

À TERME, ELLE REMETTRAIT EN QUESTION LA QUALITÉ DU SERVICE

La gratuité des transports urbains, « un fusil à un coup »

PAR DOMINIQUE ROMANN, INGÉNIEUR, SECRÉTAIRE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'USAGERS DES TRANSPORTS (FNAUT) PAYS DE LA LOIRE

Dunkerque a initié le débat à quelques mois des élections municipales : la mise en œuvre par son agglomération, la plus importante en Europe à faire ce choix, de la gratuité totale de son réseau de transport public a attiré les regards et suscité l'intérêt... ou la désapprobation. Pour la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, la gratuité – surtout si elle reste partielle – peut être parée de quelques vertus, mais elle génère surtout des vices et, à terme, une remise en cause de la qualité du service de transport faute de moyens pour investir.

Le sujet fait débat avant les élections municipales. Les difficultés de ménages à faible revenu pour se déplacer relancent la demande de gratuité des transports publics. Ce thème vient de faire l'objet d'un rapport du Sénat¹ qui conclut à la nécessité d'approfondir les connaissances, ce que défriche un rapport de l'organisation rassemblant les organisateurs du transport urbain².

LA GRATUITÉ PARTIELLE EST FRÉQUENTE

La gratuité intégrale est appliquée en France par une trentaine d'Autorités organisatrices de la mobilité (AOM), soit moins de 10 %, parmi les petites et quelques villes plus importantes, dont Dunkerque. Elle bénéficie à une très faible proportion des usagers de transports en commun. Des gratuités partielles sont fréquentes, qu'il s'agisse d'un jour dans la semaine ou de services spécifiques. De plus, de nombreux réseaux urbains appliquent une tarification basée sur un état (étudiant, senior, etc.) ou de plus en plus sur les revenus du ménage : la tarification sociale ou soli-

taire permet de toucher toutes les personnes du ménage. Dans l'agglomération nantaise, un quart des usagers bénéficie de tarifs réduits. Parmi ceux-ci, la moitié a un accès gratuit au transport. La Carene, qui regroupe les dix communes de l'agglomération nazairienne, propose aussi des tarifs aidés, dont un très social (90 % de réduction par rapport au tarif normal) qui concerne 14 % des abonnés. Les principaux arguments avancés en faveur de la gratuité totale sont :

- Permettre l'accès de tous à la mobilité. La tarification sociale répond normalement à ce besoin pour les plus démunis, mais la solliciter peut rebuter certains ; des villes ne donnent pas de carte distinctive pour réduire la stigmatisation. La tarification sociale doit être sans arrêt proposée et promue par différents canaux.

- Réduire la circulation motorisée, par souci écologique. Les résultats obtenus dans les villes pratiquant la gratuité resteraient limités. Plus des deux tiers des déplacements y demeurent motorisés³. Selon Frédéric Héran⁴, « après l'introduction de la gratuité en 2000 à Châteauroux, on a constaté, trois ans plus tard, que les déplacements en transports publics ont doublé (+ 100 %), au détriment des déplacements en voiture (seulement -1,4 %), des déplace-

La mise en service d'une ligne de Bus à haut niveau de service à Saint-Nazaire a permis de doper la fréquentation



ments à pied (-2,6 %) et des déplacements à vélo (-6,7 %). Il est dommage d'inciter des gens bien portants ou qui manquent d'exercice physique à y renoncer et à saturer des réseaux de transports publics. »

– Revitaliser les centres urbains. Ceci passe par de multiples mesures comprenant d'abord des actions sur l'urbanisme commercial et résidentiel, sur l'aménagement, qui apportent en général plus que celles sur les transports en commun.

DES VILLES MOYENNES TENTÉES PAR LA GRATUITÉ

Dunkerque, qui a choisi la gratuité en 2018, avait un centre-ville endormi, un réseau n'accueillant que 5 % des déplacements, avec 10 % des coûts de l'exploitation couverts par les recettes. La fréquentation après gratuité a nettement augmenté (+70 % en semaine), ce qui est dû aussi à un réel effort d'amélioration de l'offre – plus 30 % de kilomètres bus. À noter l'abandon du projet tram que

l'équipe municipale précédente proposait.

L'agglomération de Saint-Nazaire, un peu moins peuplée que Dunkerque, mais socialement et morphologiquement proche – ville industrielle et portuaire, reconstruite avec une large offre de stationnement, un Versement transport par les entreprises important –, applique une démarche différente : la mise en service en 2012 d'une ligne de Bus à haut niveau de service (BHNS), circulant sur une voie réservée, a permis en six ans d'augmenter la fréquentation de 69 %. Le nombre de voyages par habitant et par an dans le réseau de transport est passé de 49 à 77. La majorité municipale actuelle envisage, si elle est réélue, la mise en service en 2024 d'une deuxième ligne de BHNS.

