

Conclusions du Comité
sur la faisabilité de la
gratuité des transports en
commun en Île-de-France,
leur financement et la
politique de tarification

2 OCTOBRE 2018

Valérie Péresse, Présidente de la Région Île-de-France et d'Île-de-France Mobilités, a souhaité qu'une réflexion approfondie soit conduite sur l'intérêt et la faisabilité d'une éventuelle gratuité des transports en commun en Île-de-France.

Ce travail concret et objectif a été mené par un Comité de huit experts indépendants, sous la présidence de Jacques Rapoport, ancien Président de SNCF Réseau, ex-Directeur Général de La Poste et ancien Directeur Général Adjoint de la RATP, en recueillant notamment les contributions des huit départements franciliens et des collectivités locales concernées. Il permettra d'éclairer les choix d'Île-de-France Mobilités, Autorité organisatrice des mobilités durables et, à ce titre, seule décisionnaire en matière de tarification des transports.

Membres du Comité

- [Gilles Carrez](#), Député LR du Val-de-Marne
- [Gilles Savary](#), ancien Député PS de Gironde
- [Alain Quinet](#), Directeur Général Délégué pour SNCF Réseau
- [Marc Pélissier](#), secrétaire général de l'Association des Usagers des Transports d'Île-de-France (AUT-IDF)
- [Yves Crozet](#), professeur à Sciences Po Lyon et à l'Université Lyon II et ex-Président du Laboratoire d'Économie des Transports (LET)
- [Fabien Leurent](#), directeur de recherche au Laboratoire Ville Mobilité Transport, Université Paris-Est, IFSTARR-ENPC-UPEM
- [François Mirabel](#), Président de l'observatoire Énergie et Environnement des Transports en lien avec l'ADEME, Doyen de la Faculté d'Économie, Directeur du SCUIO-IP Université de Montpellier

Sous la présidence de [Jacques Rapoport](#), ancien Président de SNCF Réseau, ex-Directeur Général de La Poste et ancien Directeur Général Adjoint de la RATP.

Avec comme rapporteurs [Grégoire Marlot](#), ancien Directeur Général Stratégie pour SNCF Réseau et membre de la commission Spinetta, et [Carole Gostner](#), Adjointe au chef du bureau des instruments financiers européens à la Direction générale du Trésor.

Conclusions du Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification

1. LA MOBILITÉ EN ÎLE-DE-FRANCE, DES DÉFIS CONSIDÉRABLES ET RENOUVELÉS

La mobilité en Île-de-France, un enjeu majeur

Plus encore que dans d'autres grandes métropoles, **la mobilité joue un rôle essentiel dans la vie quotidienne des habitants de l'Île-de-France**, en raison de l'extrême densité de la population (12 millions d'habitants, plus de 20 000 habitants au km² dans Paris, 7 000 habitants au km² en petite couronne) et des activités économiques (6,2 millions d'emplois, 1 million d'entreprises, 30 % du PIB national soit 690 Mds€), de sa dynamique économique et démographique (+ 1 à 2 millions d'habitants à l'horizon 2050), et d'importantes inégalités sociales et territoriales (1 million de chômeurs, 16 % de la population sous le seuil de pauvreté).

Avec plus de 40 millions de déplacements quotidiens, le bon fonctionnement des transports est indispensable à toutes les activités de la région capitale. **Les différents modes constituent un « système »** : ils sont à la fois complémentaires et en concurrence, et les usagers choisissent en fonction du prix et plus encore de la qualité de service comparés.

Une tarification des transports faible et peu incitative

La tarification des transports collectifs en Île-de-France est plus basse que celle de toutes les autres métropoles européennes : la contribution des usagers ne couvre ainsi que 27 % des coûts de fonctionnement des transports collectifs (hors investissements, intégralement financés sur fonds publics) contre plus de 50 % à Londres et 40 % à Berlin, Amsterdam et Madrid. Par ailleurs, 80 % des déplacements en transports collectifs sont réalisés avec un abonnement, dont le principe (accès à l'ensemble du réseau, prix unique) favorise l'étalement urbain et la multiplication des déplacements, notamment courts, dont le prix marginal est nul, et qui pourraient être réalisés par des modes actifs. De même, l'essentiel du réseau routier francilien est gratuit, ce qui n'incite pas à un usage rationnel de la voiture : moins de 20 % des voitures ont plus d'un occupant, la moitié des déplacements en voiture font moins de 3 km.

