

LA GRATUITÉ DES TRANSPORT PUBLICS: OBJECTIFS ET ALTERNATIVES

SEPTEMBRE | 2020

INTRODUCTION

À l'heure où les villes doivent se préparer et faire face à de graves défis environnementaux et sociétaux, la mobilité urbaine durable n'a jamais été aussi primordiale. Avec le rôle transversal que jouent les transports publics dans la qualité de vie urbaine, augmenter et faciliter leur accès constitue un défi majeur. Suivant cette logique, le concept de gratuité des transports publics a gagné du terrain dans le discours public, plusieurs grandes villes ayant envisagé cette possibilité.

Si la gratuité des transports publics est souvent évoquée dans les discussions politiques, sa mise en œuvre a des implications très concrètes sur l'organisation des transports publics. Toutefois, le renforcement des services et des infrastructures de transport public doit rester le principe fondamental tout au long de ces discussions.

Afin de déterminer l'utilisation la plus appropriée des fonds publics, il est nécessaire de prendre en compte les objectifs et impacts de cette mesure. Il faut donc garder à l'esprit que les transports publics gratuits en tant que tels n'existent pas, car les services et les infrastructures de transport doivent être financés d'une manière ou d'une autre. C'est pour cela que le concept de gratuité implique que les usagers du transport ne financent pas le service directement via l'achat des billets.

S'inspirant de l'expérience des villes ayant mis en place la gratuité ce Policy Brief fournit une analyse des différents objectifs énoncés et de la mesure dans laquelle la gratuité est le bon outil pour les atteindre. Enfin, elle propose des recommandations aux autorités organisatrices de transport et aux décideurs qui envisagent d'opter pour la gratuité dans leur ville.



DISTINCTION ENTRE LES RÉGIMES DE GRATUITÉ TOTALE ET PARTIELLE

La gratuité des transports publics peut prendre plusieurs formes. Le présent document ne portera que sur les régimes de gratuité totale. Dans ce cas, un réseau gratuit se caractérise par l'absence de billets ou la distribution de billets gratuits.¹

• 1. Kębtowski, 2019 Wojciech, *Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport*. Springer Nature.

Une série de nuances peut être identifiée au sein de ce concept, mais nous supposons que la gratuité complète des transports publics peut être caractérisée en tant que telle si :

- Elle est applicable à la plupart des parties du réseau
- Elle profite à la plupart des utilisateurs
- Elle est applicable pendant la majorité de la durée de fonctionnement du système
- Elle est en place depuis plus de 12 mois

Cette définition diffère de la **gratuité partielle des transports publics** qui comporte des limitations dans son application. Il est important de reconnaître que des types plus spécifiques de gratuité partielle sont plus largement utilisés que la gratuité intégrale, comme par exemple :



De manière temporaire
Pour une durée limitée telle que une période d'essai, une situation de crise ou un événement particulier



Limité dans le temps
Pendant des périodes de temps spécifiques



Sur le plan spatial
À des endroits spécifiques du réseau



Sur le plan social
Pour des usagers spécifiques

La gratuité s'est développée dans les années 1970 aux Etats-Unis avant d'être appliquée dans plus de 96 exemples, répartis sur les cinq continents aujourd'hui. Malgré sa dimension médiatique, seul un nombre limité de réseaux de transport public dans le monde a mis en œuvre de la gratuité. Il convient également de noter que toutes les expériences de gratuité n'ont pas été couronnées de succès et que, de fait, de nombreux programmes ont été abandonnés au fil des ans².

L'évolution des exemples de gratuité complète dans le monde (1970-2017)³

ANNÉE	EXEMPLES DE GRATUITÉ COMPLÈTE					
	Total	Europe	Amérique du Nord	Amérique du Sud	Australie	Asie
1970	1	-	1	-	-	-
1980	6	2	4	-	-	-
1990	12	4	8	-	-	-
2000	25	7	16	2	-	-
2010	56	27	24	5	-	1
2017	96	56	26	11	1	2

Une tendance que l'on peut observer est que la gratuité complète se développe aux États-Unis, en Pologne et en France. Bien que les caractéristiques et les particularités de chaque ville et de chaque pays diffèrent, les villes qui mettent

en œuvre la gratuité intégrale, ont tendance à être de petite ou moyenne taille. Tallinn, en Estonie, est actuellement le plus grand programme de gratuité en cours de plus de 12 mois. Depuis le 1er mars 2020, le Luxembourg a introduit la gratuité à l'échelle nationale, rendant tous les bus, trams et trains gratuits pour les résidents et visiteurs. et les visiteurs⁴.

