispositif. Aucun amendement en sens n'a été adopté lors du débat parlementaire. Il est vrai que, dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes », mettre davantage à contribution les automobilistes est une décision politiquement périlleuse à laquelle ne se sont risqués ni le Gouvernement, ni le Parlement.

Par ailleurs, cette situation porte en elle les germes d'une injustice certaine. Beaucoup de Français sont « prisonniers » de leur voiture, notamment en zone périurbaine et rurale. Des décennies d'urbanisme ont concentré l'activité économique et les emplois dans les centres-villes et ont étalé l'habitat dans des rayons de plusieurs kilomètres (voire dizaines de kilomètres) autour des métropoles. Lorsqu'ils existent, les transports en commun, trop chers quand ils sont sous-utilisés, se sont progressivement raréfiés ou ont carrément disparu. Pour toute une partie de la population, vivant dans les zones périurbaines ou rurales, la voiture est devenue vitale. Beaucoup de Français habitent trop loin du centre-ville, de leur lieu de travail pour disposer de transports en commun efficaces, souvent par manque de moyens car les loyers sont d'autant plus chers que l'on se rapproche du centre-ville et du réseau de transport collectifs. Leur mobilité est tributaire d'un et plus souvent deux véhicules par foyer, coûtant chacun plus de 6 000 euros par an, coût susceptible d'augmenter avec le cours du pétrole dont on doute qu'il soit à nouveau un jour une énergie bon marché. Toute ponction supplémentaire de la puissance publique sur leur véhicule est perçue comme une injustice profonde. Le mouvement des « gilets jaunes » en a témoigné avec une véhémence exceptionnelle.

Personne n'aime passer des heures dans les bouchons et il est certain que de nombreux automobilistes abandonneraient leurs véhicules si une alternative se présentait à eux. Mais le péage urbain serait d'autant plus injuste qu'il ne toucherait pas les automobilistes des centres-urbains, alors même qu'ils bénéficient au premier chef des réseaux de transports collectifs, aussi insatisfaisants soient-ils le cas échéant.

Le péage urbain renforcerait donc le sentiment d'une fracture territoriale entre les cœurs des métropoles, souvent plus aisés concentrant l'activité économique, l'offre culturelle et de loisirs et le maillage de transports collectifs, et les périphéries moins aisées, moins dotées et dont l'accès au centre-ville est indispensable.

Dès lors, pour être juste et socialement acceptable, toute réflexion autour d'un péage urbain (ou d'une autre forme de taxation des véhicules motorisés) devrait donc parvenir à relever plusieurs défis :

- faire contribuer davantage les habitants des centres-villes qui disposent d'une alternative de transports collectifs (c'est presque un péage urbain inversé qu'il faudrait imaginer) ;

- faire contribuer davantage les autosolistes et moins les véhicules en autopartage et en covoiturage ;

- faire contribuer davantage les véhicules les plus massifs, les plus émetteurs de gaz à effet de serre et les plus polluants (type SUV), ainsi que les livraisons à domicile ;

- exonérer les citoyens les plus modestes et les petits artisans qui sont dans l'obligation, notamment professionnelle, de se rendre en centre-ville dans un véhicule motorisé.

Au regard de ses défis, le péage urbain ne représente pas aujourd'hui une solution complètement aboutie. Il existe peu d'exemples dans le monde et peu d'élus qui se sont risqués à le mettre en œuvre pour une raison très simple : il est extrêmement complexe de faire le tri entre les automobilistes qui utilisent leur véhicule par confort et ceux qui l'utilisent par nécessité.

b) Taxer les plus-values immobilières liées aux infrastructures de transport, une piste à explorer davantage

En dehors des péages urbains, le recours à **la fiscalité sur la valorisation foncière** est une piste régulièrement évoquée pour assurer le financement des transports collectifs et, le cas échéant, la mise en œuvre de leur gratuité.

La réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport provoque en effet de nombreuses externalités positives sur son environnement, et en particulier une augmentation de la valeur des terrains et des immeubles situés à proximité de cette infrastructure.

Il paraîtrait dès lors légitime d'imaginer des dispositifs permettant aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de récupérer au moins une partie de la valeur engendrée par la construction des équipements publics qu'elles ont financés.

Deux grandes options paraissent envisageables pour récupérer une partie de ces plus-values foncières, mais aucune n'est à ce stade pleinement satisfaisante.

La première conduirait à **taxer les plus-values foncières latentes imputables à un projet d'infrastructure**.

Cette solution présente toutefois de **nombreuses difficultés** car il faut déterminer un point de référence temporel (annonce du projet, début de la construction du projet, mise en service).

La seconde consisterait à **taxer les plus-values effectivement réalisées par les propriétaires au moment de la vente d'un bien immobilier.**

Elle présente toutefois l'inconvénient de ne taxer que les ménages qui vendent leurs biens, alors que ceux qui le conservent bénéficient également de l'accroissement de la valeur du leur et des aménités apportées par l'infrastructure. En outre, le risque est grand de provoquer un blocage du marché immobilier de la zone où s'appliquerait cette taxe.

Plusieurs mesures prévoyant l'instauration d'une taxation des plus-values immobilières liées aux infrastructures de transport ont été adoptées par le Parlement ces dernières années, mais aucune n'a été mise en œuvre.

En Île-de-France, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris avait ainsi prévu l'instauration d'une taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant des projets d'infrastructure du réseau de transport du Grand Paris, mais la disposition a finalement été abrogée par la quatrième loi de finances rectificative pour 2010.

Une taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs en site propre avait également été instituée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010. Cette taxe, qui ne concernait pas l'Île-de-France, n'a, elle non plus, jamais été appliquée et a été abrogée par l'article 20 de la loi de finances initiale pour 2015.

Si la mise en place d'une taxation des plus-values immobilières liées à une infrastructure de transport constitue assurément un défi complexe, il serait pertinent de relancer la réflexion sur ce sujet, au point mort depuis maintenant bientôt 10 ans.

c) Les pistes innovantes qui ont émergé des auditions ou de la consultation en ligne portaient notamment sur la tarification du stationnement

De nombreuses propositions de financements alternatifs des transports collectifs ont émergé au cours des auditions de la mission ou ont été proposées par des internautes qui ont répondu au questionnaire proposé sur le site du Sénat.

Si toutes ces propositions ne sont probablement pas réalistes, certaines mériteraient à coup sûr d'être expertisées.

Est ainsi revenue à plusieurs reprises la question de la taxation des applications dédiées au transport (voitures avec chauffeur, trottinettes électriques, etc.) qui font subir à la collectivité de nombreuses externalités négatives.

Parmi les autres recettes envisagées citons celles qui pourraient provenir de la taxation des parkings de centres commerciaux ou d'une éventuelle taxe sur la publicité pour les véhicules à moteurs thermiques.

Est également revenue à plusieurs reprises la possibilité de prévoir des hausses des tarifs de stationnement.

Rappelons enfin que les AOM qui mettent en place la gratuité totale devraient pouvoir récupérer la TVA sur leurs dépenses, la fragilité actuelle étant source d'une incertitude financière particulièrement pénalisante.

3. Affecter une part de la fiscalité d'État au financement de la gratuité des transports collectifs ?

S'il apparaît cohérent, en première analyse, de faire financer la gratuité totale mise en place par une AOM par le produit de la fiscalité locale, peut-on prévoir que les ressources des AOM soient abondées par le produit d'impôts nationaux, dont l'assiette est le cas échéant localisable ?

De très nombreuses pistes peuvent être évoquées dans cette perspective.

Serait-il tout d'abord envisageable, dans le cadre d'une éventuelle renationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, de prévoir que les dividendes ainsi récupérés puissent être fléchés vers le financement des transports collectifs ?

Au-delà de sa prise en compte dans le cadre de la définition des contours d'un éventuel péage urbain, pourrait également être mise en place une vignette automobile, épargnant les véhicules les plus légers et les moins polluants mais pesant en revanche lourdement sur les automobiles les plus polluantes (type SUV). Une telle taxe aurait le mérite de détourner les consommateurs de ce type de véhicules et d'inciter les constructeurs à développer des voitures moins polluantes.

Peuvent également être citées la taxation des poids lourds et du transport aérien, deux modes de transport particulièrement polluants.

Enfin, rien n'interdirait d'affecter une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au fonctionnement des transports en commun, comme c'est d'ailleurs le cas depuis deux ans pour Île-de-France Mobilités, qui a perçu à ce titre 94 millions d'euros en 2017.

