

LA GRATUITE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS EST-ELLE ENVISAGEABLE EN ILE DE FRANCE ?

CET ARTICLE EST UNE REACTUALISATION DE L'ARTICLE PUBLIE SUR CE BLOG TRANSPORTS LE 3 JUIN 2014



Les transports publics sont au cœur de la vie des régions. C'est donc tout naturellement qu'ils se sont imposés lors des dernières élections régionales du 6 et 13 décembre 2015, comme un des thèmes clés de la campagne électorale. Parmi les problématiques récurrentes, qualité et étendue du réseau, sécurité bien sûr, mais aussi prix des transports publics et question de leur gratuité. En effet, depuis que les premières communes ont rendu leurs transports publics gratuits dans les années 1970, le sujet est petit à petit monté en puissance. Des agglomérations de plus en plus importantes se sont ainsi converties à la gratuité ces dernières années, à l'image de Niort qui représente plus de 100 000 habitants, et de Dunkerque (200 000 habitants) qui met en place une gratuité progressive qui sera totale à horizon 2018.

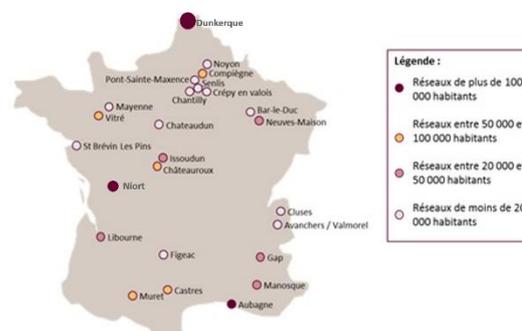
Dans notre article du 3 juin 2014, nous étudions les arguments avancés par les partisans de la gratuité du transport public, ainsi que les points de faiblesse mis en évidence par ses opposants pour finalement constater qu'en France, la gratuité était beaucoup plus facile à implémenter dans des agglomérations de taille limitée, et que les caractéristiques propres au réseau francilien semblaient rendre impossible son application en Ile-de-France. Le fait qu'en 2015, des villes de taille significativement plus importante, à l'image de Niort et de Dunkerque, se mettent à la gratuité du transport public vient-il remettre en question ce paradigme ? La gratuité pourrait-elle être envisageable dans les grandes agglomérations françaises ?

Les réseaux gratuits : l'apanage des petites et moyennes agglomérations en France

Compiègne est la première municipalité qui, en 1975, a opté pour la gratuité de son réseau de bus. 40 ans plus tard, la gratuité s'est étendue à toute l'agglomération compiégnoise et le réseau de bus transporte chaque année près de 5 millions de passagers. Autre exemple précurseur, la ville de Chantilly s'est convertie au bus gratuit dès 1992 et propose 78 000 kilomètres de réseau. Deux illustrations emblématiques, qui n'en sont pas moins restées longtemps marginales.

Ce n'est, en effet, qu'au début des années 2000 qu'un intérêt réel s'est développé pour le tout gratuit, avec 21 agglomérations converties à la gratuité entre 2000 et 2010. Aujourd'hui, sur les 290 autorités organisatrices existantes en France, presque 8% d'entre elles proposent un transport public non tarifé. Au-delà, certaines collectivités proposent la gratuité sur quelques lignes de leurs réseaux : c'est le cas d'Aurillac, Cambrai, Levallois-Perret ou Boulogne-Billancourt.

Lorsqu'on analyse la composition des collectivités qui ont fait le choix de la gratuité, on s'aperçoit que la plupart sont des villes de moins de 25 000 habitants (environ 65%). Mais l'adoption récente de la gratuité par des villes de taille sensiblement plus importante, comme Niort et Dunkerque, semble remettre en cause cette affirmation.



Les Autorités Organisatrices de Transport (AOT) ayant rendu leurs réseaux gratuits

On constate néanmoins que, comme les plus petites agglomérations, Niort et Dunkerque, offrent un réseau essentiellement constitué de lignes de bus et de navettes, dont les coûts d'exploitation demeurent sans commune mesure avec les grandes métropoles dont le réseau comporte des lignes de métro ou de tramway. De plus, pour ces collectivités comme pour les premières à être passées à la gratuité, les recettes tarifaires ne constituaient pas un levier important de financement du réseau de transports (10% seulement pour Niort et Dunkerque, pour une moyenne nationale de 20%). Le manque à gagner relatif aux recettes tarifaires est donc plus aisément compensable pour ces villes que pour des agglomérations dont les recettes représentent une partie importante du financement des transports en commun.

