

La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au coeur de la stratégie électorale des dernières municipales ?

Sophie Hasiak

▶ **To cite this version:**

Sophie Hasiak. La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au coeur de la stratégie électorale des dernières municipales ?. RTS. Recherche, transports, sécurité, 2022, 2022, 22p. 10.25578/RTS_ISSN1951-6614_2022-05 . hal-03591222

HAL Id: hal-03591222
https://hal.science/hal-03591222

Submitted on 1 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Recherche Transports Sécurité

ARTICLE ORIGINAL / *ORIGINAL ARTICLE*

OPEN ACCESS

La gratuité des transports sur les réseaux métropolitains : quelle place de la mesure au cœur de la stratégie électorale des dernières municipales ?

Promotion of free public transport in the metropolitan networks during the last electoral municipal campaign

Sophie Hasiak

© Univ Gustave Eiffel 2022

Résumé Les débats sur la gratuité des transports se sont intensifiés en France depuis quelques années. Après avoir concerné des réseaux de transports urbains de petite taille, ils s'invitent désormais au sein des réseaux plus importants, dont ceux irriguant les métropoles.
En France, toute période électorale est propice à nourrir ce type de débats passionnés.
L'article propose ainsi une analyse de la place accordée à la gratuité des transports par les candidats à la mairie des villes centres des métropoles lors des dernières élections municipales de juin 2020. Il souligne la place importante accordée à cette mesure portée par les candidats au titre des leviers tarifaires des transports envisageables. Ces candidats soutiennent différents modèles de gratuité partielle comme la mesure envisageable pour les territoires métropolitains, du moins dans un premier temps du mandat. À partir des positions exprimées par les candidats élus, cet article esquisse une prospective à court terme des réseaux métropolitains pouvant devenir gratuits et ouvre le débat sur l'extension de la gratuité des transports au-delà des réseaux urbains d'agglomération.

Mots clés gratuité des transports, débats, élections municipales, métropoles, France

Abstract There have been more and more debates on free public transport in France since several years. After having concerned small public transport networks, they now affect larger networks, including those irrigating metropolises. In France, any election campaign is conducive to this type of passionate debates.
This paper provides an analysis of the prominence of the free transport subject in the last municipal elections campaign (2020) in French metropolises. It underlines its important role as one of the different transport tariff levers. Partial free transport appears to be the most planned measure, at least initially during the first stage of the mandate, with various design of the notion of partial free of charge. Based on views expressed by the elected candidates, this paper sketches out a short-term perspective on the future of free metropolitan public transport networks and opens the debate on the extension of the free transport measure beyond urban conurbation networks.

Key words free public transport, debates, municipal elections, metropolises, France

1. Introduction

Depuis quelques années, la gratuité de transports fait parler d'elle sur l'ensemble de notre hexagone. Cette mesure proposée ou envisagée sur des réseaux de transports collectifs urbains au titre d'une politique de mobilités repose sur le principe que l'usager ne paie pas le service rendu [1]. Elle peut donc s'entendre comme un « libre accès » à l'offre de transport public pour tous les usagers ou pour une population ciblée, tous les jours ou certains jours de la semaine et sans coût à supporter par l'usager. Elle propose une simplification de l'usage du réseau pour l'individu [2], par l'absence de démarche à faire pour acquérir un ticket ou un abonnement.

Sophie Hasiak (✉)
Unité mixte de recherche MATRiS
(Cerema/CY Cergy Paris Université)
44ter rue Jean Bart - 59000 Lille
Courriel : Sophie.hasiak@cerema.fr

Mis en ligne le 28/02/2022
https://doi.org/10.25578/RTS_ISSN1951-6614_2022-05
Cet article est distribué suivant les termes et les conditions de la licence CC-BY-NC-ND 4.0
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr

Université Gustave Eiffel

Le regard porté sur les différentes expériences territoriales [1; 3; 4] montre que la gratuité des transports se décline aujourd'hui au pluriel. L'instauration de la gratuité ressort comme une mesure politique justifiée par des enjeux territoriaux variés [5]. Chaque décision politique est ainsi construite sur la base des enjeux assignés localement à la mesure. Il peut être question de renforcement de l'attractivité des transports publics, et donc d'un objectif général de hausse de la fréquentation des transports collectifs (TC) pour favoriser le report modal. Mais elle peut aussi correspondre à des enjeux économiques pour renforcer l'attractivité d'un centre-ville et des commerces, ou bien encore à des préoccupations écologiques exprimées en termes de réduction de la pollution et de congestion. Par ailleurs, certaines décisions insistent sur les enjeux sociaux portant sur le pouvoir d'achat des ménages, la mixité sociale et l'accessibilité des transports pour tous.

Le choix politique de la gratuité des transports est donc assis sur des préoccupations allant au-delà de l'enjeu des mobilités et s'appuyant sur des considérations sociales, économiques et environnementales. Le rapport de la mission d'information du Sénat [3] parle ainsi de la gratuité comme un « facteur de cohésion sociale et écologique » dans le sens où elle vise à redonner du pouvoir d'achat aux populations défavorisées, à faciliter l'accès à la mobilité et à contribuer à la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre de son audition par la mission d'information du Sénat, le chercheur Maxime Huré compare la mesure de gratuité des transports à un triptyque de politiques mêlant politique de mobilité, politique économique et politique sociale et parle d'une mesure « au service de la transition écologique et solidaire » [3].

Ces motivations multiples sont le reflet d'une diversité de contextes territoriaux de prises de décision. Ainsi, chaque contexte influe sur les objectifs et la faisabilité d'une mesure de mise en œuvre de la gratuité des transports. Cette diversité résulte de pratiques de mobilité différentes liées aux organisations territoriales, de la morphologie des espaces et de la forme des réseaux de transport mis en place. En ce sens, on peut parler de politiques plurielles de gratuité des transports collectifs en France s'appuyant chacune sur des motivations et objectifs bien précis.

Mais cette diversité est également induite par les différents modèles de mise en place de la gratuité des transports. On parle aujourd'hui de gratuité totale et de gratuité partielle. La gratuité totale s'entend comme une mesure s'appliquant pour tous et tous les jours, une gratuité qualifiée de partielle relève quant-à-elle à un principe de ciblage. Ce ciblage peut être orchestré sur la période concernée, par exemple le week-end, ou sur un profil d'usagers, comme les jeunes, les seniors, ou bien encore sur un croisement des deux. Par ailleurs, la notion de gratuité partielle peut rassembler également les réseaux ayant mis en place la gratuité que sur certains services de transport (on remarque que les transports à la demande peuvent être exclus du périmètre de gratuité) ou que sur une partie du territoire de l'autorité organisatrice des mobilités.

La gratuité des transports publics n'est pas un phénomène nouveau, mais on note une certaine effervescence autour de cette question depuis deux à trois ans. Après avoir essentiellement touché de petits réseaux (moins de 50 000 habitants), elle semble atteindre désormais des réseaux de transports publics plus importants. Les réflexions se multiplient un peu partout en France, les débats s'intensifient et gagnent les métropoles.

Les périodes de campagne électorale sont des périodes propices à reprendre certains thèmes au débat, en particulier sur les politiques de transport. Les précédentes élections municipales de 2014 avaient ainsi été le cœur de débats critiques sur les projets de tramway qui faisaient jusqu'alors l'objet de consensus politique et qui cristallisaient les passions. À l'époque, quelques candidats s'étaient d'ores et déjà engagés sur la question de la tarification des transports, à l'instar du futur maire de Dunkerque qui avait fait de la gratuité des transports son argument de campagne [6, 7].

Cette effervescence autour de cette question de gratuité des TC invite donc à examiner la place prise par cette mesure dans le débat des élections municipales de mars et juin 2020 dans les métropoles françaises. Cette mesure est-elle devenue un élément de débat politique lors des dernières municipales de 2020 ? Comment a-t-elle été intégrée le cas échéant dans les éléments de programme des candidats ?

Cet article se propose d'analyser si l'enjeu de la gratuité des transports publics a marqué les débats au sein des métropoles lors des dernières élections municipales françaises de mars et juin 2020. Dans un premier temps, il souligne l'intérêt grandissant de la mesure de gratuité des transports et montre qu'elle relève d'un choix politique. Après l'évocation de l'approche méthodologique adoptée sur les métropoles, il présente ensuite les principaux résultats sur la place accordée par les candidats à la ville centre métropolitaine aux municipales à la politique de tarification des transports dans leur programme politique. Il souligne également les propositions multiples de modèles de gratuité prônés, axés sur le principe de gratuité partielle. Pour conclure, il propose une perspective de court terme de l'évolution de la mise en œuvre de la gratuité des transports sur les métropoles, à partir des intentions électorales, et dans un contexte très particulier de crise sanitaire sans précédent liée à la pandémie de la Covid 19 qui affecte également les transports.

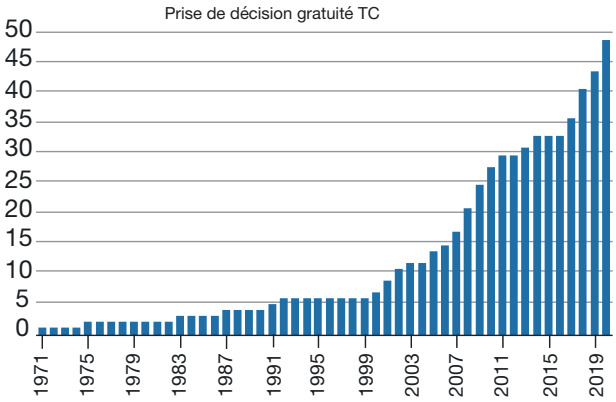
2. État de l'art: un intérêt politique croissant de la gratuité des transports

2.1. Un nombre de réseaux de transport public gratuits en croissance

L'adoption de la première mesure de gratuité d'un réseau de transports publics remonte à 1971, sur la commune de Colomiers et a été suivi par Compiègne en 1975. Jusqu'au début des années 2000, les quelques réseaux gratuits correspondent à des réseaux de taille peu importante ne dépassant pas les 100 000 habitants. Et c'est à partir de 2001 que la gratuité touche des réseaux un peu plus consistants, comme Aubagne en 2009 [5]. La fin des années 2010 (cf. Fig.1) marque un retour important de l'instauration de la mise en place de la gratuité des transports sur des réseaux de plus de 100 000 habitants comme à Niort en 2017, et en 2018 à Dunkerque [8]. Et en ce début des années 2020, le mouvement continue de s'étendre notamment vers de grandes agglomérations sous une forme spécifique: la gratuité partielle. Guelton et Poinsot parlent «d'un renouveau de l'option de gratuité» s'étendant à des réseaux de transport plus grands [9].

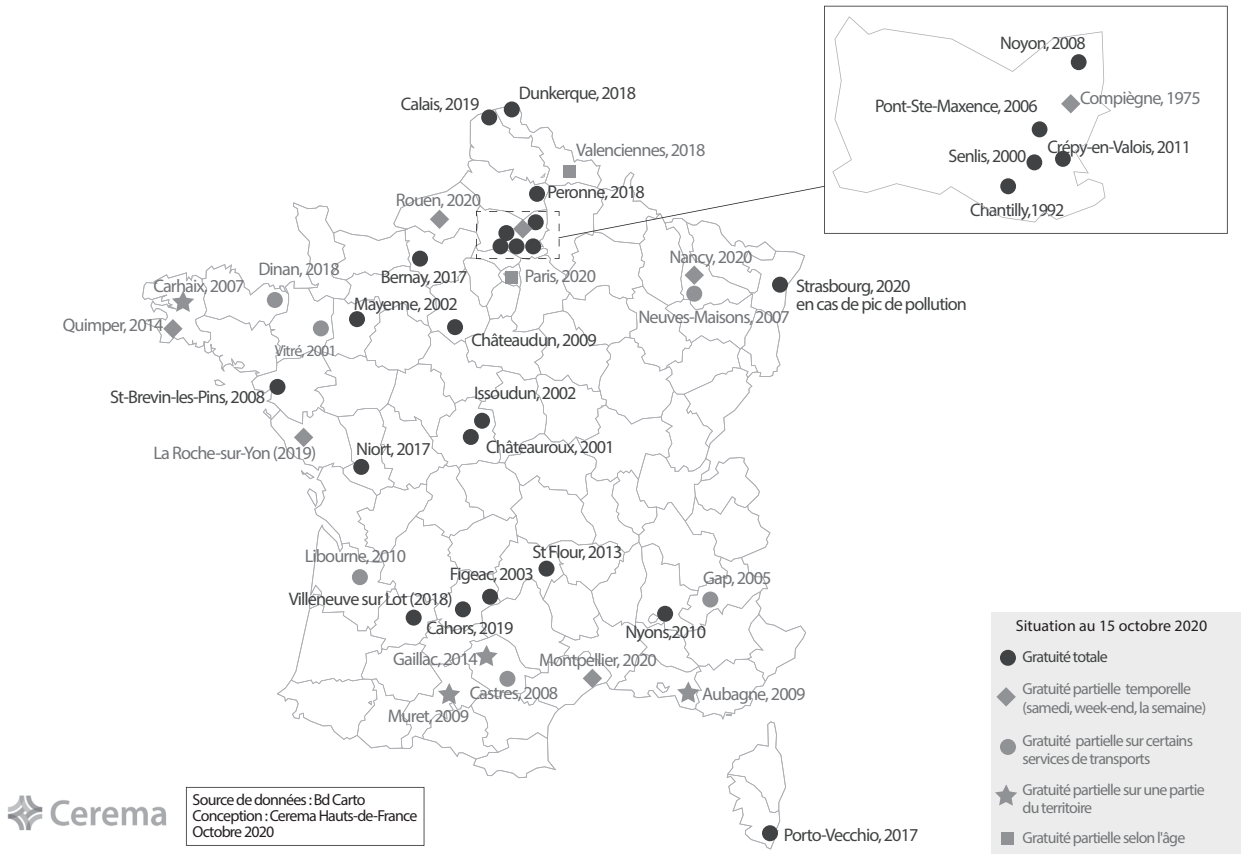
Le phénomène de gratuité des transports a donc pris un certain essor en 20 ans en France. De moins de dix réseaux gratuits en 2000, le pays dénombrait une trentaine de réseaux en 2010 pour atteindre la quarantaine en 2020 (cf. Fig.2). Depuis l'apparition de la mesure au début des années 70, moins de dix réseaux ont décidé par la suite d'abandonner le dispositif. Ce choix politique de retour en arrière sur certaines villes est très souvent intervenu dans le cadre de l'intégration de celles-ci dans une nouvelle intercommunalité et donc dans un nouveau réseau où la gratuité n'est pas en vigueur.

