

# La tarification publique : définitions, enjeux et objectifs<sup>1</sup>

Entretien entre Martine Long et Laurent Probst



**MARTINE LONG** est maîtresse de conférences (HDR) en droit public à l'université d'Angers.

**LAURENT PROBST** est directeur général d'Île-de-France Mobilités.

*Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue*

[www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques](http://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques)

## Quelle définition juridique et réglementaire peut-on donner de la tarification publique ?

**MARTINE LONG** – Le tarif correspond au prix payé par l'utilisateur en contrepartie d'un service rendu. D'un point de vue juridique le juge parle de redevance pour service rendu. C'est intéressant car il y a des caractéristiques vraiment très spécifiques de la redevance. Pour qu'il y ait redevance, il faut qu'il y ait un service rendu, que le service rendu le soit essentiellement à l'utilisateur et qu'il y ait une certaine proportionnalité, dans la définition classique, entre le prix payé par l'utilisateur et le coût du service. La distinction entre l'impôt et le tarif est fondamentale.

D'une part, en termes de compétence en matière fiscale, c'est le législateur qui a la compétence pour définir les principes concernant les impositions de toute nature, selon le principe 34 de la Constitution. À l'inverse, pour la redevance, c'est le pouvoir réglementaire, ce qui laisse une certaine autonomie, notamment pour les collectivités territoriales. D'autre part, l'impôt obéit à un principe de non-contrepartie. Selon l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, chacun participe aux charges communes en fonction de ses capacités contributives. Ce premier principe est aussi assorti du principe d'universalité, c'est-à-dire qu'on alimente par l'impôt le budget général de l'État et des collectivités qui définissent les priorités en termes d'intérêt général. Le tarif, la redevance, c'est une autre logique, celle de l'utilisateur payeur, c'est-à-dire qu'on paie une prestation que l'on va recevoir. On est donc dans des logiques un petit peu différentes.

<sup>1</sup> Cet entretien a été animé par Marie RUAULT, directrice de la recherche à l'IGPDE. Il a été enregistré le 19 juillet 2022.

## Quels sont, notamment en Île-de-France, les principes de tarification dans les transports publics ?

**LAURENT PROBST** – Dans les transports en commun en France et plus spécifiquement en Île-de-France, la pratique est un peu différente de la théorie. Effectivement, le tarif, c'est la tarification d'un service qui est rendu, donc tout le monde devrait payer le même tarif. Dans la pratique, ce n'est pas exactement ça. Je vais vous expliquer un peu comment ça se passe en Île-de-France, mais c'est partout pareil en France.

D'abord, vous avez les forfaits, c'est-à-dire la tarification à la semaine, plus souvent au mois, parfois à l'année. Donc vous payez une fois pour toutes et quel que soit l'usage que vous en faites. Forcément, on commence à s'éloigner de la théorie puisqu'un forfait, que vous l'utilisiez 100 ou 2 fois dans le mois, vous payez la même chose. Puis, il y a une spécificité : en Île-de-France, on a le forfait mensuel à tarif unique. Jusqu'en 2015, il y avait une tarification différenciée entre les zones 1, 2 et la zone 5. Plus vous preniez les transports en commun, loin et longtemps, plus vous payiez. Le forfait était, de mémoire, à 116,50 euros pour la grande couronne. En 2015, on est passé à un tarif unique. Pour 75,20 euros, aujourd'hui vous voyagez partout en Île-de-France. La personne qui a le forfait Paris intramuros paie 75,20 euros. La personne qui va de Melun à Paris paie aussi 75,20 euros.

Pourquoi est-ce que les élus ont fait ce choix de ne pas garder une tarification à la distance, y compris pour les forfaits ? Leur volonté a été l'équité géographique et territoriale. À Paris, on a une qualité de transport public qui est énorme avec une station de métro tous les 500 mètres. Les élus ont considéré que ce n'était pas normal que les Parisiens, qui ont de super transports en commun et peuvent se passer de leur voiture, paient moins cher que l'usager de grande couronne qui utilise les transports en commun, certes plus loin sur un trajet, mais beaucoup moins souvent, puisqu'un général l'usager de grande couronne utilise un forfait pour faire du domicile-travail, mais le week-end, a sa voiture pour se déplacer.

Ensuite, il y a la tarification à l'usage. La tarification à l'usage, c'est vraiment le principe économique de : « j'ai un service rendu donc je paie pour ce service rendu ». D'abord, chaque fois qu'on l'utilise, on paie. Plus on va loin, plus on paie cher, c'est-à-dire une tarification à la distance. Avec

là aussi, quelques anomalies, en tout cas économiques. D'abord, on a un métro qui n'est vraiment pas cher. À Paris, on paie un ticket 1,49 euro. Avec 1,49 euro, vous allez jusqu'à Créteil. Vous pouvez aller assez loin. D'où, d'ailleurs, une incohérence tarifaire. Quand vous prenez la ligne 1 du métro avec un très bon service et que vous venez, ici, à Vincennes, vous payez 1,49 euro ; si vous prenez le RER A, vous allez payer 2,28 euros, il me semble. Je parle du carnet de 10 tickets.

Une autre iniquité territoriale, c'est la tarification longue distance. C'est vrai que les Parisiens ont un ticket pour faire un trajet, ils paient 1,49 euro. Pour les gens qui habitent à Provins, pour venir à Paris, il fallait payer 11 euros. Les élus ont, là aussi, considéré qu'il y avait une iniquité territoriale. Sans aller jusqu'à 1,49 euro pour aller à Melun, un bouclier tarifaire à 4 euros a été mis en place l'année dernière. Le maximum que vous pouvez payer en Île-de-France pour faire un trajet en train, c'est 4 euros. L'objectif, c'est d'inciter les habitants de grande couronne à lâcher leur voiture et à prendre davantage les transports en commun.

