

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

Éléments de réflexion sur la gratuité et le financement des transports collectifs urbains

Fnaut, février 2025

Depuis quelques années, certaines collectivités ont opté pour la « gratuité », totale ou partielle, de leur réseau de transports collectifs (TC) urbains. En France, l'équilibre des financements des TC repose sur trois piliers : collectivités territoriales, entreprises, utilisateurs. Les réseaux qui ont choisi la gratuité totale se privent de l'un de ces trois piliers, mais souhaitent améliorer la mobilité de leur population et encourager le report modal. Début 2025, plus de 40 réseaux représentant 2 millions de personnes, dont 6 réseaux de plus de 100 000 habitants, sont en gratuité totale. D'autres réseaux prévoient de basculer en gratuité, et, au contraire, certains réseaux ayant choisi la gratuité ont fait marche arrière.

Le terme « gratuité » n'est cependant pas adapté, aucun service n'est réellement gratuit. Le transport a un coût pour la société dont les usagers et usagères doivent être conscients. Le coût global des transports collectifs (y compris les externalités) est pourtant bien inférieur à celui de la voiture individuelle. Au lieu de gratuité, il serait plus juste de parler de « mutualisation du coût du transport public », d'« accès libre » ou d'« abonnement collectif ». Cette mutualisation existe déjà en grande partie : les recettes de billetterie sont globalement de 7,4 milliards d'euros, avec un taux de couverture moyen des coûts par les recettes de 25.1 % [UTP 2023]. Cette moyenne cache des disparités : ce taux est en moyenne de 29% pour les collectivités de plus de 250 000 personnes et atteint 46% à Lyon. Il est généralement beaucoup plus faible dans les petits réseaux (moyenne de 15% pour les collectivités de moins de 100 000 habitants), qui ne sont pas alors impactés de la même manière par des projets de gratuité.

Les débats sur « la gratuité » sont vifs et nécessitent des éclairages. La Fnaut souhaite préciser certains points essentiels sur les motivations et objectifs de la gratuité, sur les risques que fait peser la gratuité sur les TC, et souhaite élargir le débat sur le financement et la relance de l'offre des transports collectifs.

1. Motivations et objectifs de la gratuité des transports collectifs

Les réseaux qui ont choisi la gratuité totale souhaitent redistribuer le pouvoir d'achat, mieux optimiser l'utilisation des TC existants, et surtout améliorer la mobilité pour toute la population et encourager le report modal dans une dynamique de transformation des habitudes de déplacement.

Depuis quelques années, les premiers réseaux en gratuité totale dans des villes de taille moyenne ont vu une augmentation significative de leur fréquentation, créant de nouvelles opportunités de mobilité. La vraie évolution souhaitable est la baisse du trafic motorisé. Il est cependant difficile d'évaluer le report modal et la contribution spécifique de la gratuité. Des études complémentaires à ce sujet sont indispensables.

La mutualisation des coûts peut être un choix de société pour qu'il y ait davantage d'investissements collectifs, plutôt qu'individuels, sur les TC. La gratuité influence ainsi la perception du transport collectif comme bien commun, accessible à toutes et tous et financé par la solidarité collective. La gratuité peut permettre des économies sur la billetterie et sur le contrôle, sauf lorsque le paiement est maintenu pour les personnes résidant en dehors du périmètre de l'autorité organisatrice.

La fraude, qui pèse sur le financement des réseaux non-gratuits, peut disparaître avec la gratuité. La perception des TC, de leur sécurité, et leur appropriation collective sont ainsi impactées par la gratuité. Là encore, des études complémentaires sont nécessaires pour mieux appréhender l'évolution de la représentation du TC, des incivilités et de la sécurité.

La gratuité totale n'est pas la seule option. La Fnaut prône ainsi depuis longtemps la mise en place de tarifications solidaires, voire de la gratuité pour ceux qui en ont besoin, alors que de nombreuses personnes ont, elles, les moyens de payer le transport. Des mesures de gratuité partielle, selon certains critères, peuvent ainsi cibler des populations et/ou des situations particulières. En particulier, une gratuité pour les enfants et les jeunes est susceptible de favoriser leur appropriation des TC et avoir un impact positif sur le long terme. Néanmoins, les personnes concernées doivent, la plupart du temps, effectuer des démarches pour se procurer un titre de transport gratuit. La gratuité totale permet ainsi de surmonter les phénomènes de non-recours aux droits de certaines de ces populations et facilite l'accès effectif à la mobilité pour l'ensemble de la population, améliorant la cohésion sociale.

De ce point de vue, la gratuité n'est ni une solution miracle, ni une catastrophe. C'est une décision politique, qui peut avoir un fort impact symbolique, simplifier la facilité d'usage, et qui ne peut être une bonne opportunité qu'avec d'autres mesures d'amélioration des réseaux.

