

Vœu pour le Conseil d'administration du STIF du 7 décembre 2011

Budget 2012 – Rapport n°2011/0885

Lors des dernières élections régionales, la majorité régionale a pris l'engagement de mettre en œuvre une tarification unique du Pass navigo à mi-mandat, dans le cadre du plan de modernisation des transports publics franciliens.

Cet engagement se fondait sur un double constat : l'obsolescence du système actuel de zones et la nécessité d'améliorer la mobilité, de renforcer l'identité régionale et l'équité territoriale.

Le STIF a engagé plusieurs mesures tarifaires, visant à réduire le nombre de zones. Parallèlement, de premières études ont été lancées pour évaluer les coûts de la mise en œuvre de la tarification unique du Pass Navigo ainsi que de la création d'un « Pass Unique ».

Il est proposé aujourd'hui de valider un protocole de mise en œuvre d'une réforme tarifaire ambitieuse en Ile-de-France : effectif dès 2012, il s'inscrit dans un calendrier triennal permettant d'assurer le parachèvement des études, la mobilisation de nouvelles ressources, la modification des équipements et des temps d'explications avec les usagers et les acteurs des transports en commun.

Ce que propose le protocole annexé au présent vœu :

1. *Une réforme tarifaire globale et cohérente qui préserve les équilibres financiers du STIF afin de ne pas compromettre **le nécessaire développement de l'offre de transport et de la qualité de service**, premières priorités des usagers des transports en Ile-de-France.*
2. *La mise en œuvre **d'une tarification unique du Pass navigo** au départ de tout lieu en Ile-de-France, par **la suppression des zones tarifaires**. Celle-ci s'appuie sur :*
 - a. ***La mise en place d'un « Pass unique » au tarif de la zone 1-2**, dont le financement sera assuré par la mobilisation de ressources additionnelles à celles nécessaires au développement de l'offre et à l'amélioration de la qualité de service, liées notamment à l'harmonisation du Versement Transport ;*
 - b. ***La mise en place de « forfaits de proximité »** ; préservant les actuels détenteurs des forfaits les moins onéreux ainsi que les utilisateurs réguliers de billets et de tickets, ces forfaits permettront de se déplacer sur de courtes distances à partir de tout point du réseau, ou à moindre fréquence sur l'ensemble du réseau ;*
 - c. ***La mise en place d'un nouveau système tarifaire**, les unités transports, permettant la modulation du coût du transport en fonction de la qualité de service, de la qualité de l'offre, des critères de tarification sociale, etc.*
3. ***L'organisation d'une large concertation à l'échelle de l'Ile-de-France**, permettant d'associer les Francilien-ne-s aux différentes étapes de mise en œuvre de la réforme.*
4. ***La modernisation et la simplification des modes de paiement des titres de transports**, par l'ouverture d'un paiement par Internet et le développement de la technologie NFC.*
5. ***Le développement de l'inter-opérabilité des titres de transport** avec les autres modes de déplacement (Vélos en libre service, Voguéo, parking relais, etc).*

La mise en œuvre de la réforme tarifaire sera jalonnée de mesures d'étape, bénéficiant à tous les Franciliens et les Franciliennes.

Les administrateurs/trices du STIF soussignés-es approuvent les orientations du protocole joint en annexe et mandatent le Président du STIF pour le mettre en œuvre.

*Hicham AFFANE, Christine REVAULT D'ALLONNES, Ghislaine SENEÉ,
Laurence BONZANI, Jean-Vincent PLACE, Daniel GUERIN
Pierre SERNE, Philippe SAINSARD, Laurence COHEN, Jean-Paul HUCHON*

ANNEXE : Protocole pour une réforme de la tarification des transports publics en Ile-de-France

* *
*

I. Un constat: le besoin de faire évoluer les transports en Ile-de-France pour un meilleur service aux usagers

1. L'offre de transport, priorité pour les transports en commun en Ile-de-France

L'amélioration du réseau existant, la mise en service de projets nouveaux, le développement de l'offre bus et de l'offre ferrée cadencée constituent la priorité des usagers des transports en commun en Ile-de-France, des collectivités franciliennes et des acteurs économiques régionaux.