Puis, il y a un autre sujet social. On a aussi, en France, dans les transports en commun urbains, une véritable tarification sociale qui est, d'ailleurs assez développée. Il y a une grande partie des gens qui paient le plein tarif, le forfait mensuel à 75,20 euros. À noter quand même que les employeurs remboursent 50 % du forfait. En fait, pour un employé, c'est la moitié de 75,20 euros, donc un peu plus de 37 euros. À côté de ça, il y a beaucoup de tarifs sociaux. D'abord, les étudiants avec la carte Imagine R à 350 euros. C'est quand même une belle réduction. Pour les personnes âgées, les personnes qui ont plus de 60 ans et sous condition de ressources, il y a des tarifs qui se situent entre 50 et 100 euros par an. Hors retraités, il y a de la gratuité pour les gens qui sont en dessous d'un certain niveau de ressources. Pour les étrangers en situation irrégulière, il y a aussi une réduction de 50 %. Pour le service civique, il y a aussi une réduction de 50 %. Au total, en Île-de-France, nous avons 2,3 millions de personnes qui bénéficient de ces réductions.

## Quels sont les grands domaines de l'action publique concernés par la tarification publique ?

**MARTINE LONG** – Tout d'abord, il est important de souligner que pour fixer une tarification, il

faut pouvoir évaluer un coût de la prestation. Effectivement, on fait la distinction entre les services collectifs, dont il est difficile d'individualiser le bénéfice pour chaque citoyen, comme la police, la défense ou la justice, et les services où il est possible d'individualiser, qu'on appelle les services d'utilité collective où l'on peut fixer une tarification. Pour répondre à votre question, on fait une distinction quand même entre les services publics industriels et commerciaux (Spic) et les services publics administratifs. Pour les services publics industriels et commerciaux, le prix payé par l'utilisateur est la norme. Un des éléments caractéristiques des Spic, c'est le mode de financement par l'utilisateur. Là, on retrouve tous les services du type déchets ou eau. À côté, il y a des services publics administratifs où on va avoir une tarification, mais qui demeure résiduelle. Le but n'est pas de couvrir l'intégralité du coût du service comme dans les Spic, mais d'avoir un rôle modérateur. On retrouve la cantine scolaire, les crèches, les maisons de retraite qui, juridiquement, sont des services publics administratifs, mais où l'on va quand même demander un prix aux usagers. Pour une crèche, par exemple, le prix payé par les familles couvre à peu près 20 % du budget. C'est important pour les personnes, mais d'un point de vue budget global, la tarification est quand même assez généralisée, comme pour les piscines par exemple. Pour la question des délégations du service public, on sait très bien qu'en termes de mode de gestion, on a la régie et la délégation ou concession de service. Lorsque l'on a un service public qui est géré en régie, la tarification est fixée par une délibération de la collectivité ou pour l'État, par un décret. Lorsque l'on a une délégation, la tarification va se retrouver dans le cahier des charges de la délégation. Ce qui est important quand même, c'est que juridiquement, aujourd'hui, que ce soit la loi Sapin ou la jurisprudence, elles précisent bien que l'acte de tarification relève de la compétence de l'État ou de la collectivité qui délègue. Dans les années quatre-vingt, on avait une tendance, lorsque l'on déléguait un service, à déléguer aussi l'acte de tarification. Aujourd'hui, le cadre juridique est clair : c'est à l'autorité délégante de fixer la tarification et les modalités de tarification. C'est quand même important de le rappeler pour l'utilisateur. Le mode de gestion du service public n'est pas neutre puisqu'on voit que, pour les services publics environnementaux, comme l'eau ou les

déchets, mais aussi pour la restauration collective avec toutes les nouvelles normes, comme Égalim, etc., il y a une reprise en régie des services. Sur l'eau, l'enjeu a été la maîtrise du coût et du tarif. On sait qu'on arrive à une baisse du prix du mètre cube d'eau, d'à peu près 20 %, lorsqu'on a des reprises en régie. Donc on voit bien que le mode de gestion n'est pas neutre sur le coût du service.

## Que représente la part payée par les usagers dans le modèle économique des transports franciliens ?

**LAURENT PROBST** – Le budget d'Île-de-France Mobilités est à peu près de 10 milliards d'euros par an, ce qui représente le coût de fonctionnement des transports en Île-de-France, des métros, des trains, des tramways, des bus... Et on ne parle que du fonctionnement. Sur ces 10 milliards, il y a une part qui vient des usagers qui représente à peu près 3,5 milliards d'euros. Il y a le versement transport<sup>2</sup> qui représente à peu près 5 milliards d'euros. Puis il y a 1,5 milliard d'euros de subventions des collectivités hors État. Il y a la région Île-de-France qui représente à peu près 50 %, la ville de Paris, 30 % et les autres, ce sont les départements. Les voyageurs supportent donc 3,5 milliards sur 10 milliards, soit 35 % du coût de fonctionnement. En France, c'est dans la moyenne. Il y en a qui sont au-dessus, qui vont à 60 % ; d'autres qui sont en dessous. Il y en a même qui sont à zéro. Du coup, c'est à peu près une moyenne. C'est assez faible comme part et ça ne comprend pas l'investissement. Quand on construit une nouvelle ligne de métro, l'investissement est porté par l'État et la Région. En gros, ce sont les taxes. C'est important de le dire parce que quand on compare par exemple au domaine autoroutier, sauf exception le péage paie tout. Il paie l'investissement et le fonctionnement. Donc là, dans les transports publics, l'utilisateur ne paie que 35 % du fonctionnement. Après, c'est quand même le fonctionnement qui représente le plus. Je pense que si on ajoute l'investissement, on doit monter à 3 ou 4 milliards d'euros par an. C'est une petite part mais elle est quand même intéressante. Pourquoi ? C'est quand même logique qu'en tout cas dans les transports, le voyageur participe

2 Le versement Transports, devenu le versement Mobilités est une contribution locale des employeurs, recouvrée par l'Urssaf afin de financer les transports en commun dans les régions, les départements et les communes.

parce que les coûts des transports augmentent tout le temps. On améliore le transport, on met plus de services, on met plus de bus. Le coût de fonctionnement augmente. Quand on met plus de bus, on attire aussi plus de voyageurs. Quand on attire des voyageurs, on augmente ce volume des recettes voyageurs. Donc, c'est logique d'avoir une part de recettes voyageurs substantielle puisque ça permet le cercle vertueux : on met plus d'argent, ça attire des usagers et les usagers paient plus. C'est comme ça qu'on arrive à avoir une bonne dynamique.

