

Pour une amplification des tarifications sociales du service TER

I- CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA DÉLIBÉRATION

Le débat d'orientation budgétaire¹ a permis de cibler les domaines dans lesquels le Conseil régional souhaite développer de nouveaux projets ou renforcer ses efforts en 2012. Au chapitre des transports, la Région constate « une demande croissante des usagers et la montée des exigences environnementales ». En réponse elle entend poursuivre le développement du service TER, mode de transport à la fois « durable, alternatif à l'automobile et économe en ressources », qui profite chaque jour à près de 145 000 voyageurs.

La tarification du service, garante de son attractivité, constitue un levier de développement important. Ainsi, en 2012, la Région prévoit de « poursuivre l'extension des dispositifs de tarification multimodale et sociale, associant le réseau TER et les principaux réseaux de transports collectifs, urbains et départementaux, ainsi que le déploiement de la carte OûRA ! ».

Le groupe « Europe Écologie – Les Verts » entend contribuer à cette politique en soumettant un rapport à l'assemblée plénière, en vertu de l'article 7.5 du règlement intérieur. Ce rapport propose d'engager une réforme de la tarification du service TER, en vue de concrétiser l'un des engagements de la déclaration commune du 19 mars 2010 : l'amélioration des tarifications sociales de ce service public.

Depuis mars 2010, un rapport sur les orientations tarifaires 2010-2012 a été adopté (délibération n°10.06.582 du 20 octobre 2010), mais les pistes d'amélioration identifiées n'ont pas encore été explorées.

L'amplification des tarifications sociales du service TER s'inscrit selon nous dans la poursuite de quatre grands objectifs :

- Réduire, jusqu'à un seuil symbolique, le budget de transport des personnes disposant de faibles revenus, en particulier pour leurs trajets contraints ;
- Permettre par là même l'accès du plus grand nombre au service TER ;
- Habituer les jeunes générations à l'usage du service, d'autant plus pratique qu'on l'a déjà pratiqué ;
- Plus largement, favoriser un report modal en faveur des transports collectifs pour les déplacements de personnes, en agissant ainsi sur les trajets « non-contraints ».

¹ Délibération n°11.12.652 du 13 octobre 2011.

Pareils objectifs font directement écho aux ambitions énoncées dans le Schéma régional des services de transport adopté le 10 avril 2008². Ils répondent à l'exigence d'un accès au transport des catégories sociales les plus défavorisées, affirmée de longue date au niveau national : loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982³, la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998⁴. La charte des transports publics de juillet 1992 rappelle précisément le principe qui justifie la création de tarifications sociales : « Chaque usager doit être à même de bénéficier des prestations de service public sans se trouver en position d'infériorité en raison de sa condition sociale, de son handicap, de sa résidence ou de tout autre motif tenant à sa situation personnelle ou à celle du groupe social dont il fait partie ».

Plus philosophiquement, on peut faire référence aux grandes finalités du développement durable, dont 3 sont confortées par la tarification sociale des transports collectifs : la lutte contre le changement climatique, la cohésion sociale et la solidarité entre les générations, et l'épanouissement de tous les êtres humains.

Enfin, l'amplification des tarifications sociales peut contribuer à limiter les effets de la crise économique et sociale actuelle. **À l'heure où le chômage touche près de 400 000 Rhônalpins⁵**, à l'heure où le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté ne cesse d'augmenter, il est de la responsabilité des Régions de veiller à ce que les services qu'elles organisent restent accessibles à tous.

Pour autant, une réforme de la tarification des TER ne peut s'envisager sans prendre en considération trois éléments :

- Le travail antérieur et le système de tarification en place, régional et national, afin que la gamme tarifaire ne perde pas en lisibilité ;
- Le ciblage précis des publics bénéficiaires des tarifications sociales, qui doit permettre aux usagers à faible revenu d'accéder facilement au service sans créer d'effets d'aubaine ;
- Le coût des nouvelles tarifications, sachant qu'il dérive d'une équation prix / volume pas toujours facile à prévoir, comme l'a montré l'exemple du prix de la carte "illico Jeunes" en 2009⁶.

