

Gratuité des transports publics

Gratuité partielle ou totale : quels enjeux pour les réseaux de transport ?



RAPPORT D'ÉTUDE

Août 2024

Auteur :

Responsable du rapport :

Nicolas PITOUT – Département Mobilités, Espace Public, Sécurité – Groupe Politiques et Services de Mobilités
Tél. : +33(0)4 72 74 58 29
Courrier : nicolas.pitout@cerema.fr
DTecTV – 2, rue Antoine Charial – 69003 LYON

Nom	Service	Rôle	Date	Visa
PITOUT Nicolas	DtecTV/DMEPS/ PSM	Auteur principal	23/08/24	
CHARRIER Gérôme	DtecTV/DMEPS/ PSM	Direction d'étude	23/08/24	
CHANUT Stéphane	DtecTV/DMEPS	Relecteur		

Résumé de l'étude

Les politiques de gratuité dans les transports en commun sont de plus en plus présentes dans le débat sur le financement des transports en France. Dans ce contexte mouvant et afin d'éclairer cette stratégie tarifaire, le Cerema¹ a analysé et fait la synthèse des données disponibles à ce jour.

Compte-tenu du faible nombre de réseaux concernés par la gratuité totale et de la complexité de mesurer une politique spécifique de tarification indépendamment de toute autre évolution, il ne s'agit pas ici de conclure sur la pertinence de cette politique au regard des enjeux de mobilité. Elle vise à donner des éléments objectifs de contexte et d'analyse sur les réseaux de transports urbains qui ont mis en place des politiques de gratuité(s). Cette étude se base en grande partie sur l'analyse des données des enquêtes annuelles des transports urbains, faites auprès des autorités organisatrices des mobilités, ainsi que sur une analyse de la littérature scientifique ou politique à ce sujet.

5 à 10 mots clés à retenir de l'étude

Gratuité totale	Gratuité partielle
Tarifification	Transport urbain

Statut de communication de l'étude

Les études réalisées par le Cerema sur sa subvention pour charge de service public sont par défaut indexées et accessibles sur le portail documentaire du Cerema. Toutefois, certaines études à caractère spécifique peuvent être en accès restreint ou confidentiel. Il est demandé de préciser ci-dessous le statut de communication de l'étude.

- Accès libre : document accessible au public sur internet
- Accès restreint : document accessible uniquement aux agents du Cerema
- Accès confidentiel : document non accessible

Cette étude est capitalisée sur la plateforme documentaire [CeremaDoc](https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx), via le dépôt de document : <https://doc.cerema.fr/depot-rapport.aspx>

¹ L'équipe du Cerema est composée de DtecTV, de la DterCE et de MATRiS.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
1 LA GRATUITÉ : DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	8
2 QUELS SONT LES RÉSEAUX AYANT MIS EN PLACE DES MESURES DE GRATUITÉ ?....	10
2.1 Dans les grands réseaux.....	10
2.2 Dans les petits réseaux.....	12
2.3 Les réseaux intermédiaires moins enclins à développer ces politiques tarifaires.....	13
2.4 Conclusion.....	14
3 GRATUITÉ ET SOUTENABILITÉ ÉCONOMIQUE.....	14
.....	15
4 LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS INTERVIENT DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE ET RESTE DIFFICILE À MESURER.....	16
5 LA GRATUITÉ : UN CHOIX POLITIQUE.....	18
CONCLUSION.....	19

Index des figures

Figure 1: Mesure de l'offre sur les réseaux de plus de 250 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle, il n'y a pas de réseaux totalement gratuits en 2022 (Montpellier est passée à la gratuité totale en 2023). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de plus de 250 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022.....	11
Figure 2: Mesure de l'usage sur les réseaux de plus de 250 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu il n'y a pas de réseaux totalement gratuits en 2022 (Montpellier est passée à la gratuité totale en 2023). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de plus de 250 000 habitants. - Source : Enquête TCU 20122.....	11
Figure 3: Mesure de l'offre sur les réseaux de moins de 50 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet (pas de réseaux de ce type pour cette catégorie). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de moins de 50 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022.....	12
Figure 4: Mesure de l'usage sur les réseaux de moins de 50 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet (pas de réseaux de ce type pour cette catégorie). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de moins de 50 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022.....	12
Figure 5: Mesure de l'offre sur les réseaux entre 50 000 et 250 000 habitants et qui proposent des mesures de gratuité - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet. Les barres verte représente les moyennes sur l'ensemble des réseaux de cette catégorie. - Source : Enquête TCU 2022.....	13
Figure 6: Mesure de l'usage sur les réseaux entre 50 000 et 250 000 habitants et qui proposent des mesures de gratuité - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet. Les barres verte représente les moyennes sur l'ensemble des réseaux de cette catégorie. - Source : Enquête TCU 2022.....	13
Figure 7: Ratio des recettes tarifaires sur les dépenses du réseau en fonction de la taille du ressort territorial - Enquêtes TCU 2011, 2017 et 2019.....	14
Figure 8: Figure 9: Structure budgétaire des réseaux avant leur passage à la gratuité totale - Enquête TCU 2005, 2011 et 2017.....	15
Figure 9: Fréquentation du réseau d'Aubagne - Source : Enquêtes TCU.....	17
Figure 10: Fréquentation du réseau de Libourne - Source : Enquêtes TCU.....	17
Figure 11: Analyse détaillée des objectifs de la mesure de gratuité sur 14 réseaux étudiés – Source : La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au coeur de la stratégie électorale des dernières municipales ? S. Hasiak, UMR MATRiS Cerema...	18

Index des tableaux

Tableau 1: Différents exemples de gratuité partielle (liste non exhaustive).....	8
--	---

INTRODUCTION

La question du financement des transports publics, bien qu'ancienne, demeure toujours aussi prégnante dans la vie des réseaux. L'enjeu de maintenir une offre de service de qualité et de la développer pour la faire correspondre aux besoins du territoire, représente un coût important à supporter pour la collectivité. Les coûts d'infrastructures et d'exploitation peuvent se révéler importants et non couverts par les recettes commerciales de ventes de titres de transport. Ces services publics sont donc également financés via le versement mobilité² ainsi que des contributions publiques locales³.

Le coût du billet pour l'utilisateur se pose donc sur les réseaux de transports en commun, d'autant que les récentes crises successives qui ont affecté notre pays (crise sanitaire liée à la COVID-19, crises économique et énergétique) ont eu pour effet de faire baisser plus ou moins temporairement la fréquentation de ces services. Pour maintenir le nécessaire équilibre budgétaire de ces services, les AOM ont la possibilité d'adapter la tarification du réseau afin d'améliorer l'attractivité et l'accessibilité de ces réseaux de transports urbains. Au-delà de la gamme tarifaire « classique » (les billets à l'unité et les abonnements), les AOM disposent de plusieurs leviers pour adapter la tarification. On peut notamment distinguer :

- **les tarifications sociales et solidaires** : ces tarifications ont une vocation sociale pour faciliter le recours aux transports en commun des populations à faibles revenus ou précaires.

> Les tarifications sociales ciblent les statuts individuels de l'utilisateur (comme le fait d'être étudiant, chômeur, de bénéficier du RSA, d'avoir une famille nombreuse,...). Dans certains cas, ces tarifications peuvent même amener certains groupes d'utilisateurs à être « exonérés » totalement du prix du transport urbain, c'est-à-dire de bénéficier de la gratuité.

> Les tarifications solidaires sont calculées en fonction du quotient familial qui prend en compte le revenu fiscal de référence du foyer considéré : plus ce quotient est faible et plus la remise sur le prix du transport est forte.

Ces tarifications sont souvent mises en place dans le but d'assurer le droit à la mobilité pour tous, et d'amener une nouvelle clientèle dans les transports en commun. Les mesures de tarifications sociales sont aujourd'hui les plus répandues et antérieures aux dispositifs de tarifications solidaires.