Figure 1. Nombre de décisions votées de mise en place d'une mesure de gratuité des transports publics par année en France – situation à mi 2020.



Sources : observatoire du transport gratuit et données complétées par S. Hasiak.

Figure 2. Les réseaux de transports publics offrant la gratuité en France métropolitaine : situation au 15 octobre 2020 .



Sources : observatoire du transport gratuit et données complétées par S. Hasiak.

2.2. Un intérêt grandissant pour la gratuité des transports collectifs ?

Cet essor des débats autour de la gratuité des transports urbains se ressent également au travers du nombre croissant d'études et de réflexions engagées depuis deux à trois ans par les territoires, à des échelles géographiques différentes, gagnant même les très grands réseaux comme celui de l'Île-de-France, de Lyon, de Lille, de Clermont-Ferrand, de Grenoble ou de Strasbourg.

Pour le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), « le sujet apparaît souvent relever d'une dimension mêlant le passionnel et le rationnel, l'idéologique et le pragmatique » [1]. Cette situation particulière a conduit le Sénat à mettre en place en avril 2019 une mission d'information dédiée à la gratuité des transports à la demande du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste. L'objectif était de parvenir à établir des recommandations sur la question, sans toutefois prendre position pour ou contre [3].

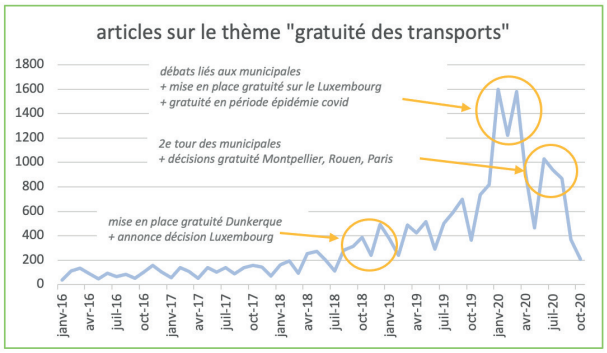
Le nombre de réflexions croissant s'inscrit donc dans un besoin d'objectiver les débats et se décline en différentes études. On y recense des études de type faisabilité s'intéressant aux évolutions des pratiques en transports en commun et à l'analyse des sollicitations du réseau, mais également et surtout à des études de soutenabilité financière évaluant le coût estimé de la mesure, les économies, et les possibilités de financement, voire plus globalement des études dites de pertinence de la mesure mettant en regard effets attendus et coût de la mesure.

Les rapports qui en découlent proviennent soit du monde de l'ingénierie des transports, soit de structures scientifiques d'études ou de recherches, soit encore du monde politique à l'issue d'un groupe de travail ad hoc comme à Strasbourg [10]. Le cas spécifique de l'Île-de-France a conduit à la production de trois rapports répondant d'une part à une commande politique passée par la maire de Paris et ayant abouti à la production d'un rapport « politique » en janvier 2019 et d'un rapport d'experts [4; 11] et, d'autre part, à une commande initiée par la présidente de région et présidente d'Île-de-France mobilités et confiée à des experts présidés par Jacques Rapoport en octobre 2018 [12]. Cette confrontation de trois rapports établis pour un même territoire est le signe même d'un débat politique animé sur le sujet.

Les effets escomptés ou mis en avant dans ces rapports ou écrits scientifiques alimentent ce débat passionné entre d'une part les détracteurs et les pro de la mesure, mais également au sein du monde des experts et des chercheurs, ou bien encore entre techniciens et monde associatif. Le rapport de la mission du Sénat souligne que l'origine de ce débat repose encore souvent sur l'existence de « positions de principe et d'idées préconçues » au sein des différents acteurs [3]. On ne peut donc pas évoquer aujourd'hui en France de consensus sur la pertinence des politiques de gratuité des transports. Le débat politique territorial comme national demeure et alimente également un débat médiatique.

Ainsi, l'attention médiatique au sujet de la gratuité est importante comme le souligne Huré et Javary [6]. L'analyse depuis l'année 2016 montre en effet des périodes d'intensification de publications d'articles sur le sujet, liées soit à la mise en place ou la prise de décision de la gratuité sur un réseau, soit aux débats préalables à la campagne des municipales de 2020 (cf. Fig.3).

Figure 3. Occurrences du thème gratuité des transports dans les actualités des médias.



Source : moteur de recherche google, consulté le 9 novembre 2020.

2.3. La gratuité des transports, une décision éminemment politique

Quelle que soit l'affiliation des acteurs, un consensus se dessine pour dire que la gratuité des transports relève avant tout d'un choix politique. Le GART met en avant ce poids de cette décision politique dans son rapport de 2019 [1], précisant qu'elle peut « être dictée » par différentes préoccupations de politiques urbaines et économiques telles que l'amélioration de l'image du réseau de transport, la redynamisation des commerces de centre-ville, la diminution de la pollution liée à l'automobile. Lors de son audition devant la mission d'information sur la gratuité du Sénat, le philosophe Jean-Louis Sagot-Duraurox a évoqué la gratuité des transports publics comme « le résultat d'un choix politique » reposant sur la décision « de la place à donner à tel ou tel service public, et son caractère gratuit ou non » [3]. Le monde académique le souligne également. Crozet et al. précise que « la vision globalisante du droit au transport par la gratuité est donc un choix de politique publique » [8], Huré et Javary parlent de la mesure de gratuité des transports comme « une mesure à la fois politique et symbolique », au service « d'une politique d'aménagement durable des territoires » [6], prenant appui sur le cas de l'agglomération de Dunkerque où le maire élu en 2014 (et réélu en 2020) avait inscrit au cœur de son programme électoral la mesure de gratuité comme un élément œuvrant pour le renouveau de l'agglomération et avait réussi à construire un consensus local autour de ce

choix. Enfin, comme le souligne Keblowski, la gratuité des transports publics est une mesure relevant d'un « projet politique plutôt que d'une solution technique » qui est « portée et promue par des élus plutôt que par des spécialistes des transports » [13].

Au regard des expériences passées, il semble que ce choix politique ne semble pas relever d'une couleur politique spécifique, l'enjeu de la gratuité des transports étant porté par des candidats de différents courants [13]. Aussi, dans la suite de cet article, le parti retenu est d'écarter toute analyse de lien potentiel entre couleur politique et justification de l'argument proposé de gratuité des transports.

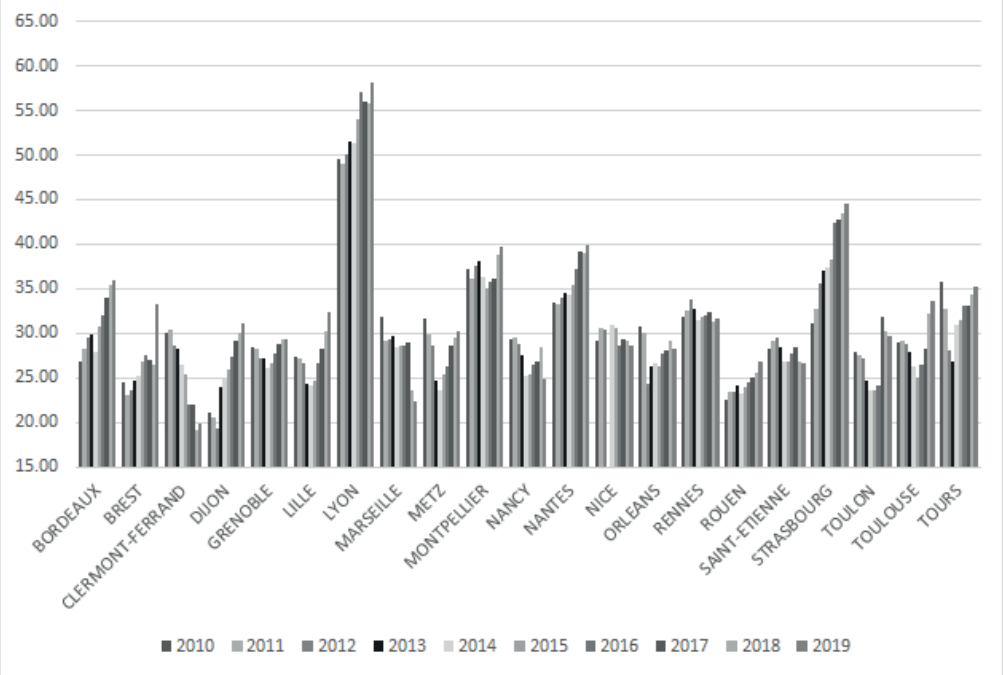
La gratuité des transports apparaît donc clairement aujourd'hui comme un projet politique allant au-delà d'un seul projet de mobilité et relevant ainsi d'une affectation ciblée des ressources financières de la collectivité. En effet, les enjeux financiers résultant d'une décision de mise en place de la gratuité ne sont pas les mêmes selon le type de réseaux. À l'opposé des petits réseaux caractérisés par une faiblesse des recettes commerciales, le niveau des recettes tarifaires des réseaux métropolitains est bien plus contributif aux dépenses d'exploitation (cf. tableau 1 et Fig.4). L'effort financier à consentir par ces grands réseaux est donc plus important. La disparition de ces recettes commerciales pour les grands réseaux contribuerait à une remise en cause importante du modèle économique de financement des transports publics [1]. Elle impose donc de trouver d'autres sources de financement, soit par des évolutions du rendement du versement mobilité et des contributions des collectivités membres de l'autorité organisatrice des mobilités, soit par d'autres voies (taxes locales, péages urbains, fiscalité foncière, etc.) [12]. Le rapport de la mission du Sénat [3] pointe ainsi la difficulté notable de mise en place de la gratuité totale dans les métropoles dotées de modes de transports lourds (trains, RER, métro) comme à Paris, Lyon ou à Bordeaux et pour lesquelles la fréquentation des TC est conséquente. La soutenabilité financière de la mesure se révèle être la question prégnante pour les grands réseaux de TC et conduit à en faire une mesure fortement politique.

Tableau 1. Comparaison du taux de couverture des dépenses d'exploitation (D) par les recettes tarifaires (R).

Taille du réseau de transports urbains	Ratio R/D
moins de 50 000 habitants	14 %
de 50 à 100 000 habitants	17 %
plus de 100 000 habitants sans TCSP* en 2014	20 %
plus de 100 000 habitants avec un TCSP* mis en service entre 2002 et 2014	26 %
plus de 100 000 habitants avec un TCSP* mis en service avant 2002	35 %

Source : enquête TCU données 2014, GART/UTP/Cerema/DGITM – TCSP* : transport collectif en site propre

Figure 4. Évolution du ratio R/D sur les 21 métropoles de province.



Source : données base TCU GART/UTP/Cerema/DGITM.

Au vu de ces enjeux financiers qui se posent plus fortement sur les réseaux métropolitains, peut-on parler de frilosité de porter un projet de gratuité des transports par des élus métropolitains ? L'effervescence autour de cette mesure depuis la fin des années 2010 peut-elle susciter une vague d'intérêt sur les réseaux métropolitains ? Ainsi, les élections municipales de 2020 peuvent-elles être le moteur d'une mobilisation des candidats des villes métropolitaines autour de cette question comme cela fut le cas autour des projets de tramway lors des précédentes élections de 2014 [7] ?

3. Le choix d'une méthodologie d'analyse adaptée au regard de plusieurs contraintes

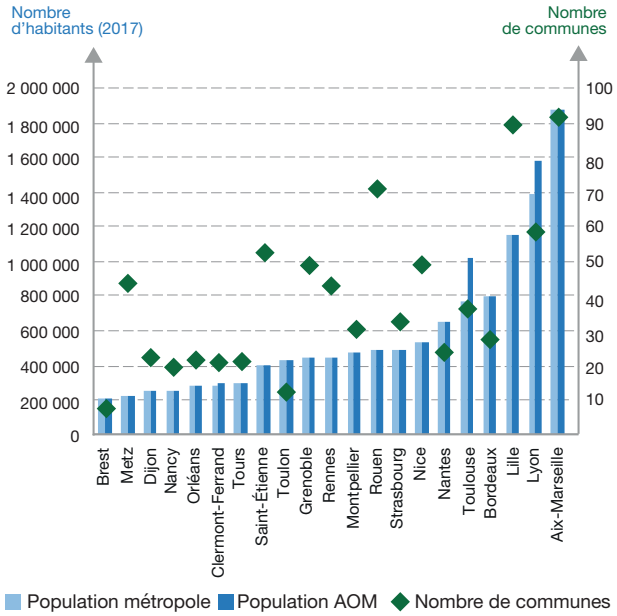
3.1. Centrer le sujet de recherche sur l'enjeu de la gratuité des TC sur les métropoles

À l'aube du premier tour des élections municipales programmé en mars 2020, l'observatoire des villes du transport gratuit a recensé près de 110 communes de plus de 20 000 habitants[1] pour lesquelles au moins un candidat aux élections proposait la gratuité des TC sous le format « gratuité totale ». Si on considère la mesure de gratuité partielle, ce nombre est donc bien supérieur mais non recensé.