EN RÉPONSE AU COVID-19

En réponse à la pandémie mondiale du Covid-19, les villes de Toulouse et Grenoble ont adapté leur offre de transport pour protéger à la fois le personnel et les passagers, tout en assurant la continuité du service. Ces mesures extraordinaires comprennent la mise en œuvre temporaire de la gratuité du réseau afin de limiter les contacts et la manipulation d'espèces entre le personnel et les passagers. Des mesures similaires ont été observées dans d'autres villes pendant la période de confinement.

LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS ET LE COÛT DE LA MOBILITÉ

L'exploitation des transports publics est financée par trois canaux principaux :



Billets



Le contribuable et les subventions publiques



Financement par des tiers

Le ratio et/ou l'importance de chaque source de financement varie en fonction du contexte local, mais la stabilité et la sécurité peuvent être trouvées dans la diversité de ses sources de financement. Dans 99 % des réseaux, les billets couvrent une partie substantielle des coûts d'exploitation. Dans les grandes villes européennes, le taux de couverture a augmenté jusqu'à 50 %. En Allemagne, par exemple, la couverture des coûts par les billets est passée de 43 % en 2008 à 53 % en 2018. Toutefois, les petites et moyennes villes ont moins tendance à dépendre des recettes tarifaires que les grandes villes, dont la perte peut être récupérée plus facilement au travers d'autres sources. Par exemple, seuls 9,2 % des coûts opérationnels étaient couverts par les recettes tarifaires de la ville française de Dunkerque⁵, et des pays comme le Luxembourg ou l'Estonie avaient également des taux de couverture faibles, complétés par des subventions.

Le secteur du transport public n'est pas libre de s'organiser; opérer et s'améliorer. Si les recettes tarifaires sont supprimées, les deux autres sources de financement devront augmenter. Cela signifie qu'il faudra augmenter les taxes et/ou développer des revenus commerciaux supplémentaires pour compenser, comme la location d'espace dans les stations. La mise en œuvre de la gratuité a un impact très concret sur le modèle de financement des transports publics.

• 2. Austin TX (USA), Bologna (IT), Bar-le-Duc (FR), Chelan-Douglas Counties WA (USA), Colomiers (FR), Denver CO (US), Dnipropetrovsk (UA), Hasselt (BE), Hawaii County HI (US), Kristinehamn (SE), Lübben (DE), Mercer County NJ (US), Monterey Park CA (US), Rome (IT), Templin (DE). • 3. Kęłowski, 2017. *More than just riding without a ticket? Exploring the geography of fare-free public transport* • 4. Mobilité Gratuite au Luxembourg, www.mobilitegratuite.lu/, accédé le 10 mars, 2020 • 5. Huré, 2018. *Pourquoi la gratuité des transports collectifs gagne-t-elle du terrain?* Forum Vies Mobiles.

Outre les coûts d'exploitation, les réseaux de transport public nécessitent des investissements importants consacrés à leur développement, en grande partie soutenus par le secteur public. L'augmentation de la part des subventions publiques pour compenser la perte de recettes tarifaires pourrait avoir pour effet de réduire les fonds disponibles pour le développement du réseau⁶, ce qui rend les transports publics moins attractifs pour les investisseurs privés.

L'équilibre entre chaque source de financement peut être ajusté en fonction du contexte local, également les nombreuses externalités positives apportées par les transports publics constituent un argument convaincant pour maintenir un certain niveau de soutien de la société par le biais des taxes.

LUXEMBOURG

Population 614 000

Régime de gratuité : Mis en œuvre le 1er mars 2020

La nation luxembourgeoise a introduit le régime en rendant tous les bus, trams et trains gratuits pour les habitants et les visiteurs. Au Luxembourg, les recettes tarifaires représentaient environ 8% du total des coûts d'exploitation, perte qui sera compensée par des taxes. Ce régime a été mis en œuvre dans le but d'augmenter le pouvoir d'achat des utilisateurs à faible revenu. Afin de répondre à l'augmentation prévue de la demande, la ligne de tramway sera prolongée et le réseau de bus sera entièrement réorganisé d'ici un an. La mise en œuvre du régime luxembourgeois de gratuité est jugée trop récente pour être analysée en profondeur.