<p>Recommandation : poursuivre et élargir la réflexion sur les modes de financement de la mobilité écologique de demain</p>

4. Exclure les dépenses liées à la transition écologique de la limitation des dépenses des collectivités territoriales dans le cadre de la contractualisation

Les dépenses liées à la gratuité constituent en effet un accélérateur de la transition écologique et doivent de ce fait être encouragées et non pas freinées par des règles qui seraient appliquées aveuglément.

Dernier point particulièrement important sur la question du financement des transports collectifs : la nécessité d'exclure les dépenses liées à la transition écologique, dont la gratuité des dépenses de fonctionnement soumises au plafond de 1,2 % de croissance par an.

B. PENSER LA MOBILITÉ AUTREMENT À L'HEURE DU NUMÉRIQUE

1. Pour compenser la fracture territoriale, la voiture partagée garante d'une mobilité universelle et équitable ?

Dans un éditorial du 24 juin dernier, le *think tank* La Fabrique de la Cité (sponsorisé par Vinci) relevait que « *la mobilité est la garantie d'une liberté individuelle importante et de l'accès à des espaces physiques mais aussi à des espaces sociaux différents* ». À ce titre, elle doit pouvoir être garantie à tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence - métropoles, zones péri-urbaines, ruralités. Trop souvent, l'isolement physique entraîne un isolement social, un moindre accès à la santé, la culture, aux loisirs, au sport. Et ce n'est pas parce que des personnes échappent ainsi au « fardeau » que représente la mobilité au quotidien pour trop d'habitants des grandes villes, avec son cortège de stress, de perte de temps, de congestion, de pollution et de sacrifices personnels, que la condamnation à l'immobilité et, à son corollaire, l'usage obligatoire de la voiture, doit être ignorée. Au contraire, plus que jamais, s'exprime « *une demande très forte d'une ville à portée de main* », selon l'expression employée par Bruno Marzloff, sociologue des déplacements lors de son audition par votre rapporteur.

C'est aussi cette attente que reflètent les résultats du sondage réalisé par l'Institut Elabe dans le cadre d'une étude du Laboratoire de la Mobilité inclusive¹ : « *les Français font souvent l'expérience d'une mobilité entravée, contrainte, empêchée. 1 Français sur 3 estime être contraint dans ses déplacements ou modes de transport pour faire des démarches administratives (44 %), accéder à des loisirs ou faire une sortie culturelle (41 %), se rendre à un rendez-vous médical (37 %), faire ses courses alimentaires (35 %) ou pratiquer une activité physique ou sportive (26 %)* ».

Mais il est certain que les collectivités ne peuvent répondre à ce besoin fondamental par la mise en place de modes de transport lourds.

¹ Étude publiée à l'occasion des cinquièmes rencontres de la mobilité inclusive consacrées à la mobilité et l'accès des Français aux services de la vie quotidienne, mai 2018.

Depuis longtemps, la solidarité entre habitants d'un même bourg, d'un même quartier, entre parents d'enfants scolarisés au sein du même établissement permet d'organiser la mise en commun de moyens, par exemple de voitures. Certains pratiquaient le covoiturage bien avant que le mot devienne à la mode et sans que qui que ce soit se préoccupe de favoriser ces initiatives, par exemple en aménageant des places de parking dédiées.

L'émergence puis la généralisation des applications numériques a néanmoins placé sous un jour nouveau ces solutions de mobilité. L'intervention d'Etienne Chauffour, directeur Île-de-France chargé de l'éducation, des solidarités et des mobilités de France Urbaine lors de son audition par la mission, était à cet égard très significative : « *il y a quelques années, on n'aurait pas imaginé des dispositifs de partage de voitures. Ma génération pratiquait l'autostop. Dans la génération de mes enfants, on recourt à BlaBlaCar naturellement. On est dans des logiques où l'on n'est ni propriétaire d'un véhicule, ni dépendant du seul service public. La question de demain est de savoir si l'auto partage va se développer là où le besoin existe pour effectuer "le dernier kilomètre", et ou si ne pas en disposer va renforcer le phénomène d'isolement social ou lié à l'âge* ».

Tout se passe en effet comme si, progressivement, à la mobilité centrée sur un mode de transport s'ajoutait la **mobilité partagée et individualisée**, la « *mobilité collective individuelle* » identifiée dès 2013 par Bruno Marzloff¹. Ces nouvelles solutions ou combinaisons ne s'adressent évidemment pas aux seules zones peu denses. Il suffit de voir le succès des applications d'auto-partage, de VTC et de co-voiturage en ville pour s'en convaincre et malheureusement constater que ces solutions peuvent contredire d'autres impératifs de la mobilité aujourd'hui : en facilitant des trajets en voiture, les applications ont souvent amené de nouveaux usages non vertueux de citoyens qui avaient peu recours au taxi auparavant. Le transport à la demande, qui permet à chacun de disposer d'un transport public adapté, facilite la vie de milliers d'habitants des villes à mobilité réduite pour qui la mobilité en transports en commun reste et restera une solution peu adaptée.

Bruno Cordier, directeur du cabinet d'études ADETEC, entendu par votre rapporteur, souligne que le transport à la demande, transport de niche qui répond à des besoins ne pouvant être satisfaits par les lignes régulières de transport, n'est pas autofinancé (comme la plupart des transports publics). Il estime que les recettes liées à la vente des titres de transport ne couvrent en général que 10 à 30 % du coût du service, ce qui fait dépendre sa viabilité de la pérennité des subventions publiques².

¹ Entretien sur le thème de la mobilité partagée, Acteurs du Paris durable, septembre 2013.

² Bruno Cordier estime que « le déficit restant à la charge de la collectivité organisatrice oscille généralement entre 1 et 10 € par habitant ». (Bruno Cordier, *Quels transports à la demande sur les territoires peu denses ?*).

2. Gratuité et nouvelles mobilités

a) Vers une congestion propre et autonome ?

Comme l'explique Marie-Christine Zèlem¹, « Si le processus d'hyper mobilité [...] se poursuit et si l'on continue de faire le pari d'une plus grande sophistication des technologies pour résoudre les problèmes actuels d'encombrement et de concentration des pollutions, on court le risque de créer davantage de problèmes qu'on en résout. En effet, développer des moteurs moins polluants, donc plus éco-performants, constitue une autorisation à privilégier des modes de déplacements particulièrement polluants, tout en déculpabilisant vis-à-vis des impacts sur le climat. Les ménages vont de fait tendre à accepter plus facilement de vivre en dehors des centres urbains, contribuant ainsi à cet étalement de l'habitat qui porte préjudice à l'environnement. Et si, parallèlement, se développe la société virtuelle (la multiplication des télécommunications, le télétravail...), cela risque fort de renforcer ce schéma de décentralisation et, par contre-coup, de faire progresser les transports longue distance et le recours au transport aérien ».

Pour le seul « transport court », il est clair que les perspectives ouvertes par la voiture plus économe et le véhicule autonome renforcent l'attrait du transport routier. Les normes environnementales, qu'elles soient générales ou renforcées par les autorités locales, à l'image de l'interdiction des véhicules les plus polluants à Paris, ont une action bénéfique indéniable en termes de pollution. En revanche, elles ne résolvent en rien la question de la congestion routière.

Fin 2018, Jean Coldefy, expert indépendant et directeur du programme Mobilité 3.0 d'ITS France, s'interrogeait : « Les technologies offrent indéniablement des marges de manœuvre mais sauront-elles, seules, nous faire changer de modèle ? »².

La voiture complètement autonome n'est pas encore pour demain, aux dires même de Mobileye, leader mondial des dispositifs embarqués d'aide à la conduite. Mais cette perspective ne peut qu'accentuer les avantages de la voiture - confort, adéquation parfaite au trajet individuel, isolement des autres - tout en diminuant le stress de la conduite. De sorte que le véhicule autonome, loin de limiter l'autosolisme, pourrait au contraire le conforter.

Le rapport sur le développement des véhicules autonomes³ ne dit pas autre chose lorsqu'il met en garde contre les effets induits du développement du véhicule autonome : « l'amélioration du confort de conduite devrait améliorer significativement l'attractivité du mode automobile (individuel), en soi et par rapport aux transports collectifs. Par conséquent, cette amélioration

¹ dph, op. cit.

² Jean Coldefy, La gratuité des transports en commun va-t-elle faire décroître l'usage de la voiture ?, La Fabrique de la Cité, 14 novembre 2018.