Précédemment, nous avons montré que le sujet de la gratuité des transports gagnait les territoires desservis par des réseaux de transport urbain plus importants en termes de taille de population à desservir et d'offres de service, alimentant ainsi des débats animés sur la pertinence d'une telle mesure au regard de sa soutenabilité financière. C'est notamment le cas dans les métropoles françaises, territoires choisis pour notre terrain d'analyse.

Le paysage français accueille en effet une diversité de métropoles, territoires d'intercommunalité dont leur rôle a été réaffirmée par la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam) de janvier 2014. Cette diversité se traduit sous différentes formes et caractéristiques de ces structures: mode de gouvernance, périmètre de compétence, caractéristiques du territoire, etc. Considérant notre sujet d'étude, deux facteurs d'identité territoriale en lien avec les questions d'organisation des transports se révèlent illustratifs de cette diversité. Le premier est relatif au poids de population résidente sur le périmètre métropolitain. Il est en effet très fluctuant d'une métropole à l'autre, dans un rapport de 1 à 10 en ne considérant que les métropoles de Province (la métropole du Grand Paris étant sans commune mesure d'importance plus peuplée que ces métropoles de province). Ainsi, la métropole de province la moins peuplée est celle de Brest (200 000 habitants), la plus peuplée Aix-Marseille (2 millions d'habitants). Mais cette pluralité de métropoles tient également à un deuxième facteur caractéristique: l'étendue spatiale de leurs périmètres (cf. Fig.5). La moyenne du nombre de communes appartenant à une métropole de province se situe autour de 40 mais l'amplitude de variation est forte entre la plus petite métropole de province (Brest Métropole) et les plus grandes (Aix-Marseille et Lille). Globalement, la densité de population d'une métropole de province est élevée (de l'ordre de 1 500 habitants/km^2), supérieure à la moyenne nationale de 106 habitants/km^2. La variation de densité de population, dans un rapport de 1 à 7 entre la métropole la moins dense et la plus dense, souligne également ces différences de morphologie des métropoles.

Figure 5. Diversité des métropoles de province selon leur poids de population et leur étendue géographique.



Source : données INSEE (population 2017) – La métropole du Grand Paris n'est pas intégrée dans ce graphique du fait de son poids de population très important au regard des métropoles de province (la population résidant dans le périmètre de la métropole du Grand Paris atteint les 7M de personnes, la couverture du réseau de transports organisé par Île-de-France Mobilités s'étend sur 12,2M de personnes. Le nombre de communes faisant partie du Grand Paris est de 131).

Malgré ces différences, ces territoires plus ou moins fortement peuplés sont des territoires à forts enjeux de mobilité s'inscrivant dans des politiques de transition écologique et solidaire. En effet, le phénomène de métropolisation qui a induit une polarisation très forte des emplois et des services par les pôles urbains centraux engendre des difficultés de gestion des déplacements quotidiens, en particulier en périodes de pointe, marquées par des encombrements récurrents et réguliers des voies routières d'accès à la ville centre ou un état de saturation

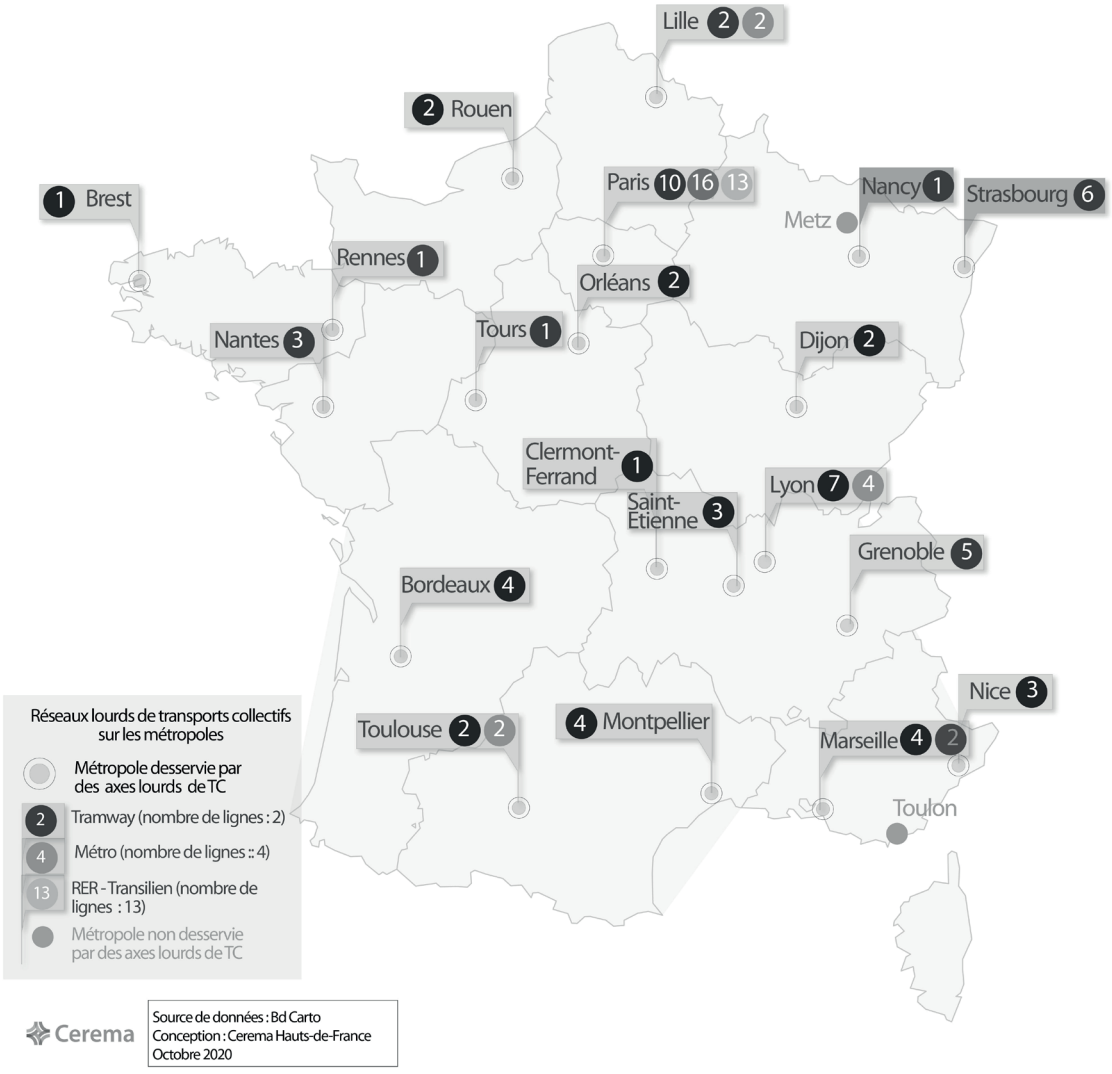
1. Source : http://www.obs-transport-gratuit.fr/travaux-164/etudes-de-l-observatoire-175/la-gratuite-en-cartes-4-la-gratuite-des-transports-au-programme-des-elections-municipales-2020-billet-386.html, consulté le 8 septembre 2020.

de certains services de transports collectifs [14]. C'est alors un enjeu pour les acteurs du territoire de maintenir et de faciliter l'accessibilité aux pôles attracteurs de la métropole.

Pour répondre aux besoins de mobilité, les réseaux de transports collectifs métropolitains sont particulièrement développés, bâtis à partir d'une armature constituée d'axes lourds (métro, tramway) ou à défaut de lignes fortes de Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) comme à Metz, armature à partir de laquelle sont organisées les dessertes fines du territoire par les lignes de bus (cf. Fig.6).

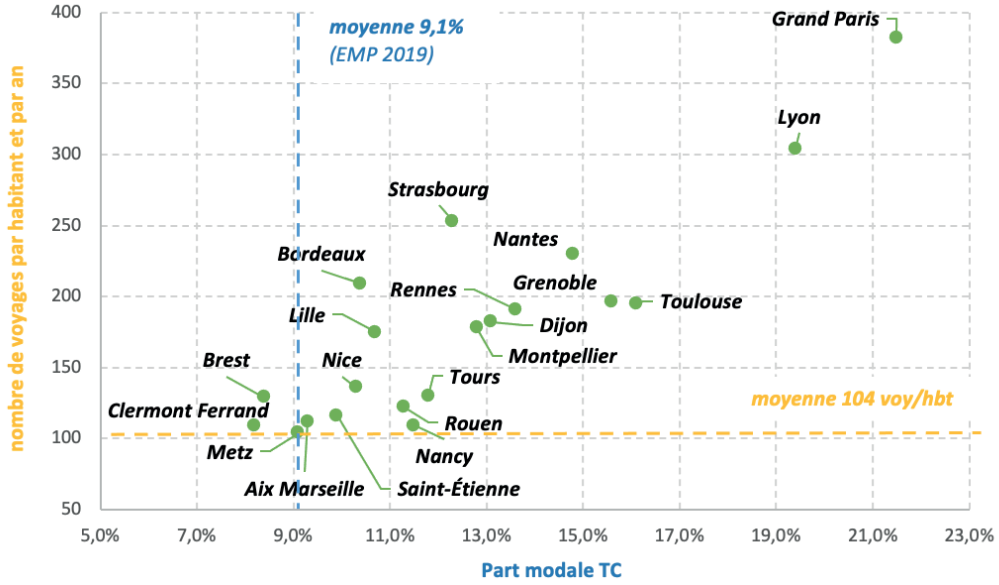
Dans leur grande majorité, les réseaux de transports publics des métropoles sont des réseaux très sollicités même si on observe une moindre attractivité sur quelques réseaux tels que sur Aix-Marseille, Metz, Clermont-Ferrand pour lesquels le ratio du nombre de voyages réalisés par habitant du périmètre du ressort territorial reflète la moyenne évaluée sur une majorité de réseaux français. Ce recours aux transports collectifs se fait toutefois dans un contexte où la pression de la voiture particulière demeure encore très prégnante (cf. Fig.7).

Figure 6. Les réseaux lourds de transports publics sur les métropoles – État des lieux à fin 2019.



Sources : sites internet réseaux.

Figure. 7. Usage des transports collectifs sur les métropoles françaises.



Sources : EMC2 Cerema 2009-2019; Enquête Mobilité des Personnes (EMP), SDES 2019; enquête annuelle TCU 2017 (DGITM, Cerema, Gart, Utp) et rapports d'activités réseaux. Les métropoles de Toulon et d'Orléans ne sont pas représentées à défaut de données existantes sur la part modale TC (pas d'enquête ménages de type EMC²).
NB : les parts modales figurant sur cette figure 7 sont évaluées à partir des données de base unifiée 2020 des enquêtes ménages déplacements EMC² du Cerema et dépendent donc de l'année de la dernière enquête réalisée sur la métropole concernée. Elles s'étalent donc de 2009 (cas de Bordeaux, Strasbourg, Aix-Marseille, Nice) à 2019 (Tours). Même si les données de 10 ans et plus peuvent paraître anciennes, elles permettent toutefois de donner un cadrage de l'ordre de grandeur de la part modale TC.

3.2. La complexité de constituer un recueil de données exhaustif amenant à des choix méthodologiques particuliers

3.2.1 La restriction du panel d'analyse aux seules villes-centres des métropoles

L'ambition de ce travail est d'évaluer si le thème de la gratuité des transports publics s'est invité dans les débats sur les territoires métropolitains lors des élections municipales de mars et juin 2020. Le choix de recourir à une analyse exhaustive à partir de la situation sur l'ensemble des 22 métropoles conduisait à investiguer les 962 communes intégrées dans ces structures intercommunales. En partant d'une hypothèse théorique de trois candidats par commune, ce sont près de 2 900 programmes électoraux de candidats qui auraient été à étudier.

Compte-tenu que ce travail de recherche a été enclenché deux mois après les élections, ces programmes nécessitaient d'être collectés manuellement soit sur les sites dédiés des candidats encore actifs, soit sur le site d'analyse proposé par l'Institut Montaigne[2], sachant que le site dédié du Ministère de l'intérieur[3] rassemblant les professions de foi des candidats lors d'une période électorale est un site temporaire fonction des échéances électorales. Ce dernier ne permet pas d'offrir une exhaustivité des engagements électoraux des candidats étant donné qu'il s'appuie uniquement sur la transmission d'un fichier numérisé par les candidats des communes de plus de 2 500 habitants. Face à cette situation, et considérant le temps de la recherche, le choix a été fait de focaliser l'analyse de la situation sur les métropoles à partir de la position exprimée par les candidats des villes-centres dans les programmes collectés.

Certes, ce choix méthodologique induit un certain biais par le fait d'examiner la tendance sur les seules villes centres. La décision d'instaurer une mesure de gratuité sur le réseau se fait à l'échelle de l'intercommunalité. Mais nous faisons ici l'hypothèse que ces villes-centres peuvent être des initiatrices importantes de débats métropolitains, dont celui sur la gratuité des transports. En effet, cette hypothèse peut être justifiée au regard du poids du nombre de conseillers métropolitains pour la ville centre pour une grande majorité de métropoles (cf. tableau 2). En conséquence, l'analyse permettra d'esquisser des perspectives potentielles d'introduction de débats sur la gratuité des transports.