- **les tarifs bas** : cette politique correspond à la mise en place de tarifs à l'unité très attractifs. Elle peut s'adresser à l'ensemble des usagers comme à des profils d'utilisateurs plus ciblés (et peut s'apparenter à une tarification sociale) ou de manière totalement indifférenciée (exemple de Beauvais avec un ticket à 1 € pour la journée ou des tickets de TER à 1 € de la région Occitanie).
- **les politiques de gratuité** : ces politiques consistent à ne pas faire payer l'utilisateur pour l'utilisation des services de transports collectifs. Ces politiques, diverses, seront détaillées dans la suite du document.

² La contribution dite « versement mobilité » est la participation des entreprises de 11 salariés et plus au financement des transports en commun. Elle est facultative et est mise en place par les autorités organisatrices de mobilités (AOM).

³ Voir partie 2 La gratuité est-elle soutenable économiquement ?



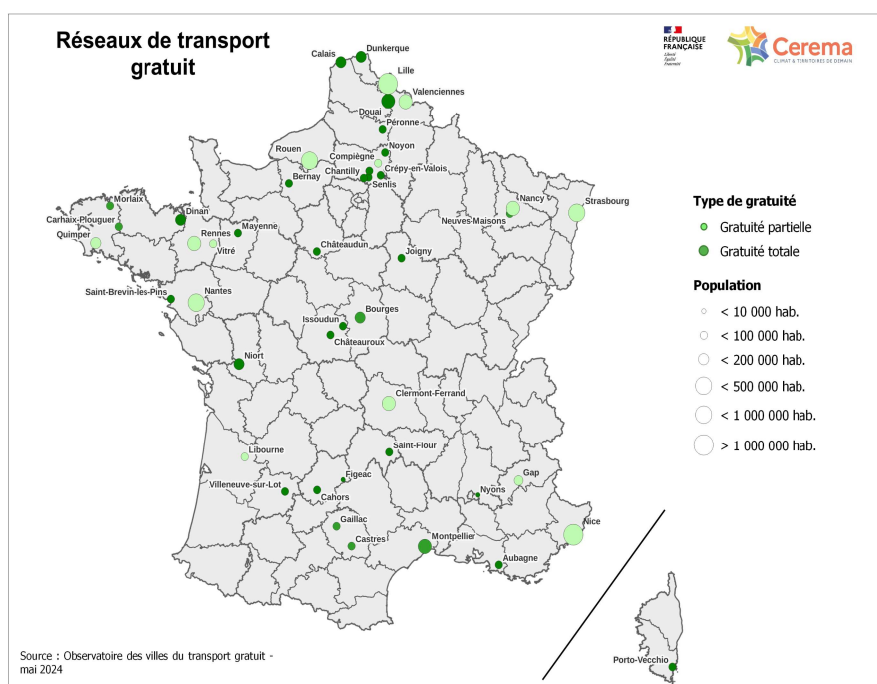
Une mise en place progressive des politiques de gratuité.

En 1971, la ville de Colomiers, en Haute-Garonne, met en place un service totalement gratuit sur ses 8 lignes de bus. Cette gratuité a été effective jusqu'en 2016, date d'intégration au réseau métropolitain de l'agglomération toulousaine.

Depuis 1974, la ville de Compiègne a mis en place la gratuité totale sur son réseau communal. Cette politique s'est depuis étendue aux communes voisines. Suite à la modification du paysage intercommunal, les transports restent en partie gratuits aujourd'hui. On peut également citer le réseau de Dunkerque gratuit en totalité depuis 2018, ou le réseau de la Communauté d'agglomération du Douaisis, gratuit totalement depuis 2022.

D'autres collectivités ont mis en place d'autres politiques de gratuité, dites partielles (voire paragraphe suivant) sur leurs réseaux, comme Laval ou Nantes qui mettent en place les transports gratuits le week-end, Rouen qui a décidé de pérenniser la gratuité du réseau le samedi après une année d'expérimentation ou encore Lille avec la gratuité des moins de 18 ans en 2022.

Montpellier a choisi un dispositif adapté par phases, avec une période de gratuité les week-ends étendus ensuite aux jeunes et seniors pour les déplacements de semaine. Ce réseau de Montpellier est devenu totalement gratuit en 2023, mais uniquement pour les résidents du territoire de l'agglomération.



Au niveau européen, signalons la ville de Tallin, passée à la gratuité en 2013, est la plus grande ville à avoir mis en œuvre cette politique avec près de 450 000 habitants concernés. Au Luxembourg, depuis 2020, les transports sont gratuits dans l'ensemble du pays sur tous les modes de transports, que ce soit en bus ou en train.

1 LA GRATUITÉ : DE QUOI PARLE-T-ON ?

On parle souvent de gratuité des transports, mais cette expression même pourrait laisser entendre qu'il n'y a qu'un seul type de gratuité. Or, la réalité est tout autre et les dispositifs mis en place par les réseaux attestent d'**une diversité de modèles de gratuité**.

La gratuité des transports doit ainsi être appréhendée sous deux angles. On parle aujourd'hui de **gratuité totale et de gratuité partielle**. Par gratuité totale, il faut comprendre une gratuité des transports qui s'applique à tous les usagers, sans distinction particulière. Toutefois, il est courant d'entendre parler de la gratuité totale même si la cible concerne uniquement certains résidents du territoire ou bien encore même si les services spécifiques de desserte comme les transports à la demande restent payants.

La gratuité partielle s'applique à un contexte d'usage bien particulier (uniquement le week-end par exemple) ou à une catégorie précise d'usagers (c'est par exemple le cas pour les jeunes ou les personnes âgées) ou bien encore à un mix des deux. Une gratuité du réseau peut également être mise en place lors d'évènements ponctuels, qu'ils soient prévus ou imprévus. C'est le cas par exemple en cas de pics de pollution où certains réseaux sont gratuits pour favoriser le report modal de la voiture particulière aux transports en commun pour réduire l'impact de cette pollution (exemple de Dijon et Clermont-Ferrand en 2014 ou Lille et Rouen en 2022⁴).

Ces modèles de gratuité pourraient également s'étendre à d'autres formes tel que le dispositif mis en place à Singapour aux heures de pointe pour limiter la congestion.

Les typologies de gratuité partielle mises en place à ce jour en France s'appuient essentiellement sur des principes de temporalité (certains jours de la semaine), ou des principes de ciblage de la population (essentiellement par l'âge - cf Tableau 1).



Illustration 1: Gratuité partielle le week-end -
Source : www.reseau-stan.com - Métropole du Grand Nancy

Type de gratuité	Politique mise en place	Réseau	
Temporalité	Week-end	Clermont-Ferrand (T2C)	Nancy (STAN)
		Quimper (QUB)	Nantes (Tan)
	Le samedi	Rouen (Réseau Astuce)	
Profil de l'utilisateur	Moins de 18 ans	Lille (Ilévia)	Strasbourg (CTS)
		Nancy (Tan),	

Tableau 1: Différents exemples de gratuité partielle (liste non exhaustive)

⁴ Lyon et Paris proposent depuis quelques années un ticket de transport à prix réduit lors des pics mais ne proposent plus de gratuité comme cela avait été le cas en 2014

Si ces politiques de gratuité, totales ou partielles, existent depuis plus de 50 ans, **leurs développements semblent s'accélérer depuis ces dix dernières années**. Ainsi, depuis 2010, ce sont près de 28 réseaux urbains qui ont mis en place des politiques de gratuité alors que seulement 17 réseaux proposaient ces politiques précédemment.

