

Luxembourg : la gratuité des transports en commun comme fer de lance social et environnemental

Par Cyril Ribani

En France, plus d'une trentaine de villes, parmi lesquelles Dunkerque, Châteauroux ou encore Gap, ont mis en place la gratuité des transports en commun. Néanmoins, la décision du Luxembourg, en mars 2020, de rendre l'ensemble des transports en commun gratuits revêt un caractère inédit puisqu'il s'agit du premier pays à adopter cette mesure sur tout son territoire. La gratuité totale s'applique ainsi aux 600 000 résident-es et touristes avec des tarifs préférentiels aménagés pour les travailleuses et travailleurs transfrontaliers. À l'aune de l'expérience luxembourgeoise, il est intéressant de revenir sur les conditions de mise en place, ainsi que sur les impacts sociaux et environnementaux d'une telle mesure, abordés et questionnés régulièrement dans le débat public.

La gratuité des transports publics au Luxembourg tente de répondre à un double objectif, social et environnemental. D'une part, elle vise à augmenter le pouvoir d'achat des abonné-es au réseau multimodal luxembourgeois et, parallèlement, à développer la mobilité. D'autre part, parce que le Luxembourg est l'un des rares États européens où le nombre de voitures est plus élevé que celui des habitant-es, la gratuité permettrait de décongestionner les routes tout en réduisant les émissions de CO₂.

La gratuité des transports : pierre angulaire de la nouvelle stratégie multimodale luxembourgeoise

La gratuité des transports publics intervient dans le cadre d'une stratégie nationale multimodale,

« Modu 2.0 »¹⁴, mise en œuvre par le gouvernement luxembourgeois à compter de 2018. Cette stratégie fait suite au retard structurel du Grand-Duché en matière d'infrastructures de mobilité et vise à rendre les transports en commun plus attractifs d'ici 2025. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été engagées, notamment l'extension systématique de la capacité du réseau ferroviaire national, une refonte complète du réseau national de lignes de bus¹⁵, le passage à une technologie de propulsion alternative pour le réseau multimodal d'ici 2030, ainsi que l'expansion des tramways régionaux¹⁶. Dans ce cadre, la gratuité doit permettre à moyen terme de rendre l'usage des transports publics plus compétitif, face aux coûts indirects (inconfort, durée des trajets, incertitude sur les heures d'arrivée, facilité de l'intermodalité entre transports ou entre transports et voiture...) qu'ils engendrent, notamment eu égard à l'utilisation de la voiture¹⁷. Plus largement la gratuité agit comme une mesure de marketing territorial dans le cadre

¹⁴ <https://transports.public.lu/fr/contexte/strategie/modu2.html/>

¹⁵ L'objectif étant d'en faire le réseau multimodal le plus dense d'Europe.

¹⁶ <https://transports.public.lu/fr/contexte/strategie/modu2.html/>

¹⁷ https://www.apisite.paris.fr/paris/public/2019%2F0%2Fetude_gratuite_transports_parisiens_sciencesPo.pdf

d'un *nation-branding* environnemental, devant contribuer au rayonnement international du Grand-Duché.

Dans la pratique, la gratuité a impliqué des mesures de réadaptation structurelles, comme le retrait progressif des distributeurs de billets des gares, ainsi que des réadaptations des missions de certains agents, telles que le recentrage des contrôleur-ses et accompagnateur-rices de train vers un rôle d'information et de sécurité des usagers. Elle a aussi permis d'opérer certaines économies comme, par exemple, les coûts de fabrication des billets ou la maintenance des machines de compostage.

Ces économies ont financé une partie du dispositif mais ont été insuffisantes pour prendre en charge la totalité des coûts induits. En effet, l'État luxembourgeois se prive de recettes tarifaires d'un montant de 41 millions d'euros sur une année pleine, représentant 8 % des coûts totaux annuels, soit 500 millions d'euros en 2020¹⁸. Néanmoins, compte tenu de la « petitesse » du réseau et des mesures de réduction tarifaire déjà existantes¹⁹, cette perte a été aisément absorbée par le budget national. Par ailleurs, le gouvernement a parallèlement décidé de maintenir une première classe payante, de même que certains services de bus à la demande organisés en service nocturne par les municipalités. De même, concernant les 204000 travailleuses et travailleurs transfrontaliers²⁰, des tarifs réduits leur sont proposés suite aux négociations avec les opérateurs modaux voisins (SNCB, DB et SNCF, respectivement belge, allemand et français). Par ailleurs, pour compléter cette perte de recettes²¹, le gouvernement réfléchit à la mise en place d'une réduction de l'indemnité kilométrique, c'est-à-dire une diminution des réductions fiscales forfaitaires accordées en fonction de la distance entre le domicile et le lieu de travail.

Dans ce cadre, l'impact de la gratuité sur le pouvoir d'achat moyen au Luxembourg reste encore à apprécier dans la mesure où le réagencement des transports induit par la stratégie nationale

multimodale « Modu 2.0 », dont fait partie la gratuité, pourrait à terme produire de nouvelles réformes fiscales destinées à abonder la part du budget dédiée.