## Ce modèle économique de tarification est-il représentatif d'autres services publics ?

**MARTINE LONG** – Les transports ont la particularité d'avoir une qualification légale de service public industriel et commercial, mais de ne pas obéir à cette règle d'équilibre financier. C'est-à-dire qu'un service public industriel et commercial, normalement, doit se rémunérer par le prix payé par l'utilisateur. Sur les services publics industriels et commerciaux, notamment pour les services publics locaux, il est interdit aux collectivités territoriales de les subventionner. On peut subventionner, mais c'est vraiment très encadré. Pour les Spic, effectivement le principe est que c'est l'utilisateur qui finance le service. Pour les services publics administratifs, on retrouve les mêmes logiques : cantines, crèches, piscines... On est à peu près sur un financement par l'utilisateur entre 20 et 30 % selon les situations et les choix qui sont faits au niveau local. Il y a donc une particularité des transports qui sont un service public industriel et commercial, mais qui se rapprochent, en termes de modélisation économique, des services publics administratifs avec des tarifs sociaux.

**LAURENT PROBST** – Il y a aussi une autre particularité qui est intéressante, c'est que tous ces services publics rapportent de l'argent à l'État. D'abord, il y a la TVA. Ce sont quand même des milliards d'euros de recettes sur lesquelles il y a une TVA qui s'applique. Et il y a des taxes. Pas dans le transport public, mais je pense aux autoroutes. Tout ce qui est taxes sur les entreprises. Par rapport aux 10 milliards d'euros que je mentionnais tout à l'heure, sur les autoroutes, ça fait 11 ou 12 milliards d'euros de péages. Sur ce montant, il y a une bonne partie qui revient en taxes à l'État et qui permet par ailleurs de bénéficier

à l'ensemble du système public. Il y a donc un coût réel du service public, mais il y a aussi des recettes à côté.

## A-t-on aujourd'hui une vision globale des choix tarifaires effectués par les services publics, par exemple via des observatoires ?

**MARTINE LONG** – C'est très difficile. D'abord parce que les choses évoluent rapidement. On voit bien que la crise sanitaire que l'on vient de vivre a complètement bouleversé les équilibres économiques. Une grande partie des services publics ont été fermés. Il a quand même fallu payer les agents. On voit qu'avec le développement du télétravail, des services comme les crèches collectives se retrouvent aujourd'hui avec des usages des parents différents donc il faut s'adapter.

Il est très difficile de modéliser cela parce que ça évolue. On parle beaucoup aujourd'hui de recherche de modèles urbains. Comment financer la ville avec les *Smart City*, etc. ? On est dans des écosystèmes très complexes. Pour répondre plus concrètement, on n'a pas, en France, un observatoire de la tarification comme il peut y en avoir au Québec, qui permettrait effectivement de pouvoir faire du *benchmarking*, avoir des échanges de bonnes pratiques. Chaque collectivité définit ses choix tarifaires avec des enjeux qui sont politiques ou des enjeux de systèmes de valeurs. Qu'est-ce qu'on veut en termes d'accès aux services ? Il y a des injonctions contradictoires. Les collectivités se retrouvent quand même avec des difficultés. D'un côté, avec une inflation proche de 6 %, des responsables de collectivités avec qui je discutais hier me disaient qu'aujourd'hui, c'est 20 % de plus en termes de coût de délégation de service public. Donc qu'est-ce qu'on fait ? Est-ce qu'on le répercute sur l'utilisateur ou pas ? D'un côté, il y a besoin de solidarité parce qu'on a des situations qui sont compliquées. De l'autre, les collectivités se retrouvent à flux tendus et recherchent aussi des subsides. On voit bien que c'est très difficile de modéliser dans un environnement mouvant. En ce sens, avoir un système d'observatoires qui permettraient d'avoir une vision concrète et d'avoir des réflexions sur les perspectives serait utile à mon sens.

**LAURENT PROBST** – Il n'y a pas d'observatoire en France, mais on se connaît avec les autres autorités organisatrices. On échange, même sans avoir une vision globale, parce qu'il y a quand même

beaucoup d'autorités organisatrices. On voit comment évoluent les tarifs ailleurs. On a aussi une association européenne des autorités organisatrices des transports, donc on se compare aussi avec l'étranger.

## Quels sont les grands enjeux identifiés autour de la tarification publique ?

**LAURENT PROBST** – Aujourd'hui, la tarification est définie par les autorités organisatrices, par les élus qui sont au conseil d'administration ou au conseil de ces autorités organisatrices. C'est vraiment une décision locale. De ce que je peux en voir partout en France, on a vraiment une volonté politique de modérer l'impact des augmentations pour les citoyens. On parle de personnes qui sont élues, d'un bon niveau, surtout au niveau des grosses autorités organisatrices qui ont conscience qu'il faut augmenter les tarifs, mais qu'il ne faut pas le faire de façon inconsidérée. Je compare un petit peu avec ce que j'ai vécu dans les autoroutes où j'échangeais beaucoup avec des opérateurs privés. Eux n'avaient aucune difficulté à augmenter les tarifs de façon plus importante, c'est l'État qui validait. On a vraiment une approche très publique de la tarification des transports publics avec une modération des augmentations. Tout ça aussi dans un contexte d'une volonté politique de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, donc autour d'un discours qui dit : « si on augmente trop fort le tarif, il va y avoir un signal qui n'est pas favorable aux transports publics ». Même si on sait aujourd'hui que le transport public, en tout cas le transport public urbain, est beaucoup moins cher que la voiture. Je vous parlais du forfait mensuel pour Île-de-France Mobilités de 75,20 euros. Dans les grandes villes en France, on est plutôt entre 60 et 70 euros. On est globalement beaucoup moins chers que dans les grandes capitales ailleurs. On sait que le coût de possession d'une voiture, c'est entre 300 et 400 euros par mois. Quand je dis 75 euros, il y a en fait très peu de gens qui paient 75 euros puisque les employés sont remboursés à 50 % et qu'il y a aussi la tarification sociale. Donc on est quand même sur des coûts qui sont beaucoup moins élevés que la voiture. La tendance aujourd'hui avec une inflation forte, c'est de dire : « oui, il faut augmenter les tarifs, mais en même temps, il faut protéger nos citoyens sur l'augmentation du coût de la vie ».

