

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Proposition de loi visant à geler les tarifs des transports publics franciliens pendant
les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (n° 2063)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Olivier Faure, rapporteur
lundi 12 février 2024

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. UNE BARRIÈRE AUX MOBILITÉS QUOTIDIENNES DES FRANCILIENS LES PLUS DÉFAVORISÉS	4
A. LES UTILISATEURS DE TICKETS OU BILLETS À L'UNITÉ SONT AUSSI LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI	4
B. UN FACTEUR D'AGGRAVATION DES INÉGALITÉS SOCIALES DURANT L'ÉTÉ EN ÎLE-DE-FRANCE	5
C. DES DISPOSITIFS DE TARIFICATION PRÉFÉRENTIELLE INSUFFISAMMENT PRÉPARÉS PAR ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS.....	6
II. UN APPEL À RÉFORMER LE SYSTÈME DE FINANCEMENT D'IDFM	7
A. LES SURCOÛTS LIÉS AUX JEUX SONT ESTIMÉS À 200 MILLIONS D'EUROS.....	7
B. « LES JEUX DOIVENT FINANCER LES JEUX » À L'IMAGE DES AUTRES VILLES OLYMPIQUES	8
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RECETTE SUPPLÉMENTAIRE EXCEPTIONNELLE JUSTE ET ÉQUITABLE	10
COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	11
<i>Article 1^{er}</i> : Gel des tarifs des transports publics pour l'année 2024 et hausse de la taxe de séjour additionnelle en Île-de-France	11
<i>Article 2</i> : Rapport sur l'adéquation entre les hausses de tarifs des transports publics franciliens depuis 2016 et l'évolution du service rendu aux usagers	16
<i>Article 3</i> : Compensation financière.....	18
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	21

INTRODUCTION

Dans son dossier de candidature aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 remis au Comité international olympique (CIO) en février 2017, la Ville de Paris s'était engagée à garantir un « accès gratuit à l'ensemble du réseau de transports en commun pour les populations accréditées et les détenteurs de billets »⁽¹⁾ pendant toute la période des Jeux. La mesure poursuivait l'ambition de favoriser l'utilisation des transports en commun et réduire la congestion routière ainsi que les émissions de gaz à effet de serre liées à l'usage de la voiture.

À rebours de ces engagements, en novembre 2023, la présidente de la région Île-de-France, Mme Valérie Pécresse, a annoncé un doublement des tarifs des transports publics franciliens, hors abonnement, durant la période des Jeux, y compris pendant la période interstitielle entre les Jeux Olympiques et les Jeux Paralympiques. Ainsi, du 20 juillet au 8 septembre 2024, le tarif du ticket de métro augmentera de 2,10 euros à 4 euros ; le carnet de dix tickets, de 16,90 euros à 32 euros, et le ticket de RER (réseau express métropolitain), de 3,20 euros ou 5 euros (selon les destinations) à 6 euros. Seront également instaurés un forfait « Paris 2024 » au prix de 16 euros par jour (au lieu de forfaits compris entre 8,65 euros et 20,60 euros par jour selon le nombre de zones accessibles) ainsi qu'un forfait hebdomadaire au prix de 70 euros (au lieu de forfaits habituellement compris entre 26,80 euros et 30,75 euros par semaine).

D'après Île-de-France Mobilités (IDFM), cette hausse tarifaire, qui impactera de façon indifférenciée tous les usagers – spectateurs des Jeux mais aussi résidents franciliens non détenteurs d'un abonnement – vise à couvrir l'offre supplémentaire de transports en commun pendant la période des Jeux Olympiques et Paralympiques (+ 15 % par rapport à un été habituel) dont le coût est à ce jour estimé à environ 200 millions d'euros.

Alors que les Jeux bénéficieront aux franges les plus aisées de la population mondiale au regard des coûts d'accès aux événements sportifs (billets) mais aussi de l'ensemble des dépenses associées au déplacement (transports vers Paris, logement, etc.), rien ne justifie que le surcoût associé à l'offre de transport supplémentaire mise en place pour les Jeux soit ainsi supporté par les personnes résidentes en Île-de-France durant l'été, et *a fortiori*, les franges les moins aisées utilisatrices de tickets à l'unité et qui ne disposent pas d'abonnement pour leurs mobilités quotidiennes. L'injustice de la mesure est de nature à dégrader l'image de Jeux en alimentant l'idée qu'ils sont destinés à des populations non résidentes et très favorisées au détriment des populations locales qui n'auront pas d'accès aux compétitions et qui devront payer l'augmentation de l'offre de transport. Elle constitue également un mauvais signal pour inciter au recours aux transports en commun et au report modal, à l'heure de l'urgence de la transition écologique dans le secteur des transports.

(1) https://international.franceolympique.com/international/fichiers/File/Paris2024/Candidature/p2024_p3.pdf

Pour comprendre cette décision socialement injuste et inéquitable et en mesurer tout l'impact, votre rapporteur a auditionné l'ensemble des parties prenantes, dont Île-de-France Mobilités (IDFM), le Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (Cojo), la Ville de Paris, le conseil départemental de Seine-Saint-Denis, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et l'association d'usagers « Plus de trains » ainsi qu'un sociologue et l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH).

En rupture avec la politique de gratuité historiquement mise en place dans la plupart des villes olympiques, la décision de doubler les tarifs des transports franciliens, prise sans concertation par l'autorité organisatrice IDFM, constitue un rendez-vous manqué pour répondre aux défis sociaux et environnementaux majeurs posés par les Jeux Olympiques et Paralympiques, alors même qu'elle n'est pas la seule solution aux besoins de financement.

