

UTP – DECEMBRE 2019

# La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés

Depuis deux ans, le débat se développe sur la mise en œuvre de la gratuité totale dans les réseaux de transport public urbain. Les élections municipales du printemps 2020 placeront les autorités organisatrices de mobilité, qui sont en charge de définir la politique tarifaire sur leur territoire, devant un choix crucial pour l'avenir de celle-ci. Respectueux de ce choix, les opérateurs se proposent d'accompagner les élus dans leur réflexion.

Les objectifs mis en avant par les promoteurs de la gratuité totale des transports publics méritent en effet d'être mis en perspective avec les impacts effectifs de cette mesure sur la mobilité et, plus largement, sur la société.

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

## **I. OBJECTIF DE REPORT MODAL DE LA VOITURE PARTICULIÈRE AUX TRANSPORTS COLLECTIFS**

Le tarif moyen d'un abonnement annuel de transport public est de 282 euros en province et de 827 euros pour l'ensemble de l'Île-de-France pour voyager tous les jours, toute l'année, de façon illimitée sur un réseau considéré. Le coût pour les salariés français, du fait de la prise en charge de 50 % au moins de leur abonnement par leur employeur, est donc au maximum de 414 euros par an, remboursement employeur déduit, tandis que de nombreux non-salariés (scolaires, étudiants, demandeurs d'emploi, personnes âgées ou handicapées...) bénéficient de réductions tarifaires pouvant aller jusqu'à la gratuité.

En considérant les voyageurs comme économiquement rationnels, si des voyageurs font le choix de se déplacer quotidiennement seuls en voiture, alors qu'il leur en coûte en moyenne 6 000 euros par an (1), soit 16 fois plus qu'un abonnement de transport public, d'autres raisons que des raisons financières motivent leur choix éclairé.

Les convaincre de modifier leur mode de déplacement implique donc d'actionner d'autres leviers que le levier tarifaire : accroissement de l'offre et des fréquences, amélioration du maillage du réseau et des correspondances, plus de confort et de sécurité, Wifi à bord, etc.

*Selon les seules études disponibles sur le territoire national, la mise en place de la gratuité totale en Île-de-France en réduirait de 2 % le trafic automobile (2).*

*A Tallinn, la mise en place de la gratuité totale a augmenté la longueur moyenne des déplacements en voiture, qui ont baissé de 6 % en centre-ville et augmenté de 4 % dans la périphérie entre 2012 et 2017.*

## **II. OBJECTIF DE PRESERVATION DE L'ENVIRONNEMENT**

La gratuité totale n'étant pas garante du report modal durable de l'autosolisme vers les transports collectifs, la hausse de la fréquentation constatée lors de sa mise en place relève donc essentiellement du report modal des modes actifs vers les transports publics, ainsi que d'un accroissement des déplacements de confort.

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

L'impact environnemental est donc globalement négatif : presque nul sur les émissions des voitures, et nettement négatif sur les mobilités actives puisque les cyclistes et piétons, non émetteurs, en viennent à utiliser davantage des modes motorisés, y compris sans motif de déplacement (le constat que dans les réseaux gratuits, des jeunes ou des personnes âgées sont dans les bus sans autre but que de circuler dans la ville est partagé par les élus des réseaux concernés).

La meilleure façon d'améliorer la qualité de l'air d'un territoire est par conséquent d'accroître le nombre d'utilisateurs du transport public en le rendant plus attractif et donc en développant l'offre de services,

. d'un point de vue quantitatif :

- renforcement des fréquences,
- élargissement des plages le matin et en soirée,

. et qualitatif :

- véhicules à faibles émissions tels que bus électriques, GNV, hybrides, à hydrogène, voire BHNS, tramways ou métro,
- Wifi à bord,
- information voyageurs,
- conseils en mobilité pour promouvoir leur utilisation dans les entreprises et les administrations, les écoles, les zones commerciales, le tissu associatif, etc.

*Les émissions moyennes de gaz à effet de serre par voyageur kilomètre en tramway sont de 6 grammes, alors qu'elles sont de 180 grammes en voiture (3).*

### **III. OBJECTIF DE RENDRE ATTRACTIF LE TRANSPORT PUBLIC**

La plupart des réseaux pratiquant la gratuité totale l'ont mise en place après avoir fait le constat que les bus ne recueillaient pas le public attendu, voire qu'ils fonctionnaient à vide.

Rendre attractif le transport public, pour des clients qui expriment avec force leurs attentes de qualité de service passe pourtant et avant tout par une meilleure efficacité de l'offre, donc des bus plus fréquents avec des passages réguliers, voire cadencés, sur une plage horaire étendue tôt le matin et tard en soirée, et une meilleure visibilité.