Du point de vue des utilisateurs, les propriétaires de voitures ont déjà fait le choix d'utiliser un mode de transport beaucoup plus onéreux. En France, par exemple, le coût annuel d'une voiture est estimé à plus de 16 fois celui du ticket annuel de transport public⁷. Avec cette estimation en tête, on peut facilement comprendre pourquoi la gratuité ne suffira pas à elle seule à attirer les utilisateurs de voitures particulières, par opposition aux piétons et aux cyclistes. Cela signifie que des stratégies complémentaires doivent être mises en place, en améliorant d'un côté l'offre de transport public et en limitant l'utilisation de la voiture et du stationnement de

l'autre. Enfin, en ce qui concerne les navetteurs, il doit y avoir une cohérence au niveau régional. par exemple le libre accès à la dernière partie du trajet ne serait probablement pas une incitation financière suffisante pour les inciter à changer de mode de transport.

PRINCIPAUX OBJECTIFS DES INITIATIVES DE CGTP

Dans le développement du débat sur la gratuité, de nombreux arguments ont été utilisés comme les fondements à l'introduction de tels régimes. Les trois principaux objectifs visent à encourager un transfert modal de la voiture particulière vers les transports publics, à améliorer l'inclusion sociale et à renforcer le développement urbain et économique des villes.

LA GRATUITÉ PERMET-ELLE UN REPORT MODAL EN FAVEUR DES TRANSPORTS PUBLICS?

Le principal défi, lorsqu'on aborde le transfert modal, est d'influencer les comportements vers des choix d'utilisation de modes durables. Des enquêtes conduites auprès des passagers révèlent que les préférences des usagers sont davantage influencées par la qualité du service de transport public que par son prix⁸. En effet, plusieurs études ont montré que, même si le rapport qualité-prix est souvent une source de mécontentement⁹, le prix des transports publics vient bien après la fiabilité, la ponctualité, la fréquence, le confort, la sécurité et la couverture géographique, en termes de critères de priorité¹⁰. La représentation du transport public par ses usagers est surtout influencée par une composante émotionnelle plutôt que par un raisonnement purement rationnel.

Afin de réaliser un transfert modal, il est essentiel de se concentrer et d'investir dans la qualité des services de transport public. Il devrait également être combiné à des mesures restrictives visant à inciter les automobilistes à opter pour des solutions de mobilité plus durables et plus abordables, comme l'ont fait avec succès des villes comme Lyon. Dans ce contexte, la gratuité limitée peut être utilisée pour fidéliser les clients, encourager de nouveaux passagers potentiels à découvrir le réseau ou faciliter la mobilité lors d'événements particuliers ou pics de pollution.

Cela nous amène à nous interroger sur la mesure dans laquelle la gratuité peut effectivement réaliser un transfert modal vers les transports publics. En d'autres termes, la gratuité est-elle un levier suffisant pour parvenir à ce changement ?

Impact de la gratuité sur la fréquentation des transports publics

Au départ, plusieurs programmes de gratuité ont été mis en œuvre dans le but d'accroître la fréquentation des systèmes de transport public sous-utilisés dans les petites ou moyennes villes, où l'offre et la part des transports publics

● 6. Certaines villes d'Amérique latine ont mis fin à leur programme CGTP, la qualité du service ayant baissé. ● 7. UTP, 2019. Note économique. *La gratuité totale : une menace pour le transport public et une réponse inadéquate aux objectifs de développement durable affichés*. ● 8. UITP, 2013. Policy Brief, *Better Public Transport Fare Policy For More Resilient Funding* ● 9. Fearnley, 2013. *Free Fares Policies : Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals*. *International Journal of Transportation*. ● 10. Fédération européenne des passagers, 2018. *Free public passenger transport: an appealing but useless idea with underestimated perverse effects*. ● 11. Dricot et al., 2019. *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*. *Rapport d'analyse*.

