

10 questions sur la gratuité des transports en commun

VINCENT GRIMAULT Alternatives Economiques

Certaines villes ont franchi le pas avec succès, beaucoup s'interrogent : la gratuité des transports publics constitue un passionnant débat de politiques publiques post-élections municipales

1/ Une idée à la mode ?

Parmi les 300 principales agglomérations françaises, une trentaine propose un réseau de transports en commun gratuit. La plupart sont des agglomérations de taille petite ou moyenne, à l'image des deux « historiques », Colomiers et Compiègne, où les bus sont gratuits depuis 1971 et 1975. Aubagne, Castres et Châteauroux les ont rejoint au cours des années 2000, puis Niort et Dinan dans les années 2010. Fin 2019, Calais en a fait de même.

Mais le coup de projecteur sur les transports en commun gratuits date surtout de septembre 2018, date à laquelle l'agglomération de Dunkerque a mis en place la gratuité totale. Avec ses 200 000 habitants, il s'agit de la principale ville européenne à avoir totalement basculé. Quelques mois plus tard, l'Observatoire des villes du transport gratuit est créé, tout comme les rencontres des villes du transport gratuit. Et depuis le début de l'année, l'ensemble des transports en commun du Luxembourg sont gratuits. De quoi faire réagir les acteurs historiques du monde du transport en commun (décideurs, entreprises de transports, exploitants), qui globalement, sont opposés à la gratuité, et ont publié ces derniers mois plusieurs études pour documenter leur opposition. Enfin, dans de très nombreuses agglomérations, certains candidats aux élections municipales proposent plusieurs formes de gratuité. A Paris par exemple, la nouvelle majorité a voté la gratuité pour les Parisiens de moins de 18 ans dès le 1er septembre.

2/ Comment la gratuité est-elle financée ?

Les transports en commun reposent principalement sur trois sources de financement : le versement mobilité (un impôt payé par les entreprises), les subventions publiques (payées par les citoyens via l'impôt) et les recettes commerciales (tickets ou abonnements payés par les usagers). Selon les villes, la part de chaque source varie. En moyenne, les usagers prennent en charge 17 % du coût des transports. Un taux généralement plus faible dans les petites et moyennes villes, mais qui monte en revanche à 32 % à Lyon, ou 40 % en Île-de-France. Dans la plupart des villes qui ont opté pour la gratuité, la perte des recettes commerciales n'était pas très importante, car elles ne représentaient que 10 % des recettes à Dunkerque, 12 % à Niort, ou encore 14 % à Châteauroux.

A Dunkerque, pour financer les transports en commun gratuits, la majorité municipale s'est opposée au projet de construire une grande salle de spectacle

Pour combler le trou, les agglomérations ont parfois opté pour une hausse des subventions publiques, une hausse du versement mobilité, ou les deux. Dernière option : baisser d'autres dépenses publiques : A Dunkerque, par exemple la majorité municipale sortie des urnes en 2014 s'est opposée au projet de construire une grande salle de spectacle, qui aurait mobilisé 8 millions d'euros par an. « Dunkerque n'a pas d'Arena de 10 000 places pour recevoir Rihanna, mais on a les transports collectifs gratuits », assume Patrice Vergriete, maire (divers gauche) de Dunkerque et président de l'agglomération, réélu à ces deux fonctions cette année.

Enfin, contrairement à une idée reçue, la suppression du contrôle liée au passage à la gratuité ne permet pas de faire des économies, comme l'explique Laurent Mahieu, directeur de Dk'Bus, filiale de Transdev, qui exploite le réseau pour le compte de la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) : « Les anciens contrôleurs sont devenus des agents de terrain pour gérer le nouveau réseau, et la suppression des outils de validation des billets est remplacée par des capteurs permettant de mesurer la fréquentation, car nous sommes obligés de bien la connaître pour adapter l'offre ».

3/ Moins c'est cher, plus on s'en sert ?