³ <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/90p%20VDEF.pdf>

pourrait générer une augmentation de la congestion pour les trajets pendulaires domicile-travail et/ou un renforcement de l'étalement urbain ». Son auteur, Anne-Marie Idrac, Haute responsable pour la stratégie nationale du développement des véhicules autonomes, souligne que « le développement des services de mobilité attachés à l'automatisation est susceptible de favoriser l'usage des véhicules ». Partageant cette interrogation, deux chercheurs du think tank La Fabrique de la Cité ont, en avril 2019, publié un rapport au titre provocateur : « Pour en finir avec (la fin de) la congestion urbaine »¹.

Entendue par votre rapporteur, Anne-Marie Idrac a également pointé du doigt les difficultés soulevées par le financement de l'usage du véhicule autonome : si la gratuité peut être assumée par la puissance publique et les constructeurs en phase d'expérimentation, elle devient beaucoup plus problématique dès lors que l'on passe au stade de la mise en service industrielle car ces véhicules coûtent particulièrement cher. À ce sujet, elle a mis en garde contre la tentation d'assurer la gratuité de l'utilisation de ces nouveaux véhicules par la cession gratuite des données personnelles de leurs utilisateurs aux plateformes numériques.

Quoi qu'il en soit, voiture propre et véhicule autonome portent en germe une crainte, celle de remplacer la congestion urbaine thermique par une congestion plus acceptable du point de vue écologique mais pas moins regrettable en termes d'aménagement du territoire. Comme l'affirme Jean Coldefy « l'urgence climatique appelle à des actions rapides » et l'expert de conclure « Le vrai problème est ailleurs : alors que le coût d'usage de la voiture baisse et va être divisé par deux d'ici 2020, une tarification de l'usage de la voiture apparaît indispensable. Sans rattrapage de cette baisse, la reprise de l'utilisation de la voiture, avec son cortège d'épisodes de pollution, est inévitable ».

b) La mobilité connectée ou le MaaS (Mobility as a Service) : le contraire de la gratuité totale

Lors de son audition, Charles-Eric Lemaignan expliquait : « j'avais coutume de dire que les innovations technologiques sont bonnes pour le client, mais coûtent toujours plus cher à la collectivité. C'est en train de changer : avec l'intelligence artificielle, nous avons maintenant des systèmes permettant d'optimiser le transport à la demande. Nous les avons mis en place à Orléans. Cela permet de doubler la fréquentation dans certaines zones de transport à la demande avec un coût équivalent, voire moins élevé ».

Optimiser l'offre de transports, tel est l'objectif du MaaS, pour *Mobility as a Service*. Concept de mobilité urbaine multimodale, le MaaS se donne pour ambition de faciliter la vie des usagers des transports urbains en mettant à leur disposition un abonnement et une plateforme uniques pour trouver les itinéraires multi-modaux les plus adaptés à leur demande de transport et les réserver, voire les payer en une seule fois. Le site de la RATP

¹ <https://www.lafabriquedelacite.com/wp-content/uploads/2019/04/Pour-en-finir-avec-la-fin-de-la-congestion-urbaine-FRWEB-3.pdf>

offre d'ores et déjà accès à l'ensemble des services de transport disponibles en Ile-de-France (métro, bus, noctilien, tramway, transilien, RER, vélo, scooter, co-voiturage *via* klaxit et, depuis peu une plateforme régionale de transport à la demande). Mais le site ne permet que de visualiser les différentes solutions de transport pour un trajet donné. Il ne donne pas encore accès à une facturation unique, même si le Pass Navigo regroupe déjà tous les modes collectifs.

Le MaaS offre désormais la perspective que tout un chacun puisse, à travers une plateforme unique et un abonnement unifié, trouver l'itinéraire multi-modal qui lui convient le mieux. Selon ses préférences personnelles (rapidité, trajet à pied le plus court possible, confort, utilisation des seuls moyens ferrés, obligation du petit nombre de changements possible, minimisation du coût de l'abonnement...), la plateforme lui proposera les combinaisons le plus efficaces.

Un tel système existe déjà à l'échelle de quelques moyens de transport seulement dans quelques villes françaises, comme Belfort où il ne comporte que trois modes de transport : bus, vélo et voiture (cf. en annexe une présentation succincte du système Optymo). C'est également l'ambition, pour 2020, de Mob2i en Île-de-France.

À l'étranger, de tels systèmes existent dans plusieurs villes d'Europe du Nord, notamment à Helsinki, où la formule de base correspond approximativement au tarif d'un abonnement alors que l'abonnement le plus complet coûte plusieurs centaines d'euros par mois !

Le point commun à tous ces systèmes est qu'ils s'appuient sur l'offre la plus diversifiée possible car l'utilisateur qui n'utilise que le transport public a quasiment disparu, comme le notait M. Jemelin lors de la table ronde internationale organisée par la mission. Très concrètement, *« les clients utilisent vélo et trottinette lorsque le temps le permet et les transports collectifs quand il pleut. Nous avons lancé à Lausanne le premier abonnement multimodal de Suisse : 30 mn de vélo, entre deux et quatre courses de taxi, deux et quatre locations de 12 heures de voiture... »*.

Parallèlement à la mise en œuvre du MaaS, le mouvement de **tarification à l'usage** s'étend aux réseaux existants, sa forme la plus aboutie étant la **post tarification** : l'utilisateur n'est débité que pour les trajets qu'il effectue, dans la limite de l'abonnement et est débité sur son compte bancaire *a posteriori*. Outre ses avantages pratiques, un tel système laisse entrevoir une diminution des mésusages des transports collectifs puisque les trajets « marginaux » restent ainsi payants, sauf à dépasser le prix de l'abonnement.

En optimisant le coût individuel, le MaaS et la tarification à l'usage pourraient représenter à l'avenir une gestion particulièrement fine de la gratuité partielle, ciblée et solidaire des transports collectifs. Il permet à l'autorité organisatrice de moduler les tarifications selon une grille tarifaire très précise, sous réserve de veiller à tenir compte de la fracture numérique et à ne pas aggraver les inégalités en empêchant de fait les personnes dépourvues de smartphones de pouvoir accéder à ces fonctionnalités.

3. La mobilité à quel prix ?

Globalement, l'Agence européenne de l'environnement soulignait, en 2016, les enjeux d'une mobilité durable : en premier lieu, réfléchir à la nécessité d'une mobilité aussi étendue : il est nécessaire, estimait-elle, d'améliorer l'efficacité du système de transport et de gérer intelligemment la demande de transport, d'éviter les voyages inutiles et d'accroître l'occupation des moyens de transport. Surtout, elle expliquait que *« simplement remplacer les véhicules conventionnels ne résoudra pas d'autres problèmes comme le bruit, l'utilisation de l'espace ou la dégradation de la biodiversité. Elle pourrait même entraîner, par ricochet, une poursuite de l'étalement urbain, un accroissement de la congestion ou un accroissement de la demande d'infrastructures routières et de parkings, affectant ainsi les écosystèmes et la biodiversité comme la qualité de vie urbaine »*¹.

Ainsi, à Paris, la moitié des 2 800 hectares de voies publiques de la capitale est occupée soit par la circulation automobile soit par les parkings publics : Sur ces 2 800 hectares, les trottoirs et les voies piétonnes occupent environ 1 200 ha (dont 40 ha de rues strictement piétonnes). Le reste - « l'espace circulé », soit 1 600 ha - est donc partagé entre chaussée, parkings, voies de bus, voies cyclables, etc.²

Certains analystes vont même plus loin, jusqu'à étudier « l'empreinte écologique » des différents modes de transport. Celle-ci prend en compte à la fois l'empreinte spatiale et l'espace nécessaire à l'absorption des émissions de CO₂ provoquées par les activités de transport³.

De fait, des observateurs ont pu affirmer que *« nous entretenons un rapport ambigu à la congestion urbaine. Fardeau pour les villes, les embouteillages sont aussi vus comme la manifestation la plus palpable de l'attractivité et de la bonne santé économique d'une métropole. Downs ne dit pas autre chose lorsqu'il voit dans les bouchons non pas un échec de nos politiques de mobilité mais plutôt la*

¹ European Environment Agency, *Transitions towards a more sustainable mobility system* EEA Report N°34/2016.

² https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/11/30/a-paris-la-moitie-de-l-espace-public-est-reservee-a-l-automobile_5040857_4355770.html.

³ <https://www.transportshaker-wavestone.com/lempreinte-spatiale-des-transport-urbains-quel-espace-utilise-en-ville/>

manifestation de la bonne santé économique d'une ville »¹. Une santé économique qui risque de se retourner contre elle! Une santé économique mais à quel prix? L'attractivité d'une ville ne se mesurera-t-elle pas, à l'avenir, à sa capacité à offrir un environnement sain et de qualité, assuré, entre autres, par un réseau de transports efficient et propre?