I. UNE BARRIÈRE AUX MOBILITÉS QUOTIDIENNES DES FRANCILIENS LES PLUS DÉFAVORISÉS

A. LES UTILISATEURS DE TICKETS OU BILLETS À L'UNITÉ SONT AUSSI LES PLUS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI

La hausse de la tarification annoncée durant l'été 2024 pénalisera les mobilités quotidiennes des usagers des transports en commun d'Île-de-France, en particulier ceux qui ne disposent pas d'un abonnement dont le coût, par ailleurs récemment augmenté ⁽¹⁾, peut être prohibitif, d'autant plus lorsqu'il n'est pas partiellement pris en charge par un employeur.

Or, le nombre de personnes résidentes en Île-de-France qui utilisent des tickets pour se déplacer à défaut d'un abonnement est loin d'être négligeable : en 2017, seule la moitié des ménages de l'aire urbaine de Paris disposait d'au moins un abonnement pour les transports en commun locaux ⁽²⁾. D'après les estimations communiquées par IDFM lors de son audition, environ 6 millions d'usagers se déplacent par mois au moyen de tickets ou billets vendus à l'unité sur le réseau francilien ; tandis que le nombre d'usagers ayant recours à un abonnement est d'environ 3,5 millions. L'établissement public estime que près de la moitié des tickets est achetée par des voyageurs très réguliers.

En outre, le non-recours à un abonnement ne concerne pas les mêmes catégories de la population. La plus forte probabilité de recourir à un Navigo se rencontre ainsi chez les cadres supérieurs (43,5 %), les employés (41 %) et les professions intermédiaires (38 %) ⁽³⁾. Lorsqu'elles sont salariées, ces personnes en

(1) *Le passe Navigo a été augmenté à 86,40 euros à partir du 1^{er} janvier 2024 (contre 84,10 euros en 2023).*

(2) *Chantal Brutel, Jeanne Pages, « La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour de courtes distances », INSEE Première, janvier 2021.*

(3) *Île-de-France Mobilités, « Usages et usagers des titres de transport », publié sur site internet le 7 février 2020, d'après des données d'enquêtes de mobilité menées entre 2002 et 2016.*

emploi bénéficient en effet du remboursement partiel obligatoire par leur employeur du prix de leur abonnement prévu à l'article L. 3261-2 du code du travail.

À l'inverse, les tickets à l'unité sont plus souvent utilisés par les inactifs ou les retraités (33 %) et les chômeurs (30 %) dont la mobilité peut être plus irrégulière et qui ne bénéficient pas du dispositif de remboursement partiel. De même, les billets « Origine-destination » correspondant aux trajets en RER hors de Paris sont davantage mobilisés par ces mêmes catégories de la population (21 % des chômeurs et 18 % des retraités ou inactifs dans le mois).

La hausse du prix des tickets et billets vendus à l'unité impactera ainsi en premier lieu les mobilités des personnes éloignées d'une situation d'emploi stable (les demandeurs d'emploi, les travailleurs précaires en intérim ou contrats courts) et aura pour effet de majorer les fractures sociales et territoriales existantes en Île-de-France. Les jeunes Franciliens (en dehors des Parisiens qui bénéficient de la gratuité des transports publics) seront eux aussi pénalisés, alors même qu'ils seront en période de vacances scolaires et qu'ils seront invités à rejoindre les fan zones et autres festivités.

B. UN FACTEUR D'AGGRAVATION DES INÉGALITÉS SOCIALES DURANT L'ÉTÉ EN ÎLE-DE-FRANCE

De fortes inégalités vis-à-vis de la mobilité caractérisent le territoire francilien selon les revenus, la localisation plus ou moins périphérique des lieux d'habitation par rapport aux lieux de vie et aux services, ou encore l'accès à l'emploi et à des transports en commun performants. Le sociologue, M. Nicolas Oppenchain, rappelle ainsi que « *certaines passent des heures à se déplacer, parfois en jonglant entre différents modes de transport ou en comptant sur la solidarité amicale ou familiale, parce qu'ils ne trouvent ni emploi ni services à proximité de chez eux.* »⁽¹⁾. La hausse de la tarification est de nature à majorer ces inégalités de déplacement à plusieurs égards.

La mobilité représente d'abord un coût économique non négligeable, en particulier en Île-de-France et pour les ménages les plus précaires. D'après l'enquête « Budget de famille » de l'Insee, les ménages habitant l'aire urbaine de Paris consacraient en moyenne 630 euros aux transports en commun locaux en 2017, soit plus de deux fois plus que dans les autres aires de plus de 700 000 habitants⁽²⁾. Dans le contexte inflationniste actuel, les ménages les plus modestes sont d'autant plus vulnérables à une hausse des coûts de leurs mobilités. Le surcoût du ticket ou du billet pendant les Jeux pourra ainsi constituer un motif de renonciation à des déplacements.

(1) Nicolas Oppenchain, « Comment rendre la mobilité à la fois plus durable et plus juste ? », site de l'Observatoire des inégalités, 4 juillet 2023.

(2) Thierry Mainaud, « En 2017, les ménages consacrent 11 % de leur revenu disponible à la voiture », INSEE Première, n° 1855, avril 2021.

Les personnes résidant en Île-de-France susceptibles d'utiliser les transports en commun durant la période des Jeux sont également celles et ceux qui ne partiront pas en vacances. Or, d'après des données de 2022 du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), l'Observatoire des inégalités rappelle que les départs en vacances dépendent largement des revenus et des situations socioprofessionnelles : seulement 37 % des personnes aux revenus inférieurs à 1 285 euros mensuels déclarent avoir quitté leur domicile au cours de l'année, contre 72 % de celles qui disposent de plus de 2 755 euros par mois. Les raisons financières constituent le premier motif évoqué du non-départ en vacances ⁽¹⁾. De ce point de vue, la hausse de la tarification des transports publics franciliens constitue une mesure particulièrement injuste et inéquitable : elle pénalise, entre autres, les mobilités des personnes résidentes franciliennes qui ne partiront pas en congés pour des raisons le plus fréquemment financières.