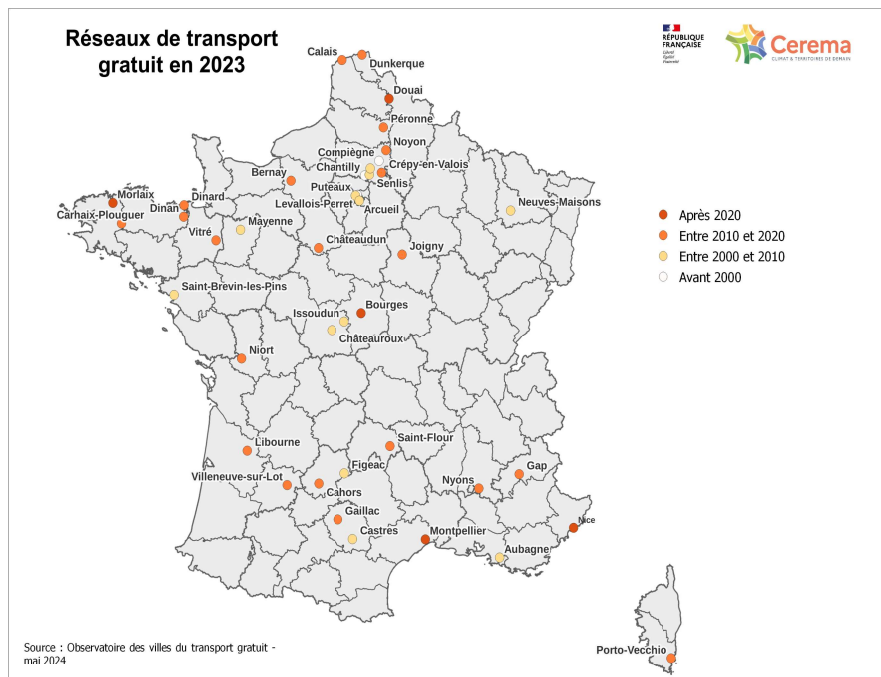


Illustration 2: Réseaux de transport gratuit en 2024 par année de mise en oeuvre

Ces réseaux sont par ailleurs plus hétérogènes (cf Figure 1). Alors qu'avant 2010, la quasi-totalité des réseaux ayant mis en place une politique de gratuité (totale ou partielle) correspondaient à des réseaux de moins de 100 000 habitants, ils sont aujourd'hui plus diversifiés avec de petits réseaux, comme à Nyons, dans la Drôme avec moins de 10 000 habitants, des réseaux métropolitains comme Nice⁵ ou Nantes, avec plus de 500 000 habitants, en passant par Dunkerque, Montpellier ou Quimper (plus de 100 000 habitants).

⁵ Le réseau de Nice propose une gratuité pour les moins de 25 ans le week-end, cette mesure prendra fin en 2023.

2 QUELS SONT LES RÉSEAUX AYANT MIS EN PLACE DES MESURES DE GRATUITÉ ?

Les acteurs favorables à la gratuité lui prêtent souvent le pouvoir d'augmenter considérablement l'usage des transports en commun, et par conséquent, de favoriser le report modal. A l'inverse, ses détracteurs lui reprochent de gréver les possibilités de développement de l'offre du réseau (faute de financements).

Grâce à l'analyse des données de l'enquête TCU de 2019⁶, le Cerema a comparé le niveau d'offre et d'usage des réseaux qui ont mis en place des mesures de gratuité. **Cette analyse vise à répondre aux questions suivantes : les réseaux concernés ont-ils une meilleure fréquentation que les autres ? Ont-ils une offre moins développée que les autres ?**

Cette analyse comprend 28 réseaux présentant des mesures de gratuité partielle ou totale, **répartis en 4 classes de population** pour pouvoir les comparer :

- La **mesure de l'offre** est donnée par l'offre kilométrique du réseau fournie à l'échelle du ressort territorial, rapportée au nombre d'habitants
- la mesure **de l'usage** est donnée en voyages annuels effectués sur le réseau à l'échelle du ressort territorial, rapportés au nombre d'habitants.

Ces mesures sont comparées à l'ensemble des réseaux équivalents en termes de poids de population.

2.1 Dans les grands réseaux

Sur les **30 réseaux de plus de 250 000 habitants existants en France, 10 présentent des mesures de gratuités partielle, et un seul pratique à ce jour la gratuité quasi totale (la métropole de Montpellier, pour tous les résidents de l'agglomération)**. Il est également intéressant de noter que ces gros réseaux sont plutôt dans une dynamique de développement de ces politiques de gratuités, pour l'instant partielles⁷, **car tous ont mis en place ces mesures récemment (après 2018)**. Il reste difficile de dégager une tendance claire sur les niveaux d'offre et d'usage de ces réseaux gratuits par rapport aux autres réseaux de même taille. On peut toutefois noter que :

- **les offres de transport restent assez similaires sur ces réseaux**, qu'ils aient adopté ou non des mesures de gratuité partielle.

Concernant l'usage des réseaux, on peut remarquer que les plus grands réseaux étudiés (Strasbourg, Nantes) sont au-dessus de la moyenne des autres réseaux de cette catégorie. Cependant, on ne peut pas associer aux mesures de gratuité cet usage élevé des réseaux.

⁶ Ces données datant d'avant la LOM, le nombre de réseaux pour chaque catégorie a donc vocation à évoluer.

⁷ Le seul réseau de cette catégorie qui proposera un réseau gratuit sera le réseau montpellierain (à partir de 2024).

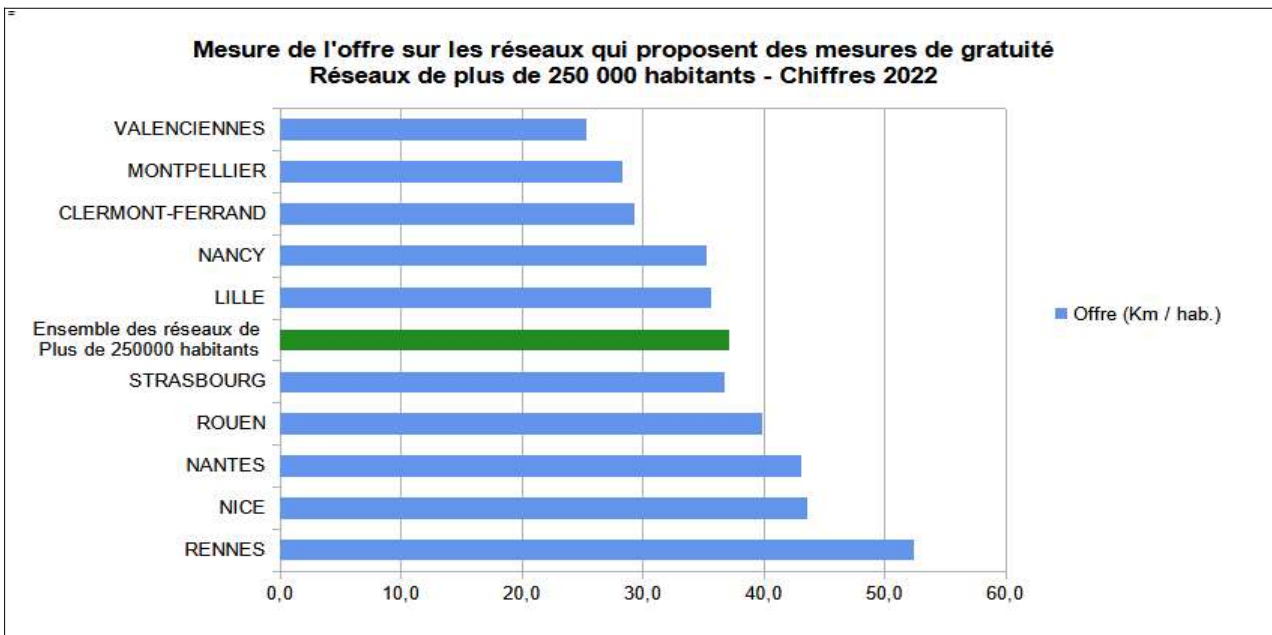


Figure 1: Mesure de l'offre sur les réseaux de plus de 250 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle, il n'y a pas de réseaux totalement gratuits en 2022 (Montpellier est passée à la gratuité totale en 2023). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de plus de 250 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022

