

La gratuité dans les transports publics urbains :
une fausse bonne idée

janvier 2011

Depuis la loi sur l'organisation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dite « LOTI », le transport public est une compétence décentralisée, confiée aux collectivités territoriales.

Dans le transport public urbain, c'est la commune ou une structure intercommunale (communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes, syndicat à vocation unique, syndicat mixte...) qui est Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU).

C'est l'AOTU qui est l'autorité compétente sur le périmètre de transports publics (PTU) en matière de définition et d'organisation du service de transport, réalisé en interne ou confié à un délégataire, et en matière de tarification. Elle a ainsi toute liberté pour définir le prix du transport public urbain, tant sur les niveaux des prix des titres que sur la structure de la gamme tarifaire ainsi que sur la tarification sociale destinée aux plus démunis.

La gratuité totale du réseau de transport urbain : un épiphénomène

La gratuité reste très marginale en France. Elle a été mise en place dans 22 réseaux (dont 4 adhérents à l'UTP) sur 290 réseaux, soit un taux de 7% en nombre de réseaux et de 3% en termes de population.

Il convient de rappeler que d'autres communes, membres d'un PTU à tarification payante, ont mis en place une gratuité du transport sur leur seul territoire communal, comme à Blagnac, Colomiers ou Muret, communes en périphérie de Toulouse, dont le service de transport (géré par une régie municipale) est gratuit depuis les années 70.

La gratuité s'observe essentiellement dans des réseaux de petite taille, avec une AOTU communale. Ainsi, ce choix est totalement politique et souvent liée à une promesse électorale lancée pendant la campagne des municipales (14 des 22 réseaux sont gérés par une AOTU communale). L'objectif affiché est d'augmenter le nombre de voyageurs dans les transports publics et annuler les coûts engendrés par la billetterie (personnel de vente et de contrôle) au regard de la faiblesse des recettes tarifaires, souvent inférieures à 10%.

À titre d'exemple, en 2009, Libourne présentait une faible fréquentation : 17 voyages/an/habitant contre 41 voyages/an/habitant en moyenne pour la catégorie de réseaux de moins de 100 000 habitants et son taux de couverture était de 18,9% (25,5% en moyenne de classe).

(Source : UTP, « Les Chiffres clés du transport public urbain 2009. Edition 2010 », décembre 2010).

Réseaux gratuits (Adhérents UTP)	Type d'AOT / PTU	Nombre d'hab.	Généralisation de la gratuité	Taux de Versement Transport
Aubagne	Communauté d'agglomération (12 communes) & Syndicat Mixte SRU	103 000	Mai 2009	1,80% depuis 2010
Bar-le-Duc	SIVU (3 communes)	19 000	Septembre 2008 (pour les seuls habitants du PTU titulaires d'une carte de transport)	0,55% depuis 2002
Castres	Communauté d'agglomération (16 communes)	83 000	Octobre 2008	0,60% depuis 2005
Chantilly	Commune	11 000	1992	Pas de VT
Châteaudun	Commune	15 000	Avril 2009	0,55% depuis 2008
Châteauroux	Syndicat Mixte (avec une communauté d'agglomération de 11 communes)	77 000	Décembre 2001	0,60% depuis 2007
Cluses	Commune	18 000	Janvier 2008	Pas de VT
Compiègne	Communauté d'agglomération (15 communes)	74 000	1975 (quand l'AOTU était la commune)	0,60% depuis 2009
Crépy-en-Valois	Commune	14 000	2011	0,55% depuis 2011
Figeac	Commune	11 000	Septembre 2003	0,43% depuis 2003
Gap	Commune	40 000	Novembre 2005	0,55% depuis 2004
Issoudun	Communauté de communes (12 communes)	23 000	Juillet 2002	Pas de VT
Libourne	Commune	24 000	Janvier 2010 (pour les seuls habitants du PTU)	0,55% depuis 2002
Manosque	Commune	23 000	Janvier 2010	0,50% depuis 2012
Mayenne	Commune	15 000	Janvier 2002	Pas de VT
Neuves-Maison	Communauté de communes (12 communes)	23 000	Septembre 2007	0,60% depuis 2006
Noyon	Commune	14 000	2008 (création réseau)	0,50% en 2009
Pont-Sainte-Maxence	Commune	12 000	2006 (création réseau)	0,55% depuis 2009
Saint-Brévin-Les-Pins	Commune	13 000	2008 (création réseau)	0,55% depuis 2007
Senlis	Commune	17 000	2000	Pas de VT
Valmorel	Commune	700	2008 (création réseau)	Pas de VT
Vitré	Communauté d'agglomération (37 communes)	62 000 (TU sur Vitré)	2001	Pas de VT (quand AOTU commune, maintenue sur le service communal)

La gratuité « pour tous » ne répond pas aux objectifs de développement d'un réseau de transport

• La fréquentation dopée : une illusion d'optique

À l'issue de la généralisation de la gratuité, il est incontestable que la fréquentation du réseau augmente.