C. DES DISPOSITIFS DE TARIFICATION PRÉFÉRENTIELLE INSUFFISAMMENT PRÉPARÉS PAR ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Enfin, si Île-de-France Mobilités invite les usagers à anticiper l'achat de leurs tickets et billets avant l'augmentation des tarifs le 20 juillet 2024, il convient de rappeler que cette solution s'adresse avant tout à des personnes informées, en capacité d'avancer leurs frais de déplacement et d'anticiper l'ensemble de leurs trajets jusqu'à septembre. Elle tend ainsi à exclure les populations les plus défavorisées qui utilisent de façon significative davantage de tickets à l'unité (la contrainte budgétaire pouvant expliquer l'achat à l'unité et non par carnet). Île-de-France Mobilités observe également que les billets permettant de se déplacer en banlieue sont majoritairement achetés à l'unité ⁽²⁾.

Il est important de rappeler que les Jeux Paralympiques se dérouleront en pleine période de rentrée scolaire et que la période interstitielle entre les Jeux Olympiques et Paralympiques est couverte par le doublement des tarifs. L'étendue et la nature des périodes concernées rend particulièrement difficile l'achat de billets par anticipation. L'effort de trésorerie pour une famille modeste est significatif.

Lors de son audition, IDFM a pu présenter l'abonnement « Navigo Liberté + » comme une solution pour les Franciliens qui n'auraient pas payé en avance leurs trajets au prix usuel. Cet abonnement permet de bénéficier de tickets de métro à 1,73 euro (au lieu de 2,15 euros). Le montant des trajets réalisés au titre de l'abonnement durant le mois est prélevé le mois suivant sur le compte bancaire de l'utilisateur.

Toutefois, cet abonnement est aujourd'hui méconnu et peu répandu ; il concerne moins de 500 000 usagers. Il nécessite une démarche active de la part des usagers (la souscription nécessitant notamment la transmission d'un relevé

(1) *Observatoire des inégalités*, « Près de la moitié des Français ne partent pas en vacances », 6 août 2023.

(2) *Ibidem*. Île-de-France Mobilités, « Usages et usagers des titres de transport », publié sur site internet le 7 février 2020, d'après des données d'enquêtes de mobilité menées entre 2002 et 2016.

d'identité bancaire et par conséquent, la possession d'un compte bancaire) et surtout l'engagement de moyens de communication et d'information de la part d'IDFM pour faire connaître le dispositif. En outre, « Liberté + » ne couvre pas les trajets réalisés en RER ou en train hors de Paris !

Lors de leurs auditions, le président de l'association « Plus de trains », représentée au conseil d'administration d'IDFM, M. Arnaud Bertrand, ainsi que le président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis, M. Stéphane Troussel, ont relevé la faiblesse des actions entreprises par l'autorité organisatrice à ce sujet. IDFM a ainsi renoncé à étendre l'abonnement « Liberté + » aux billets « Origine-destination » hors de Paris pour les Jeux et n'a pas, à ce jour, engagé de campagne de communication d'ampleur pour promouvoir le dispositif.

II. UN APPEL À RÉFORMER LE SYSTÈME DE FINANCEMENT D'IDFM

A. LES SURCOÛTS LIÉS AUX JEUX SONT ESTIMÉS À 200 MILLIONS D'EUROS

IDFM estime à ce jour à plus de 200 millions d'euros les surcoûts engendrés par les Jeux pour le système de transports publics franciliens. Ces coûts correspondent essentiellement à des renforts d'offre de transport et de personnels sur le réseau par les opérateurs (RATP, SNCF) et à la mise en place de navettes de bus et de services de transport pour les personnes accréditées. Ces dépenses de fonctionnement n'engendreront ainsi aucun héritage durable après les Jeux au bénéfice des usagers quotidiens du réseau. Elles relèvent même pour partie du transport privé de personnes (et non public).

L'autorité organisatrice a fait le choix de doubler les prix des tickets et billets à l'unité pour l'ensemble des usagers à compter du 20 juillet 2024 jusqu'au 8 septembre 2024 dans le but de financer ce surcoût. D'après son audition, ces augmentations visent essentiellement à rendre attractif le forfait « Paris 2024 » au prix de 16 euros par jour et ainsi inciter les 10 millions de touristes et spectateurs attendus pour les Jeux à faire le choix du forfait journalier plutôt que de titres de transport à l'unité. L'objectif recherché d'IDFM est également présenté comme un moyen de fluidifier les flux aux bornes d'achat des titres de transport. Les recettes issues de ce nouveau forfait mis en place spécifiquement pour les Jeux suffiraient, d'après l'autorité organisatrice, à couvrir la somme escomptée de plus de 200 millions d'euros.

Votre rapporteur s'étonne néanmoins de ce raisonnement qui ignore très largement l'impact de la mesure sur les mobilités des populations franciliennes, en particulier ses franges les plus défavorisées, ainsi que la mise à contribution directe des usagers franciliens au financement des surcoûts liés aux Jeux. Cette mise à contribution apparaît d'autant plus évidente qu'IDFM a fait le choix d'étendre les hausses de tarification sur sept semaines, bien au-delà de la période stricte des Jeux qui se dérouleront du 26 juillet au 11 août pour les Jeux Olympiques et du 28 août

au 8 septembre pour les Jeux Paralympiques. Il est donc loisible d’imaginer que les victimes de cette hausse des tarifs ne seront pas les spectateurs des Jeux.