Dans ce contexte, la performance des transports collectifs constitue un levier essentiel pour lutter contre les nuisances liées au trafic routier : **les prix étant globalement faibles, les usagers réagissent surtout à la qualité de service offerte**. Cela signifie également que **la saturation est l'unique mode de régulation de la mobilité** : les flux augmentent naturellement avec la croissance économique, et seule la saturation s'oppose à cette dynamique. Au contraire, tout développement de l'offre (d'infrastructures routières ou de services de transport collectif) la favorise, jusqu'à ce que les capacités soient à nouveau saturées. Ce mode de régulation n'est pas efficace, car il se traduit par une dégradation de la qualité de vie pour les Franciliens, et **la mobilité des Franciliens se heurte à des limites physiques et économiques croissantes**.

Des transports franciliens saturés, des nuisances croissantes

D'une part, **le système de transport est largement saturé** : les automobilistes franciliens perdent en moyenne 90h par an dans les bouchons, qui sont parmi les plus importants d'Europe ; dans les transports collectifs, 9 lignes de métro sur 14 sont saturées sur un ou plusieurs tronçons, les RER connaissent également des situations de saturation sur certains tronçons à l'heure de pointe, et les lignes de tramway et de bus nécessitent régulièrement des renforts d'offre (3 lignes de tramway et plus de 250 lignes de bus ont été renforcées depuis 2016).

D'autre part, **les nuisances dues aux transports atteignent des niveaux préoccupants**. La pollution atmosphérique en particulier, malgré une tendance favorable, demeure supérieure aux valeurs limites européennes, ce qui a conduit la Cour de Justice Européenne à engager un contentieux contre la France. Si les niveaux de pollution aux particules fines étaient conformes aux objectifs fixés par l'OMS, les habitants de Paris et de la petite couronne gagneraient 6 mois d'espérance de vie (cf. étude européenne Aphekom de 2012). Par ailleurs, l'insécurité routière ne s'améliore pas et demeure à un niveau élevé avec plus de 22 000 blessés et 300 tués par an.

Un système de transport francilien au coût toujours croissant

Les enjeux de la mobilité justifient les efforts financiers considérables des pouvoirs publics en faveur des transports collectifs en Île-de-France. Le coût du système de transport est nécessairement élevé compte tenu de l'étendue de l'agglomération et de la densité de population : il représente 1 000 € par an et par habitant (contre 100 € par an et par habitant dans une ville moyenne).

Ce coût augmente rapidement : si l'on additionne fonctionnement et investissement, il atteint 12,4 Mds€ en 2017, soit 80 % de plus, en monnaie constante, qu'en 2000. La contribution des usagers augmente moins vite que les coûts : elle représente 22 % du total en 2017, contre 30 % en 2000. La contribution des entreprises, par le Versement Transport et les remboursements des abonnements, évolue au même rythme que les coûts, elle représente 40 à 45 % du total. Enfin, la part du contribuable, avec les concours publics eux-mêmes financés par l'impôt ou plus encore par la dette, augmente rapidement : de 20 % en 2000, elle est passée à 31 % en 2017.

Ce coût augmentera encore fortement au cours des 10 prochaines années : le montant de l'investissement du projet Grand Paris Express (GPE), lancé en 2009, est estimé aujourd'hui à 38,5 Mds€. La Région, avec son autorité organisatrice Île-de-France Mobilités, a engagé un important programme d'amélioration des infrastructures et des matériels roulants, pour près de 24 Mds€. Ces développements de l'offre, largement financés par endettement (35 Mds€ de dette à l'horizon 2030 pour la Société du Grand Paris, 9 Mds€ environ pour Île-de-France Mobilités), entraîneront une hausse des coûts de fonctionnement des transports collectifs de 15 à 20 % à l'horizon 2030.

