



**HAL**  
open science

## Transports publics : la “ marche vers la gratuité ” s’accélère...

Yves Crozet, Marc Perez

► **To cite this version:**

Yves Crozet, Marc Perez. Transports publics : la “ marche vers la gratuité ” s’accélère.... Transports, Infrastructures & Mobilité, 2022, 534, pp.33-37. halshs-04094103

**HAL Id: halshs-04094103**

**<https://shs.hal.science/halshs-04094103v1>**

Submitted on 10 May 2023

**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.

YVES CROZET

Professeur (LAET-CNRS)

MARC PEREZ

Directeur du département  
Transport et Mobilité, TTK, Karlsruhe


## TRANSPORTS PUBLICS: LA «MARCHE VERS LA GRATUITÉ» S'ACCÉLÈRE...

© iStock/Berlin

Le 5 août dernier, le quotidien *Ouest-France* consacrait une page entière au ferroviaire sous un titre accrocheur : « Trains quasi gratuits : pourquoi pas en France ? » La question était légitime à la suite du succès du billet mensuel à 9 € en Allemagne et à l'expérience espagnole de gratuité des trains régionaux annoncée pour septembre. De telles annonces n'ont pas surpris le lecteur de cette revue. Dans les numéros *TI&M* n° 507 et n° 510<sup>1</sup>, nous l'avions pressenti : l'idée de gratuité des transports collectifs (TC) est très contagieuse et la « marche vers la gratuité » a un caractère irréversible que la pandémie a accentué.

La gratuité des TC est souvent abordée sous un angle militant relayé par certains décideurs publics locaux. Tous y voient une solution « durable », combinant protection de l'environnement grâce au report modal, justice sociale au bénéfice des ménages modestes et efficacité économique du fait de la disparition des coûts de la billettique et du contrôle. Ces arguments ne sont pas à écarter, mais il est possible de les discuter un par un comme l'a fait le GART<sup>2</sup>.

- ▶ Le report modal observé est généralement très faible comme le rappelle l'UITP<sup>3</sup>.
- ▶ Une tarification solidaire et différenciée est plus équitable, elle évite que la gratuité profite aux plus riches.
- ▶ Si la gratuité ne pose pas de problème pour les petits réseaux, elle rend le financement des plus grands, qui sont aussi les plus gourmands, totalement dépendants des choix politiques. Des subventions d'exploitation croissantes cannibalisent de fait les dépenses

d'investissement. Nous n'en dirons par plus. L'objectif de ce papier n'est pas d'entrer dans la controverse, mais de rappeler les mécanismes à l'œuvre.

### LA «MARCHE VERS LA GRATUITÉ» : UNE MÉCANIQUE NON INTENTIONNELLE

Ce que nous avons appelé « marche vers la gratuité » se manifeste dans la dégradation tendancielle du fameux R/D (le ratio « recettes commerciales/dépenses d'exploitation »). Il était en Luxembourg de 70 % dans les années 1970, il est aujourd'hui inférieur à 30 %. Or, plus il se réduit, plus il devient tentant, et même logique de supprimer la tarification comme dans plus de 30 villes en France, mais aussi dans l'ensemble des transports au Luxembourg.

Cette dégradation du R/D n'est pas le fruit d'une volonté des acteurs du transport public. Elle résulte de ce que les

#### NOTES

1. J.-P. Orfeuill et Y. Crozet, *TI&M* n° 510, « Comment "penser la gratuité" dans les transports collectifs urbains ? ».
2. [https://www.gart.org/wp-content/uploads/2019/10/Rapport-danalyse\\_%C3%89tude-GART-sur-la-gratuit%C3%A9-des-transport-publics\\_02102019.pdf](https://www.gart.org/wp-content/uploads/2019/10/Rapport-danalyse_%C3%89tude-GART-sur-la-gratuit%C3%A9-des-transport-publics_02102019.pdf)
3. [https://cms.uitp.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Brief-FullFreeFarePT-DEF\\_FR-web.pdf](https://cms.uitp.org/wp-content/uploads/2020/12/Policy-Brief-FullFreeFarePT-DEF_FR-web.pdf)



sociologues<sup>4</sup> appellent « effets pervers », ou effet d'agrégation : une succession de décisions rationnelles conduit à un résultat non intentionnel, ici la (quasi)-gratuité. Ces décisions concernent d'une part le dénominateur et d'autre part le numérateur.

