



Station de tramway Balti jaam.

Gratuité à Tallinn : l'heure du premier bilan

Estonie Une visite d'étude dans la capitale estonienne, organisée les 22 et 23 avril dans le cadre du programme européen Civitas, dressait le bilan d'un an et demi de gratuité des transports en commun dans la ville, et revenait sur les mesures qui l'ont accompagné.

Textes et photos : Shahinez Benabed

Depuis la mise en place de la gratuité, le nombre de personnes pratiquant la marche à pied comme principal mode de déplacement a baissé de 3 %.



Civitas, un programme d'aide à la mobilité durable

Le programme européen Civitas a pour objectif principal d'aider les villes qui le souhaitent à mettre en place des actions favorisant la mobilité durable.

Financé à hauteur de 200 millions d'euros dans le cadre d'un programme-cadre de l'Union européenne, il a soutenu près de 700 actions en faveur des transports durables dans une soixantaine de villes.

Tallinn a, pour sûr, mille et une raisons de faire parler d'elle, que ce soit au niveau de la richesse de son patrimoine, de son histoire, de sa culture. Mais depuis un an et demi, la jolie ville estonienne en forme de papillon fait surtout entendre sa voix pour avoir osé ce qu'aucune autre capitale européenne n'avait jusqu'à tenté : offrir la gratuité totale des transports en commun à ses 430 000 habitants. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2013, tout résident muni d'une carte de transport du réseau (disponible pour un montant de 2 euros) peut emprunter librement les 789 kilomètres de lignes de bus, trolley bus et tramway, sans avoir à compter ses sous dans son porte-monnaie. Et cela, en profitant des multiples améliorations du réseau qui ont accompagné cette mesure. Une première. Alors que nombre d'acteurs européens du transport sont vent debout

contre la gratuité (cf. article *Bus & Car* n° 947), pourquoi une telle décision, avec quels objectifs et quels résultats ? À ces questions, une visite d'étude organisée les 22 et 23 mai par le programme européen Civitas apportait les principales réponses.

Une mesure en faveur des habitants et de l'environnement

Les deux journées ont notamment mis en lumière les raisons qui ont amené la ville à envisager une telle idée. « En 2010, une enquête de satisfaction indiquait que le prix du ticket était devenu le plus grand problème pour les citoyens », indique Allan Alaküla, directeur du bureau de Tallinn pour l'Union européenne, alors que la crise économique a durement frappé l'Estonie (de 2008 à 2010, le taux de chômage dans le pays était supérieur à 14 %). Résultat, le prix d'un abonnement mensuel classique, autour

de 20 euros sachant que le revenu moyen d'un Estonien était de 792 euros en 2010, devenait une somme de plus en plus importante pour les habitants. En instaurant la gratuité, l'idée était donc de « permettre d'augmenter la mobilité de travail à l'intérieur de la ville », et de « stimuler la consommation des produits et des services », explique un document de présentation de la ville.

À cela s'ajoutaient des enjeux environnementaux. La gratuité devait permettre d'encourager le report modal (de l'ordre de 15 à 20 % selon des estimations de l'époque) vers les transports en commun, alors qu'ils perdaient des voyageurs au profit du véhicule individuel. Elle devait aussi favoriser une meilleure qualité de l'air, une réduction du bruit et permettre de récupérer de l'espace urbain au détriment de la voiture.

Enfin, dernier aspect mais non le moindre, la mesure devait aussi

encourager les habitants des villes voisines à venir s'installer à Tallinn pour profiter de la gratuité et permettre à la capitale d'augmenter ses revenus tirés des impôts locaux. Tout un programme.

Une mesure abordable

La mesure était d'autant plus facile à prendre que 70 % du coût des trajets était déjà subventionné, que nombre de Tallinois bénéficiaient déjà de la gratuité (étudiants, personnes de plus de 65 ans) et que les revenus liés à la vente de titres de transport n'étaient pas très importants. En effet, sur les 53 millions d'euros du budget transport de la ville, la vente rapportait 17 millions, dont 12 millions provenant des Tallinois et 5 millions des autres usagers. De surcroît, la mesure obtint très vite, et assez logiquement, la faveur des Tallinois. Un référendum organisé les 19 et 25 mars 2012 montra que 75,5 % des votants étaient en faveur ►►



Depuis le 28 octobre 2013, les Tallinois ont aussi accès aux trains gratuitement dans les limites de la ville.