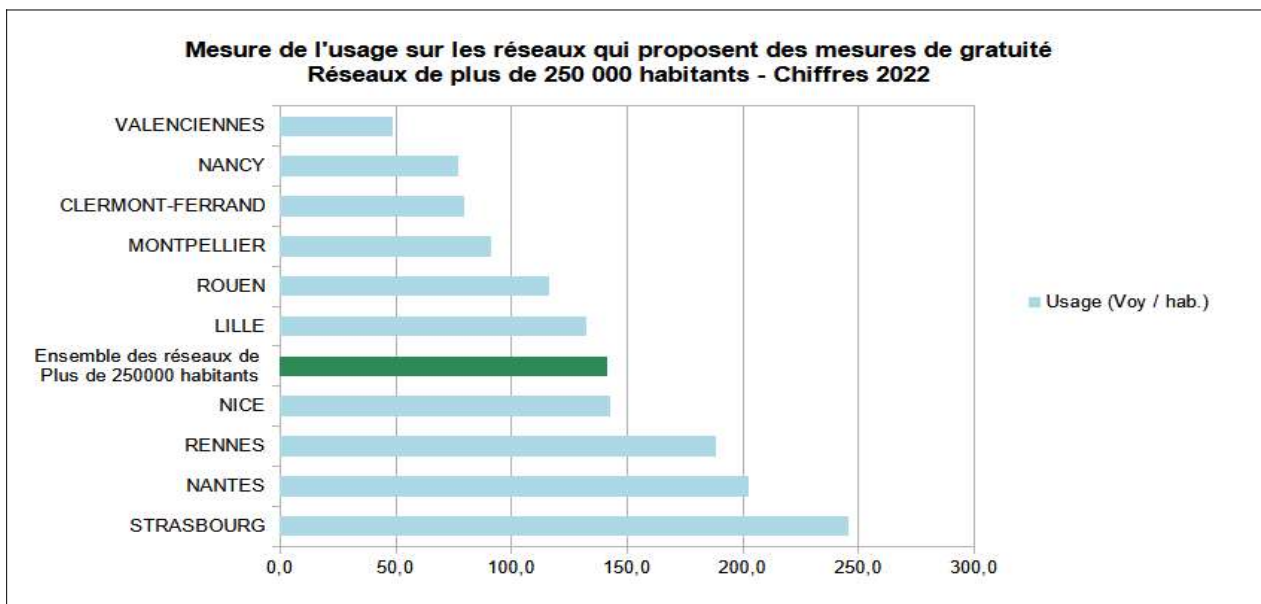


Figure 2: Mesure de l'usage sur les réseaux de plus de 250 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu il n'y a pas de réseaux totalement gratuits en 2022 (Montpellier est passée à la gratuité totale en 2023). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de plus de 250 000 habitants. - Source : Enquête TCU 20122

2.2 Dans les petits réseaux

Sur les 55 réseaux de moins de 50 000 habitants, 8 présentent des mesures de gratuité, et uniquement des mesures de gratuité totale.

- On remarque que l'**offre** sur ces réseaux est plutôt dans la moyenne des autres réseaux, non gratuits, de même taille.
- L'**usage** est globalement moins important avec 5 réseaux où le nombre de voyages effectués par habitants est plus important que la moyenne (sur les 8 réseaux étudiés).

Ceci étant, il est difficile d'attribuer cette observation à la seule mesure de gratuité. Ainsi, même si ces petits réseaux sont plus tournés vers la gratuité totale que partielle, il n'y a pas de réseau « type » du point de vue de l'offre et de l'usage. Ces deux paramètres ne semblent donc pas être déterminants pour la mise en place de la gratuité.

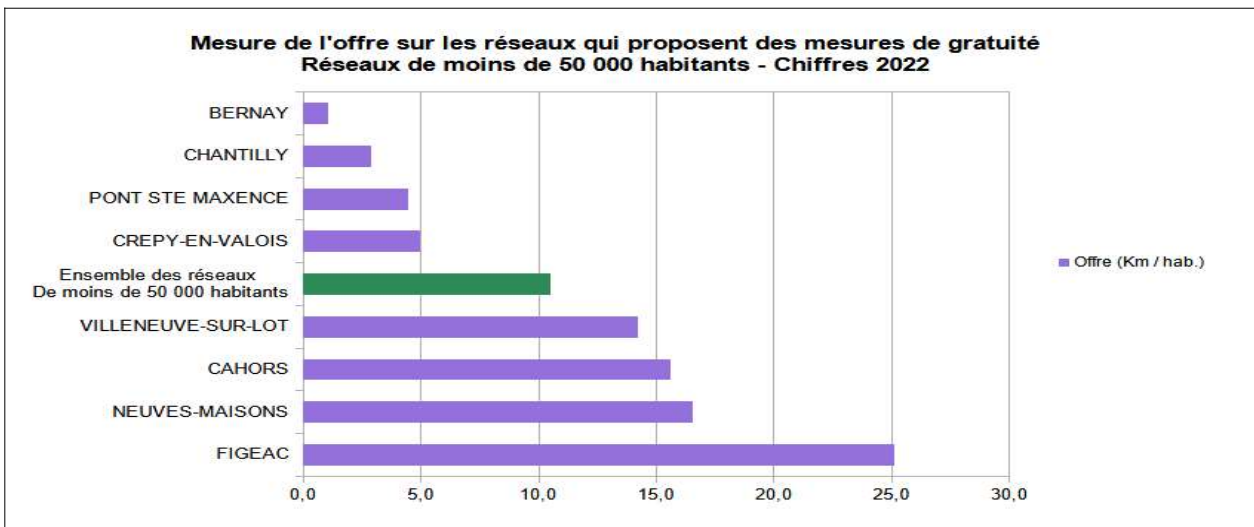


Figure 3: Mesure de l'offre sur les réseaux de moins de 50 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet (pas de réseaux de ce type pour cette catégorie). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de moins de 50 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022

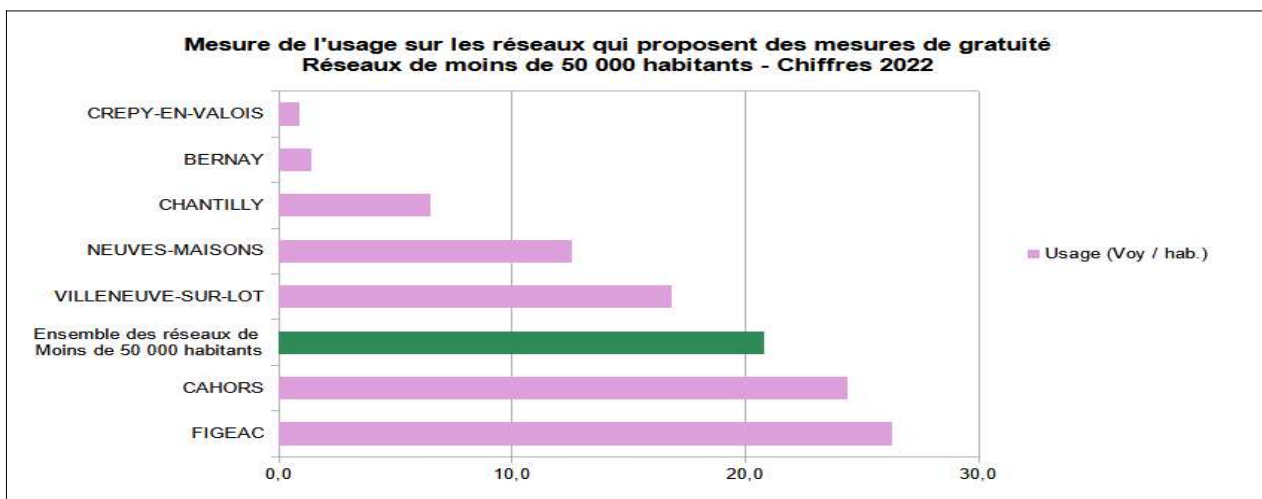


Figure 4: Mesure de l'usage sur les réseaux de moins de 50 000 habitants - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet (pas de réseaux de ce type pour cette catégorie). La barre verte représente la moyenne sur l'ensemble des réseaux de moins de 50 000 habitants. - Source : Enquête TCU 2022