Le passage à la gratuité augmente indiscutablement la fréquentation. A Châteauroux, elle a doublé en 5 ans. A Dunkerque, elle a augmenté de 80 % en un an, même si une partie de cette hausse est liée à l'augmentation de l'offre (+ 30 %). Surtout, la gratuité fait souvent office de déclic. « Pour le carnaval de Dunkerque, les bus sont gratuits depuis longtemps. Mais cette année, leur fréquentation a augmenté de 400 %, alors que c'est le même service qu'avant ! », explique Xavier Dairaine, ex-chef de projet du nouveau réseau de bus. En revanche, ces impressionnantes hausses de fréquentation ne constituent souvent qu'un rattrapage, les réseaux ayant basculé dans la gratuité étant généralement peu fréquentés avant d'y passer. De façon globale, le taux d'utilisation des transports en commun est croissant avec la taille de l'agglomération : dans les villes de plus de 400 000 habitants, un habitant réalise en moyenne 192 voyages par an en transport en commun, contre 61 dans les villes entre 100 et 200 000 habitants, comme Niort ou Dunkerque.

Dans les réseaux gratuits, la hausse de la fréquentation est en partie portée par d'anciens usagers qui utilisent davantage le bus qu'avant. Parmi les nouveaux usagers, la moitié utilisaient auparavant leur voiture, à Dunkerque comme à Châteauroux. Enfin, environ un tiers des nouveaux usagers marchaient ou roulaient à vélo auparavant. Les opposants à la gratuité regrettent donc qu'elle pousse d'ex-cyclistes ou piétons dans les bus. Mais il faut prendre ces chiffres avec des pincettes, car les usagers sont rarement « monomodes » : on peut être successivement cycliste, piéton, automobiliste ou usager du bus selon le moment de la journée ou de la semaine.

4/ Bye-bye la voiture ?

Les bus gratuits permettent de faire reculer les trajets en voiture. On l'a dit : la moitié des nouveaux usagers des transports en commun gratuits viennent de la voiture. Dans l'agglomération de Châteauroux, 3000 déplacements en voiture sont évités chaque jour, estime l'Ademe. De quoi économiser 90 tonnes de carburants par an. Mais aussi d'éviter d'émettre 260 tonnes de CO2 et 100 kilos de particules par an.

A Châteauroux, en 5 ans, la part modale du bus est passée de 2...à 4 % seulement

En revanche, les transports en commun gratuits sont loin d'être une solution suffisante pour faire vraiment reculer la voiture. A Châteauroux, en 5 ans, la part modale du bus est passée de 2...à 4 % seulement. Pas de quoi contrebalancer - loin s'en faut - la hausse du trafic automobile (environ + 10 % en 5 ans). Les usagers laissent leur voiture au garage essentiellement le week-end, pour les loisirs, et pour aller faire leurs courses en centre-ville. La voiture reste ultra-dominante pour les trajets domicile-travail, qui constituent le gros des déplacements. A Dunkerque, 10 % des habitants interrogés en centre-ville déclarent s'être séparés d'une voiture, ou avoir renoncé à en acheter une. Mais il s'agit souvent de la deuxième voiture du ménage, et ce sont surtout les habitants du centre-ville qui ont franchi le pas.

5/ Y a-t-il plus d'incivilités ?

C'est un des aspects les plus craints de la gratuité des transports en commun : leur gratuité encouragerait leur dégradation, au motif que « ce qui est gratuit n'a pas de valeur », et parce qu'ils attireraient des populations délinquantes. En 2001, la mise en place de la gratuité à Châteauroux a eu deux jours de retard à cause d'une grève du personnel, qui craignait entre autres une hausse des incivilités.