Les réponses nouvelles aux besoins de déplacements des Franciliens reposent essentiellement sur des dessertes de rocade (tangentiels Nord et ouest, tram-train Massy-Evry, métro automatique, tramways T1, T3, T5, T6, etc.) au lieu de dessertes radiales. Mis en place en 1975, le système de tarification concentrique trouve aujourd'hui ses limites : c'est un nouveau système de tarification qu'il faut inventer pour répondre aux enjeux de la transformation de l'offre de transports en Ile-de-France.

2. Qualité de service et tarification : aller plus loin

Comme le relève la FNAUT, « la tarification francilienne est parfois complexe, injuste ou trop élevée, même si des progrès ont été réalisés ces dernières années »¹. Aussi, les préoccupations liées à la qualité de service et à l'offre de transport donnent lieu à la remise en question du prix de certains forfaits Navigo². Un dispositif de dédommagement des usagers en cas de dégradation importante du service est aujourd'hui en place et devrait être renforcé dans le cadre des prochains contrats passés entre le STIF et les opérateurs; mais on peut imaginer aller plus loin, en reliant plus directement le prix du transport à la qualité de service rendue.

En outre, des corrections du système actuel de tarification (comme le complément de parcours, c'est à dire la possibilité de pouvoir coupler un forfait Navigo à un billet origine/ destination) sont aujourd'hui fortement demandées par les usagers et par les collectivités.

3. Un engagement pris devant les Franciliens

Lors des élections régionales de 2010, la majorité régionale s'est accordée sur la mise en place, « après une étude approfondie, [d'] une tarification unique du Pass Navigo (..), à mi-mandat, dans le cadre du plan de modernisation des transports publics franciliens, permettant de développer, en même temps que la modernisation et l'extension du réseau, le sentiment d'appartenance régionale. »

¹ Lettre ouverte aux élus franciliens datée du 9 novembre 2011

² Les usagers de grande couronne payent les forfaits les plus chers de manière absolue (109,90 €/mois pour un Navigo 1-5). Dans son rapport relatif aux transports en Ile-de-France (novembre 2010), la Cour des Comptes a toutefois pointé le fait que les usagers supportent un coût du transport d'autant moins important en proportion qu'ils sont loin du centre : la participation des usagers représentent un peu plus de 50% du coût des transports sur un Navigo 1-2, contre un peu plus de 20% pour un Navigo 1-5.

A cette fin, un programme d'études définitif été adopté en juin 2011 par le conseil du STIF, une étude de cadrage ayant été diffusée en mai dernier. Les résultats complets sont attendus au printemps 2012.

II. Un objectif: une tarification unique, juste et innovante au service d'une meilleure offre de transport en Ile-de-France

1. « Pass unique » et forfaits proximité : une tarification plus simple et plus juste

La réforme de la tarification qui est proposée est ambitieuse : elle repose sur la suppression des zones tarifaires actuelles et sur la mise en place d'une tarification unique du pass Navigo.

Le pass Navigo unique permettra à l'ensemble des Franciliens et des Franciliennes de se déplacer dans toute l'Ile-de-France, en empruntant tous les modes de transport (bus, tram, métro, RER, train). La suppression des zones tarifaires accompagnera la création de ce nouveau pass, assurant ainsi une plus grande justice du système tarifaire, une meilleure lisibilité pour l'utilisateur et un sentiment d'appartenance territoriale.

Pour être juste, cette évolution majeure de la tarification ne doit pas pénaliser les usagers, et notamment les actuels détenteurs des forfaits les moins onéreux – les forfaits deux zones notamment : un million d'usagers répartis sur l'ensemble du territoire régional, soit près de la moitié des porteurs de forfait Navigo, payent en effet leur pass 62 €/mois ou moins (valeur fin 2011).