Considérer une des sources de perte de qualité de vie comme un indice de santé économique est le signe consternant d'une politique de consommation à tout va de la ville, cette « *politique obsolète de l'offre et de l'infrastructure qui prévaut sur une politique innovante de la demande et des services* », telle que définie par le sociologue des déplacements Bruno Marzloff dans un article de *L'Obs* consacré à la gratuité des transports à Aubagne et paru en 2013.

Aujourd'hui, plutôt que d'accroître encore l'offre de transports, la question n'est-elle pas plutôt de se demander comment réduire la demande de déplacements sans annihiler les mobilités? Est-il possible économiquement et politiquement acceptable de financer toujours plus d'infrastructures, y compris grâce au déploiement de nouveaux moyens *via* des applications numériques, alors que 48 % des Français souhaiteraient vivre ailleurs qu'à leur lieu actuel de résidence, et jusqu'à 70 % en Seine-et-Marne? « *En quinze ans, la part des "navetteurs" (celles et ceux qui sortent de leur commune pour aller travailler) est passée de 58 à 64 % et la distance moyenne de leur déplacement a augmenté de 15 %.* » souligne Olivier Blond, président de l'association Respire, dans une tribune parue dans *Le Monde* du 23 juin 2019 et justement intitulée *Les déplacements qui polluent le moins sont ceux que l'on évite.*

Repenser la mobilité suppose de ne pas l'aborder uniquement en termes de transports, une vision qui demeure, aux yeux de Bruno Marzloff « *très cloisonnée* » et les moyens destinés à faire face à la demande de mobilités douces « *dérisoires* » (et encore pour des infrastructures de franchissement de voirie automobile). Signe du caractère désormais dépassé de cette approche « tout transport », aux États-Unis le nombre de personnes qui travaillent à domicile est désormais supérieur à celui des personnes qui utilisent les transports en commun²! Seule une approche globale peut permettre que la mobilité soit véritablement choisie et que nul ne soit assigné à résidence ou obligé à la voiture.

Ceci suppose un changement de paradigme, ne plus considérer la croissance de la demande de mobilité comme un fait acquis mais agir de sorte de la réduire structurellement : en satisfaisant tant bien que mal la demande par une croissance de l'offre, les politiques menées depuis quarante ans encouragent l'étalement urbain et font que plus que jamais « *la ville est un champ de bataille [...]. Les projets y succèdent aux projets, en matière de transport, puis de logement, puis d'environnement..., sans jamais souligner la*

¹ Camille Combe et Cécile Maisonneuve, *Pour en finir avec (la fin de) la congestion urbaine, La Fabrique de la Cité*, mars 2019.

² Bill Buryea, *5 lessons from cities trying to fix traffic, Politico Magazine*, 23 mai 2019.

moindre contradiction possible entre eux. Pourtant, est-il simplement concevable de prétendre réduire l'empreinte écologique de la ville tout en soutenant des politiques d'attractivité qui cherchent à capter toujours davantage de flux de personnes et de marchandises ?»¹.

Avec Bruno Marzloff, il est possible d'affirmer que la solution aux bouchons n'est pas à chercher dans les transports. Et parce que pousser les habitants toujours plus loin, pour des trajets toujours plus longs et harassants ne mène qu'à une impasse financière, sociale et écologique, il est temps de rendre la ville abordable. C'est tout l'enjeu de la création des organismes de foncier solidaire, tel celui de Rennes, « dont la volonté est d'expérimenter une nouvelle forme d'accession à la propriété ». Faute de pouvoir affecter la rente foncière à des projets collectifs, autant faire en sorte que l'augmentation des prix de l'immobilier en cœur de ville ne constitue pas un obstacle au logement du plus grand nombre, avec ses conséquences d'urbanisation forcenée aux alentours des grandes voies de communication.

Recommandation : penser la mobilité à long terme, y compris la « dé-mobilité »
--

¹ Mathieu Van Criekingen, La ville est un champ de bataille, Lava, 22 décembre 2017. Mathieu Van Criekingen est chercheur au laboratoire de géographie humaine de l'Université libre de Bruxelles.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *La gratuité signifie dans l'imaginaire collectif "volonté politique que ce soit gratuit, prise en charge par la collectivité parce que c'est important", elle peut alors être défendue comme un bien précieux* ». Par ces mots, un participant à la consultation organisée par la mission soulignait la portée de la question.

Lorsque la collectivité peut se donner les moyens financiers à même de garantir à des usagers plus nombreux une offre de transports adaptée - régulière, rapide et confortable - à long terme, rien ne s'oppose à ce que la gratuité totale soit mise au service d'un projet politique d'ensemble.

Mais la gratuité totale n'est pas transposable de la même manière à toutes les collectivités. Le récent exemple, actuellement réussi, de Dunkerque montre qu'elle n'est pas cantonnée aux tout petits réseaux qui constituent encore la majorité des expérimentations, tant en France qu'à l'étranger. En revanche, elle paraît difficile à mettre en œuvre dès lors que la pérennité des réseaux suppose des investissements lourds, voire peu souhaitable dans les villes dont les transports sont saturés. Dans ce cas, la priorité consiste évidemment à accroître l'offre.

Par ailleurs, il serait illusoire de croire qu'elle puisse à elle seule constituer une politique des mobilités et, qui plus est d'aménagement du territoire et de volonté de transformer la cité : la gratuité des transports n'a qu'une capacité limitée à engager une transformation en profondeur de la société et de l'espace. Elle doit nécessairement **s'inscrire dans un projet global**.

À ce titre, **la gratuité totale des transports collectifs ne constitue ni une fausse ni une bonne idée en soi** ; tout dépend dans quel but elle est mise en œuvre. L'exemple des villes françaises qui l'ont instaurée montre qu'elle permet à tous, notamment aux plus éloignés de la mobilité et aux plus démunis, d'accéder à toutes les fonctions sociales et économiques de la ville : en ce sens, par la facilité d'utilisation qu'elle permet, **la gratuité des transports collectifs ouvre la voie à une révolution sociale des mobilités**.

Néanmoins, des mesures non tarifaires et *a priori* très simples peuvent tout aussi bien produire des effets importants, à l'image de l'action engagée sous l'égide du bureau des temps à Rennes : décaler de quinze minutes les heures de cours à l'université a permis de fluidifier la fréquentation du métro. En outre, **une tarification solidaire fine peut se révéler aussi utile que la gratuité totale**.

Sur le plan écologique, la gratuité totale ne peut, à elle seule, permettre d'engager une révolution, car le report modal induit semble pour l'instant encore marginal, voire parfois contreproductif.

Au regard de toutes les réflexions présentes dans ce rapport et particulièrement les problématiques relatives au développement des infrastructures de transports et à leur financement, il apparaît que la gratuité des transports collectifs pourrait prendre sa pleine mesure dans un projet urbain radicalement différent. Il est certain que dans un monde où les grandes métropoles grossissent indéfiniment, aucune solution miracle ne viendra régler les défis de la mobilité, aucun investissement, aussi massif soit-il, dans les transports publics, ne permettra de remplacer l'essentiel des voitures individuelles.

Les conclusions du présent rapport amènent à se poser la question de notre projet urbain, de la taille de nos villes, de l'étalement urbain, de la dissociation entre les zones d'activité économique et les zones d'habitat. Alors que les centres-villes de nos communes moyennes sont en déshérence, alors que la transition agricole nécessite une multiplication des emplois et donc une forme d'« exode urbain », nous sommes invités à penser que c'est dans un rapport au territoire différent que la gratuité pourrait trouver toute sa place comme l'exemple de Dunkerque le souligne bien.