2.3 Les réseaux intermédiaires moins enclins à développer ces politiques tarifaires

Pour les autres réseaux (entre 50 000 et 250 000 habitants), les politiques de gratuité restent moins développées (11 réseaux concernés sur les 139 réseaux de cette taille) et leurs caractéristiques d'offre/usage sont plus diverses. Le réseau de Dunkerque, en pointe sur les sujets de gratuité, est plutôt au-dessus de la moyenne des autres réseaux avec une offre et un usage plus importants que les autres réseaux de sa catégorie, tout comme Châteauroux et Compiègne, où la mise en place des mesures de gratuité est plus ancienne (avant 2010).

On constate également la mise en place majoritaire de politique de gratuité totale sur ces réseaux intermédiaires (seuls 4 réseaux sont partiellement gratuits).

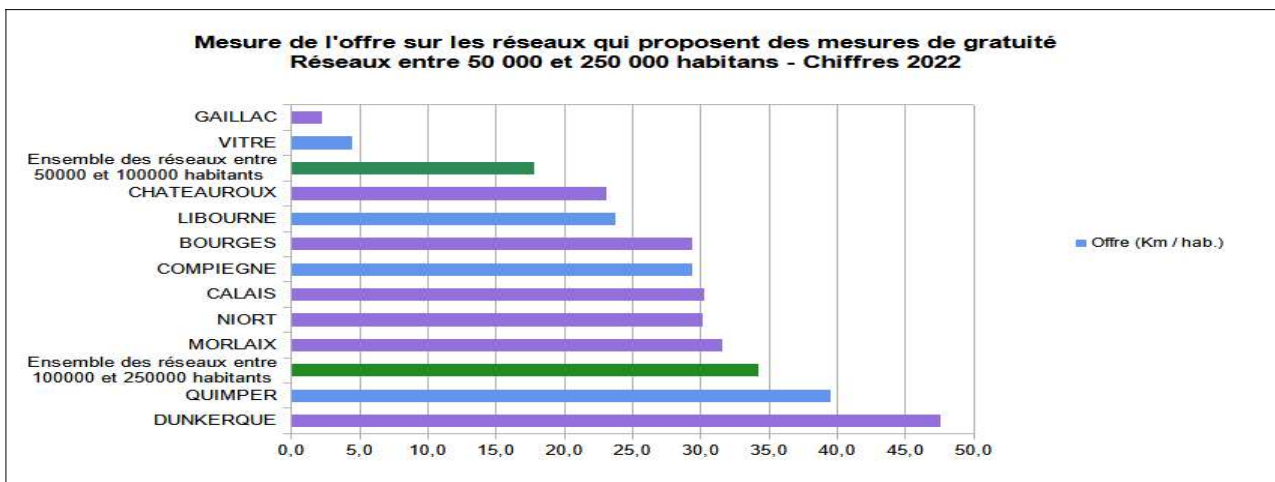


Figure 5: Mesure de l'offre sur les réseaux entre 50 000 et 250 000 habitants et qui proposent des mesures de gratuité - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet. Les barres verte représente les moyennes sur l'ensemble des réseaux de cette catégorie. - Source : Enquête TCU 2022

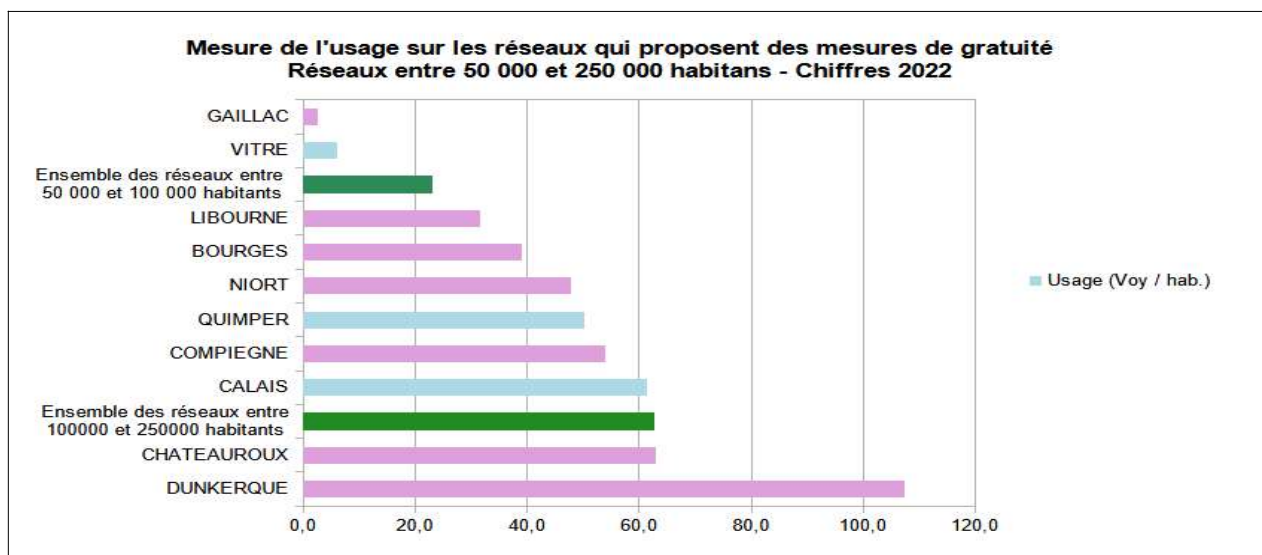


Figure 6: Mesure de l'usage sur les réseaux entre 50 000 et 250 000 habitants et qui proposent des mesures de gratuité - Les réseaux où existent des mesures de gratuité partielle sont en bleu et les réseaux totalement gratuits sont en violet. Les barres verte représente les moyennes sur l'ensemble des réseaux de cette catégorie. - Source : Enquête TCU 2022

2.4 Conclusion

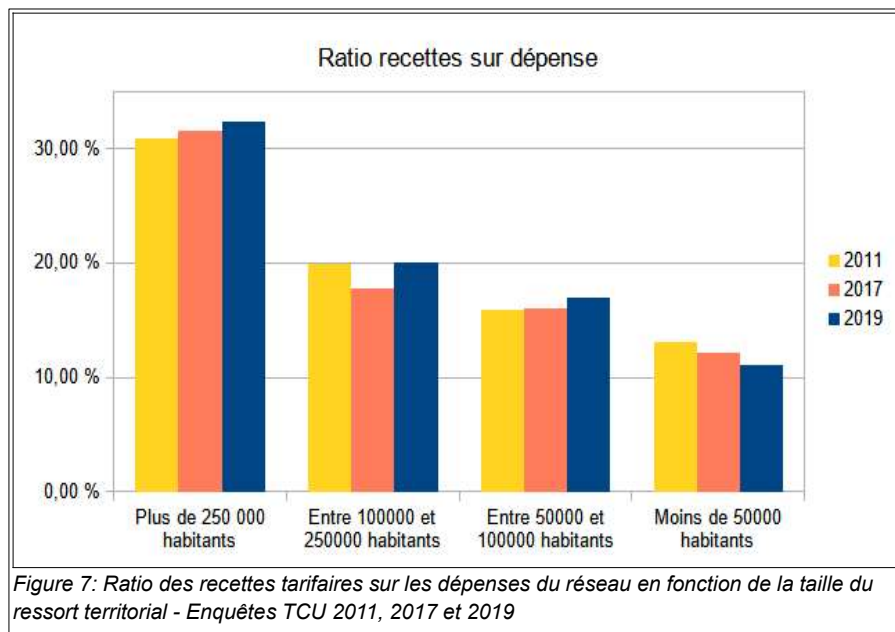
L'analyse proposée montre une gradation des mesures de gratuité : **les politiques de gratuité totale sont plutôt mises en place par des petits réseaux de moins de 50 000 habitants alors que sur les réseaux de plus de 250 000 habitants, on peut remarquer l'absence de politique de gratuité totale, exception faite de Montpellier.** Entre ces deux bornes, il existe une très grande diversité de politiques de gratuité, tout de même orientée vers des réseaux qui font de plus en plus le choix du "totalement gratuit".