Aussi, le présent rapport analyse le système de tarifications sociales existant (II), décrit les évolutions envisagées (III) et propose un financement de la mesure au regard de son coût estimé (IV).

² Page 22 : « Que ce soit pour préserver la qualité de l'air, pour limiter le réchauffement climatique ou lutter contre toutes les formes de nuisances du transport routier [...], l'institution régionale souhaite favoriser un report modal massif vers les modes ferroviaires et fluvial ».

Page 23 : « Le transport, notamment public, constitue en effet une ressource essentielle pour préserver les liens sociaux des populations en difficulté – le lien social ne pouvant exister sans mobilité ».

³ Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982.

⁴ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998. L'article 133 de cette loi énonçait d'ailleurs que "dans le cadre de la mise en oeuvre du droit au transport, une concertation entre l'État, les Régions, les Départements, les communes, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les directeurs d'entreprises de transport sera engagée, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, sur la mise en oeuvre de mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans leur permettant l'accès aux transports collectifs".

⁵ Au 31 août 2011, le ministère du Travail (DARES) comptait exactement 380 479 chômeurs en Rhône-Alpes (catégories A+B+C), dont 265 500 pour la seule catégorie A (chômeurs n'ayant exercé aucune activité le mois précédent).

⁶ La carte est passée de 30€ à 20€ / an le 1^{er} juin 2009. L'année suivante, le nombre de cartes vendues a augmenté de 20%, ce qui a finalement généré des recettes supplémentaires (+4%, à nuancer car on ne connaît pas l'impact sur les recettes de la tarification « Gamme nationale – plein tarif »).

II- LE SYSTÈME DE TARIFICATIONS EXISTANT

1- En faveur des publics touchés par la pauvreté et la précarité

La gamme tarifaire régionale s'est enrichie en 2003 (délibération n°03.06.293 du 17 décembre) d'une tarification à destination des chômeurs indemnisés en dessous du SMIC, des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du RMI (à l'époque) et des jeunes de moins de 26 ans en parcours d'insertion.

A ce public il a alors été proposé une carte « Coup de pouce » : nominative, gratuite, renouvelable, valable 6 mois et ouvrant droit à 75% de réduction par rapport au plein tarif sur l'ensemble du réseau TER.

En 2005, après une année d'expérimentation, le tarif « Coup de pouce » a fait l'objet d'une enquête quantitative et qualitative. Il apparaissait que 25% des déplacements des titulaires de la carte étaient directement motivés par leur recherche d'emploi.

En 2007 (délibération n°07.06.418 du 20 juin), le dispositif a été complété par un élargissement des publics bénéficiaires aux titulaires de contrats aidés⁷, et par la création de « bons de transport » gratuits pour tous les déplacements liés à un entretien d'embauche. Ces bons sont depuis distribués par les agences du Pôle Emploi et les missions locales, sur présentation d'un justificatif a priori et a posteriori (convocation à l'entretien, cachet de l'employeur attestant que l'entretien a été réalisé).

En 2009, cette carte, ayant pris l'appellation « illico Solidaire », a été adaptée au dispositif RSA et élargi à une nouvelle catégorie de publics : les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé ou AAH (délibération n°09.06.701 du 7 mars). Le champ des bons de transport gratuits a été élargi (délibération n°09.12.334 du 4 juin relative au plan de soutien à l'économie et à l'emploi) :

- aux déplacements liés aux salons et forums pour l'emploi qui se tiennent en Rhône-Alpes (type Mondial des Métiers) ;
- aux déplacements liés à la formation professionnelle de la catégorie « jeunes en insertion » : rendez-vous de positionnement, réunions d'information collective, tests, bilans de compétence... ;

2- En faveur des jeunes

La Région avait créé dès 1996 une carte « Campus Pass Rhône-Alpes » destinée aux étudiants ayant des habitudes de déplacements hebdomadaires. Cette carte est restée en vigueur jusqu'en 2005. Pour un coût de 30€ cette année-là, elle ouvrait droit à 50% de réduction sur les parcours domicile – lieux d'études. Elle pouvait également être utilisée pour des parcours domicile – études vers l'Auvergne et la Bourgogne.