Il est enfin utile de rappeler qu’à l’époque où il était encore prévu que Paris 2024 prenne en charge le coût des transports des spectateurs munis de billets, l’estimation réalisée n’atteignait pas 50 millions d’euros...

D’autres voies de financement, plus justes et équitables, sont pourtant possibles et n’ont vraisemblablement pas été suffisamment réfléchies et débattues de façon claire et transparente.

B. « LES JEUX DOIVENT FINANCER LES JEUX » À L’IMAGE DES AUTRES VILLES OLYMPIQUES

Votre rapporteur souhaite tout d’abord attirer l’attention sur le rôle et la responsabilité du comité d’organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (Cojo). Selon le principe rappelé par le directeur des transports au sein du Cojo lui-même, M. Pierre Cunéo, selon lequel « *les Jeux doivent financer les Jeux* », il est légitime que les recettes des Jeux couvrent les surcoûts associés pour le système de transports en commun. Dans l’objectif de promouvoir des jeux socialement et écologiquement « *durables et inclusifs* », il est également attendu que le comité participe à encourager l’utilisation des transports en commun par les personnes accréditées et les spectateurs.

Il doit être ainsi rappelé que, conformément au dossier de candidature de la Ville de Paris, le comité d’organisation s’était engagé en premier lieu à prendre en charge le coût des transports des personnes accréditées et des spectateurs détenteurs de billet de façon à assurer à ces publics un accès gratuit aux transports en commun. M. Tony Estanguet, président du comité d’organisation des Jeux, réaffirmait encore cet engagement en 2021 devant la commission de la culture, de la communication et du sport du Sénat : « *Nous offrons la gratuité des transports sur notre budget pour les détenteurs de billets – les spectateurs – afin qu’ils puissent utiliser les transports en commun pour avoir un impact carbone limité et éviter les déplacements en voiture* » ⁽¹⁾.

La plupart des villes ayant accueilli les Jeux Olympiques, à l’exception de Rio en 2016, ont fait ce choix. Dans le contexte des Jeux, la gratuité est en effet un levier puissant pour améliorer la régulation des flux de personnes engendrés par les événements sportifs en rendant les transports en commun plus accessibles et en réduisant le recours aux véhicules motorisés sources de nuisances multiples (émissions de particules polluantes et de gaz à fait de serre, congestion routière).

En 2000, Sydney, ville pionnière dans ce domaine, a instauré la gratuité des transports en commun pour les détenteurs de billets et interdit le stationnement à proximité des sites de compétition de façon à inciter l’ensemble des spectateurs à

(1) Audition commune de M. Tony Estanguet, président du Cojo Paris 2024, et M. Nicolas Ferrand (Solideo) devant la commission de la culture, de l’éducation et du sport du Sénat, 31 mars 2021.

utiliser les transports en commun et fluidifier la circulation routière ⁽¹⁾. Quatre ans plus tard, pour les Jeux de 2004, la ville d'Athènes a également fait des choix similaires en distribuant des tickets gratuits aux spectateurs lors de l'achat de leurs places pour inciter au recours aux transports en commun.

En 2008, Pékin a ouvert de nouvelles lignes de métro et appliqué la gratuité des transports en commun pour les personnes accréditées (journalistes, personnels et volontaires olympiques, sponsors, etc.) ainsi que les spectateurs munis de tickets. Les véhicules ont été autorisés à circuler certains jours uniquement selon leur plaque d'immatriculation de façon à réduire la circulation routière. La ville a également réduit durablement le prix des tickets de métro à 2 yuans (soit moins de trente centimes) ⁽²⁾. À Londres, en 2012, alors que l'amélioration du réseau de transport aurait coûté plus de 7 milliards d'euros, le comité d'organisation des jeux a fourni pour chaque billet olympique, une carte de transport gratuite valable le jour de la compétition.

La prise en charge gratuite des transports en commun pour les spectateurs détenteurs de billets s'inscrit ainsi dans la lignée historique des politiques tarifaires mises en œuvre par les différentes villes hôtes. Elle répond aux exigences environnementales mais aussi organisationnelles de tels événements sportifs. Lors de son audition, l'autorité organisatrice a significativement partagé de fortes inquiétudes au sujet de la gestion des flux de personnes aux bornes de paiement des tickets et billets en gare.

Le renoncement du comité d'organisation à prendre en charge des coûts qu'il estimait à environ 50 millions d'euros, pour des raisons financières et techniques, d'après les auditions, n'est pas satisfaisant. Votre rapporteur estime que face à des problématiques d'équilibre budgétaire, le comité d'organisation aurait pu faire le choix de dégager des sources de financement supplémentaires, *via* de nouveaux partenariats.

Par ailleurs, à l'issue de la décision du comité d'organisation, l'ensemble des parties prenantes auditionnées a souligné le défaut d'association, de consultation et d'esprit de compromis autour de la mesure prise de manière unilatérale par IDFM. Aucun dialogue constructif ne semble avoir pu émerger entre les différents acteurs des Jeux Olympiques et Paralympiques pour identifier des solutions alternatives au doublement des tarifs des transports publics. De façon significative, l'augmentation des tarifs pour les usagers à l'été a été annoncée dans la presse avant d'être formellement votée au sein du conseil d'administration de l'établissement public.

(1) *Les Échos*, « Sydney joue la carte des transports en commun », 19 septembre 2000.