La présente réforme tient compte de l'évolution des inégalités sociales et territoriales en Ile-de-France³ en assurant la mise en place de tarifs adaptés à la mobilité de chacun, incluant des tarifs de proximité. Cette réforme offrira ainsi la possibilité de déplacements courts ou de déplacements longs à moindre fréquence à partir de son point de départ. Les tarifs proximité, qui se utilisent notamment sur les unités transports (cf. II, 2), proposeront une tarification unique au départ de tout lieu en Ile-de-France. Ce forfait sera ajustable en fonction de la distance et rechargeable.

Outil d'une plus grande justice sociale portée par la Région et les départements, la tarification sociale sera pérennisée, simplifiée et élargie. Si une évolution technique du dispositif s'impose pour tenir compte du passage à la tarification unique, aucun des bénéficiaires de la tarification sociale ne verra ses droits remis en question par la réforme proposée.

Les évolutions proposées engagent donc une réforme profonde de la tarification, qui allie simplification et modernisation. Elle conduit également à une modification, des usages avec l'instauration d'une validation à l'entrée et à la sortie de son trajet, étendu à l'ensemble du réseau de transport d'Ile-de-France (actuellement en place sur les réseaux Transilien et RER). Elles conduisent, logiquement, à la mise en place des « unités transports », nouvel étalon des déplacements.

2. Les « unités transports », technologie au service de l'offre et de la tarification unique

Le Plan de déplacement urbain, voté à l'unanimité au conseil du STIF du 9 février 2011, et débattu début 2012 au conseil régional, en prévoit le principe : « [il s'agit] de remplacer les billets au voyage par une réserve d'« unités transports » : le voyageur achète et charge sur son pass une réserve d'« unités transports » qui lui permet de circuler sur tous les réseaux franciliens ; cette réserve est débitée progressivement en fonction des voyages réalisés ; le voyageur valide en entrée sur les modes où le tarif est forfaitaire, en entrée et en sortie sur les modes où le tarif dépend du parcours effectué. »

³ A ce sujet, cf. note de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France « Niveaux de vie des Franciliens en 2008 : les disparités territoriales se creusent », parue en juin 2011

Ce système offre l'avantage de pouvoir moduler le prix du transport (aujourd'hui impossible) : prise en compte des conditions de transport, amélioration de la tarification sociale, tarification pour les familles, dégressivité du paiement en fonction de la consommation, flexibilité des forfaits hebdomadaires ou mensuels, tarification différenciée heures de pointe/heures creuses et selon le mode (en fonction du niveau de service offert), etc. Les « unités transports » permettraient notamment de moduler le prix du transport en fonction de la qualité de service.

3. Une réforme innovante

La suppression des zones tarifaires les plus éloignées (6, 7 et 8) a obéi à une logique nécessaire d'équité et de simplification. Mais « l'effeuillage » du système de tarification ne peut être une solution pérenne car il ne répond pas à la nécessité d'une réforme tarifaire globale (cf. *supra*).

La réforme proposée défend à l'inverse une évolution en profondeur de la tarification francilienne, au bénéfice de tous les Franciliens et des Franciliennes. Elle sera mise en œuvre par étapes (cf. III 3)).

La mise en place des « unités transports » nécessite en effet des investissements importants, pour développer les systèmes d'information et installer les équipements de validation et de distribution adaptés. Quelques années seront nécessaires au déploiement de ces nouveaux outils sur l'ensemble du réseau francilien.

Cette réforme de la tarification en Ile-de-France doit s'accompagner d'une modernisation des modes de paiement et de facilités accrues pour les usagers : mise en place du paiement par internet, développement de la technologie NFC (mobile sans contact) dans laquelle le STIF est déjà engagé, etc. Elle devra prévoir une interopérabilité efficace avec les autres systèmes de mobilité (Vélos en libre service, parking-relais, Voguéo, etc).