En dehors de nos frontières, certaines agglomérations d'importance ont décidé de franchir le pas, comme Tallinn, la capitale

estonienne et ses 480 000 habitants, qui bénéficie depuis 2013 du réseau de transport gratuit. Un réseau constitué de 63 lignes de bus, 4 de tramway et 9 de trolleybus, dont la gestion et la maintenance représentent un budget de 53 millions d'eurosⁱ, financé par les impôts locaux et les titres de transport acquittés par les touristes.

D'autres villes proposent la gratuité sur une partie de leurs réseaux : Miami, Salt Lake City, Bangkok... Plus récemment, depuis 2012, Chengdu, située dans la province du Sichuan en Chine et qui compte 15 millions d'habitants, a instauré 44 lignes gratuites de bus. Ces mesures de gratuité qui ne concernent pas les récentes lignes de métro visent essentiellement à décongestionner l'agglomération prise d'assaut par l'automobile.

Parmi ces agglomérations, nombreuses sont celles qui dressent un bilan positif du passage à la gratuité. Quels sont les arguments avancés pour promouvoir cette solution ?

Les arguments en faveur de la gratuité du transport public

Les arguments avancés pour justifier l'abolition des titres de transport varient en fonction des objectifs affichés par la collectivité.

Le transport gratuit comme instrument d'équité sociale

La gratuité du transport public vise alors à rendre plus équitable le droit à la mobilité. En effet, les principaux utilisateurs du transport public sont avant tout les personnes n'ayant pas leur propre moyen de locomotion du fait de leur niveau de vie modeste. Par ailleurs, en France, les populations les plus défavorisées sont celles qui habitent en périphérie des grandes agglomérations, et donc celles qui ont le plus besoin d'un système de transport public peu onéreux et performant. Rendre ces transports gratuits revient donc à combattre l'inégalité liée à l'urbanisme qui peut exister. Un argument de poids qui pourrait toucher Paris et sa région : c'est visiblement dans cet état d'esprit que le STIF a choisi en 2015 de dézoner l'abonnement Navigo en le proposant au prix unique mensuel de 70€. Présentée comme une mesure de « justice sociale », cette décision poussée par les élus de gauche d'Île de France

représente en effet une baisse significative du prix du transport pour les Franciliens les plus éloignés de Paris, mais qui est aussi décriée par certains car elle induit une perte de recettes estimée à 486 millions d'euros en 2016ⁱⁱ.

La gratuité comme outil de report modal et de stimulation de la fréquentation du transport public

Dans de nombreuses agglomérations de petite ou moyenne taille (inférieures à 100 000 habitants), l'automobile reste le mode de transport le plus répandu. Conséquence directe : les transports publics ont un taux de fréquentation plus faible. La gratuité est alors un moyen de stimuler la fréquentation du réseau, et de le rendre plus légitime par rapport aux autres modes de transport. Ainsi, à Tallinn, après la mise en place de la gratuité, la fréquentation a augmenté de 12,6% en un an, et les embouteillages ont diminué de 15%ⁱⁱⁱ. A Aubagne, la fréquentation a augmenté de 170%^{iv} entre 2009 et 2013 et le trafic routier a diminué de 10%. A Châteauroux, la fréquentation des transports en commun a augmenté de 208% entre 2001 et 2011^v. Ces résultats sont bienvenus d'un point de vue écologique puisque l'abandon de la voiture implique une baisse de pollution. Un lien de cause à effet qui semble avoir fait ses preuves puisque la gratuité des transports en commun – même en région parisienne – semble être un des principaux leviers pour lutter contre les pics ponctuels de pollution. Le 23 mars 2015, la Mairie de Paris a ainsi imposé la circulation alternée pour lutter contre un pic de pollution aux particules fines, mesure qu'elle a allié à une gratuité des transports en commun pendant 24h.

Ces résultats restent toutefois à nuancer, le taux de fréquentation des transports en commun à Aubagne étant toujours inférieur à la moyenne nationale (43 voyages par an par habitant^{vi} contre 62 en moyenne en 2011^{vii} pour les villes entre 100 000 et 200 000 habitants).

Cette logique de report modal se retrouve également dans la politique adoptée par Chengdu, où la mise en place de la gratuité des lignes de bus vise à favoriser l'abandon de la voiture personnelle dans une agglomération où les infrastructures routières sont saturées. Une fois encore, cela a pu temporairement être le cas en Île de France comme lorsque les autorités ont souhaité couper la

circulation sur certains axes, et totalement décongestionner le réseau routier à l'occasion du lancement de la Cop 21. Pour ce faire, elles ont rendu les transports en commun gratuits le temps d'une journée.