(2) *Le Quotidien du Peuple*, 27 novembre 2014.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RECETTE SUPPLÉMENTAIRE EXCEPTIONNELLE JUSTE ET ÉQUITABLE

La hausse des tarifs à l'été soulève également plus largement la problématique du financement du système de transports franciliens qui repose déjà dans des proportions importantes sur les usagers ; la vente des titres de transport représentant plus du tiers des recettes réelles de fonctionnement de l'autorité organisatrice (contre un ordre de grandeur de 20 % dans les autres grands réseaux dotés de métro). La décision d'IDFM pour les Jeux témoigne en effet d'impasses budgétaires pour l'année 2024 que les négociations récentes ayant donné lieu à deux missions d'inspection sur le sujet en 2021 et 2023 ⁽¹⁾ et un protocole d'accord signé le 26 septembre 2023 entre l'État et IDFM n'ont manifestement permis ni d'anticiper, ni de résoudre.

Votre rapporteur estime que de nouvelles recettes doivent être dégagées au bénéfice d'IDFM dans le respect du principe d'un partage juste et équitable de l'effort financier et de façon à assurer la pérennité du système de transport francilien sans pénaliser ses usagers.

Dans cette perspective, la présente proposition de loi prévoit un doublement des montants de la taxe additionnelle à la taxe de séjour créée par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 au profit d'IDFM. Elle porte le taux de cette taxe à 400 % de la taxe de séjour (au lieu de 200 % actuellement) pour les nuitées comprises entre le 1^{er} juillet 2024 et le 31 décembre 2024 afin de financer le surcoût lié aux Jeux estimés à 200 millions d'euros à ce jour. Ce doublement de taux porterait temporairement les montants de la taxe de séjour par nuitée et par personne à Paris à 24,15 euros dans les palaces, 17,33 euros dans les hôtels 5 étoiles, 13,13 euros dans les hôtels 4 étoiles, 8,40 euros dans les hôtels 3 étoiles, 5,25 euros dans les hôtels 2 étoiles, 4,20 euros dans les hôtels 1 étoile, 3,15 euros dans les campings de plus de 3 étoiles et 1,05 euro dans les campings 1 et 2 étoiles.

L'impact de cette taxe additionnelle a été examiné par l'Inspection générale des finances dans son rapport précité de 2023. Ce rapport concluait à une « *recette dynamique [qui] permettrait de faire contribuer davantage les touristes et les visiteurs d'affaires au financement des transports collectifs en Île-de-France* » tout en représentant un « *faible surcoût* » pour les voyageurs proportionnellement au coût des hébergements.

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), « Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités », mai 2023.

COMMENTAIRES DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Gel des tarifs des transports publics pour l'année 2024 et hausse de la taxe de séjour additionnelle en Île-de-France

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à geler toute augmentation des tarifs des transports publics franciliens au cours de l'année 2024 et à doubler le taux de la taxe additionnelle à la taxe de séjour applicable à compter du 1^{er} juillet 2024 jusqu'à la fin de l'année. Le produit de cette taxe est affecté au bénéfice d'Île-de-France Mobilités pour les besoins de financement liés aux Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'ORGANISATION DES TRANSPORTS PUBLICS DE PERSONNES EN ÎLE-DE-FRANCE

L'organisation des transports publics de personnes en Île-de-France fait l'objet d'un chapitre dédié au sein du code des transports (articles L. 1241-1 à L. 1241-20). Elle a pour particularité d'être à la charge d'une **autorité organisatrice unique** dénommée « Île-de-France Mobilités » (IDFM) depuis 2017 et anciennement désignée sous le nom de « Syndicat des transports d'Île-de-France » (STIF).

Issu de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, modifiée par plusieurs lois, cet établissement public « *a notamment pour mission de fixer les relations à desservir, de désigner les exploitants, de définir les modalités techniques d'exécution ainsi que les conditions générales d'exploitation et de financement des services [de transports réguliers de personnes]* ». Au même titre que l'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité (article L. 1221-5 du code des transports), IDFM dispose également de la compétence de « *définir la politique tarifaire de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant* » (5° du I de l'article L. 1241-2 du même code).

L'établissement public IDFM est constitué entre la région Île-de-France, la Ville de Paris et l'ensemble des départements franciliens (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne) (article L. 1241-8). Actuellement présidé par la présidente du conseil régional d'Île-de-France, Mme Valérie Pécresse, son conseil d'administration est composé de seize élus de la région, cinq élus de la Ville de Paris, un élu par département (sept au total), un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France, un représentant des présidents des établissements publics de

coopération intercommunale et un représentant des associations des usagers des transports.

Les délibérations à caractère budgétaire ou ayant une incidence budgétaire doivent être adoptées par le conseil d'administration à la majorité absolue de ses membres (article L. 1241-10).

B. LE FINANCEMENT DU SYSTÈME DE TRANSPORT FRANCILIEN

1. Le respect de la règle d'or à laquelle est soumis IDFM est menacé à moyen terme

En tant qu'établissement public à caractère administratif, IDFM est soumis à l'ensemble des règles budgétaires et comptables s'appliquant aux collectivités, en particulier la « règle d'or des finances publiques locales ». Défini à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, ce principe d'équilibre réel implique notamment que les sections de fonctionnement et d'investissement de son budget soient votées à l'équilibre.