À Châteauroux, la fréquentation a augmenté de 85% l'année du passage à la gratuité : 37 voyages/an/habitant en 2002 contre 20 voyages/an/habitant en 2001. Le taux de couverture a fortement chuté, passant de 17% à 1%, avec des dépenses d'exploitation en hausse de 27%. En 2010, neuf ans après la généralisation de la gratuité, le réseau affichait une fréquentation de 57 voyages/an/habitant. Son taux de couverture est de 0,2%. Bilan : une fréquentation multipliée par 1,8 et des dépenses en hausse de + 57%.

(Source : UTP, « Les Chiffres clés du transport public urbain 2010. Edition 2011 », décembre 2011).

À Aubagne, le trafic a augmenté de plus de 70% au cours des six premiers mois suivant la mise en place de la gratuité et doublé entre 2008 et 2010. Avant la gratuité, Aubagne affichait une fréquentation très faible : 18 voyages/an/habitant contre 77 voyages/an/habitant en moyenne pour la catégorie de réseaux compris entre 100 et 250 000 habitants ; fin 2010, ce chiffre s'établit à 38 voyages/an/habitant.

(Source : AOTU d'Aubagne, présentation lors du Séminaire du CERTU du 13 décembre 2011).

Cette relance du trafic doit être analysée, notamment au regard des enjeux de report modal des modes motorisés (voitures particulières, deux-roues) aux modes publics. Ainsi, il est constaté que la hausse de la fréquentation du réseau, désormais gratuit, est le fait :

- d'anciens usagers qui utilisent encore plus les transports publics,
- d'anciens marcheurs, souvent des scolaires ou des personnes âgées, qui pratiquent le bus pour de courts trajets.

De ce fait, l'importance du report modal de la voiture particulière, notamment pour les trajets domicile-travail, resterait faible. Le recours accru aux transports publics pour des trajets de courte distance où la marche devrait être privilégiée pose également des questions de santé publique.

• La gratuité : un système onéreux

Pour rappel, dans le transport public urbain, le coût est supporté :

- à 1/3 par le voyageur,
- à 1/3 par l'employeur via le versement transport (VT) qui est un impôt créé en 1971 assis sur la masse salariale des employeurs de plus de 9 salariés d'un PTU (entreprises publiques et privés),
- à 1/3 par les impôts locaux.

Si le transport est gratuit pour l'utilisateur, il est nécessaire de trouver d'autres ressources pour combler le déficit d'exploitation. Dans la majorité des cas, l'AOTU décide d'augmenter son taux de VT, si le taux plafond n'est pas en vigueur dans le PTU. Sinon, elle procède à une hausse des contributions des communes membres du PTU, c'est-à-dire une augmentation des impôts locaux. En clair, sont plus fortement taxés les entreprises et les habitants, utilisateurs du service de transport ou non...

A Châteauroux, le VT sert à financer 90% du réseau.

A Aubagne, la gratuité a été intégralement financée par les recettes supplémentaires du VT suite au changement de taux de 0,60% à 1,05% du fait du passage aux 100 000 habitants au 1er janvier 2009. Depuis, le taux de VT a été porté à 1,80% du fait du projet de TCSP (transports collectifs en site propre).

La LOTI précise que les collectivités doivent être garantes de l'utilisation des deniers publics. Il est donc du ressort de l'AOTU d'arbitrer entre « plus de participation des contribuables locaux » ou « une contribution des bénéficiaires du service de transport ».

• **La gratuité : un système qui n'assure pas la pérennité de l'offre**
Victimes de leur succès, les réseaux gratuits sont très vite confrontés à un impératif d'accroître leurs services et donc une obligation d'investir. Le développement d'une offre de transport se conçoit sur le long terme. Si la gratuité provoque une hausse de la fréquentation, l'AOTU devra anticiper les besoins en matériel roulant, en personnel supplémentaire... La gratuité ne permet pas d'absorber efficacement le rebond de fréquentation qu'elle suscite : la gratuité peut donc à terme menacer la qualité du service rendu aux voyageurs.

• **La gratuité : un système qui ne favorise pas l'intermodalité**
Le principe d'une gratuité « pour tous » sur un réseau urbain pose un vrai casse-tête dès qu'il s'agit de faire face à l'extension du PTU (qui va désormais payer la gratuité ?) ou de travailler en coopération tarifaire avec d'autres AOT comme le département ou la région (comment concevoir des tarifs intermodaux avec un réseau urbain gratuit ?). La gratuité rend plus difficile la concertation avec les autres communes ou les autorités organisatrices départementales et régionales.

A Vitré, la gratuité avait été pratiquée par l'AOTU communale. La création d'une communauté d'agglomération réunissant 37 communes a conduit à la mise en place de transports destinés aux scolaires payants, tout comme le service de transport à la demande vers les communes périphériques. Les transports publics restent gratuits sur la commune de Vitré.