Enfin, un large dispositif de concertation et d'information sera mis en place : l'enjeu est à la fois l'appropriation de ces nouveaux outils qui imposeront un changement radical des usages, mais également le développement d'un sentiment d'appartenance régionale, conformément aux engagements pris lors de la campagne régionale de 2010.

Pour ce faire, un premier forum sera organisé par le STIF dès l'automne 2012 pour présenter les évolutions annoncées et solliciter les usagers, les professionnels et les élus ; il sera relayé par des réunions de concertation locales auprès des usagers, jusqu'à la mise en place de la mesure.

Un bilan d'étape sera réalisé tous les ans et présenté au conseil du STIF ; une évaluation sera lancée dès le basculement vers la nouvelle tarification, accompagné d'un dispositif de suivi et d'assistance sur les trois années suivant la mise en place de la réforme.

III. Une méthode : un financement et un calendrier qui accompagnent le développement de l'offre de transport

1. Le développement de l'offre de transport : un effort exigeant

Le STIF a fait état de ses perspectives financières à 10 ans lors du débat d'orientation budgétaire à son conseil du 5 octobre 2011. Il a ainsi mis en évidence les efforts financiers nécessaires à la mise en œuvre du plan de mobilisation et au développement de l'offre dans les territoires les moins bien desservis, dans un contexte économique incertain.

- La renégociation des contrats liant le STIF aux opérateurs est source d'incertitudes sur l'évolution des contributions versées chaque année à la RATP et la SNCF ;

- Les mises en service nouvelles des projets de transports inscrits au plan de mobilisation (hors Grand Paris Express) vont générer une augmentation significative des charges d'exploitation du STIF dès les prochaines années : +27 M€ en 2012, +74 M€ en 2013, +153 M€ en 2014... +931 M€ en 2020.
- La mise en service du projet du Grand Paris Express, qui doit générer, d'ici 2025, des coûts d'exploitation estimé entre 400 M€ et 500 M€
- Les investissements contractés directement par le STIF (matériels roulants) vont également connaître une montée en charge rapide : le plan prévisionnel d'investissement prévoit ainsi une annuité de la dette (intérêts et capital) de 24 M€ en 2013, 55 M€ en 2014, 89 M€ en 2015... 243 M€ en 2020.
- Quelques recettes supplémentaires sont d'ores et déjà acquises : augmentation du produit des amendes (+12 M€/an) et rezonage graduel du VT sur les 3 prochaines années (+33 M€ en 2012, +66 M€ en 2013, +100 M€ en 2014) ; une clause de rendez-vous est prévue avec l'Etat avant fin 2013 pour arbitrer une potentielle hausse des taux du VT, conformément aux recommandations du rapport CARREZ.

Au-delà du contrat de projet, le développement de l'offre bus et la mise en place d'offre ferrée cadencée ont fait l'objet d'un effort constant du conseil du STIF. Cet effort devra être poursuivi, en sus de la réforme tarifaire et de la mise en service des projets de transport structurants : l'augmentation de l'offre constitue en effet une priorité pour les Franciliens.

2. Un pacte des financeurs pour une vraie réforme tarifaire

La crise économique pèse directement sur le pouvoir d'achat des ménages, sur les marges de manœuvre des entreprises ainsi que sur les collectivités locales et leurs établissements publics.

Aussi, la réforme ne saurait reposer sur une seule catégorie de contributeur : elle doit être juste, en même temps qu'elle doit assurer, à court, moyen et long terme, la pérennité du financement des transports en Ile-de-France – en fonctionnement et en investissement. Elle doit en outre conforter, dans le même temps, le développement de l'offre de transport en Ile-de-France.

Afin de garantir le développement nécessaire de l'offre de transport, la réforme sera mise en place en préservant les équilibres financiers du STIF. C'est une condition indispensable au financement de l'amélioration de l'offre et de la qualité de services des transports en Ile-de-France.

