

AVIS N° 2006 -03

DU 23 MARS 2006

**RELATIF A LA TARIFICATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS
DE VOYAGEURS EN ILE-DE-FRANCE**

**présenté au nom de la Commission des transports
par Monsieur Francis CLINCKX**

**CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT**

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales qui confie au STIF l'intégralité des compétences reconnues par la LOTI (loi sur l'organisation des transports intérieurs), aux « autorités organisatrices de transport urbain » ;
- les travaux antérieurs du CESR et en particulier :
 - l'avis N°96-09 du 11 septembre 1996 relatif à la qualité dans les transports collectifs régionaux en Île-de-France (D. Rabardel),
 - l'avis N°99-09 du 21 septembre 1999 relatif au Plan de Déplacements Urbains d'Île-de-France (D. Rabardel),
 - l'avis N°2003-03 du 20 mars 2003 relatif au financement des transports de la Région d'Île-de-France : perspectives à moyen terme (J. – M. Paumier),
 - l'avis N°2004-09 du 20 décembre 2004 relatif à la révision du Schéma Directeur de la Région d'Île-de-France : premières contributions du CESR, (P. Moulié),
 - l'avis N°2005-02 du 17 février 2005 relatif aux transports et à la révision du SDRIF de 1994 : bilan – orientations – premières propositions, (L. Dumont-Fouya et J. – M. Paumier) ;
- la décision du Bureau du CESR, le 6 juillet 2005, de confier à la Commission des transports la préparation d'un rapport d'auto-saisine sur « La tarification des transports collectifs des voyageurs en Région d'Île-de-France » ;
- le budget 2006 de la Région ;
- le rapport présenté par Francis Clinckx au nom de la Commission des transports ;

CONSIDERANT :

Sur un plan général

- que le système de transport doit conforter les priorités fixées pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ; qu'il existe une interaction forte entre le développement et l'aménagement urbain, d'une part, et le réseau des infrastructures et le système de transports privés ou publics d'autre part, et que le système de transports collectifs constitue un outil majeur de mise en œuvre du SDRIF ;
- que le réseau de transports collectifs doit être suffisamment attractif, pour chacune des catégories de voyageurs potentiels, par son développement, la qualité de son service au sens large et le coût supporté par les voyageurs, et que la tarification n'est qu'un des critères entrant en ligne de compte pour le choix d'un mode de transport par les voyageurs, mais qu'elle est un outil permettant d'orienter la demande de mobilité vers les transports collectifs ;

- que la tarification est un élément de l'équilibre économique de l'activité des transports collectifs, en faisant participer équitablement les voyageurs au financement du coût du service qui lui est rendu ; que la tarification participe d'une politique d'offre de transport de qualité et doit être fonction des caractéristiques du déplacement, de la qualité offerte et de la catégorie des voyageurs (tarification commerciale et tarification sociale) ;
- que la tarification doit jouer un rôle social au profit des plus défavorisés ;
- que, par son rôle dans l'économie et dans le fonctionnement des agglomérations, le service public de transports collectifs ne peut être assimilé à un bien marchand comme les autres et qu'à ce titre il bénéficie sous des formes diverses d'aides publiques ;
- que la structure de financement du fonctionnement des transports publics repose sur trois piliers essentiels : les recettes tarifaires, le versement transport (dont les taux ont atteint le maximum légal) et les contributions publiques ;