Pour rebâtir un modèle économique résilient, capable de résister aux aléas financiers et respectueux de l'environnement, c'est sur des projets locaux qu'il faut s'appuyer en rebâtissant des économies de circuits courts autour de nos villes, ce qui permettrait d'alléger la pression démographique qui pèse sur nos métropoles. C'est également la manière la plus efficace de **résorber la fracture territoriale** et de pouvoir **envisager**, dans une perspective tant sociale qu'écologique, **tout autant qu'un droit à la mobilité, un droit à la dé-mobilité.**

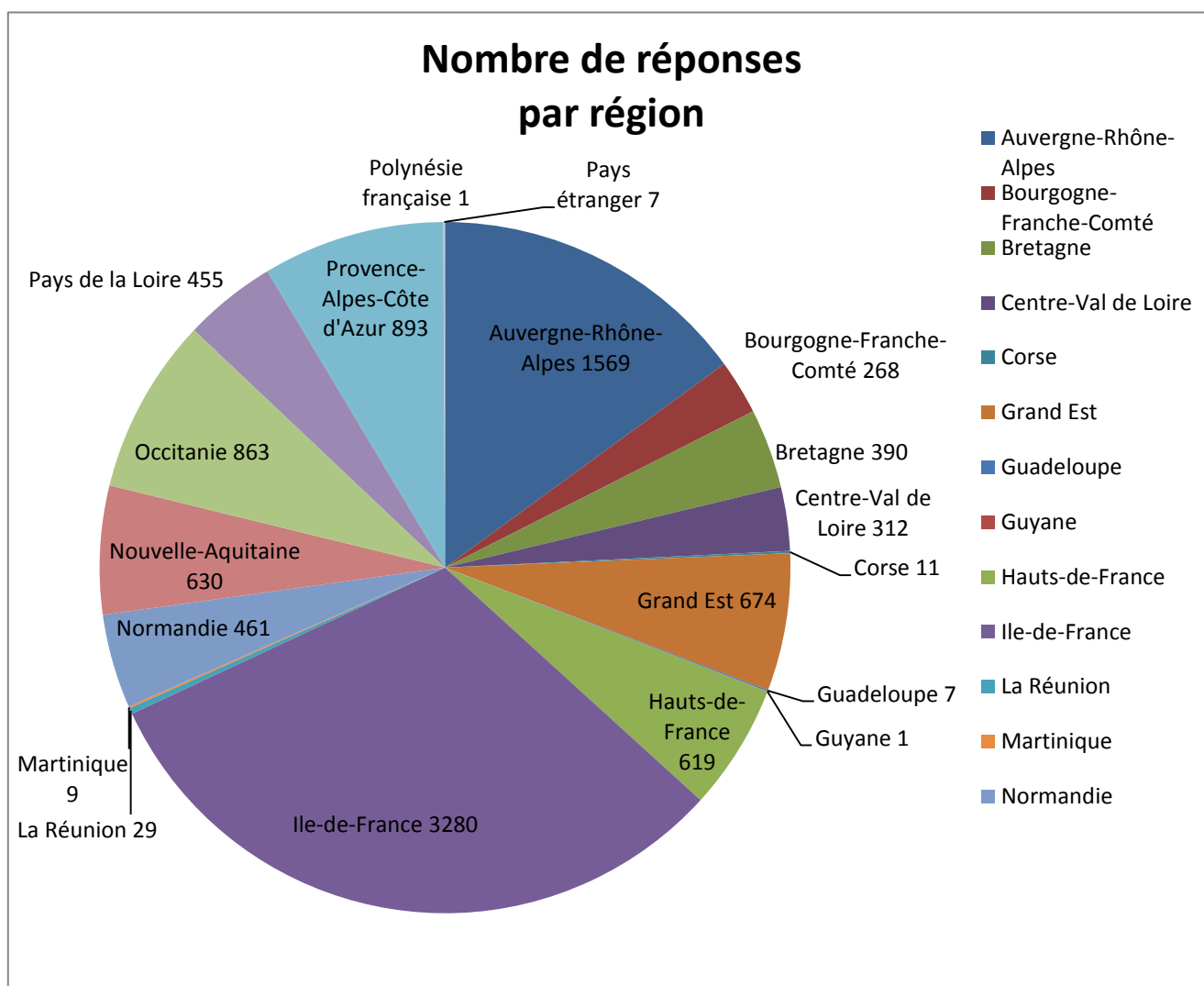
EXAMEN PAR LA MISSION

Version provisoire

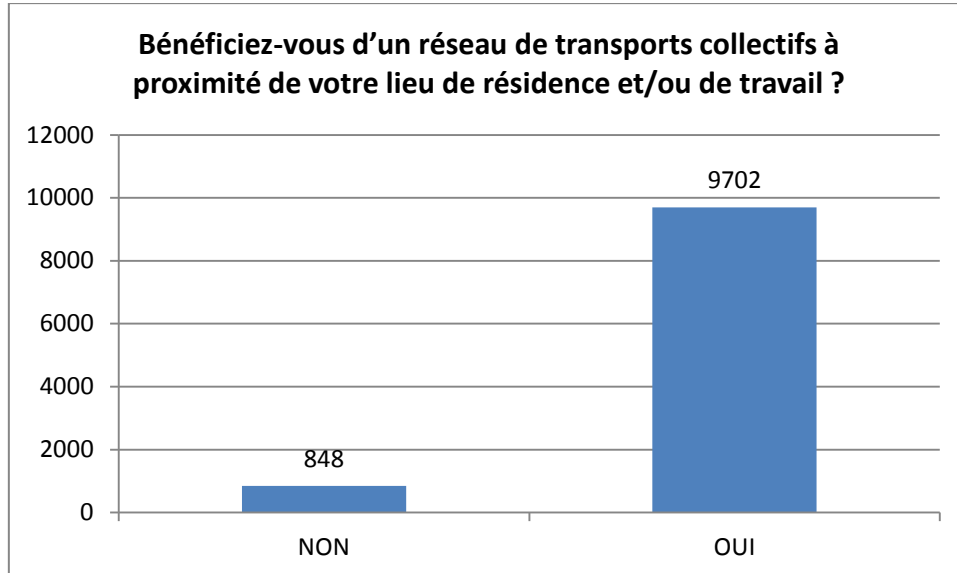
ANNEXES

I. PRÉSENTATION DES RÉPONSES À LA CONSULTATION EN LIGNE

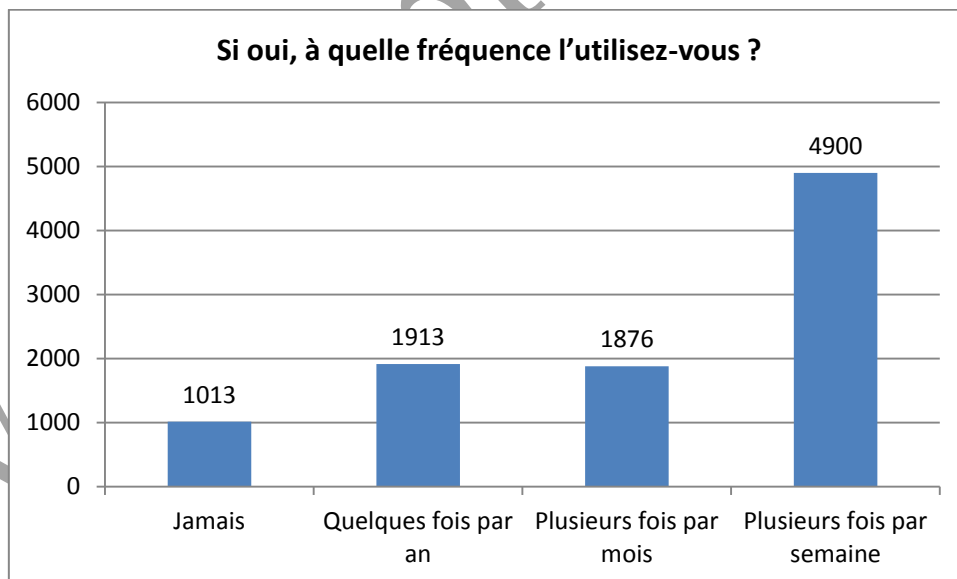
Répartition des réponses par région



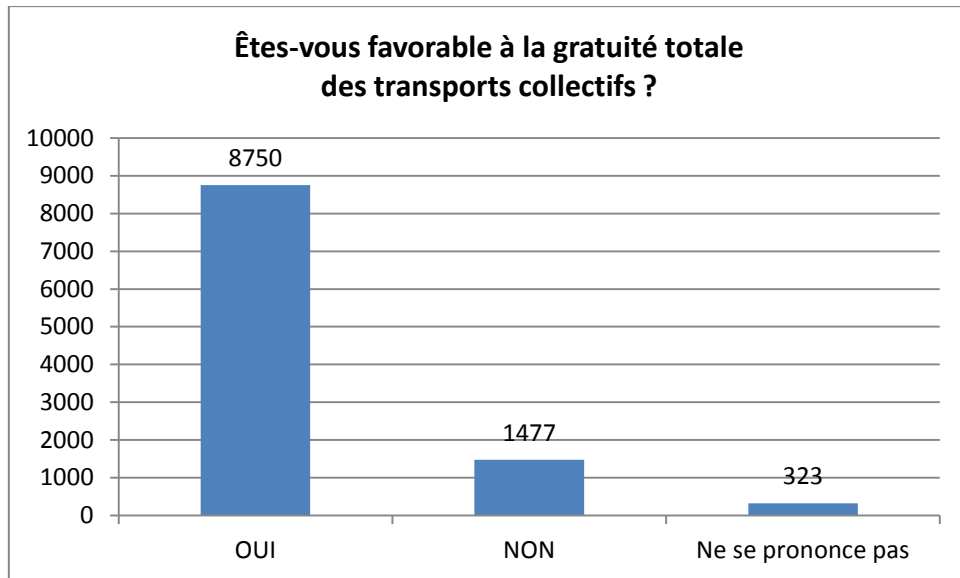
Bénéficiez-vous d'un réseau de transports collectifs à proximité de votre lieu de résidence et/ou de travail ?



