

TRANSPORTS COLLECTIFS : LA GRATUITÉ À QUEL PRIX ?

La mission d'information sur le thème « *Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ?* » a été créée à la demande du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.



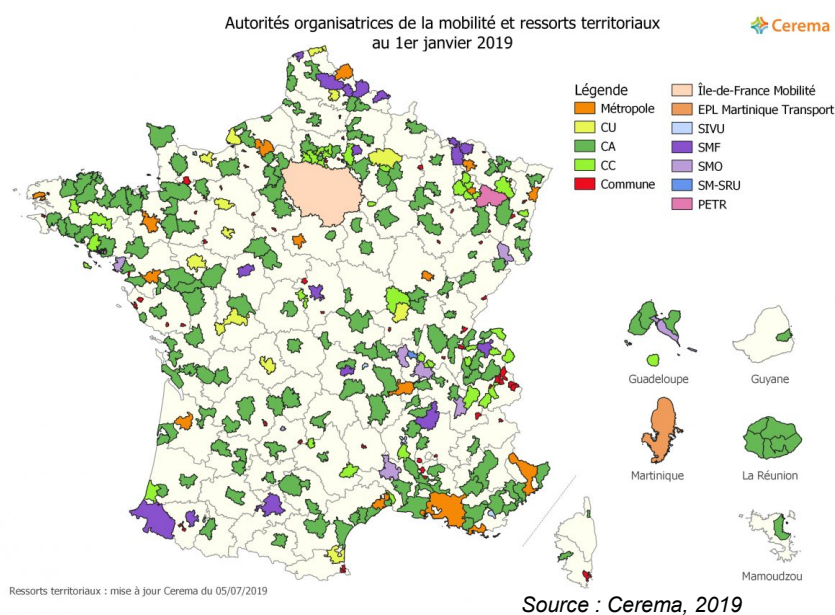
I. La mobilité, une question centrale

La question de la mobilité constitue une **préoccupation essentielle pour tous les Français** mais elle se pose de manière **différente selon les territoires**. La France compte en 2019 330 autorités organisatrices des transports, qui couvrent **25 % du territoire et les trois quarts de la population**. Le projet de loi d'orientation des mobilités a d'ailleurs pour ambition de mettre fin aux « zones

blanches » de la mobilité. Sans méconnaître la situation spécifique des zones rurales et péri-urbaines où la problématique de la mobilité est particulièrement prégnante, la question de l'éventuelle gratuité des transports collectifs est par nature circonscrite.

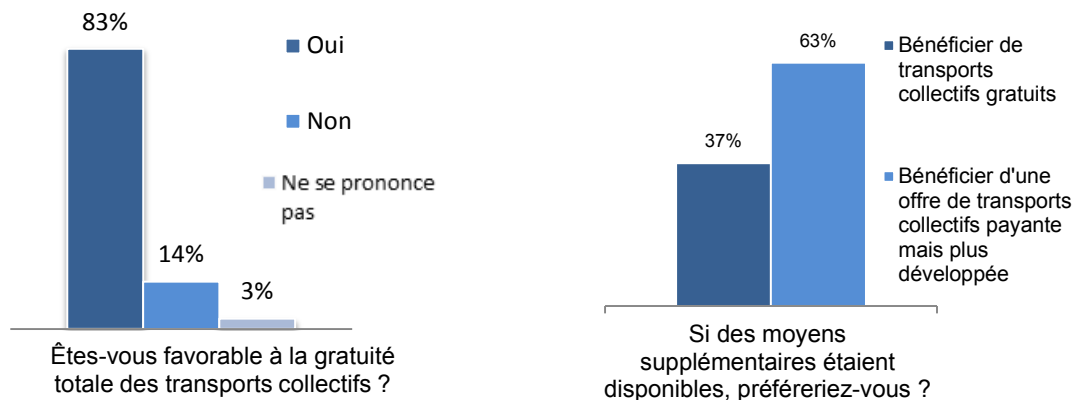
- **Une faible demande sociale**

Les **associations citoyennes** sont **partagées** quant à la mise en œuvre de la gratuité des transports publics. Certains collectifs la réclament au nom d'une urgence sanitaire, climatique et sociale. Les associations en faveur du revenu de base, quant à elles, n'appréhendaient pas, **dans leurs premières réflexions**, la mobilité comme un des éléments essentiels à prendre en compte au même titre que la nourriture, le logement ou la santé.



Les **associations d'usagers** sont **fortement opposées** à une telle mesure. La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut) se déclare ainsi « *contre la gratuité totale et pour la gratuité pour ceux qui en ont besoin* » et privilégie un développement de l'offre de transports.

Au total, si la gratuité totale des transports collectifs est une **idée séduisante** – la grande majorité des répondants à notre questionnaire en ligne y sont favorables dans l'absolu – à choisir, les usagers lui préfèrent généralement une **amélioration de l'offre**, même si elle est payante (davantage de lignes de bus, fréquence plus élevée...).



Source : Réponses à la consultation en ligne organisée par la mission d'information

II. Des expériences qui font débat

• Les expériences françaises : de petits réseaux

En France, **29 communes ou établissements publics de coopération intercommunale** pratiquent actuellement la gratuité totale des transports collectifs. 12 d'entre elles l'ont adoptée depuis le début des années 2010. Leurs **objectifs** sont de **plusieurs natures** et les arguments avancés varient selon le contexte local : optimiser le service, assurer le libre accès de tous aux transports, limiter l'usage de la voiture ou encore renforcer l'attractivité du centre-ville.