## LES BILLETS DE TRAIN SONT-ILS TROP CHERS ?

La polémique a rebondi dans les médias durant l'été 2022 : le train coûterait trop cher aux voyageurs, certains parlant même de tarifs exorbitants ! De telles informations sont plus que discutables, mais elles conduisent à poser de bonnes questions. Pour y répondre, il faut d'emblée dissocier le cas des TGV d'une part et celui des TER d'autre part.

**Pour les TGV, il est tout simplement faux de dire que les prix sont élevés.** L'Autorité de régulation des transports (ART) rappelle dans ses publications que le prix moyen d'un billet INOUI est de 10 ct par kilomètre, soit le prix du seul carburant pour une voiture de petite cylindrée, laquelle ira trois fois moins vite que le TGV, même en prenant l'autoroute qui lui coûtera en sus 10 ct/km. En outre, il est possible de prendre un TGV OUIGO qui coûte en moyenne 5 ct/km et il existe également des TGV INOUI en heures creuses pour 6 à 7 ct/km. Il est donc plausible de voyager en train en payant 4 fois moins qu'avec sa voiture pour une vitesse bien supérieure. Mais, contrepartie de la logique de modulation tarifaire, il existe en heure de pointe des tarifs nettement plus élevés, qui peuvent atteindre 15 ou 20 ct/km, soit 100 € pour un Paris-Lyon. Ce sont les acheteurs de ces billets qui se plaignent. Ils dénoncent un système où ceux qui vont à un enterrement (réservation de dernière minute) subventionnent ceux qui vont à un mariage (réservation anticipée). Plus généralement, le *yield management* défavorise ceux dont les emplois du temps sont les

plus contraints, ce qui peut être considéré comme une double peine. Mais cette modulation tarifaire est indispensable à la survie du modèle français de la grande vitesse, sauf à considérer qu'il faut subventionner les TGV comme le sont les TER.

**Pour les TER,** le prix des billets est faible pour les abonnés disposant d'un abonnement « travail », mais il est élevé pour un utilisateur occasionnel, environ 15 ct/km. Malgré cela, le montant des subventions publiques atteint des sommets (3 fois plus qu'en Allemagne). Elles représentent le double de la participation des usagers. Si les TER sont chers, c'est donc surtout pour la puissance publique. Au point que dans son rapport de 2019 (p. 71), la Cour des comptes indiquait que les recettes commerciales ne couvraient que 12 % du coût complet et 25 % du coût d'exploitation des TER. Un R/D de 25 % qui invite logiquement à se poser la question du passage à la gratuité !

## “ Les recettes commerciales sont devenues marginales dans les choix stratégiques des transports collectifs. ”

- ▶ Le dénominateur n'a cessé de croître du fait de l'extension progressive des périmètres de transports urbains (PTU). Faire des transports collectifs la colonne vertébrale des mobilités urbaines exige d'y mettre le prix. Il s'agit d'une ardente obligation et avec la métropolisation, le processus n'est pas terminé. La hausse des dépenses de fonctionnement accompagnera l'important développement des investissements dans les réseaux lourds, les sites propres et les matériels innovants, notamment en matière d'émissions par véhicule.km.
- ▶ Dans la plupart des agglomérations françaises, le numérateur a progressé beaucoup moins vite que le dénominateur<sup>5</sup>. Grâce à la manne du versement transport (VT) – devenu versement mobilité (VM) –, les prix unitaires des billets et des abonnements ont rarement suivi l'inflation. Se sont par ailleurs multipliées les réductions partielles, voire totales, pour des publics cibles (jeunes, seniors, demandeurs d'emploi, personnes à mobilité réduite...) ou des jours particuliers (festivité, week-end...) <sup>6</sup>. La pandémie est venue aggraver cette tendance du fait d'une baisse importante de la fréquentation. En Île-de-France, la part des recettes d'exploitation supportée par l'utilisateur est passée de 37 % en 2019 à 25 % en 2021. Les réseaux de Province ont été un peu moins touchés, mais la fréquentation peine à retrouver les niveaux d'avant Covid-19.

### NOTES

4. R. Boudon, 1977, *Effets pervers et ordre social*, PUF, 288 p.

5. À l'exception de la métropole de Lyon.

6. À Sydney, en Australie, les transports publics ont été gratuits pendant trois jours à l'occasion de l'avènement du roi Charles III !