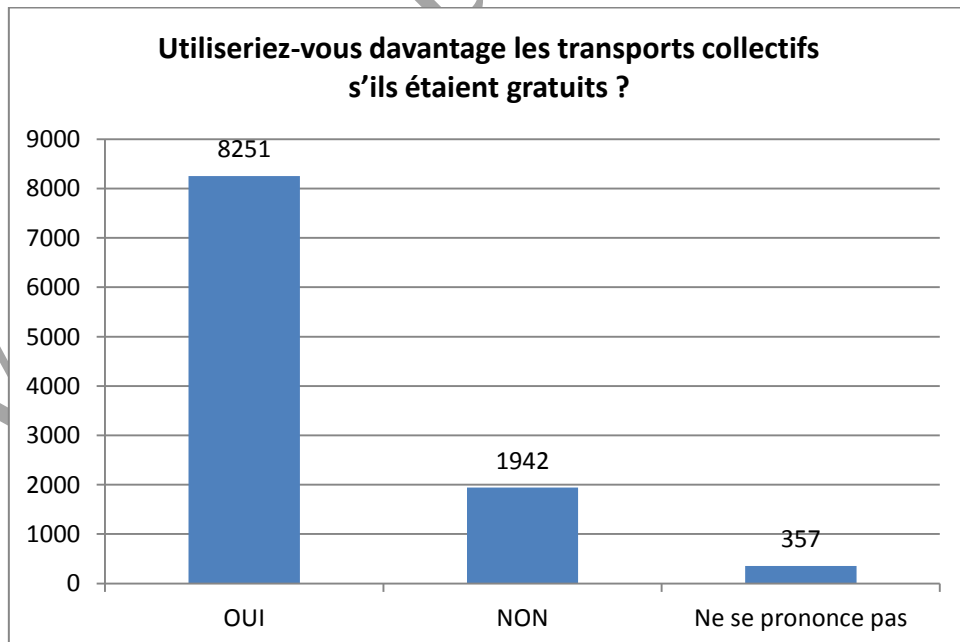
Si oui, à quelle fréquence l'utilisez-vous ?



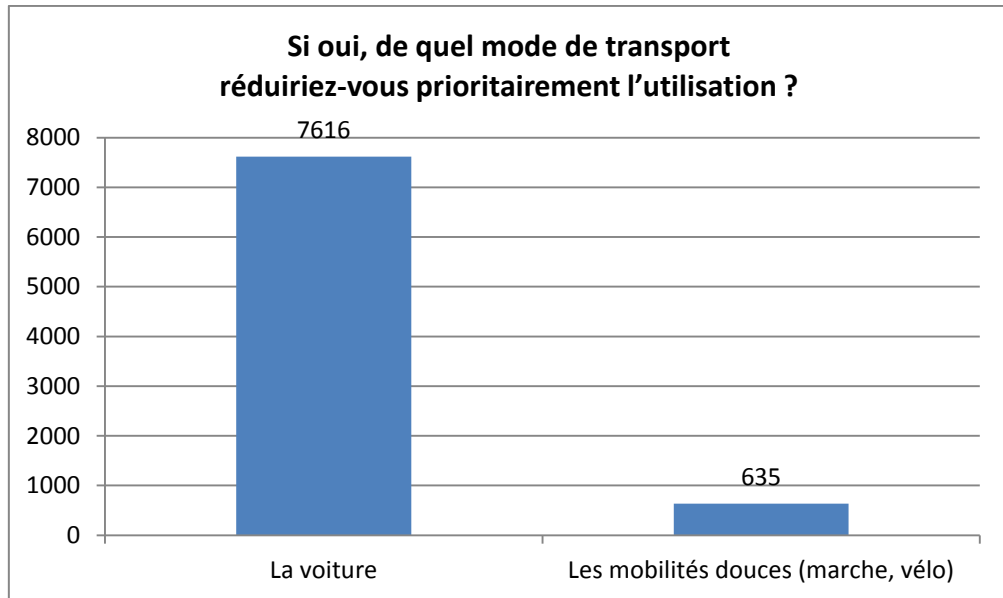
Êtes-vous favorable à la gratuité totale des transports collectifs ?



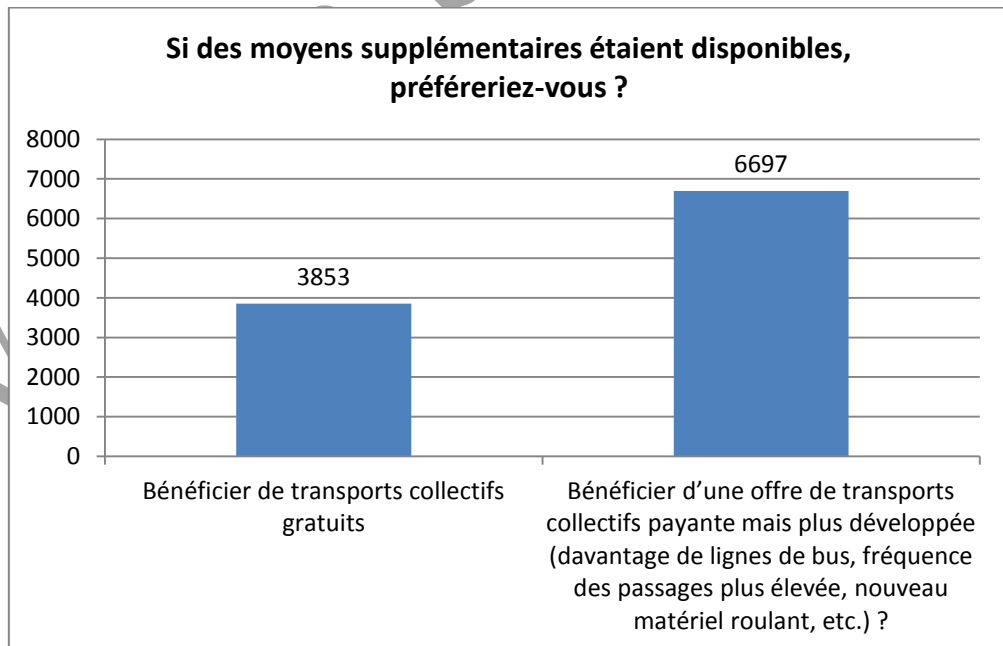
Utiliserez-vous davantage les transports collectifs s'ils étaient gratuits ?



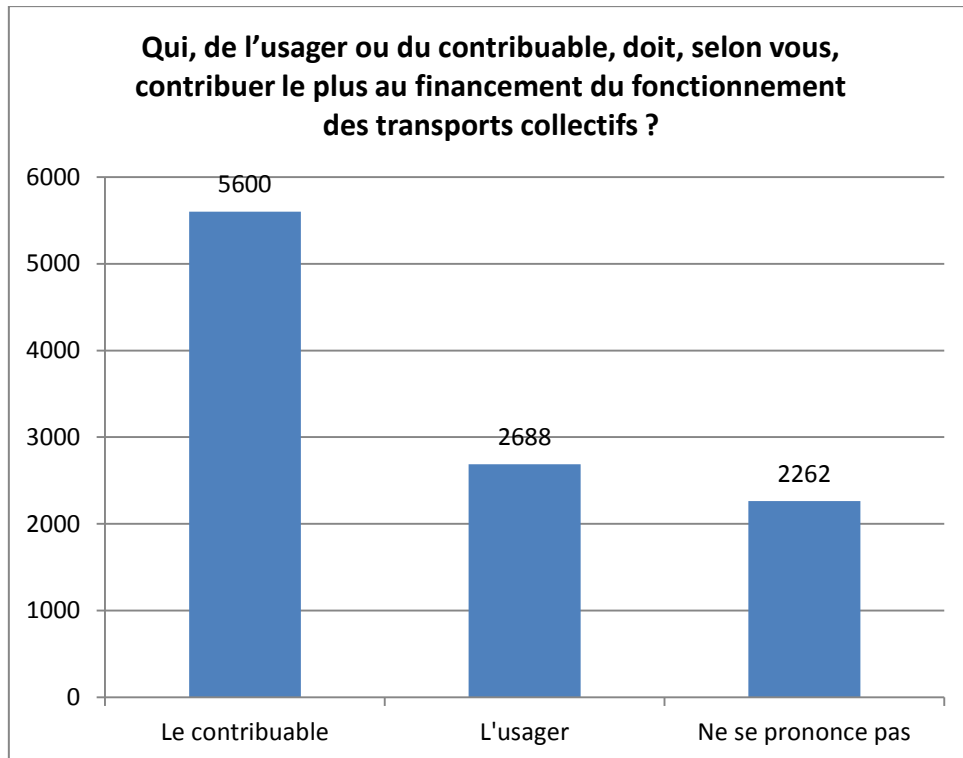
Si oui, de quel mode de transport réduiriez-vous prioritairement l'utilisation ?