**MARTINE LONG** – Il y a les enjeux classiques qui sont toujours présents. Si l'on reprend le rapport de Gruson et Cohen<sup>3</sup> sur la tarification des services publics de 1983, ils identifiaient quatre enjeux : un enjeu comptable, un enjeu social, un enjeu de prix et un enjeu de transparence. Ça, c'est toujours présent. Rechercher des moyens de financer l'action publique, c'est quelque chose qui est toujours très présent. Les enjeux d'aujourd'hui ont été identifiés. Il y a la question environnementale, où, au travers du tarif, on peut orienter les comportements. Ça, c'est quelque chose qui est très présent aujourd'hui, qui a émergé il y a une dizaine d'années. Par exemple, on va mettre un tarif modéré en dehors des heures de pointe pour inciter les personnes à utiliser le service à ce moment-là, donc c'est un enjeu de lissage temporel. Par exemple, depuis 2010, les collectivités intercommunales ont la possibilité de fixer un prix du mètre cube d'eau qui est fonction de la consommation. Plus on consomme, plus on va payer cher le mètre cube pour inciter à consommer moins. On retrouve aussi ça dans la tarification incitative en matière de déchets pour pousser les gens à faire du tri sélectif. Cet enjeu est quand même très présent. L'autre enjeu, c'est à mon sens celui de la solidarité.

## Quels sont, autour de la gratuité des services publics, les questions, débats et enjeux ?

**MARTINE LONG** – Sur la gratuité, il y a beaucoup de débats, du pour et du contre. Ce n'est pas une question nouvelle puisqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, il y avait des auteurs – Maurice Hauriou ou Gaston Jèze – qui disaient que pour que le service public soit égal et accessible à tous, il faut qu'il soit gratuit et financé par l'impôt. On sait qu'en France, on a quand même cet attachement à l'impôt qui est redistributif et qui est le cadre de la solidarité. Aujourd'hui, bien sûr, on sait que la gratuité, d'une part, ce n'est pas un principe de fonctionnement du service public, c'est un choix. Or, ce qui est vrai aussi, c'est que le service public a un coût. À un moment donné, il va falloir le financer. Donc on le finance soit par l'impôt, soit par le tarif. Derrière cette question de la gratuité, il y a des systèmes de valeurs, comme quand on rend une bibliothèque

3 Gruson C. et Cohen J. (1983), *Tarification des services publics locaux - Rapport au ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation*.



gratuite, voire un musée gratuit. Sur les musées, il y a eu beaucoup de débats parce qu'il y a eu une expérimentation en 2014, la gratuité pour quatorze musées. Sur la culture, on accepte assez facilement la gratuité parce qu'il y a des enjeux sociaux. Il y a plus de débats sur d'autres services. Sur les transports, on pourra aborder la question. Il y a des villes qui expérimentent, comme Dunkerque, Gap ou d'autres villes moyennes. C'est beaucoup moins adapté à des grandes collectivités pour des questions d'afflux.

Après, il y a des choix derrière. D'une part, la gratuité n'est pas forcément totale. Avec des systèmes de tarification solidaires, on peut avoir une gratuité fondée sur les bas revenus. Aujourd'hui, c'est quand même quelque chose qui est très largement pratiqué. Il y a aussi des enjeux de santé publique ou la question de la gratuité de la cantine. On l'a vu avec le plan pauvreté, les 1 euro dans les quartiers prioritaires de la ville ou les communes rurales pour faire en sorte que tous les enfants puissent avoir accès à un repas équilibré par jour. Derrière, il y a des questions d'accès au service. Je pense que c'est un enjeu fondamental dans une période où on voit bien qu'on va être dans des situations financières compliquées. Je ne rappelle pas le montant de la dette... Qu'est-ce qu'on peut faire dans ce contexte-là pour que les services publics soient accessibles à tous ?

Il y a aussi la question des classes moyennes. Tous les dispositifs sont faits pour les personnes qui sont en dessous d'un seuil de revenus. Les mesures pour le pouvoir d'achat aussi sont axées sur les revenus. À un moment donné, il faut faire attention parce que, là aussi, on n'a pas un système global qui permettrait d'analyser ce que paie un individu en termes d'impôts et de tarifs, et d'avoir une vision objective. Il peut y avoir un phénomène un petit peu — excusez-moi l'expression — de ras-le-bol en disant : « d'un côté, on paie des impôts et en plus on paie un tarif qui n'est pas modéré. C'est un petit peu toujours les mêmes qui se retrouvent à financer ». Sur la question de l'acceptabilité politique et sociale, je pense qu'il faut faire attention aux mesures que l'on prend parce qu'on peut avoir un phénomène de rejet, au bout d'un moment. On a des phénomènes de démissions massives en termes de travail. Il y a des gens qui vont dire : « au bout d'un moment, on en a un petit peu marre d'être toujours ceux à qui on s'adresse, en tout cas en termes de financement ».

**LAURENT PROBST** – La gratuité est un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre et qui a été beaucoup discuté dans le domaine des transports, puisqu'il y a plusieurs élus qui ont proposé la gratuité. Dans les petites villes, il y en a même qui l'ont mise en

place. La maire de Paris l'avait mise sur la table. Il y a des candidats aux élections régionales qui l'ont aussi mise sur la table donc on y a beaucoup réfléchi.