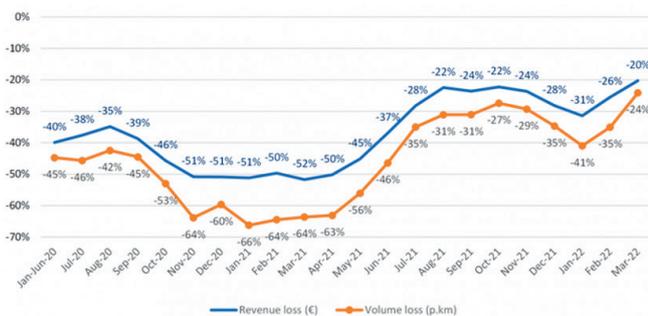


Le 1<sup>er</sup> septembre 2021, la Catalogne devenait la première région espagnole à sauter le pas vers la gratuité en supprimant les péages (ici, la section C-32, Barcelone-El Vendrell).

Plus largement, à l'échelle européenne, la pandémie a conduit à une baisse de la fréquentation qui a fortement réduit le ratio R/D. Les baisses de recettes ont été beaucoup plus fortes que la légère diminution de l'offre.

- ▶ À l'échelle européenne, comme le montre la figure 1, la reprise du trafic ferroviaire a été poussive. En mars 2022, les volumes de trafic étaient de 24 % inférieurs à l'avant crise, engendrant une perte de revenu de 20 %.

Figure 1: Répercussions de la pandémie sur le trafic ferroviaire de passagers en Europe



Source: <http://www.cer.be/media/press-releases/european-rail-traffic-growing-effects-covid-downturn-still-evident>

- ▶ Ainsi, en Suisse, où les chemins de fer fêtent leurs 175 ans d'existence, les recettes commerciales ont baissé fortement pendant la pandémie alors que le nombre de trains en circulation est resté le même. Le taux d'occupation des trains, qui était de 28 % en 2019, est tombé à 18 % en 2021. Le trafic a repris depuis, mais les Chemins de fer fédéraux (CFF) ont observé une chute du nombre de leurs abonnés.
- ▶ Au Royaume-Uni, les trafics ferroviaires se sont effondrés, entraînant avec eux le système des franchises. Au début de l'été 2022, avant les grandes grèves qui ont affecté le ferroviaire anglais, les trafics (en voyageurs-kilomètres) étaient encore plus de 10 % inférieurs à ce qu'ils étaient trois ans auparavant alors que la route était revenue à son niveau antérieur. Dans Londres, le métro et les bus n'avaient retrouvé respectivement que 80 % et 90 % de leur clientèle<sup>7</sup>.

Notons au passage que le Royaume-Uni fournit en temps réel, ou presque, les données de trafic alors qu'en France, elles ne sont disponibles qu'avec un décalage de plusieurs mois.

Les chemins de fer, tout comme les transports publics urbains, ont donc dû bénéficier d'aides publiques massives qui ont eu dans un court laps de temps le même effet qu'a eu à long terme le VM en France. **Les recettes commerciales sont devenues marginales dans les choix stratégiques des transports collectifs.** Il fallait « quoi qu'il en coûte » faire revenir les passagers vers les transports publics.

## LA GRATUITÉ EN ESPAGNE

Le thème de la gratuité a aussi fait la une des médias en Espagne. Il y a quelques mois, d'abord, lorsque les concessions autoroutières sont arrivées à échéance en Catalogne, au Pays basque et dans la région de Valence. Les barrières se sont alors levées définitivement à la satisfaction des automobilistes. Dans les transports publics de Madrid, la pandémie avait eu pour effet de réduire fortement la fréquentation. Pour y remédier, les autorités ont décidé de rendre les TC gratuits aux heures de pointe du matin. Puis le gouvernement a également opté pour une solution de ce type dans les trains régionaux. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, il est toujours nécessaire de payer un ticket ou un abonnement pour circuler dans ces trains. Néanmoins, l'abonnement peut ensuite être intégralement remboursé si au moins 16 voyages ont été effectués dans le mois.

En ce même printemps 2022, la crise énergétique, accentuée par la guerre en Ukraine, a conduit la plupart des gouvernements (la Suisse a fait exception) à réduire les taxes sur les carburants routiers. Il était donc logique de faire dans le même temps un effort pour réduire le prix des billets de train. C'est cette situation inédite qui a conduit le gouvernement allemand à lancer le billet à 9 €.