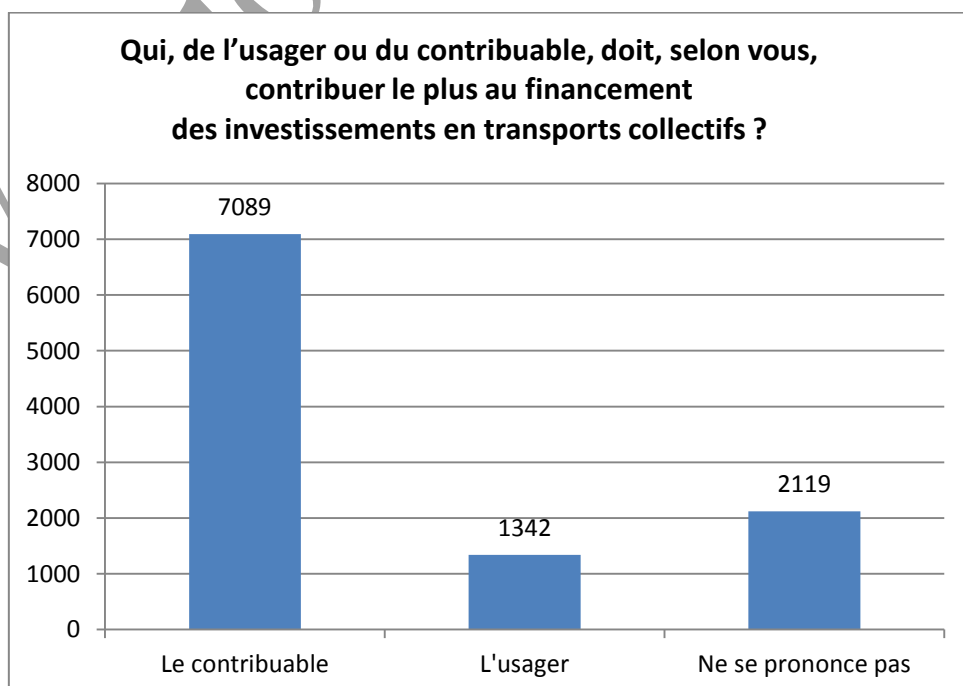
Si des moyens supplémentaires étaient disponibles, préféreriez-vous ?



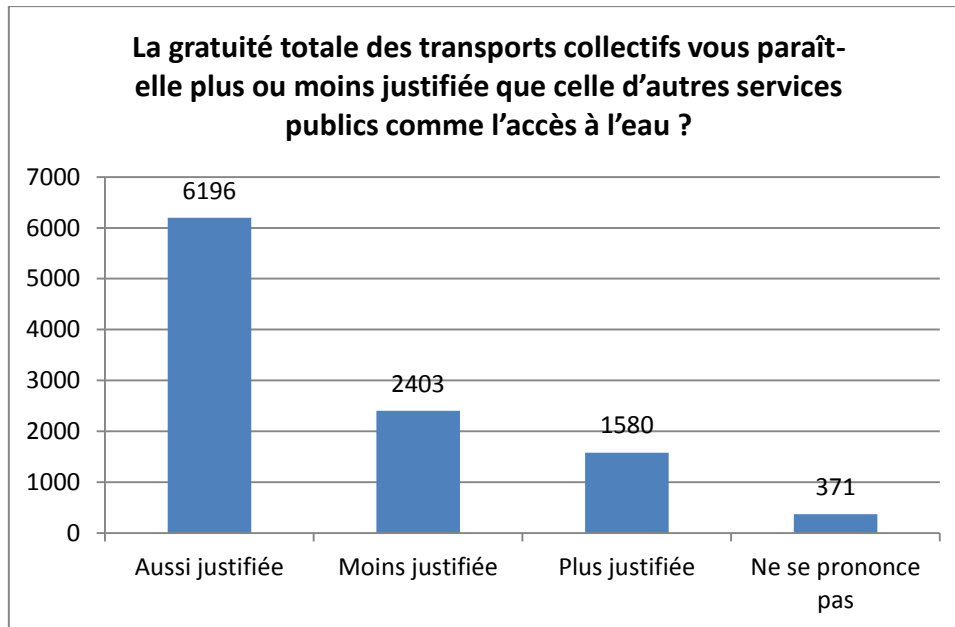
Qui, de l'utilisateur ou du contribuable, doit, selon vous, contribuer le plus au financement du fonctionnement des transports collectifs ?



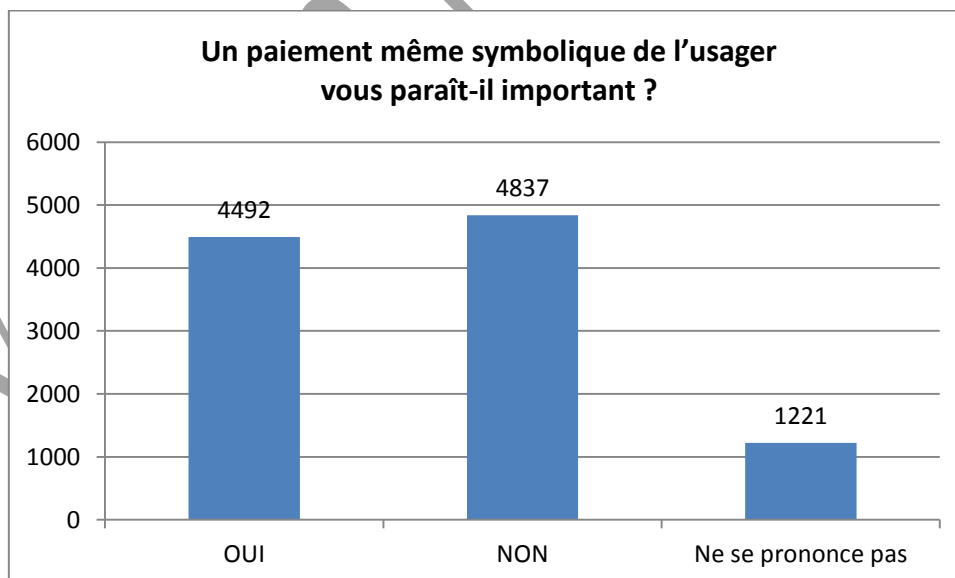
Qui, de l'utilisateur ou du contribuable, doit, selon vous, contribuer le plus au financement des investissements en transports collectifs ?



La gratuité totale des transports collectifs vous paraît-elle plus ou moins justifiée que celle d'autres services publics comme l'accès à l'eau ?



Un paiement même symbolique de l'utilisateur vous paraît-il important ?



II. UN EXEMPLE DE TARIFICATION À L'USAGE EN POST PAIEMENT : LE SYSTÈME OPTYMO À BELFORT

PASS OPTYMO

Le Pass Optymo est gratuit et sans engagement. Il permet l'accès au bus, au vélo et à l'auto en libre-service.

- Facture mensuelle avec le détail des trajets effectués par types de modes.
- Pas d'abonnement, vous ne payez que les trajets effectués.
- Système de post facturation le 15 du mois suivant.
- Si vous n'utilisez pas votre Pass, vous ne payez rien.