2. https://www.institutmontaigne.org/municipales-2020/
3. Site dédié prog-candidat.interieur.gouv.fr

Tableau 2. Poids des conseillers métropolitains dans les villes centres des métropoles.

	nombre de communes	nombre total de conseillers métropolitains	part conseillers métropolitains pour la ville centre
Métropole Rouen Normandie	71	125	19.2 %
Métropole Nice Côte d'Azur	49	130	50.0 %
Metz Métropole	44	99	43.4 %
Grenoble-Alpes-Métropole	49	119	30.3 %
Métropole de Lyon	59	150	36.7 %
Métropole du Grand Paris	131	208	28.8 %
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	92	240	45.0 %
Dijon Métropole	23	86	23.3 %
Brest Métropole	8	66	50.0 %
Toulouse Métropole	37	133	50.4 %
Bordeaux Métropole	28	104	33.7 %
Montpellier Méditerranée Métropole	31	92	50.0 %
Rennes Métropole	43	112	43.8 %
Tours Métropole Val de Loire	22	85	44.7 %
Saint-Étienne Métropole	53	123	34.1 %
Nantes Métropole	24	97	48.5 %
Orléans Métropole	22	97	35.1 %
Métropole du Grand Nancy	20	76	43.4 %
Métropole Européenne de Lille	90	188	17.6 %
Clermont Auvergne Métropole	21	84	45.2 %
Eurométropole de Strasbourg	33	99	49.5 %
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	12	81	40.7 %

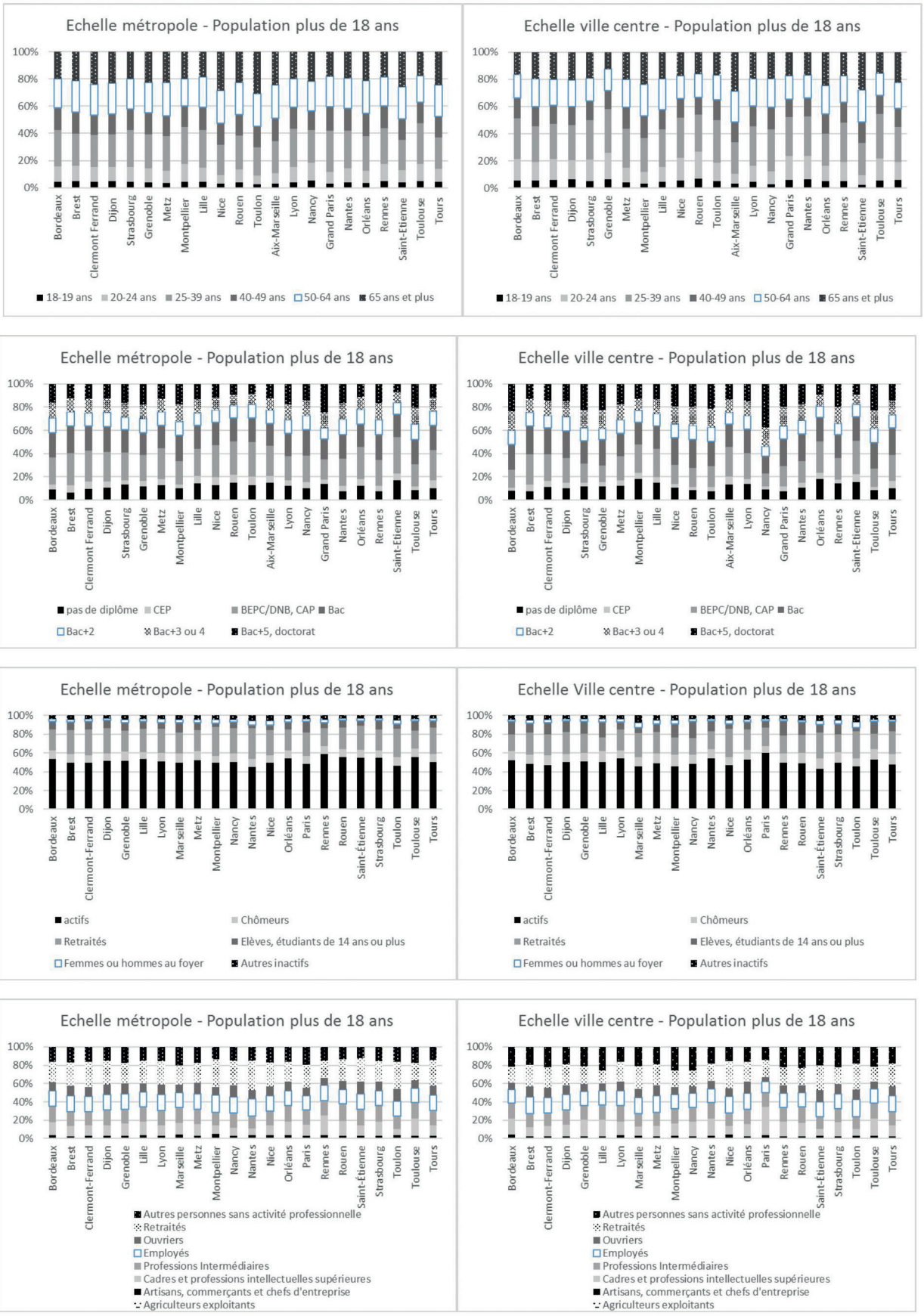
Source : sites internet des métropoles

3.3. Principales caractéristiques de l'électorat du panel étudié

Le profil de l'électorat résidant sur les communes-centres des métropoles pourrait avoir une influence potentielle sur les types de programmes soutenus par les candidats des villes centres.

Pour des considérations d'accès aux données, l'analyse de la structure socio-démographique de l'électorat (cf. Fig.8) dans les métropoles est menée en considérant le corps électoral potentiel, c'est-à-dire l'ensemble des personnes en droit de vote, en l'occurrence les majeurs de plus de dix-huit ans. Elle souligne une plus forte proportion de seniors de plus de 65 ans dans les métropoles du Sud de la France et leurs communes-centres. Le niveau de qualification varie quelque peu selon les métropoles. On note une plus forte proportion de non diplômés, dans un taux proche de 20 % sur les communes de Montpellier et Orléans. À l'inverse, les centres des métropoles de Nancy, Bordeaux, Nice et Rouen accueillent plus de diplômés post-bac. Malgré cela, la répartition des actifs et non actifs est relativement semblable d'une métropole à l'autre, avec une présence plus marquée des professions qualifiées sur les communes de Paris et Bordeaux.

Figure 8. Principales caractéristiques de l'électorat dans les métropoles.



Source : données recensement INSEE.

Dans une première approche, il pourrait être considéré que le profil de l'électorat puisse influer sur le type de mesures proposées et portées par des candidats à des postes électifs. Mayer et Boy rappellent que les caractéristiques sociales déterminent les caractéristiques politiques et assimilent le comportement électoraliste à un modèle sociologique [15]. Mais ce modèle mis en évidence par des études américaines des années 1940 est remis en question. Les variables relatives au statut social et à la profession, aux systèmes de valeurs de leur milieu familial, ou bien encore aux appartenances religieuses ne peuvent expliquer qu'en partie le choix de vote de l'électorat [16]. Les « appartenances partisanes et idéologiques », les orientations politiques peuvent également influer sur le choix de vote [15]. Mais au-delà de ces critères, et face à la crise des partis politiques, force est de considérer que l'électorat peut faire un choix rationnel selon les enjeux portés par les candidats et les bénéfices qu'il pourrait en retirer [15].

Au vu des faibles différences observées dans le profil de l'électorat sur les métropoles étudiées et considérant les enseignements des travaux scientifiques sur le comportement électoraliste, nous faisons le choix de ne pas investiguer par la suite le potentiel lien entre le profil de l'électorat et le portage ou non d'une mesure de gratuité des transports par les candidats aux élections municipales.

3.3.1 Une approche centrée sur l'analyse des professions de foi

Les professions de foi, également désignées par le terme de « circulaires » du candidat par le code électoral (article 29) constituent le document de référence dans lequel le candidat à une élection (ou plus précisément la liste de candidats qu'il représente) présente le programme proposé, ses convictions et ses projets qu'il porte à la connaissance des électeurs.

La profession de foi prend le plus souvent la forme d'un document court avec les messages essentiels dans un objectif d'être lu par les électeurs. Ce type de document ne permet donc pas aux candidats d'argumenter chaque projet, chaque idée. Aussi, l'exercice d'analyse portera essentiellement sur les registres de la tarification des transports mais n'abordera pas l'argumentation du portage (ou non soutien) d'une mesure de gratuité des TC.

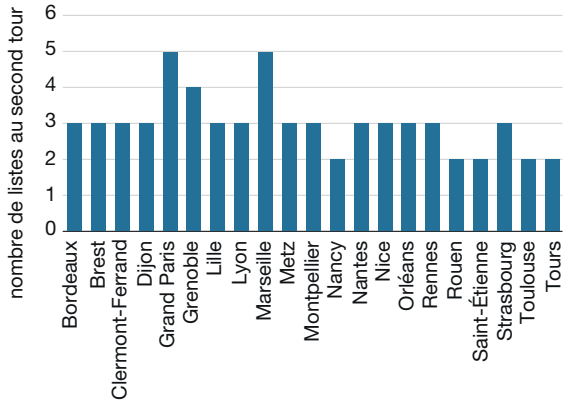
3.3.2 Un regard porté sur les positions des candidats exprimées pour le second tour des élections

La période électorale des dernières municipales en France a été bousculée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid19. Le calendrier des deux tours de vote a ainsi été modifié en raison du confinement instauré en France à partir de mi-mars jusque mi-mai 2020. Le premier tour des élections s'est tenu le 15 mars 2020, à la veille du début du confinement, mais le deuxième tour concernant les territoires pour lesquels il n'y a pas eu de maire désigné dès le premier tour, a été repoussé au 28 juin 2020.

Entre les deux tours d'une élection, il faut considérer le fait que tout programme d'un candidat peut être adapté. La situation en 2020 se révèle quelque peu atypique. Certes, les éventuelles alliances politiques entre listes que l'on observe dans toutes élections ont pu faire évoluer le projet politique. Mais l'année électorale de 2020 prend rang dans ce contexte si particulier de la crise sanitaire mondiale et des décisions gouvernementales pour répondre à cette crise et à ses conséquences économiques. En particulier, l'entre-deux tours est marqué par la mise en place d'un plan de relance initié par l'État en réponse à la situation économique dégradée susceptible d'influer et de modifier partiellement les programmes électoraux.

Ces principes conduisent à une analyse menée à partir d'un panel de 63 listes électorales pour les vingt et une métropoles dont le maire de la ville centre n'a pas été élu dès le premier tour (cf. Fig.9). Ce panel ne comprend donc pas la métropole de Toulon en raison de la réélection du maire sortant de la ville de Toulon dès le premier tour en mars 2020.

Figure 9. Nombre de listes électorales au second tour des élections municipales de 2020.



Sources: Institut Montaigne, presse.

4. Principaux résultats : quelle place de la gratuité des transports dans les enjeux portés par les candidats au poste de maire des communes-centres des métropoles ?

4.1. Le sujet de la tarification des transports collectifs au cœur des programmes électoraux

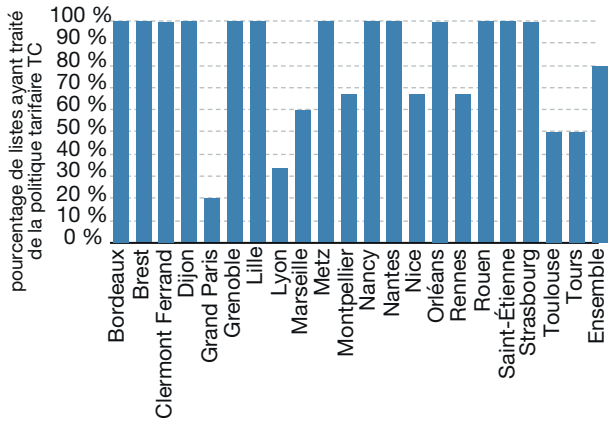
Sous réserve des limites émanant des données utilisées, l'analyse des programmes de la campagne électorale de 2020 des candidats aux municipales des villes centres des métropoles montre que la question de la tarification des transports en commun a eu une place non négligeable

dans les débats. À partir du panel étudié, en moyenne, quatre candidats sur cinq (50 candidats sur les 63) ont ainsi intégré dans leur profession de foi des mesures concernant la politique tarifaire des TC sur le réseau métropolitain.

Ce débat de la tarification des transports publics est d'importance différenciée selon les territoires. Dans plus de la moitié des métropoles, l'ensemble des candidats à la mairie de la ville centre ont acté pour la mise en place de mesures spécifiques (cf. Fig.10). Le sujet a toutefois été beaucoup moins présent dans les professions de foi des candidats des villes de Paris et de Lyon. Et même sur Tours et Toulouse, la question n'a été traitée que par un candidat sur deux.