2. LA GRATUITÉ NE RÉPONDRAIT À AUCUN DES ENJEUX D'UNE MOBILITÉ DURABLE EN ÎLE-DE-FRANCE

Une inflexion de la politique de transport est nécessaire

Les efforts d'augmentation de l'offre de transports collectifs apportent une réponse indispensable et justifiée aux difficultés de déplacements des Franciliens. Mais ils ne pourront se poursuivre à l'infini, pour des raisons aussi bien techniques (complexité croissante des grands travaux en zone dense) qu'économiques (croissance

rapide des coûts). Or les flux de voyageurs ont augmenté de 31 % en 15 ans, et pourraient augmenter dans la même proportion d'ici 2030 : sans réforme du mode de financement des transports collectifs, ces tendances aboutiront soit à une dégradation du service rendu, soit à une forte augmentation de la fiscalité.

Face à ces défis, une inflexion de la politique de transport est nécessaire : il ne s'agit plus de développer la mobilité à tout prix, mais au contraire d'encourager une mobilité plus rationnelle pour améliorer la qualité de vie des Franciliens, en luttant contre les inégalités sociales et territoriales, et en maîtrisant les saturations et les nuisances des transports (pollution atmosphérique, insécurité routière, bruit, contribution au réchauffement climatique, etc.) dans un cadre budgétaire public contraint.

Le regain d'intérêt pour la gratuité des transports collectifs, suscité par les conversions récentes de Niort et Dunkerque, conduit légitimement à interroger

l'opportunité d'une gratuité des transports collectifs en Île-de-France. Ainsi, à la demande de Mme Valérie Pécresse, Présidente de la Région Île-de-France et d'Île-de-France Mobilités, autorité organisatrice des transports, un groupe d'experts indépendants, composé de MM. Gilles Carrez, Yves Crozet, Fabien Leurent, François Mirabel, Marc Pélissier, Alain Quinet et Gilles Savary, sous la présidence de Jacques Rapoport, et avec Grégoire Marlot comme rapporteur principal, a étudié l'intérêt et la faisabilité d'une telle évolution. Plus de 30 auditions ont été menées avec des élus, des opérateurs de transport, des associations professionnelles, des associations environnementales, des chercheurs et des experts de la mobilité.

La gratuité ne permettrait pas de réduire significativement les nuisances de la route

L'effet d'une gratuité des transports collectifs d'Île-de-France a fait l'objet de différentes simulations, menées à la demande du Comité d'experts par Île-de-France Mobilités et la RATP. La gratuité se traduirait par une hausse de la fréquentation des transports collectifs de 6 à 10 % (en voyageurs-kilomètres), dont un peu moins de la moitié proviendraient des modes actifs (marche et vélo), et l'autre moitié de l'automobile, conduisant à **une baisse d'environ 2 % du trafic automobile**.

Cet impact très limité sur la circulation automobile n'est pas surprenant : **90 % des déplacements en automobile ne sont pas reportables sur les transports collectifs sans pertes de temps**, dont la valeur est pour la plupart très supérieure au coût du passe Navigo. Les 10 % restants correspondent aux automobilistes qui ont choisi ce mode par confort ou par nécessité. Les automobilistes seraient donc très peu sensibles à une gratuité des transports

collectifs, dès lors qu'ils ont déjà fait le choix d'un mode beaucoup plus coûteux. Au contraire, **les deux tiers des déplacements à pied et un tiers des déplacements à vélo pourraient être réalisés plus rapidement en transports collectifs** : le choix des modes actifs peut donc s'expliquer en partie par les prix des transports collectifs, et ces déplacements sont donc plus susceptibles d'être transférés aux transports collectifs en cas de gratuité.