Les recettes de fonctionnement d'IDFM sont principalement constituées de trois ressources :

– le **versement mobilité**, codifié aux articles L. 2531-2 et suivants du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne l'Île-de-France. Il est prélevé par l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) auprès des **employeurs publics et privés** de plus de onze salariés dont l'établissement est situé dans un périmètre de transport urbain en Île-de-France. Ses taux sont fixés par IDFM dans les limites des plafonds prévus par la loi. En 2022, son produit s'élevait à 5 311,3 millions d'euros, soit 50 % des recettes réelles de fonctionnement de l'autorité organisatrice ⁽¹⁾ ;

– les **recettes tarifaires**, qui correspondent au produit de la vente des titres de transport payés par **les usagers** et dont les prix sont fixés chaque année par le conseil d'administration d'IDFM. Elles représentent un produit de 3 273,2 millions d'euros en 2022, soit 31 % des recettes réelles de fonctionnement ;

– les **contributions des collectivités territoriales** membres d'IDFM (région, départements, Ville de Paris), conformément au 1^o de l'article L. 1241-14 du code des transports. Elles représentent un produit de 1 332,8 millions d'euros en 2022, soit 13 % des recettes réelles de fonctionnement.

Au total, en 2022, les recettes réelles de fonctionnement d'IDFM s'élevaient à près de 10,6 milliards d'euros. Ses dépenses réelles de fonctionnement s'élevaient à 10 milliards d'euros en 2022. Celles-ci correspondent à plus de 90 % à des dépenses d'exploitation régulière dans le cadre des contrats avec les opérateurs de

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), « Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités », mai 2023.

réseau, en premier lieu la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la SNCF.

Si IDFM respecte ainsi aujourd’hui les obligations légales relatives à la « règle d’or » budgétaire, deux missions d’inspection en 2020 et 2023 ont alerté sur la non-soutenabilité de sa trajectoire financière à l’horizon 2030 au regard notamment de l’évolution du contexte macroéconomique depuis la crise sanitaire et de la mise en service de nouvelles lignes de transport dans le cadre du Grand Paris Express.

2. Le protocole signé avec l’État en septembre 2023 prévoit des recettes supplémentaires sans anticiper les Jeux

Dans ce contexte, IDFM a signé le 26 septembre 2023 avec l’État un **protocole sur le financement de l’exploitation du système de transport francilien entre 2024 et 2031** visant à « *établir un financement pérenne d’IDFM sur la période 2024-2031* » ⁽¹⁾. Celui-ci envisageait en particulier :

– l’augmentation des taux plafonds du versement mobilité de +0,25 point en zone centrale (à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) ;

– la création au 1^{er} janvier 2024 d’une taxe additionnelle à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans la région Île-de-France et affectée à Île-de-France Mobilités, avec un taux plafond de 200 %.

Ces deux mesures ont été adoptées par amendements dans la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 :

– l’article 139 de la loi de finances a relevé le plafond du taux du versement mobilité de 2,95 % à 3,20 % à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. L’augmentation de la contribution des entreprises de plus de onze salariés assujetties au versement mobilité a été effectivement actée par délibération du conseil d’administration d’IDFM lors de sa séance du 30 décembre 2023 et a pris effet à compter du 1^{er} février 2024 ;

– l’article 140 de la loi de finances a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2024, une nouvelle taxe additionnelle à la taxe de séjour au profit d’Île-de-France Mobilités codifiée à l’article L. 2531-18 du code général des collectivités territoriales.

Parallèlement, lors de son conseil d’administration du 7 décembre 2023, IDFM a également décidé de l’augmentation du passe Navigo à hauteur de 86,40 euros à partir du 1^{er} janvier 2024 (contre 84,10 euros en 2023, soit une hausse de + 2,6 %) et du relèvement des contributions des collectivités territoriales

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/23198_protocole%20Etat-IDFM_V2_web.pdf

franciliennes à hauteur de l'inflation +2 % jusqu'en 2028, puis à hauteur de l'inflation jusqu'en 2031.

Centré sur des enjeux de rééquilibrage à moyen terme, le protocole d'accord signé avec l'État ne prévoit pas de recette supplémentaire pour couvrir les surcoûts liés aux Jeux Olympiques et laisse *de facto* à IDFM la charge de les financer *via* les recettes dont elle a la maîtrise (tarifs et contributions des collectivités franciliennes). Estimant à ce titre un besoin de financement de 200 millions d'euros liés à l'organisation des Jeux, l'autorité organisatrice a voté l'augmentation du prix de l'ensemble de ses tickets et billets à l'unité et en carnet du 20 juillet au 8 septembre 2024 lors de son conseil d'administration du 7 décembre 2023.

C. LA TAXE DE SÉJOUR, UN LEVIER DE FINANCEMENT DYNAMIQUE

1. La taxe de séjour est plafonnée à 14,95 euros par personne et par nuitée en Île-de-France

Une taxe de séjour ou taxe de séjour forfaitaire peut être instituée par délibération du conseil municipal, notamment dans les communes touristiques (article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales). Elle est à la charge des visiteurs, touristes ou toute « *personne non domiciliée dans la commune* » (article L. 2333-29). Son tarif est fixé par délibération du conseil municipal chaque année, par personne et par nuitée, pour chaque catégorie d'hébergement (camping, résidences, chambres d'hôtes, auberges, hôtels de 1 à 5 étoiles, palaces) et dans la limite des tarifs plancher et plafond définis à l'article L. 2333-30. Les personnes mineures et les travailleurs saisonniers en sont exemptés (article L. 2333-31).

En Île-de-France, le tarif de la taxe de séjour (par personne et par nuitée) est fixé par catégorie d'hébergement ou égal à 5 % du coût par personne de la nuitée. Dans la limite d'un plafond de 14,95 euros, s'y ajoutent des parts départementale et régionale :

– une **taxe additionnelle départementale de 10 %** (article L. 3333-1) au bénéfice de la Ville de Paris ;

– créée par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et codifiée à l'article L. 2531-17, la **taxe additionnelle régionale de 15 %** est destinée à contribuer au financement de la Société du Grand Paris (SGP). Son rendement est faible (8,4 millions d'euros en 2021).