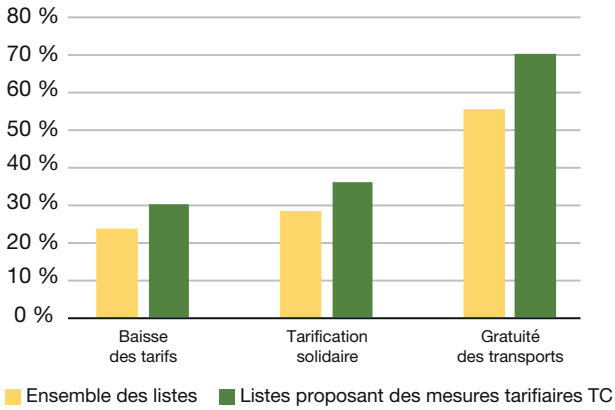
Trois principaux leviers d'actions de politique tarifaire ont été débattus et intégrés dans les engagements pour favoriser l'accessibilité des transports collectifs. Le premier axe concerne la baisse des tarifs des TC, pour l'ensemble des usagers ou pour des usagers ciblés. Le deuxième levier porte sur la mise en place ou le renfort de la tarification solidaire pour favoriser la mobilité des populations en situation de précarité. Enfin, la gratuité est la troisième mesure inscrite dans les programmes des candidats et relevant de la politique tarifaire.

Figure 10. Proportion de listes ayant proposé une mesure de politique tarifaire TC par ville centre des métropoles.



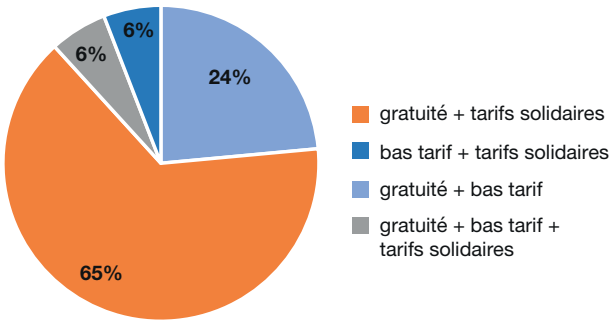
La mesure de mise en place de la gratuité des transports a pris un rang important dans la campagne. En effet, elle constitue le levier tarifaire le plus envisagé dans les engagements de campagne (cf. Fig.11), avec plus d'un candidat sur deux l'ayant suggérée (55 % des candidats à l'élection de maire de la ville centre). Rapporté aux seuls candidats ayant abordé la question de la tarification des TC, ce taux passe à 70 % de candidats ayant opté pour ce type de mesure. Les deux autres leviers, à savoir tarification solidaire et baisse des tarifs, sont moins souvent envisagés. Rapportés aux candidats ayant proposé une action en matière de politique tarifaire des TC, 2 candidats sur 5 proposent donc de renforcer ou mettre en place une tarification solidaire, et 1 candidat sur 4 souhaite agir par une baisse des tarifs.

Figure 11. Élections municipales 2020, Proportion de candidats au poste de maire de la ville centre de la métropole évoquant un des leviers de politique tarifaire (possible double compte, une liste pouvant proposer deux mesures tarifaires combinées).



Par ailleurs, dix-sept candidats répartis sur douze métropoles ont proposé d'agir principalement sur deux leviers tarifaires simultanément, en intégrant la gratuité des transports. La combinaison la plus couramment envisagée s'appuie sur une politique de gratuité, certes ciblée, couplée à une mesure sociale de tarification solidaire (cf. Fig.12).

Figure 12. Modèles de combinaisons des leviers tarifaires envisagés par les candidats aux municipales 2020 des villes centres de métropoles.

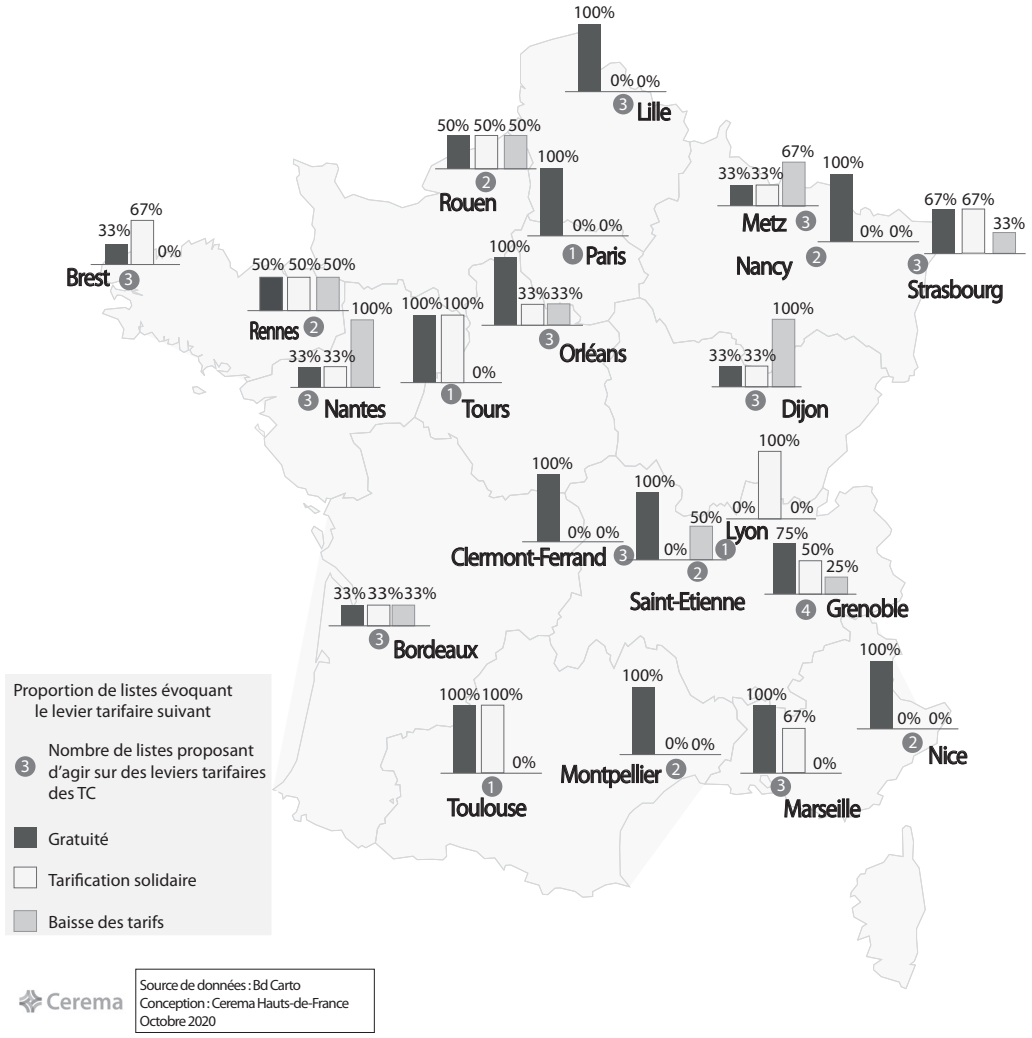


Cette photographie globale sur l'ensemble des métropoles cache cependant quelques disparités géographiques (cf. Fig. 13). L'analyse des mesures envisagées par les listes s'étant engagées à agir sur la politique tarifaire des transports publics fait émerger une typologie des villes centres des métropoles en quatre groupes selon le type de mesures envisagées.

Un premier groupe rassemble les villes centres des métropoles pour lesquelles la gratuité des transports est l'unique mesure prévue par l'ensemble des candidats décidés à agir sur les tarifs. Il concerne Paris, où un seul candidat a inscrit dans sa profession de foi sa volonté d'agir sur les tarifs des TC, mais également Lille, Montpellier, Clermont-Ferrand, Nice et Nancy.

Un deuxième profil de villes centres de métropoles regroupe celles pour lesquelles certes la gratuité a été proposée par tous les candidats ayant abordé l'enjeu de la tarification mais en complément de la mise en place d'un ou de deux autres leviers. À Marseille, comme à Toulouse et Tours un candidat propose d'agir en mettant en place une mesure de gratuité des transports couplée avec l'instauration d'une tarification solidaire à destination des populations les plus fragiles. À l'inverse, la cible est d'agir sur la gratuité des transports pour certaines populations et la baisse des tarifs sur le réseau métropolitain de St Étienne. Enfin, l'action serait orientée pour mettre en œuvre les trois leviers sur Orléans.

Figure 13. Les leviers tarifaires proposés par les candidats à la ville centre des métropoles.



La troisième catégorie des villes centres de métropoles reflète celles pour lesquelles l'ensemble des candidats disposés à agir sur les tarifs n'ont pas tous intégré la gratuité comme levier possible. Ainsi, la gratuité est intégrée dans les promesses électorales par un candidat sur trois sur Bordeaux, Brest, Dijon, Metz et Nantes, et par plus de la moitié sur Grenoble, Rennes, Rouen et Strasbourg.

Enfin, le dernier profil correspond à la ville de Lyon pour laquelle le seul candidat ayant évoqué les tarifs des transports publics est en faveur de la mise en place d'une tarification solidaire.

Des positions oscillant entre gratuité et tarification solidaire ?

L'examen des professions de foi des candidats aux élections municipales pour les villes centres des métropoles fait donc apparaître que la question de la tarification des transports publics amène particulièrement à prendre une position par rapport à la gratuité des transports et à la tarification solidaire. Toutefois, les frontières entre ces deux types de mesures peuvent ne pas être toujours bien identifiées dans les engagements électoraux.

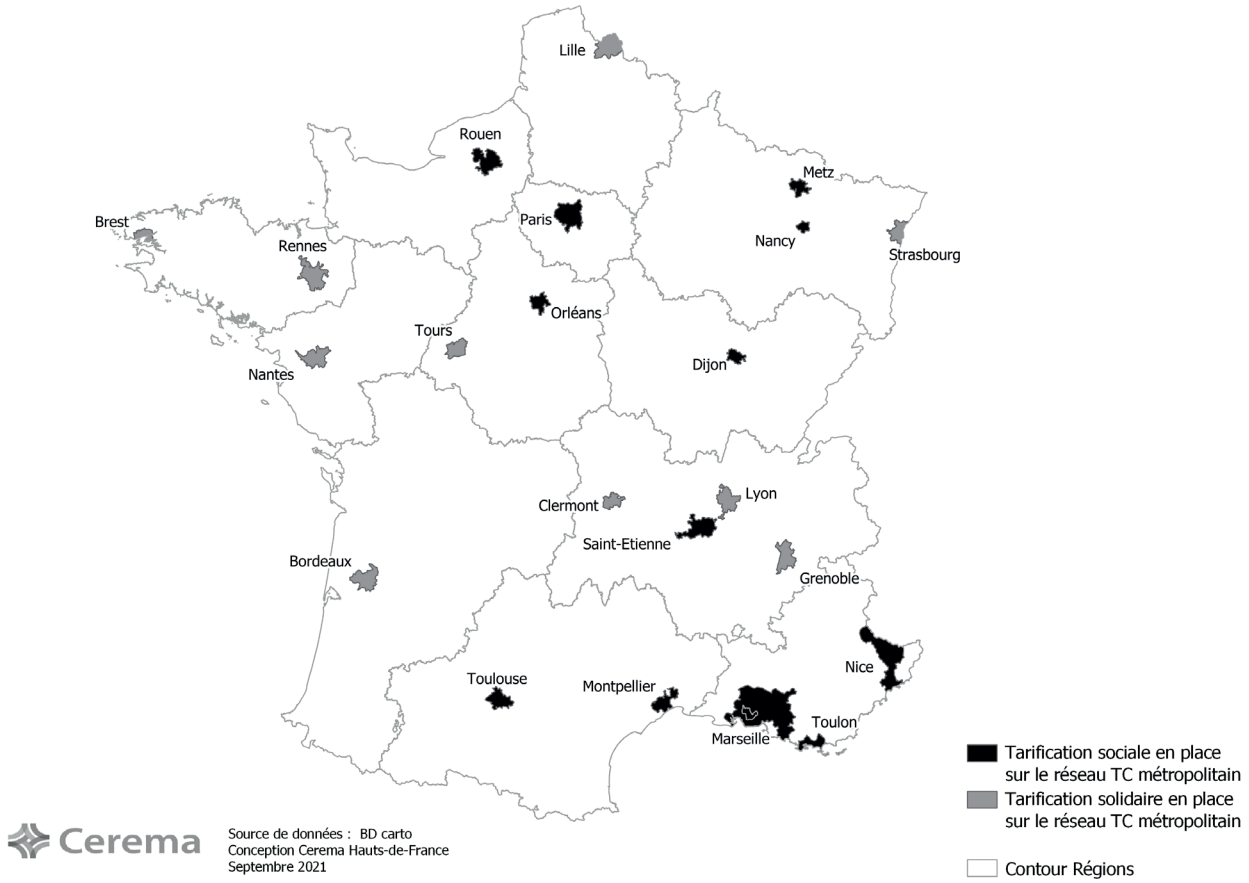
Tout d'abord, il faut aujourd'hui relever une certaine confusion dans les termes utilisés pour désigner les politiques tarifaires sociales, entre tarification sociale et tarification solidaire. Ces deux mesures proposent des réductions tarifaires pouvant aller jusqu'à la gratuité pour les populations précaires. Mais la différence demeure

dans les conditions d'octroi puisque la tarification sociale s'appuie sur le statut de l'individu (chômeur, étudiant, bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active RSA, de la Complémentaire Santé Solidaire, etc.), voire l'âge (personnes âgées), alors que le principe de la tarification solidaire est défini selon le niveau de revenus d'un ménage. Ce niveau de revenus est apprécié à partir de principe de calcul du quotient familial, la pratique la plus répandue étant de s'appuyer sur le quotient familial de la Caisse d'Allocations Familiales. Le principe de la tarification solidaire repose ainsi sur une modulation des tarifs selon les ressources d'un ménage, s'appliquant à tous les membres de celui-ci.

Depuis l'adoption de la loi sur l'instauration du RSA de fin 2008, les collectivités sont invitées à mettre en place des politiques de réduction tarifaire des services publics s'appuyant sur les ressources d'un ménage rapporté à sa composition, et par conséquence, de faire évoluer toute tarification sociale vers une tarification solidaire.