étaient initialement très faibles et où la voiture particulière était considérée comme le principal moyen de transport. Ces réseaux ont bénéficié d'une augmentation notable de la fréquentation, principalement au cours de la première année de mise en œuvre du régime, suivie plus tard par une période de stagnation. C'est pourquoi, même pour les exemples les plus réussis, les villes ont dû augmenter l'offre et la fréquence des transports publics, tandis qu'aucun impact significatif sur la part modale de la voiture n'a été signalé¹¹. À Tallinn, par exemple, on estime à 3% le report modal de la voiture aux transports publics au cours de la première année de gratuité¹².



© IVECO

FRÝDEK-MÍSTEK, RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Population 57 000 (2020)

Régime de gratuité : En cours depuis mars 2011

La ville de Frydek-Mistek a des problèmes environnementaux et de sécurité routière liés à un trafic important sur des axes majeurs traversant le centre ville, ainsi que l'augmentation d'utilisation de la voiture individuelle et la diminution de l'utilisation des transports publics. En conséquence, la municipalité a décidé d'encourager un report modal vers les transports publics afin de réduire les embouteillages et augmenter la fréquentation des transports publics. Une condition requise pour y avoir accès incite les citoyens à clôturer toute dette envers la ville, telle que les contraventions.

Le régime de gratuité, introduit en mars 2011, a été progressivement étendu, pour être accessible aux résidents des 19 municipalités. L'accès gratuit au réseau de transport public est soumis à l'achat d'un coupon annuel pour 1 Kč (0,04€), qui est intégré sur une carte à puce personnelle. La mise en œuvre du régime de gratuité s'est accompagnée d'une augmentation de la capacité de la flotte, passant de 24 à 46 bus.

La première année a vu une augmentation de 22 % des passagers par rapport à 2010, avec une moyenne de 13,5 % de passagers supplémentaires par an dans les années suivantes. La disponibilité accrue de places de stationnement inutilisées dans le centre ville pendant les jours ouvrables est considérée comme la preuve d'une diminution de l'utilisation de la voiture pendant cette même période.

HASSELT, BELGIQUE

Population 73 000 (2010)

Régime de gratuité : Mis en œuvre en 1997, abandonné en 2014

Plutôt que de construire un nouveau périphérique, la ville a d'abord envisagé de rendre les transports publics gratuits afin de réduire la congestion du centre ville. À l'époque, le réseau de bus, qui comprenait huit bus et quatre lignes, était largement sous-utilisé. L'opérateur régional de la Région Flamande, De Lijn, a convenu avec la municipalité de Hasselt d'assurer une zone de gratuité délimitée. Ce régime a été en partie financé par la Région Flamande. Le programme a été introduit en même temps qu'une extension de l'offre de bus, de trois à neuf lignes de bus, ainsi qu'une augmentation de la fréquence. En parallèle, des mesures restrictives pour les voitures ont également été introduites: restrictions portant sur la capacité de circulation et réduction des places de stationnement.

Dans ce cas, la gratuité a été utilisée comme un déclencheur pour encourager les habitants de Hasselt à découvrir et à s'approprier la nouvelle offre de mobilité au sein de la ville. En conséquence, la fréquentation des bus a augmenté de 700% lorsque le système de gratuité a été introduit pour la première fois, passant de 1 000 à 7 000 passagers par jour. En termes de report modal, 63% des déplacements nouvellement générés ont été effectués par d'anciens utilisateurs de bus, 16% par des utilisateurs de voitures, 12% par des cyclistes et 9% par des piétons. Dans l'ensemble, le nombre de passagers par an est passé de 331 551 en 1997 à 4 886 858.

Un an après avoir mis fin au régime de gratuité, l'opérateur a constaté qu'il avait conservé 75% des anciens voyageurs en semaine et 67% le week-end, ce qui, indique que l'utilisation des transports publics s'est effectivement ancrée dans les habitudes de mobilité. Il convient de noter que les taux d'occupation ont baissé sur les itinéraires de courte distance, notamment les piétons.



¹² Cats et al., 2017. *The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn.*

La plupart des exemples de gratuité se sont accompagnés d'une augmentation de la qualité et fréquence des services, assurée par des investissements supplémentaires dans la flotte actuelle et la mise en place de nouvelles lignes ou de projets d'expansion. Malheureusement, il est impossible de déterminer dans quelle mesure la gratuité est responsable de l'augmentation observée de la fréquentation des transports publics, par opposition aux améliorations du réseau.

Enfin, la gratuité modifie la nature de la relation entre les opérateurs de transport public et leurs clients, en retirant aux opérateurs l'utilisation de la tarification comme levier pour faire face aux heures de pointe et comme outil de marketing.