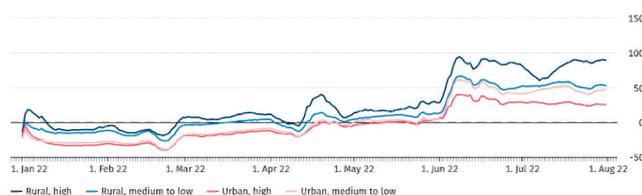
## NOTES

7. <https://www.gov.uk/government/statistics/transport-use-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic>

## LE BILLET À 9 € : L'ALLEMAGNE À SON TOUR ENTRAÎNÉE DANS LA BAISSÉ DU R/D

Les écologistes jouent un rôle majeur dans la coalition « feux tricolores » **actuellement au pouvoir en Allemagne**, laquelle s'est donné pour objectif, comme ailleurs, de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre du transport. La baisse des taxes sur les carburants se devait donc d'être accompagnée de mesures en faveur des transports collectifs. C'est ainsi que les Allemands ont pu bénéficier depuis juin, pour un paiement forfaitaire mensuel de 9 €, de la gratuité dans les trains régionaux et dans les transports collectifs urbains. Cette opération, qui s'est achevée le 31 août, tout comme la détaxe des carburants, a connu un vif succès au point que certains trains ont été pris d'assaut. La Deutsche Bahn (DB), principal opérateur ferroviaire en Allemagne, a eu du mal, faute de matériel roulant notamment, à répondre à une hausse spectaculaire de la demande que résume la figure 2.

Figure 2 : Allemagne, variation du nombre de passagers ferroviaires à plus de 30 km (moyenne sur sept jours/2019) en fonction des zones et de leur intensité touristique



Source : Statistisches Bundesamt, [https://www.destatis.de/EN/Press/2022/08/PE22\\_339\\_12.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2022/08/PE22_339_12.html)

Au début de l'année 2022, les effets de la pandémie se font encore sentir. Les trafics sont inférieurs à ceux de 2019. Il faut attendre le printemps pour voir les variations de trafic passer en territoire positif, notamment pendant les vacances de Pâques, en avril. En juin, commence l'expérience du billet à 9 €. Elle conduit à un véritable boom du

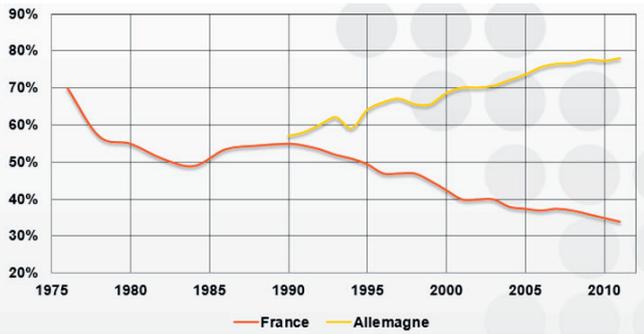
ferroviaire, au détriment des autocars, notamment ceux de FlixBus, qui ne rentraient pas dans ce cadre. Les effets de la baisse des prix sont donc impressionnants. Mais quels ont été les impacts d'une telle mesure sur le R/D, mais aussi sur le partage modal et les émissions de GES ? Le billet à 9 € a été coûteux pour les finances publiques.

“ **Le retour à la situation antérieure n'est plus possible. Quand le public a goûté à la quasi-gratuité, il en redemande. Le gouvernement fédéral envisage donc un forfait mensuel.** ”

- ▶ L'État fédéral a dû compenser les pertes de recettes de la DB, mais aussi de certaines autorités organisatrices des transports. Les transferts publics ont atteint 2,5 Md€, un montant qui a conduit à ne pas poursuivre l'opération alors que des associations le demandaient.
- ▶ Mais le retour à la situation antérieure n'est plus possible. Quand le public a goûté à la quasi-gratuité, il en redemande. Le gouvernement fédéral envisage donc de proposer un forfait mensuel dont le montant pourrait être, selon les hypothèses, de 49 à 59 €. Pour compenser le manque à gagner, des subventions à hauteur de 3 Md€ seraient nécessaires annuellement, une moitié pour l'État fédéral, l'autre pour les Länder. Leurs représentants ont réclamé plus d'aides de la part du gouvernement fédéral. Pour accompagner la hausse de la demande, les autorités régionales souhaitent en effet développer l'offre, d'où des dépenses supplémentaires d'investissement et de fonctionnement.
- ▶ Moins de recettes commerciales, plus de dépenses d'exploitation, l'Allemagne est bel et bien engagée dans la « marche vers la gratuité » alors que, comme le montre la figure 3, elle se distinguait fortement de la France sur ce point.



Figure 3 : Évolutions comparées du R/D en France et en Allemagne (réseaux de + 100 000 h.)