*La fréquentation moyenne de transport public en voyages par habitant et par an dans les réseaux gratuits de moins de 100 000 habitants qui suivent cet indicateur est de 29. Elle est en moyenne de 35 voyages par habitant et par an pour les réseaux de la même taille ne pratiquant pas la gratuité totale (4).*

*La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés*

#### IV. OBJECTIF D'ACCROITRE LE POUVOIR D'ACHAT

Tous les Français consomment de l'eau, de l'électricité, des services postaux. Les demandes de gratuité totale ne s'exercent pourtant pas sur ces services publics alors que leurs tarifs progressent nettement plus que ceux des transports publics.

Aussi, les moyens consacrés à la gratuité de la mobilité pourraient utilement être mobilisés pour abaisser le coût d'autres services publics, les transports publics étant peu coûteux et ayant une évolution de leurs tarifs voyageurs maîtrisée.

*Au cours des 10 dernières années, le prix à la consommation de l'eau a progressé de 25 %, celui de l'enlèvement des ordures ménagères de 34 %, et celui des cantines scolaires de 23 %.*

*Dans le même temps, le prix du transport public augmentait de 8 % (5).*

#### V. OBJECTIF DE SATISFAIRE LE DROIT A LA MOBILITE ET DE JUSTICE SOCIALE

La gratuité totale conduit à renoncer à toute participation de tous les voyageurs, y compris ceux qui sont en capacité de payer le coût de leur titre de transport (qui ne représente, en moyenne, que 32 % du coût réel de leur déplacement en province et 50 % en Ile de France, hors dépenses d'investissement).

Afin de satisfaire le droit à la mobilité pour tous, la tarification solidaire est une réponse pleinement adaptée puisqu'elle permet à l'autorité organisatrice de déterminer un montant payé par le voyageur en fonction de sa capacité contributive. Ainsi l'ensemble des charges et revenus d'un foyer est apprécié pour déterminer le tarif applicable à toutes les personnes (parents-enfants) indépendamment de leur statut (âge, handicap, situation professionnelle). Les foyers les moins favorisés peuvent bénéficier alors d'abonnements à tarif très modéré, voire gratuit.

Ce dispositif mis en œuvre par de nombreuses autorités organisatrices en France et dans le monde entier est une illustration concrète du principe « de chacun selon ses moyens à chacun selon ses besoins », repris dans le programme du Conseil National de la Résistance.

*Tous les réseaux de transport public proposent des tarifications adaptées aux publics les plus fragiles. De fait, 67 % des voyages étaient réalisés avec un titre à tarif réduit ou gratuit en 2017 (4).*

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

## **VI. OBJECTIF D'ÉQUITÉ SOCIALE**

La part modale des transports publics s'élevé à environ 20 % dans les grandes agglomérations et moins de 10 % dans les petites.

Financer le transport public gratuit risque de placer l'autorité organisatrice de mobilité devant la contrainte d'augmenter les impôts locaux et reviendrait à faire supporter cette hausse par l'ensemble des contribuables (employeurs et citoyens) d'un territoire, y compris ceux qui ne bénéficient pas du service.

Ainsi, certains contribuables, qui financent déjà 70 % des dépenses des services de mobilité, doivent en plus assumer la lourde charge d'une voiture quand elle est indispensable (horaires décalés, besoins de transporter des charges lourdes ou encombrantes) et subissent une « double peine ». Dans le même temps, les utilisateurs, habitants du territoire ou non (touristes, passagers en transit), s'en trouvent exonérés alors que leur contribution dans le financement du transport public est de seulement 32 %.

## **VII. OBJECTIF DE FAIRE REVENIR LES HABITANTS ET LES COMMERCES DANS LES CENTRES VILLES**

Une gestion de la voirie en faveur des modes collectifs ou partagés, une maîtrise de l'étalement urbain, un renforcement du lien entre urbanisme et transport, une diversité des solutions de mobilité à disposition des voyageurs (bus / tramways-métro / vélos / vélo à assistance électrique / autopartage / covoiturage / transport à la demande /...), une tarification indexée à la capacité contributive de chacun, combinés à un maillage efficace et une fréquence adaptée aux territoires sont des facteurs d'attractivité des transports publics bien plus puissants que la gratuité totale.

*Le taux de vacance commerciale dans les centres des villes a atteint 12 % en 2018, soit 5 points de plus qu'en 2012. Ce sont les métropoles, de mieux en mieux pourvues en transport public qui affichent le taux de vacance le plus faible (6).*

*La ville moyenne d'Espagne (83 000 habitants) ayant une des plus fortes dynamiques commerciales en centre-ville est Pontevedra qui a mis en place, dès 1999, une zone à circulation restreinte sur l'ensemble du centre-ville.*

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

## **VIII. OBJECTIF D'ACCESSIBILITE DU TRANSPORT PUBLIC AUX PUBLICS FRAGILES**

La gratuité est présentée comme le moyen de permettre aux usagers de se déplacer sans avoir à se soucier du choix du titre le plus adapté à leurs besoins et leurs situations.