Pour donner un ordre de grandeur, au cours de l'année universitaire 2003/2004 le Campus Pass comptait 16 650 bénéficiaires et la SNCF avait vendu 640 000 billets. La compensation régionale s'élevait à 2 M€, soit environ 120€ par bénéficiaire.

⁷ Soit, à l'époque, un public de 75 000 Rhônalpins dont 10 à 20% étaient déjà éligibles à la carte en étant en même temps demandeur d'emploi ou jeune en parcours d'insertion.

À partir du 1^{er} septembre 2005, pour pallier le manque de souplesse du titre (fin de validité unique au 31 août de l'année n+1) et élargir le public des bénéficiaires (jeunes en formation / apprentissage), la Région a créé le dispositif « Coup de foudre » (délibération n°05.06.529 du 20 juillet 2005), aux caractéristiques suivantes :

- une carte annuelle accessible à tous les jeunes de moins de 26 ans, au prix de 30 € ;
- une réduction de 50% sur tout le réseau TER, pour le titulaire et jusqu'à 3 accompagnants le week-end.

Cette carte a permis de toucher un public plus large : 37 000 titulaires en 2005, 42 000 en 2006.

Parallèlement, la Région a mis en place des abonnements à tarifs préférentiels pour les moins de 26 ans scolarisés. Deux formules concernent les jeunes effectuant quotidiennement leur trajet domicile – études en train :

- l'abonnement Scolaire, pour les élèves de – de 21 ans ;
- l'abonnement Études, pour les élèves de – de 21 ans, les apprentis de – de 23 ans et les étudiants de – de 26 ans (7000 abonnés en 2009).

Une formule concerne les internes effectuant un aller/retour hebdomadaire (abonnement Interne Scolaire). Les abonnements Scolaires sont réglementés, leur tarification est fixée nationalement.

En décembre 2008, l'assemblée régionale a voté, avec le budget primitif 2009, la création d'une offre promotionnelle à destination des jeunes bénéficiaires du dispositif régional « M'RA » (300 000 bénéficiaires, lycéens principalement) : une réduction de 50% sur un aller-retour TER. L'impact budgétaire de cette mesure est dérisoire, inférieur à 15 000€ en 2010.

Dans le même temps l'assemblée votait une réduction du prix de la carte « illico Jeunes » de 30€ à 20€. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009. Elle a contribué à la diffusion de la carte, qui bénéficiait à 68 000 jeunes en 2009, **71 000 en 2010**.

3- Les insuffisances du dispositif actuel

À l'usage, il est apparu que le système des bons de transport lié à la carte « illico Solidaire » est largement sous-utilisé. En 2009, à peine plus de 1000 bons ont été distribués. Le dispositif de justification *a priori* et *a posteriori* est vraisemblablement perçu comme trop complexe.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le nombre relativement faible des titulaires de la carte, au regard des publics ciblés : en 2010 on comptait seulement 31 000 titulaires, pour au moins 250 000 chômeurs rémunérés au-dessous du SMIC.

Enfin, il faut constater que d'autres Régions ont mis en place des tarifications plus attractives pour les personnes à faibles revenus et pour les jeunes. Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2011, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur propose :

- une carte « Zou ! Études » (étudiants, lycéens, apprentis et stagiaires de la formation professionnelle de moins de 26 ans) à 15€, donnant droit à la gratuité des trajets domicile – études et à une réduction de 50% sur tous les autres trajets ;
- une carte « Zou ! Solidaire » mêmes publics qu'en Rhône-Alpes) gratuite, ouvrant droit à 90% de réduction sur tous les trajets pour les titulaires, avec achat d'un carnet de 10 tickets pour un trajet fixe – ce qui permet de limiter la vente de titres à très bas prix. La

durée de validité de la carte est passée de 6 mois à 1 an, par souci de simplification des procédures pour ce public fragilisé,

- une carte « Zou ! 50-75% » tout public, à 30€ ou 15€ pour les moins de 26 ans, ouvrant droit à une réduction de 50 % sur tous les trajets pour le titulaire et jusqu'à 3 accompagnants, et 75 % de réduction sur un trajet déterminé et fixe (achat de carnets de 10 voyages).