Impact de la gratuité sur les questions environnementales et urbaines

Dans les grandes villes, les réseaux de transport public sont généralement très utilisés et même souvent saturés. Leurs arguments en faveur de la gratuité reposent davantage sur des préoccupations environnementales et de qualité de vie, l'objectif étant de faire passer les gens de la voiture particulière aux transports publics. Un report modal de la voiture vers les transports publics aurait en effet un impact positif sur la qualité de l'air, la sécurité routière et la pollution sonore, pour ne citer que quelques exemples¹³.

Si une tendance positive a été observée dans la fréquentation des transports publics dans les villes appliquant la gratuité, l'impact rapporté sur l'utilisation de la voiture particulière tend à être assez limité. Cela suggère que ces programmes attirent des personnes qui utiliseraient normalement des modes actifs tels que la marche et le vélo, et incitent les utilisateurs actuels des transports publics à effectuer des trajets supplémentaires. Une étude sur la faisabilité du concept en Ile-de-France a conclu que 90% des automobilistes augmenteraient leur temps de trajet en utilisant les transports publics alors que la plupart des trajets effectués par les piétons ou les cyclistes pourraient être raccourcis¹⁴. À Hasselt, de nouveaux déplacements ont été induits par la gratuité, dont la grande majorité effectuée par d'anciens utilisateurs de bus et, dans une moindre mesure, par des utilisateurs d'autres modes¹⁵.

Cette croissance de la fréquentation augmente la pression sur les réseaux de transport public, sans apporter les avantages prévus de réduction de la congestion ou des émissions de polluants et de Gas à émission de Serre (GES). À son tour, la demande accrue de transports publics entraîne le besoin de capacité supplémentaire afin d'éviter une détérioration de la qualité du service et des coûts supplémentaires. La question de la capacité (et de son financement) doit donc être prise en compte dès les premières étapes d'un programme de gratuité.

LYON, FRANCE

Population 1,7 million (2020)

Régime de gratuité: étudiée à la demande de l'autorité organisatrice, mais à été rejetée

Depuis 20 ans, Lyon a suivi une approche de cycle vertueux du financement et de gestion des coûts sur son réseau de TCL. Entre 2001 et 2018, la fréquentation de Lyon n'a cessé d'augmenter, passant de 303 millions à 480 millions de passagers par an, soit une hausse de 58%. Pendant la même période, l'offre du réseau a augmenté de 42% pour un investissement de 3,6 milliards d'euros de SYTRAL. Les prix des billets ont suivi l'évolution des coûts d'exploitation, augmentant de 1.7% en 2017. Néanmoins, 98% des passagers abonnés paient moins d'un euro par jour, grâce à des tarifications sociales basées sur l'âge et le niveau de revenu des passagers.

L'étude menée par le Laboratoire Aménagement Economie Transport (LAET) a conclu que si la mise en place de la gratuité du réseau TCL pouvait faire espérer une augmentation de la fréquentation de 15 à 30%, dont la majorité serait réalisée par des cyclistes et des piétons plutôt que par des automobilistes.

Les passagers effectuent actuellement une moyenne de 330 voyages par habitant et par an, ce qui contraste fortement avec la moyenne de 30 voyages par an et par habitant dans les villes de taille moyenne qui ont mis en place des programmes de gratuité.



Impact de la gratuité sur la mobilité sans rupture

Outre l'incitation financière, les systèmes de gratuité ont signalé la suppression de la billetterie comme un avantage, facilitant ainsi l'accessibilité aux transports publics. Cela contribue non seulement à la promotion d'un report modal, mais aussi aux objectifs d'inclusion sociale d'une ville.

Cependant, la billetterie et la technologie sous-jacente soutient ont considérablement évolué ces dernières années. Il existe maintenant une variété de formats et de méthodes de paiement, ainsi qu'une tendance à l'intégration de la billetterie des transports publics sur des plateformes multimodales. Dans de nombreux réseaux, il est en effet possible d'acheter des billets via plusieurs canaux, aux guichets traditionnels, aux distributeurs de billets, par SMS en ligne ou via des applications mobiles et des systèmes de "paiement au fur et à mesure" par carte de crédit. Cet éventail de possibilités suggère que de

• 13. UITP, 2020. *Promoting safe and sustainable cities with public transport for the SDGs* • 14. IDFM, 2018. *Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Ile-de-France, leur financement et la politique de tarification*. • 15. Fearnley, 2013. *Free Fares Policies*.

nombreux réseaux de transport public sont déjà en bonne voie pour faire de la mobilité sans couture une réalité.