Ainsi, **les effets de la gratuité des transports collectifs sur les nuisances de l'automobile seraient minimes** : la réduction de la pollution atmosphérique peut être évaluée, en valeur socio-économique, à 28 M€ par an, chiffre minime en comparaison du coût de la pollution liée aux circulations routières en Île-de-France, soit 4 Mds€ annuels. Quant au gain en termes de sécurité routière, il est évalué à 24 M€ par an, à comparer à un coût socio-économique annuel de 2 Mds€.

La gratuité entraînerait une dégradation de la qualité de service des transports collectifs

Les nouveaux flux auraient en revanche un impact négatif sur la qualité de service des transports collectifs franciliens. Près de 40 % des flux reportés correspondraient à des déplacements en heure de pointe. Par ailleurs, 55 % des flux reportés correspondraient à des déplacements de banlieue à banlieue et 25 % à des déplacements internes à Paris.

Les effets seraient donc marqués sur les réseaux de surface (tramway et bus), notamment

en banlieue, avec une augmentation des flux de plus de 20 %, impliquant une dégradation du service pour les lignes déjà en limite de capacité et imposant, là où c'est possible, un renforcement de l'offre avec les coûts supplémentaires correspondants. Sur le réseau souterrain, la hausse du trafic, bien que modérée (+ 4 %), interviendrait sur des lignes déjà chargées. Au total, pour le seul réseau ferré, la perte socio-économique liée à l'inconfort pour le voyageur peut être estimée à 130 M€.

La gratuité ne bénéficierait pas aux ménages les plus modestes

En 2018, **plus d'un million de Franciliens bénéficient de tarifs réduits ou de la gratuité pour les abonnements de transports collectifs** : la gratuité totale concerne 350 000 personnes (bénéficiaires du RSA) ; 260 000 personnes bénéficient de 50 % de réduction sous condition de ressources (370 000 à partir de 2019 en raison d'un changement de règles) ; 315 000 personnes âgées ou handicapées bénéficient également de réductions sous condition de ressources, jusqu'à la gratuité (notamment pour les Parisiens) ; enfin, près de 200 000 jeunes bénéficient d'abonnements à tarif réduit.

Les études disponibles montrent qu'il y a aujourd'hui, compte tenu des aides existantes et du niveau globalement faible des prix, peu de corrélation entre accessibilité et chômage, et qu'il s'agit toujours davantage d'une question de temps de transport plutôt que de prix.

Dans ces conditions, **la gratuité ne serait pas une mesure d'équité sociale**, puisqu'elle profiterait à ceux qui peuvent supporter le prix des transports collectifs autant qu'aux plus modestes.

La gratuité, une impasse financière et un risque de paupérisation des transports collectifs

Les contributions des voyageurs représentaient 2,5 Mds€ en 2016. Le passage à la gratuité nécessiterait donc de trouver 2,5 Mds€ d'autres recettes, en supposant que les remboursements des employeurs sur les abonnements, de l'ordre de 800 M€, pourraient être récupérés sans perte par une hausse du Versement Transport, ce qui n'est pas acquis. **Aucune source alternative de financement ne semble viable pour combler la perte d'un tel montant, qui représenterait une hausse de la fiscalité de 500 € en moyenne par an et par ménage francilien**, alors même qu'il faudra déjà, à l'horizon 2030, assurer la couverture d'environ 2 Mds€ de coûts d'exploitation supplémentaires, liés notamment aux nouvelles offres.

Dans le cas d'une augmentation du Versement Transport payé par les employeurs, les effets macro-économiques seraient, d'après une évaluation menée par la direction générale

du Trésor, récessifs à moyen et long terme, avec **la destruction de 30 000 emplois et la perte de 0,7 point de PIB régional** (soit un peu plus de 4 Mds€). Dans le cas de péages urbains automobiles, il faudrait des niveaux particulièrement élevés pour aboutir à de telles recettes : ainsi **un péage de cordon autour de Paris, hors périphérique, d'un montant de 8 € en heure de pointe et de 5 € en heure creuse, engendrerait moins de 400 M€ de recettes annuelles**. Un péage sur un périmètre plus large et à un niveau plus élevé serait fortement inéquitable, en pesant lourdement sur les ménages modestes dépendant de l'automobile.