D'abord, premier constat : la gratuité ne permet pas de réduire significativement le trafic sur la route. Je l'ai dit tout à l'heure, le coût de possession d'une voiture, c'est plutôt 300 ou 400 euros par mois. Le coût des transports en commun, c'est 75,20 euros par mois moins la subvention des employeurs ou beaucoup moins cher avec les réductions. Donc c'est déjà beaucoup moins cher. On a modélisé un effet de la gratuité. On a estimé que la gratuité des transports en Île-de-France générerait une baisse d'environ 2 % du trafic automobile. Pourquoi ? Parce qu'il y a des gens qui, quand ils font un petit trajet, ça marche comme un signal : « là, je vais prendre les transports en commun ». On a modélisé ça en valorisant le temps gagné et, du coup, le temps perdu. Effectivement quelqu'un qui se dit « je paie 400 euros par mois, mais je suis prêt à économiser de l'argent si je perds 30 minutes dans les transports en commun », ce sont les fameux 2 % dont je parle, sachant qu'il y a beaucoup de gens aujourd'hui qui utilisent la voiture parce que c'est plus rapide pour eux par rapport aux transports en commun. Il y en a aussi beaucoup qui utilisent la voiture pour le confort.

À l'inverse, la gratuité va entraîner une dégradation de la qualité dans les transports. Si c'est gratuit, plus de gens descendent dans les transports, notamment ceux qui font de la marche à pied ou du vélo. Quand vous marchez un kilomètre, si c'est gratuit, vous prenez le métro, c'est facile. Là, vous allez engorger les transports en commun. On estime qu'on pourrait augmenter jusqu'à 20 % le trafic des lignes en heures de pointe. Imaginez-vous dans la ligne 13 avec 20 % de trafic en plus. Ça veut dire quoi ? Ça veut dire qu'on va avoir trop de gens dans les transports en commun, des transports saturés, une qualité de service qui va se dégrader, donc des gens qui vont revenir vers la voiture. Tout à l'heure, je vous ai parlé d'un effet report modal de la voiture de 2 %. En fait, il y aura un report modal plutôt inverse puisqu'il y a des gens qui vont se dire : « je ne suis pas bien dans les transports en commun, donc je vais reprendre ma voiture ».

Au-delà de ça, la gratuité, pour nous, ce ne serait pas juste. Tout à l'heure, je vous ai dit qu'on avait 2,3 millions de personnes en Île-de-France, sur 12 millions de population, qui bénéficient de tarifs réduits, voire de la gratuité. Si vous mettez de la gratuité pour tout le monde, qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire que des gens comme moi, qui ont les moyens de payer 75,20 euros, ne vont plus le faire. Donc la gratuité, ce n'est même

pas juste. À partir du moment où il y a déjà une tarification sociale, la gratuité n'est même pas juste socialement. En fait, la gratuité, c'est aussi un risque financier énorme. En Île-de-France, cela représente 3,5 milliards d'euros. Comment trouve-t-on une recette de 3,5 milliards d'euros ? Dans l'état actuel des finances publiques, ce n'est pas possible. En plus, il nous faut une recette dynamique et qui augmente avec les améliorations de transport qu'on peut réaliser. C'est un cas classique de finances publiques. Quand l'État dit à une collectivité : « je supprime cette recette-là, mais je vous la compense », l'État la compense au niveau de l'année N, mais la compensation de l'État n'augmente pas. Pour les transports publics qui ont des coûts qui augmentent tout le temps, une compensation qui n'augmenterait pas, ça ne marcherait pas. Tout ça pour dire que ça poserait un problème énorme.

D'autant plus que ce qui amène les gens dans les transports publics, ce n'est pas la gratuité, c'est l'amélioration des transports publics. Tout le monde cite l'exemple de Dunkerque. Effectivement, à Dunkerque, ils ont fait la gratuité. On parle d'un réseau de transport qui représente 50 000 voyageurs par jour, comparé à nos 9,5 millions de voyageurs par jour en Île-de-France. Ce ne sont pas les mêmes proportions. Le coût des transports n'était pas à 10 milliards, mais d'un ordre de grandeur d'une cinquantaine de millions d'euros. Les recettes voyageurs, je crois que c'était 20 millions d'euros. Donc ils ont rendu les transports gratuits parce qu'ils ont pu le faire, parce qu'ils avaient un versement mobilité qui était dynamique et qui était assez important.

Et il y a désormais plus de gens dans les transports. S'il y a plus de gens dans les transports, c'est parce qu'en même temps, ils ont fait des investissements. Ils ont changé les bus. Comme ils ont amélioré la qualité de service, les gens viennent dans les transports. On voit aussi les exemples à l'étranger. La ville de Vilnius, par exemple, qui a fait la gratuité. En fait, quand ils ont fait la gratuité, il n'y avait pas plus de monde dans les transports. Trois ans plus tard, ils ont investi massivement. C'est là qu'ils ont réussi à avoir plus de gens dans les transports. Il faut investir plus. Il faut améliorer les conditions de transport pour avoir plus de gens dans les transports. Pour ça, il faut dépenser plus. Pour dépenser plus, il faut avoir des recettes dynamiques. Pour avoir des recettes dynamiques, il faut avoir une tarification qui est, elle-même, dynamique en volume. Puis, concernant l'augmentation, une augmentation modérée, mais une augmentation quand même pour permettre justement de fournir une meilleure qualité de service dans les transports.

## Pour répondre à ces enjeux multiples et complexes, la tarification publique est-elle un outil et avec quels impacts ?

**MARTINE LONG** – Il y a quand même aujourd'hui, dans les écosystèmes, une volonté d'avoir une vision globale. Il y a des villes qui ont innové avec des cartes citoyens qui facilitent les formalités où, par exemple, on ne donne qu'une fois son revenu de référence. Il y a quand même des évolutions de simplification. Après, c'est vrai qu'en France, tout est quand même très codifié. Chaque secteur a ses propres dynamiques. Par exemple, sur tout ce qui est enfance, jeunesse, lorsqu'il y a un conventionnement avec la CAF, on est obligé d'entrer dans les quotients définis par la CAF. J'avais travaillé à l'époque avec le groupe de travail quand il y a eu la modification de la tarification sur Angers, la mise en place de la carte A'tout. Chaque service avait ses propres référentiels avec des grilles qui pouvaient aller de trois quotients à dix. Et des cultures différentes où, par exemple, le sport était contre la gratuité pour responsabiliser les usagers et la culture plus encline à dire : « il faut de la gratuité pour faciliter l'accès ». Il y a donc des cadres juridiques spécifiques aux différents secteurs.