Au cours de l'été 2012, le réseau de voies réservées aux bus est passé de 15 à 23 kilomètres dans le centre-ville.

➤ de la gratuité. « Il est toujours plus facile de mettre en place une politique quand on a un appui des citoyens », indique Allan Alaküla. À partir de là, Tallinn pouvait d'ores et déjà commencer à se préparer pour le grand changement.

Des mesures préparatoires et/ou complémentaires

Mais ce grand changement ne s'est pas fait tout d'un coup sans quelques améliorations des transports publics. Parmi les mesures emblématiques figure celle de la mise en place, dans le cadre du programme européen Mimosa (cf. encadré) d'un nouveau système de billettique à partir de septembre 2012. Si la ville papillon était

déjà équipée de cartes sans contact et donnait notamment la possibilité de créditer directement les cartes d'identité estoniennes avec abonnements et tickets, « celles-ci ne permettaient pas de savoir le nombre de passagers qui empruntaient les transports en commun et n'étaient pas reliées à internet », indique Tiit Laiksoo, chef de projet de la division billettique au département des transports de Tallinn. De même, l'ancien système était jugé trop coûteux, alors que l'heure était venue de faire des économies, à cause justement de la mise en place de la gratuité. Un nouveau système de cartes vertes, connectées au web et obligeant les usagers à valider leur titre à chaque montée et des-

cente a ainsi été mis en place. Résultat : « une évaluation a montré le succès de la mesure : entre 2010 et 2013 les coûts de roulement pour les systèmes billettiques de Tallinn ont été réduits de 64 % », indique le document de la visite d'étude du programme Civitas.

À cette mesure phare, s'est ajoutée l'augmentation, à l'été 2012, du nombre de voies réservées aux bus dans le centre-ville, il est passé de 15 à 23 kilomètres. Cette action « qui prenait de la place sur la route, et donc sur le trafic, a été possible car nous avons le soutien des habitants », explique Allan Alaküla. De plus, pour rendre la gestion du réseau plus efficace et moins coûteuse, les deux compagnies municipales qui étaient jusque-là chargées de la gestion du transport public ont fusionné en juin 2012. Enfin et bien sûr, ces diverses améliorations se sont accompagnées d'une politique de promotion des transports publics, 26 activités promotionnelles ont été mises en place au niveau des écoles, des particuliers ou des entreprises.

À ces étapes préliminaires, et après le lancement officiel de la gratuité le 1^{er} janvier 2013, la capitale a continué le développement d'actions visant à favoriser le transport public. Ainsi, à partir du 28 octobre 2013, tous les trains circulant dans les limites de la ville sont à leur tour devenus gratuits pour les résidents de Tallinn. De même, le coût du stationnement a été récemment légèrement augmenté dans le but, toujours, de convaincre les gens à laisser leur voiture au garage.

16 000 nouveaux habitants

Mais alors, ces différentes mesures ont-elles l'eut l'impact escompté ? À ce niveau, tout n'est pas tout blanc ni tout noir. Parmi les réussites incontestées, figure la mise en gratuité des trains à l'intérieur de la ville « dont la fréquentation a augmenté de 6 à 7 fois dès les pre-

mières semaines de lancement », déclare Allan Alaküla. De même, le souhait de la ville d'accueillir de nouveaux habitants a été exhaussé, puisque 16 000 personnes sont venues s'installer à Tallinn entre avril 2012 et avril 2013. Un record qui a permis d'atteindre les objectifs de financement de la gratuité, et même de les dépasser : « Cette hausse importante a permis une augmentation des revenus municipaux provenant des impôts. Nous avons calculé que chaque portion de 1 000 résidents amène environ 1 million d'euros de budget supplémentaire à la ville. Résultat, le coût du transport public gratuit de 12 millions a été couvert, avec un surplus de 4 millions d'euros », se réjouit le directeur du bureau de Tallinn pour l'Union européenne. Enfin, la qualité de service ne semble pas avoir trop souffert de ce passage à la gratuité, contrairement aux mises en garde de l'opposition : « Le risque de voir se réduire la qualité de service était un des grands dangers et l'un des principaux arguments de l'opposition. Au point que nous avons préféré à l'époque ne pas nous engager dans son amélioration, mais tout au plus maintenir la qualité actuelle. Mais selon une enquête réalisée à Tallinn depuis la mise en place de la gratuité, on s'est aperçu que les usagers ont remarqué de légères améliorations en termes de sécurité, propreté et ponctualité », ajoute Allan Alaküla.