L'offre de transport en commun en kilomètres de bus par habitant est en moyenne nettement plus faible⁵ dans les réseaux « gratuits », qu'il s'agisse de villes de moins de 100 000 habitants ou de villes plus grandes jusqu'à 250 000 habitants. Ceci est d'ailleurs corrélé avec le nombre de voyages par habitant, nettement plus faible dans les réseaux gratuits, de un quart (petits réseaux) à près de 45 % (grands réseaux).

La gratuité n'est pas suffisante pour accroître la fréquen-

tation et entraînerait le sous-investissement. Le choc de l'instauration de la gratuité se ferait sentir pendant deux à trois ans, mais nécessite un investissement continu pour le prolonger.

Les automobilistes se montrent moins sensibles à la gratuité qu'à la qualité des transports publics et aux contraintes à la circulation : le prix intervient peu dans le choix des automobilistes, sensibles d'abord à la rapidité, au confort et à la liberté. Ceci est corrélé par la demande des usagers actuels des transports qui souhaitent en premier lieu plus de fréquence, une multimodalité fluide, pour gagner en rapidité.

Les trois seules agglomérations où les déplacements en voiture ne sont pas majoritaires, Strasbourg, Lyon, Grenoble⁶, sont connues par leurs efforts continus en faveur du réseau de transport collectif payant et du vélo. Ceci est corroboré par des villes d'Europe du Nord (Copenhague, Amsterdam, ...) qui ont réduit la part modale des voitures au tiers environ des déplacements par une politique de longue haleine freinant l'accès automobile, investissant dans les modes actifs et le transport public (payant).

LES USAGERS COUVRENT 30 % DES COÛTS D'EXPLOITATION

Les entreprises participent en France au financement du réseau urbain, qui bénéficie aussi des recettes voyageurs et des financements de l'agglomération. Cette triple participation permet un bon niveau d'équipement par rapport à d'autres pays européens, et un tarif modique pour l'utilisateur, nettement plus élevé en Europe du Nord où les réseaux de transport sont pourtant fréquentés.

En France, la part payée par l'utilisateur a baissé et ne couvre plus que 30 % des coûts d'exploitation en moyenne, (contre 50 % en Europe), 20 % en comptant les investissements. Depuis le début des années 2010, la tendance s'inverserait cependant parmi les grandes agglomérations, face à des besoins en investissement élevés : c'est le cas de Nantes, qui a dépassé 40 % de recettes/dépenses d'exploitation.

Le Versement transport varie de 0,55 % de la masse salariale dans les petites villes à 1,75 % dans les grandes, avec possibilité – à justifier – de dépasser ce seuil. Ce versement est contesté par les entreprises, qui doivent aussi rembourser la moitié des abonnements de leurs employés.

Leur contribution couvre pratiquement dans de nombreuses agglomérations les coûts de fonctionnement du réseau, mais non les investissements. Le nouveau Réseau national des collectifs pour la gratuité propose cependant d'augmenter encore la contribution des entreprises pour financer le transport gratuit.

Le ministère des Finances cherche au contraire à raboter les versements des entreprises, dont sont déjà exclues les plus petites. Cet impôt sur la « production » pénaliserait les entreprises dans la compétition économique internationale, qui ne concerne cependant qu'une minorité d'employeurs. Collectivités et opérateurs du transport défendent ce versement transport, qui facilite l'investissement, mais qui doit évidemment servir aussi à assurer une bonne desserte des zones d'emploi.

225 VOYAGES PAR HABITANT CHAQUE ANNÉE À NANTES

La gratuité de l'accès au réseau urbain a débuté dans les petites villes, ayant un ratio recettes sur dépenses de fonctionnement faible, autour de 10 %⁷. Les frais de billetterie et de contrôle y sont élevés par rapport aux recettes et l'objectif principal de la gratuité est d'ailleurs parfois de remplir les bus.

Soumis à thrombose automobile, les grandes agglomérations comme Nantes ont par contre des transports en commun saturés aux heures de pointe, qui nécessitent plus de capacité, plus de fréquence, plus de voies réservées. Malgré des tarifs élevés à l'échelle française, mais corrigés par la tarification sociale, le réseau nantais est un des plus fréquentés : il assure 16 % des déplacements, correspondant à 225 voyages par habitant et par an. L'objectif principal n'est pas de remplir les bus ou les tramways, sauf aux heures creuses, mais de suivre la demande et d'investir.

Les usagers participent significativement au budget du transport. L'apport financier des usagers, 75 millions d'euros, participe fortement à l'investissement du réseau. L'essentiel du fonctionnement, plus de 171 millions d'euros, est couvert par l'apport du Versement transport, important grâce au dynamisme du marché local de l'emploi, situation fréquente dans les métropoles provinciales. Les grandes villes qui ont réfléchi à la gratuité n'ont pas donné suite (Paris, Grenoble, Strasbourg, etc.), mais envisagent plutôt d'étendre des gratuités partielles.