Début 2020, une trentaine de réseaux de transports urbains français ont mis en place une tarification solidaire. Parmi ces réseaux, on dénombre huit métropoles dont la mise en place de la tarification solidaire est intervenue entre 2005 (Brest) et 2019 (Tours) (cf. Fig.14), succédant majoritairement au dispositif de tarification sociale définie selon les statuts des individus. Les réductions tarifaires sociales sur les autres métropoles reposent sur le principe d'une tarification selon le statut.

Figure 14. Existence d'une tarification solidaire sur les métropoles, situation septembre 2021.



Source : données sites internet réseaux.

Comme pour une tarification sociale, la modulation des tarifs selon les ressources d'un ménage induite par le principe de la tarification solidaire peut conduire soit à une réduction sur le prix d'un abonnement (hebdomadaire, mensuel, annuel) soit à une gratuité selon la gamme tarifaire décidée par la collectivité. C'est ce dernier point qui peut donc amener à une confusion possible chez les élus entre gratuité et tarification solidaire, compte-tenu de la possibilité de proposer de la gratuité partielle pour les personnes appartenant au même foyer fiscal via la mesure de tarification solidaire.

La frontière entre gratuité et tarification solidaire n'apparaît pas toujours clairement dans les engagements de certains candidats aux municipales de 2020 sur les villes centres des métropoles. L'analyse textuelle du champ lexical de la tarification solidaire utilisé dans les professions de foi montre en effet un recours, certes dans une proportion faible, au mot de gratuité pour évoquer la volonté de mettre en place une tarification solidaire pour les populations précaires (titulaires de minimas sociaux, moins de 25 ans sans ressource, etc.). Mais cette logique de faire intervient souvent dans le cadre de

la proposition d'une mesure de gratuité des transports touchant des publics cibles différents dont une cible au moins a trait aux populations précaires (cf. Fig.15). La tarification solidaire s'apparenterait alors pour ces hommes politiques à une mesure de gratuité partielle.

Figure 15. Champ lexical de la tarification solidaire dans les professions de foi des candidats à la ville centre d'une métropole



Conception : S. Hasiak.

Dans les débats initiés sur l'ensemble de l'hexagone, que ce soit au niveau des instances politiques comme au sein du monde des techniciens et chercheurs, la tarification solidaire est principalement évoquée comme une alternative tarifaire à la gratuité. Ainsi, sur la base de l'expression d'élus consultés, l'étude réalisée pour le compte du GART qualifie la tarification solidaire comme « un compromis acceptable qui a une vertu sociale très forte vis-à-vis des personnes précaires » [1]. Mais qu'en est-il dans les promesses électorales concernant les villes centres des métropoles ?

Peu de candidats (six sur les cinquante ayant évoqué les leviers tarifaires) prennent position pour agir sur la seule tarification solidaire, soit pour la conforter, soit pour la mettre en place. Ils sont deux fois plus nombreux à entrevoir une politique tarifaire construite sur la base d'au moins des deux leviers tarification solidaire et gratuité (cf. Fig.16). Aussi, il est difficile de confirmer ici l'idée que la tarification solidaire est une alternative à la gratuité des TC. Dans l'expression même de leurs engagements, les candidats invitent plutôt à envisager que la gratuité des TC et la tarification solidaire ne seraient pas si antinomiques que l'on prétend.

4.2. Une convergence politique en faveur de la gratuité partielle dans les TC

Nous avons vu que la gratuité des transports est une mesure fortement intégrée dans les engagements de 35 candidats à la mairie de la ville centre des métropoles, désireux d'agir sur la politique tarifaire des TC. Ces 35 candidats sont répartis sur quatorze des vingt-deux métropoles de l'hexagone (cf. Fig.17). Les programmes de ces candidats sont explicites sur la mesure de la gratuité des transports qu'ils souhaitent instaurer en cas d'élection, sauf le cas isolé où le candidat propose de mettre à l'étude et au débat le sujet.

Figure 16. Poids respectif des engagements pris en matière de tarification sociale et gratuité des transports.

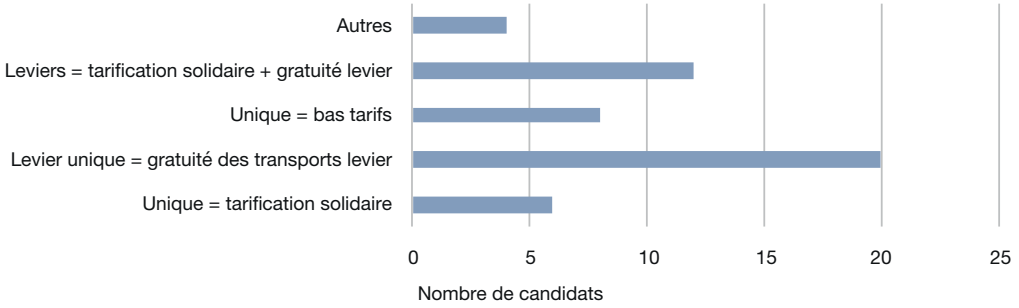
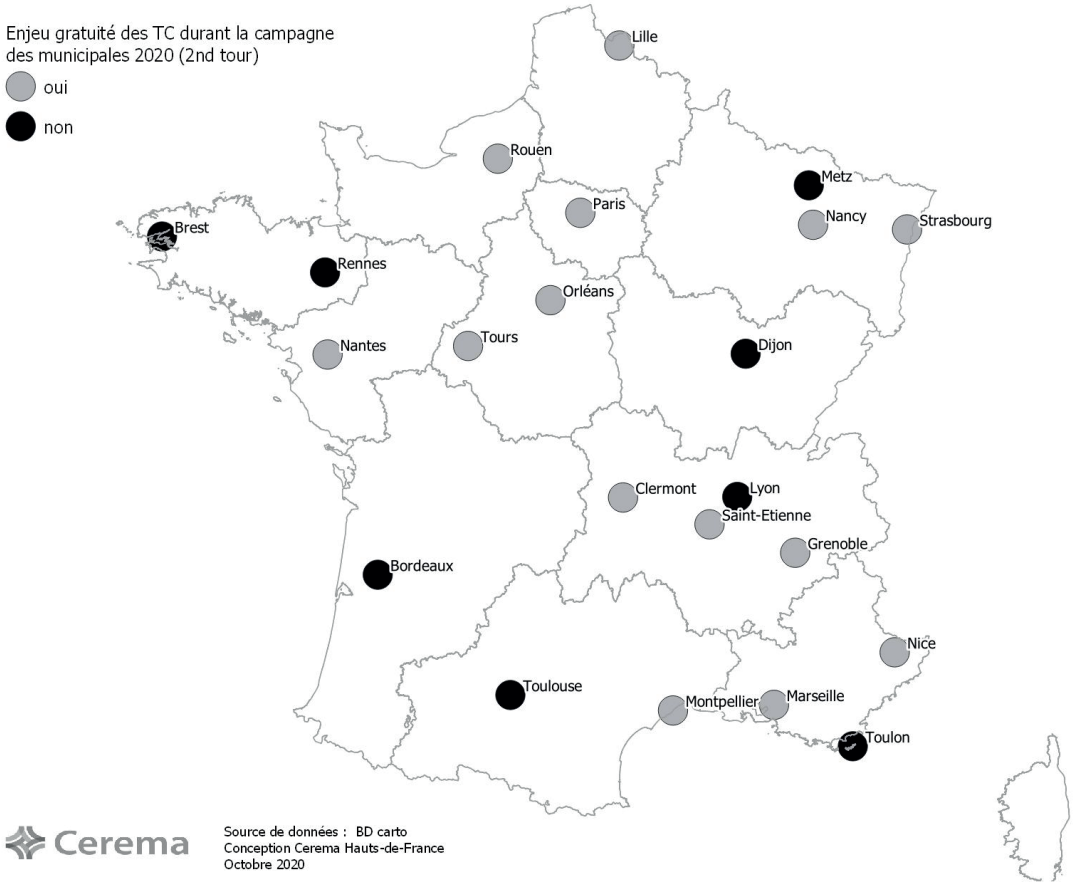


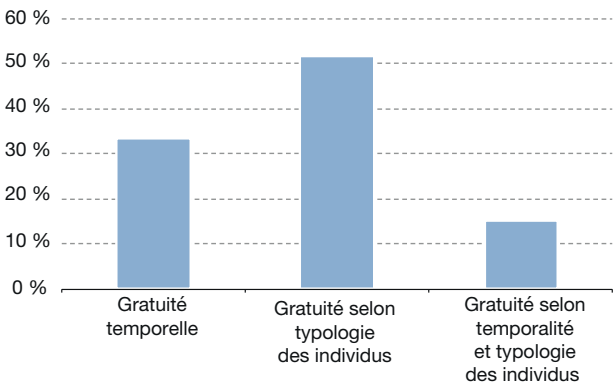
Figure 17. L'enjeu gratuité des transports porté par les candidats des villes centres dans la campagne électorale de 2020 selon les métropoles.



Entre gratuité totale et gratuité partielle, les engagements inscrits dans les promesses électorales traduisent une volonté de mise en place privilégiée de la gratuité partielle sur le réseau de transport métropolitain. En effet, la gratuité totale des transports n'est proposée que par deux candidats dont l'un pour un dispositif temporaire de test de six mois. L'ensemble des autres candidats ayant évoqué la gratuité déclinent le principe de mise en place d'une gratuité partielle. Cette forme de la gratuité apparaît ainsi être le modèle envisagé dans les métropoles, du moins dans un premier temps, six candidats ouvrant en effet la perspective d'évoluer vers la gratuité pour tous au cours du mandat s'ils sont élus.

Dans les quelques mots rédigés dans leur profession de foi, les candidats souhaitant mettre en place la gratuité en dessinent les modalités envisagées. L'analyse fait ressortir une construction de la gratuité partielle des transports métropolitains à partir soit d'une approche temporelle, soit d'une approche orientée selon une typologie des individus, soit une combinaison des deux (cf. Fig.18).

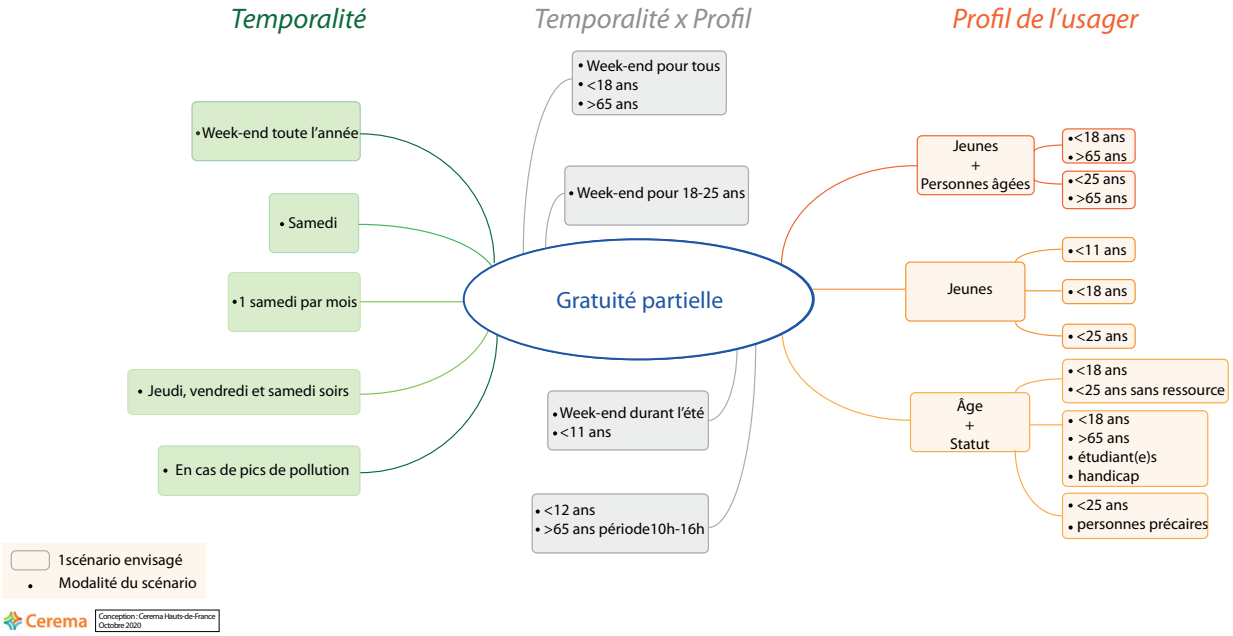
Figure 18. Les formes de gratuité partielle proposées par les candidats soutenant la mise en place de la gratuité des transports.



Il n'y a pas un seul scénario de gratuité partielle pour chacune de ces approches mais une réelle diversité de scénarii (cf. Fig.19) qui peut se comprendre comme le reflet des préoccupations locales territorialisées et de la traduction de choix politique en faveur de la jeunesse et du pouvoir d'achat des populations au regard des populations en situation de précarité et des personnes âgées.

La gratuité temporelle doit se comprendre comme la gratuité accordée certains jours de la semaine. Lorsqu'elle est envisagée, les engagements actés convergent pour accorder la gratuité le week-end pour tous, avec toutefois des variantes très spécifiques telles que la gratuité uniquement un samedi par mois, la gratuité les soirs de fin de semaine ou la gratuité durant l'été. Par ailleurs, on peut souligner que l'enjeu de mise en gratuité du réseau en cas de pics de pollution est présenté par deux candidats. Cette mesure spécifique en cas de pic de pollution est toutefois déjà en place sur quelques métropoles comme à Lille, Grenoble, Rouen ou Saint-Étienne.

