

AVIS N°2003-03
Du 20 mars 2003

**RELATIF AU
FINANCEMENT DES TRANSPORTS
DE LA REGION ILE-DE-FRANCE :
PERSPECTIVES A MOYEN TERME**

**présenté au nom de la Commission
des transports**

Par M. Jean-Michel PAUMIER

CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT

Jean-Claude BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- les rapports, avis et communication du CESR relatifs :
 - au « financement des transports en Ile-de-France » présentés par Raymond Monnet au nom de la commission des transports le 29 avril 1993,
 - au « SDRIF » présentée par Jean-Claude Boucherat le 4 juillet 1994,
 - à « la qualité dans les transports collectifs régionaux en Ile-de-France », présentés par Daniel Rabardel le 11 septembre 1996,
 - au « Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France » présentés par Daniel Rabardel le 21 septembre 1999,
 - au « projet de Contrat de plan 2000-2006 », présentés par André Granouillac les 22 novembre 1999 et 24 février 2000,
 - à « la liaison rapide Paris Roissy-Charles De Gaulle », présentés par Jacques Trorial le 18 janvier 2001,
 - à « l'actualisation du rapport sur le transport combiné » présentés par Lucien Dumont-Fouya et Michel Fève le 4 octobre 2001,
 - à « l'autonomie financière et fiscale de la Région Ile-de-France », présentés par Joseph Thouvenel le 11 avril 2002,
 - au « projet de budget de la région Ile-de-France pour 2003 » présenté par Jacques Trorial, le 12 décembre 2002 ;
- la décision du Bureau du CESR, le 6 février 2002, de confier à la Commission des transports la préparation d'un rapport sur le financement des transports en Ile-de-France ;
- le rapport présenté par Jean-Michel Paumier au nom de la Commission des transports.



CONSIDERANT :

- que le transport des personnes, mais également des marchandises, est un élément déterminant du bien-être des habitants et du développement économique et social des villes, qu'il contribue à rendre attractives ;
- que l'augmentation de la mobilité des personnes et des biens correspond à une aspiration générale des populations à vouloir davantage profiter des possibilités qu'offrent les agglomérations (accès aux résidences, aux emplois, aux équipements, aux commerces, aux services de toutes natures...) ;
- que les enjeux d'aménagement du territoire, mais aussi l'évolution des pratiques de mobilité, l'analyse des flux de déplacements et leurs perspectives d'évolution expriment un réel besoin de développement du transport de voyageurs et de marchandises, selon une répartition modale répondant mieux aux exigences de l'environnement ;
- que les grandes métropoles se préoccupent de répondre, tant au plan qualitatif que quantitatif, aux besoins croissants de mobilité de leur population et de leurs entreprises et qu'elles accordent dans cette démarche une place de plus en plus importante aux aspects de préservation de l'environnement, de qualité de vie et de cohésion sociale ;
- que, dans ce contexte, les autorités publiques, soumises à des arbitrages financiers complexes, sont amenées à optimiser leurs ressources, à rechercher un meilleur usage des infrastructures existantes, en favorisant notamment l'intermodalité, et à préserver pour le long terme les emprises foncières dévolues au transport ;
- que, face à des exigences légitimes de la population et des entreprises pour une amélioration substantielle de l'offre de transport au bénéfice de tous, elles sont appelées à faire des choix et à établir des priorités au nom de l'intérêt général ;
- que ces orientations se rapportent en définitive à des choix de société, s'agissant notamment du service public, exprimés par des politiques publiques et mobilisant les moyens ad hoc ;
- qu'à cet égard, en France et en Ile-de-France, le contexte institutionnel et législatif du transport connaît depuis le début de la décennie 1990 une grande évolution que la prochaine étape de décentralisation devrait compléter à court terme et sur lequel le règlement européen attendu sur les transports urbains aura forcément une incidence ;
- qu'en Ile-de-France, la mise en œuvre du Plan de Déplacements Urbains régional (PDU) et celle du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 (CPER) traduisent, en application de la « *loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* », de nouvelles

orientations davantage fondées sur les valeurs du développement durable, changement que le SDRIF de 1994 avait amorcé ;