Ces collectivités sont en grande majorité **de petite taille** : près de la moitié d'entre elles comptent moins de 15 000 habitants. Avec 200 000 habitants, la communauté urbaine de Dunkerque est la plus grande collectivité ayant fait ce choix. Elles ont en commun deux spécificités : le fait de disposer de **réseaux de bus** (et non de modes de transports lourds) **sous-utilisés** et d'une **répartition particulière du financement des transports** (avec de faibles recettes de billetterie et un versement transport élevé).

À l'étranger, les expérimentations sont peu nombreuses ; elles concernent en priorité des villes moyennes ou petites. À Tallinn, le financement de la gratuité, dans un premier temps réservée aux résidents, présente une originalité car les collectivités estoniennes perçoivent une part de l'impôt sur le revenu. Au Luxembourg, premier pays à instituer la gratuité totale des transports collectifs, celle-ci est présentée comme « *la cerise sur le gâteau de l'intermodalité* ».

• Un bilan global incertain

S'il faut reconnaître un mérite spécifique à la gratuité totale des transports, c'est la **simplicité** qu'elle introduit : elle constitue le seul système qui permet à tout un chacun de bénéficier de l'offre de transport **sans aucune démarche**. Toute autre méthode ou tarification, même solidaire, ne présente pas la même facilité ; les « gratuités » partielles pour les jeunes telles qu'elles existent désormais dans plusieurs collectivités importantes

constituent, en réalité, un remboursement, ce qui ne supprime pas la nécessité de faire l'avance des frais. Avec la gratuité intégrale, plus de question à se poser, de démarche à entreprendre, d'argent à avancer. En ce sens, **elle ouvre la voie à une révolution sociale des mobilités.**

Sur le plan écologique, le bilan de la gratuité est plus mitigé. Certains observateurs insistent sur le report modal de la voiture, d'autres sur l'échec relatif résultant du report des modes actifs, notamment du vélo, pour le bus. Les parts de la voiture et des modes actifs sont trop dissemblables pour qu'on puisse en tirer de conclusion définitive car si la part de la voiture diminue peu c'est avant tout parce qu'elle représente l'essentiel des trajets dans les collectivités qui sont passées à la gratuité.

- **Une solution difficile à mettre en œuvre dans les métropoles dotées de modes de transports lourds**

La gratuité totale demeure pour l'heure **difficilement envisageable dans les métropoles dotées de modes de transports lourds** (trains, RER, métro) comme Paris, Lyon ou Bordeaux. Pour ces réseaux dont la **fréquentation** est d'ores et déjà très **élevée**, **l'importance des recettes issues de la billettique** serait **difficile à remplacer** (245 millions d'euros, soit 25 % des recettes totales du SYTRAL à Lyon en 2016), et il serait d'autant plus **difficile d'accroître l'offre proposée aux usagers.**

La ville de Paris a ainsi conclu à la difficulté de mettre en œuvre la gratuité totale des transports collectifs dans un contexte de **quasi-saturation du réseau existant.** Les réflexions développées ont toutefois servi de fondement au développement de l'offre de tarification solidaire de la ville, avec la mise en place de la gratuité pour les enfants de moins de 11 ans, effective depuis la rentrée 2019.

III. Une réussite sous contrainte

Si un petit nombre de collectivités ont mis en place une gratuité intégrale des transports, la gratuité trouve d'ores et déjà à s'appliquer de manière partielle dans la très grande majorité des réseaux de transports collectifs.

- **La gratuité partielle des transports collectifs : une réalité plurielle**

Plusieurs types de **gratuité partielle coexistent** :

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

Plusieurs collectivités ont engagé une réflexion sur un éventuel passage à la gratuité totale, mais plus nombreux sont les exemples de collectivités dont les réflexions s'orientent vers la **gratuité solidaire**, à l'instar de ce qui existe déjà, par exemple, à Strasbourg.

- **Une liberté toutefois encadrée**

La mise en œuvre de la gratuité suppose de **trouver des financements alternatifs** aux recettes issues de la billettique. Proposer une augmentation du taux de versement transport pourrait fragiliser le système de financement vertueux des transports collectifs français. Mais de nouvelles pistes restent à explorer, comme la taxation des plus-values immobilières liées aux infrastructures de transport.

En tout état de cause, il faut éviter tout risque de paupérisation des autorités organisatrices des transports, qui vont devoir faire face à des investissements importants, en particulier afin de financer l'acquisition de matériels plus écologiques. C'est pourquoi le rapport ne formule qu'une **recommandation en matière financière : le retour à une TVA à 5,50 % sur les services de transports de voyageurs.**

Au final, il est indispensable de **penser la mobilité à l'heure du numérique.** Sans pouvoir dire ce que seront les transports collectifs dans 10 ou 20 ans, il est clair que le numérique est en train de bouleverser les usages en profondeur. Il offre de nouvelles possibilités de réduction de la fracture territoriale, notamment en facilitant le co-voiturage. Il constitue également le support à de nouvelles formes de tarification des transports collectifs – par exemple le MaaS (*Mobility as a Service*) – qui sont exactement à l'opposé de la gratuité : système universel d'un côté, tarification individualisée de l'autre.

Enfin, compte tenu des préoccupations croissantes en matière de climat, un débat devra nécessairement s'engager sur la course vers toujours plus de mobilité.

Liste des recommandations

- Dépasionner 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 ».



Michèle Vullien
*Présidente
Sénatrice (Union Centriste)
du Rhône*



Guillaume Gontard
*Rapporteur
Sénateur (Communiste, républicain citoyen
et écologiste)
de l'Isère*

Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-744.html>



Mission d'information sur la gratuité des transports collectifs
https://www.senat.fr/commission/missions/mission_dinformation_sur_la_gratuite_des_transports_collectifs.html