Alors que 2,5 millions d'adultes Français ne savent pas lire, l'utilisation des transports publics pour ces publics relève avant tout d'enjeux de compréhension des itinéraires et de réassurance auxquels la gratuité ne répond pas.

A l'inverse, quand les publics fragiles bénéficient de conseils en mobilité au niveau de leurs opérateurs de transport ou des centres communaux d'action sociale (CCAS), ils disposent alors d'informations et de conseils leur permettant d'exercer pleinement leur droit à la mobilité, d'être accompagnés dans l'usage de technologies innovantes (cartes sans contact, applications sur téléphone mobile, etc.), qui leurs sont utiles pour les besoins autres que de mobilité dans leur vie quotidienne.

*Dans les réseaux qui pratiquent la tarification solidaire, le prix de l'abonnement mensuel peut s'établir à environ 3 euros pour les personnes à très faibles revenus, sans aucune stigmatisation puisque les cartes de transport sont les mêmes pour tous mais avec une offre de conseils personnalisés.*

## **IX. OBJECTIF DE SIMPLIFICATION DE L'ACCES A LA MOBILITE**

La gratuité totale permet aux usagers de se déplacer sans avoir à perdre du temps à l'achat d'un titre de transport. Toutefois, les innovations billettiques, les achats de titres sur Internet, le paiement par téléphone ou par Carte Bancaire sont autant d'outils qui facilitent le parcours client en fournissant par ailleurs toutes les informations nécessaires à un trajet fluide : itinéraire, information trafic, solutions alternatives, ...

*Le succès du paiement des titres par téléphone, alors que leur prix est parfois majoré du coût de l'intermédiation de l'opérateur téléphonique, atteste de l'appétence des voyageurs pour la facilité d'accès aux titres plus qu'à des titres moins chers.*

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

## **X. OBJECTIF DU RESSERREMENT DU LIEN SOCIAL**

Le « contrôle social » exercé dans les modes de transport gratuit par le supposé accroissement de la diversité des publics permettrait un mieux « vivre ensemble ». C'est oublier que c'est justement l'essence du transport public de transporter une grande diversité de publics. Le constat est fait que le service de transport collectif attire toutes les catégories sociales et d'âge et pas les seuls captifs, à la condition d'offrir un haut niveau de service qualitatif et quantitatif, conduisant à le privilégier par rapport à d'autres modes de transports plus onéreux.

*La part de non-captifs (personnes qui disposent d'un autre moyen de transport mais font le choix d'utiliser les transports publics) dans les réseaux dépend en premier lieu de la qualité de service et non de la tarification.*

Cette revue d'objectifs permet de mettre en exergue le fait que la gratuité totale est une mesure inadéquate pour les atteindre. D'autres solutions existent permettant de mieux répondre à chacun des objectifs et de construire une ville durable, respirable, apaisée où le vivre-ensemble est une réalité pour l'ensemble des habitants et visiteurs quels que soient leurs revenus, leurs habiletés sociale ou culturelle.

Par ailleurs, la mise en place de la gratuité totale a un impact sur l'ensemble des parties prenantes d'un territoire, au premier rang desquelles figurent les employeurs privés ou publics qui sont les principaux financeurs du transport public par l'intermédiaire du versement mobilité (ex-versement transport) et la fiscalité locale, aux côtés des autres contribuables locaux.

Or les remises en cause régulières du versement mobilité au regard de son impact sur la compétitivité des entreprises et l'écho qu'elles ont à l'échelle nationale (relèvement du seuil de 9 à 11 salariés, vote au Sénat de l'exonération de versement mobilité pour les télétravailleurs dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, modification des règles de comptabilisation des effectifs, etc.) démontrent sa fragilité et la nécessité d'en défendre la légitimité.

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

La mise en place de la gratuité totale donne des arguments aux détracteurs du versement mobilité puisqu'elle laisse à penser que les réseaux de transport public disposent de tant de ressources qu'ils peuvent se dispenser de celles des usagers. C'est pourtant tout l'inverse : tous les financements devraient être mobilisés pour développer l'offre de service, tant aux plans quantitatif que qualitatif afin de répondre à la demande croissante de transport public par les voyageurs. Cette demande n'a jamais été aussi forte qu'aujourd'hui dans un contexte nouveau d'appropriation des enjeux de la lutte contre le changement climatique et de l'engagement de nombreux citoyens à évoluer dans leurs actes de la vie quotidienne. Ainsi le nombre de voyageurs transportés par an en province a augmenté de 30 % au cours des 10 dernières années (4).