La gratuité des transports publics au service de la responsabilité sociale et environnementale luxembourgeoise

Demeurant l'un des territoires ayant les taux d'émission de CO₂ les plus élevés d'Europe, le Luxembourg souhaite mener une politique environnementale ambitieuse²² à laquelle participe la gratuité des transports en commun. En effet, l'objectif stratégique pour 2025 est de réduire la congestion aux heures de pointe, tout en transportant 20 % de personnes de plus qu'en 2017. Ainsi concernant les parts modales des déplacements domicile-travail, le Grand-Duché a pour objectif de réduire de 15 % les déplacements en voiture, tout en augmentant de 3 % le nombre d'usagers quotidiens des transports en commun. Concernant les déplacements domicile-école, le gouvernement aspire à une réduction de 14 % du nombre de voitures et à une hausse de 7 % des usagers des transports publics²³.

Par ailleurs, est attendu de la gratuité des transports publics un double impact social. D'une part, une augmentation du pouvoir d'achat pour les usagers réguliers des transports en commun, souvent les personnes les plus modestes²⁴, avec un effet redistributif puisqu'ils sont financés par l'argent public²⁵. Ce gain de pouvoir d'achat pouvant ensuite être réinjecté dans l'économie locale. Selon un sondage réalisé en 2018 par TNS Ilres, la gratuité des transports en commun impacte 40 % des ménages et représente une économie totale de 100 euros par foyer et par an²⁶.

18 Gratuité des transports publics depuis le 1^{er} mars 2020 - Support - Portail TRANSPORTS - Luxembourg.

19 Un billet entre deux points du pays coûtait 2 euros et nombreux étaient les usagers à bénéficier de tarifs avantageux, notamment les jeunes de moins de 20 ans, les étudiant-es de moins de 30 ans et celles et ceux qui percevaient un « revenu d'inclusion sociale » ou une prestation mensuelle de base pour les ménages les plus modestes.

<https://www.zegreenweb.com/2020/03/06/les-transport-publics-sont-desormais-gratuits-au-luxembourg/>

20 <https://www.lesfrontaliers.lu/emploi/4597-de-frontaliers-travaillent-au-luxembourg>

21 <https://www.wort.lu/fr/economie/transport-gratuits-un-concept-qui-ne-paie-pas-5c0020c9182b657ad3b9aa7b>

22 <https://www.wort.lu/fr/luxembourg/le-luxembourg-emet-toujours-plus-de-co2-5cd2f6c9da2cc1784e343b60>

23 <https://transport-public.lu/dam-assets/publications/contexte/strategie/modu2-fr-affiche-objectifs-2025.pdf>

24 Relativement limité puisqu'il s'agit d'une réduction d'impôt forfaitaire.

25 <https://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7445.html#toc135>

26 <https://www.leparisien.fr/economie/bus-train-tram-les-transport-gratuits-au-luxembourg-a-partir-de-ce-samedi-28-02-2020-8268828.php>

D'autre part, la gratuité des transports en commun vise à rendre la mobilité accessible au plus grand nombre, en limitant le coût financier des déplacements des personnes défavorisées ne possédant pas de voiture. Ainsi la gratuité est envisagée comme une mesure devant conduire à des effets sociaux bénéfiques²⁷, comme un meilleur accès à l'emploi par la mobilité ou plus généralement une vie sociale facilitée, et cela d'autant plus que le maillage amélioré du réseau peut y concourir²⁸.

Compte tenu du faible recul depuis l'entrée en vigueur de la gratuité des transports publics au Luxembourg, l'impact écologique et social de la mesure reste incertain, comme cela a été éprouvé par d'autres collectivités l'ayant mise en

œuvre précédemment²⁹. D'autant plus que les effets d'autres externalités, comme, entre autres, la dégradation potentielle des infrastructures due à un afflux plus important de voyageur-ses, la saturation des transports, la compensation des pertes tarifaires par d'autres recettes si le flux de voyageur-ses tendait à augmenter pour maintenir la qualité de service, méritent d'être davantage étudiés³⁰. L'expérience luxembourgeoise, développée à l'échelle d'un territoire de 2 586 km², comparable à celle d'une grande agglomération³¹ française, pourrait néanmoins constituer une source d'inspiration à adapter et réfléchir pour l'appliquer à des collectivités ou des pays aux territoires plus étendus et/ou moins prospères.

Cyril Ribani était au moment de la rédaction de cette *Note réactive* apprenti « veille internationale et recherche en gestion publique comparée »

²⁷ https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2019/01-janvier/21-bausch-transport.html

²⁸ <http://www.senat.fr/rap/r18-744/r18-7447.html>

²⁹ *Ibid*

³⁰ *Ibid*

³¹ <https://luxembourg.public.lu/fr/societe-et-culture/territoire-et-climat/territoire.html>