Sur les transports, vous avez une législation bien spécifique avec des cadres, l'obligation de mettre en place un tarif social pour les minima sociaux, etc. Là-dedans, c'est difficile d'avoir une vision globale. On peut mettre en place un corpus commun, simplifier, faciliter les démarches. C'est vrai que les systèmes de Smart City avec l'idée de trouver des économies ou de développer le numérique sont intéressants. Mais ça répond à un écosystème urbain et pas aux exigences en milieu rural. On voit bien que c'est difficile. En matière de transports scolaires, par exemple, je crois qu'il y a peu de régions, aujourd'hui, qui ont réussi à harmoniser la tarification des transports scolaires depuis qu'elles ont récupéré la compétence avec la loi NOTRe. Il y avait des réalités territoriales qui étaient différentes, avec des régies, des délégations, des contextes un petit peu différents. Ce sont des questions qui sont complexes. Il faut une acculturation des services. Il faut une montée en puissance, une volonté politique et avoir des outils, effectivement. Il y a des réseaux de chaleur aujourd'hui dans les villes qui se retrouvent en difficulté parce qu'on développe des énergies alternatives. On a construit des infrastructures lourdes en

termes de coût et d'investissements qu'on n'arrive plus à rentabiliser donc il y a quand même des nécessités d'anticiper sur ces éléments-là.

**LAURENT PROBST** – Dans les transports en commun, à partir du moment où je vous ai dit que le coût de la possession de la voiture, c'était 300 ou 400 euros par mois et que le coût des transports était beaucoup moins cher : comment est-ce qu'on peut faire pour jouer sur la tarification pour inciter les gens à prendre moins la voiture et plus les transports en commun ? Je vous l'ai dit, je pense que c'est plutôt les investissements pour l'amélioration de la qualité des transports, et donc fournir aux gens des transports en commun. En juillet dernier, on a ouvert un tramway T13 entre Saint-Cyr et Saint-Germain-en-Laye, un endroit où il n'y avait pas de transports publics. Les gens ont un moyen de transport pour abandonner la voiture. Il y a aussi l'information. Il y a beaucoup de gens qui prennent leur voiture et qui n'ont pas vraiment l'information sur la durée de leur trajet. Ils vont être pris dans des bouchons, mais ils ne le savent pas vraiment. Il faut qu'on améliore les outils d'information pour pouvoir dire aux automobilistes : « vous allez prendre votre voiture. Vous allez passer trois heures dans la voiture. Vous feriez mieux de laisser votre voiture à la gare et prendre les transports en commun ».

Ça ne veut pas dire qu'il n'y a rien à faire sur la tarification. On a mis en place deux choses pour inciter les gens à prendre plus les transports en commun. D'abord, on a constaté que les personnes âgées et les personnes à la retraite avaient plus tendance à prendre leur voiture. Notre présidente, Valérie Pécresse, a voulu mettre en place un tarif senior. Ça fait deux ans qu'on a mis en place un tarif à 50 % de réduction pour les personnes qui ont 62 ans ou plus. L'objectif, c'est de lancer un signal même si, encore une fois, la voiture est plus chère : « vous allez garder votre voiture, mais les transports en commun, ce n'est pas si cher que ça donc prenez-les. ». Une autre mesure qu'on a mise en place il y a deux ans sur impulsion de Valérie Pécresse, c'est un forfait pour les enfants de moins de 12 ans à 24 euros par an. Pour les enfants de moins de 12 ans, vous payez 24 euros. 2 euros par mois, donc ce n'est pas grand-chose. Ils ont leur carte nominative et ils peuvent prendre les transports en commun avec les parents qui, eux-mêmes, ont souvent la carte Navigo. L'objectif, c'est d'éduquer les enfants à prendre les transports en commun, à avoir leur carte, qu'après 12 ans, ils

réclament leur carte Imagine R qui est à 350 euros, ensuite qu'ils aient envie de prendre les transports en commun. Ça, c'est la tarification des transports en commun.

Par ailleurs, si on se dit que réduire les transports en commun, ça ne sert à rien pour faire du report modal, la question est : « Est-ce qu'on ne devrait pas aussi augmenter le coût de la voiture ? ». Comment fait-on pour augmenter ? C'est déjà cher. On paie le carburant, les taxes sur le carburant. On paie la voiture. À part sur les grands trajets, la route est souvent gratuite. Beaucoup de gens parlent de la redevance d'usage pour la voiture qui permettrait d'ailleurs de financer les transports en commun. Aujourd'hui, d'ailleurs, la LOM<sup>4</sup>, permet aux villes, si elles le souhaitent, de mettre en place un péage urbain. Ça n'a pas été le cas en France pour l'instant. Quand on voit les derniers rapports – le rapport de la Cour des comptes qui vient de sortir sur les financements des transports en commun, ou celui de l'Institut Montaigne – ils parlent d'une redevance de la voiture, la fameuse vignette qu'on avait il y a 20 ans. C'est un sujet polémique, très politique, mais c'est une question qu'il faut se poser. Si on veut favoriser les transports en commun et inciter les gens à lâcher la voiture pour aller vers les transports en commun. Finalement, on pourrait faire comme à Londres. À Londres, il y a un péage urbain. Vous allez dans Londres, il faut payer. C'est un peu cher. Il faut payer plusieurs livres pour pouvoir traverser. Mais ça a eu un effet très net. Il y a beaucoup moins de voitures dans Londres depuis qu'il y a la mise en place de ce péage urbain. Il y a aussi une excellente *success story* à Oslo. L'agglomération a mis en place un péage urbain. Il y a eu une révolte des citoyens. Ils ont retiré le péage urbain, donc les voitures sont revenues dans Oslo. Ils ont fait ensuite un référendum pour savoir s'ils remettaient ou pas le péage urbain. Les gens ont voté pour, alors qu'avant ils n'auraient pas voté pour. Donc ils ont remis le péage urbain. Il y a une très forte appréhension politique sur ces sujets-là. Je pense que les citoyens aujourd'hui seraient défavorables à un péage urbain, mais c'est une question qu'il faut se poser. C'est une tarification inversée de la voiture pour financer les transports publics.