La gratuité porterait donc un **risque important de paupérisation des transports collectifs et de dégradation de la qualité de service**, les améliorations de l'offre, voire son simple maintien, ne pouvant plus être financés.

3. DES PISTES POUR UNE MOBILITÉ PLUS DURABLE ET PLUS ÉQUITABLE

Les 15 prochaines années seront marquées par **de profonds changements dans le système de transport** d'Île-de-France, avec d'une part un important **effort de développement et d'amélioration des transports collectifs**, notamment avec le GPE et les investissements du CPER et, d'autre part, **l'émergence de nouvelles offres et de nouvelles pratiques de mobilité, portées par des innovations technologiques** (plateformes, mobilité électrique, *mobility as a service*, véhicules autonomes...).

Ces changements devront s'accompagner d'une inflexion de la politique de transport. Viser un transfert modal massif de l'automobile vers les transports collectifs en réduisant le prix des abonnements n'est ni réaliste, ni opportun. Il faudrait au contraire rechercher :

- **Un usage plus rationnel des modes motorisés, avec le développement des modes actifs et du covoiturage, et l'usage de véhicules moins polluants**, pour maîtriser les nuisances de l'automobile et améliorer la qualité de vie des Franciliens.

- **Un meilleur financement des transports collectifs**, pour poursuivre l'amélioration de l'offre et réduire la charge pour le contribuable, tout en maintenant des tarifications solidaires très larges.

Pour cela, il convient de **renforcer le « signal prix »**, qui est aujourd'hui trop faible pour jouer son rôle incitatif. Cela permettra à la fois de maîtriser les saturations et les nuisances des transports, et de mieux financer les améliorations du système de transport, afin de **mettre un terme à la spirale faiblesse du « signal prix » – saturation – augmentation du financement public**.

Cela permettra également une tarification plus différenciée en faveur des plus modestes. Pour être efficace, cette inflexion doit être impulsée de façon coordonnée, à l'échelle de la région, pour l'ensemble des modes, et en lien étroit avec les politiques d'urbanisme et de logement. L'émiettement institutionnel de l'Île-de-France constitue à ce titre un frein, auquel il conviendrait de remédier.

Le Comité d'experts a identifié différentes mesures, à différents horizons, pour atteindre ces objectifs.

Dans l'immédiat, plusieurs mesures coordonnées pourraient être envisagées :

- stabiliser la part de l'usager dans la couverture des charges grâce à l'augmentation du volume des ventes, la lutte contre la fraude et des évolutions tarifaires, en veillant à la mobilité des plus modestes ;
- l'élargissement de la « zone de circulation restreinte » actuelle de Paris à un périmètre plus large, avec en cible l'interdiction de tous les véhicules diesel à l'horizon 2024 ; cette mesure devrait s'accompagner d'aides à l'acquisition de véhicules moins polluants, sous condition de revenus ;
- la mise en place de voies réservées aux véhicules partagés (transports collectifs et voitures avec 3 occupants et plus) sur les axes routiers structurants ;
- la création d'une plateforme unique de covoiturage courte distance, sous l'égide d'Île-de-France Mobilités, et le déploiement d'infrastructures physiques favorisant le covoiturage ;
- l'adaptation des infrastructures routières à l'usage du vélo et le développement d'infrastructures spécifiques pour rendre les déplacements à vélo plus sûrs et plus simples.