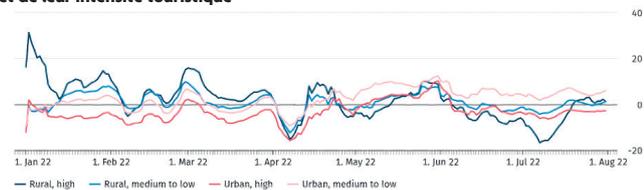


Source : Mensia Conseil.

Les répercussions sur le report modal ne sont pas encore totalement analysés, mais quelques évidences s'imposent.

- ▶ Une grande partie des trajets effectués correspond à un effet d'aubaine. Le ticket à 9 €, valable un mois dans toute l'Allemagne sur les trains régionaux, a généré une demande nouvelle. Au prix de plusieurs correspondances, des personnes ont pu se déplacer à l'autre bout du pays. Dans le même temps, des trajets de moyenne distance se sont multipliés, pour les achats, les loisirs ou des visites familiales ou amicales.
- ▶ Des mécanismes de substitution ont également été observés (Figure 4).

Figure 4 : Allemagne : variation du nombre de déplacements routiers à plus de 30 km (moyenne sur sept jours/2019, échelle différente de la figure 2) en fonction des zones et de leur intensité touristique



Source : Statistisches Bundesamt, [https://www.destatis.de/EN/Press/2022/08/PE22\\_339\\_12.htmlw](https://www.destatis.de/EN/Press/2022/08/PE22_339_12.htmlw)

- ▶ D'une part, aux dépens des services d'autocar interurbains qui ne bénéficient d'aucune subvention. Même si leur tarif kilométrique est faible, environ 4 ct/voyageur-kilomètre, ils pouvaient difficilement résister au ticket à 9 €, soit 1 cm/km pour 4 trajets AR de 225 km par exemple.
- ▶ D'autre part, aux dépens de la voiture particulière, même si à l'échelle de l'Allemagne les trafics sont les mêmes qu'en 2019.

Des interviews menées par le VDV et la DB les conduisent néanmoins à affirmer que 10 % des trajets effectués avec le ticket à 9 € ont remplacé des déplacements en automo-

**“ Ce montant élevé provient du fait que les transports collectifs ne sont que des substituts imparfaits à l'automobile. ”**

bile. Il en aurait résulté une économie de 1,8 million de tonnes de CO<sub>2</sub>, soit autant que l'instauration d'une vitesse limite sur les autoroutes allemandes.

1,8 Mt, le chiffre impressionne, mais rapporté aux 2,5 Md€ de coût pour les finances publiques, cela correspond à



un coût de 1388 € par tonne de CO<sub>2</sub> économisée. **Ceci paraît cher payé dans un pays où n'existe même pas encore de taxe carbone.** Ce montant élevé provient du fait que les transports collectifs en général, et le ferroviaire en particulier, ne sont que des substituts imparfaits à l'automobile. En d'autres termes, le soutien aux transports collectifs est une chose, nécessaire, mais il est naïf de croire que la quasi-gratuité peut d'un coup de baguette magique réduire significativement l'usage de l'automobile.

Il est donc nécessaire de bien distinguer trois choses.

- ▶ La première concerne le partage modal et la substitution entre transport collectif et voiture individuelle. Ce phénomène étant limité à quelques segments du marché des déplacements, il est vain de croire que la baisse des prix du TC peut changer significativement la donne.
- ▶ La seconde est que l'offre de transports collectifs doit être développée et que pour cela des fonds importants sont nécessaires. Le risque de la « marche vers la gratuité » est de voir les subventions d'exploitation se substituer aux nécessaires dépenses d'équipement (maintenance, renouvellement, extensions). Dans cette perspective, l'expérience du billet à 9 € en Allemagne pourrait engager ce pays sur une mauvaise pente.

La troisième est que si les transports collectifs s'engagent un peu partout dans cette logique implacable qui en fait des services non marchands, c'est-à-dire gratuits ou très largement subventionnés, alors des financements pérennes doivent être trouvés. Des recettes affectées qui ne dépendront pas des aléas budgétaires des entités publiques. Pourquoi, par exemple, ne pas leur affecter les revenus de la taxe carbone ? La contribution climat-énergie instaurée en 2014 sur les carburants routiers rapporte déjà 5 Md€ par an en France. Son affectation aux TC aurait du sens (voir la TI&M n° 531, p. 47), mais il serait sage de la cibler sur les investissements afin d'éviter la déresponsabilisation tarifaire qui a accompagné le VM. ■