Cette analyse montre également que **l'offre et l'usage sur les réseaux où des politiques de gratuité sont présentes n'apparaît ni plus faible, ni plus élevé que sur les réseaux qui ne présentent pas ce type de tarification.** On peut donc avancer l'hypothèse qu'il n'y a pas de corrélation apparente et évidente entre les politiques de gratuités totale ou partielle, et le niveau d'offre et d'usage de ces réseaux. De plus, en première approche, il n'y a pas de typologie-type évidente qui se démarque. Pour approfondir cette première analyse, il faudrait disposer de données plus complètes et précise à l'échelle de chaque réseau, pour évaluer les évolutions avant-après de la mise en œuvre d'une politique de gratuité.

3 GRATUITÉ ET SOUTENABILITÉ ÉCONOMIQUE

En préambule, il faut souligner que ce sujet fait l'objet de larges débats, dont il s'agit ici de donner quelques éléments d'éclairage et d'analyse. Il est évident que les **enjeux financiers ne sont pas les mêmes selon la taille du ressort territorial** desservi par le réseau.

Dans les grands réseaux (> 250 000 hab) les recettes tarifaires participent souvent de façon non négligeable à l'équilibre global du réseau (environ 30 % en moyenne dans les réseaux métropolitains, cf graphique ci-dessous) et leur contribution tend à s'accroître au cours des 10 dernières années. Ainsi, appliquer une politique de gratuité sur un réseau métropolitain aura un impact potentiellement très important que sur de petits réseaux.



Dans les petits réseaux (moins de 50 000 habitants), les recettes tarifaires sont généralement faibles (de l'ordre de 10% en moyenne). La mise en place de la gratuité a donc un impact moins important sur les financements et nécessite peu ou pas d'autres sources de financement alternative (les économies réalisables sur la billetterie et le contrôle pouvant compenser plus ou moins les pertes de recettes tarifaire).

Dans les réseaux intermédiaires (entre 50 000 et 250 000 hab), les recettes tarifaires contribuent à hauteur de 20 à 30 % au financement des dépenses de fonctionnement. La mise en place de la gratuité sur ces réseaux se heurte donc à l'enjeu de compenser les recettes tarifaires par d'autres sources de financement (augmentation du Versement Mobilité lorsque c'est possible ou contributions accrues des collectivités).

Sur les réseaux où une politique de gratuité totale est mise en œuvre, les données de l'enquête TCU sur leur structure budgétaire ne sont données que pour 7 réseaux (cf Figure 9). Ces données montrent que la majorité des réseaux qui ont mis en place la gratuité totale sont plutôt des réseaux où le versement mobilité était une ressource budgétaire importante avant la mise en place de cette politique. Par ailleurs, lorsque les réseaux sont peu ou pas alimentés par le versement mobilité (comme à Aubagne ou Châteaudun), ce sont les contributions publiques qui sont élevées.

Une caractéristique semble néanmoins récurrente sur les réseaux étudiés : **il s'agit de réseaux où les recettes tarifaires contribuaient peu à alimenter le budget** avant le passage à la gratuité. Sur ces réseaux, l'apport des recettes tarifaires au budget global était assez limité et le passage à la gratuité s'est donc fait sans pertes importantes de ressources budgétaires. **Cependant, cette assertion se base sur les chiffres disponibles sur 7 réseaux, ce qui reste un échantillon trop faible pour en tirer une généralité.**

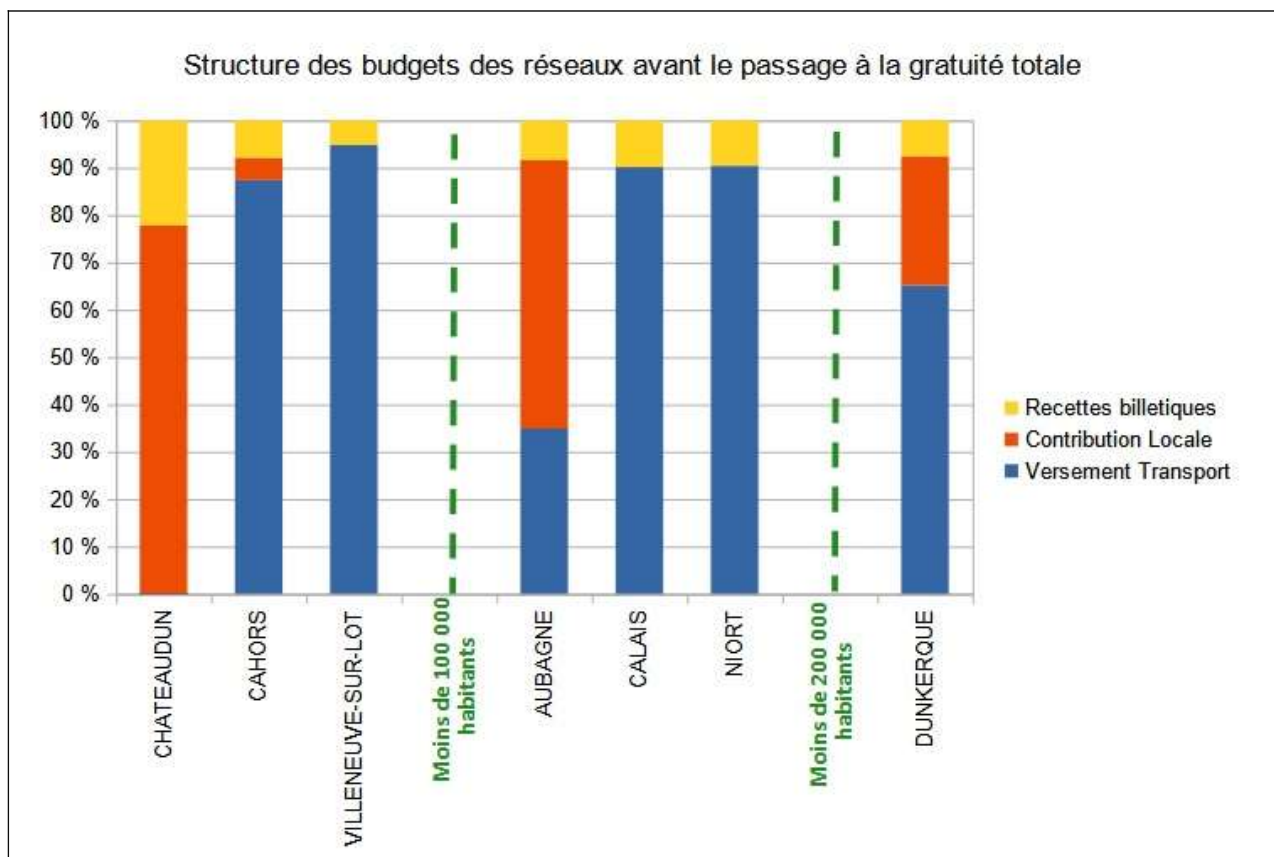


Figure 8: Figure 9: Structure budgétaire des réseaux avant leur passage à la gratuité totale - Enquête TCU 2005, 2011 et 2017

De plus, les réseaux ayant mis en place la gratuité totale ont tendance à ne pas recourir à d'autres taxations pour compenser le faible manque à gagner, la gratuité totale pouvant par ailleurs engendrer des économies (sur le système billettique ou sur les services administratifs anciennement destinés à la gestion de la tarification ou au contrôle de la fraude).