**MARTINE LONG** – Après, il faut faire attention à ne pas pénaliser les plus fragilisés. Aujourd'hui, on a des systèmes où on ne pense pas global. On a un prix de l'immobilier dans les centres-villes qui flambe. Effectivement, les personnes vont en

4 Loi d'orientation des mobilités.



première, deuxième, troisième couronne avec d'ailleurs des transports qui ne sont pas toujours adaptés. Je parle hors région Île-de-France. Comment fait-on si on pénalise les gens alors même que le système a généré le fait qu'ils vont habiter à 20, 30 kilomètres ? C'est compliqué. Ce sera politiquement compliqué à expliquer.

**LAURENT PROBST** – Vous avez raison. En dehors de Paris, il y a quand même moins de transports publics. Aujourd'hui, on investit massivement pour améliorer les transports publics, mais on n'aura jamais les transports parisiens en dehors de Paris. La question que vous posez est tout à fait légitime. D'ailleurs, elle se pose assez rapidement puisqu'il n'y a pas de péage urbain sur Paris, mais il y a une zone à faible émission qui va être mise progressivement en place dans la région parisienne. L'année prochaine, par exemple, les Crit'Air<sup>5</sup> 3 vont être interdits à l'intérieur de l'A86. Il y a des gens qui, aujourd'hui, ont besoin de la voiture pour se déplacer, qui n'ont pas vraiment les moyens de s'acheter une voiture plus moderne. Changer de voiture, même d'occasion, il faut sortir 2 000, 3 000 euros. Il y a des gens qui n'ont pas 3 000 euros sur leur compte bancaire à la fin du mois donc ça pose un vrai sujet social. Comment est-ce qu'on aide ces gens-là ? Soit on les subventionne, soit on leur fournit une véritable alternative sur les transports en commun. C'est une question que je pose, je n'ai pas la solution. Si j'avais la solution, il y aurait déjà un péage urbain en Île-de-France, dans une zone où on a des transports, et notamment le métro, qui est bien développé, avec un système de parking où les gens peuvent laisser leur voiture au métro, sans payer trop cher — on a commencé à mettre ça en place. On a, aujourd'hui, en Île-de-France, 10 000 places de parking gratuites pour les gens qui ont un forfait Navigo. Du coup, les gens paient leur forfait Navigo en fonction de leurs moyens. Ça peut être gratuit ou ils paient le plein tarif. Puis, incluse dans leur forfait, il y a la gratuité du parking donc ils laissent leur voiture au parking et après, ils peuvent prendre le métro. Est-ce que ça marche ? Est-ce qu'on aura assez de places pour le faire ? Il faudrait quand même beaucoup de places de parking pour le faire. Ce sont des questions pratiques sur lesquelles on s'interroge aujourd'hui.

**MARTINE LONG** – Il y a la question aussi des normes posées. On le voit sur la restauration scolaire où, en plus de l'inflation, il y a toutes les obligations – qui sont très bien, ce n'est pas du tout un jugement de valeur – d'arriver à 50 % de produits

bio ou circuits courts. Ce n'est pas neutre d'un point de vue coût et ça augmente les modalités tarifaires. Je pense qu'il faudra mettre en parallèle aussi, à un moment donné, ce que l'on demande à l'ensemble des opérateurs publics et ce qu'il est possible d'un point de vue financier. En France, on est quand même un pays où on a des impôts qui sont élevés, des systèmes de tarification qui ont leurs limites. Donc, à un moment donné, comment finance-t-on dans un contexte qui est ce qu'il est ?

## Dans la mise en œuvre des politiques de tarification publique, qu'implique la notion de prix abordable introduite par le protocole n° 26 du traité de Lisbonne ?

**MARTINE LONG** – Au niveau européen, c'est intéressant de voir qu'il y a du plus et du moins. Sur le moins, on pourrait dire que le paradigme de départ, qui était l'idée selon laquelle la libéralisation des grands monopoles amènerait mécaniquement à une baisse des prix pour l'utilisateur parce qu'il y aurait de la concurrence et qu'il y aurait un équilibre qui se ferait entre l'offre et la demande, ça n'a pas marché sur tous les secteurs, notamment sur le secteur de l'énergie où on avait, quand même, en France un avantage d'un prix de l'énergie relativement faible avec le choix, dans les années 70, d'aller vers le nucléaire. Là, ça n'a pas totalement fonctionné.

Par contre, l'Europe a amené à des éléments positifs sur l'idée d'universalité et de prix abordable. C'est quand même l'Europe qui a amené à questionner l'accès pour des services publics qui, en France, étaient qualifiés de services publics industriels et commerciaux. Même si dans nos grandes lois du service public, on a l'égalité, l'adaptation, la continuité, en pratique, on était pendant longtemps sur le fait que pour les services industriels et commerciaux, si vous ne pouviez pas payer votre facture d'électricité ou d'eau, on vous coupait l'alimentation. L'Europe a amené toute une réflexion sur la question d'un service universel, service de base à un niveau de qualité donné et à un prix abordable. Et elle a incité pour ces services, qualifiés de services d'intérêt économique général, à réfléchir à l'accessibilité. Cela a donné par exemple

---

5 Il s'agit de la vignette sur le certificat de la qualité de l'air.

le chèque énergie ou l'interdiction de coupure en matière d'eau. Là, l'Europe a quand même eu ce côté positif.