TARIFS

Tarif réduit (uniquement le bus, plafonné à 11 €/mois) pour les personnes résidant dans le Territoire de Belfort

Les personnes pouvant bénéficier du tarif réduit sont :

- Etudiant boursier
- Demandeur d'emploi percevant des allocations journalières du Pôle Emploi n'excédant pas 29,06 €/jour
- Allocation au RSA (socle, majoré, activité)
- Stagiaire de la formation professionnelle (rémunération mensuelle nette <= à 339,35 €)
- Service civique
- Personne en situation de handicap à 80%
- Plus de 65 ans et non imposable sur présentation du dernier avis de non imposition
- Moins de 18 ans
- Interne dans les lycées de Belfort

Pass Ado (uniquement le bus, plafonné à 11 €/mois) pour les personnes résidants et scolarisés dans le Territoire de Belfort

- 2 trajets gratuits par jour scolaire (du lundi au samedi 13h)
- 1 € le trajet supplémentaire sur le réseau urbain et suburbain

Pour toutes les personnes qui n'entrent pas dans les critères cités ci-dessus, le tarif normal s'applique

Tarif normal :

- Bus : 1 € le trajet, plafonné à 34 €/mois
- TPRM : 2 € le trajet (non plafonnés)
- Vélo en libre-service : 0,02 €/minute
- Auto en libre-service : 1 € de l'heure + 0,20 € du kilomètre

Vélo

Vélo

PRÉSENTATION

Optymo propose un service de location de vélos simple et pratique pour vos trajets au quotidien. Facile à utiliser, il est disponible **24h/24 et 7j/7**.
Le vélo en libre-service Optymo, c'est **250 vélos répartis sur 30 stations** selon un maillage étudié : des stations à **proximité des arrêts de bus et/ou des pôles générateurs de trafic**.
Les stations se trouvent à Belfort mais également dans certaines communes périphériques.

TARIFS :

Le service vélo Optymo est accessible uniquement avec le Pass Optymo avec mode de paiement par prélèvement

Avec un pass optymo

DURÉE



ACCÈS



TARIF



PAIEMENT

PRÉLÈVEMENT MENSUEL

> Durée maximum de la location: 24 heures.> Pénalités en cas de non restitution : 150 € de prélèvement au-delà de 24h.

Vers.

Voiture

PRÉSENTATION

L'auto en libre-service Optymo est un service accessible 24h/24 et 7j/7. Le service propose 3 modèles de véhicules, disponible à la location sur Belfort et certaines communes du Territoire de Belfort. Avec de nombreuses stations, ce service offre une prise en main facile et rapide, directement avec son Pass Optymo sur le boîtier disposé derrière le pare-brise des véhicules.

TARIFS

Le service est uniquement accessible avec le Pass Optymo (en mode de paiement par prélèvement).
Les tarifs de location incluent le carburant (diesel ou essence) et l'assurance du véhicule

	207+	208	Mégane	308	Bipper
Coût horaire	1€	1€	1€	1€	1€
Coût kilométrique	0.20€	0.20€	0.20€	0.20€	0.20€

*Location soumise à conditions (conditions générales sur optymo.fr)

EXEMPLE D'UTILISATION

Après-midi shopping entre filles

Louez une Peugeot 207+ ou 208 pour l'après-midi direction Mulhouse (6 heures / 84 km) : 22.80 €

Weekend à Disneyland en famille

Louez une Renault Mégane Estate Zen pour le weekend, direction Paris (48 heures / 1016 km) : 251.20 €

Aller/retour livraison

Louez un Peugeot Bipper pour 2 heures direction Montbéliard (2heures / 40 km) : 10 €

Vers

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 7 mai 2019

- *Université de Lille* : **M. Frédéric HÉRAN**, Économiste-urbaniste.
- *Université de Perpignan* : **M. Maxime HURÉ**, Maître de conférences en sciences politiques.
- **M. Jean-Louis SAGOT-DUVAUROUX**, Philosophe.

Mercredi 15 mai 2019

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **MM. Marc PAPINUTTI**, Directeur général, et **Julien MATABON**, Sous-directeur.
- *Collectif pour la gratuité des transports dans l'agglomération grenobloise* : **M. Michel SZEMPRUCH**, Membre, et **Mme Marie-Anne CHANRION**, Membre
- *MEDEF* : **MM. François REMOUÉ**, Directeur adjoint, et **Guillaume LEBLANC**, Directeur des affaires publiques.

Mardi 21 mai 2019

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* : **Mme Elodie TRAUCHESSEC**, Chargée des mobilités émergentes au service transports et mobilité.
- *Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux* : **M. Dominique MIGNOT**, Directeur du département Transport, Santé, Sécurité.

Mercredi 22 mai 2019

- *Chronos* : **M. Bruno MARZLOFF**, Sociologue.
- *ADETEC* : **M. Bruno CORDIER**, Gérant.

Jeudi 23 mai 2019

- *Régie autonome des transports parisiens* : **Mmes Claire SPITZMULLER**, Chargée d'études économiques transport, **Nathalie MELIN**, Chargée d'études développement, et **M. John-David NAHON**, Chargé des affaires parlementaires et institutionnelles.

- *SNCF Mobilités* : **M. Pierre MESSULAM**, Directeur général adjoint, et **Mme Anne BOSCHE-LENOIR**, Directrice déléguée à la direction générale TER.

Mardi 28 mai 2019

- *Transdev Group* : **MM. Edouard HÉNAUT**, Directeur général France, et **Laurent MAZILLE**, Directeur des relations institutionnelles.

- *Keolis* : **Mme Anne LIEURE**, Directrice des relations institutionnelles, et **M. Frédéric BAVEREZ**, Directeur exécutif France.

Mercredi 29 mai 2019

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)* : **MM. Stéphane CHANUT**, Chef du département Déplacements Durables, et **Pierre NOUAILLE**, Chargé de projets en socio-économie des transports.

- *Mairie de Niort* : **M. Jérôme BALOGE**, Maire.

Jeudi 6 juin 2019

- *Assemblée des communautés de France* : **MM. Charles-Éric LEMAIGNEN**, Premier vice-Président, et **Olivier CREPIN**, responsable développement économique, transports et mobilités.

- *France urbaine* : **MM. Etienne CHAUFOUR**, Directeur Île-de-France, chargé de l'éducation, des solidarités et des mobilités, et **Benoît CORMIER**, responsable de la communication.

Mardi 18 juin 2019

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* : **MM. Bruno GAZEAU**, Président (siège national), et **Christian BROUCARET**, Président (Nouvelle-Aquitaine)

- *Fédération nationale des transports de voyageurs* : **M. Jean-Sébastien BARRAULT**, Président, et **Mme Ingrid MARESCHAL**, Déléguée générale.

- *Groupement des autorités responsables de transport* : **M. Guy LE BRAS**, Directeur général.

- *Union des Transports Publics et ferroviaires* : **M. Claude FAUCHER**, Délégué général.

Mercredi 19 juin 2019

- *Sytral* : **Mme Fouziya BOUZERDA**, Présidente.

- **Mme Anne-Marie IDRAC**, Haute responsable chargée de piloter la stratégie nationale sur le véhicule autonome.

Jeudi 20 juin 2019

- *Mairie de Paris* : **M. Christophe NAJDOVSKI**, adjoint chargé des questions relatives aux transports, à la voirie, aux déplacements et à l'espace public.

Mardi 25 juin 2019

MM. Allan ALAKÜLA, Chef de la représentation de Tallinn auprès de l'Union européenne, **Christophe JEMELIN**, Responsable de l'unité Développement de l'offre des transports publics de la région lausannoise, **Mmes Cristina PRONELLO**, Directeur du département Systèmes de transports intelligents et dynamiques territoriales de l'école polytechnique de Turin, et **Peggy FRANTZEN**, Premier conseiller de l'ambassadeur du Luxembourg en France et chef de mission adjoint.

M. Michel POUZOL, Ancien député.

- *Mouvement français pour un revenu de base* : **Mme Nicole TEKE**, Responsable des relations publiques, et **M. Nils ÖHLUND**, Membre.

Mercredi 26 juin 2019

- *Société de conseil MBC* : **Mmes Maryline BESSONE**, Directrice associée, et **Emilie LACROIX**, Directrice associée.

- *Île-de-France Mobilités - Syndicat des transports d'Île-de-France* : **M. Laurent PROBST**, Directeur général, **Mmes Laurence DEBRINCAT**, Directrice Prospectives et études, et **Marielle BRÉAS**, Cheffe du département tarification.

- *Conseil d'orientation des infrastructures* : **M. Philippe DURON**, Président.

Mercredi 3 juillet 2019

- *Communauté de communes Moselle-et-Madon* : **M. Hervé TILLARD**, Premier vice-président en charge du développement économique et des transports.

Jeudi 4 juillet 2019

- *Sénat* : **Mme Laurence COHEN**, Sénateur.

Mardi 9 juillet 2019

- *Communauté urbaine de Dunkerque* : **MM. Patrice VERGRIETE**,
Président, maire de Dunkerque, **Benoît FERRÉ**, directeur de cabinet et
Xavier Dairaine, Directeur de l'Ingénierie

Version provisoire