2. L'instauration d'une nouvelle taxe additionnelle à la taxe de séjour au profit d'IDFM à compter du 1^{er} janvier 2024

Conformément au protocole d'accord signé entre l'État et IDFM le 26 septembre 2023, l'article 140 de la loi de finances pour 2024 a instauré, à compter du 1^{er} janvier 2024, une **nouvelle taxe additionnelle régionale à la taxe**

de séjour au profit d'Île-de-France Mobilités. Codifiée à l'article L. 2531-18 du code général des collectivités territoriales, cette nouvelle taxe s'élève à 200 % de la taxe de séjour et concerne Paris ainsi que les communes et communautés de communes de la région Île-de-France. Elle est recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour à laquelle elle s'ajoute et qui est d'ores et déjà composée d'autres taxes additionnelles bénéficiant à la Ville de Paris et la SGP selon la grille tarifaire suivante.

Tarifs de la taxe de séjour à Paris au 1er janvier 2024

Catégories	Taxe de séjour	Taxe additionnelle départementale de 10 %	Taxe additionnelle régionale de 15 %	Taxe additionnelle régionale de 200 %	Total (par personne majeure et par nuitée)
Palace	4,60 €	0,46 €	0,69 €	9,20 €	14,95 €
5 étoiles	3,30 €	0,33 €	0,50 €	6,60 €	10,73 €
4 étoiles	2,50 €	0,25 €	0,38 €	5 €	8,13 €
3 étoiles	1,60 €	0,16 €	0,24 €	3,20 €	5,20 €
2 étoiles	1 €	0,10 €	0,15 €	2 €	3,25 €
1 étoile, villages de vacances, chambres d'hôtes, auberges collectives	0,80 €	0,08 €	0,12 €	1,60 €	2,60 €
Campings 3,4 et 5 étoiles	0,60 €	0,06 €	0,09 €	1,20 €	1,95 €
Campings 1 et 2 étoiles	0,20 €	0,02 €	0,03 €	0,40 €	0,65 €

Source : Ville de Paris.

Le montant de la part affectée à IDFM varie selon la catégorie d'hébergement au même titre que la taxe de séjour : au 1^{er} janvier 2024, il varie entre 0,40 euro (campings 1 et 2 étoiles), 1,60 euro (hôtel une étoile, villages de vacances, chambres d'hôtes, auberges collectives), 2 euros (hôtel deux étoiles), 3,20 euros (hôtel trois étoiles) et 6,60 euros (hôtel quatre étoiles) jusqu'à 9,20 euros (palace) par personne majeure et par nuitée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I de l'article 1^{er} prévoit pour l'année 2024 le gel des tarifs applicables aux transports publics réguliers de personnes au niveau de ceux applicables au 1^{er} janvier 2024.

Le dispositif est codifié à l'article L. 1241-2 du code des transports qui concerne les missions d'Île-de-France Mobilités. Il est également précisé qu'il s'applique par dérogation aux dispositions du code des transports qui attribuent la compétence de la politique tarifaire des transports publics de personnes aux autorités organisatrices de mobilité (article L. 1221-5 et 5^o du I de l'article L. 1241-2).

Le II de l'article 1^{er} prévoit un doublement des montants de la taxe additionnelle à la taxe de séjour créée par la loi de finances pour 2024 au profit d'Île-de-France-Mobilités. Le taux de la taxe additionnelle est ainsi porté à 400 % de la taxe de séjour pour les nuitées comprises entre le 1^{er} juillet 2024 et le 31 décembre 2024.

Article 2

Rapport sur l'adéquation entre les hausses de tarifs des transports publics franciliens depuis 2016 et l'évolution du service rendu aux usagers

L'article 2 de la proposition de loi prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement mettant en perspective les hausses des tarifs des transports publics franciliens depuis 2016 avec la qualité du service rendu aux usagers.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. DES TARIFS DES TRANSPORTS PUBLICS FRANCILIENS EN FORTE HAUSSE DEPUIS QUINZE ANS

Sur ces quinze dernières années, l'intégralité des tarifs applicables sur le réseau de transports publics franciliens a connu une forte augmentation. Cette tendance globale masque, en outre, des disparités fortes selon les différents titres et abonnements disponibles :

– proposé au prix de 56,60 euros par mois en 2009, l'abonnement mensuel « Navigo » a été augmenté à 73 euros en 2016 après la mise en place du dézouage. En 2022, son tarif a été relevé à 84,10 euros, puis à 86,40 euros au 1^{er} janvier 2024 ;

– jusqu'alors proposé à un tarif de 22,80 euros, l'abonnement « Navigo semaine » a été relevé à 30 euros en 2022 (+31 %) ⁽¹⁾ ;

– les prix des tickets individuels ont également augmenté de façon continue sur la période : le tarif du carnet de dix tickets est ainsi passé de 11,60 euros en 2009 à 14,50 euros en 2016 et 17,35 euros aujourd'hui ; celui du ticket unique, de 1,60 euro en 2009 à 2,15 euros au 1^{er} janvier 2024.

Il est par ailleurs attendu que ces hausses tarifaires s'accroissent dans les prochaines années. Le protocole d'accord signé le 26 septembre 2023 entre IDFM et l'État portant sur le financement de l'exploitation du système de transport francilien prévoit en effet une augmentation des tarifs des tickets et titres de transport d'un montant égal à l'« inflation +1 % » sur la période concernée entre 2024 et 2031.

(1) *Le Monde* « Tarif du passe Navigo : une hausse de prix exceptionnelle, surtout pour l'abonnement à la semaine », 30 décembre 2022.