On pense aussi souvent que la suppression des activités liées à la vente et au contrôle des billets permettrait de réaliser des économies substantielles. Dans le cas de Lyon, les économies estimées de la distribution et du contrôle des billets ne représenteraient que 5% des coûts opérationnels¹⁶. De plus, le contrôle des billets peut servir à la gestion de la demande par la collecte de données, et à la sécurité par la présence de contrôleurs à bord des véhicules. Cela crée et maintient également un lien avec les passagers, en favorisant une relation entre les clients et les opérateurs. Les économies prévues pourraient donc être compensées par la mise en œuvre d'autres efforts de collecte et de sécurité des données.



LA GRATUITÉ AMÉLIORE-T-ELLE LES TRANSPORTS PUBLICS, L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE ET L'INCLUSION SOCIALE ?

Les transports publics sont un outil fondamental d'inclusion sociale, ils facilitent l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux loisirs, à la santé et à d'autres services. L'accessibilité, d'autre part, est le principal facteur qui influe sur la mobilité des groupes vulnérables. Un deuxième argument en faveur de la gratuité est qu'elle supprimerait tous les obstacles à la mobilité, améliorant ainsi l'accès aux transports publics, et donc l'inclusion sociale.

Le caractère abordable étant l'une des priorités du secteur des transports publics, les tarifs sociaux sont une composante essentielle du service public puisque la plupart des réseaux offrent déjà des tarifs préférentiels aux personnes à faibles revenus et à des segments identifiés de la population tels que les personnes âgées et les étudiants. Bien que la gratuité puisse apporter un avantage supplémentaire à ces groupes d'utilisateurs, elle profiterait à aussi à des utilisateurs capables de contribuer financièrement, créant ainsi un problème d'équité¹⁷. Les tarifs sociaux permettent un soutien plus ciblé à ceux qui peuvent en avoir besoin. Les approches plus élaborées comme la tarification solidaire qui garantissent la prise en compte du pouvoir d'achat des familles. D'autres types d'améliorations, telles que la couverture géographique du réseau et l'extension des heures de service, pourraient être mieux adaptées pour faciliter la mobilité des groupes d'utilisateurs vulnérables.

TALLINN, ESTONIE

Population 445 000 (2020)

Régime de gratuité : en cours depuis janvier 2013

Avant la gratuité, les revenus des tickets couvraient un tiers des coûts opérationnels et 60% des passagers bénéficiaient déjà d'exemptions tarifaires (enfants et personnes âgées) ou de tarifs réduits (étudiants et usagers à faibles revenus). En outre, les parts modales des transports publics et des piétons étaient relativement élevées, avec respectivement 40% et 30% des déplacements en ville.

Face à la tendance de l'augmentation du taux de motorisation, la gratuité a été introduite pour tous les résidents inscrits de Tallinn, dans le but de promouvoir un transfert modal de la voiture particulière vers les transports publics et d'améliorer la mobilité des chômeurs et des résidents à faibles revenus. En limitant le régime aux résidents enregistrés, la ville a pu couvrir la perte de recettes tarifaires grâce à l'enregistrement de 11 000 habitants non enregistrés en 2013.

La gratuité a été mise en œuvre en même temps que des mesures de restriction de la circulation automobile, notamment une réduction de l'espace routier et une augmentation drastique des frais de stationnement (de 2€/heure à 6€/heure).

Au cours de la première année, le nombre de voyages a augmenté de 14%, en particulier parmi les résidents à faible revenu et les chômeurs, ainsi que parmi les jeunes et les personnes âgées. Au contraire, le nombre de voyages des segments de population plus affluente a diminué. Il semble que l'augmentation de l'utilisation des transports publics est le résultat de plusieurs mesures complémentaires, qui ont engendré de nouveaux trajets plutôt que de remplacer des déplacements en voiture.



• 16. Crozet et al., 2019. *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL. SYTRAL*. • 17. Pour cette raison, New Delhi, en Inde, s'est abstenue de mettre en œuvre un programme de gratuité pour les femmes.