À l'horizon de la mise en service des lignes du GPE, une réforme tarifaire plus profonde pourrait être retenue pour les transports collectifs dans le but d'**adapter la tarification aux différents usages**, en s'appuyant sur une **billettique dématérialisée** simplifiant l'accès aux services :

- réintroduire la distance dans la tarification pour lutter contre l'étalement urbain ;
- recentrer les abonnements sur les trajets domicile-travail ou domicile-études, c'est-à-dire les déplacements « contraints » qui fondent leur justification ;
- proposer en complément une tarification à l'usage avec différentes options, et notamment des modulations horaires pour inciter à l'étalement des pointes, en garantissant aux usagers l'application du tarif qui leur est le plus favorable et en veillant aux usagers contraints de voyager à la pointe ;
- élargir la gamme des tarifications solidaires, en appliquant un coefficient de réduction unique par usager, lié à son revenu et à sa situation, à l'ensemble de l'offre (tarification à l'usage et abonnements).

Enfin, à long terme, l'émergence de nouvelles offres de mobilité (notamment en lien avec l'émergence du véhicule autonome) nécessitera la mise en place de **nouveaux modes de régulation et de financement des transports**, avec notamment :

- la mise en place d'une plateforme d'agrégation de toutes les offres de mobilité, publiques ou privées, sous l'égide de l'autorité organisatrice, avec un système de navigation et de tarification intégré ;
- la création d'un « compte de mobilité » permettant d'accéder à toutes les offres de transport (transports collectifs, véhicules autonomes partagés ou non, deux roues en libre service, stationnement, etc.), avec différentes modalités de tarification ;
- l'élargissement de l'offre de transport public en s'appuyant sur les possibilités offertes par les véhicules autonomes, notamment pour offrir des transports publics dans des zones aujourd'hui mal desservies et permettre le rabattement vers le *mass transit* ;
- la mise en place d'une tarification des infrastructures routières, se substituant partiellement aux taxes sur les carburants, et modulée en fonction des zones, des heures, des périodes de l'année.

Une gratuité des transports collectifs en Île-de-France ne semble pas souhaitable.

Elle peut se justifier et se financer dans des petites villes dotées de réseaux de transport collectif assez modestes, peu coûteux, peu fréquentés, avec des recettes commerciales très faibles, mais du potentiel fiscal, notamment au titre du Versement Transport. Les exemples de villes plus grandes ayant adopté durablement la gratuité sont rares, et ils s'expliquent toujours (Tallinn, Niort, Dunkerque) par un contexte fiscal très favorable, qui permet de couvrir sans difficulté le coût de la gratuité, qui reste de toute façon modeste en regard des enjeux financiers de l'Île-de-France.

Dans le cas de la région parisienne, la gratuité ne répondrait à aucun des enjeux de la mobilité : elle n'aurait quasiment pas d'impact sur la circulation routière et ses nuisances, elle serait moins équitable que la tarification actuelle car elle ne ciblerait pas les plus modestes, elle aggraverait la saturation des transports collectifs, déjà sous tension, et enfin elle créerait un problème majeur de financement qui conduirait à limiter le développement et la modernisation des services.

L'objectif d'une mobilité plus durable et plus équitable appelle d'autres mesures, dans une logique de cohérence territoriale et multimodale, pour favoriser un usage plus rationnel de la voiture et des transports collectifs, et favoriser le développement des modes actifs. Pour cela il faut rendre progressivement sa place au « signal prix », tout en garantissant une meilleure équité au profit des plus modestes.

La mobilité en Île-de-France

41 millions

de déplacements quotidiens

- dont **15,5 millions** en voiture
- et **8,5 millions** en transports collectifs

+ 31 % en 15 ans :

forte croissance de la mobilité, tirée par les transports collectifs, avec des trafics automobiles quasiment stables

2/3 de la croissance de la mobilité correspondent à des déplacements « choisis » (autres que domicile-travail/études)

12,4 Mds€ :

coût total des transports collectifs en 2017

- dont **2,8 Mds€** payés par les usagers (22 %)
- et **5,1 Mds€** payés par les employeurs (41 %)
- et **4,2 Mds€** payés par les autres contribuables (34 %)

1,1 million de Franciliens bénéficient de tarifs gratuits ou réduits

Coût des nuisances (calcul socio-économique global) :

- congestion : **10 Mds€**
- pollution atmosphérique : **4 Mds€**
- insécurité routière : **2 Mds€**