La gratuité comme outil d'aide au dynamisme économique

En dehors du gain de pouvoir d'achat pour les citoyens, l'objectif est aussi de créer une nouvelle dynamique en incitant les habitants à la mobilité et ainsi doper la fréquentation au sein des villes. En rendant le transport public gratuit, les élus espèrent redonner indirectement un souffle économique aux commerces implantés en ville en facilitant la mobilité de clients potentiels. Généralement, pour atteindre ces objectifs, les collectivités doivent adapter en parallèle leur offre de transport pour que celle-ci corresponde au mieux à l'implantation économique. Ainsi, Châteauroux, après avoir mis en place le transport gratuit a revu une partie de son plan de transport afin d'améliorer les dessertes aux zones d'activités en périphérie de la ville.

La gratuité comme modèle économique viable

Les défenseurs du transport public gratuit avancent l'idée de coupler gratuité et viabilité du modèle économique mis en place. L'avantage serait alors d'avoir un système de transport plus simple où le système de billetterie (et/ou billettique) n'existerait plus, offrant une plus grande liberté d'aller et venir aux habitants. La mise en place de la gratuité du transport permet ainsi d'économiser les coûts liés aux dispositifs de valideurs (tant au niveau de l'équipement que de la maintenance), à l'édition des titres de transport et à leur commercialisation (système billettique, personnel commercial, dispositif de service après-vente, réseau de distribution et de dépositaires...). Mais supprimer ces coûts ne suffit pas à rendre la gratuité viable. Il faut être en capacité de pouvoir compenser les manques à gagner relatifs aux recettes tarifaires, ce qui n'est envisageable que si ces dernières ne constituent pas une source trop importante de financement. Cela est d'autant plus vrai que le réseau est fréquenté par des catégories d'habitants dites captives, c'est-à-dire les catégories les moins favorisées bénéficiant de réductions tarifaires

(personnes âgées, en situation de précarité, ...). Pour compenser le manque à gagner, deux pistes d'actions s'offrent alors aux collectivités :

- **Augmenter les impôts locaux** : cette solution à l'avantage de concerner une assiette très large de contributeurs mais risque d'affecter la popularité politique de la municipalité.
- **Augmenter la quote-part du Versement Transport (VT)** : le Versement Transport est un impôt local payé par les entreprises de plus de 9 salariés destiné à financer la gestion du transport public. Il se calcule en appliquant un coefficient sur le montant total de la masse salariale. Très souvent, on constate que la mise en place de la gratuité du transport public local s'accompagne d'une augmentation du taux de VT. Ainsi à Aubagne, le taux de VT a bondi à 1,80% en 2011 contre 0,6% en 2008.

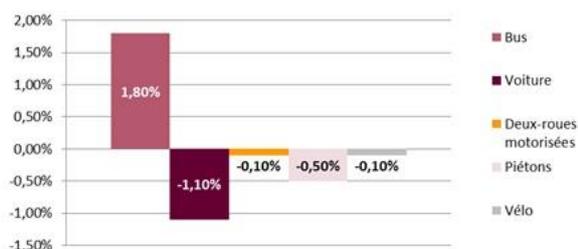
Les promoteurs de la gratuité des transports en commun défendent donc un modèle de transport public au service de la politique sociale et territoriale tout en assurant sa viabilité économique. Néanmoins, pour ses opposants, la gratuité porte plus d'inconvénients que d'avantages.

Les arguments en défaveur de la gratuité du transport public

Les effets de la gratuité sur le report modal de l'automobile sont à pondérer

Si le lien est avéré entre gratuité et report modal (cf. graphique ci-après), la hausse des usages du transport public peut entraîner une saturation des capacités de transport. Il faut donc que les infrastructures de transport public soient capables d'absorber une augmentation conséquente de la fréquentation. Or, si la collectivité est invitée à augmenter sa capacité de transport via des investissements supplémentaires, un phénomène autoentretenu d'augmentation des investissements et des coûts de gestion peut se mettre en place. Une augmentation qui vient mettre en péril l'équilibre financier déjà précaire du modèle de gestion gratuit.