GRENOBLE, FRANCE

Population 158 000 (2016)

Afin de garantir le caractère abordable des transports publics dans l'agglomération grenobloise, le SMTC, autorité organisatrice, a mis en place en 2009 un système de tarification solidaire. Elle repose essentiellement sur l'idée que les utilisateurs doivent contribuer au service dans la limite de leurs moyens respectifs.

Ainsi, les tarifs annuels et mensuels sont définis en fonction des niveaux de revenu des ménages et bénéficient à tous les membres (parents et enfants) des ménages qui y ont droit. Dans le cadre de ce programme, le prix d'un abonnement annuel varie entre 30 et 236,40 euros. Les recettes tarifaires représentent 16% du financement des transports publics.



LA GRATUITÉ PEUT-ELLE AMÉLIORER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN ET ÉCONOMIQUE DES VILLES ?

La qualité des transports publics est un facteur clé du développement urbain et, dans certains cas, la gratuité a été mise en avant comme un élément essentiel des stratégies de développement urbain et économique des villes. Les transports publics étant systématiquement inclus dans les indices de qualité de vie, il n'est pas surprenant que les programmes de gratuité soient considérés comme un moyen d'améliorer l'image d'une ville et de la rendre plus attrayante.

La gratuité agit alors comme un outil de marketing. Il offre à la fois une visibilité internationale aux villes concernées et un sentiment de fierté aux citoyens envers leur gouvernement et leur réseau de transport public, que la gratuité fasse ou non partie de leurs attentes initiales. Cependant, la gratuité ne peut rendre une ville aussi attrayante que la qualité du service. Cela nous ramène à l'exigence d'investir avant tout dans l'amélioration du réseau et de la qualité du service. Le développement urbain et économique des villes n'est donc pas seulement dû au régime de gratuité lui-même mais aux mesures d'accompagnement telles que l'extension des lignes, le renouvellement de la flotte de véhicules et la couverture géographique du réseau.

Au-delà de la gratuité, la régénération des centres-villes requiert une vision urbanistique à l'échelle de la ville et en faveur des modes de mobilité partagée. Celle-ci bénéficie d'un effet d'annonce perceptible mais de courte durée, qui peut être utilisé au mieux comme un outil de marketing, limité dans le temps ou à des événements spécifiques, pour promouvoir l'utilisation des transports publics. Il devrait également être mis en œuvre en coordination avec d'autres mesures de mobilité, telles que l'augmentation de l'offre de transports publics, le soutien aux modes actifs et la limitation de l'accès et du stationnement des voitures.

DUNKERQUE, FRANCE

Population 201 332 habitants (2019)

Régime de gratuité : En cours depuis septembre 2018

En 2015, les transports publics ne représentaient que 5% de la répartition modale dans la ville de Dunkerque. La voiture particulière représente la part la plus importante avec 67% de la répartition modale, suivie par la marche avec 25%. Avant la mise en place de la gratuité, un système de tarification solidaire était en vigueur à Dunkerque. En outre, pendant les deux années qui ont précédé le régime de gratuité complète, les billets étaient gratuits le week-end. À l'époque, les recettes tarifaires couvraient 9% des dépenses de fonctionnement du réseau.

La mise en œuvre du dispositif de gratuité s'est accompagnée d'une réorganisation du réseau, avec notamment l'ajout de cinq lignes de bus à haut niveau de service, et a été financée par le budget propre de l'agglomération dunkerquoise.

Entre septembre 2018 et août 2019, la fréquentation des transports publics a augmenté, selon les estimations, de 85% par rapport à l'année précédente.

Dunkerque a utilisé le programme de gratuité comme un outil de marketing dans l'espoir d'améliorer l'image de la ville et de rendre son centre-ville plus attractif. Bien qu'il n'existe pas de preuves suffisantes pour mesurer pleinement l'impact de la gratuité en elle-même, le nombre de trajets en direction du centre-ville semble augmenter.



CONCLUSION

Les initiatives de gratuité totale sont discutées dans plusieurs villes comme une approche pour la réalisation d'objectifs environnementaux, sociaux et économiques. Les motivations et les objectifs derrière ces programmes sont de nature diverse, et dans la plupart des cas motivés par des considérations politiques. Une évaluation détaillée doit être faite avant de mettre en œuvre des régimes de gratuité, tout en considérant des alternatives potentiellement plus efficaces.