Après plusieurs années difficiles marquées par une fiabilité médiocre du service (réalisation de l'offre, ponctualité), le réseau TER PACA connaît une forte hausse de fréquentation sur l'année 2011 : +8% de voyages sur les 9 premiers mois, +13% de recettes. Pour stimuler cette dynamique, la Région est confrontée aux mêmes problématiques que les nôtres : accessibilité du service au plus grand nombre, arbitrage entre effet-prix et effet-volume sur les recettes liées à la tarification, coût du déplacement TER pour les groupes... Le dispositif tarifaire adopté pourrait inspirer la réflexion de la majorité régionale.

III- LE DISPOSITIF ENVISAGÉ

1- Processus décisionnel

Le présent rapport ne vise pas à définir directement les nouvelles tarifications sociales du service TER, mais à fixer les orientations de l'étude d'impact qui doit être réalisée par l'exploitant avant toute décision, en vertu de l'article 42 (titre VII) de la convention Région – SNCF 2007-2014.

Il appartient en effet à la SNCF, en collaboration avec la Région, d'évaluer précisément l'impact des nouvelles tarifications : attractivité auprès des publics ciblés, fréquentation induite, évolution des recettes, incidences sur le taux d'occupation des trains, évolution des charges d'exploitation...

Néanmoins la SNCF travaillera à partir des orientations du présent rapport, orientations qui signifient clairement dans quelle direction la Région souhaite travailler.

2- Publics bénéficiaires

Pour une plus grande justice sociale, le groupe « Europe Écologie – Les Verts » propose que la Région choisisse sauf exception de lier les tarifications sociales aux revenus et non au statut des bénéficiaires. Les exceptions sont justifiées lorsque la corrélation faible revenus / statut est largement établie (exemple des lycéens et apprentis) ou lorsqu'un bénéfice net apparaît en terme de report modal et de fidélisation à moyen terme (étudiants).

À ce titre, la carte « illico Solidaire » exclut déjà les chômeurs indemnisés au-delà du SMIC.

La carte « illico Jeunes » **pourrait évoluer vers une carte « illico Études »** à destination des lycéens, étudiants et apprentis.

Les jeunes salariés de moins de 26 ans ont déjà accès à la tarification domicile – travail (tarif abonnement équivalent à 50% environ du plein tarif), à la participation de l'employeur (50% de l'abonnement remboursés) et à la carte SNCF 12-25 pour les trajets occasionnels. Les jeunes de moins de 26 ans au chômage ou en parcours d'insertion resteraient bénéficiaires de la carte « illico Solidaire ».

3- Tarifications soumises à l'étude

Le scénario proposé à l'étude d'impact est le suivant :

Tarification « illico Solidaire »	Jusqu'à 90% de réduction pour tous les trajets
Tarification « illico Études »	Jusqu'à 90% pour les trajets domicile – études Jusqu'à 75% pour les autres trajets

La carte « illico Solidaire » resterait gratuite. La carte « illico Études » resterait payante, à 20 € / an. L'abonnement Études n'aurait plus lieu d'être puisque la nouvelle tarification le rendrait moins attractif.

Toutefois, des réductions de 90% vont entraîner des ventes de billets à moins de 1€. On pourrait réduire les coûts d'émission de ces billets et inciter à l'usage du train en proposant des carnets de 5 ou 10 trajets :

- Trajets « toutes destinations Rhône-Alpes » pour les titulaires de la carte « illico Solidaire » (tarif et formule à étudier avec un objectif de simplicité d'usage) ;
- Trajets domicile – études pour les titulaires de la carte « illico Études ».

La carte « illico Solidaire » génère également des coûts de traitement de dossier et de fabrication importants. En allongeant sa période de validité de 6 mois à 1 an, on pourrait économiser un peu sur ces coûts. Il convient toutefois d'étudier l'effet d'aubaine pour les titulaires qui continueraient d'utiliser la carte pendant plusieurs mois après avoir retrouvé un travail.

4- Information, sensibilisation des publics potentiels

Quel que soit le dispositif finalement retenu, il est important de renforcer considérablement l'information des usagers sur la gamme tarifaire régionale. Celle-ci souffre d'une concurrence certaine avec la gamme tarifaire nationale (au moins en terme de circulation de l'information), mais aussi de la fréquente confusion entre tarifications (abonnements, cartes « illico ») et support billettique régional (carte « OÙRA ! »).