Par ailleurs, la hausse de fréquentation des transports publics, essentiellement équipés de bus dans les petites et moyennes agglomérations, est non seulement due à une baisse de l'utilisation de l'automobile mais aussi à un report des piétons et du vélo. Une partie du report modal se fait donc au détriment de modes de déplacement verts (vélo et marche à pied). Si les collectivités ont pour objectif de diminuer la présence de l'automobile, cet effet positif est en partie contrebalancé par le recul de modes de transport plus respectueux de l'environnement.



Gratuité et effet sur le report modal (2001-2006)^{viii}

La gratuité alourdit les coûts de gestion du transport public

La mise en place du transport gratuit augmente la fréquentation du réseau et mécaniquement fait grimper les coûts d'exploitation. Ainsi, à Tallinn le passage à la gratuité a entraîné des frais annuels supplémentaires de 12 millions d'euros^{ix} (par rapport au budget annuel de 53 millions d'euros consacré aux transports) alors même que la municipalité devait faire face à un manque à gagner de 17 millions d'euros sur les recettes tarifaires. A Aubagne, le coût de la gratuité est estimé à 1,1 millions d'euros par an. Pour financer ces pertes de recette, l'augmentation des impôts locaux peut s'avérer inéquitable puisque les habitants locaux supporteraient entièrement le coût de la gratuité, qu'ils soient ou non utilisateurs réguliers du réseau. Quant à l'augmentation du taux du versement transport, elle fait peser une charge supplémentaire sur les entreprises au détriment de leur performance économique. La gratuité des transports peut donc représenter un véritable poids financier pour les villes qui l'adoptent, parfois insurmontable. Ainsi, en Belgique, Hasselt a mis fin à 16 ans de gratuité en 2013, car la conservation de la mesure aurait alourdi la facture de la ville d'un million d'euros.

Au-delà, la baisse des recettes, et la mise en place de mesures d'économie peuvent inciter les collectivités à diminuer les investissements ou reporter certains projets alors même que les besoins d'extension et de renforcement du plan de transport augmentent avec la fréquentation stimulée.

La gratuité est plus exposée aux incivilités et véhicule l'idée que le transport n'a pas de coût

Les opposants à la gratuité insistent aussi sur le fait que la gratuité instille l'idée auprès des usagers que le transport n'a pas de coût. Une enquête menée par Rue89 en 2013^x révèle que certains usagers considèrent désormais la gratuité comme un dû. Ce sentiment favorise l'apparition de comportements inciviques.

Dans cette optique, les retours d'expérience ont tendance à démontrer un lien entre gratuité et incivilités. A Châteauroux, la dégradation des bus a augmenté et la collectivité a dû adapter ses bus pour améliorer leur résistance (retrait des sièges en tissu pour des sièges en plastique...). Bien qu'une partie de cette hausse doive être mise en corrélation avec l'augmentation de la fréquentation, l'exemple du Vélib' à Paris tend à confirmer le lien entre incivilités et facilité d'accès : en 2012, sur 20 000 vélos disponibles dans la capitale, 9 000 ont été vandalisés (soit 45% de l'ensemble du parc)^{xi}. L'augmentation des dégradations du matériel de transport engendre alors des coûts supplémentaires, que ce soit en termes de remise en état ou en termes de déploiement de système de protection.

Dans tous les cas, il faut garder à l'esprit que la gratuité n'est pas la seule raison qui rend un réseau attractif : une offre adaptée, suffisamment étoffée et de qualité sont les principales demandes des usagers.

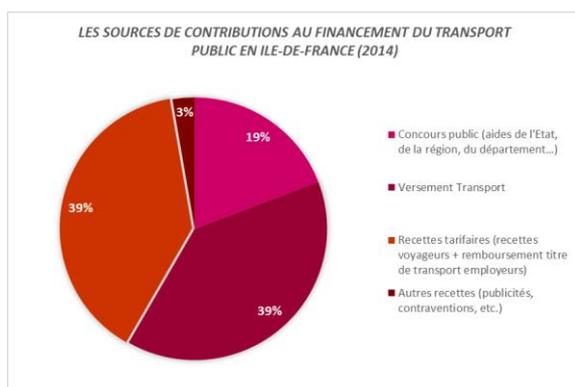
Quels que soient les arguments développés par les partisans ou les opposants de la gratuité, ceux-ci concernent en France essentiellement les petites et moyennes agglomérations. Si depuis peu, on a constaté que des villes plus grandes se sont converties à la gratuité, elles présentent certaines caractéristiques similaires à leurs prédécesseurs. Or, de par l'étendue du réseau et l'importance des enjeux financiers, l'Ile-de-France fait figure

d'exception dans l'hexagone. La gratuité du transport public peut-elle y être mise en place ?