L'efficacité de la gratuité pour atteindre ces objectifs dépend largement du contexte local initial et des mesures d'accompagnement mises en place. Il n'y a pas de preuve évidente que la gratuité à elle seule est suffisante pour provoquer un report modal, améliorer l'inclusion sociale et le développement économique d'une ville. Les programmes de gratuité réussis combinent un certain nombre de mesures « push and pull », visant à améliorer le réseau de transport public et à donner la priorité aux modes de transport durables.

Les partisans de la gratuité citent souvent comme objectif principal l'augmentation de la fréquentation des transports publics, qui se caractérise normalement par report modal au détriment de la voiture et une réduction des externalités négatives liée à son utilisation. Pourtant, les transports publics sont déjà moins chers à l'utilisation que la voiture et il est donc peu probable qu'une légère amélioration du prix entraîne un changement significatif. Il n'est donc pas surprenant de voir que les études suggèrent que le report modal se réalise davantage entre des modes de transport peu coûteux comme la marche et le vélo. Du point de vue des utilisateurs actuels, la gratuité ne semble pas être leur principale préoccupation, par opposition à l'augmentation de la capacité, de la fréquence et à l'amélioration générale de la qualité de service.

Hormis les cas où les réseaux de transport public étaient initialement sous-utilisés, la mise en œuvre de la gratuité nécessite une augmentation de la capacité. Cela implique à la fois la nécessité d'un financement supplémentaire et d'un délai suffisant pour le déploiement du projet.

Le caractère abordable des transports publics est un objectif important, lié aux préoccupations sociales en matière d'accessibilité et d'équité. Toutefois, la gratuité est un instrument peu efficace pour remédier à cette situation. Des mesures plus ciblées peuvent être à la fois plus efficaces et plus gérables dans les limites budgétaires auxquelles sont confrontées de nombreuses autorités publiques.

Enfin, et c'est peut-être le plus important, un système de gratuité totale a un coût qui devra être supporté par le gouvernement, les contribuables et/ou le financement de tiers d'une manière qui ne mette pas en danger la viabilité financière des transports publics. Les coûts et les conséquences à long terme de la gratuité doivent être pleinement pris en compte et planifiés, en gardant à l'esprit que politiquement revenir sur cette décision est un choix difficile.

RECOMMANDATIONS

- Les objectifs moteurs de la gratuité totale des transports publics doivent être soigneusement examinés, car des façons plus efficaces de réaliser des alternatives potentielles peuvent exister.
- L'augmentation de la fréquentation des transports publics et favoriser le transfert modal en faveur de modes durables peuvent être obtenus par une combinaison de mesures d'incitation. À cet égard, les améliorations de l'offre de transport public et de sa qualité sont particulièrement efficaces.
- Pour contribuer à améliorer l'inclusion sociale, les tarifs sociaux et l'accessibilité du réseau peuvent être des mesures plus ciblées que la gratuité complète des transports publics.
- Se concentrer sur l'amélioration des services et de leur qualité devrait être considéré comme une utilisation plus efficace des ressources publiques.
- La gratuité serait peut-être mieux utilisée en tant qu'outil de marketing pendant des périodes spécifiques ou des événements particuliers afin de promouvoir l'utilisation des transports publics, comme pendant des pics de pollution ou lors de grands festivals.

Ceci est une Policy Brief (note politique) officielle de l'UITP, l'Association internationale des transports publics. L'UITP compte plus de 1800 entreprises membres dans 100 pays à travers le monde et représente les intérêts des principaux acteurs de ce secteur. Elle compte parmi ses membres des autorités de transport, des opérateurs, tant privés que publics, de tous les modes de transport collectif de passagers, et l'industrie. L'UITP s'intéresse aux aspects économiques, techniques, organisationnels et de gestion du transport de passagers, ainsi qu'au développement de la politique de mobilité et des transports publics dans le monde.

Cette Policy Brief (note politique) a été préparée par le Comité d'Économie des Transports de l'UITP. Nous tenons à remercier pour leur participation tous les membres de l'UITP, ainsi que des invités et experts externes qui ont partagé leurs points de vue sur ce sujet. Pour plus d'informations, veuillez contacter Hilia Boris Iglesias (hilia.boris-iglesia@uitp.org)