- que l'actualisation du CPER 2000-2006 et la révision envisagée du SDRIF de 1994 sont autant d'opportunités qui doivent être saisies pour poser en des termes renouvelés la question du financement des transports au regard des importants besoins à satisfaire pour la qualité de vie des franciliens et le rayonnement de la région ;
- que cette question se pose également dans le cadre du débat qui s'engage sur la nouvelle étape de la décentralisation et sur la perspective d'une évolution annoncée du STIF ;
- que, face à cette situation, les autorités publiques, les collectivités territoriales mais aussi l'Etat (dont les contributions ont régulièrement régressé ces dernières années) sont fortement impliquées, la légitimité du financement public se trouvant largement confortée par les enjeux que représente le transport dans le développement urbain ;
- que la question du financement doit être abordée dans le cadre d'un débat régional associant plus étroitement les collectivités territoriales, les acteurs économiques et sociaux et les citoyens à des décisions qui sont d'ordre politique et impliquent l'Etat.

Emet l'avis suivant :

ARTICLE 1 : L'amélioration du système de transport en Ile-de-France : une politique publique majeure pour réduire les déséquilibres territoriaux et sociaux et pour renforcer l'attractivité de la région.

Toutes les enquêtes convergent : un des atouts de l'Ile-de-France repose sur son système de transport et de communications particulièrement performant en zone centrale, qui lui confère une excellente **position concurrentielle** au plan européen. C'est également un atout décisif dans le développement **économique et social** de la région caractérisée par une mobilité élevée de ses habitants, qui continue de croître.

L'aspiration légitime de la population et des entreprises à de nouvelles formes élargies et diversifiées d'accessibilité aux services, aux activités et aux événements, plus respectueuses de l'environnement, constitue un enjeu majeur de bien-être et de compétitivité.

Pour conserver cet avantage et s'adapter, voire anticiper les nouveaux besoins de mobilité, il importe de poursuivre et d'amplifier les efforts consentis dans ce domaine où des rattrapages importants s'imposent, plus particulièrement pour les **liaisons de rocares** de transport collectif, en proche et moyenne couronne.

Le CESR se félicite à nouveau des orientations affichées dans :

- le CPER 2000-2006 qui se caractérise par une évolution particulièrement marquée dans le domaine du **transport public**, pour les infrastructures comme pour la qualité de service, et par un engagement, encore trop modeste, pour le transport des **marchandises** ;
- le PDU régional, qui prend en compte les engagements publics en faveur du cadre de vie et de la préservation de l'environnement.

Il souhaite qu'à l'occasion des prochaines échéances de planification (SDRIF) et de programmation (CPER – PDU), ces orientations soient **confirmées** et que l'effort, notamment financier, qu'elles impliquent soit poursuivi et amplifié. Il exprime le vœu que les engagements souscrits, plus particulièrement dans le SDRIF, soient intégralement concrétisés, dans des délais rapprochés, objectif que la simplification des procédures devrait permettre d'atteindre plus facilement.

ARTICLE 2 : Les besoins de mobilité satisfaisant aux exigences économiques, sociales et environnementales de la région nécessitent la mobilisation de nouvelles ressources.

L'augmentation prévisible de la mobilité, conjuguée à la diversification de ses pratiques, laisse prévoir que si la demande de transport individuel s'annonce forte, celle portant sur les transports en commun devrait pratiquement **doubler** d'ici à 2020, **en proche et grande couronne**, à condition que les investissements correspondants soient réalisés.

A horizon plus rapproché, celui en principe du prochain Contrat de plan (2007-2013), cela devrait conduire globalement à **doubler** les **investissements** dans le domaine du transport, en priorité celui du transport public et du transport des marchandises où le rattrapage à réaliser est le plus important. A ce changement d'échelle dans l'évaluation des besoins doit correspondre un changement d'ordre de grandeur des moyens consacrés au transport, sauf à envisager une réduction des ambitions affichées ou leur étalement dans le temps, ce qui aurait des conséquences regrettables.