Selon l'Ademe, le vandalisme a effectivement augmenté, mais le coût des dégradations ne pèse que 0,1 % du coût total. A Dunkerque à l'inverse, les incivilités ont plutôt reculé, et surtout, la tension est redescendue dans les bus, de l'avis de plusieurs acteurs. Notamment parce que la hausse de la fréquentation des bus augmente le contrôle social (on dégrade plus fréquemment un bus quand il n'y a que le chauffeur plutôt que lorsqu'il est plein à craquer).

6/ Est-ce bénéfique pour les centres-villes ?

L'arrivée des transports en commun est souvent l'occasion d'une réorganisation du réseau...ce qui entraîne parfois des opérations urbaines d'envergure. A Dunkerque, les rues ont été réaménagées : optimisation des voies de bus, pistes cyclables supplémentaires, trottoirs plus larges, voire piétonnisation des rues redessinent le centre. De quoi répondre en partie à la critique des anti-gratuité, qui remarquent qu'attirer dans les nouveaux bus gratuits des ex-cyclistes n'est pas optimal. « En réaménageant le centre-ville, nous avons créé 20 kilomètres de pistes cyclables supplémentaires », explique ainsi Patrice Vergriete, qui est pour sa part certain que la part du vélo va progresser. L'effet sur le commerce de centre-ville est assez incertain, faute d'études poussées. A Châteauroux par exemple, aucune étude d'impact n'a été menée, mais l'association des commerçants estime que la mesure a drainé plus de personnes en centre-ville. A Dunkerque, les commerçants semblent également constater une hausse de la fréquentation, mais qui serait davantage liée à la rénovation du centre-ville qu'aux bus gratuits.

7/ Gratuit pour tous, même pour les riches : est-ce optimal ?

Pourquoi Bernard Arnault, 4ème fortune mondiale, ne payerait-il pas le bus s'il se balade dans Dunkerque ? Pourquoi se priver des recettes apportées par les usagers qui en ont les moyens, et ne pas réserver la gratuité qu'aux plus pauvres ? C'est ce qu'on appelle la tarification sociale, et elle existe déjà sous différentes formes dans tous les réseaux de transport. A Dunkerque par exemple, les publics les plus modestes pouvaient déjà bénéficier de tarifs très faibles (voire de la gratuité), avant le passage à la gratuité pour tous.

« Mais les démarches sont souvent compliquées et les plus précaires se retrouvent souvent à acheter des tickets à l'unité, ce qui est paradoxalement le prix le plus cher », note Xavier Dairaine.

Les acteurs historiques du monde du transport alertent cependant sur la fragilité du modèle économique des transports en commun. Les recettes apportées par les usagers sont en baisse : elles sont passées de 0,54 euro par voyage en 2004 à 0,47 euro en 2014. Sauf que dans le même temps, l'offre a plutôt augmenté, et les coûts de production aussi (+ 5,2 % par an). Résultat, les voyageurs contribuent de moins en moins au financement des transports en commun, au contraire des entreprises et surtout des subventions publiques, et donc des contribuables, qui paient en moyenne désormais 113 euros par an pour les financer.

« Le métro rend service aux gens qu'il transporte, mais il rend encore plus service aux gens qu'il ne transporte pas »

Les opposants voient dans cette tendance une pente dangereuse pour la pérennité et la qualité des transports en commun. A l'inverse, les défenseurs de la gratuité analysent ce phénomène comme un glissement progressif vers la gratuité pour l'usager, qui récompense les comportements vertueux. Comme le remarquait le biologiste Albert Jacquard en 1993 : « Pourquoi est-ce que dans les rues de Paris je peux circuler [en voiture] ? Parce que des centaines de milliers de braves gens sont sous terre dans le métro. Le métro rend service aux gens qu'il transporte, mais il rend encore plus service aux gens qu'il ne transporte pas. Par conséquent, c'est parce que je ne prends pas le métro mais ma voiture que je dois payer le métro ». L'Ademe, confirme : « On peut se poser la question de la légitimité de faire payer l'usage des transports collectifs, alors que les coûts des autres modes de déplacement sont, pour l'essentiel, pris en charge par la collectivité (et donc par l'impôt) et peu ou pas par les usagers de ces modes ». Rendre les transports en commun gratuit (à réseau constant) coûterait 5,1 milliards d'euros en France, mais seulement 1,3 milliard en excluant l'Île-de-France.