Figure 19. Les différents scénarii de gratuité partielle des TC proposées par les candidats à la ville centre des métropoles (la gratuité en cas de pic de pollution n'est ici pas considérée au titre de la gratuité partielle).



Conception S. Hasiak.

La proposition de gratuité ciblée selon la typologie des usagers est bâtie selon trois principaux groupes de profils. Le premier profil correspond aux jeunes, avec des marges variables pour en définir les frontières : on y retrouve soit les moins de 11 ans, les moins de 18 ans ou bien encore les moins de 25 ans. Le deuxième groupe concerne les jeunes et les personnes âgées (de plus de 65 ans), avec deux scénarios proposés selon l'âge limite d'un jeune : soit moins de 18 ans, soit moins de 25 ans. Enfin, des candidats ont proposé un troisième profil combinant l'âge et le statut de l'usager. Le critère âge concerne les jeunes (moins de 18 ou moins de 25 ans) et/ou les personnes âgées, le critère statut fait soit référence à des personnes sans ressources, soit des personnes en situation de handicap et /ou soit des étudiants.

5. Mise en perspective et éléments conclusifs

5.1. Vers des réseaux de TC métropolitains gratuits ?

Les analyses précédentes menées à partir des programmes électoraux des candidats des villes centres de métropoles confirment que la gratuité des transports s'est effectivement invitée dans les débats des élections municipales de 2020, avec une certaine convergence en faveur d'un modèle de gratuité partielle. Certes, ces analyses ne permettent pas pour autant de refléter une vision globale pour la métropole. Toutefois, les maires élus des villes centres, dans le respect des engagements pris durant leur campagne, peuvent être un moteur important pour enclencher le débat voire la prise de décision pour l'instauration de la gratuité des transports collectifs sur le périmètre métropolitain.

Sur la base de cette hypothèse mais également sur le fait qu'une mesure de gratuité des transports relève aujourd'hui d'un choix politique, une perspective à court terme est ici proposée, construite à partir des seuls engagements des maires élus des villes centres de métropole. Certes, elle ne tient pas compte des conditions de faisabilité technique et financière d'une telle mesure sur des périmètres étendus mais elle offre un éclairage sur la probabilité que la question de la gratuité s'invite aux réflexions des élus métropolitains à court et moyen terme.

Le début de l'année 2020 était caractérisé par l'absence de métropoles ayant un réseau de transport gratuit, hors cas spécifique de gratuité accordée les jours de pics de pollution. Au lendemain des résultats du second tour du 28 juin 2020, considérant les promesses de campagne pris par les candidats élus de la ville centre, cet état des lieux est modifié avec potentiellement la mise en place

de mesures de gratuité partielle accordée soit le week-end et/ou pour une cible bien identifiée d'usagers sur quinze métropoles au cours du nouveau mandat métropolitain. Pour les autres métropoles, la situation ne ferme pas pour autant la porte à la mise en place de mesures tarifaires spécifiques, comme la tarification solidaire (promesse par les élus de la ville centre des métropoles de Lyon, de Bordeaux et de Brest), ou la baisse des tarifs des transports publics, ou bien plus globalement à l'instauration d'un débat sur la politique tarifaire TC suite à mise en place des nouvelles instances métropolitaines.

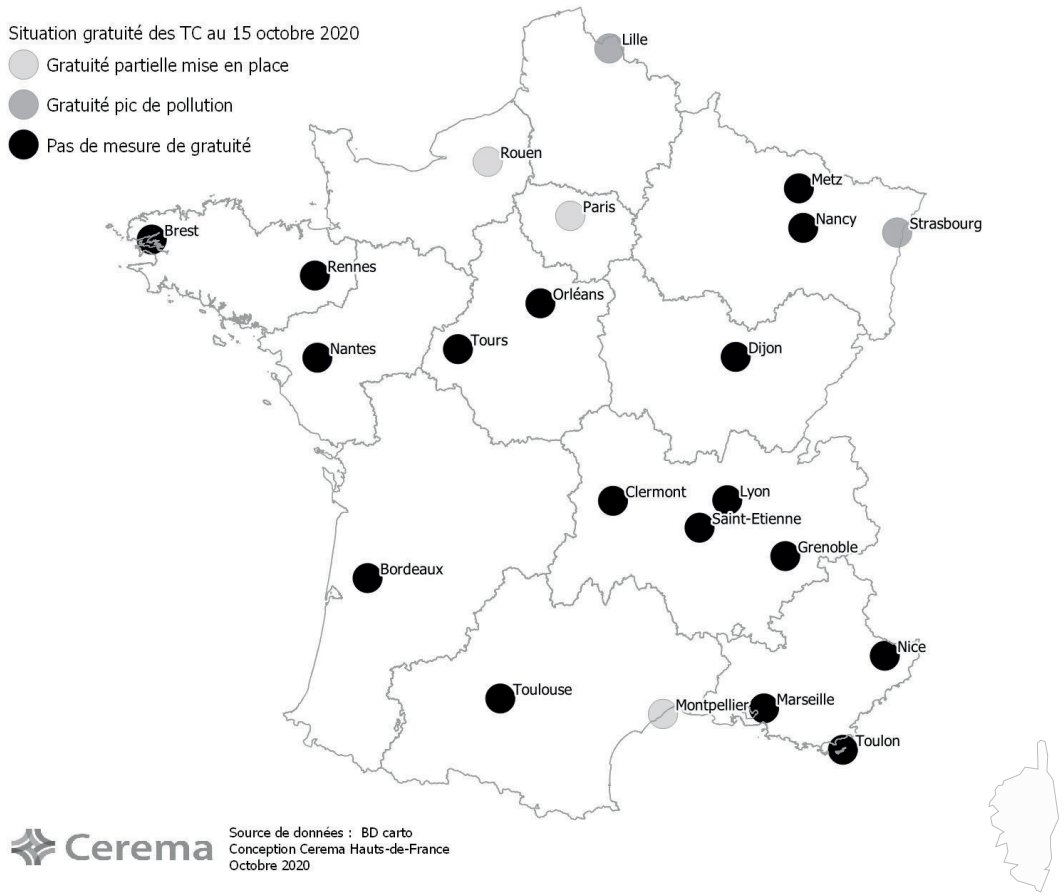
Depuis les élections de juin 2020, la situation a évolué puisque des premières traductions des engagements politiques de campagne se sont concrétisés sur certaines métropoles par les nouvelles instances élues. Certaines de ces décisions sont intervenues dans un laps de temps relativement court depuis la fin de la campagne électorale, avec parfois un délai court entre la prise de décision politique et la mise en œuvre effective de la gratuité.

Ainsi, plus d'un an après les élections, six métropoles sont devenues des métropoles où le réseau de transports a été rendu gratuit certains jours ou pour certaines populations (cf. Fig.20) pour des objectifs définis par rapport aux enjeux spécifiques de chaque territoire. C'est donc le modèle de gratuité partielle qui est adopté dans cette première période depuis les élections par les métropoles.

À Montpellier, la gratuité des transports publics pour les habitants de la métropole est ainsi effective le week-end depuis début septembre 2020 à bord des bus et tramways du réseau métropolitain. La mesure de gratuité s'est étendue depuis septembre 2021 aux populations de moins de 18 ans et de plus de 65 ans pour les déplacements quotidiens. Cette mesure, portée par le programme électoral du maire élu de Montpellier, s'inscrit dans les principes de la politique métropolitaine de la nouvelle équipe dirigeante relevant de la transition écologique, de l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, de la dynamisation des commerces de proximité et de la redistribution de la fiscalité.

En Normandie, la métropole de Rouen a également adopté en juillet 2020 la gratuité des transports le samedi pour une période test d'un an à compter du premier septembre. Elle a étendu cette phase d'expérimentation jusqu'en septembre 2022 compte-tenu de l'impact de la crise sanitaire liée à la Covid19 sur l'usage des transports collectifs rendant délicat tout bilan. La décision rouennaise de 2020 concrétise une première étape de l'engagement pris lors de la campagne électorale, qui vise à soutenir l'activité commerciale du centre-ville, avec une perspective de l'étendre au dimanche.

Figure 20. Situation de la gratuité des transports sur les réseaux métropolitains au 15 octobre 2020.



À Strasbourg, l'Eurométropole a voté en août 2020 l'instauration de la gratuité sur le réseau dès le premier jour d'alerte à la pollution. Il s'agissait d'un élargissement d'une mesure déjà préexistante puisque la gratuité s'appliquait en cas d'épisode persistant de pollution sous condition de mise en place de la circulation différenciée par la préfecture. Puis, en février 2021, les élus métropolitains ont acté la gratuité des transports urbains pour les résidents de moins de 18 ans à compter de septembre 2021, dans un objectif d'éducation à une mobilité durable, de préservation de la qualité de l'air et également de pouvoir d'achat des familles.

À Nancy, la décision a été prise le 1er septembre 2020 en faveur d'une gratuité partielle les week-ends et pour une application à compter du 1er décembre 2020 sur l'ensemble des transports en commun irriguant le Grand Nancy afin de contribuer au dynamisme du centre-ville, des zones commerciales et faciliter l'accessibilité aux équipements et loisirs. Le président de l'autorité organisatrice des mobilités présente cette décision comme une première étape de mise en œuvre de la gratuité, avec l'objectif politique d'instaurer une gratuité tous les jours pour les jeunes (moins de 18 ans) et les personnes âgées (plus de 65 ans) courant 2021.

À Nantes, après une annonce en septembre 2020 de la mise en place prochaine de la gratuité des transports, le conseil métropolitain a entériné le principe début avril 2021 pour une mise en place quelques jours plus tard sur le modèle d'une gratuité le week-end afin de favoriser le pouvoir d'achat et de créer des conditions pour des changements d'habitudes. Depuis janvier 2021, la collectivité a procédé à une baisse des tarifs des abonnements qui figurait également dans les promesses électorales de juin 2020.

Enfin, à Nice, la gratuité partielle du réseau de transport urbain a été instaurée par les élus métropolitains à destination des jeunes de 18 à 25 ans pour les seuls week-end depuis juillet 2021 – moyennant toutefois des frais de dossier pour obtenir le pass gratuit. Les conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid19 envers cette population a motivé la décision politique.

Par ailleurs, la métropole de Lille intègrera prochainement les métropoles proposant la gratuité partielle sur leur réseau de transport collectif. En effet, le conseil métropolitain de juin 2021 a acté la décision d'instaurer la gratuité des transports publics pour les métropolitains de moins de 18 ans à partir de janvier 2022 dans un objectif double de les inciter à adopter l'usage des transports en commun et de redonner à leur famille du pouvoir d'achat.

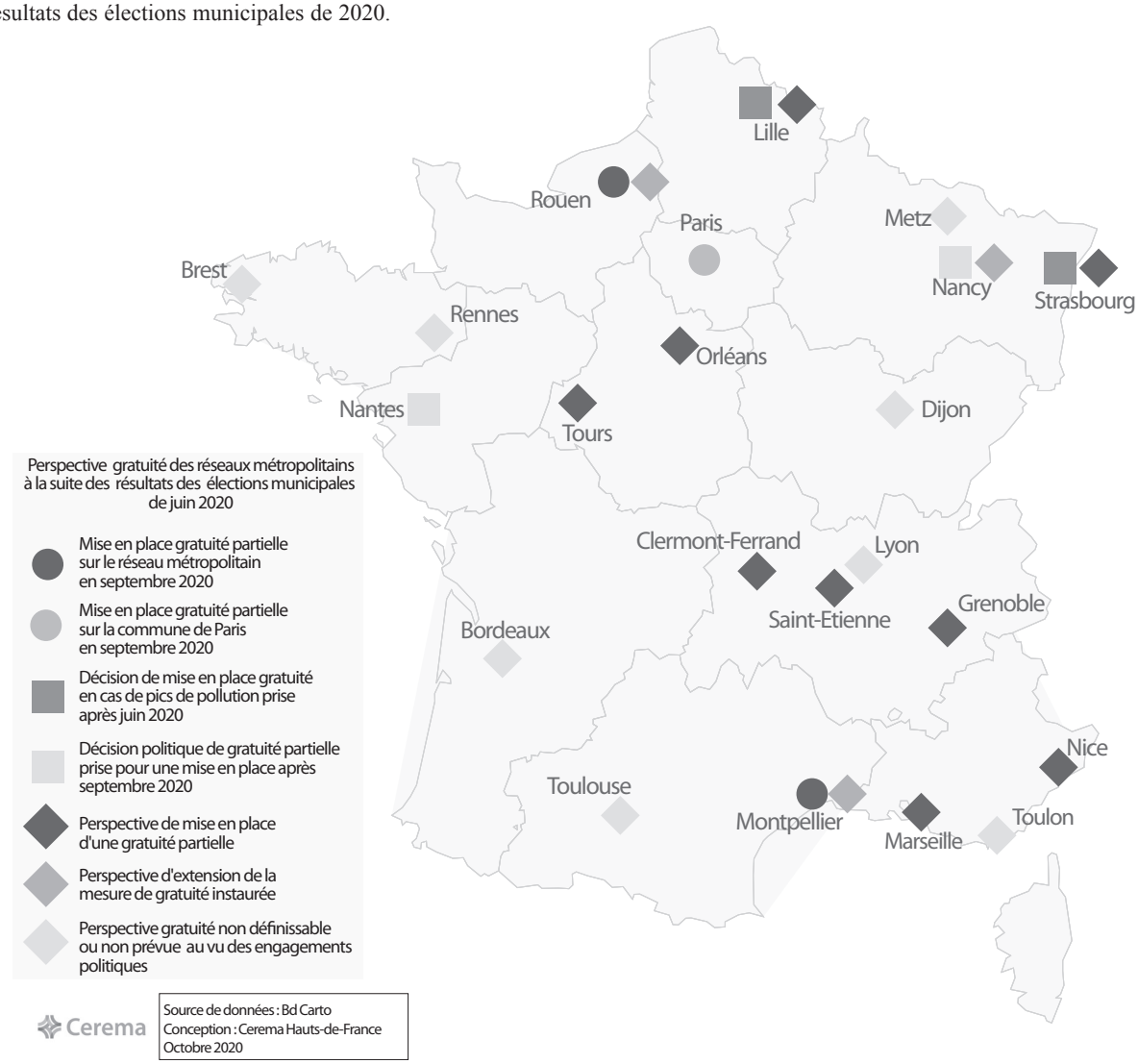
À ces sept métropoles, il faut ajouter le cas spécifique de la Ville de Paris, dont la mairesse réélue a fait acter par le Conseil de Paris en juillet 2020 la gratuité pour tous les jeunes de moins de 18 ans et les moins de 20 ans en situation de handicap, résidant sur Paris. La mesure entrée en vigueur au premier septembre 2020 ne concerne donc qu'une partie du territoire métropolitain et pour les seuls résidents de la commune.

