

Note de synthèse : Le gratuit, est-ce payant ?

La question de la gratuité des services publics soulève des débats autant passionnés qu'ils sont partisans, divisant les défenseurs de la régulation du marché par la tension de l'offre et de la demande et ceux qui poussent pour une lecture moins marchande de la société. La gratuité en elle-même suffit-elle à améliorer l'accès aux services auxquels elle s'applique, en éliminant de fait la barrière du coût ? L'équilibre financier de ces services est-il menacé par la gratuité, dans un contexte de réduction des dépenses publiques ? La gratuité risque t'elle d'entraîner une dévalorisation symbolique des biens, selon la logique qui voudrait que ce qui est rare doit être cher ? Des expériences ont été tentées, à l'échelle locale et nationale de ce à quoi pourrait conduire une gratuité d'accès aux services publics : l'éducation nationale est un exemple frappant de cette réussite, bien que la multiplication des frais annexes pour les familles réduise désormais les effets de cette gratuité. Pour évaluer le rapport risques/bénéfices de la gratuité, il convient d'évaluer d'une part l'amélioration de l'accès due à la gratuité et d'autre part mesurer les investissements nécessaires au fonctionnement de la gratuité.

I. La gratuité, vers une amélioration de l'accès ?

A. Des expériences notables

A.a. Le domaine de la culture

Le théâtre du Bois de l'Aune fait l'expérience de la gratuité depuis plusieurs années. L'ancienne élue à la culture Sophie Joissains souligne que « la gratuité permet d'éviter une différence, voire une gêne au guichet entre ceux qui payent et les autres. Il s'agit de briser les barrières qui se dressent encore dans les esprits. » Le théâtre est perçu par une partie de la population comme une pratique culturelle qui ne leur est pas destinée, notamment les jeunes. La gratuité est accompagnée par un travail ambitieux sur la programmation et sur l'appropriation des lieux par le public, en permettant notamment au public de s'attarder après la pièce pour échanger. La moitié des spectateurs viennent du quartier dans lequel le théâtre est implanté, un quartier qui souffrait auparavant d'une réputation d'insécurité. La venue d'un public du centre-ville vers ce théâtre, du fait à la fois de sa programmation ambitieuse et de son accès large a renforcé la mixité sociale au sein du théâtre. Il y a toutefois un bémol : pour éviter les réservations intempestives d'un public qui n'utilisait ensuite pas les places, le directeur a dû mettre en place une double vérification des réservations.

A.b. Les transports en commun

La ville de Dunkerque est la plus grande collectivité à avoir fait le choix de la gratuité des transports publics. Si cette mesure coûte cher à la collectivité (qui doit compenser la perte de recettes de billetterie) ; elle a un impact important sur la fréquentation, en hausse de 120% le week-end et de 50% en semaine et une incidence positive sur les dégradations, en baisse de 60%. La mesure est en partie financée par une hausse de 1,05 à 1,55% du versement transport, une contribution locale des entreprises de plus de onze salariés. Le choix de la gratuité est également intéressant pour les communes qui sont confrontées à des difficultés pour attirer les actifs, en améliorant leur mobilité, comme c'est le cas à Châteauroux. La gratuité peut alors devenir un véritable outil de

dynamisation d'une commune et favoriser l'accès des actifs à leurs entreprises. Le coût important de la mesure nécessite qu'elle fasse l'objet d'une volonté politique claire.

A.c. La presse

La gratuité a été un outil important dans le redressement financier du journal britannique « The Guardian ». Alors qu'il était confronté à une perte de 57 millions de livres en 2016, il parvenait à l'équilibre opérationnel en 2018-2019, dégageant même un profit de 800 000 livres. Le modèle économique du Guardian, financé à 55% par son édition numérique, repose en partie sur le don de son lectorat. Les lecteurs qui en ont les moyens sont invités à faire un don sous chaque article en ligne, contribuant par le don à garantir un accès libre à ceux qui ne peuvent pas le financer. Le Guardian bénéficie du soutien de 655 000 contributeurs mensuels, dont 110 000 abonnés à la version papier et de 300 000 personnes ayant fait un don ponctuel. Le modèle économique n'est pas transposable à n'importe quel journal : le Guardian bénéficiait déjà d'une notoriété et d'un lectorat important, que la gratuité a permis de mobiliser en soutien au journal.

Ces trois exemples de réussite au passage au modèle gratuit ne sont pas le fruit du hasard, mais la conséquence d'efforts qu'il convient de mesurer.

B. Un succès mitigé

B.a. Une nécessaire médiation

Pour que la gratuité remplisse son objectif d'attirer de nouveaux publics, il est indispensable d'aller les chercher par le biais d'une médiation active : convaincre le public que le service en question le concerne directement. Cela nécessite des efforts importants, notamment en direction des partenaires locaux (institutions, associations, structures de quartier, etc.) et la mise en place de temps informels pour inciter à la découverte du lieu (journées portes ouvertes, animations spécifiques, notamment lorsque la gratuité concerne un musée ou un théâtre). Ces animations peuvent être menées en lien direct avec les professionnels de l'éducation nationale, notamment dans le cadre d'expérimentations innovantes telles que les Micro-Folies.

B.b. Construire sur le long terme

Une politique efficace en terme de gratuité nécessite une capacité à pouvoir la mener sur le long terme pour en récolter les bénéfices. Une valorisation réelle de l'équipement doit être mise en place, tant dans les infrastructures que dans la qualité du service. La gratuité ne suffit pas à elle seule à faire d'une politique un succès. La volonté politique est indispensable, de même que les stratégies de pérennisation des politiques pour les protéger d'éventuels changements politiques (notamment liés aux élections). La politique de gratuité doit s'inscrire dans une politique de développement globale, cohérente et portée par une réflexion sur le futur de la politique.