Votre rapporteur souhaite alerter sur le risque que l'augmentation exceptionnelle des tarifs votée par le conseil d'administration d'IDFM du 7 décembre 2023 pour la période des Jeux Olympiques et Paralympiques, du 20 juillet au 8 septembre 2024, contribue à motiver des hausses tarifaires futures.

B. DES DONNÉES LACUNAIRES SUR LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

Depuis 2009, IDFM a intégré à ses contrats avec la SNCF et la RATP l'obligation de procéder annuellement à des enquêtes de satisfaction des usagers dénommées « Enquêtes de perception ». Celles-ci ont pour objectif « *d'évaluer la satisfaction des voyageurs à l'égard de la qualité de service des réseaux de transport RATP et SNCF* »⁽¹⁾. Pour ce faire, IDFM interroge chaque année un échantillon représentatif des voyageurs du réseau et agrège les résultats sous la forme d'un « indice de perception voyageurs » donnant lieu à des bonus-malus⁽²⁾.

Toutefois, un rapport thématique récent de la Cour des comptes souligne les insuffisances des enquêtes menées par IDFM. La juridiction financière note que ses propres travaux révèlent « *une image assez différente de celle donnée par l'enquête de perception officielle* »⁽³⁾. La Cour des comptes constate notamment l'incohérence des choix de pondération des critères qui permettent d'établir l'indice de perception voyageurs : en particulier, la ponctualité et l'information des voyageurs en situation perturbée sont des critères sous-pondérés tandis que les critères de l'accueil, de la vente et de la validation sont sur-valorisés.

À travers ses propres enquêtes quantitatives et qualitatives portant sur le réseau express régional (RER), la Cour des comptes a obtenu des résultats de satisfaction bien en deçà de ceux publiés par IDFM. Ainsi, lorsqu'il est demandé aux usagers de noter sur dix chacune des lignes de RER, les moyennes oscillent entre 3,4 sur dix pour la ligne D et 6,5 sur dix pour la ligne A⁽⁴⁾. Lorsque les usagers sont interrogés sur les principaux problèmes rencontrés dans le cadre de leur utilisation des transports, le prix des tickets et des abonnements est évoqué par 14 % d'entre eux (17 % pour les habitants de la petite couronne, 22 % pour les étudiants et 30 % pour les personnes sans emploi). Dans le même temps, 88 % des usagers déclarent qu'une meilleure qualité de service pourrait les encourager à prendre davantage le RER.

(1) STIF en ligne - La lettre aux associations d'usagers, numéro 3 « L'enquête de perception de la qualité de service dans les transports en commun d'Île-de-France », juillet 2014.

(2) Contrat entre IDFM, SNCF Voyageurs et SNCF Gares & Connexions 2020-2023, Annexe II-D-10 https://www.iledefrance-mobilites.fr/medias/portail-idfm/da6142b2-d07c-474a-8aff-18c3cb9e0291_Contrat+IDFM_SNCF_Annexes_VDef_HorsConfidentielles.pdf.

(3) Cour des comptes, « La qualité du service du réseau express régional (RER) en Île-de-France », octobre 2023.

(4) *Ibidem*.

Ainsi, la Cour des comptes recommande en priorité de « *publier un rapport annuel sur la qualité de service dans les RER comportant l'analyse des résultats obtenus au regard des principaux indicateurs figurant dans les contrats avec les opérateurs* »⁽¹⁾.

Dès lors, la nécessité d'obtenir des données claires et objectives relatives à la qualité du service rendu aux usagers du réseau de transports franciliens est manifeste. Ces données doivent être mises au service d'une analyse sincère de l'adéquation dudit service aux augmentations tarifaires susmentionnées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement mettant en perspective les hausses tarifaires des transports publics franciliens depuis 2016 avec la qualité du service rendu aux usagers.

Article 3

Compensation financière

L'article 3 de la proposition de loi vise à gager la perte de recettes induite par le gel des tarifs des transports publics franciliens prévu à l'article 1^{er} par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 40 de la Constitution de 1958 encadre la recevabilité des propositions de loi en matière financière. Il dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* »

En application de l'article 89, alinéa 1, du règlement de l'Assemblée nationale, la recevabilité d'une proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution est appréciée au moment de son dépôt au Bureau de l'Assemblée. Conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la diminution d'une ressource publique est autorisée dans la mesure où celle-ci est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

(1) *Ibidem.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 3 de la proposition de loi vise à compenser la perte de recettes induite pour l'établissement public IDFM par le gel de ses tarifs publics applicables au cours de l'année 2024 prévu à l'article 1^{er}. Il prévoit la majoration de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales et la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Il est attendu que le gouvernement lève ce gage en cas d'adoption de la proposition de loi.

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Ville de Paris

M. David Belliard, adjoint à la maire de Paris en charge des transports

Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 (Cojo)*

M. Pierre Cunéo, directeur senior des transports

Mme Anaïs Walter, cheffe de projet chargée des relations extérieures

Mme Marion François, conseillère chargée des relations extérieures

Île-de-France Mobilités

M. Laurent Probst, directeur général d'Île-de-France Mobilités

M. Nicolas Oppenheim, maître de conférences en sociologie à l'université de Tours

Audition conjointe

– **Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) -
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires**

M. Rodolphe Gintz, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités

Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports

– **M. Florent Bardon**, coordinateur national des mobilités pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024

Association Plus de trains

M. Arnaud Bertrand, président

Conseil départemental de Seine-Saint-Denis

M. Stéphane Troussel, président

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)*

Mme Véronique Siegel, présidente de l'UMIH branche hôtellerie

M. Vincent Dollé, directeur des affaires économiques et fiscales

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*