2. Risques inhérents à la gratuité des transports collectifs

La gratuité peut compromettre l'équilibre des financements des réseaux de TC en les privant de ressources nécessaires. La gratuité demande un effort supplémentaire à la collectivité, donc finalement aux particuliers (impôts) ou aux entreprises (versement mobilité), ou bien nécessite des restrictions sur d'autres budgets. Les ressources des collectivités sont en baisse, en raison des demandes d'économies de la part de l'Etat. S'agissant du versement mobilité, son rendement est très variable selon les agglomérations et certaines personnes estiment que les limites sont atteintes, s'agissant d'une taxe parafiscale sur les salaires qui pèse sur les entreprises françaises, dans un environnement international compétitif. Le versement mobilité pèse également sur les budgets des administrations, des établissements publics et des associations.

La gratuité soulève des défis fiscaux et budgétaires, notamment sur les droits de déduction de la TVA. La Fnaut est ainsi dans l'attente des décisions des juridictions administratives dans ce domaine. La gratuité peut aussi avoir un effet négatif sur la volonté à financer d'autres partenaires.

Lorsque le paiement est maintenu pour les personnes résidant en dehors du périmètre de l'autorité organisatrice, les dépenses liées à la billettique et au contrôle demeurent nécessaires. La délivrance des titres de gratuité nécessite également des personnels et des applications numériques adaptées.

La gratuité, difficilement réversible, peut surtout mettre en danger l'augmentation de l'offre pourtant nécessaire et le développement de services nouveaux nécessités par l'extension des périmètres des autorités organisatrices. A terme, les investissements indispensables pour le renouvellement des flottes de bus ou la création de Transport en Commun en Site Propre (TCSP), peuvent être remis en cause.

Dans les grands réseaux, la gratuité peut occasionner des saturations fréquentes en heures de pointe sur les tronçons centraux. Enfin, quand l'offre n'est pas de qualité, les automobilistes considèrent que leur véhicule reste, en général, une solution plus souple que n'importe quel transport en commun, même gratuit. Il est donc difficile d'évaluer le report modal et la contribution spécifique de la gratuité.

La gratuité améliore la facilité d'usage, mais peut être inefficace, voire contre-productive, si un réseau n'a pas une offre de bonne qualité. L'opinion malheureusement répandue que « ce qui est gratuit n'a pas de valeur » peut enfin influencer les comportements des usagers et dévaloriser l'image des transports collectifs.

3. Élargir le débat au financement des transports collectifs et à la relance de l'offre

Le débat sur la gratuité des transports collectifs renvoie à la question du financement d'autres services publics (écoles, hôpitaux, eau, assainissement, collecte des déchets, réseaux routiers et autoroutiers avec ou sans péages), services qui présentent différents équilibres entre des choix de société, des règlements nationaux et la libre administration des collectivités territoriales. Ce débat ne peut se dérouler sans une réflexion globale sur le financement des transports collectifs par les autorités organisatrices. Cette réflexion, à laquelle participe la Fnaut, a été engagée par le ministère des transports.

À ce titre, la Fnaut soutient certaines propositions du Groupement des Autorités des Transports (GART), comme « Flécher une partie des recettes des concessions autoroutières vers la mobilité », « Affecter une partie des recettes provenant de la fiscalité environnementale à la mobilité » ou « Faire contribuer les livraisons de logistique urbaine ».

La Fnaut a surtout toujours souligné que le succès d'un réseau de TC dépend avant tout de la qualité et de la permanence de l'offre : rapidité, fréquences et amplitude, proximité et maillage, fiabilité, facilité d'usage. Le prix n'a qu'un rôle limité. Or, les niveaux d'offre dans les agglomérations françaises, notamment dans les villes moyennes et les zones périurbaines, sont sensiblement inférieurs à ceux que l'on trouve en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Suisse. La relance de l'offre demandée par la Fnaut a pour but de susciter un report modal de la part des automobilistes. Elle nécessite des moyens pour lesquels les trois contributeurs principaux peuvent à ce jour être sollicités : collectivités territoriales, entreprises, utilisateurs. A titre d'exemple, la Fnaut participe activement à la réflexion sur les services express régionaux métropolitains (SERM) qui nécessiteront des investissements et des dépenses accrues de fonctionnement.

L'efficacité du transport dépend avant tout du volume et de la qualité des investissements. L'expérience a montré que la fréquentation des nouveaux métros et tramways se révélait supérieure à la prévision, ce qui atteste que nos concitoyens sont prêts à changer de mode de transport si le niveau et la qualité de l'offre s'améliorent. La Fnaut sera toujours attentive à ces données d'offre sur le long terme dans chaque réseau, qu'il ait choisi ou non la gratuité.

Dans plusieurs collectivités territoriales, le débat sur la gratuité ressortira à l'occasion des prochaines élections municipales. Les associations de la Fnaut mettront en avant la nécessité d'augmenter le volume et la qualité de l'offre afin d'améliorer réellement la mobilité de la population et de faire évoluer les habitudes de déplacement.