Pour le **fonctionnement du transport public**, plusieurs facteurs vont conduire à une mobilisation de ressources supérieure à celle qui aurait résulté du seul accroissement de l'offre de service :

- la nécessité de rattraper le retard et de continuer à promouvoir l'amélioration de la qualité de service (fréquence des passages, amplitude du service, confort, sécurité...), qui demandera des moyens importants ;

- la perspective de mise en œuvre de lignes nouvelles, notamment de rocades en moyenne et grande couronne (voire de la petite ceinture ferroviaire si sa remise en exploitation était décidée), liaisons qui couvrent moins aisément leurs charges d'exploitation et sur lesquelles le trafic est plus long à s'établir.

Le CESR considère que ces perspectives, tant en investissement qu'en fonctionnement, appellent des **efforts supplémentaires** d'une grande ampleur, à l'échelle des besoins précédemment évoqués.

Pour le **fonctionnement du transport public**, le CESR réaffirme d'abord son attachement au principe du dispositif actuel de financement, qui associe la participation directe du voyageur, le versement transport par les entreprises et les contributions publiques. En ce qui concerne l'apport des voyageurs, il considère que l'écart entre le prix du transport et son coût ne doit pas se creuser et recommande de poursuivre la politique tarifaire mesurée engagée ces dernières années, différenciée selon les zones et intégrant les mesures d'équité sociale nécessaires. Il estime que de telles dispositions sont de nature à préserver l'attractivité du transport public et à favoriser sa fréquentation.

Pour **l'investissement**, le CESR estime indispensable de faire appel plus largement à d'autres sources de financement, notamment auprès des «**bénéficiaires indirects**» du transport, et de susciter davantage les différentes formes de partenariat public-privé. Il considère que ces nouvelles ressources doivent, pour celles qui reviendraient à la Région, s'ajouter aux moyens qui lui seront transférés lors de la nouvelle étape de décentralisation, en accompagnement des transferts de compétences.

ARTICLE 3 : En matière d'investissement, la mobilisation de nouvelles ressources n'impliquant pas de longues études préalables nécessite des décisions politiques.

L'effort dans ce domaine est d'une ampleur telle qu'il oblige à rechercher toutes les solutions de financement possibles, tout en étant conscient de la difficulté d'atteindre le niveau des ressources à engager pour réaliser l'ensemble des opérations jugées indispensables.

Le **CESR** recommande l'adoption de nouvelles dispositions **fiscales** et **financières** relevant de décisions politiques à l'échelon national et régional.

Au titre des **ressources fiscales**, il propose que :

- **la Région**, en complément de la part qui lui serait transférée au titre de la décentralisation, se voie accorder la possibilité de voter des **centimes additionnels à la TIPP**, dans un cadre négocié avec l'Etat, tenant compte de la situation particulière de la région. La ressource ainsi dégagée serait utilisée pour financer un programme défini de rattrapage en matière d'investissement dans les transports régionaux, programme à la réalisation duquel l'Etat devrait aussi contribuer ;

- la **Région** se voit attribuer en propre et en totalité, hors des dotations budgétaires existantes, les redevances et taxes spécifiques perçues par l'Etat en Ile-de-France qui étaient destinées à l'origine à alimenter le Fonds d'Aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF). Cette orientation s'inscrit dans la continuité des propositions récentes du CESR destinées à accroître l'autonomie financière et fiscale de la Région ;
- pour ce qui concerne l'**Etat**, dont la vocation est de participer davantage à l'investissement et moins au fonctionnement, le CESR propose que les nouvelles ressources issues de la taxation envisagée pour les **poids lourds** soient affectées aux investissements transport, en complément de la part régionale, disposition qui serait particulièrement justifiée pour l'Ile-de-France.

Au titre des **ressources financières**, le CESR invite la **Région**, dont la situation financière et fiscale est satisfaisante, à avoir plus largement recours à l'emprunt, soit annuellement, soit dans le cadre d'un grand emprunt, qui pourrait être à long terme et qui serait destiné au transport.

Ces ressources financières spécifiques pourraient être utilement complétées de **fonds de concours** provenant des maîtres d'ouvrage en charge de grandes **opérations d'aménagement** ou de réalisations industrielles et commerciales d'une certaine ampleur pour lesquelles le développement simultané des infrastructures de transport, notamment public, est indispensable.