La gratuité dévalorise le service public de transport

Tous les économistes sont unanimes sur ce point : ce qui est gratuit n'a pas de valeur...

Un des risques de la généralisation de la gratuité d'un réseau est le peu de considération des usagers (ils ne sont plus des clients) pour le réseau de transport.

Il a été constaté des dégradations des services du fait d'un moindre respect du réseau, du peu de considération vis-à-vis des chauffeurs et des véhicules. Les actes de malveillance ont augmenté, la relation entre le personnel du réseau et les utilisateurs s'est dégradée. De nouveaux types d'incivilités sont apparues, comme l'exigence de s'arrêter en tout point et non plus aux seuls arrêts du réseau ou de monter à tous les feux rouges.

Cette dégradation est fortement perceptible chez les anciens utilisateurs qui ne « retrouvent » plus leur réseau, qui regrettent le peu de places assises dans les véhicules souvent saturés...

La gratuité ne favorise pas la prise de conscience du coût de la mobilité

Autre aspect négatif de la gratuité généralisée ou pratiquée « pour tous » dans certains services de transport spécifiques comme des navettes de centres-villes ou du transport à la demande, elle donne « l'impression que le transport ne coûte rien » (propos de Roland Ries, président du GART dans une interview à La Croix du 21 septembre 2010).

Dans sa position adoptée en octobre 2007, l'UTP souhaitait déjà que la dimension du coût soit mieux prise en compte : « l'UTP milite en faveur d'un meilleur affichage du coût de la mobilité, à comparer avec le prix effectivement payé par le voyageur et les contributions des collectivités locales. »

La gratuité doit être réservée à la satisfaction du droit au transport

Pour l'UTP, la gratuité doit être réservée à la tarification sociale. Il revient aux AOTU de mettre en œuvre cette tarification sociale à destination des voyageurs qui ont des difficultés financières : bénéficiaires du RSA (revenu de solidarité active), chômeurs, enfants boursiers... A elles de graduer les aides aux populations les plus précaires, de la forte réduction des titres de transport jusqu'à leur gratuité.

Selon l'Annuaire de la tarification UTP/GART de 2011, les voyages gratuits représentent 12,5% des voyages en 2010 (5,9% effectués par des scolaires, apprentis, étudiants, 1,8% des personnes âgées et 3,4% par des demandeurs d'emploi et précaires financiers). Ce taux varie très peu selon les classes des réseaux : respectivement 11,2 % dans les réseaux de plus de 250 000 habitants, 13,8 % dans ceux compris entre 100 et 250 000 habitants et 11,7% pour les réseaux de moins de 100 000 habitants.

Une quarantaine de réseaux n'ont pas de titres gratuits dans leur tarification sociale.

La gratuité n'est pas le garant du « succès » d'un réseau et doit être réservée à des catégories d'ayant-droits spécifiques.

Au regard des données statistiques issues des enquêtes annuelles sur les transports publics urbains, conduites par la DGITM, le CERTU, le GART et l'UTP, les résultats économiques des réseaux réalisant le droit au transport par une tarification sociale gratuite ne sont pas moins bons. Les fréquentations sont similaires, tout comme les taux de couverture R/D.

La position adoptée en octobre 2007 reste plus que jamais d'actualité. L'UTP considère que la gratuité des transports publics doit relever de la politique de tarification sociale des AOTU. Ainsi, la gratuité doit être considérée comme une aide sociale pour les populations les plus démunies. à ce titre, l'UTP s'interroge sur la pertinence de financer une politique sociale sur le budget transport des collectivités locales.

L'UTP

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public et les entreprises ferroviaires (fret et voyageurs) en France. Elle représente la profession et défend les intérêts collectifs de ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes.

L'UTP représente plus de 150 entreprises de transport urbain réparties sur le territoire français.

Certaines sont liées à des groupes de transport comme Car Postal, Keolis, Groupe RATP, SNCF Proximités, Vectalia France, Veolia Transdev. D'autres sont indépendantes et peuvent, à ce titre, adhérer à l'association AGIR.

Depuis 2006, l'UTP fédère les entreprises ferroviaires et les accompagne vers l'ouverture du marché du transport de voyageurs. Il s'agit notamment de Colas Rail, Euro Cargo Rail, Europorte, Eurostar International, Keolis, Groupe RATP, SNCF, Thello, Veolia Transdev, VFLI.

Contact : communication@utp.fr - 01 48 74 73 46.

UTP

Union
des Transports Publics
et ferroviaires

5-7, rue d'Aumale - 75009 Paris

Tél. : +33 (0)1 48 74 63 51

Fax : +33 (0)1 40 16 11 72

www.utp.fr



Conception graphique : Communication Arts Graphiques (C.A.G.)
Impression : Imprimé sur papier Créator Silk PEFC 100% - Imprimerie de Pithiviers - Édité en mai 2012.