LA FRÉQUENTATION TIENT À L'OFFRE, PLUS QU'AU TARIF

Dans l'agglomération nazairienne, où le contexte est moins favorable aux transports en commun, l'objectif principal est de développer les alternatives à la voiture, ce qui passe par une offre de transport de bon niveau. Le ratio recettes/dépenses s'accroît cependant et dépasse les 20 %, malgré une tarification modérée ; le Versement transport couvre les frais de fonctionnement. Sur le moyen terme, le dilemme serait entre gratuité et investissements. L'équipe municipale n'envisage pas la gratuité, qui pourrait aussi se traduire par un renoncement à une deuxième ligne de type BHNS.

L'engagement de la maire de Nantes pour la gratuité le week-end devrait peu réduire les recettes si le matériel utilisé n'a pas à être renforcé. La diminution du coût de l'abonnement réduirait aussi les remboursements des entreprises, mais impacterait le budget transport d'environ 15 millions d'euros. Or les besoins de financement sont nombreux : maillage du réseau, extensions en périphérie, horaires plus étendus, équipement cyclable, Service express métropolitain à monter avec les TER de la Région, etc.

LA GRATUITÉ, UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

La gratuité de l'éducation et de la santé, appréciées, rencontrent déjà des difficultés à être maintenues. Pourquoi celles du logement et de l'eau ne seraient-elles pas prioritaires avant celle des transports ?

La gratuité crée le risque de réduire les marges de manœuvre en matière d'investissements, qu'ils soient de renouvellement ou d'extension. Pour des réseaux à maturité, la question est plus dans l'accessibilité des transports aux personnes à faible revenu et dans la permanence de l'offre (week-end, soirée, nuit, 1^{er} mai...), pour proposer une alternative à la voiture.

La participation des usagers au coût des transports entraîne l'effort des collectivités dans l'investissement et garantit l'apport des entreprises, qui ne voudraient pas être seules à payer. Outre la question du transfert de la charge vers les entreprises et le contribuable, la gratuité des transports

soulève celle de la cohésion des territoires.

Pour les navetteurs qui viennent, généralement en voiture, de la lointaine périphérie de l'aire urbaine, la gratuité du réseau urbain favoriserait les métropolitains, renforçant encore l'opposition entre les agglomérations et le périurbain. Les déplacements quotidiens en TER sont certes subventionnés, mais restent plus coûteux que pour les « métropolitains » : l'offre reste très insuffisante quant aux zones desservies, à la fréquence, à l'interconnexion entre réseaux et l'intégration dans une tarification concertée. Le sous-investissement est patent, et de nouvelles ressources sont nécessaires au vu du retard français.

La FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers, qui regroupe 160 associations), n'appuie donc pas la demande de gratuité totale⁸, estimée dangereuse pour la pérennité des financements et la qualité du service. Pour elle, ce sont des politiques soutenues, les investissements d'organisation de l'espace public et des services de mobilité, qui finalement modifient le choix des modes de transport en faveur de villes plus accessibles et vivables pour tous, plus sûres, et moins productrices de pollutions.

La gratuité des transports peut se justifier pour des cas spécifiques, petits réseaux, ou temporairement pour des événements, des réseaux en construction ou cherchant à augmenter la fréquentation. Mais la gratuité est un fusil à un coup, qui ne garantit pas un service de qualité et une politique suivie. Afin de développer leur réseau, des villes étrangères – Bologne (Italie), Hasselt (Belgique), Sheffield (Royaume-Uni)... – ont d'ailleurs fait le choix de repasser au service payant. ■

1. « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », rapport d'information du Sénat, septembre 2019.

2. « Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART [Groupement des autorités responsables des transports] pour objectiver le débat », août 2019, www.gart.org.

3. Voir le rapport « Gratuité(s) des transports publics pour les usagers ».

4. Frédéric Héran, économiste des transports et urbaniste à l'université de Lille 1.

5. « Observatoire de la mobilité 2018 » de l'Union des transports publics et ferroviaires, organisme regroupant les entreprises de transport public et les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires.

6. Mobilité dans les villes moyennes 2019 (Cerema). Chiffres basés sur un panel d'enquêtes mobilités 2009-2014, y compris banlieue et couronne. Villes moyennes (unités urbaines de 25 000 à 130 000 habitants) : 67 % voiture, 23 % marche, 5 % transports en commun. Grandes agglomérations (de 150 000 à 375 000 habitants) : 64 % voiture, 25 % marche, 7 % transports en commun. Le solde : vélo, deux-roues motorisés. Les très grandes agglomérations ne sont donc pas prises en compte.

7. Voir le rapport « Gratuité(s) des transports publics pour les usagers ».

8. La FNAUT a rassemblé des informations et détaillé sa position dans plusieurs numéros de *FNAUT Infos*, son bimestriel (n° 268, octobre 2018 ; n° 275, juin 2019). Dès 2014, elle avait signé une position commune avec l'Union des transports publics et ferroviaires.