Le CESR, pour rendre lisible l'utilisation des ressources nouvelles ainsi dégagées et faciliter l'acceptation des efforts demandés, propose leur affectation à un **fonds régional d'investissement pour les transports** (ou un dispositif équivalent) alimenté notamment des recettes transférées ou de celles que la Région recouvrerait à des titres divers.

ARTICLE 4 : A moyen et long termes, des ressources supplémentaires, impliquant des études préalables et des processus de concertation publique, restent nécessaires.

Pour soutenir et accroître l'effort d'investissement à consentir sur une longue période, il y a lieu de mobiliser d'autres ressources de financement à affecter au transport, notamment auprès des « **bénéficiaires indirects** ».

Une telle orientation nécessite des dispositions - certaines sont en vigueur dans d'autres métropoles - qui ne peuvent être envisagées en Ile-de-France à moyen terme qu'à l'issue d'**études** et de retours d'expérience mettant clairement en regard des contributions nouvelles les bénéfices retirés tant au plan général qu'au plan individuel.

Au nombre des mesures entrant dans ce cadre, la taxation des différentes formes de **valorisation foncière** induite par un équipement transport (ou par un changement d'affectation foncière autorisant l'urbanisation) est à examiner.

Une autre voie à explorer serait une taxation des mouvements d'aéronefs dont le produit pourrait être utilisé au développement des moyens d'accès aux plates-formes aéroportuaires.

Le CESR considère également que la **taxation de l'usage des véhicules motorisés**, observée dans d'autres métropoles, doit être explorée et faire l'objet de débats - que la **maturation** de telles mesures nécessite.

Il estime, par ailleurs, que des ressources substantielles pourraient être obtenues en attribuant aux transports une part du produit des redevances de **stationnement** sur la voie publique (dont le tarif devrait pour certaines zones être augmenté) et en réévaluant le montant des **amendes** dont la moitié est déjà affectée au transport public. Il demande que soit recherchés les moyens d'en améliorer le recouvrement, actuellement très insuffisant. Cela pourrait résulter d'une **dépénalisation** des amendes de stationnement, en en confiant la fixation des règles et le recouvrement aux **collectivités locales** pour en accroître la rapidité et l'efficacité.

Le CESR, qui voit dans toutes ces mesures, au-delà de l'aspect financier, l'intérêt d'une contribution significative à l'atteinte des objectifs du PDU régional, invite la Région à en confier sans tarder l'expertise à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (**IAURIF**).

Enfin, dans la recherche d'une synergie entre les **fonds publics et les ressources privées**, le CESR propose que soient examinées les possibilités de partenariats, notamment pour certaines infrastructures de transport public à vocation spécifique. Il souhaite également que soit explorée la possibilité de dispositions fiscales incitatives au **drainage de l'épargne privée** vers les investissements transport.

ARTICLE 5 : Maîtriser les charges de fonctionnement du transport public : un impératif pour la contractualisation et un enjeu dans la dynamique de décentralisation.

Si l'effort à consentir en matière d'investissement est d'une grande ampleur et intéresse l'ensemble des moyens de transport, la question du **fonctionnement** met en jeu des sommes qui, chaque année, correspondent au montant des investissements d'infrastructures programmés sur 7 ans dans le CPER actuel. Son champ se limite quasi exclusivement au financement du transport public de voyageurs.

Même si le diagnostic peut différer sensiblement d'une analyse à l'autre, un large accord se dégage pour reconnaître, au regard des évolutions actuelles (endettement croissant des entreprises publiques, dérive des coûts de production, partage modal défavorable au transport public...), qu'il est nécessaire d'agir sur la maîtrise de ces dépenses, tout en permettant aux entreprises publiques de transport d'accroître leurs ressources propres.