Sur les transports en Île-de-France

- que le STIF, devenu établissement public territorial au titre de la loi du 13 août 2004, bénéficie désormais de compétences étendues en matière de transports publics de personnes et est responsable de la politique tarifaire ;
- que l'étalement urbain et la multipolarisation des activités dispersant les trajets induisent la recherche accrue de la multi-modalité et de l'inter-modalité et conduisent souvent les voyageurs à préférer les véhicules particuliers, qui procurent une plus grande souplesse, un plus grand confort, parfois un gain de temps, au prix, pour le voyageur et la collectivité, d'un coût souvent sous-estimé ;
- qu'en matière de transports collectifs franciliens, les voyageurs aspirent à une amélioration significative du service, tant en quantité qu'en qualité, notamment en matière de sécurité ;
- qu'en Île-de-France, la répartition des déplacements en fonction des modes s'établit de la façon suivante¹ :
 - la voiture particulière conserve une part prépondérante (44%), même si sa progression s'infléchit,
 - la marche à pied représente 34,1% (46,6% pour les Parisiens),
 - la part des transports collectifs, en légère diminution, est évaluée à 19,4%,
 - enfin celle des deux roues, avec ou sans moteur, atteint 2,1%,

alors que les politiques publiques mises en œuvre (PDU, CPER) dans l'optique d'un développement durable visent à réduire significativement l'usage de la voiture individuelle au profit des transports collectifs et qu'elles enregistrent déjà quelques résultats positifs ;

Sur l'évolution de la tarification

- qu'une réforme tarifaire doit avoir pour ambitions de simplifier l'usage des transports, de s'adapter à l'évolution des besoins, de fidéliser les voyageurs, d'aider les

¹ Exploitation des résultats de l'enquête générale des transports (EGT) effectuée en 2001.

populations à faibles ressources à accéder aux transports et de contribuer à la lutte contre la fraude ;

- que la tarification par zones concentriques pour les transports en commun ne correspond plus à la physionomie actuelle des déplacements puisqu'elle est centrée sur Paris alors que 71% des déplacements motorisés s'effectuent en banlieue, et que la part des déplacements ayant pour origine ou destination Paris est en baisse constante. Les déplacements de rocade représentent 34% des déplacements alors qu'en matière de transports collectifs de voyageurs, les liaisons banlieue à banlieue sont encore très insuffisantes ;
- que les abonnements (carte Orange et carte intégrale) se sont révélés d'une grande efficacité et représentent aujourd'hui 80% du trafic et 67% des recettes, avec 2 millions d'abonnés, et que plus d'un million de personnes utilisent un autre forfait à tarif réduit ou gratuit (carte Imagine'R, carte Améthyste...) ;
- que la plupart des catégories de voyageurs a accès à des tarifs réduits exception faite des inactifs, chômeurs et retraités dont les revenus dépassent les seuils sociaux ;
- qu'avec plus d'une quarantaine de tarifs différents, dont certains purement locaux, le dispositif de tarification est très complexe et mériterait d'être simplifié ;
- que malgré les efforts de simplification et d'unification des tarifs, il reste encore quelques aberrations et incohérences – du fait des différences persistantes entre les trois grands transporteurs franciliens – qui peuvent constituer un frein à l'attractivité des transports en commun, en particulier pour les voyageurs occasionnels qui pourraient devenir des utilisateurs réguliers ;

EMET L'AVIS SUIVANT

Article 1 :

Le CESR rappelle que la tarification est un élément d'une politique globale de transport, qui est elle-même un élément de la politique d'aménagement du territoire. Son efficacité dépend de la cohérence stratégique définie pour l'ensemble du système de transport tous modes confondus.

Il estime qu'en Île-de-France la "politique tarifaire" tarification doit respecter les objectifs généraux suivants :

- inciter, dans le cadre du développement durable, au transfert modal de la voiture particulière vers les transports collectifs ;
- préserver et élargir la tarification intégrée et ainsi contribuer à l'intégration du système de transports ;
- favoriser le développement de l'intermodalité ;
- poser clairement les termes du débat sur le financement des transports en commun ;
- mieux mobiliser les différentes ressources ;
- répondre à la diversité croissante des besoins des voyageurs ;
- ouvrir à tous le droit au transport.

Article 2

Le CESR souligne que pour, améliorer la fréquentation des transports collectifs, il faut accroître le rapport qualité/prix de la prestation. Or les voyageurs, notamment en grande couronne, demandent d'abord l'amélioration de l'offre et de la qualité de service (qui inclut la sécurité). Le CESR estime donc que la Région et le STIF doivent prioritairement poursuivre et amplifier leurs efforts dans ce sens.