B.c. Cas d'étude : Internet et les ayants droits

Internet repose, depuis sa création, sur une culture de la gratuité. Cette culture, articulée notamment autour des logiciels open source (librement modifiables et accessibles à tous) a été modifiée par une réalité simple : Internet est un marché mondial colossal où la gratuité d'accès à certains sites ou services est financé par la publicité et/ou la vente des données personnelles des utilisateurs (notamment Facebook). Cette gratuité d'apparence a durement impacté les auteurs-compositeurs : là où les plateformes de diffusion de leurs œuvres se sont considérablement enrichies, développant même des accès payants, les artistes ont été pendant longtemps insuffisamment rémunérés. La loi a tranché en faveur des artistes, du moins en Europe, mais cette situation soulève une question cruciale : Qui paie pour la gratuité ?

La gratuité engendre des coûts non négligeables. Quels types d'investissements nécessite-t-elle ?

II. La gratuité, un investissement important

A. La gratuité, à quel prix ?

A.a. Financer la gratuité

Comme le souligne Patrick Ranchain, «la gratuité est le produit débarrassé de son prix mais pas de son coût ». Là où il y a gratuité, cela signifie simplement que quelqu'un d'autre paie. Le plus souvent pour les politiques publiques de gratuité, c'est la collectivité qui finance ; Le coût de la gratuité doit être évalué méthodiquement dans un contexte de réduction de la dépense publique : toutes les collectivités peuvent-elles financièrement, se le permettre ? Pas au détriment d'autres baisses budgétaires. La gratuité peut être une solution ponctuelle (par exemple, à une période particulière) mais sa mise en place pérenne pose des difficultés financières si la commune n'a pas des finances assez solides pour la supporter. Ces baisses de financements publics poussent de plus en plus de structures à recourir au mécénat – en particulier pour les musées – en dépit des contraintes pour l'Etat qui défiscalise ces dons.

A.b. Le risque de saturation

Le risque de saturation, en cas de gratuité d'accès à un service, est important. C'est particulièrement le cas pour les transports publics qui doivent impérativement augmenter l'offre de service lors du passage à la gratuité pour pouvoir assumer la hausse du flux de voyageurs (+120% le week-end à Dunkerque). Le prix d'accès à un service agit en effet comme un régulateur de la fréquentation. Tout passage à la gratuité doit amener cette question : le service ou la structure est-il en capacité d'augmenter ses capacités d'accueil et l'accroissement des coûts d'exploitation qu'ils vont générer ?

A.c. Le recours au don, ou bénévolat

La gratuité, dans certains secteurs dont l'associatif, est fournie en reposant sur le bénévolat. La gratuité est alors assumée par les personnes qui donnent de leur temps là où un emploi rémunéré aurait dû, sans leur engagement, être utilisé. Cette utilisation du bénévolat soulève la question du recours au travail gratuit : la gratuité peut-elle

éthiquement être financée en exploitant la force du travail bénévole ? Comment compenser le don à l'échelle de l'économie publique réalisée ? Les associations sont de plus en plus amenées à exercer des délégations de service public sans accroissement de leurs subventions, ce qui révèle le coût humain important de cette gratuité.

B. Un outil pour penser le bien commun

B.a. Sortir du tout payant

Tout n'a pas un prix, tout ne doit pas être marchandé. La nature, par essence est un bien commun dont l'exploitation marchande engendre des coûts immenses pour l'ensemble de l'humanité. 2/3 des semences sont détenues par 4 multinationales, ce qui soulève de grands défis écologiques : comment l'alimentation de l'ensemble de l'humanité peut-elle se retrouver quasiment monopolisée par des entreprises ? Sanctuariser des espaces de gratuité revient alors à protéger un bien commun pour l'ensemble de l'humanité. Les traités internationaux qui prévoient le principe des pollueurs-payeurs font un pas dans ce sens, bien qu'il soit insuffisant à enrayer la destruction des ressources naturelles.

B.b. Une gratuité différenciée ?

La gratuité offre plusieurs options avec lesquelles il est possible d'expérimenter : une gratuité liée à l'âge, au revenu, ou statut de résident, à des événements particuliers ou à une périodicité préétablie peuvent ainsi permettre de proposer un accès plus large à l'équipement tout en pénalisant le moins possible les rentrées d'argent nécessaires à l'entretien et au développement du service ou de la structure concernée. Différentes options peuvent être mises en place et évaluées en fonction des objectifs à atteindre.

B.c. Le service public au cœur de l'action publique

L'expérience la plus probante de la gratuité reste celle du service public, en particulier de l'accès à la santé ou encore à l'enseignement, du primaire au supérieur. Cette gratuité a été remise en cause dans l'enseignement, d'une part pour le primaire à cause des prix annexes liés au matériel et aux sorties scolaires et d'autre part dans l'enseignement supérieur par le biais de coûteux pôles d'excellence dont les frais impactaient directement les étudiants étrangers. La gratuité de l'enseignement supérieur a toutefois été réaffirmée dans une décision du conseil constitutionnel en 2019.

En conclusion, la gratuité a un coût économique, social et humain important mais elle présente des bénéfices non négligeables : un meilleur accès, une amélioration de l'offre et le remplacement des citoyens au cœur de l'action publique. Sans être une solution miracle, elle peut être expérimentée localement et offrir des résultats encourageants.