S'agissant de la **maîtrise des dépenses de fonctionnement**, le CESR considère que la contractualisation, intervenue en 2000, entre les entreprises de transport et l'autorité organisatrice constitue le cadre de référence à développer et à consolider pour une plus grande responsabilisation des acteurs que sont :

- les **entreprises**, qui doivent atteindre les objectifs, notamment économiques, négociés avec les autorités publiques et dégager des marges pour le développement de l'offre et l'intéressement du personnel mais également pour rechercher de nouvelles ressources (lutte contre la fraude, développement d'activités connexes au transport...) ;
- l'**autorité organisatrice**, qui doit fixer leur niveau de rémunération, assorti de mesures incitatives, et mettre en œuvre une politique tarifaire mesurée,

chacune des parties devant rechercher solidairement les voies et moyens d'agir aussi sur les composantes de la "**productivité externe**" au système de transport (notamment l'amélioration de la vitesse et de la régularité).

A l'occasion de la prochaine étape de contractualisation, le CESR propose que, tout en préservant l'**autonomie de gestion des entreprises de transport**, des objectifs de **productivité**, établis sur la base d'indicateurs négociés, soient fixés à l'instar de ce qui existe déjà en matière de qualité de service.

S'agissant des **charges financières** actuellement supportées pour partie par les entreprises, grevant leur compte d'exploitation et accroissant leur endettement, le CESR préconise l'adoption de nouvelles règles en matière de financement des infrastructures et du matériel roulant.

Il recommande, pour les **infrastructures nouvelles** et pour le **matériel roulant** y afférent, de ne plus solliciter les entreprises afin de leur permettre, par autofinancement, de mieux pourvoir à leur programme propre de modernisation et, dans la limite de leurs possibilités, au **renouvellement** de leur matériel. Le CESR, estimant que les importants besoins à satisfaire dans ce domaine, pour les vingt prochaines années, sont hors de la marge d'autofinancement des entreprises de transport, incite la Région, avec l'aide des collectivités locales, à poursuivre et à amplifier son aide pour continuer à moderniser et à renouveler leur parc.

A l'instar de la politique menée dans les autres régions qui prennent en charge le matériel roulant des TER, il considère cette orientation comme une opportunité pour la Région Ile-de-France d'affirmer son identité et d'assumer, dans la dynamique de décentralisation, sa responsabilité dans l'**organisation** et le **fonctionnement** du transport.

ARTICLE 6 : Le transport en Ile-de-France et son financement : un enjeu de société mettant en synergie des politiques publiques dans un contexte institutionnel en mouvement.

Les recommandations que le CESR présente au terme de ce rapport doivent être appréhendées en replaçant la question du transport dans le cadre plus prospectif des nouveaux équilibres économiques, sociaux et environnementaux qui sont au cœur des débats sur le développement de la région capitale. Elles sont, à cet égard, inspirées par :

- l'analyse des besoins des Franciliens et de leur évolution, notamment celle liée à leurs modes de vie ;
- le souci de développement durable c'est-à-dire favorisant des propositions viables pour le moyen et le long termes ;
- la nécessité d'une plus grande responsabilisation des acteurs, en lien notamment avec le débat autour de la décentralisation et le contexte de la construction européenne ;
- la volonté d'associer le plus largement possible les responsables politiques, les acteurs économiques et sociaux et les Franciliens au processus de changement, dans une dynamique d'apprentissage et d'intelligence collective, autour d'enjeux partagés.

Donner au transport un rôle central dans la recherche de nouveaux équilibres et dans la construction de la **ville de demain** suppose d'amplifier l'action déjà largement engagée sous l'impulsion des autorités publiques, et plus particulièrement de la **Région**. A cet égard, les perspectives ouvertes par la prochaine étape de la **décentralisation** devraient, comme cela a été le cas dans les autres régions, permettre une meilleure appréhension de la spécificité des besoins régionaux à satisfaire.

Une telle démarche implique aussi d'anticiper les études préparatoires aux prochaines échéances de planification et de programmation, d'approfondir les réflexions prospectives en cours et d'en engager de nouvelles permettant d'évaluer et d'arbitrer, dans la cohérence, les **politiques publiques** que ces orientations mettent en jeu.

Dans un contexte institutionnel en mouvement, seules des **décisions politiques** issues de la concertation permettront d'opérer, dans un consensus à rechercher, les changements qui s'imposent et que le CESR appelle de ses vœux.