Les progrès passeront par une multiplication des points de diffusion et des partenariats avec les acteurs travaillant en face-à-face avec les publics concernés.

Pour les publics de la carte « illico Solidaire », il convient de renforcer les partenariats avec les agences de Pôle Emploi, les missions locales, les espaces dédiés à l'orientation des jeunes, les Conseils généraux, les CCAS, les associations de personnes handicapées. En pratique, tout demandeur d'emploi devrait être informé de l'existence de la tarification lors de son premier rendez-vous à Pôle Emploi, lors d'une visite à la mission locale, etc.

Pour les publics de la carte « illico Jeunes » les collèges, les lycées, les centres d'apprentissage, les universités, les centres d'information et d'orientation et l'ensemble des acteurs de l'éducation populaire constituent des partenaires importants.

Le dispositif régional des Contrats territoriaux emploi-formation (CTEF) doit permettre de diffuser largement, sur les territoires, l'information en direction des professionnels au contact d'une partie des deux publics visés. Les élus rapporteurs de CTEF se doivent d'être des ambassadeurs privilégiés de la tarification sociale du service TER.

Les campagnes de communication « grand public » sont également à renforcer, même si elles touchent moins directement les bénéficiaires potentiels.

IV- COÛT ESTIMÉ ET FINANCEMENT DE LA MESURE

Il appartient à la SNCF d'évaluer précisément l'impact du scénario proposé.

Le coût de la mesure est difficilement quantifiable, l'effet prix direct étant en partie compensé par un surcroît de fréquentation ne pouvant être estimé avec précision *a priori*. De plus, si les recettes de la tarification régionale ne représentent qu'une partie limitée du volant de recettes du service TER, il est extrêmement délicat de prévoir le niveau de report à partir des tarifications nationales.

La carte « illico Jeunes » et les billets correspondant à ce tarif ont rapporté 15,21 M€ en 2010 (en baisse par rapport à 2009, à peu près stable par rapport à 2008). La carte « illico Solidaire » et les billets correspondants ont rapporté 2,25 M€ en 2010 (en hausse de 18,5% depuis 2008).

De nombreuses pistes de financement peuvent être envisagées :

- la compensation de la diminution des recettes par l'augmentation des ventes de titres ;
- la réaffectation d'une partie de la contribution « transport-hébergement-restauration » jusqu'ici versée aux CFA pour les apprentis (la Région verse 100 € / an par apprenti, pour 42 000 apprentis en 2011 – bien entendu tous les apprentis ne sont pas intéressés par une carte « illico Études ») ;
- le redéploiement du budget transports, soit par révision de certains dispositifs (exemple : subvention aux études et travaux pour les parkings aux abords des gares), soit par affectation de nouvelles recettes.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil régional :

- 1 demande à la SNCF d'étudier les impacts d'une amplification des tarifications sociales du service TER : attractivité auprès des publics ciblés, fréquentation induite, évolution des recettes, incidences sur le taux d'occupation des trains, évolution des charges d'exploitation ;
- 2 concernant la tarification « illico Solidaire », demande que soit étudiée une amplification du droit à réduction jusqu'à 90% du plein tarif, la carte restant gratuite, accessible aux mêmes publics et valable un an au lieu de 6 mois ;
- 3 concernant la tarification « illico Jeunes », demande que soit étudiée une amplification du droit à réduction jusqu'à 90% du plein tarif sur les trajets domicile – études, 75% sur les autres trajets, la carte restant valable un an ;
- 4 demande que soit étudié l'impact d'une évolution de la carte « illico Jeunes » vers une carte « illico Études » réservée aux jeunes en formation (lycéens, apprentis, étudiants), et l'impact d'une évolution du prix de la carte ;
- 5 missionne le groupe de travail TER pour élaborer, en fonction de ces orientations, le cahier des charges de l'étude, pour en assurer le suivi et pour proposer de nouvelles tarifications « illico Solidaire » et « illico Jeunes » avant la fin du premier semestre 2012.