Les spécificités du réseau de transport en Ile-de-France et leurs conséquences

En 2014, les dépenses de fonctionnement en Ile-de-France atteignaient près de 9 milliards d'euros^{xii}. En parallèle, les dépenses d'investissement atteignaient 639 millions d'euros en 2014. Ce budget permettait d'assurer les quelques 4,3 milliards de voyages enregistrés sur le réseau cette année-là^{xiii}. A titre de comparaison Marseille a recensé 166 millions de voyages en 2014^{xiv}. Ces chiffres mettent en exergue l'importance de l'écart qui peut exister entre Paris et ses environs et les autres villes françaises, écart rendant difficile l'application de la gratuité.

En premier lieu, dans les agglomérations converties à la gratuité, nous l'avons vu, les recettes tarifaires constituent une source de contribution à la marge pour assurer le fonctionnement du transport public (13% pour les agglomérations de moins de 100.000 habitants en 2013^{xv}). En revanche, en Ile-de-France, les recettes tarifaires représentent 40% du total des financements du transport public (cf. graphique). Se priver d'une telle source n'est pas possible, tout du moins à court terme.



En second lieu, la gratuité du transport public vise à stimuler le report modal vers le transport public, souvent dans un contexte où le réseau est sous-utilisé. L'objectif est alors de doper la fréquentation. En Ile-de-France, le contexte est différent : en effet, le réseau est déjà largement sollicité et proche de la saturation. Là où la moyenne des trajets pour les agglomérations de moins de 450 000 habitants

oscille entre 20 et 192 voyages/an/habitant en 2013, en Ile-de-France, ce nombre est de 349. Cette différence s'explique notamment par la présence de moyens de transport en commun lourds (tramway, métro), qui facilite la fréquentation du réseau dans les agglomérations de grande taille. La région parisienne devant déjà faire face à une saturation de son système de transport, mettre en place la gratuité du transport ne ferait que renforcer cette situation.

En troisième lieu, justement dans l'optique de résorber la saturation du réseau, les opérateurs franciliens se sont lancés dans des investissements massifs. Sur l'année 2013, ce sont près de 2,16 milliards d'euros qui ont été dirigés vers l'investissement. Le montant important de ces investissements s'explique en partie par la présence de modes de transport en commun lourds (à titre d'exemple, 1 milliard d'euros en 2014 ont été investis pour le seul réseau ferroviaire en Ile-de-France^{xvi}). Au-delà, le projet du Nouveau Grand Paris, dont la mise en œuvre débute, va demander une mobilisation de ressources très importante (près de 26 milliards d'euros^{xvii}) dont le financement sera en partie assuré par une contribution des entreprises locales. En rendant le transport gratuit, il serait probable que les entreprises franciliennes doivent être de nouveau sollicitées.

Cet effet devrait en plus prendre en compte la marge de manœuvre limitée pour augmenter le pourcentage du versement transport, puisque celle-ci est déjà exceptionnellement plus élevée à Paris (2,85% contre 2% maximum ailleurs). Les investissements futurs à financer et la marge de manœuvre limitée au niveau des sources de contribution rendent donc peu opportune la mise en place de la gratuité en Ile de France.

Conclusion

Pour ses défenseurs, la gratuité est un modèle économique viable qui a fait ses preuves au sein de petites et moyennes agglomérations en France pour redynamiser le transport public. Si l'on peut en effet considérer cette mesure comme un succès relatif dans les villes qui l'ont adopté, on constate néanmoins que ce succès est tributaire d'un certain nombre de conditions préalables. En rejoignant les rangs des villes converties à la gratuité en 2015, Niort et Dunkerque vont peut-être pouvoir prouver que cette mesure peut être envisageable dans des

agglomérations de taille relativement conséquente. Il n'en reste pas moins que pour ces deux villes, comme pour leurs prédécesseurs, la gratuité a été rendue faisable notamment par la faible part des recettes tarifaires dans le financement passé du réseau, et par un réseau sans infrastructures lourdes, essentiellement constitué de bus. Autant de caractéristiques essentielles que l'Île-de-France – bien qu'elle se montre de plus en plus sensible aux arguments écologiques et sociaux déployés par les défenseurs de la gratuité – ne présente pas, et qui rendent donc la mise en place de la gratuité dans cette région *a priori* impensable.