Un report modal moins important que prévu

Les avis divergent cependant sur l'impact réel de la gratuité au niveau du report modal. Selon le directeur du bureau de Tallinn pour l'Union européenne, le premier bilan de l'aventure de la gratuité est plutôt positif. Entre 2012 et 2013, « le nombre d'habitants utilisant les transports publics comme principal moyen de déplacement est passé de 53 % à 64 %, soit une augmentation



Bus aux couleurs du réseau de transport tallinnais, né de la fusion des deux anciennes compagnies municipales de transport en 2012.



Trolley bus circulant dans le centre-ville de la capitale estonienne.

► de 11 %. À l'inverse, les personnes déclarant utiliser principalement la voiture sont passées de 32 % à 23 %, soit une baisse de 9 % ».

Cependant, selon une étude réalisée par des chercheurs suédois de l'Institut royal de technologie de Stockholm en janvier 2014, l'augmentation réelle de la fréquentation à cette période serait seulement de 3 %, dont 1,2 % dû à la gratuité. Les 1,8 % restants seraient dus aux autres mesures mises en place à la même période, comme l'augmentation du nombre de voies réservées aux bus par exemple. Par contre, l'institut reconnaît que dans certaines zones plus éloignées du centre-ville, et plus pauvres, la part modale des transports publics a augmenté de 10 %. D'une manière générale donc, la tendance à la baisse de la part modale des transports publics a été inversée, même si les résultats escomptés ne sont pas encore aussi élevés que prévus. Les résultats s'expliquent, selon l'institut suédois, par le fait que la gratuité était déjà en place pour nombre de personnes dans la ville, mais aussi en raison de la part modale importante qu'occupaient les transports en commun, déjà majoritaires face à la voiture.

La marche fait moins d'adeptes

Par contre, la gratuité n'a pas eu d'impact sur le nombre de voitures possédées par les habitants. En effet, il « a continué d'augmenter »,

et « les embouteillages se produisent toujours », reconnaît Allan Alaküla. De même, la part modale de la marche à pied est passée de 12 % à 9 % (soit une baisse 3 %). À ce niveau, « deux interprétations peuvent être possibles selon que l'on est pour ou contre la gratuité. La première est que les gens marchent moins, et donc que ce n'est pas une bonne chose. La deuxième est que les gens qui marchaient et ne marchent plus ne le faisaient pas parce qu'ils avaient le choix, mais parce qu'ils y étaient contraints financièrement », avance le directeur du bureau de Tallinn pour l'Union européenne.

Vers un réseau gratuit plus étendu

Avec ces bons et moins bons résultats, la ville ne compte cependant pas en rester là en termes de gratuité et d'actions en faveur du transport. En effet, un des objectifs serait, à terme, d'étendre le dispositif à d'autres villes périphériques. De même, au niveau du réseau de transport, un prolongement de la ligne tramway qui a bénéficié d'un financement européen est en cours. En revanche, concernant la qualité de service, aucun grand projet d'amélioration à court ou moyen terme n'est pour l'instant dans les cartons : « même si la qualité de service est importante aussi, dans notre cas, ce qui compte le plus pour les habitants, c'est le prix », conclut Allan Alaküla. ■

Le projet Mimosa : expérimenter et échanger vers l'évolution des transports

Civitas Mimosa est un projet de collaboration européen entre les villes de Bologne (Italie), Funchal (Portugal), Gdansk (Pologne), Tallinn (Estonie) et Utrecht (Pays-Bas). L'objectif est d'explorer de nouvelles approches pour un transport plus durable grâce à des expérimentations et des échanges entre les différentes villes participantes.