Article 3

S'agissant du fonctionnement du transport public, le CESR rappelle la position qu'il a exprimée dans l'avis du 20 mars 2003 sur le financement des transports de la région d'Île-de-France en affirmant son attachement au principe du dispositif actuel de financement, qui associe la participation directe du voyageur, le versement transport par les entreprises et les contributions publiques. Il considérait que l'écart entre le prix du transport et son coût ne devait pas se creuser. Il recommandait, par ailleurs, de poursuivre la politique tarifaire mesurée engagée ces dernières années, différenciée selon les zones et intégrant des mesures d'équité sociale.

Enfin, le CESR estime qu'une hausse moyenne des tarifs supérieure à l'inflation ne pourrait être acceptable que si elle était accompagnée d'une amélioration de l'offre et de la qualité de service.

Article 4

Le CESR considère que la tarification des transports collectifs en Île-de-France pose deux types de questions, selon l'horizon auquel on se place :

- des insuffisances et des anomalies apparaissent, dans le système existant, auxquelles il convient de remédier à court et à moyen terme ;
- la structure actuelle de la tarification, en zones concentriques pour la carte Orange, qui convenait à la répartition des déplacements lors de sa création, correspond de moins en moins à la physionomie nouvelle de ceux-ci. Le développement rapide des trajets en rocade imposera donc, à plus long terme, la mise en place d'une nouvelle structure zonale.

Article 5

Le choix de mesures tarifaires doit tenir compte de leur coût, des incidences des variations de trafic et de recettes qu'elles induisent et, dans les deux cas, des moyens d'y faire face, ce qui implique des études préalables précises et détaillées.

Le CESR estime que le STIF doit, de ce fait, évaluer l'impact des suggestions qu'il formule ci-après.

A court et moyen terme

Article 6

Pour favoriser l'intermodalité, le CESR estime souhaitable la création de formules d'abonnements intégrant de façon homogène, sur l'ensemble du territoire, le prix du transport collectif et l'utilisation de parcs relais pour tous les modes individuels, y compris les deux roues, motorisés ou non.

Le CESR apprécie particulièrement que la Région ait réservé, dans son budget 2006, la possibilité de mettre en place un ticket horaire multimodal, comme c'est déjà le cas dans certaines villes.

Article 7

Pour améliorer l'équité territoriale, le CESR considère que la proposition de carte Orange à tarif unique pour l'ensemble de la région n'est pas économiquement fondée. En effet, les conditions de la desserte de la zone centrale ne correspondent en rien avec celles de villes de la périphérie.

Par contre, il estime que pourrait être envisagée, suivant l'exemple d'autres grandes agglomérations en dehors de l'Île-de-France, une zone tarifaire unique pour la zone dense, en la définissant de telle sorte que la desserte et la typologie des déplacements y présentent une certaine homogénéité.

Une autre modification pourrait être envisagée dans le but de réduire l'impact de la distance sur le tarif : le regroupement de zones éloignées du centre. Cette modification peut cependant être de nature à renforcer la périurbanisation en Île-de-France et la migration de Franciliens vers les départements frontaliers du Bassin parisien.

Toutefois, il y a lieu de réfléchir, en liaison avec les régions voisines, en particulier avec la région Picardie, à la situation des voyageurs faisant des navettes journalières pour se rendre dans différents secteurs de la région d'Île-de-France et qui ne bénéficient que partiellement des avantages tarifaires qui y sont proposés.

Article 8

Pour développer la tarification sociale, le CESR observe qu'il appartient aux élus de :

- choisir les personnes les plus défavorisées à aider en priorité. L'exemple vient d'en être donné par la Région qui a réservé dans son budget 2006 la possibilité d'accorder des réductions aux chômeurs et aux personnes les plus démunies ;
- fixer le niveau des aides. S'agissant de mesures financières lourdes et dans le souci de ne pas dévaloriser le service public, il conviendrait, conformément à une évolution observée dans d'autres villes, de s'en tenir, autant que possible, à des

réductions tarifaires qui au demeurant peuvent être progressivement augmentées et de n'accorder la gratuité que dans des cas exceptionnels.