Concernant les réseaux qui ont mis en place des mesures de gratuité partielle, la structure budgétaire est beaucoup plus hétérogène. Les mesures de gratuité partielles sont par ailleurs diverses et difficilement comparables entre elles. Sur ces réseaux, les recettes billettiques sont en moyenne d'environ 20 % du budget total et sont donc plus importantes que pour les réseaux précédents, ce qui peut expliquer le fait que des politiques de gratuité totale y soient moins répandues.

4 LA GRATUITÉ DES TRANSPORTS INTERVIENT DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE PLUS GLOBALE ET RESTE DIFFICILE À MESURER

A ce jour, très peu d'éléments nous permettent d'évaluer de façon quantitative les effets des mesures de gratuité sur l'usage des transports, le report modal ou les gains en émissions de CO₂. En effet, les politiques de gratuité ne sont jamais mises en place seules. **Les retours d'expérience montrent que l'instauration de la gratuité des transports s'accompagne systématiquement de la mise en place d'autres actions :**

- **sur l'offre de service des transports collectifs, visant à l'améliorer** : renfort de fréquence, voire restructuration complète du réseau.
- ou en dehors du réseau de transport : amélioration des réseaux cyclables, modifications de plans de stationnement pour restreindre l'usage de la voiture en ville, mise en place de plans de dynamisation des centres-villes pour restructurer les voies de circulation, etc.

Toutes ces mesures modifient les pratiques de déplacement, en particulier l'usage des transports collectifs, et rendent donc souvent impossible l'évaluation du seul effet de la gratuité.



C'est d'ailleurs ce qu'on observe à Montpellier Métropole. En accompagnement de la mise en place de la prochaine gratuité des TC, cette collectivité restreint également l'usage de la voiture en centre-ville de Montpellier pour réduire le trafic de transit et favoriser un report modal sur les TC, facilité par la gratuité. Elle met également en place des actions en faveur des modes actifs ainsi qu'un développement du réseau de transport.

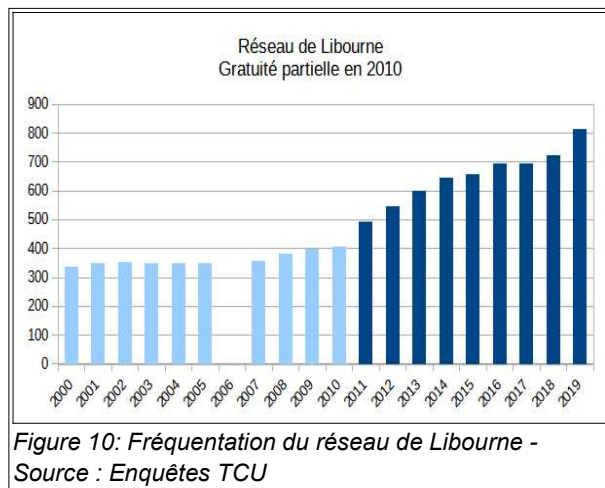
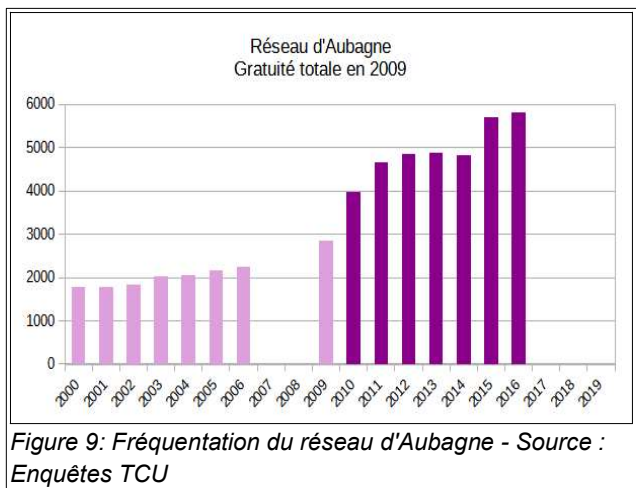
A Dunkerque, la gratuité est une mesure parmi un projet urbain plus large. D'autres mesures touchant à la circulation, au stationnement ou au développement du réseau urbain ont également été faites en même temps dans ce cadre, ce qui rend difficile la mesure de l'effet de la gratuité.

Sur les questions sociales, on peut avancer l'hypothèse que la gratuité totale facilite l'accès pour tous aux réseaux de transport, car aucune (ou très peu de) démarche n'est à faire, cela est donc beaucoup plus simple pour les usagers « précaires » que d'entamer des démarches administratives pour bénéficier d'un tarif spécifique (notamment en comparaison avec les mécanismes de tarification solidaire, parfois perçus comme compliqués ou dissuasifs pour certains publics). Toute-

fois, aucune étude spécifique n'a encore pu étudier ce phénomène plus finement et de façon quantitative.

On observe en revanche une augmentation systématique de la fréquentation des réseaux où la gratuité est mise en place (+23 % à Niort, +65 % à Dunkerque, +36 % à Dinan, +24 % à Montpellier). En revanche, l'évolution des pratiques de mobilité, notamment pour les nouveaux usagers, est mal connue. Beaucoup de questionnements se posent : comment les nouveaux usagers des transports en commun se déplaçaient-ils avant ? Utilisaient-ils une voiture ? Faisaient-ils le trajet en vélo ou à pied ? Les nouveaux trajets réalisés en transports en commun sont-ils de très courte distance et réalisables facilement à pied ? Les nouveaux usagers refusaient-ils de voyager en transport en commun avant du fait du coût ? Quelle est la proportion des nouveaux usagers par rapport à ceux qui ont augmenté leur usage des transports ? Y a-t-il une part de nouveaux déplacements induits par la gratuité ? Des investigations spécifiques seraient nécessaires afin d'y répondre précisément.

Pour la majorité de ces réseaux, les données de fréquentation sont absentes ou peu renseignées au sein de la base de donnée nationale TCU et il est donc difficile de produire des chiffres fiables et représentatifs à l'échelle nationale. Ceci étant, les quelques réseaux où les données sont disponibles dans la base nationale (comme à Aubagne, Libourne, ou Neuves-Maison) montrent en réalité une rupture voire une accélération de la dynamique déjà existante d'une fréquentation à la hausse. Cela sera à conforter dans le futur avec les données des réseaux passés plus récemment à la gratuité.



Enfin, les réseaux de transports sont multiples et divers et il est difficile d'évaluer une mesure sur un territoire pour en déterminer les tendances sur un autre territoire, où les dynamiques ne sont pas similaires. Les évaluations et les analyses doivent donc être menées localement pour tenir compte des spécificités des territoires, basées sur le suivi d'indicateurs avant/après la mise en place de la gratuité et définis en fonction des objectifs assignés à la gratuité. Hormis des éléments d'analyse présent sur le site de l'Observatoire des villes du transport gratuit⁸ ainsi que l'étude menée par l'Ademe sur le réseau de Dunkerque⁹, force est de constater que les évaluations sur cette thématique restent à ce jour peu documentées, ce qui entraîne une réelle difficulté pour qualifier à l'échelle nationale l'impact des mesures de gratuité sur les comportements des usagers, leurs routines de mobilité pour mieux anticiper les usages de ces réseaux.