Copyright © 2015 Sia Partners . Reproduction totale ou partielle strictement interdite sur tout support sans autorisation préalable de Sia Partners.

VOS CONTACTS

ARNAUD AYME

Associé
+ 33 6 26 11 25 96
arnaud.ayme@sia-partners.com

CLAIRE PINOT

Consultante
+ 33 7 62 38 28 79
claire.pinot@sia-partners.com

A PROPOS DE SIA PARTNERS

Sia Partners est devenu en quinze ans le leader des cabinets de conseil français indépendants. Cofondé en 1999 par Matthieu Courtecuisse, Sia Partners compte 700 consultants pour un chiffre d'affaires de 115 millions d'euros. Le Groupe est présent dans treize pays, les Etats-Unis représentant le deuxième marché. Sia Partners est reconnu pour son expertise pointue dans l'énergie, les banques, l'assurance, les télécoms et le transport.



Asia

Hong Kong

23/F, The Southland
Building, 48
Connaught Road
Central, Central,
Hong Kong
T.+852 2157 2717

Singapore

3 Pickering street
#02-38
048660 Singapore
T.+ 65 6635 3433

Tokyo

Level 20 Marunouchi
Trust Tower-Main
1-8-3 Marunouchi,
Chiyoda-ku
Tokyo 100-0005
Japan

Europe

Amsterdam

Barbara Strozzi laan
101
1083 HN Amsterdam
- Netherlands
T. +31 20 240 22 05

Brussels

Av Henri Jaspar laan,
128
1060 Brussels -
Belgium
+32 2 213 82 85

London

Princess House,
4th Floor, 27 Bush
Lane,
London, EC4R 0AA –
United Kingdom
T. +44 20 7933 9333

Lyon

Tour Oxygène,
10-12 bd Vivier
Merle
69003 Lyon - France

Milan

Via Medici 15
20123 Milano - Italy
T. +39 02 89 09 39
45

Paris

12 rue Magellan
75008 Paris – France
T. +33 1 42 77 76 17

Rome

Via Quattro Fontane
116
00184 Roma - Italy
T. +39 06 48 28 506

Middle East & Africa

Dubai, Riyadh, Abu Dhabi

PO Box 502665
Shatha Tower office
2115

Dubai Media City

Dubai, U.A.E.
T. +971 4 443 1613

Casablanca

14, avenue Mers
Sultan
20500 Casablanca -
Morocco
T. +212 522 49 24 80

North America

New York

115 Broadway 12th
Floor
New York, NY10006 -
USA

T. +1 646 496 0160

Charlotte

401 N. Tryon Street,
10th Floor
Charlotte, NC 28202

Montréal

2000 McGill College,
Suite 600, Montreal,
QC H3A 3H3 -
Canada

-
- ⁱ Source : Commission Européenne – Tallinn devient la capitale des transports publics gratuits - 2013
- ⁱⁱ Source : Le Monde : Ile-de-France : les gagnants et les perdants du passe Navigo à tarif unique – Septembre 2015
- ⁱⁱⁱ Source : Commission Européenne – Tallinn devient la capitale des transports publics gratuits - 2013
- ^{iv} Source : Mobilités – La gratuité, une si bonne idée ? - 2013
- ^v Source : Bastamag - Ces villes qui expérimentent le Transport les services publics gratuits - 2012
- ^{vi} Source : Mobilités – La gratuité, une si bonne idée ? - 2013
- ^{vii} Source : GART – L’année 2011 - 2013
- ^{viii} Source : ADEME – La gratuité totale des transports collectifs urbains : effets sur la fréquentation et intérêts - 2007
- ^{ix} Source : Commission Européenne – Tallinn devient la capitale des transports publics gratuits - 2013
- ^x Source : Rue89 – A Aubagne, le bus est gratuit. Formidable ? - 2013
- ^{xi} Source : La Tribune – Velib, une bonne idée du vandalisme - 2013
- ^{xii} Source : GART – L’année 2013 des transports urbains - 2015
- ^{xiii} Source : STIF – Rapport d’Activité 2014
- ^{xiv} Source : Régie des Transports de Marseille (RTM) – fiche d’identité de l’entreprise
- ^{xv} Source : GART – L’année 2013 des transports urbains - 2015
- ^{xvi} Source : Les Echos – Ferroviaire : 1 milliard d’euros investis dans le réseau francilien en 2014 - 2014
- ^{xvii} Source : Les Echos – Nouveau Grand Paris : l’avancement du projet – 2015