Après, dans le protocole numéro 26 que vous avez évoqué, dans les caractéristiques des services d'intérêt économique général, on retrouve l'idée de prix abordable, de caractère universel, mais qui sont très difficiles à décliner au niveau européen parce qu'on a des réalités économiques très différentes entre, par exemple, la Roumanie et la France. Du coup, on laisse à chaque État le soin de définir les modalités d'universalité et de prix abordable. On voit la limite. Je crois que sur l'énergie, par exemple, on a six millions de foyers qui sont en précarité énergétique et qui vont bénéficier d'un chèque énergie. Derrière, ça pose la question de ceux qui n'en bénéficient pas. On est toujours sur les effets de seuil. On va prévoir des dispositifs pour les plus fragilisés, mais il y a toujours la frange juste au-dessus qui dit : « et moi, pourquoi je n'y ai pas accès ? ». Je trouve qu'au niveau européen, cette question du caractère abordable, de l'universalité a été posée, même si on peut dire qu'il y a des choses imparfaites parce que l'Europe a aussi développé la concurrence. Dans les maisons de retraite, entre une maison de retraite publique et une maison de retraite privée, on n'aura pas les mêmes tarifs. Parfois, le tarif n'est pas synonyme de qualité de prestations. Mais ça a amené quand même à une réflexion là-dessus.

**Laurent Probst** – Au niveau européen, nos tarifs sont quand même assez bas. On peut comparer par rapport à Londres, par exemple, où les tarifs sont deux, trois fois plus élevés. Je ne pense pas qu'on ait cette question par rapport à un principe européen de tarif trop élevé. En tout cas, on en est loin. Avant qu'on arrive là, il y aura beaucoup de choses qui auront été faites et un peu de jurisprudence dans les autres pays.

**Martine Long** – La notion de service universel ne s'applique qu'à certains services publics : transports, énergie, Télécoms et La Poste. Par ailleurs, le droit européen, dans le concept initial de service universel, impose un prix abordable sur des prestations de base. Après, ce qu'on appelle les prestations à valeur ajoutée, là, on est dans le prix du marché, donc c'est quand même moins protecteur que notre notion française de service public, basée sur la mixité et la cohésion sociales. Le droit européen a aussi amené à la dissociation compatible des missions. Il y a la question, on le voit en matière de transports, de : comment finance-t-on les infrastructures ? C'est quand même un vaste débat puisque les infrastructures sont considérées comme des monopoles naturels avec une

gestion spécifique, financée par des droits. On a quand même cette question du renouvellement des infrastructures en France qui se pose.

**Laurent Probst** – En Île-de-France, l'utilisateur couvre 35 % des coûts de fonctionnement. Si on rajoute les coûts d'investissement, on doit descendre à 20 %. Si l'utilisateur devait payer l'intégralité des coûts des transports publics, ce serait cinq fois plus élevé que ce qu'il paie aujourd'hui. Là, la question du tarif abordable pourrait se poser. D'ici là, on a un peu de marge. En fait, avant on avait quand même des systèmes de péroration. Les secteurs rentables couvraient les secteurs non rentables. Aujourd'hui, c'est vrai qu'avec cette dissociation, c'est une équation qui ne fonctionne plus. Avec la libéralisation, il y a des secteurs qui vont être attractifs pour le privé. Il ne faut pas non plus que le public se retrouve centré sur les secteurs les moins attractifs. On a aussi une organisation générale, un modèle à repenser pour trouver un équilibre économique. On a un sujet dans les transports publics qui n'est pas lié au transport, qui n'est pas lié à l'utilisateur, c'est la tarification par SNCF Réseau du réseau ferroviaire. SNCF Réseau a le monopole sur le réseau ferroviaire national. Chaque fois qu'un train passe sur le réseau, il paie un péage à SNCF Réseau. Donc les trains d'Île-de-France Mobilités, tous les trains de banlieue et les RER, financent chaque année, à peu près 800 millions d'euros de péages à SNCF Réseau. La question se pose là, par rapport au prix. Est-ce que le péage mis en place par SNCF Réseau est censé représenter les coûts de SNCF Réseau ? Tout ça est contrôlé par l'Autorité de régulation des transports (ART) qui doit contrôler qu'on est bien sur les coûts. On a, en France, les péages les plus élevés d'Europe, ce qui d'ailleurs nuit au développement du transport ferroviaire. Pourquoi ? Parce que l'État français a décidé qu'il n'allait pas subventionner la rénovation du réseau, ce qui n'est pas le cas ailleurs dans d'autres grands pays. Du coup, forcément, la tarification est plus élevée. L'ART commence à dire chaque année à SNCF Réseau : « vos tarifs sont trop élevés. Ils ne sont plus abordables pour les autorités organisatrices des transports ou pour les opérateurs de transport ». En fait, on a des services qui ne peuvent pas se déployer. On vient d'ouvrir en France la première ligne TGV non SNCF. C'est Trenitalia qui a ouvert une ligne Paris-Lyon qui, après, va en Italie. Elle a commencé à rouler il y a quelques semaines. C'est intéressant parce qu'elle a absorbé du trafic donc ils sont pleins. En même temps, les TGV de la SNCF sont aussi pleins. En fait, on se rend compte – peut-être que c'est aussi structurel – que le train supplémentaire

apporté par Trenitalia n'a pas mangé la SNCF, mais a plutôt attiré de nouveaux usagers qui, peut-être, ne pouvaient pas réserver leur billet SNCF... C'est intéressant parce que si on avait une tarification du réseau ferré national un peu plus basse, on pourrait peut-être avoir plus d'offres ferroviaires parce qu'on aurait de nouveaux entrants qui pourraient s'ajouter aux trains SNCF. Du coup, on aurait peut-être plus de gens qui utiliseraient le train et moins de gens qui utiliseraient la voiture. Je n'ai pas d'étude spécifique là-dessus, mais

ça me paraît intéressant, sur la tarification du réseau ferré national, de voir si une baisse de la tarification pourrait amener plus d'usagers. Là, on est vraiment sur des niveaux de tarification qui empêchent les usagers de venir. Naturellement, si on baisse le prix des péages, il y aura peut-être un peu plus de péages parce qu'il y aura plus de trains. Est-ce que ça va combler le trou ? Est-ce qu'il faudra des subventions publiques ? On revient à la première question qui est que les subventions publiques, c'est de la taxe.