Cette réforme préservera ainsi les contributions des collectivités locales pour leur permettre d'assurer le développement de l'offre de transports. Elle s'assurera également de protéger les usagers d'un renchérissement excessif du prix de transport à offre et qualité de service comparable. Enfin, la mise en œuvre de la tarification unique devra participer de l'attractivité et de la cohérence et de la compétitivité du tissu économique francilien.

Afin que la mise en œuvre du « pass unique » ne provoque pas une hausse spécifique des tarifs pour les usagers et des concours publics pour les collectivités, la mise en œuvre pleine et entière de la mesure sera liée à l'abondement de ressources nouvelles. Elle sera donc financée par les ressources additionnelles dont bénéficiera le STIF, notamment celles issues de l'harmonisation du versement transport qui peut être décidée dès 2012.

Au-delà, l'équilibre financier de l'ensemble de cette réforme tarifaire s'appuiera sur :

- une contribution exceptionnelle des entreprises liée au relèvement du taux du versement transport (hors rapport CARREZ) pour les entreprises bénéficiant d'un allègement des charges de remboursement des frais de transport; cette harmonisation du VT, qui concourt directement à la construction d'une identité régionale, fera l'objet d'une proposition de loi déposée par des sénateurs et sénatrices francilien-ne-s.

- des ressources nouvelles (notamment les dispositifs de fiscalité écologique tels que la taxe poids lourds). Un travail sera initié en ce sens avec les parlementaires afin de formaliser des propositions pour la loi de finances initiale 2013.
- les effets d'une optimisation du système tarifaire liée à la mise en place des « unités transports » ;

L'évolution du dispositif de prise en charge à 50% du coût du transport par les employeurs devra faire l'objet d'un travail spécifique du comité des partenaires du transport public, dans un objectif de neutralité complète de la mesure pour les salariés⁴ et d'extension de cette prise en charge aux salariés qui actuellement n'ont pas recours aux forfaits.

Une étude précise devra être lancée pour proposer une évolution cohérente des dispositifs Améthyste et Imagin'R ; ces dispositifs devront évoluer dans un objectif de budget inchangé.

3. Poser clairement les étapes de la réforme de la tarification des transports publics en Ile-de-France

Cette réforme d'ampleur du système tarifaire francilien répond à une triple exigence : conforter le sentiment d'appartenance régionale en supprimant les zones territoriales, assurer une meilleure justice sociale entre les usagers des transports publics, accompagner le développement de l'offre nouvelle et l'amélioration de la qualité de service.

Elle nécessitera un dialogue renforcé avec les usagers, pour parachever les études, modifier les équipements et mobiliser les ressources nouvelles. Cette transition vers la réforme tarifaire globale s'étalera sur plusieurs années.

Elle sera accompagnée de mesures d'étape au bénéfice de tous les Franciliens et les Franciliennes, qui ne devront impacter ni les usagers, ni les collectivités locales ni les équilibres financiers de l'autorité organisatrice (cf. III, 2). Dans le cadre de ces principes :

- La Région Ile-de-France proposera au Conseil du STIF la mise en œuvre de mesures tarifaires transitoires à la mi 2012 : complément de parcours, dézonage les jours fériés, dézonage le week-end.
- La Région s'engage à soumettre la mise en place du « Pass unique » au tarif de la zone 1-2 au conseil du STIF, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2013, dès lors que le STIF bénéficiera des ressources additionnelles garantissant le financement complet de cette mesure, au-delà de celles nécessaires au développement de l'offre et l'amélioration de la qualité de service.

Les 18 mois suivants verront le parachèvement de la réforme, la mise en œuvre d'une tarification unique pour l'ensemble des usagers avec l'instauration des forfaits de proximité et la mise en place des unités transports

⁴ Le comité des partenaires du transport public rassemble des représentants des organisations syndicales des salariés, des organisations patronales et des organismes consulaires, des associations d'usagers des transports publics et des collectivités ou de leurs groupements non membres du STIF.