Enfin, la métropole de Dijon a mené une expérimentation de la gratuité des transports pour les jeunes de moins de 26 ans durant les week-end de l'été 2021. Le bilan encore non publié pourrait amener les élus métropolitains à pérenniser ou non la mesure.

Ces premiers pas concrets vers la gratuité des transports sur certaines métropoles s'accompagnent également par d'autres mesures tarifaires adoptées par d'autres métropoles. Ainsi, comme révélé par les promesses électorales, la gratuité des transports ne concernera pas la métropole de Lyon. En effet, les élus de l'autorité organisatrice des mobilités de Lyon ont décidé en novembre 2020 d'instaurer une tarification solidaire basée sur la création d'un « *abonnement solidaire gratuit* » à destination des bénéficiaires du RSA, de l'allocation adulte handicapé, de l'allocation de solidarité aux personnes âgés et d'un abonnement « *Solidaire Réduit* » pour les personnes précaires. De même, le conseil métropolitain de Bordeaux a adopté en juillet 2021 le dispositif de mise en place de la tarification solidaire proposant notamment aux usagers ayant les plus faibles revenus une réduction tarifaire de 100% de l'abonnement, soit la gratuité à ces usagers.

Ces différents éléments conduisent à proposer une cartographie sur une perspective du déploiement d'une politique de gratuité des transports au sein des métropoles, axée essentiellement pour l'instant sur le principe d'un modèle de gratuité partielle défini spécifiquement pour chaque territoire (cf. Fig. 21).

Figure 21. Proposition d'une vision à moyen terme du passage à la gratuité des réseaux de transports métropolitains suite aux résultats des élections municipales de 2020.



Conception: S. Hasiak.

Cette mise en perspective établie à partir de la seule analyse des engagements de campagne électorale et des décisions intervenues depuis la mise en place des nouvelles structures élues ne fournit qu'une vision strictement prospective pouvant être fortement appelée à évoluer en fonction de différents facteurs. Ainsi, la situation pour les métropoles identifiées comme pouvant évoluer potentiellement vers la gratuité de leurs transports, et pour lesquelles aucune décision n'a été prise à ce jour, des métropoles dépend de plusieurs facteurs. Ne cherchant pas ici l'exhaustivité, deux éléments d'importance peuvent être cités. Le premier concerne la poursuite probable de débats locaux sur la gratuité des transports suite au changement du paysage politique de certaines métropoles. Le poids de l'opposition au sein des instances métropolitaines peut en effet influer sur la décision ou non d'étudier ou de remettre le sujet à la discussion. On peut rappeler que dans bon nombre d'agglomérations, le lancement de réflexions sur la mise en gratuité des transports a été impulsé par les oppositions en place sur les différents réseaux.

Le deuxième facteur qui pourrait également contrarier cette vision à moyen terme est la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid 19 depuis début 2020 et surtout ses conséquences économiques. En effet, les différentes vagues épidémiques endurées à ce jour depuis le printemps 2020 et les confinements des populations associés ont conduit à une baisse sensible du niveau de fréquentation des transports publics. Les métropoles n'ont pas encore retrouvé le le niveau de fréquentation d'avant la crise sanitaire [17]. Cette désaffectation des TC, dont on ne sait pas aujourd'hui combien de temps elle risque de durer, a une conséquence directe sur le niveau des recettes commerciales des réseaux. Par ailleurs, la baisse des activités relevées dans différents secteurs et l'instauration du chômage partiel dans les entreprises durant la période de crise a également des conséquences sur les recettes du versement mobilité. Les réseaux, quels qu'ils soient, connaissent donc des difficultés financières. Ces dernières peuvent donc infléchir des décisions à court terme sur la mise en place de la gratuité, voire de l'extension du dispositif partiel déjà instauré. Toutefois, la décision de mise en œuvre de

la gratuité sur les métropoles de Montpellier, de Rouen, de Nancy, de Nantes, ou de Nice même si elle a pris rang dans un contexte économique et social très particulier lié à l'épidémie de la Covid 19, ne semble pas avoir soulevé de difficultés majeures pour ces réseaux métropolitains de par le fait que la mesure ne concerne que le week-end, une temporalité caractérisée par une fréquentation moindre des réseaux que la semaine ou qu'une cible précise des ayant-droits.

On peut donc penser que le débat sur la gratuité des transports, malgré la situation atypique liée aux conséquences de l'épidémie de la Covid 19, devrait se poursuivre dans un objectif global de transition écologique clairement réaffirmée dans le plan de relance économique annoncé par le gouvernement en septembre 2020. Dans ce sens, le débat devrait amener les politiques à questionner le projet global de mobilités. Comme le souligne Keblowski, « la suppression des tarifs a la capacité de re-politiser le débat sur les transports, et d'encadrer les choix liés aux transports comme étant intrinsèquement politiques plutôt que purement techniques » [13]. Malheureusement, dans les faits, cela ne se produit pas toujours, et les promesses électorales de la campagne 2020 ne se sont pas réellement inscrites dans un projet global présenté pour la métropole. Aussi, la gratuité des transports pourrait n'être qu'une mesure électoraliste à part entière. Chercher à réduire la place de la voiture et donc ses externalités négatives, chercher à développer l'usage des transports collectifs ne peuvent s'entrevoir que dans le cadre d'un package de mesures cohérentes et complémentaires touchant notamment aux enjeux de réduction de la circulation et au stationnement (politique d'offre et politique tarifaire). Ce point de vue est aujourd'hui largement partagé [1; 2; 4; 12]. Straub parle de synergie à mettre en œuvre avec « d'autres (dés) incitations » dans le domaine des transports [18].

5.2. La gratuité des transports concerne également les transports interurbains

L'attention médiatique sur les débats de la gratuité des transports s'est fortement focalisée sur les réseaux de transport urbains, ce qui a fait oublier que c'est déjà une mesure effective, en vigueur sur certains types de réseaux interurbains. On doit parler ici de gratuité partielle puisqu'elle concerne les seuls transports scolaires. Cette gratuité des transports scolaires n'est pas une mesure récente car elle préexistait sur certains périmètres départementaux lorsque ces transports étaient gérés par les conseils généraux. Mais avec le transfert de compétences de l'organisation des transports départementaux aux régions en 2017, une politique d'harmonisation des politiques tarifaires s'est imposée aux régions dans un objectif d'équité territoriale. Cela est à l'origine de premières décisions de gratuité régionale cherchant à assurer une cohérence territoriale. En région Centre-Val de Loire, l'instance régionale a ainsi instauré en 2017 le transport gratuit pour les scolaires de l'ensemble du périmètre régional, hors périmètre des agglomérations et moyennant des frais d'inscriptions. Précisons qu'il s'agissait d'une promesse de campagne régionale de 2015. La décision de gratuité des transports scolaires a également été prise par la région Hauts de France depuis septembre 2020 sur l'ensemble du réseau d'autocars interurbains, hors agglomération et sans frais d'inscription. En région Grand-Est, la décision de gratuité des transports scolaires ne porte que pour les élèves de maternelle et de primaire depuis septembre 2019. Et depuis la rentrée 2021, la région Occitanie offre la gratuité des transports scolaires pour les moins de 18 ans, résultant de l'engagement pris par la présidente de région en juillet 2020.

Ces différents exemples non exhaustifs soulignent l'adoption d'une mesure de gratuité partielle construite sur la cible des jeunes et de services spécifiques, les transports scolaires. La question qui émerge est de savoir si le périmètre de débat de la gratuité des transports interurbains peut s'élargir au-delà des seuls services de transport scolaire.

L'analyse proposée dans ce présent article souligne que la gratuité des transports a été un thème majeur dans la campagne des municipales de 2020 menée par les candidats à la ville centre des métropoles au titre des actions à mettre en œuvre en matière de politique tarifaire des TC.

Même si les maires élus des villes centres des métropoles ne détiennent pas la compétence transport, leurs engagements pris se concrétisent par de premières instaurations de mesure de gratuité partielle. Il est dès lors possible de dire que les municipales de 2020 peuvent être considérées comme à l'origine de l'avènement et de l'accélération de la mise en œuvre de la gratuité partielle des transports au sein des métropoles puisque qu'antérieurement on ne dénombrait aucun réseau de transport métropolitain gratuit et qu'à fin 2020 trois réseaux métropolitains proposaient la gratuité des transports.

Si les engagements tenus par les candidats élus se concrétisent, ce sont près de deux métropoles sur trois qui offriraient une gratuité certes partielle, aux usagers des transports publics. Mais cela relève uniquement de prospective sujette à des modifications selon chaque contexte territorial et politique.

Comme le suggère l'artiste peintre Di Rosa dans la préface du livre de Giovannangeli et Sagot-Duvauroux [19], l'histoire de demain de la gratuité pourrait s'apparenter à l'histoire de l'art puisqu'elles *« sont toujours en train de s'écrire parce qu'elles sont le fruit d'expériences, de tâtonnements, de prises de risques ».*

Références

1. ITER (2019) Gratuité(s) des transports publics pour les usagers: une étude du GART pour objectiver le débat. Rapport d'analyse établi par le cabinet d'études Iter pour le compte du Gart, 74 p
2. Cordier B (2007) La gratuité totale des transports collectifs urbains: effets sur la fréquentation et intérêts. Rapport de recherche Predit3, Bureau d'études ADETEC pour le compte de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, 180 p
3. Gontard G (2019) La gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? Rapport de la Mission d'Information du Sénat, n°744 du 25 Septembre 2019, 142 p https://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7441.pdf
4. LIEPP (Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), Sciences Po (2018) Étude sur la « gratuité » des transports en commun à Paris. Rapport en réponse à l'appel à évaluation de la Mairie de Paris, 130p
5. Briche H, Huré M (2017) Nouveau « laboratoire » de la gratuité des transports », in Métropolitiques, 30 mai 2017
6. Huré M, Javary M-C (2019) Le nouveau réseau de transport gratuit à Dunkerque : de la transformation des mobilités aux mutations du territoire. Rapport VIGS, 249 p
7. Wolff JP (2016) Le tramway : otage des élections municipales de 2016, Transports Urbains 2016/1 n°128, pp 3-12
8. Crozet Y, Faivre d'Arcier B, Mercier A et *al.* (2019) Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL. Rapport de recherche établi par le LAET pour le compte du SYTRAL, 116 p halshs-02191358
9. Guelton S, Poinsot P (2020). La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains : un modèle de financement particulier, Transports Urbains, 136:13-17
10. Eurométropole de Strasbourg (2019) Principe de la gratuité des transports en commun sur le périmètre de l'Eurométropole, conclusions du groupe de travail. Strasbourg, 92 p
11. Grégoire E, Missika J-L, Najdovski C (2019) Pour un Big Bang de la tarification des transports dans le Grand Paris. Rapport politique établi pour la Maire de Paris, Paris, 96 p
12. Carrez G, Savary G, Quinet A et *al.* (2018) Rapport du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification, sous la présidence de Jacques Rapoport, 263p
13. Keblowski W (2018) Moving past sustainable mobility towards a critical perspective on urban transport. A right to the city-inspired analysis of fare-free public transport. Thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, Belgique, 313 p
14. Carpentier S (2010) Modes d'habiter urbains et ruraux: entre continuité et rupture, Articulo Journal of Urban research, special issue 3 [en ligne], URL : http://articulo.revues.org/1548
15. Mayer N, Boy D (1997) Les « variables lourdes » en sociologie électorale », Enquête [En ligne], 5 | 1997, mis en ligne le 15 juillet 2013, consulté le 17 juin 2021. URL : http://journals.openedition.org/enquete/1133 ; DOI : https://doi.org/10.4000/enquete.1133
16. Cautrès, B, Muxel, A (2009) Comment les électeurs font-ils leur choix : Le Panel électoral français 2007. Paris : Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.3917/scpo.cautr.2009.01
17. Duron P (2021) Rapport sur le modèle économique des transports collectifs. Mission confiée par le ministre délégué chargé des transports, Juillet 2021, 198 p
18. Straub D (2020) The effects of fare-free public transport : a lesson from Frýdek-Místek (Czechia), Sustainability, 12, 9111; Doi:10.3390/su12219111
19. Giovannangeli M, Sagot-Duvauroux J-L (2012) Voyageurs sans ticket ; Liberté, égalité, gratuité, une expérience sociale à Aubagne. Au Diable Vauvert, Vauvert, 233 p