8/ Un luxe de villes riches ?

Paris, Lyon, Nantes... beaucoup de grandes villes, ont, ces derniers mois, réfléchi à mettre en place une gratuité partielle, soit en fonction des publics (pour les mineurs par exemple), soit en fonction des jours (le week-end par exemple). Des études menées sur la région lyonnaise ou sur l'Île-de-France montrent cependant qu'une gratuité totale poserait de grosses difficultés, notamment financières. Logique, dans la mesure où les usagers y apportent une contribution nettement supérieure à celle des villes moyennes ou des petites villes. Rien qu'à Paris, il faudrait trouver 3,8 milliards d'euros pour financer la gratuité à réseau constant. Or, cette gratuité augmenterait la fréquentation de transports déjà saturés. Les opposants à la gratuité rappellent que les principales villes qui l'ont mis en place sont des villes de petite taille, aux réseaux peu fréquentés, et qui touchent un versement mobilité important, puisque leur agglomération accueille des grosses entreprises (mutuelles à Niort, industrie portuaire à Dunkerque).

Les opposants à la gratuité lui reprochent aussi de menacer le cercle vertueux qui existe dans certaines grandes villes comme Lyon, qui est l'un des réseaux les plus chers de France, mais aussi l'un des plus utilisés (332 voyages par habitant et par an, contre 85 à Dunkerque). A Lyon, les transports (chers) rapportent des recettes importantes, de quoi permettre de développer l'offre, ce qui attire plus de voyageurs, plus de recettes, et donc plus d'investissements.

9/ Est-ce vraiment la priorité ?

C'est l'argument principal des anti-gratuité : les Français n'ont pas besoin de transports gratuits, ils ont besoin de plus de transports en communs, de trains à l'heure, de bus propres et d'applications d'information qui fonctionnent bien. Ce qui coûte de l'argent, et ne plaide donc pas pour la gratuité.

Rendre le service gratuit sans investir dedans, c'est le condamner rapidement à la saturation

A Dunkerque, on ne nie pas ce risque, mais on estime que qualité de service et gratuité ne sont pas incompatibles : « Nous n'avons pas seulement rendu le réseau gratuit, nous l'avons modernisé, et nous avons augmenté l'offre de 30 %. C'est un aspect au moins aussi important que la gratuité », précise Xavier Dairaine. Dans cette agglomération, la gratuité a obligé la communauté urbaine à trouver 4,5 millions d'euros par an, et 11 millions supplémentaires pour financer le nouveau réseau. Rendre le service gratuit sans investir dedans, c'est effectivement le condamner rapidement à la saturation, et le voir devenir obsolète au bout de quelques années. La gratuité ne peut être qu'un des aspects d'un réseau de transport performant.

10/ Les villes doivent-elles se débrouiller toutes seules ?

Toutes les communautés de communes (métropoles, communautés d'agglomération, intercommunalités rurales) sont, depuis la loi d'orientation des mobilités de décembre 2019, autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Ce sont elles qui décident du nombre de bus, de leur fréquence, et bien sûr, de leur coût. L'argent est bien sûr un frein majeur. Et c'est là que l'Etat entre en jeu. Il pourrait décider d'affecter une ressource fiscale au financement de transports en commun, par exemple en taxant davantage la pollution. Le contexte social (gilets jaunes, bonnets rouges...) rend évidemment difficile la mise en place d'une taxe sur l'automobile, mais d'autres sources de pollution peuvent probablement être mises à contribution, dont le secteur de l'aviation, encore largement exonéré en France.

PUBLIÉ LE 17/08/2020