La gratuité totale est une mesure court-termiste, irremédiable, qui menace le modèle économique du transport public et sa capacité à répondre aux enjeux de la lutte contre le changement climatique et de l'inclusion sociale.

La contribution des voyageurs, celle des employeurs et des autres contribuables et celle de l'autorité organisatrice, sont les fondements d'une politique durable de mobilité au service du développement économique, social et environnemental des territoires.

**Sources :**

- (1) Le budget de l'automobiliste en 2018, Automobile Club Association, mai 2019
- (2) La gratuité des transports collectifs face aux enjeux d'une mobilité durable en Ile-de-France, Rapport établi sous la présidence de Jacques Rapoport, octobre 2018.
- (3) Base Carbone.
- (4) Enquête TCU, DGITM-GART-UTP. Données 2017.
- (5) Indices des prix à la consommation, INSEE.
- (6) Palmarès Procos 2019 des centres villes commerçants, février 2019.

***La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés***

### En synthèse

La gratuité totale ne réduit pas la part de la voiture individuelle et, en termes de parts modales, prend surtout au vélo et à la marche à pied. Le fait qu'elle ne prend pas à la voiture individuelle est assez logique puisque ce ne sont en aucun cas des critères économiques qui conduisent les voyageurs à prendre leur voiture individuelle – qui coûte toujours plus cher – mais des critères de praticité personnelle. Les baisses de la part modale de la voiture individuelle ont toujours résulté en France soit de mesures de développement de l'offre de transport public, soit surtout de mesures visant la restriction de la circulation des voitures ou sa régulation via la politique de stationnement.

L'augmentation de la fréquentation, qui est réelle en cas de mise en place de la gratuité, peut nécessiter des moyens supplémentaires, qui ne peuvent pas toujours être financés en l'absence de recettes, d'où une dégradation fréquente de la qualité du service ou un recours supplémentaire à l'impôt au détriment d'autres politiques publiques.

Les voyageurs utilisateurs des transports en commun ne demandent pas la gratuité. Quand on les interroge, ils veulent plus de service, par exemple une plus grande amplitude du service, notamment en soirée, une fréquence accrue ou des services supplémentaires le samedi ou le dimanche.

La gratuité totale n'est pas équitable puisque, au contraire, en privant les transports publics de la recette de ceux qui sont en mesure de payer, elle peut sur le long terme fragiliser ces transports publics et ainsi ajouter aux difficultés des personnes les plus précaires qui en sont des utilisateurs captifs.

De manière assez unanime, opérateurs et associations d'usagers considèrent que la bonne réponse pour conforter l'attractivité des transports publics tout en soutenant le pouvoir d'achat, c'est la tarification sociale ou solidaire qui permet de proposer des tarifs avec une réduction importante sur la base du quotient familial, en l'appliquant à tous les membres du foyer.

**La gratuité totale : une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés**

Pour aller plus loin ...

The image shows the cover of a report titled "POSITIONS POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU SERVICE DE TRANSPORT PUBLIC, NON À LA GRATUITÉ TOTALE". The cover features the logos of UTP (Union des Transports Publics et ferroviaires) and FNAUT (LA VOIX DES USAGERS). It is dated "ADOPTÉE PAR L'UTP LE 9 JANVIER 2014" and "ADOPTÉE PAR LA FNAUT LE 10 JANVIER 2014". The main text on the cover reads: "Bien que la pratique de la gratuité totale des réseaux de transport urbain soit très marginale (environ 2 % de la population desservie), elle alimente de nombreux discours et bénéficie d'un retentissement important auprès du public. Si la tarification relève du seul pouvoir des élus locaux, la délicate situation économique du secteur appelle une expression sur ce sujet de la FNAUT en tant que représentante des voyageurs et l'UTP en tant que représentante des entreprises de transport, professionnels attentifs aux demandes des voyageurs." Below this, there are two columns of text, each starting with a large letter 'L' and containing detailed arguments and conclusions regarding the economic impact of total free transport.

Les notes économiques Département des Affaires Economiques et Techniques  
Commission Economie et Mobilité, présidée par Frédéric  
Baverez



CONTACT Stéphanie Lopes d'Azevedo +33(0)1 48 74 73 31 [slazevedo@utp.fr](mailto:slazevedo@utp.fr)

UTP 17, rue d'Anjou 75008 Paris T+33(0)1 48 74 63 51 F+33(0)1 40 16 11 72 [www.utp.fr](http://www.utp.fr)