Il souhaite que soient étudiées les mesures suivantes :

- harmonisation des mesures de tarification sociale mises en place dans certains départements, notamment en faveur des seniors ;
- extension de la carte Imagine'R à tous les moins de 25 ans, bien que cette mesure, relativement peu coûteuse, ne soit pas strictement d'ordre social mais relève d'un avantage général accordé aux jeunes ;
- généralisation d'une disposition existant dans certaines entreprises et permettant aux salariés d'acheter leurs coupons de carte Orange à demi-tarif, les entreprises compensant la différence auprès des transporteurs.

Le CESR estime souhaitable que la solidarité, qui s'exprime notamment par la tarification sociale, laquelle traduit une aide à la personne, soit supportée par les budgets sociaux plutôt que le budget de fonctionnement des transports. Cette nécessaire clarification, qui n'est certes pas facile à mettre en œuvre aujourd'hui, devrait être examinée au sein du conseil d'administration du STIF, qui réunit les collectivités intéressées.

Article 9

Dans le cadre de la tarification commerciale, le CESR estime que le STIF et les transporteurs doivent rechercher ensemble à attirer, par le biais de mesures incitatives, certaines populations vers les transports en commun.

- les seniors qui, hormis les avantages accordés par certaines collectivités locales, ne disposent pas d'offres tarifaires adaptées à leurs habitudes de déplacement. La mise en place d'abonnements courts et/ou de carnets de tickets journaliers correspondrait à leurs besoins ;
- une réduction des tarifs en « heures creuses » serait pertinente sur le plan économique car à faible coût marginal de transport mais à vrai bénéfice collectif au niveau de la pollution de l'air et du bruit. Dans le même esprit, la proposition tendant à faire bénéficier d'un tarif réduit, durant le week-end, l'accompagnant d'un abonné est à examiner.

Article 10

Pour remédier à certaines « anomalies », le CESR suggère les mesures suivantes :

- rendre accessible les bus pour les détenteurs de billets B+U qui peuvent déjà emprunter le métro ; cela favoriserait l'intermodalité ;
- tarifier à juste prix le prolongement de parcours occasionnel d'abonnés (carte Orange et carte Intégrale) en dehors de leur zone.

A plus long terme

Article 11

Du fait de l'augmentation constante des déplacements en rocade, le CESR pense qu'il faut envisager, à terme, un nouveau zonage de la carte Orange. A titre d'exemple, les zones concentriques pourraient être complétées par un découpage en quelques grands secteurs radiaux. La zone centrale et chacun de ces grands secteurs pourraient constituer une unité tarifaire multimodale, les déplacements entre ces secteurs faisant l'objet d'une tarification à définir. Une telle tarification zonale, à examiner pour les abonnements et pour les billets, posera de difficiles problèmes, mais serait plus équitable dans une région complexe. Elle s'apparente à des structures tarifaires déjà en vigueur dans de grandes agglomérations européennes.

D'une manière générale

Article 12

Le CESR considère que la mise en œuvre des mesures préconisées sera simplifiée par le développement de la télé-bilétique. Il appuie la généralisation du passe Navigo qui, porteur du profil du voyageur en regard de la tarification, permet de sécuriser et de personnaliser l'application de celle-ci en fonction de l'usage et de la catégorie d'utilisateurs.

Le CESR estime enfin que, même si elle doit être étalée dans le temps, l'adaptation de la tarification des transports ne doit pas s'opérer ponctuellement, par telle ou telle mesure isolée, toute significative qu'elle apparaisse, mais s'intégrer et se développer dans le cadre d'une approche stratégique de la politique des transports collectifs au bénéfice de tous, de la solidarité entre Franciliens, de l'aménagement et du développement durable de la Région.