⁸ <http://www.obs-transport-gratuit.fr/>

⁹ Huré Maxime, Vaslin Julie, 2021, *Changer les pratiques dans les services urbains de transports en commun. Étude de la conversion à la gratuité des acteurs et organisations publics et privés à Dunkerque*. Cet ouvrage est disponible en ligne <https://librairie.ademe.fr/>

5 LA GRATUITÉ : UN CHOIX POLITIQUE

La gratuité des transports s'inscrit et est souvent justifiée dans le cadre d'une politique sociale et environnementale plus globale, et non pas seulement d'une politique de transport. Dans une étude de recherche basée sur 14 réseaux, le Cerema a étudié les motifs politiques conduisant au choix de la mise en place de la gratuité¹⁰. Il a ainsi montré que **la mise en place de mesures de gratuité n'est pas forcément dictée par une logique liée au seul développement du réseau de transport mais relève souvent d'une diversité d'objectifs assignés selon les enjeux territoriaux locaux et le portage politique**. Les préoccupations sociales et environnementales figurent comme des arguments de choix de cette mesure au même titre que la mobilité.

Ainsi, les mesures de gratuité portent par exemple souvent des enjeux d'amélioration de l'attractivité du territoire et de développement économique. Les politiques de gratuités amenant, selon l'appréciation de certains élus, à une augmentation de la fréquentation des commerces desservis par les transports urbains gratuits. Ceci peut expliquer par exemple la mise en place d'une gratuité le week end uniquement.

Ils lui attribuent aussi un enjeu social en ce sens où ils considèrent qu'elle contribuera à l'amélioration du pouvoir d'achat pour les usagers.

En dans le champ des mobilités, la gratuité vise bien au-delà du seul champ des transports en commun. Les élus lui donnent également souvent un rôle plus global dans les changements de comportements de mobilité, pour favoriser le report modal et lutter contre l'auto-solisme

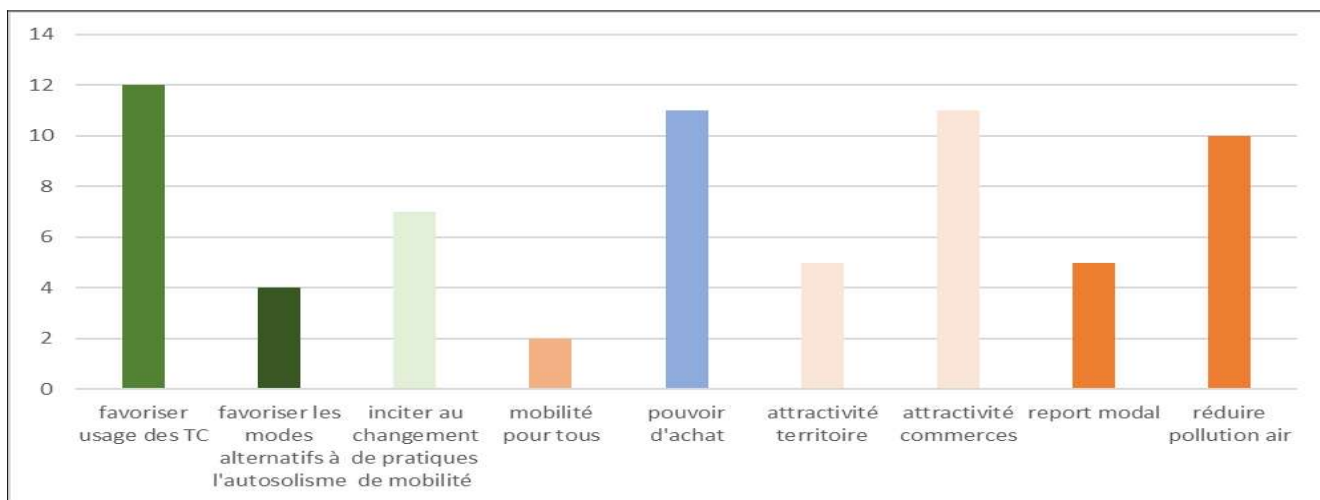


Figure 11: Analyse détaillée des objectifs de la mesure de gratuité sur 14 réseaux étudiés – Source : La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au cœur de la stratégie électorale des dernières municipales ? S. Hasiak. UMR MATRIS Cerema

Enfin, à ces enjeux transport, économiques et social, les mesures de gratuité s'inscrivent également dans un objectif global de contribution à la préservation de l'environnement en misant sur un report modal possible des automobilistes vers les transports en commun et donc **une réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants dans l'air**.

Les politiques de gratuité ne sont donc pas restreinte à la seule question du transport mais font partie d'une stratégie politique de développement territorial plus large.

¹⁰ Sophie Hasiak. La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au cœur de la stratégie électorale des dernières municipales ?. *RTS. Recherche, transports, sécurité*, 2022, 2022, 22p. [10.25578/RTS_ISSN1951-6614_2022-05](https://doi.org/10.25578/RTS_ISSN1951-6614_2022-05), [hal-03591222](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03591222)

CONCLUSION

On ne devrait plus utiliser le terme gratuité au singulier tant les modèles mis en place en France sont pluriels. Les gratuités peuvent être totales ou partielles, selon les stratégies locales mise en place et sont souvent mises en œuvre en accompagnement d'autres politiques sociales et environnementales.

Les impacts de ces politiques tarifaires, que ce soit sur les fréquentations ou sur les enjeux socio-et environnementaux, sont à ce jour assez peu évalués à l'échelle nationale. Toutefois, **il reste pourtant essentiel pour l'intérêt général, de pouvoir mieux connaître les effets de telles politiques, pour que les collectivités puissent ajuster au fil du temps leurs politiques tarifaires. Chaque mesure de gratuité devrait s'accompagner d'une méthodologie d'évaluation, définie en amont, basée sur le suivi dans le temps d'indicateurs pertinents au regard des objectifs poursuivis par les autorités organisatrices.**

Nos premières analyses soulignent qu'**il n'existe pas une seule typologie de réseau de transport qui soit propice ou qui interdise le développement de mesures de gratuité.** On peut toutefois avancer que l'atteinte d'un meilleur équilibre budgétaire des transports publics est aujourd'hui une préoccupation importante pour les AOM, pour pouvoir gérer leur réseau, et surtout, le développer à la hauteur des enjeux d'avenir et des besoins de tous les publics.

De manière générale, la mise en place de mesures de gratuité engendre moins d'impact financier sur les petits réseaux, dont les recettes tarifaires sont généralement moins significatives dans l'équilibre budgétaire que pour les grands réseaux. Mais de nombreux réseaux de grande taille développent également des mesures de gratuité dites "partielles", qui sont susceptibles de revaloriser l'attractivité du réseau et donc, de créer de nouvelles recettes billétiques.

En somme, les mesures de gratuité sont diverses et n'ont donc pas forcément un effet négatif sur le financement du réseau, l'important étant surtout **d'étudier préalablement à la mise en place de ces mesures, les différents scénarios possibles d'évolution tarifaire (gratuité partielle ou totale, tarifications sociales ou solidaires) et leurs effets potentiels**, tant sur la fréquentation, que sur l'équilibre financier du réseau.

Par ailleurs, comme le montrent les études, l'enjeu budgétaire n'est pas le seul à prendre en compte. Justifiées souvent par des objectifs locaux variés, **les mesures de gratuité constituent avant tout un acte de politique local.**

Avec l'essor de ces mesures, qui sont de plus en plus présentes sur les réseaux français et de façon plus récente sur les réseaux métropolitains, le Cerema continuera d'observer les évolutions et les dynamiques futures pour continuer à documenter de façon objective les enjeux associés à ces politiques tarifaires.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Cerema

CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN