

# **Le financement des transports de la région Ile-de-France**

**Perspectives à moyen terme**

**Rapport**



**La Commission a confié à un groupe de travail, ainsi constitué, la mission d'assister le rapporteur :**

Michel FÈVE, Président de la Commission des transports

Lucien DUMONT-FOUYA

Louis GUIEYSSE, ex Président de la Commission des transports et membre associé

Raoul MOREAU, membre associé à la Commission des transports

Raymond MONNET, rapporteur du CESR sur le même sujet en 1994

Mario NASCIMBÈNE

Daniel RABARDEL, Vice-Président de la Commission des transports

Francis VITEL

Noël ZELLER, Président de la commission de l'aménagement du territoire

Nous adressons nos très vifs remerciements aux personnes qui ont bien voulu, lors d'auditions ou de rencontres, apporter par leurs informations et la communication de leurs expériences, leur contribution à la préparation du présent rapport.

### **Les personnes auditionnées**

#### **Conseil Régional d'Ile-de-France**

Serge MERY, Vice-Président chargé des transports et de la circulation

#### **Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France**

Bertrand MEARY, Préfet, Directeur Régional de l'Équipement d'Ile-de-France,  
Administrateur du STIF au nom de l'État

Ces deux personnalités ont été auditionnées sur le thème général de la politique des transports en région Ile-de-France.

#### **Ministère de l'Équipement - Direction des transports terrestres**

Pascale BUCH, Chef du bureau des affaires européennes et internationales

Christophe RABAULT, Chef du bureau des transports collectifs en Ile-de-France

#### **Centre d'Études et de Recherche des Transports Urbains (CERTU)**

Maurice ABEILLE, Chef du département « mobilité, transports et services urbains

Thierry Du CREST, Département « Mobilité, Transports et services urbains

#### **Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France**

Joseph BERTHET, Directeur de la division « Transports et Infrastructures

Louis SERVANT, Chargé d'études, Division « Transports et Infrastructures »

#### **GART**

Chantal DUCHÈNE, Directrice Générale

#### **Syndicat des Transports d'Ile-de-France**

Anne BOLLIET, Directrice Générale jusqu'en février 2003

## **RATP**

Pascal AUZANNET, Directeur « Etudes générales et Grands Projets de développement ».

Alain Le DUC, Directeur du pôle“ Contrôle de gestion et Finances

## **SNCF Ile-de-France**

Denys DARTIGUES, Directeur Régional

## **RFF**

Pascal GIRARDOT, Directeur à la Direction financière.

Bernard SULPIS, Délégué Régional Ile-de-France.

François TAINURIER, Responsable territorial Ile-de-France

## **OPTILE**

Bernard SOUBRIER, Délégué Général

## **Les personnes rencontrées**

### **Commissariat général du plan**

Bruno HERAULT, chargé de mission auprès du Commissaire Général du Plan

Michel MATHEU, Chef du Service Energie, Environnement, Agriculture, tertiaire

Gwenaëlle QUILLEROU, Chargée de mission

Christian VILMART, Chargé de mission

### **Conseil Régional d'Ile-de-France**

Jean-Claude GAILLOT, Directeur général, Direction de l'Aménagement de la ville et des transports

Yves SINOU, Directeur, Direction de l'Aménagement et des Transports

Jean-Raymond FRADIN, Directeur, Direction de l'Aménagement et des Transports, Sous-Direction des routes

### **Ministère de l'Equipement**

Patrice RAULIN, Directeur des transports terrestres

Patrick GANDIL, Directeur des routes

Thierry LOUIS, Chargé de mission à la Direction des routes

### **Conseil Général des Ponts et Chaussés**

Claude GRESSIER, Président de la 4<sup>ème</sup> section

### **Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France**

Bertrand MEARY, Préfet, Directeur Régional de l'Équipement d'Ile-de-France

Yves GEFFRIN, Directeur de la Division des Infrastructures et des Transports

François POUPART, Chef du groupe « Etudes et Stratégies de Transport »

### **Les personnalités**

### **Syndicat des Transports d'Ile-de-France**

Emmanuel DURET, Directeur Général du STIF (depuis février 2003)

Georges DOBIAS, ancien Vice-Président délégué du STP

### **Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France**

Hervé GAY, Directeur Général IAURIF

### **RATP**

Anne-Marie IDRAC, Présidente Directrice Générale

### **SNCF Ile-de-France**

Philippe CITROEN, Directeur de la stratégie SNCF jusqu'en octobre 2002

Denys DARTIGUES, Directeur Régional

### **RFF**

Jean-Pierre DUPORT, Président – Ancien Président du STP

*« L'économie, c'est simple.  
C'est deux colonnes : une colonne dépenses  
et une colonne recettes.  
N'importe quelle ménagère vous le dirait ».*

*François MITTERRAND*

*Petit déjeuner avec la presse*

*18 mars 1986*



# Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>9</b>
<b>Chapitre 1 Les transports de la région Ile-de-France Principaux éléments du contexte</b> .....	<b>11</b>
<b>1 La situation des transports en Ile-de-France</b> .....	<b>12</b>
1.1 Le transport de personnes .....	12
1.1.1 Une mobilité des Franciliens très élevée et qui continue de croître .....	12
1.1.2 Les parts respectives des différents modes .....	12
1.1.3 La forte croissance des déplacements de banlieue à banlieue .....	14
1.2 Le transport de marchandises .....	16
<b>2 Les éléments du contexte</b> .....	<b>17</b>
2.1 Les exigences de la mobilité des personnes et les défis de l'accessibilité pour les citoyens .....	18
2.2 Le transport de personnes : un enjeu majeur du développement urbain .....	18
2.2.1 Une approche multimodale qui s'impose .....	18
2.2.2 La spécificité du financement du transport public de voyageurs .....	19
2.2.3 Le contexte institutionnel du transport public de voyageurs en évolution .....	20
2.3 Le transport de marchandises en site propre : une priorité pour la région .....	21
2.4 Un défi majeur pour l'avenir de l'Ile-de-France .....	21
<b>Chapitre 2 Le poids financier et économique du transport de la région Ile-de-France : éléments du compte transport de voyageurs en 2000</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Les principaux flux financiers en jeu pour le transport des voyageurs</b> .....	<b>26</b>
1.1 Les éléments constitutifs de la dépense .....	26
1.1.1 Une activité croissante dont la dépense augmente plus vite que l'inflation.....	26
1.1.2 Une dépense inégalement répartie entre modes individuels et modes collectifs et entre dépenses privées et dépenses publiques .....	28
1.1.3 Des dépenses de fonctionnement qui représentent globalement près du double des dépenses d'investissement .....	28
1.2 Des sources de financement en majorité « privées » .....	29
1.2.1 Les ménages.....	29
1.2.2 Les employeurs (dont les entreprises de transport ) .....	30
1.2.3 Les entreprises de transport .....	30
1.2.4 Les ASSEDIC de l'Ile-de-France .....	30
1.2.5 L'Etat et les collectivités publiques .....	31
1.3 Plus de 89% du financement assuré par les ménages et les employeurs .....	32
1.3.1 Une dépense des ménages dix fois plus élevée pour la voiture particulière que pour le transport collectif .....	32
1.3.2 Les employeurs assurent aujourd'hui plus du quart du financement .....	33
1.3.3 Un financement des collectivités publiques en baisse constante depuis 1995 .....	34
1.3.4 Des contributions publiques pour le transport collectif en diminution.....	35
1.4 Le produit des amendes : une ressource modeste mais potentiellement intéressante.....	36
<b>2 Les coûts externes</b> .....	<b>37</b>

2.1	Principes d'évaluation .....	37
2.2	En synthèse, on constate que la voiture particulière génère 6 fois plus d'externalités négatives que le transport collectif, au voyageur x km .....	38
<b>Chapitre 3 Le système actuel de financement des transports de la région Ile-de-France : acteurs, financeurs et montants en jeu.....</b>		<b>39</b>
<b>1</b>	<b>Les acteurs du transport en Ile-de-France .....</b>	<b>40</b>
1.1	Le transport collectif .....	40
1.1.1	Un réseau de transport en commun parmi les plus développés au monde .....	40
1.1.2	Deux opérateurs publics : la RATP et la SNCF et des entreprises privées regroupées dans OPTILE .....	40
1.1.3	Une offre de transport public qui croît moins vite que le trafic.....	42
1.2	Les modes individuels .....	43
1.2.1	Une progression constante du parc de véhicules et du trafic automobile .....	43
1.2.2	Les deux roues motorisées.....	43
1.2.3	Le vélo.....	44
1.2.4	La marche à pied .....	44
1.3	Le transport de marchandises .....	45
1.3.1	Le transport fluvial.....	46
1.3.2	Le transport ferroviaire.....	46
1.3.3	Le transport routier.....	46
<b>2</b>	<b>Le financement du transport .....</b>	<b>47</b>
2.1	L'investissement.....	47
2.1.1	Le financement du transport public de voyageurs .....	47
2.1.1.1	Les extensions programmées au CPER.....	48
2.1.1.2	Les investissements de qualité de service.....	49
2.1.1.3	Les autres investissements.....	49
2.1.1.4	L'endettement des entreprises publiques: une question récurrente.....	49
2.1.2	Le financement des infrastructures du transport privé de personnes.....	51
2.1.2.1	Le volet routier du CPER .....	51
2.1.2.2	Le programme complémentaire routier hors CPER .....	51
2.1.2.3	Le programme d'autoroutes concédées .....	52
2.1.3	Les contrats particuliers entre la Région et les départements.....	52
2.1.4	L'environnement des infrastructures.....	53
2.1.5	La question de la TVA.....	53
2.1.6	Le transport des marchandises.....	55
2.2	Le fonctionnement.....	57
2.2.1	Le financement du transport public de voyageurs .....	57
2.2.1.1	Un changement historique : la contractualisation entre le STIF et les entreprises publiques (RATP, SNCF Ile-de-France).....	57
2.2.1.2	Les principaux flux financiers en jeu en 2001 .....	61
2.2.1.3	Les comptes d'exploitation 2001 des entreprises publiques.....	63
2.2.2	Le financement du transport privé de voyageurs.....	65
2.2.3	Le financement du transport de marchandises.....	66
<b>Chapitre 4 Perspectives d'évolution et besoins de financement.....</b>		<b>67</b>
<b>1</b>	<b>Ile-de-France : paradoxes et enjeux.....</b>	<b>68</b>
1.1	La ville change .....	68
1.2	Les déplacements se transforment .....	69
1.3	Les décalages à résorber.....	70
1.4	Les nouveaux enjeux du transport .....	70
<b>2</b>	<b>Un cadre institutionnel et législatif renouvelé pour le transport de personnes ..</b>	<b>72</b>
2.1	En France et en Ile-de-France : un contexte institutionnel en grande évolution ...	72

2.2	Le projet de règlement européen .....	73
2.2.1	L'état actuel des discussions communautaires .....	74
2.2.2	Les perspectives d'entrée en vigueur du règlement européen.....	75
2.3	Un marché mondial du transport public qui se constitue.....	75
<b>3</b>	<b>Le SDRIF de 1994 et le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006.....</b>	<b>76</b>
3.1	Le SDRIF de 1994.....	76
3.1.1	Les principaux éléments du SDRIF .....	76
3.1.2	Le transport collectif.....	76
3.1.3	Le volet routier .....	78
3.1.4	Le transport de marchandises .....	78
3.2	Le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 .....	79
3.2.1	Un volet transport collectif d'une grande ampleur .....	79
3.2.2	Un programme d'infrastructures dont la mise en œuvre s'avère toutefois difficile .....	81
3.2.3	Des investissements routiers en recul .....	82
3.2.4	Un financement des infrastructures de transport de personnes insuffisant .....	84
3.2.5	Le transport des marchandises en site propre : un engagement modeste .....	84
<b>4</b>	<b>Les besoins de financement.....</b>	<b>85</b>
4.1	L'investissement.....	85
4.1.1	Les axes de développement du transport public de voyageurs .....	87
4.1.1.1	L'extension et l'accroissement de capacité des infrastructures existantes .....	87
4.1.1.2	Le développement des nouvelles infrastructures.....	87
4.1.1.3	L'amélioration de l'exploitation – la modernisation et le gros entretien .....	88
4.1.1.4	L'achat et le renouvellement du matériel roulant .....	88
4.1.2	Le volet routier .....	90
4.1.3	Le transport des marchandises.....	91
4.1.4	Récapitulatif des besoins en investissement.....	91
4.2	Le fonctionnement du transport.....	92
4.2.1	Les besoins du transport public de voyageurs .....	92
4.2.2	Le transport privé .....	93
4.2.3	Le transport de marchandises .....	93
<b>Chapitre 5</b>	<b>Quelles nouvelles sources de financement envisager ?.....</b>	<b>95</b>
<b>1</b>	<b>L'investissement.....</b>	<b>102</b>
1.1	La contribution des budgets publics .....	102
1.1.1	L'Etat .....	103
1.1.2	La Région.....	105
1.1.3	Le financement du STIF sur le produit des amendes .....	107
1.1.4	Les collectivités locales.....	107
1.2	Les autres financeurs : les « bénéficiaires indirects » .....	108
1.2.1	Les grandes opérations d'aménagement.....	108
1.2.2	Les bénéficiaires des plus-values foncières .....	108
1.2.3	La taxation de l'usage des véhicules motorisés en milieu urbain .....	110
1.2.3.1	Les formes de tarification possibles.....	111
1.2.3.2	Les solutions techniques envisageables.....	112
1.2.3.3	La tarification du stationnement.....	113
1.2.3.4	Les centimes additionnels à la TIPPP.....	113
1.2.3.5	Quelles applications d'une tarification de l'usage des véhicules motorisés en Ile-de-France ?	114
1.3	Le partenariat public- privé.....	115
<b>2</b>	<b>Le fonctionnement.....</b>	<b>118</b>
2.1	La maîtrise des dépenses des entreprises de transport .....	119
2.1.1	La maîtrise des charges de fonctionnement.....	119
2.1.1.1	Consolider et développer la démarche de contractualisation.....	119
2.1.1.2	Contenir la croissance des charges du transport public .....	120
2.1.1.3	Inciter davantage les entreprises de transport à améliorer leurs performances.....	121
2.1.2	L'allègement des charges financières des entreprises de transport .....	122

2.1.2.1 Réduire la part des entreprises de transport dans le financement des investissements de capacité	122
2.1.2.2 Optimiser les choix en matière d'investissement	123
2.1.3 La concurrence en question	124
2.2 Quelles ressources nouvelles pour le fonctionnement ?	124
2.2.1 Préserver les ressources en provenance de l'Etat et des collectivités locales	125
2.2.2 Accroître les ressources propres des entreprises	125
2.2.2.1 L'amélioration de la lutte contre la fraude	125
2.2.2.2 Le développement d'activités annexes	126
2.2.3 Optimiser la contribution des voyageurs en tirant le meilleur parti de la tarification	126
2.2.4 Garantir l'important apport de financement des employeurs	128
<b>Chapitre 6 Quelles propositions pour un financement durable répondant mieux aux besoins à court et moyen terme?</b>	<b>132</b>
<b>1 Les transports : enjeu central de développement dans un environnement institutionnel en pleine mutation</b>	<b>133</b>
1.1 Les transports : un élément central dans la dynamique du développement de l'Ile de France	133
1.1.1 Des exigences de mobilité et d'accessibilité croissantes pour les Franciliens	133
1.1.2 Des exigences environnementales communes au transport de personnes et au transport de marchandises	134
1.1.3 Des exigences économiques et financières	135
1.1.3.1 Rappel des besoins en investissement	135
1.1.3.2 Rappel des besoins en fonctionnement	135
1.2 L'heure des bilans et des perspectives pour le développement des transports en Ile-de-France	136
1.2.1 La révision du SDRIF	136
1.2.2 L'actualisation du CPER 2000-2006 et du PDU	136
1.3 Les mutations de l'environnement institutionnel	137
1.3.1 La nouvelle étape de la décentralisation : une nouvelle répartition des rôles en Ile-de-France ?	137
1.3.2 Les incertitudes du débat européen et la dimension de la mondialisation	137
<b>2 Propositions pour le financement des investissements</b>	<b>139</b>
2.1 Les sources de financement mobilisables rapidement	139
2.1.1 De nouvelles ressources fiscales transférées à la Région ou autorisées	139
2.1.1.1 la TIPP et le vote régional de centimes additionnels	139
2.1.1.2 Les taxes et redevances perçues exclusivement dans la région	139
2.1.2 Des ressources régionales spécifiques	139
2.1.2.1 Le lancement d'un emprunt régional	139
2.1.2.2 La recherche de fonds de concours auprès des maîtres d'ouvrage	140
2.1.3 Les ressources des autres contributeurs : Etat et départements	140
2.1.3.1 L'Etat	140
2.1.3.2 Les départements	140
2.2 Les sources de financement mobilisables à moyen terme	141
2.2.1 Les ressources provenant de la taxation du stationnement et du produit des amendes	141
2.2.1.1 Le produit des amendes de stationnement	141
2.2.1.2 La taxation du stationnement	141
2.2.2 Les mesures nécessitant des études complémentaires	142
2.2.2.1 Les mesures relevant de la fiscalité directe ou indirecte	142
2.2.2.2 Les mesures mettant en synergie les fonds publics et des ressources privées	142
2.2.3 Une mesure nécessitant des études complémentaires complétées par une concertation publique : la taxation de l'usage des véhicules motorisés	142
<b>3 Propositions pour le financement du fonctionnement du transport public de personnes</b>	<b>143</b>
3.1 La démarche de contractualisation pour une meilleure productivité	143

3.2	Les enjeux relevant de la responsabilité des entreprises de transport public .....	143
3.3	Les enjeux relevant d'une responsabilité partagée .....	144
3.3.1	L'adoption de nouvelles règles de financement des infrastructures de transport public 144	
3.3.2	Le difficile équilibre de la couverture des charges.....	144
<b>Annexe 1 Note de cadrage.....</b>		<b>147</b>
<b>Annexe 2 Evaluation des coûts externes .....</b>		<b>153</b>
<b>1 Bruit, pollution, effet de serre : d'importants coûts environnementaux .....</b>		<b>154</b>
1.1	Le coût du bruit imputable à la voiture particulière vingt fois supérieur à celui du transport collectif.....	154
1.2	Le coût de la pollution est également très majoritairement imputable à la voiture particulière.....	155
1.3	Le transport est responsable à plus de 30% de l'effet de serre par les émissions de dioxyde de carbone.....	155
<b>2 Congestion et accidents : des coûts très élevés induits par les rythmes urbains de la métropole francilienne.....</b>		<b>155</b>
2.1	La congestion : des effets négatifs et coûteux pour les automobilistes mais aussi pour les usagers des autobus et pour les entreprises de transport .....	155
2.2	Les accidents consécutifs aux déplacements figurent au premier rang des externalités négatives en Ile-de-France .....	156
<b>Annexe 3 Comparaison des tarifs des transports collectifs en Ile-de-France avec ceux de quelques agglomérations françaises et européennes.....</b>		<b>157</b>
<b>1 L'enquête de l'UTP sur les réseaux de transport des villes françaises .....</b>		<b>160</b>
<b>2 L'enquête de l'EMTA sur les tarifs de transport dans les métropoles européennes .....</b>		<b>161</b>
2.1	Comparaison du prix de différents titres de transport .....	161
2.2	Les taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les voyageurs ....	164
<b>Annexe 4 Les objectifs de la politique tarifaire et les limites d'une politique de vérité des prix.....</b>		<b>167</b>
<b>Annexe 5 Evaluation sommaire de l'impact financier de la dépenalisation du stationnement payant sur voirie .....</b>		<b>171</b>
<b>Glossaire .....</b>		<b>177</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>183</b>



## Préambule

Les responsables politiques, comme les autorités publiques, s'accordent pour considérer le transport des personnes, mais également des marchandises, comme un élément clé du fonctionnement et du développement économique et social des villes.

C'est également l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens, ainsi qu'en témoignent toutes les enquêtes réalisées auprès des citoyens. Les thèmes sociétaux qui font ainsi l'objet d'un aussi large consensus ne sont pas si nombreux pour qu'on n'en souligne pas d'emblée, les enjeux et, par conséquent, le caractère stratégique des politiques publiques qui les sous-tendent et qu'il importe d'évaluer. Celles-ci, dans le temps, doivent traduire des évolutions de la société et s'inscrire dans un cadre de référence mettant en jeu de nouvelles priorités.

Ainsi, si toutes les grandes métropoles se préoccupent de répondre aux besoins de **mobilité** de leur population et de leurs entreprises, elles savent aujourd'hui qu'elles ne peuvent le faire durablement qu'en prenant en compte également les principaux enjeux des politiques urbaines au nombre desquels **la protection de l'environnement, la qualité de vie et la cohésion sociale** occupent une place de plus en plus essentielle – pour ne pas dire existentielle.

Dans le même temps, les autorités publiques sont de plus en plus soumises à des contraintes financières. Rien d'étonnant dans ces conditions de retrouver dans la plupart des grandes villes un cadre d'orientations politiques qui s'appuie sur les thèmes émergents que sont :

- une meilleure maîtrise des déplacements de personnes et des transports de marchandise par davantage d'anticipation en matière d'aménagement urbain ;
- la recherche d'une optimisation de l'usage des infrastructures et des équipements ainsi que le développement de l'intermodalité ;
- la recherche de solutions préservant au mieux l'environnement pour le transport et la livraison des marchandises en ville ;
- la priorité aux transports en commun ;
- l'intérêt renouvelé pour les « circulations douces », marche à pied et deux roues ;
- une plus grande implication des citoyens et des collectivités locales dans les prises de décision .

Enfin, face à une demande croissante de mobilité et des exigences « contemporaines » pour une amélioration qualitative de l'offre et de nouveaux services associés au transport, les responsables des villes sont amenés à réfléchir aux aspects financiers (meilleure gestion des ressources affectées au transport, nouvelles sources de financement, etc...). Tel est l'objet de ce rapport consacré au transport de personnes en Ile-de-France, ainsi qu'au transport des marchandises qui concernent cette région.

Les réflexions qu'il comporte mettent en perspective, les besoins nécessités par la mise en œuvre des **politiques publiques** y afférentes et exposent les différentes solutions envisageables pour un **financement durable** (cf *Note de cadrage, Annexe I*), les propositions avancées étant davantage centrées sur la question des **nouvelles ressources** plutôt que sur celle, également importante, de l'effet sur les **mécanismes d'incitation et de régulation** que leur mobilisation peut produire sur les acteurs concernés.

**La réflexion** couvre le champ du financement des **transports régionaux**, objets principaux de l'attention de la Région. La limite des transports régionaux est plus ou moins nette selon le domaine considéré :

- en ce qui concerne les **transports de voyageurs**, et spécialement les transports en commun, la limite a été définie : le STIF, autorité organisatrice a reçu compétence pour l'organisation des transports à l'intérieur de la région et les infrastructures y afférentes. Les statistiques de déplacements et les données financières citées dans le rapport portent, sauf exception, sur ces déplacements dits régionaux, y compris pour les déplacements piétonniers et en véhicules privés (toutefois la distinction est plus floue dans ce dernier cas).
- en ce qui concerne **les transports de marchandises**, on ne peut pas faire la même séparation, mais le rapport n'envisage que les transports de fret qui intéressent la vie économique de la région, à l'exclusion du trafic de transit.

Ce rapport ne traite donc pas des liaisons interrégionales et internationales qui intéressent l'Ile-de-France. Il faut rappeler cependant que, située au cœur des réseaux autoroutiers et ferroviaires, la région Ile-de-France est le siège d'importants trafics de transit qui contribuent à la saturation des infrastructures franciliennes et altèrent la fluidité des trafics régionaux. Cela renvoie à la nécessité pour l'Etat de réaliser au plus vite les grands contournements routiers et ferroviaires qui relèvent de sa responsabilité et qui sont essentiels pour l'Ile-de-France.

**Chapitre 1**  
**Les transports de la région Ile-de-France**  
**Principaux éléments du contexte**

## 1. La situation des transports en Ile-de-France

### • **Le transport de personnes**

La situation des déplacements de personnes en Ile-de-France fait l'objet d'enquêtes périodiques - les Enquêtes Générales Transport (EGT)- organisées notamment à l'occasion des recensements.

Ce sont les chiffres issus de ces enquêtes qui servent de référence, complétés des indications fournies par les panels des entreprises de transport. La dernière enquête EGT a été réalisée en 1997<sup>1</sup>. Les éléments ci-après en sont issus. Ils concernent uniquement le transport de personnes.

On observera qu'ils traduisent une profonde transformation des déplacements en Ile-de-France liée, pour une part, à l'évolution de l'urbanisation marquée par le polycentrisme impulsée par le Schéma Directeur de 1965 et confirmée par le SDAURIF de 1976, par les modifications des comportements et modes de vie des Franciliens, d'autre part.

### • **Une mobilité des Franciliens très élevée et qui continue de croître**

L'enquête EGT de 1997 fait état de **37 millions de déplacements par jour ouvrable** (contre 33 millions en 1991) dont plus de 24 millions (24,4) utilisent un mode « mécanisé » (voiture individuelle, transport en commun ou deux roues motorisées).

Avec près de 3,7 déplacements par jour et par habitant, la région Ile-de-France se caractérise par une mobilité individuelle élevée et son polycentrisme génère de très nombreux déplacements utilisant l'ensemble des modes de transport individuels et collectifs.

Entre 1976 et 1997, compte tenu d'un accroissement substantiel de l'offre, le nombre de déplacements utilisant, en région Ile-de-France, un mode de transport **mécanisé** est passé de 17,8 à 24,4 millions de déplacements quotidiens, soit une augmentation de 37%. Dans le même temps, la population francilienne passait de 9,88 à 10,8 millions d'habitants.

En terme de mobilité, si on se réfère aux précédentes enquêtes (1976 -1983 -1991), on observe une croissance continue de cette mobilité mécanisée de l'ordre de 1,5 à 2% chaque année, progression que les récents sondages effectués (panel RATP, juillet 2002) confirment, avec toutefois l'existence, depuis 1999, d'un certain tassement.

### • **Les parts respectives des différents modes**

Les **37 millions de déplacements** quotidiens recensés dans l'enquête EGT 1997 se répartissent de la manière suivante selon les modes utilisés :

- **12,5 millions se font à pied**, soit près de 34% des déplacements.

---

<sup>1</sup> Une nouvelle enquête EGT vient de s'achever. Son dépouillement est en cours et les premiers résultats ne seront pas disponibles avant mi-2003.

- **24,4 millions** utilisent un mode mécanisé :
  - 68% la voiture particulière ;
  - 28% les transports en commun ;
  - 4% les deux roues, taxi ou autres.

**Entre 1991 et 1997, l'augmentation de 3,6 millions du nombre des déplacements quotidiens** s'est portée de manière inégale sur les différents modes :

- +2,2 millions pour la **voiture particulière** ;
- +1,15 millions pour la **marche** ;
- +170 000 pour les **transports en commun** ;
- +130 000 pour les **deux-roues**.

La **voiture particulière** a accru sa position dominante au détriment des transports collectifs. Entre 1991 et 1997 son utilisation a augmenté de 15,5%, soit 2,4% par an, à un rythme par conséquent plus rapide que les 1,7% de croissance annuelle de la mobilité globale. Ce résultat est naturellement à rapprocher à la fois du constat de desserrement spatial de l'agglomération et d'un accroissement de l'offre routière supérieure à celle des transports en commun.

Cela étant, le nombre de déplacements assurés par les **transports en commun** a également continué d'augmenter mais à un rythme quatre fois inférieur à celui de la mobilité globale.

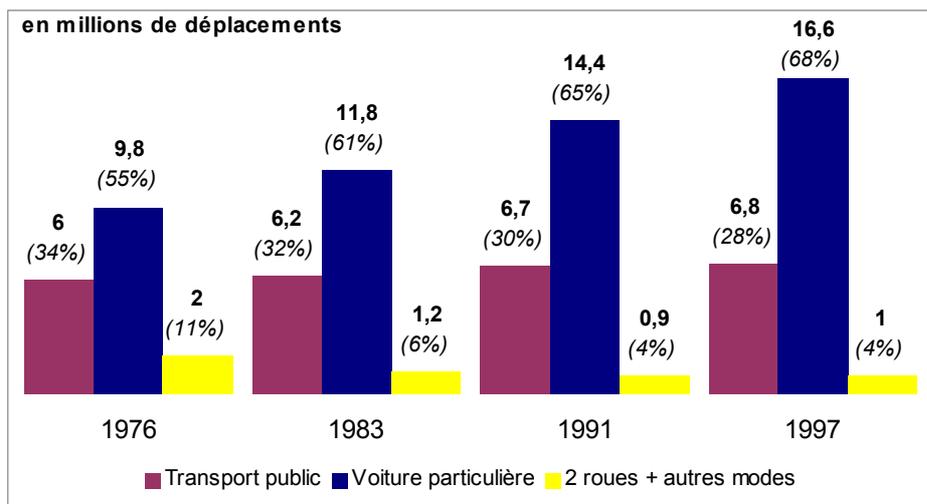
Les déplacements effectués en voiture sont en général courts : la moitié a une longueur inférieure à 1 km. Les déplacements en transport collectif sont en moyenne plus longs et 71% s'effectuent sur 3 km et plus.

**Le choix du mode** de transport est lié principalement à :

- la structure urbaine (localisation et densité des populations et des emplois, type d'habitat) ;
- la structure de la population (composition des ménages et leur équipement en véhicules motorisés) ;
- la contexture des réseaux de transport : une densité de transports collectifs exceptionnelle dans Paris, un réseau de lignes en banlieue essentiellement développé sur les liaisons radiales ;
- la disponibilité d'une place de stationnement à la destination, pour la voiture particulière.

**Les déplacements mécanisés (par mode de transport)**

**24,4 millions par jour**



Source EGT 1997

En tendance, il semble toutefois, selon le dernier panel réalisé par la RATP début 2002, que la part de marché du transport public se rapproche aujourd'hui de 30% sans pour autant que celle de la voiture particulière accuse une diminution significative. Cela semble aller dans le sens de l'objectif du PDU : obtenir en cinq ans une diminution de 3% du trafic automobile et corrélativement une augmentation de l'usage des transports collectifs de 2% en nombre de déplacements.

Pour ce qui concerne les « **modes doux** », la marche et le vélo, leur part globale s'est stabilisée aux environs de 35% depuis la précédente enquête. Cette évolution contraste avec sa baisse continue pendant une quinzaine d'années, depuis leur point haut, proche de 44%, enregistré en 1976.

Ainsi, après avoir décliné pendant quinze ans, le nombre de déplacements effectués exclusivement à  **pied** a connu depuis 1991 une croissance quasiment parallèle à celle de la mobilité globale.

Par ailleurs, même s'il porte sur des volumes relativement faibles, le **regain du vélo** est à noter. La croissance de son utilisation entre 1991 et 1997, supérieure à 40%, tranche avec la stagnation de celle des deux-roues motorisés.

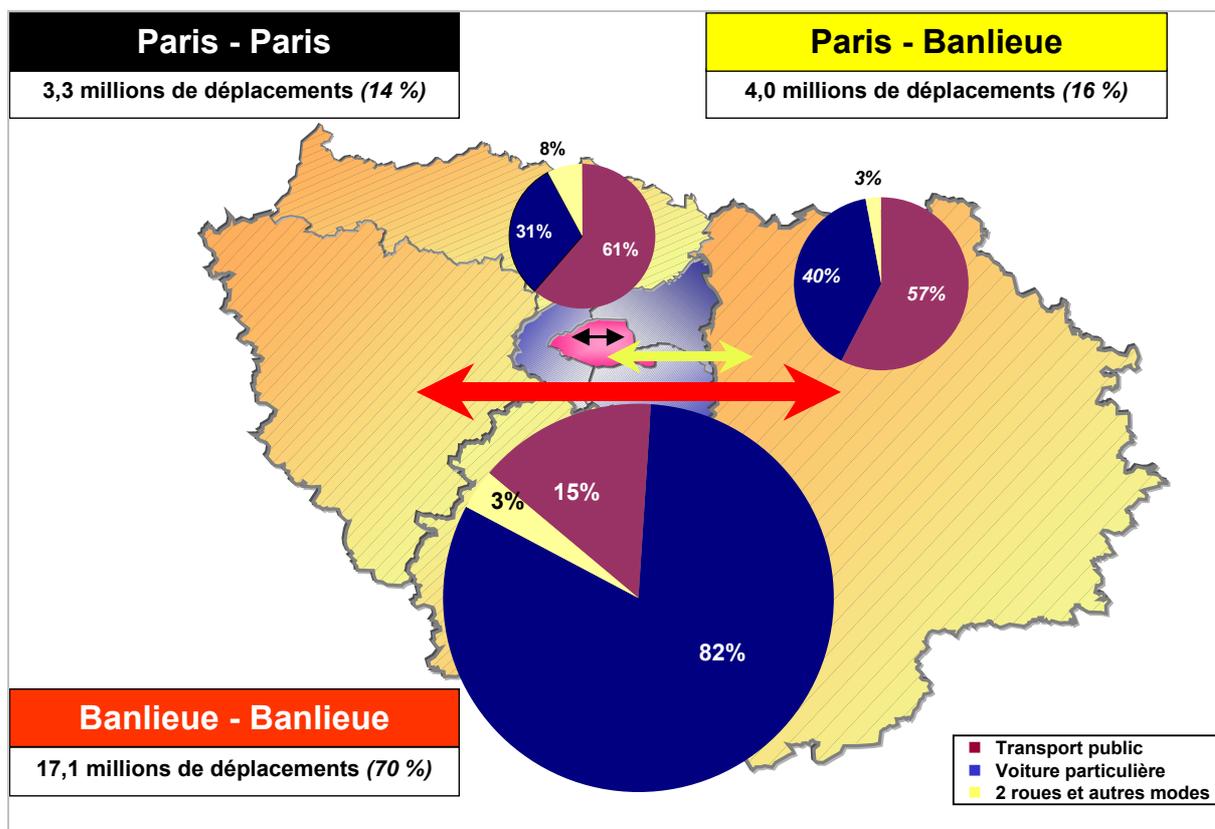
- **La forte croissance des déplacements de banlieue à banlieue**

Les parts de marché, de chacun des modes, sont en fait très contrastées selon le type de liaison.

**Majoritaire** avec 61% des déplacements à l'**intérieur de Paris** et 57% dans les déplacements entre **Paris et le reste de la région**, la part du transport en commun s'inverse pour les liaisons entre les différentes villes de la région, où il ne représente plus que 15% des déplacements.

Or, c'est sur ce type de liaison que la demande déjà largement majoritaire (70%) augmente rapidement. Les déplacements qui ne concernent pas Paris ont en effet augmenté de **20%** entre 1991 et 1997 et de **44%** depuis 1983. Le SDRIF de 1994 prévoyait qu'à l'horizon 2015, 3 déplacements sur 4 se feraient hors de Paris, entre les villes de la région.

## Les déplacements mécanisés (par type de liaison et par mode)



### • Le transport de marchandises

Le transport des marchandises est une activité qui conditionne la vie quotidienne des citoyens comme le développement économique de leur région. La nécessité de développer simultanément le transport de personnes et celui des marchandises n'est plus à démontrer. Cette exigence ne semble pas toujours avoir été comprise bien que, la mise en œuvre du PDU ait clairement manifesté cette prise de conscience par les autorités publiques.

En Ile-de-France, la masse totale des marchandises et des produits qui entrent, qui sortent et qui sont déplacés, est évaluée à **290 millions de tonnes par an**, tous modes confondus et hors les trafics de transit et ceux des déchets ménagers.

Le report de trafics routiers vers le ferroviaire et la voie d'eau permettrait, outre un rééquilibrage nécessaire, d'avoir une meilleure utilisation des infrastructures existantes, sans accroître de façon démesurée les investissements.

Certes pour assurer le transport de « porte à porte » sans rupture de charge, le mode de transport le plus utilisé est incontestablement le mode routier. L'offre de services du transport routier est appropriée aux besoins de la clientèle, la route desservant l'ensemble du territoire régional, national et européen.

Toutefois, une plus importante pénétration des réseaux ferroviaires, là où ils existent, dans les zones urbanisées pourrait, en multipliant les plates formes et les aires de distribution, améliorer sensiblement la situation actuelle. La diminution de la circulation routière qui en résulterait et l'utilisation de plus petits véhicules, mieux adaptés à la distribution de proximité, auraient un impact positif en matière d'environnement par la réduction de la congestion. On observe, en effet, que plus de 85% des transports effectués sur des distances inférieures à 150 kilomètres le sont sur la voie routière. En outre, quel que soit le mode emprunté, sauf rares exceptions, les transports préliminaires comme les transports terminaux sont réalisés au moyen de véhicules routiers.

On peut donc parler d'un véritable **service d'intérêt général** dont le développement s'est fait sans recourir suffisamment à la **voie d'eau** (6,4%) et au **transport ferroviaire** (7%) qui ont cependant un fort potentiel de capacité et présentent l'avantage d'être plus respectueux de l'environnement, mais qui n'offrent pas toujours un service satisfaisant en qualité, singulièrement pour le ferroviaire. Force est de constater en effet que le niveau d'équipement des lignes de délestage est insuffisant et que les projets inscrits au CPER ne permettront pas de rattraper tous les retards. Ceci est vrai, tant pour les grandes roades de contournement du bassin parisien situées au Nord (Le Havre - Dijon) et à l'Ouest (Caen – Lyon) que pour la transversale est-ouest (Saint-Nazaire – Lyon). Le principal handicap de ces lignes et non le moindre en matière de coûts réside dans le fait que la plupart d'entre elles ne sont pas encore électrifiées.<sup>2</sup>

---

C'est essentiellement à partir de l'ensemble de ces éléments de diagnostic que les priorités affichées par les Pouvoirs Publics, en matière d'équipement et de développement des transports de personnes et de marchandises, se sont concrétisées dans le **SDRIF** et plus encore dans le **PDU** et le **Contrat de Plan Etat-Région** dont les mises en œuvre, s'avèrent toutefois difficiles.

## **2. Les éléments du contexte**

Comme dans nombre de grandes métropoles, le diagnostic porté sur l'évolution de l'Ile-de-France souligne le fait que la légitime aspiration des citoyens à vouloir profiter des possibilités qu'offre la ville (accès aux emplois, aux équipements, aux commerces, aux services de toutes natures), conduit à une forte augmentation de la mobilité et modifie **l'organisation urbaine traditionnelle**.

Par ailleurs, pour ce qui est des **marchandises**, le problème de l'**accès à la ville**, longtemps négligé, apparaît aujourd'hui dans toute son ampleur et sa complexité. Il suffit de rappeler qu'en moyenne un Francilien consomme, en une année, l'équivalent du chargement d'un poids lourd (plus de 20 tonnes) pour en situer l'importance et mesurer l'enjeu qui s'attache à la recherche de solutions nouvelles, soucieuses de l'environnement et nécessairement multimodales.

---

<sup>2</sup> Lucien DUMONT-FOUYA, Michel FEVE, « Le transport combiné en Ile-de-France », Rapport CESR, octobre 2001

- **Les exigences de la mobilité des personnes et les défis de l'accessibilité pour les citoyens**

Ce bouleversement correspond à une demande sociale forte où chacun perçoit des **effets positifs pour lui-même** que traduit, dans le contexte économique actuel, une demande croissante pour **davantage d'accessibilité** aux centres d'intérêt de toute l'agglomération : habitat, pôles d'emplois, loisirs et pas seulement aux services de proximité.

**Cette notion d'accessibilité est fondamentale.** Elle va au-delà du constat de l'existence d'un réseau de transport et du constat qu'il facilite la mobilité.

Elle englobe plusieurs objectifs.

L'accessibilité signifie, d'abord, qu'on offre dans des conditions de prix, de temps de transport et de qualité acceptables, **l'accès à toute la palette des activités présentes dans la ville et aux principaux équipements** qui y concourent.

Mais le défi de l'accessibilité va au-delà. **C'est aussi un défi quantitatif** car il doit permettre l'accès au plus grand nombre, ce qui renvoie à la notion de **droit au transport**, à la reconnaissance de la liberté de se déplacer comme liberté essentielle.

L'accessibilité répond ainsi, à côté d'une fonction économique, à une fonction de cohésion et de renforcement de la **mixité sociale**, avec le souci des équilibres environnementaux que la tendance générale à l'augmentation de la mobilité pourrait compromettre, si elle était mal maîtrisée.

Au cœur des débats sur le développement de la région Ile-de-France -comme d'ailleurs dans nombre d'autres régions métropolitaines- se situent les enjeux d'une croissance continue de cette **mobilité** (+1,5 à 2% par an en moyenne), mais également de ses nouvelles pratiques autorisant des formes d'**accessibilité** élargies et diversifiées aux activités et aux événements.

C'est ainsi qu'en Ile-de-France, le constat d'une évolution déjà largement engagée vers le polycentrisme conjuguée aux préoccupations environnementales a amené les autorités publiques à rechercher les moyens de contenir le développement de la voiture individuelle et de favoriser celui des transports collectifs.

- **Le transport de personnes : un enjeu majeur du développement urbain**

- **Une approche multimodale qui s'impose**

L'exigence d'accessibilité suppose des modes de transport et des réseaux adaptés aux besoins de mobilité, à l'espace urbain et répondant efficacement aux différents types de demandes. Il a été établi que le coût collectif du transport de personnes varie selon les densités urbaines (en

habitat et en emplois). Ainsi, le mode mécanisé qui a la meilleure efficacité collective, du point de vue économique, c'est :

- dans les zones denses, le métro ;
- dans les zones de densité moyenne, le tramway et les modes de surface en site propre (bus, trolleybus) ;
- dans les zones de faible densité, l'autobus, le mini bus et les différentes formes de transport à la demande ;
- les modes ferroviaires « lourds », dont le RER, étant plus adaptés aux relations de pôle à pôle.

et cela tout en reconnaissant à la **voiture particulière**, globalement dominante, son rôle très important comme « **vecteur de la mobilité individuelle** » et son avantage dans les zones moins denses de l'agglomération ou pour certaines fonctions spécifiques comme le rabattement ou encore à certaines heures et, en tout état de cause, là où le transport public est défaillant.

On doit également rappeler l'importance des modes « non mécanisés », marche à pied et deux roues, dont la pratique se développe et qui ont fait l'objet de recommandations spécifiques (« la rue pour tous »), dans le cadre de la démarche PDU.

Ce constat, en définitive, amène à une double considération. **Si l'approche multimodale s'impose** et gagne à s'inscrire dans une politique de transport intégrée, combinant l'usage des transports collectifs et privés, la route et les infrastructures de transport public, le transport des personnes et celui des marchandises, les modes mécanisés et les « circulations douces », **le transport public**, est-il besoin de le souligner, constitue **l'un des facteurs essentiels** du développement durable pour faire face aux problèmes posés **dans les villes** par la croissance conjuguée de la démographie et de la mobilité et ses conséquences négatives en termes de congestion, de dégradation de l'environnement et d'exclusion sociale.

Or, cette fonction vitale aujourd'hui est-elle adaptée aux besoins de mobilité ? Dispose-t-elle des ressources nécessaires ? Et, en quels termes, la question de l'évolution du système actuel se trouve-t-elle posée ? Et vers quels nouveaux équilibres tendre ?

### • **La spécificité du financement du transport public de voyageurs**

Le transport public se trouve apparemment confronté à une **situation paradoxale** : son rôle vital est souligné par les responsables politiques et son développement est souhaité par une large majorité des citoyens, mais au niveau des comportements individuels, l'automobile lui est souvent préférée. Il est vrai que le transport collectif n'a pas été suffisamment développé en dehors du cœur des agglomérations et que les ressources financières dont il dispose ne lui permettent pas toujours d'offrir, en quantité comme en qualité, un service suffisant pour constituer une alternative crédible.

La question du financement du transport public doit être tout d'abord située dans un contexte plus vaste : celui de l'économie générale des transports urbains individuels et collectifs. Le poids de la **dépense de transport urbain** augmente rapidement avec la croissance des villes,

l'étalement urbain, l'allongement des déplacements et l'élévation des besoins de mobilité des individus.

En Ile-de-France, **pour les deux principaux modes utilisés**, voiture individuelle et transport public, cette dépense (*cf ci-après*), incluant l'investissement et le fonctionnement a représenté 32,6 milliards d'euros en 2000 soit 8% du produit intérieur brut régional- 80% de ce montant étant consacré aux véhicules individuels ainsi qu'au réseau routier. **Le transport public**, avec les 20% que représente sa part dans la dépense régionale, assure, quant à lui, près de 30% des déplacements.

Il ne peut, par conséquent, être considéré comme une activité peu productive inadaptée aux besoins des Franciliens et dont le coût serait excessif.

En vérité, les problèmes que pose son **financement en Ile-de-France** (comme celui des besoins routiers non satisfaits) –financement public pour une grande part- sont une conséquence d'un problème plus général : celui de **la crise des budgets publics** qui affecte aussi bien l'Etat que les Collectivités Territoriales de tous niveaux, de la région aux communes. A cette pression accrue sur les contributions de l'Etat et des collectivités territoriales, s'ajoute souvent une **limitation** par les pouvoirs publics des **hausse de tarifs**, pour des raisons sociales ou de régulation économique.

- **Le contexte institutionnel du transport public de voyageurs en évolution**

**Du point de vue des transports publics**, la situation particulière de la région Ile-de-France complexifie ce contexte financier. En effet, les lois de décentralisation des années 1982 qui ont érigé les régions au rang des Collectivités Locales, ont laissé subsister en région Ile-de-France un régime particulier qu'elle conserve encore aujourd'hui dans le code des collectivités territoriales, même si les évolutions récentes tendent à la rapprocher du **droit commun**.

Les politiques de transport ressortissent notamment des domaines qui ont été exclus des transferts de compétences. Plusieurs raisons justifient cette position de l'Etat dont les plus marquantes tiennent à l'importance des transports dans l'aménagement de la région –la région « capitale »-, le volume des déplacements, le montant des investissements. Ainsi, *la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982* ne s'est pas appliquée à la région Ile-de-France et les fonctions d'organisation et d'exécution ont relevé, jusqu'à une date récente, de l'autorité exclusive de l'Etat.

Il faudra attendre *la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de décembre 1996* (loi LEPAGE) rendant obligatoires les Plans de Déplacements Urbains pour les villes de plus de 100 000 habitants -y **compris l'Ile-de-France**- pour voir s'opérer un premier rapprochement vers le droit commun.

Plus récemment, *la loi SRU de décembre 2000* a fait évoluer l'organisation institutionnelle des transports en créant le **Syndicat des Transports d'Ile-de-France** (STIF) et en y intégrant

la **Région**, réforme que le CESR avait toujours appelée de ses vœux. La région Ile-de-France siège ainsi au Conseil d'Administration de l'autorité de tutelle et participe aux décisions stratégiques relatives au développement des réseaux, en complément de son rôle depuis longtemps reconnu de financeur des investissements.

De plus, les entreprises de transport s'engagent désormais contractuellement avec la nouvelle autorité organisatrice, le **STIF**, qui continue cependant d'être présidé avec voix prépondérante par un représentant de l'Etat, en l'occurrence le **Préfet de région**. Cette situation est d'ores et déjà considérée comme une étape transitoire dont l'évolution vers le droit commun sera naturellement assujettie à des transferts budgétaires permettant notamment à la **Région** de s'impliquer davantage dans le fonctionnement.

- **Le transport de marchandises en site propre : une priorité pour la région**

Le développement du transport des marchandises en site propre –par voie d'eau ou voie ferrée– est désormais une priorité régionale traduite, pour la première fois, par l'inscription d'une enveloppe spécifique dans le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006.

Cette orientation, fortement appuyée par le CESR <sup>3</sup>, rejoint les préconisations du PDU qui prévoit :

- le maintien des plates-formes ferroviaires, fluviales ou routières (existantes ou à rénover) dans la zone dense ;
- une meilleure utilisation de la voie d'eau et des réseaux ferrés (+3% de la part des tonnages acheminés par ces modes) pour apporter les marchandises dans le cœur de la ville afin de raccourcir le fameux « dernier kilomètre » nécessairement effectué avec un véhicule routier ;
- la création d'aires de livraison supplémentaires mieux adaptées et surtout respectées par les automobilistes ;
- la détermination de plages horaires réservées aux livraisons ;
- la création de points relais, etc....

Pour mémoire, il faut rappeler la création d'une « **Instance de Concertation pour les marchandises** », instituée dans le cadre de la mise en œuvre du PDU et regroupant les principaux acteurs concernés, instance dont le rôle est d'émettre des propositions en direction des Autorités publiques.

- **Un défi majeur pour l'avenir de l'Ile-de-France**

Il s'agit d'améliorer et de développer le transport dans toutes ses composantes - transport de marchandises et transport de personnes, individuel ou collectif- tout en lui

---

<sup>3</sup> Les rapports les plus récents sur ce sujet portent sur « Le transport des marchandises », décembre 1994, et sur «Le développement du transport combiné de marchandises en Ile-de-France », novembre 1997 et octobre 2001.

permettant d'assumer durablement les **sujétions financières** liées à cette activité, intégrant à la fois :

- l'évolution de l'environnement institutionnel ;
- la nécessité d'une approche multimodale ;
- et la conscience que cette fonction, pour importante qu'elle soit, qu'elle concerne le transport de personnes ou des marchandises ne peut se penser que dans le cadre global de l'aménagement du territoire.

L'actualisation du CPER (2000-2006) dont la réalisation accuse un retard certain, la mise en œuvre du PDU régional qui s'avère également difficile, constituent, avec la révision du SDRIF de 1994, des opportunités pour poser en des termes renouvelés la **question du financement** des transports de la région Ile-de-France.

Les réflexions qui suivent auront également leur utilité dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation.

## **Chapitre 2**

### **Le poids financier et économique du transport de la région Ile-de-France : éléments du compte transport de voyageurs en 2000**



Les données constitutives du « Compte Transport de Voyageurs » pour l'Ile-de-France sont réunies actuellement sous **l'autorité du STIF** dans le cadre d'un **groupe technique** qui associe les administrations centrales, le Comité Français des Constructeurs d'Automobiles (CCFA), l'IAURIF, la DGCL, le CERTU et les entreprises de transport de voyageurs publiques et privées (RATP – SNCF - RFF et OPTILE <sup>4</sup>).

Sont présentés ici (selon la terminologie classique des comptes de la Nation), deux des principaux éléments de ce compte :

- Le premier concerne **l'analyse des dépenses** liées au système de transport de personnes et à leur financement pour l'année 2000, ainsi que leur évolution.
- Le deuxième complète cette approche monétaire par une évaluation des **coûts externes** des différents modes. L'activité transport est en effet caractérisée par de fortes externalités qui induisent des coûts qui ne sont que partiellement compensés.

**Les activités considérées par le Compte Transport sont les suivantes :**

- les transports collectifs :
  - les services réguliers assurés par les entreprises intervenant en Ile-de-France : RATP, SNCF Ile-de-France et les entreprises privées affiliées à OPTILE ;
  - les circuits spéciaux de transport (personnel d'entreprises, dessertes occasionnelles et scolaires) ;
  - les taxis.
- **les transports individuels** : les transports pour compte propre des ménages, des entreprises et des administrations (voitures particulières, deux roues motorisés).
- les activités associées :
  - la voirie affectée aux transports de personnes et les parcs de liaison ;
  - la police de la circulation.

En revanche, ce Compte n'aborde pas les dépenses liées au transport de marchandises.

**Le secteur de financement est constitué des entités institutionnelles** (Etat, région, Collectivités locales et STIF), **des ménages et des entreprises** dont les contributions concourent au fonctionnement et au développement du système de transport.

---

<sup>4</sup> OPTILE résulte de la fusion, en octobre 2000, des associations professionnelles APTR et ADATRIF et regroupe aujourd'hui une centaine d'entreprises privées de transport de voyageurs en Ile-de-France.

## 1 Les principaux flux financiers en jeu pour le transport des voyageurs

### • Les éléments constitutifs de la dépense

- Une activité croissante dont la dépense augmente plus vite que l'inflation

Avec **34,4 milliards d'euros** en 2000, le poids économique de l'activité transport de voyageurs en Ile-de-France est important puisqu'il représente 8,7% du PIB régional (395 000 M€) et 2,4% du PIB national (1 405 000 M€). A titre indicatif, au plan national, la dépense consacrée au transport de voyageurs en 1998<sup>5</sup> a été de 161000 M€, soit 12% du PIB national, ce pourcentage plus élevé que la part régionale tient au fait que le PIB francilien représente à lui seul, plus de 28% du PIB national.

Le montant de la dépense régionale pour le transport de personnes (investissement et fonctionnement) est **en hausse de 4 %** par rapport à 1999, soit 2,4 points de plus que l'inflation.<sup>6</sup>

A l'origine de cette progression, on trouve principalement la **voiture particulière** dont la dépense à elle seule a augmenté de 4,8%, les autres postes étant relativement stables et leur part dans la dépense globale n'accusant que des variations marginales.

#### Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement 1991-2000

En M€ constants 2000	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fonctionnement	19220	19370	19630	19930	20200	20540	20470	20480	21130	22260
Investissement	11500	12030	11330	11780	11660	11060	9450	10030	11850	12140
<b>Total</b>	<b>30720</b>	<b>31400</b>	<b>30960</b>	<b>31710</b>	<b>31860</b>	<b>31600</b>	<b>29920</b>	<b>30510</b>	<b>32980</b>	<b>34400</b>

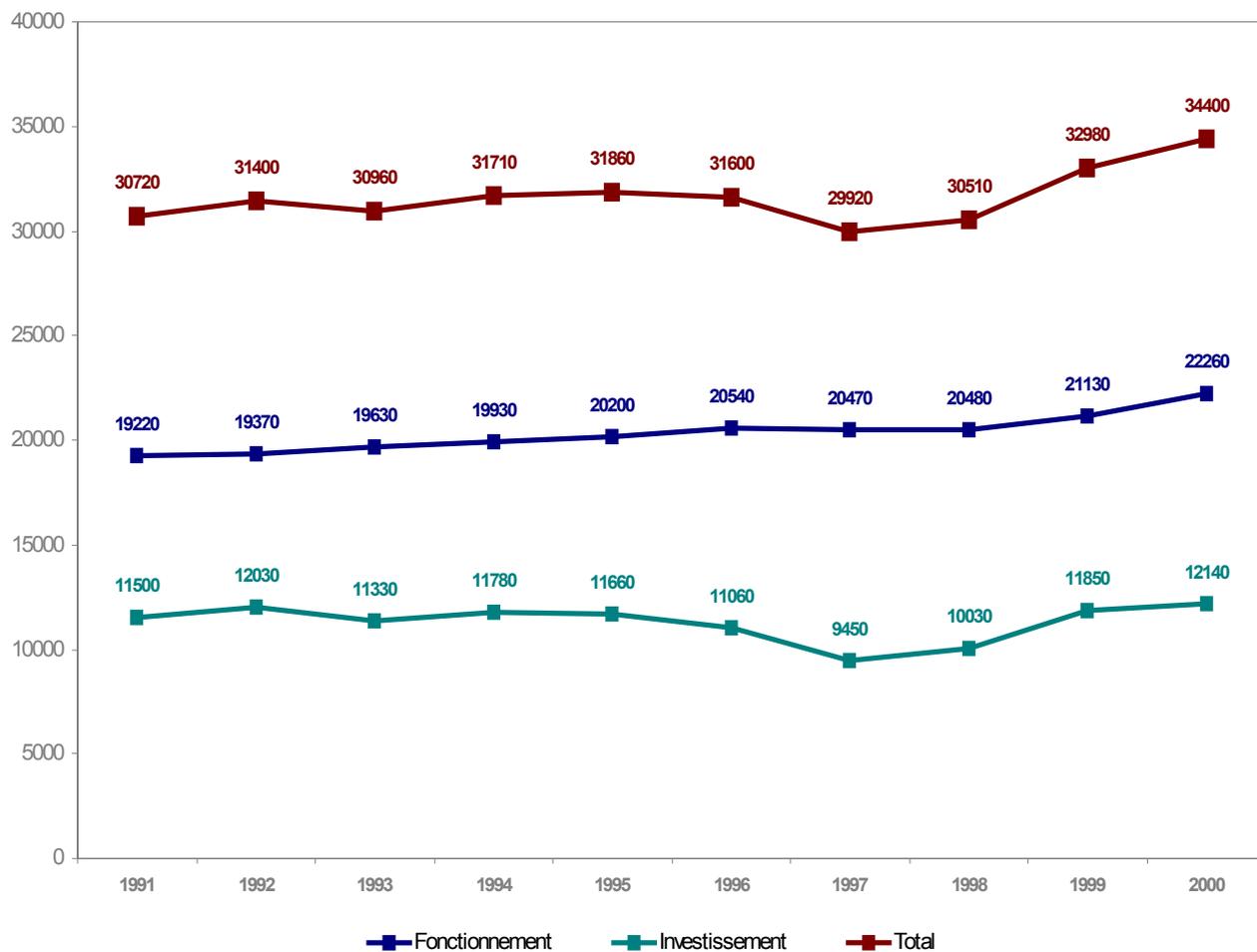
Source STIF

Bien que non linéaire, en raison des fluctuations des investissements, l'augmentation, depuis 1991, de la dépense totale consacrée au transport de personnes, a été en moyenne annuelle de 1,2% en euros constants. On observera cependant la croissance importante, des dépenses, principalement de fonctionnement, enregistrée pour les années 1999 et 2000 qui s'explique par l'offre de services en transport public significativement plus importante et par des charges salariales et sociales des entreprises de transport en augmentation.

#### Evolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement (en M€)

<sup>5</sup> Source : *Compte national transport de voyageurs, 1998*

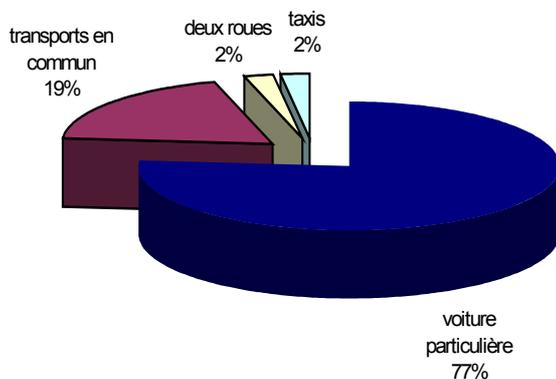
<sup>6</sup> + 1,6% des prix à la consommation (source INSEE PREMIERE N° 763, mars 2000)



Source STIF

- **Une dépense inégalement répartie entre modes individuels et modes collectifs et entre dépenses privées et dépenses publiques**

**Les deux principaux modes (VP et TC) mobilisent 32640 M€ de la dépense totale (95%).** La répartition est la suivante (y compris la part des dépenses de voirie et de police de la circulation affectée aux différents modes )



➤ **voitures particulières : 26030 M€**

pour 69 milliards de voyageurs x kilomètres :

- 93% de dépenses privées
- 7% de dépenses publiques

➤ **transports collectifs : 6610 M€**

pour plus de 23 milliards de voyageurs x kilomètres :

- 35% de dépenses privées
- 57% de dépenses publiques (dont 31,6% sur le produit du versement transport) ;
- 8% de dépenses des entreprises de transports collectifs.

**Le complément de 1760 M€ se ventile entre :**

➤ **les deux roues, pour 810 M€**

➤ **les taxis, pour 950 M€**

Source STIF

- **Des dépenses de fonctionnement qui représentent globalement près du double des dépenses d'investissement**

**Les dépenses de fonctionnement** représentent 65% de la dépense totale (**22 260 M€ dont 5370 M€ pour le fonctionnement des transports collectifs**). Entre 1999 et 2000, elles ont progressé de 4,6%, augmentation qui concerne davantage les voitures particulières (+ 5,9%) du fait de l'accroissement du parc, que les transports collectifs (+3%) pour lesquels cependant, la reprise du trafic, qui se poursuit aujourd'hui, a nécessité une offre supplémentaire.

**Les dépenses d'investissement**, quant à elles, (**12 140 M€, soit 35% du total de la dépense**) ont crû moins vite (+ 2,4%) par le double effet antagoniste:

- des investissements en transports collectifs qui continuent de décroître (- 4%) ;
- du volume des achats de voitures particulières qui se maintient à un niveau élevé (+3,3%),

## Répartition des charges de fonctionnement et d'investissement par activité Année 2000

En M€ constants 2000	Fonctionnement		Investissement		Variation 2000 / 1999	
		%		%	Fonct.	Invest.
Voitures particulières (VP)	14350	64%	9820	81%	5,9%	3,3%
Transports en commun (TC)	5500	25%	1140	9%	3%	- 4%
Taxis	750	3%	90	1%	- 0,4%	1,4%
Deux roues	450	2%	320	3%	6,2%	- 3,6%
Voirie + police de circulation	1220	5%	770	6%	0,4%	4,9%
<b>Total</b>	<b>22260</b>	<b>100%</b>	<b>12140</b>	<b>100%</b>	<b>4,7%</b>	<b>2,4%</b>
<b>% total Fonct. + Invest.</b>	<b>65%</b>		<b>35%</b>			

Source STIF

On observera que le transport en commun se caractérise par un rapport de 1 à 5 entre dépenses de fonctionnement et d'investissement, de très loin le plus élevé comparé aux autres activités.

- **Des sources de financement en majorité « privées »**

### Les différentes sources de financement du transport en 2000

En M€	Ménages	Employeurs	Entrepr. Transport	Etat	Région	Autres collect publiques	Total
TC	1780	2600	550	930	130	540	6530
Taxis	220	520	90				830
VP	19 295	4995					24290
2 roues	770						770
Voirie+ parc = Police de circulation				435	140	1405	1980
<b>Total</b>	<b>22065</b>	<b>8115</b>	<b>640</b>	<b>1365</b>	<b>270</b>	<b>1945</b>	<b>34 400</b>

Source STIF

- **Les ménages**

Ils supportent 64% de la dépense totale (**22 000 M€**) et consacrent 87,3% de leur contribution à l'automobile (19 300 M€). Les ménages usagers des TC ont à leur charge les billets et tout ou partie des abonnements de carte orange, la part qui revient aux voyageurs dans les dépenses de transport scolaire, ainsi que 30% des dépenses imputées aux taxis. La dépense des ménages usagers des VP et des deux roues recouvre en outre les acquisitions et les charges de possession et d'usage de leurs véhicules (dont le coût en général est d'ailleurs largement sous-estimé par leurs utilisateurs).

- **Les employeurs (dont les entreprises de transport )**

Leur dépense représente 25,5% de la dépense totale (soit **8750 M€**). Ils ont à leur charge, pour les TC, le versement transport<sup>7</sup>, le remboursement de 50% du prix des abonnements (carte orange) de leurs employés, et d'autres contributions comme le coût des circuits spéciaux de ramassage de personnel ainsi que les 70% restant des dépenses relatives au taxi. Pour la VP, ils n'ont à leur charge que les dépenses d'investissement et de fonctionnement des voitures à leur disposition (en propriété ou en location).

**Le versement transport – Evolution des taux du prélèvement appliqué aux entreprises selon les départements**

	Paris Hauts de Seine	Seine Saint-Denis Val de Marne	Seine et Marne Val d'Oise Yvelines Essonne
1971	1,70 %	1,70%	0%
Juillet 1975	1,9 % (2)	1,9% (2)	0% (1,5)
1978	2% (2)	2% (2)	1,2% (1,5)
Janvier 1989	2,2% (2,2)	1,8 % (1,8)	1,2% (1,5)
Septembre 1991	2,4% (2,4)	1,8% (1,8)	1,2% (1,5)
Janvier 1993	2,2% (2,2)	1,4% (1,6)	0,8% (1,3)
Février 1997	2,5% (2,5)	1,6% (1,6)	1% <sup>8</sup> (1,3)

Les taux plafonds sont entre parenthèses

Source STIF

Nota : En **janvier 1991**, le versement transport, initialement limité aux villes de la zone dite du Syndicat des Transports Parisiens, a été étendu à toutes les villes de la région Ile-de-France.

En **janvier 1993**, le versement transport a été déplafonné et son assiette calculée sur la totalité de la masse salariale des entreprises assujetties.

- **Les entreprises de transport**

Elles participent, pour leur part, au financement des transports pour un montant de **640 M€** au moyen de leurs recettes hors trafic (publicité, produits commerciaux, produits de cessions...) et en ayant recours à l'emprunt pour financer une partie de leurs investissements .

- **Les ASSEDIC de l'Ile-de-France**

Elles ont participé entre 1998 et 2000 au financement des transports de personnes privées d'emploi au travers du chèque mobilité, financement qui, en 2000, s'est élevé à **0,47 M€** . Ce système a été abandonné en 2001.

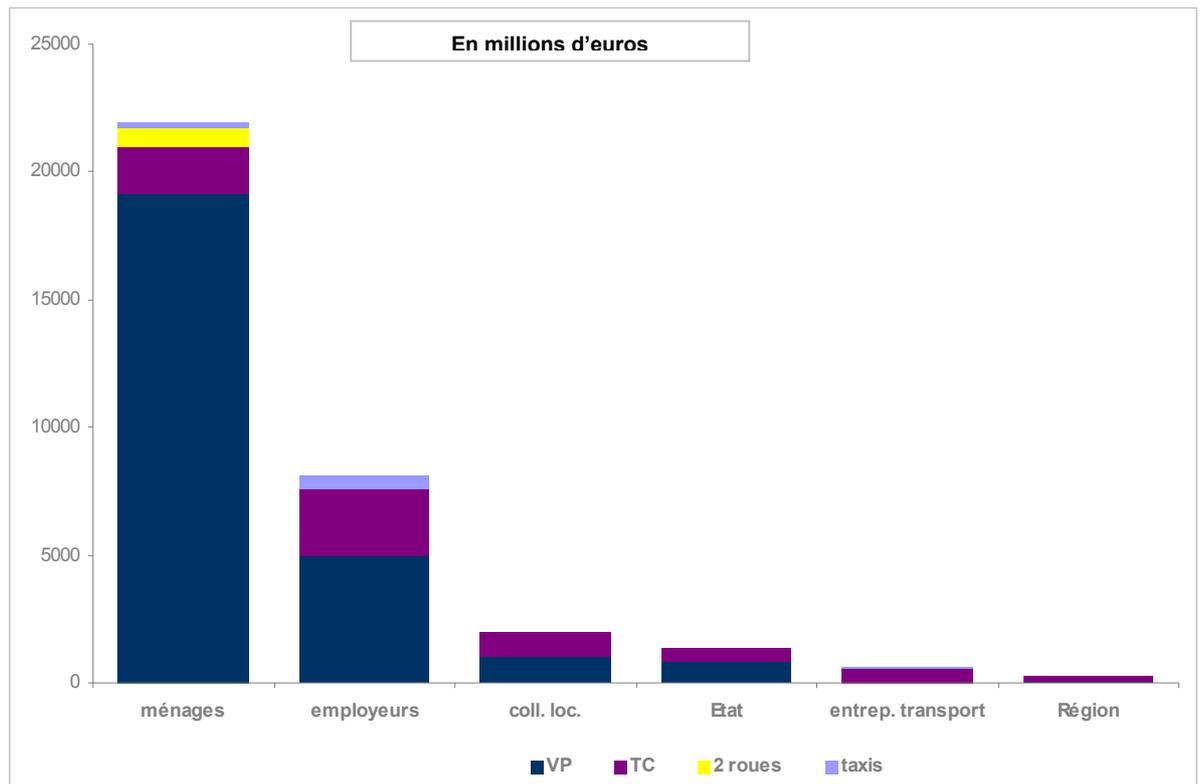
<sup>7</sup> Contribution instituée par la loi du 12 juillet 1971. Ne concerne que les entreprises de plus de 9 salariés.

<sup>8</sup> En 2003, la loi de finances a prévu de passer ce taux au taux plafond de 1,3%.

- **L'Etat et les collectivités publiques**

Ils contribuent, quant à eux, à hauteur de 10,5% à la dépense totale (soit **3600 M€**) dont près de la moitié est consacrée aux transports collectifs. Sur le total de cette dépense, les parts les plus importantes sont celles **des collectivités locales et de l'Etat**.

### Répartition entre les financeurs de la dépense globale par activité



Source STIF

- **Plus de 89% du financement assuré par les ménages et les employeurs**
- **Une dépense des ménages dix fois plus élevée pour la voiture particulière que pour le transport collectif**

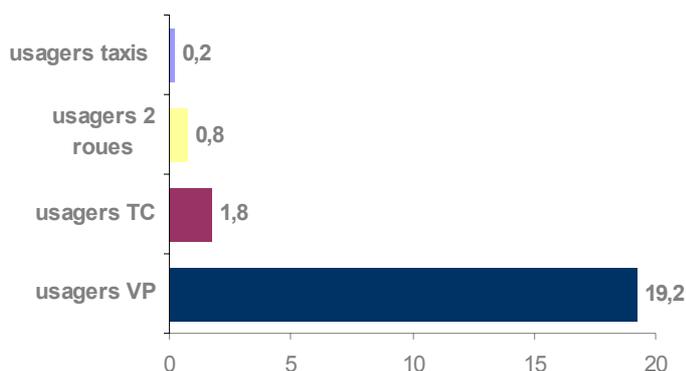
La dépense des ménages pour le transport, après avoir stagné en 1997 et 1998, a augmenté fortement en 1999 et s'est accrue de +4,1% entre 1999 et 2000 (dont +3,1% pour le transport collectif<sup>9</sup>), pour atteindre, en 2000, **22 000 M€**.

Sur la base des 4 538 000 ménages recensés en Ile-de-France, on enregistre une **dépense moyenne mensuelle par ménage de 403 €** qui se décompose ainsi :

	En €	En %
voiture particulière	352,0	87,3
transport collectif	32,6	8,1
deux roues	14,2	3,6
taxi	4,2	1

Faute de disposer d'une enquête approfondie, il n'est pas possible de distinguer ce qui relève de motifs professionnels, des déplacements pour les loisirs.

**Dépense des ménages en milliards d'euros**  
**Année 2000**



Déjà plus de dix fois supérieure à celle consacrée au transport collectif, la part prépondérante que représente la dépense des ménages pour la voiture particulière, continue d'augmenter régulièrement depuis 1998 (entre 0,5 et 1 point par an)

Source STIF

<sup>9</sup> par l'effet conjugué de la plus grande fréquentation et de la hausse des tarifs

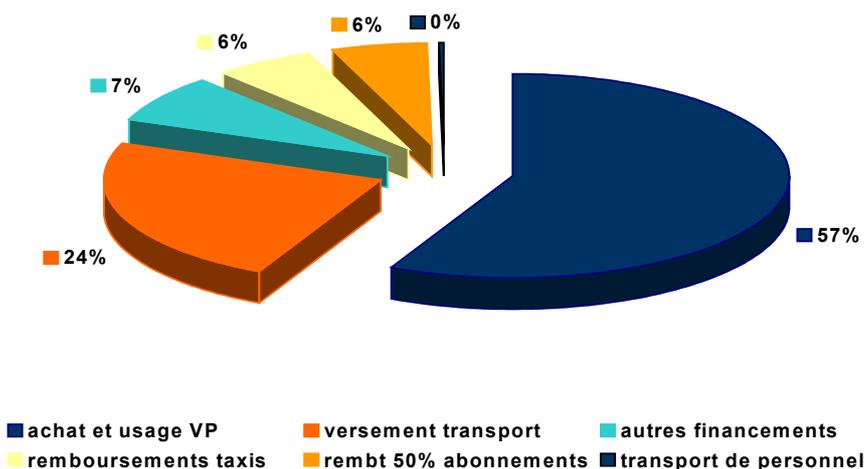
- **Les employeurs assurent aujourd'hui plus du quart du financement**

Les employeurs (dont les entreprises de transport) sont le deuxième contributeur « privé » au financement du transport avec une dépense, en 2000, qui a représenté **8700 M€**, soit 25,4% de la dépense totale. Cette contribution s'est régulièrement accrue de 1,8% en moyenne sur les vingt dernières années. Pour plus de 30% elle concerne directement le transport collectif.

<b>Répartition de la contribution des employeurs (hors entreprises de transport)</b>		
	<b>En M€</b>	<b>En%</b>
versement transport <sup>10</sup>	<b>2070</b>	<b>25,5%</b>
remboursement 50% des abonnements TC (montant estimé)	<b>490</b>	<b>6%</b>
<i>sous-total 2560 (31,6%)</i>		
<b>pour le transport collectif versé soit aux opérateurs de transport par l'intermédiaire du STIF, soit directement aux salariés sous forme de remboursement de 50% du montant de la carte orange.</b>		
organisation de transport de personnel	<b>20</b>	<b>0,2%</b>
remboursement de dépenses pour l'usage de taxis	<b>520</b>	<b>6,4%</b>
participation des entreprises de transport collectif par leurs produits commerciaux, produits de cessions et emprunts	<b>640</b>	<b>7,9%</b>
<i>sous-total 3740 (46,2%)</i>		
<b>de dépenses de fonctionnement pour le transport public ou « assimilé »</b>		
les dépenses des entreprises pour l'acquisition et le fonctionnement des véhicules particuliers et commerciaux	<b>4360</b>	<b>54%</b>
<b>Total</b>	<b>8100</b>	<b>100%</b>

Source STIF

### Répartition du financement provenant des employeurs - Année 2000

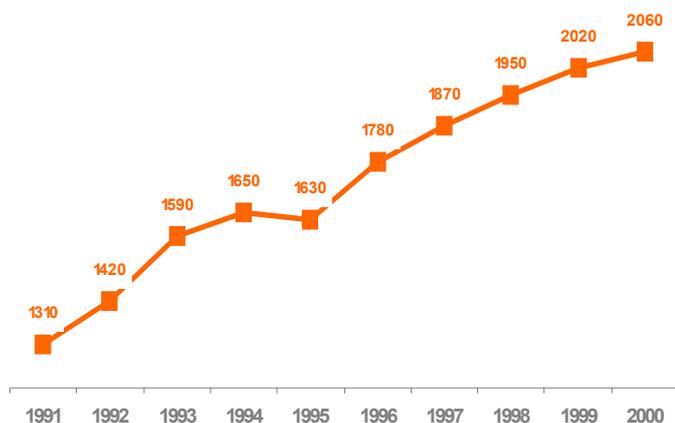


Source STIF

<sup>10</sup> Déduction faite du remboursement des entreprises qui assurent le transport ou le logement de leurs employés ou qui sont en "ville nouvelle".

## Evolution du versement transport

En M€



En 2000, le produit net du Versement Transport s'élève à **2060 M€** (+ 4,5% par rapport à 1999).

Plusieurs phénomènes expliquent la hausse globale du Versement Transport depuis 1991 :

- en 1993, les salaires sur lesquels le VT est perçu sont déplafonnés,
- les taux de prélèvement sont modifiés en 1991, 1993, 1996,
- la masse salariale sur laquelle est assise le VT ne cesse de progresser en Ile-de-France profitant d'une conjoncture favorable.

Source STIF

### • Un financement des collectivités publiques en baisse constante depuis 1995

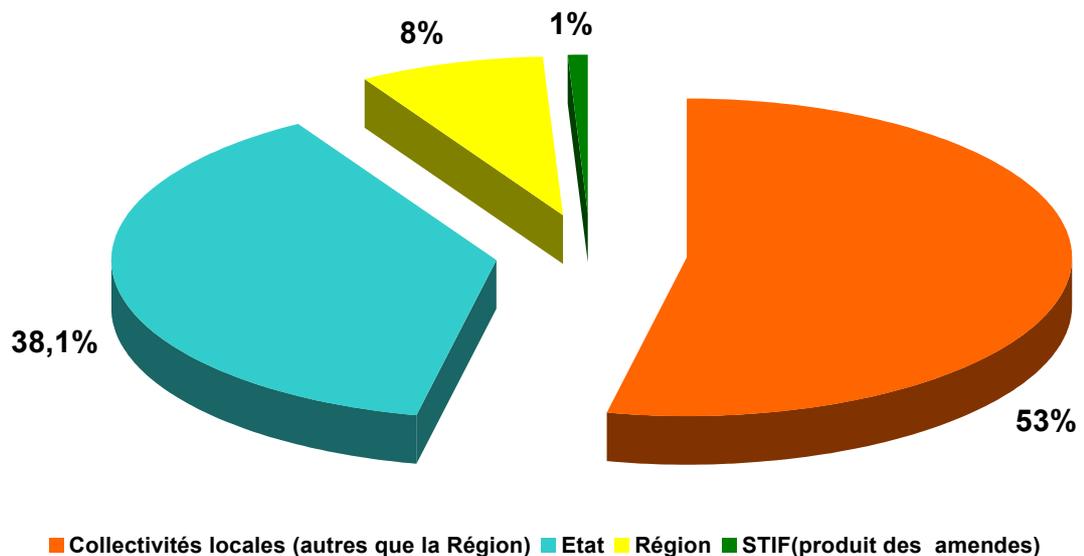
La dépense financée par les collectivités publiques – l'Etat, la Région, le STIF, et les autres collectivités locales (départements et communes)- s'est élevée à **3600 M€** en 2000 (soit 10,5% de la dépense totale), en baisse de 1,10% par rapport à l'année précédente. Amorcée en 1995, cette baisse des contributions publiques s'est poursuivie au rythme moyen de 3,5% par an, en **valeur absolue**.

En M€	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Dépense totale</b>	<b>31860</b>	<b>31600</b>	<b>29920</b>	<b>30510</b>	<b>32980</b>	<b>34400</b>
<b>Contribution publique</b>	<b>4240</b>	<b>4000</b>	<b>3890</b>	<b>3710</b>	<b>3630</b>	<b>3590</b>
soit	<b>13,31%</b>	<b>12,66%</b>	<b>13%</b>	<b>12,16%</b>	<b>11,01%</b>	<b>10,44%</b>

Source STIF

Dans le même temps, la diminution de **sa part relative** dans la dépense globale s'établit à 4,25% en moyenne annuelle.

### Répartition du financement provenant des collectivités publiques en 2000



Source STIF

Ce sont donc les collectivités qui assument la plus grande part de la contribution publique, principalement en direction de la voirie pour les départements et les communes et des grandes infrastructures pour la région. La participation de l'Etat (1370 M€) couvre principalement les dépenses de fonctionnement des transports collectifs (66%).

- **Des contributions publiques pour le transport collectif en diminution**

Amorcée en 1995, la baisse des contributions publiques pour le transport collectif s'est poursuivie au rythme moyen de 1,25 % par an.

**La contribution de l'Etat** qui concerne les sommes attribuées aux entreprises de transport au titre des compensations tarifaires (tarifs « sociaux »), des subventions d'équilibre (part de l'indemnité compensatrice) et d'investissement, ainsi qu'une participation au financement du transport scolaire, n'a cessé de baisser depuis 1994, au rythme annuel de 6,5%.

**Celle de la Région**, qui ne couvrait jusqu'en 2001 que les dépenses d'investissement, est également en baisse sensible du fait principalement de l'achèvement des grands projets EOLE et METEOR, alors que, conjoncturellement, les nouveaux et importants projets du contrat de Plan 2000-2006 ne sont pas encore aujourd'hui à un stade d'avancement correspondant à un « financement de croisière ». Cela étant, l'implication de la Région dans les dépenses de transport collectif est différente, depuis fin 2000, du fait de son entrée au Conseil d'Administration du STIF.

Enfin, la dépense des **départements et des communes** en faveur des transports collectifs est restée pratiquement stable, alors que leur part dans le total des financements publics est en constante augmentation depuis 1994, passant de 47,75% à 53,32%.

Par ailleurs, de 1998 à 2000, les collectivités locales ont financé les déplacements des personnes privées d'emploi au travers du « chèque mobilité » (1,75 M€ en 2000). Elles ont également participé au financement de la **carte Imagin'R**.

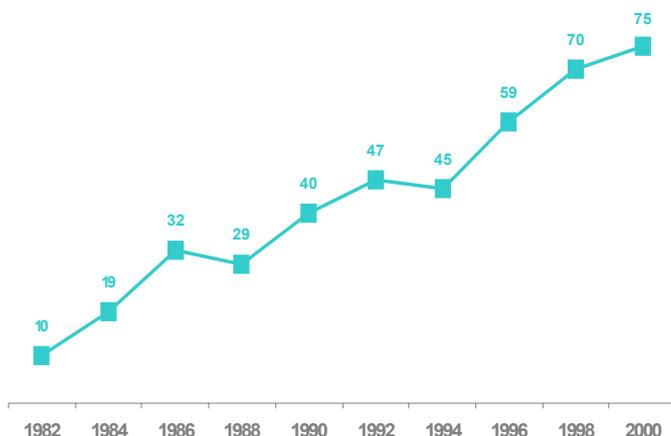
- **Le produit des amendes : une ressource modeste mais potentiellement intéressante.**

La majeure partie des contributions publiques en direction des entreprises de transport collectif (RATP-SNCF Ile-de-France) transite maintenant par le STIF qui collecte :

- le produit du versement transport ;
- les contributions publiques au **fonctionnement** en provenance de l'Etat et des collectivités locales ;
- **le produit des amendes** de circulation (50% des montants perçus).

### Evolution du produit des amendes

En M€



Cette source de financement, dont le montant est en augmentation constante (il a été multiplié par 7 en euros constants, entre 1992 et 2000), serait susceptible d'accroître significativement son apport financier dans l'hypothèse tout à fait envisageable d'une augmentation substantielle du coût des amendes – notamment celles liées au stationnement dans les arrondissements centraux – assortie d'une amélioration dans leur collecte dont le rendement semble aujourd'hui notoirement insuffisant.

Source STIF

Sur les **75 M€** que le STIF a perçu en 2000 au titre du produit des amendes, 32 M€ ont été utilisés pour financer des opérations d'investissement destinées à **l'intégration des modes** (gares routières, parcs relais, aménagement d'accès, information voyageurs...), **la sécurité** (suppression des passages à niveaux, vidéosurveillance) et, de manière générale, à des opérations de **qualité de service**, notamment l'amélioration des accès aux personnes à mobilité réduite (PMR).

### **3. Les coûts externes**

Le transport engendre des effets externes importants qui représentent pour la collectivité, soit des avantages (accessibilité, valorisation du patrimoine...), soit des effets négatifs (bruit, pollution, congestion...). Ces effets, contrairement aux biens marchands, sont **sans contrepartie monétaire** puisqu'ils ne font l'objet d'aucune « transaction sur un marché ».

Ils représentent néanmoins **un coût économique et social** important et leurs éléments constitutifs peuvent être « monétarisés » conformément aux dernières préconisations du groupe du Commissariat au Plan, présidé par M. BOITEUX.<sup>11</sup>

#### **• Principes d'évaluation**

L'évaluation des coûts externes est réalisée selon principalement deux méthodes :

- **le coût d'évitement** : il s'agit d'estimer un coût économique pour la collectivité en considérant que l'évitement des nuisances nécessite des dépenses d'investissement qui, du fait qu'elles ne sont pas effectuées dans le secteur productif, génèrent une dévalorisation du capital public (méthode retenue pour la monétarisation du coût du bruit).
- **le coût des dommages** : il s'agit d'évaluer le coût des impacts sur la société des dommages provoqués par les nuisances. Cette méthode est retenue pour l'évaluation monétaire des accidents et de la congestion.
- enfin, des méthodes spécifiques d'évaluation ont été retenues pour la pollution et l'effet de serre.

Ainsi, sur la base des éléments pris en compte que sont :

- le bruit,
- la pollution,
- l'effet de serre,
- la congestion,
- les accidents.

---

<sup>11</sup> M. BOITEUX, « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », Commissariat général au Plan, Novembre 2000

La valorisation monétaire en 2000 des coûts externes que génère l'activité transport de voyageurs <sup>12</sup> se situe pour l'Ile-de-France à **6200 M€**, ce qui représente 18% de la dépense totale et l'équivalent de **1,6% du PIB régional**. L'évaluation relative à chacun des effets externes pris en compte fait l'objet de l'annexe 2.

- **En synthèse, on constate que la voiture particulière génère 6 fois plus d'externalités négatives que le transport collectif, au voyageur x km**

Pour l'ensemble de la région Ile-de-France, la récapitulation des coûts externes en 2000, détaillés dans l'annexe 1, imputables au transport de personnes s'établit de la manière suivante, selon les modes :

Montant 2000 en M€			accidents	pollution	bruit	congestion	effet de serre	Total
Coût imputable aux modes individuels			2289	1294	1140	539	311	5573
Coût imputable au transport collectif			114	47	53		8	222
-----								
p.m. autres coûts (piétons, vélos)			483					483
<b>Total</b>			<b>2886</b>	<b>1341</b>	<b>1193</b>	<b>539</b>	<b>319</b>	<b>6278</b>

Source STIF

Ce qui, pour chacun, représente :

- **89%** pour les **modes individuels** (voiture particulière et deux roues motorisées),
- 3,5% pour le transport collectif,
- **7%** pour les **autres modes** (vélos, piétons..)

Ainsi, pour **100 voyageurs x km**, le coût externe s'élève pour la voiture particulière à **6,15 €** en moyenne contre **0,99 €** pour le transport en commun, soit une externalité négative **six fois moins élevée**, à « rendement » équivalent en terme de déplacement.

<sup>12</sup> Les coûts externes relatifs aux transports de marchandises n'entrent pas dans cette évaluation.

## **Chapitre 3**

# **Le système actuel de financement des transports de la région Ile-de-France : acteurs, financeurs et montants en jeu**

## 2 Les acteurs du transport en Ile-de-France

- **Le transport collectif**

- **Un réseau de transport en commun parmi les plus développés au monde**

Le réseau de transport public de personnes en Ile-de-France est **multimodal**. Il comporte :

- **le réseau métro** classique qui dessert la partie centrale de l'agglomération (211 km de lignes) ;
- **un réseau de chemin de fer** dont certaines lignes -le réseau **RER**- traversent la ville-centre de part en part et la relie aux villes nouvelles, (1366 km de lignes au total) ;
- deux lignes de **tramway** implantées dans la banlieue dense (20 km de lignes) ;
- des lignes **d'autobus** et **d'autocars** desservant toute la région (1200 lignes au total).

- **Deux opérateurs publics : la RATP et la SNCF et des entreprises privées regroupées dans OPTILE**

Le **STIF**, en tant qu'autorité organisatrice des transports de voyageurs en Ile-de-France coordonne l'activité des opérateurs publics (**RATP-SNCF**) ou privés (regroupés au sein d'**OPTILE**). Cette activité s'établit de la manière suivante pour l'année 2001 :

	Voyageurs (en millions)	Voyageurs X kilomètres <sup>13</sup>	Voitures-kilomètres (en millions) <sup>14</sup>
<b>RATP</b>	2618	12894	450
<b>SNCF Ile-de-France</b>	545	9640	340
<b>OPTILE</b>	230	1450	140
<b>Total</b>	<b>3393</b>	<b>23 984</b>	<b>930</b>

Source STIF

La **RATP** est une entreprise nationale à vocation essentiellement régionale dont le statut est celui d'**un établissement public à caractère industriel et commercial** de l'Etat (EPIC) chargé de **concevoir, réaliser, exploiter et entretenir** les lignes de transport de voyageurs ainsi que les installations dont l'exploitation lui est confiée.

<sup>13</sup> Produit du nombre de voyageurs par les parcours unitaires qu'ils effectuent

<sup>14</sup> Produit du nombre de voitures par la distance que celles-ci parcourent sur le réseau

**La SNCF** est une entreprise nationale, placée sous la tutelle de l'Etat qui opère sur toute la France mais comprend une **Direction des services régionaux de voyageurs pour l'Ile-de-France**, créée en 1989. C'est également un EPIC qui a fait l'objet d'une réforme en février 1997 avec la création d'une structure spécifique, **le Réseau Ferré de France : RFF**. Il s'agit là aussi d'un EPIC, propriétaire des infrastructures et dont la mission est **l'entretien et le développement des réseaux ferroviaires** régionaux et nationaux.

La maîtrise d'ouvrage incombe désormais à RFF, mais ce dernier confie à la SNCF la maîtrise d'œuvre pour l'entretien et la gestion du réseau et dans le cadre d'une convention de gestion. RFF délègue aussi à la SNCF la réalisation des opérations d'investissement. La SNCF, en tant que transporteur, verse à RFF le montant des péages pour l'utilisation des infrastructures.

**OPTILE** est une association professionnelle -résultant de la fusion en octobre 2000 de l'APTR et de l'ADATRIF- qui regroupe près d'une centaine d'entreprises de transporteurs privés exploitant environ un millier de lignes d'autocars et d'autobus<sup>15</sup> desservant essentiellement la grande couronne de l'Ile-de-France.

Les entreprises adhérentes sont :

- soit affiliées à **des grands groupes** :
  - 25 centres sont exploités par le groupe CONNEX (ex CGEA) et 4 centres par SUD-CARS ;
  - 11 centres dépendent de KEOLIS (VIA GTI- CARIANE – SNCF) ;
  - 13 centres font partie du groupe TRANSDEV (filiale de la CDC) ;
- soit **indépendantes** : 33 centres sont des PME.

A cela s'ajoutent 8 centres ou réseaux spécifiques comme ADP, AIR France ou exploitant des lignes à vocation touristique : CARS ROUGES – OPENTOUR – ANDRE GAUBERT ...

Les lignes exploitées par ces différentes entreprises sont organisées sous la forme de réseaux de type urbain en zone agglomérée ou interurbain dans les zones plus rurales. La fonction de rabattement sur les axes ferrés (SNCF et RATP) est une caractéristique première de ces réseaux.

L'année 2000 a été marquée par la mise en œuvre de la **contractualisation** entre le **STIF** et les entreprises de transport public **RATP** et **SNCF Ile-de-France** (*cf ci-après*), les transporteurs privés exploitant leurs lignes dans le cadre de conventions financières précisant les compensations tarifaires conclues avec le STIF et assez souvent dans le cadre de conventions d'exploitation avec certaines collectivités locales.

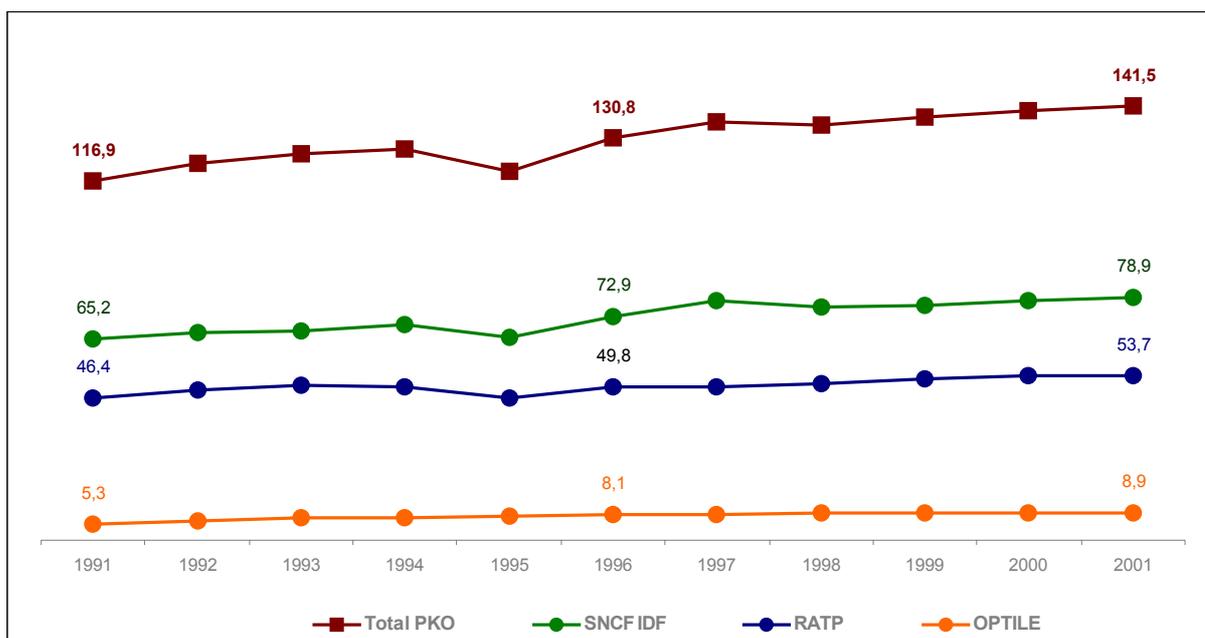
---

<sup>15</sup> Les **autobus** sont utilisés en principe pour les dessertes des secteurs urbanisés et on peut y admettre des voyageurs debout. Les **autocars** sont, eux, affectés à des dessertes inter-urbaines, sur de plus longues distances, situation qui impose en particulier de transporter les voyageurs assis.

- **Une offre de transport public qui croît moins vite que le trafic**

En 2001, le nombre de places x kilomètres offertes (PKO)<sup>16</sup> s'est élevé à 141,5 milliards, l'offre sur l'ensemble des réseaux de transports collectifs ayant progressé de 8,2% depuis 1996, année qui marque la reprise du trafic.

**Evolution de l'offre de transport public en Ile-de-France depuis 1991  
(milliards de PKO)**



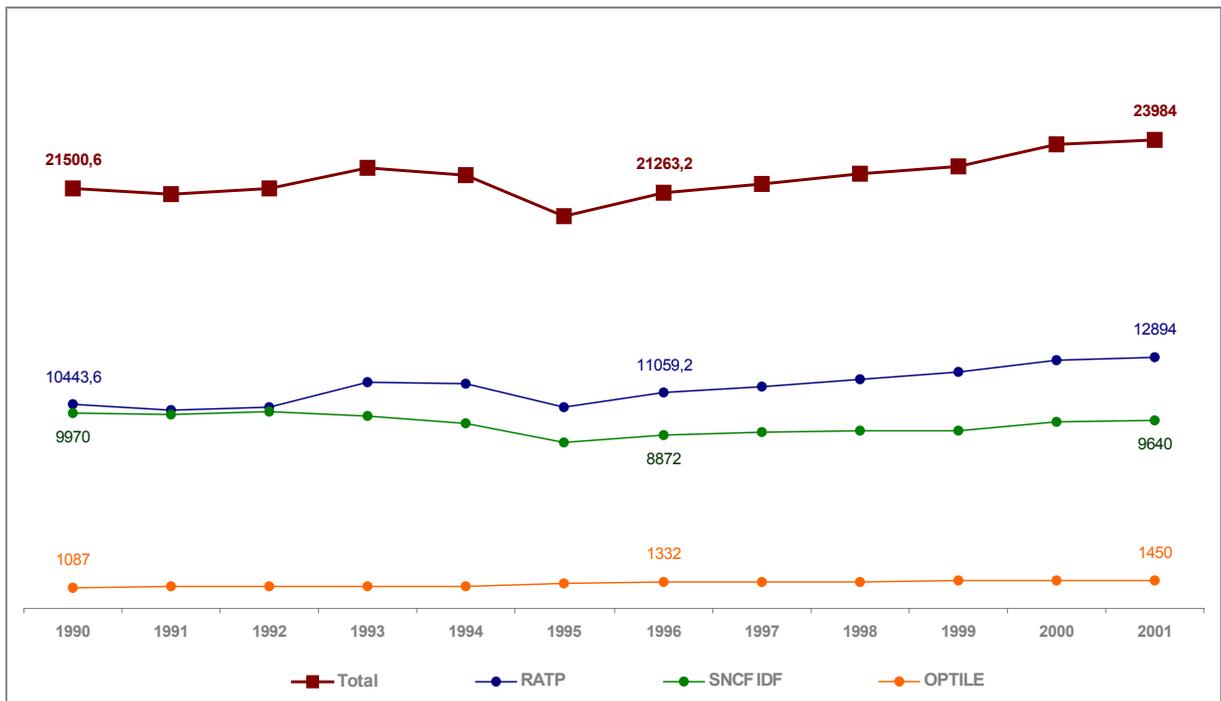
Source STIF

Nota : les données d'OPTILE sur les trois dernières années résultent d'une estimation.

Le **trafic** total enregistré sur les réseaux de la SNCF Ile-de-France, de la RATP, d'OPTILE (services réguliers et services spéciaux), s'établit à près de 24 milliards de voyageurs x km (VK). Après la forte chute de 1995 liée aux attentats et au mouvement social de la fin de l'année, le trafic progresse régulièrement depuis 1996 et dépasse aujourd'hui le niveau atteint en 1993. Sur les dernières années (1996-2000), le trafic total a cru de près de 13% (2,6% par an), croissance supérieure à celle de l'offre (+1,6% par an).

**Evolution du trafic du transport public en Ile-de-France depuis 1990  
(millions de voyageurs x kilomètres)**

<sup>16</sup> Cet indicateur, couramment utilisé dans les transports de voyageurs, exprime le produit des places offertes dans chaque véhicule par la distance parcourue. Ces places correspondent, soit à des voyageurs assis, soit à des voyageurs debout. Pour ces derniers, la norme retenue depuis 1990 est de 4 voyageurs au mètre carré.



Source STIF

- **Les modes individuels**

- **Une progression constante du parc de véhicules et du trafic automobile**

**Le parc automobile** (voitures particulières et véhicules utilitaires) de l'Ile-de-France représente **18,5% du parc français** (27 millions de véhicules). Il est passé de 4381000 unités en 1991 à 4974000 en 2000, soit une augmentation de 13,5%.

Après l'impact des primes au rebut de 1994 à 1996, les immatriculations de véhicules neufs avaient baissé en 1997. Depuis 1998, une reprise s'est amorcée, avec un accroissement du parc en Ile-de-France de 2% en 1999 et de 4% en 2000 (contre 3% au niveau national).

En parallèle, on constate une **progression du trafic automobile**. En 2000, il a atteint 52 421 millions de véhicules x kilomètres, en augmentation par rapport à 1999 de 1,4%. Depuis 1991, les kilomètres annuels parcourus par les voitures particulières et les taxis ont progressé de 13%, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,3%.

- **Les deux roues motorisées**

Avec une part du marché des déplacements mécanisés relativement stable (moins de 4%), les deux roues motorisées représentent aujourd'hui un parc de l'ordre de 6 à 700000 véhicules. Au cours des vingt dernières années, ce parc a enregistré une **baisse de 45%**, marquée par une diminution importante des cyclomoteurs (véhicules de moins de 50 centimètres cubes non soumis à immatriculation).

En regard de cette diminution, il semble, depuis la fin de la décennie quatre-vingt dix, que cette tendance s'inverse et qu'on assiste à une augmentation sensible de ce parc de véhicules,

en moyennes et grosses cylindrées, tendance que devrait confirmer la nouvelle « Enquête Générale Transport » (EGT 2002).

Bien qu'utilisant la voirie publique, les dépenses relatives à ce mode de transport, en investissement comme en fonctionnement, sont considérées **entièrement à la charge des ménages**.

- **Le vélo**

La croissance de l'utilisation de ce mode observée entre 1991 et 1997 (+40%) contraste avec celle des deux roues motorisées.

Le vélo dispose d'un **fort potentiel** (2 690 000 vélos vendus en France en 2000) et son utilisation à Paris et en Ile-de-France pour des motifs autres que les loisirs se développe et représente une part du marché des déplacements (moins de 1%), certes modeste, mais en augmentation.

La situation observée dans d'autres villes, aussi bien en France, Strasbourg, qu'à l'étranger, Copenhague ou Fribourg, montre la marge de progression possible (parts de marché allant de 10 à 33% pour Copenhague. *Source Club des Villes Cyclables*).

Bien que le PDU régional préconise la mise en place d'un réseau principal pour les vélos, sa pratique en Ile-de-France reste très marginale et de nombreux obstacles s'opposent encore actuellement au développement de ce mode de déplacement, notamment :

- la prédominance sur la voirie de la voiture et l'absence d'itinéraires maillés ;
- la sécurité des stationnements (insuffisance de parkings sécurisés à proximité des transports collectifs et dans les lieux d'habitation) ;
- la vitesse excessive des voitures ;
- l'insuffisant développement de la complémentarité entre transports collectifs et vélos ;
- le manque de promotion du vélo en direction des jeunes et des salariés dans le cadre des Plans de déplacements d'entreprise.

Les dépenses réalisées pour l'aménagement de pistes cyclables sont incluses dans **les dépenses de voirie** et financées à hauteur de 50% par la région.

- **La marche à pied**

Avec près de 34% de déplacements s'effectuant à pied, l'enquête EGT 1997 a révélé une augmentation sensible de ces déplacements qui, en volume, ont retrouvé pratiquement le niveau atteint en 1976. Le rôle de la marche à pied dans l'organisation des déplacements mérite d'être souligné et le PDU lui donne ainsi qu'au vélo et autres circulations douces (les rollers), une place prépondérante, voire prioritaire, dans **l'aménagement de l'espace public**.

Les collectivités territoriales contribuent à la réalisation d'aménagements locaux de voirie destinés aux vélos ainsi qu'aux autres « circulations douces » comme la marche à pied.

- **Le transport de marchandises**

Les flux tous modes de transport de marchandises, concernant l'Ile-de-France, ont représenté en 2000, **un peu plus de 290 millions de tonnes** (soit en moyenne plus de 20 tonnes par habitant et par an) dont près de 68% sont des flux internes à la région.

Ces flux sont acheminés par voie **fluviale, ferroviaire** ou **routière**.

- **Le transport fluvial**

Deux établissements publics assurent pour l'Ile-de-France cette activité:

- **Voies Navigables de France (VNF)**, établissement public industriel et commercial, chargé de la gestion des canaux et des rivières appartenant au domaine public (soit plus de 8500 kilomètres de voies navigables en France) ;
- **le Port Autonome de Paris (PAP)**, établissement public chargé de la gestion d'un domaine de 620 hectares et d'une soixantaine de ports répartis dans toute la région Ile-de-France . Le trafic du Port Autonome de Paris a atteint 20 267 712 tonnes en 2000. Ce chiffre tient compte du trafic fluvio-maritime (507 000 tonnes). Le « fluvial » proprement dit, avec 19 760 000 tonnes est en hausse constante depuis trois ans.

- **Le transport ferroviaire**

Il est assuré par la SNCF sur le réseau de RFF.

Le service "**FRET SNCF**" assure, au départ ou à l'arrivée de l'Ile-de-France, ainsi qu'à l'intérieur de la région, le transport des marchandises, sous forme soit de charges complètes acheminées par camions, conteneurs ou wagons, soit d'expéditions de détail dont l'exploitation est confiée à un service spécialisé, le Service National des Messageries : SERNAM, lequel assure également des opérations d'affrètement ainsi que des prestations logistiques (stockage, gestion de stocks, manutention...).

En 2000, FRET SNCF a traité, hors transit, **20 millions de tonnes** au départ ou à l'arrivée de la région Ile-de-France.

- **Le transport routier**

Avec **87%** du tonnage transporté, le transport routier est largement prépondérant, et en augmentation constante, le parc de véhicules affectés à cet usage représentant près de 15% du parc total en Ile-de-France.

Les différentes entreprises (privées) sont quasiment toutes affiliées à l'une des trois organisations professionnelles : la Fédération Nationale des Transports Routiers (**FNTR**), la Fédération des Entreprises de Transport et Logistique de France (**TLF**) et l'**UNOSTRA**. Ces organisations professionnelles sont les interlocuteurs uniques des pouvoirs publics et des organisations syndicales de salariés.

Pour mémoire, tout transfert commence par un transfert routier et /ou se termine par un transfert routier.<sup>17</sup> Plus de 40% des transports s'effectuent à l'intérieur de l'Ile-de-France.

---

<sup>17</sup> 85% des marchandises déplacées sur la route le sont sur des distances inférieures à 200 kilomètres.

**En définitive**, la répartition des tonnages acheminés selon les modes s'établit de la manière suivante :

- transport par voie d'eau : 5% ;
- transport ferroviaire : 8% ;
- transport routier : 87%.

Il faudrait que la SNCF pour augmenter son attractivité dans sa zone de pertinence améliore sa qualité de service.

#### **4. Le financement du transport**

Il sera exposé successivement la situation actuelle du financement des investissements et celle du fonctionnement. On observera que si ces questions sont liées, elles obéissent cependant à des règles distinctes, s'inscrivent dans des temporalités différentes et mettent en jeu des montants financiers qui ne sont pas du même ordre de grandeur. Ainsi, comme exposé ci-après, s'agissant du transport public le montant en 2001 des dépenses d'investissement s'est élevé à 1120 M€ alors que, pour la même année, celui des dépenses de fonctionnement approchait les 6 Md €.

##### **• L'investissement**

Dans ce qui suit, figure l'ensemble des opérations d'investissement qui concernent le transport public, le transport privé, le transport de marchandises en distinguant :

- les opérations inscrites au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) ;
- les opérations hors CPER ;
- les opérations autoroutières concédées ;
- les opérations qui font l'objet de contrats particuliers entre la région et les départements.

##### **• Le financement du transport public de voyageurs**

Les dépenses d'investissement dans les transports publics sont financées de manière différente selon leur nature :

- les **extensions** sont financées par des subventions des collectivités publiques : Etat, Région et autres collectivités locales, (opérations inscrites au **Contrat de Plan Etat-Région**) avec une participation des entreprises publiques elles-mêmes sur emprunt bonifié apporté par la région ;
- les opérations de **qualité de service** sont financées :
  - par le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 où figure, à ce titre, une **dotation** dont la moitié est affectée à la mise en œuvre du PDU (axes et pôles), l'autre moitié étant destinée à financer la modernisation du matériel roulant SNCF ;

- par **subventions** de la région, conjointement avec le STIF (sur le produit des amendes de circulation) ;
- par les **entreprises de transport** elles-mêmes.

- pour le reste : amélioration de l'exploitation, modernisation et gros entretien, achat et renouvellement du matériel roulant, les dépenses sont à la charge des entreprises de transport (et de RFF pour les infrastructures SNCF), par autofinancement et emprunt.

#### **4. Les extensions programmées au CPER**

La quasi-totalité des opérations de développement des infrastructures de transport collectif est inscrite au Contrat de Plan Etat-Région. Le seul financement prévu hors Contrat de Plan, ainsi que nous l'évoquerons plus loin, est destiné à contribuer aux études et travaux de certaines liaisons à vocation inter-régionale (liaison Normandie-Vallée de la Seine et TGV Est européen).

Au titre des **infrastructures de transports en commun** (*Article 1 du CPER*), le CPER a arrêté un « total à engager » de **3361 M€** répartis de la manière suivante :

- Etat/Région<sup>18</sup> : 2853 M€ (85%) ;
- Collectivités locales : 508 M€ (15%).

En matière de **financement**, le CPER a prévu entre l'Etat et la région, hors participation des collectivités, la clé suivante :

- **Opérations exploitées par la RATP** : 30% de subventions de l'Etat, 50% de subventions de la région et 20% de prêts bonifiés de la région ;
- **Opérations exploitées par la SNCF** : en moyenne 30% de subventions de l'Etat, 60% de subventions de la région et 10% de prêts bonifiés de la région (le CPER stipule : « *la part de prêts bonifiés sera définie en fonction des recettes de péage générées par le projet, selon l'article 4 des statuts de RFF* » ) ;
- **Les sites propres pour autobus** sont subventionnés à parité par l'Etat (50%) et la région (50%) pour la part qu'ils financent.

Au titre de l'**environnement des infrastructures** (*article 5 du CPER*), un programme de protection des nuisances sonores des infrastructures ferroviaires existantes est proposé.<sup>19</sup> D'un montant de **44 M€**, les opérations correspondantes seront financées par la région, « *ce financement pouvant être complété par d'autres partenaires* ».

<sup>18</sup> Selon la clé de répartition moyenne : Etat 30%, Région 70% (y inclus les prêts bonifiés par la région aux entreprises de transport).

<sup>19</sup> Ce programme intègre notamment la ligne A du RER à Saint-Mandé, Vincennes et Fontenay-sous-Bois. Il comprend également l'étude de la couverture des voies ferrées de Paris-Saint-Lazare à hauteur de 7,6 M€.

## 5. Les investissements de qualité de service

Au titre de la qualité de service, le CPER prévoit le financement du PDU (Réseau principal Bus, accessibilité et rénovation des gares SNCF) pour un montant total de **397 M€**. Il prévoit également, à ce titre, **198 M€** pour la rénovation du **matériel roulant SNCF**. **Au total**, le Contrat de Plan a prévu une dotation de **598 M€** pour la qualité de service (3 M€ étant affectés à la nouvelle enquête transport "EGT").

**Hors Contrat de Plan**, les opérations d'investissements, au titre de la qualité de service, concernent :

- l'intégration des modes (parcs relais, gares routières) ;
- la création et l'aménagement d'accès ;
- l'accessibilité des PMR ;
- l'information voyageurs ;
- et la sécurité (suppression de passages à niveau).

La région et le STIF(en utilisant le produit des amendes), à parité, y ont consacré en 2001, un peu moins de **450 M€**.

## 6. Les autres investissements

Les autres investissements pour la **modernisation**, le **maintien du patrimoine**, le **gros entretien** et l'**achat du matériel roulant** sont à la charge des entreprises de transport (autofinancement et emprunt) et de RFF. Ils représentent un montant annuel de l'ordre de **1020 M€** dont 220 M€ pour RFF consacrés essentiellement à la régénération des voies et à l'amélioration de la sécurité ferroviaire.

La participation des entreprises publiques au financement d'une partie des infrastructures, ainsi que la prise en charge de la totalité du matériel roulant, de la modernisation et du gros entretien du patrimoine, se réalise par **autofinancement** mais également sur **emprunt**, générateur d'endettement.

## 7. L'endettement des entreprises publiques: une question récurrente

Cette question de l'endettement des dites entreprises se pose avec d'autant plus d'acuité que, dans le système actuel, les choix du CPER ne peuvent que l'aggraver. En effet, leur capacité d'autofinancement (la situation est, à cet égard, identique à la RATP et à la SNCF) correspond à peu près à leurs amortissements et ne leur permet de financer leur programme propre qu'à un niveau très inférieur à leurs besoins.

### Situation financière des entreprises publiques en 2001

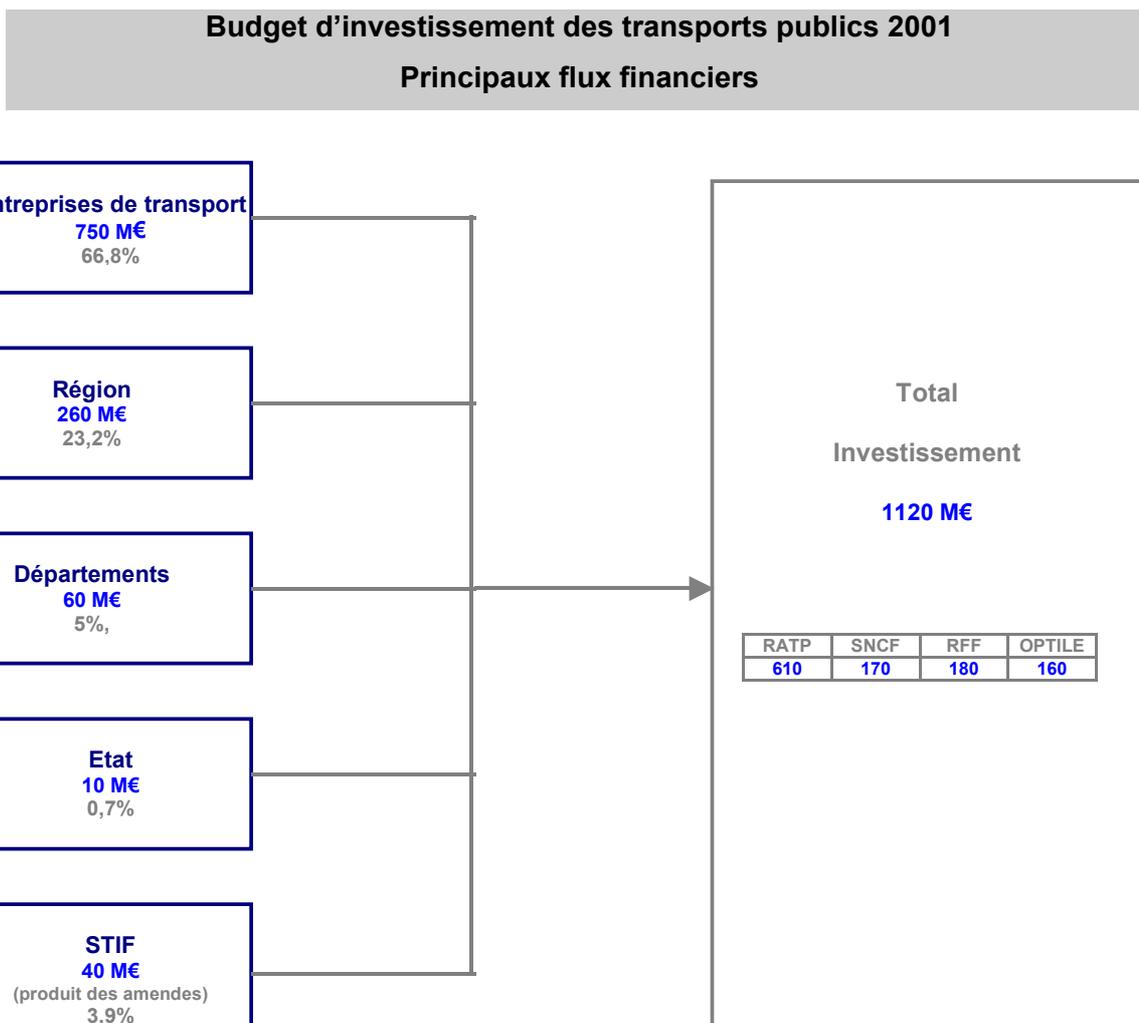
En M€	Dette cumulée	Frais financiers annuels	p.m. Coût de fonctionnement annuel
RATP	3960	220	3460

SNCF Ile-de-France <sup>20</sup>	2000	110	1860
<b>Total</b>	<b>5960</b>	<b>330</b>	<b>5320</b>

Nota : l'endettement de RFF pour l'Ile-de-France est estimé à environ 1200 M€.

Source DTT

**Au total**, le montant des dépenses d'investissements consacrées au transport public en **2001**, s'est élevé à **1120 M€** répartis entre les différents contributeurs de la manière suivante :



Source STIF

Le montant de ce budget est le plus bas enregistré depuis 10 ans. Il diminue régulièrement depuis 1998, après avoir connu une hausse importante entre 1989 et 1993, année pour laquelle il a atteint son maximum avec 1800 M€. Cette situation trouve son explication dans la **diminution** observée du poste « **extension des réseaux** », le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 et le PDU ne s'étant pas encore suffisamment concrétisés par des réalisations et n'ayant par conséquent pas mobilisé jusqu'à présent, de crédits importants.

<sup>20</sup> Après annulation en 1997 de la dette correspondant aux charges d'infrastructures reportée sur RFF.

En revanche, les investissements affectés au **maintien du patrimoine**, à la **modernisation des réseaux** et à la **qualité de service**, mais également ceux destinés à la **modernisation des locaux à usage tertiaire** (mobilier, équipement bureautique) connaissent, depuis 1999, une augmentation régulière de l'ordre de 3% à 4% par an.

- **Le financement des infrastructures du transport privé de personnes**

En matière d'investissement pour le transport privé, seules **les dépenses d'infrastructures** font appel à des fonds publics, l'achat de véhicules étant entièrement à la charge des ménages et des entreprises. On retiendra comme dépenses d'infrastructures routières, celles concernant le réseau principal, c'est-à-dire les opérations :

- inscrites au **CPER** ;
- celles du programme complémentaire hors CPER ;
- et celles inscrites dans les **contrats particuliers** entre la région et les départements.

Il faut néanmoins rappeler les autres investissements réalisés sur le réseau viaire dont la charge incombe principalement aux collectivités locales. Ils sont d'un montant relativement stable, de l'ordre de **800 M€** par an dont 80 M€ pour la réalisation de parcs de liaison.

La dépense correspondante est financée à raison de :

- 12% par l'**Etat** ;
- 66% par les collectivités locales ;
- 18,5% par la **Région** ;
- 3,5% par des contributions du **STIF** (sur le produit des amendes) et des **établissements publics d'aménagement des villes nouvelles**.

### **8. Le volet routier du CPER**

Les infrastructures routières prévues au CPER 2000-2006 représentent un montant total de **1225 M€**, à raison de :

- 1177 M€ pour l'**Etat** et la **région** (96%) ;
- 48 M€ pour les collectivités locales (4%).

Hors participation des collectivités locales, la clé de financement arrêtée en principe sur ces opérations est de 30% pour l'Etat et 70% pour la région. Toutefois, l'opération SIRIUS (système d'information en temps réel), les systèmes de régulation du trafic, la voirie des villes nouvelles et des pôles dits de développement sont financées à parité par l'Etat et la région, avec une participation des Etablissements Publics d'Aménagement des villes nouvelles.

### **9. Le programme complémentaire routier hors CPER**

Parallèlement au financement prévu au Contrat de Plan, l'Etat et la région se sont également engagés à apporter, hors contrat, les financements nécessaires à la réalisation du contournement de Roissy par la Francilienne et des travaux liés à A86 Ouest. Le montant de

ce programme complémentaire s'élève à **317 M€** ; 95 M€ pour l'Etat et 222 M€ pour la Région.

#### **10. Le programme d'autoroutes concédées**

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, du 13 avril 1987, avait prévu la réalisation de cinq autoroutes concédées en Ile-de-France, auxquelles s'est rajoutée deux années plus tard, A86 Ouest.

A ce jour, seules les autoroutes **A5** et **A14** sont en service. Par convention du 3 septembre 1999, l'Etat a concédé à la société COFIROUTE, la construction, l'exploitation et l'entretien de l'autoroute A86 Ouest, dont la réalisation est en cours. Pour cette opération, l'engagement de COFIROUTE porte sur un montant de :

- 100 M€ par an, sur 4 ans jusqu'en 2003,
- 150 M€ en 2004;
- 300 M€ en 2005 et 2006,
- Soit, au total **1150 M€**.

Les autres projets de concession ne sont pas engagés, certains ont été abandonnés, d'autres font actuellement l'objet d'études et d'expertises.

#### **• Les contrats particuliers entre la Région et les départements**

On peut évaluer à l'heure actuelle le montant des engagements contractuels, tous domaines confondus, à environ **1570 M€** que se partagent la région et les Départements à peu près à égalité (le taux de subvention régional ordinaire est de 50% mais quelques taux sont inférieurs et certains montants sont plafonnés, d'où une part départementale généralement supérieure à la moitié).

Aujourd'hui, seuls 4 contrats sont signés (Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), deux sont sur le point de l'être (Paris, Seine et Marne) et deux sont encore en discussion (Essonne, Val d'Oise), de sorte que le montant global indiqué est encore approximatif.

Ces contrats ne portent pas tous sur la même période de temps. Les premiers concernent 2000-2006, les derniers porteront vraisemblablement sur 2003-2006.

Pour ce qui est plus précisément des opérations concernant les déplacements et l'environnement des transports regroupant : les routes, la sécurité routière, les transports collectifs (y compris la suppression des passages à niveau), l'environnement des infrastructures de transport (protections phoniques et couvertures le long de voies routières et de voies ferrées) et les circulations douces, **la part régionale** peut être évaluée à **520 M€ environ**.

La décomposition par domaine est la suivante **en M€**:

Aménagements routiers régionaux	275	52,9 %
Sécurité routière	78	15,0%
Environnement des infrastructures de transport	31	6,0%
Transports en commun	93	17,9%
Circulations douces	43	8,2%
<b>Total</b>	<b>520</b>	

Source CRIF

- **L'environnement des infrastructures**

Dans le cadre de la lutte contre les nuisances, notamment sonores, le CPER a prévu un ensemble d'opérations portant principalement sur les infrastructures routières<sup>21</sup> (protections phoniques, couvertures des voies autoroutières..) pour un montant total de **495 M€**, ainsi répartis :

- 376 M€ pour l'Etat et la région (76%) ;
- 119 M€ pour les collectivités locales (24%).

- **La question de la TVA**

En matière d'infrastructures routières, les montants d'investissements sont toujours exprimés TVA incluse. La TVA est payée au Trésor et fait partie des ressources fiscales de l'Etat, non affectées par définition (budget général). Par conséquent, lorsque l'Etat investit sur son propre réseau national avec ses finances propres, il se paye à lui-même la TVA.

Lorsqu'une collectivité locale, département ou commune, investit sur son propre réseau à l'aide de ses finances propres, elle est maître d'ouvrage et récupère la TVA grâce au mécanisme du « fond de compensation de la TVA » (FCTVA), avec un décalage dans le temps d'environ deux ans (délai technique).

Mais lorsqu'une collectivité locale contribue au financement d'infrastructures routières qui ne font pas partie de son réseau propre, elle n'est pas maître d'ouvrage et ne récupère pas la TVA. C'est le cas en particulier des régions (et des départements) qui co-financent les investissements sur le réseau national au titre des Contrats de Pl ans Etat-Région.

Il en résulte que la clé de répartition affichée des financements entre l'Etat et les régions ne correspond pas à la réalité des débours, tous comptes faits. A titre d'exemple, supposons qu'un investissement de 100, TVA incluse, corresponde à 87 hors TVA plus 13 de TVA (*proportion variable selon les cas, car la TVA ne s'applique pas aux dépenses d'acquisitions foncières parfois très importantes en milieu urbain dense*), alors une répartition affichée de 70% région/30% Etat correspond en réalité à 70 Région/ (30-13 = 17) Etat, c'est-à-dire environ 80% Région/20% Etat.

<sup>21</sup> Un programme de 44 M€ financé par la région est affecté à la protection des riverains exposés aux nuisances ferroviaires (cf ci-dessus)

Il n'en va pas de même pour les investissements en infrastructures ferroviaires, qui sont eux exprimés hors TVA puisque les entreprises maîtres d'ouvrage (SNCF et RATP) la récupèrent.

- **Le transport des marchandises**

Le CPER 2000-2006 consacre au transport des marchandises en site propre une enveloppe de **120 M€** qui se répartit de la manière suivante :

- Voies navigables : 52 M€ ;
- Transports par fer : 68 M€.

Ce programme, financé à 61% par l'Etat et 39% par la région, est complété par **30 M€** de crédits régionaux, hors Contrat de Plan, destinés au programme interrégional d'aménagement « Oise-Aisne ».

**Récapitulatif des montants d'investissements prévus  
pour la période 2000-2006  
(en M€)**

	Transport public de voyageurs	Transport privé de personnes	Transport de marchandises	<b>Total</b>
<b>CPER</b>	Infras <b>3360</b>	Infras <b>1225</b>	Infras <b>120</b>	Infras <b>4705</b>
	Environnement des infras <b>45</b>	Environnement des infras <b>495</b>		Environnement des infras <b>540</b>
	Qualité de service <b>600</b>			Qualité de service <b>600</b>
<b>Hors CPER</b>	Infras <b>0</b>	Infrastructures <b>320</b>	Programme Oise-Aisne <b>30</b>	Infras <b>350</b>
		COFIROUTE <b>1150</b>		COFIROUTE <b>1150</b>
	Qualité de service <b>3150</b> (7x450) <sup>22</sup>			Qualité de service <b>3150</b>
<b>Entreprises de transport</b>	Modernisation patrimoine Gros entretien Matériel roulant <b>5600</b> (7x800) <sup>23</sup>			<b>5600</b>
<b>RFF</b>	Régénération Sécurité Qualité de service Environnement <b>1540</b> (7x220) <sup>24</sup>			<b>1540</b>
<b>Récapitulatif</b>	Infras <b>3360</b>	Infras (dont COFIROUTE) <b>2695</b>	Infras <b>150</b>	Infras (dont COFIROUTE) <b>6205</b>
	Environnement des infras <b>45</b>	Environnement des infras <b>495</b>		Environnement des infras <b>540</b>
<b>Sous total infras</b>	<b>3405</b>	<b>3190</b>	<b>150</b>	<b>6745</b>
	Qualité de service <b>3750</b>			Qualité de service <b>3750</b>
	Modernisation et matériel <b>5600</b>			Modernisation et matériel <b>5600</b>
	Régénération Voies (RFF) <b>1540</b>			Régénération Voies (RFF) <b>1540</b>
<b>Total</b>	<b>14295</b>	<b>3190</b>	<b>150</b>	<b>17635</b>

Note 1. le montant des contrats particuliers entre la région et les départements pour ce qui concerne le volet transport et déplacements est de l'ordre de **1100 M€** (part régionale évaluée à **520 M€**).

Note 2 : la région contribue par ailleurs au financement du TGV Est pour un montant de **550 M€**.

<sup>22</sup> On fait l'hypothèse d'une charge annuelle constante pendant les sept ans du CPER

<sup>23</sup> idem note 22

<sup>24</sup> idem note 22

En se limitant aux seules opérations d'infrastructures de transport public et privé de personnes (y inclus leur environnement), on retiendra les montants suivants :

- CPER : **5125 M€** (3360 M€ + 1225 M€ + 540 M€) ;
- Hors CPER : **1470 M€** (dont 1150 M€ apportés par COFIROUTE) ;
- soit, au total 6595 M€.

Or, dans le cadre du CPER, l'Etat et la région, pour les opérations en cause, se sont engagés à un financement limité à 3998 M€ (*article 6*) , montant qui, ajouté à la part attendue des collectivités (684 M€), conduit à un engagement financier public de 4682 M€. En y incluant les opérations hors CPER, on atteint en définitive un **montant total** d'environ **6150 M€**.

Ainsi, pour réaliser l'ensemble du programme, objet du CPER et hors CPER en matière de transport de personnes, l'insuffisance des dotations publiques s'élève, d'ores et déjà, à près de **450 M€** .

- **Le fonctionnement**
- **Le financement du transport public de voyageurs**

#### **11. Un changement historique : la contractualisation entre le STIF et les entreprises publiques (RATP, SNCF Ile-de-France)**

En application des dispositions du *décret 2000-634 du 6 juillet 2000*, la mise en œuvre de la contractualisation entre le STP (devenu STIF ensuite en application de la loi SRU) et les opérateurs publics, RATP et SNCF Ile-de-France a marqué un changement très important dans les modes de financement du fonctionnement du transport public.

##### ▪ **Avant la contractualisation**

Le régime en place jusqu'au 31 décembre 1999<sup>25</sup> consistait à équilibrer les comptes de la RATP et de la SNCF Ile-de-France après attribution de différentes compensations apportées par :

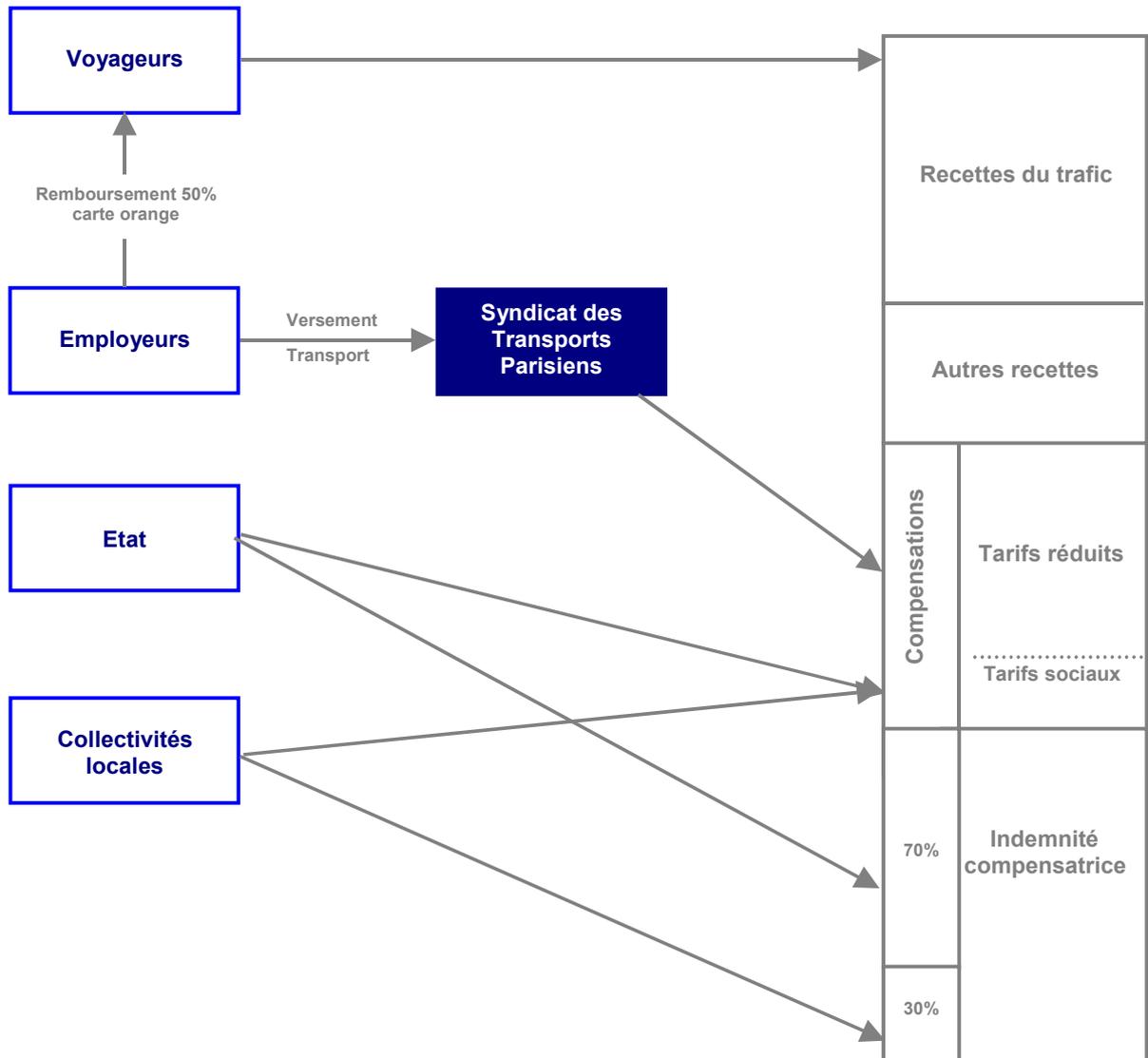
- le STP pour le manque à gagner résultant de l'application de **tarifs réduits** (abonnement carte orange pour l'essentiel) ;
- l'Etat et les collectivités locales pour celui concernant l'application de **tarifs sociaux** (familles nombreuses, cartes améthystes...) ;
- l'Etat (à hauteur de 70%) et les départements (30%) sous forme d'une **indemnité compensatrice** couvrant automatiquement le déficit résiduel du compte d'exploitation après versement des deux précédentes contributions.

Ce système peu incitatif et de plus en plus contesté par les collectivités territoriales, a été modifié en 2000 avec l'instauration de « contrats » signés entre le STIF et les entreprises publiques RATP et SNCF Ile-de-France.

---

<sup>25</sup> *L'année 2000 a été une année de transition au cours de laquelle le nouveau système a été testé « à blanc ».*

**Schéma de financement du fonctionnement des transports en commun  
avant contractualisation**



Source STP

### ▪ Après contractualisation

Un contrat triennal engage désormais les entreprises publiques vis-à-vis du STIF. Il repose sur trois mécanismes essentiels :

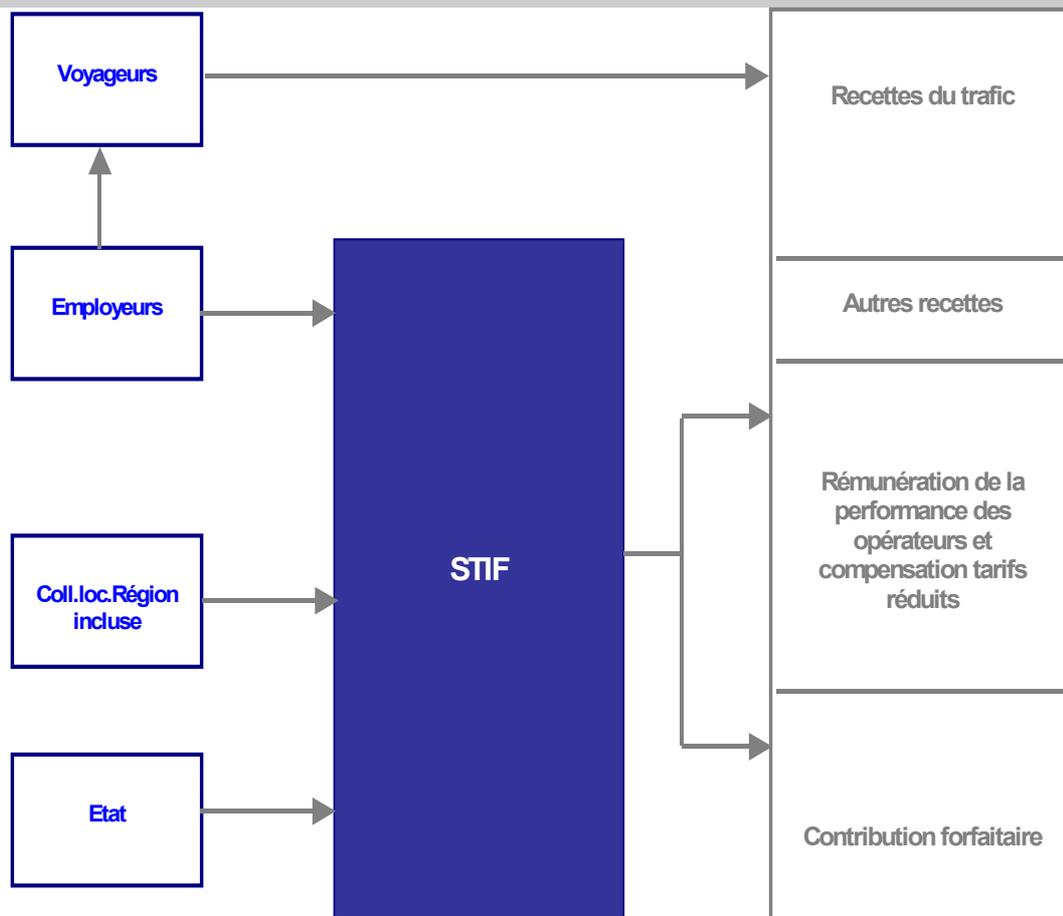
- une définition contractuelle de l'**offre de service**, aussi bien qualitative que quantitative, que doivent assurer les entreprises publiques ;
- une définition contractuelle de la **rémunération** des entreprises, basée sur un barème de coûts des voyages négocié avec le STIF et incluant la compensation pour tarifs réduits et tarifs sociaux précédemment mentionnée;
- des mécanismes d'**intéressement** portant sur :
  - la réalisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de service (système de bonus-malus) ;
  - le niveau de trafic atteint (autour d'une fourchette) ;
  - la vente des titres de transport (commission à caractère incitatif sur les recettes du trafic).

A la rémunération de la performance des entreprises, s'ajoute une **contribution forfaitaire** qui tient au caractère d'entreprise publique de la RATP et de la SNCF Ile-de-France et à leur système actuel de financement :

- la sécurité et les emplois-jeunes ;
- une partie des amortissements ;
- la charge de la dette ;
- l'équilibre des régimes sociaux (pour la RATP uniquement).

Ainsi, en supprimant l'automatisme de la couverture du compte d'exploitation que permettait le mécanisme de « **l'indemnité compensatrice** », ce nouveau système (**la rémunération de la performance et la contribution forfaitaire**) responsabilise davantage les entreprises, clarifie leurs comptes et leur permet de dégager des marges qui sont alors disponibles pour le développement de l'offre et l'intéressement du personnel. Dans ce cadre, le STIF devient désormais le point de passage unique de l'ensemble des financements vers les entreprises, ressources dont l'origine est décrite ci-dessous.

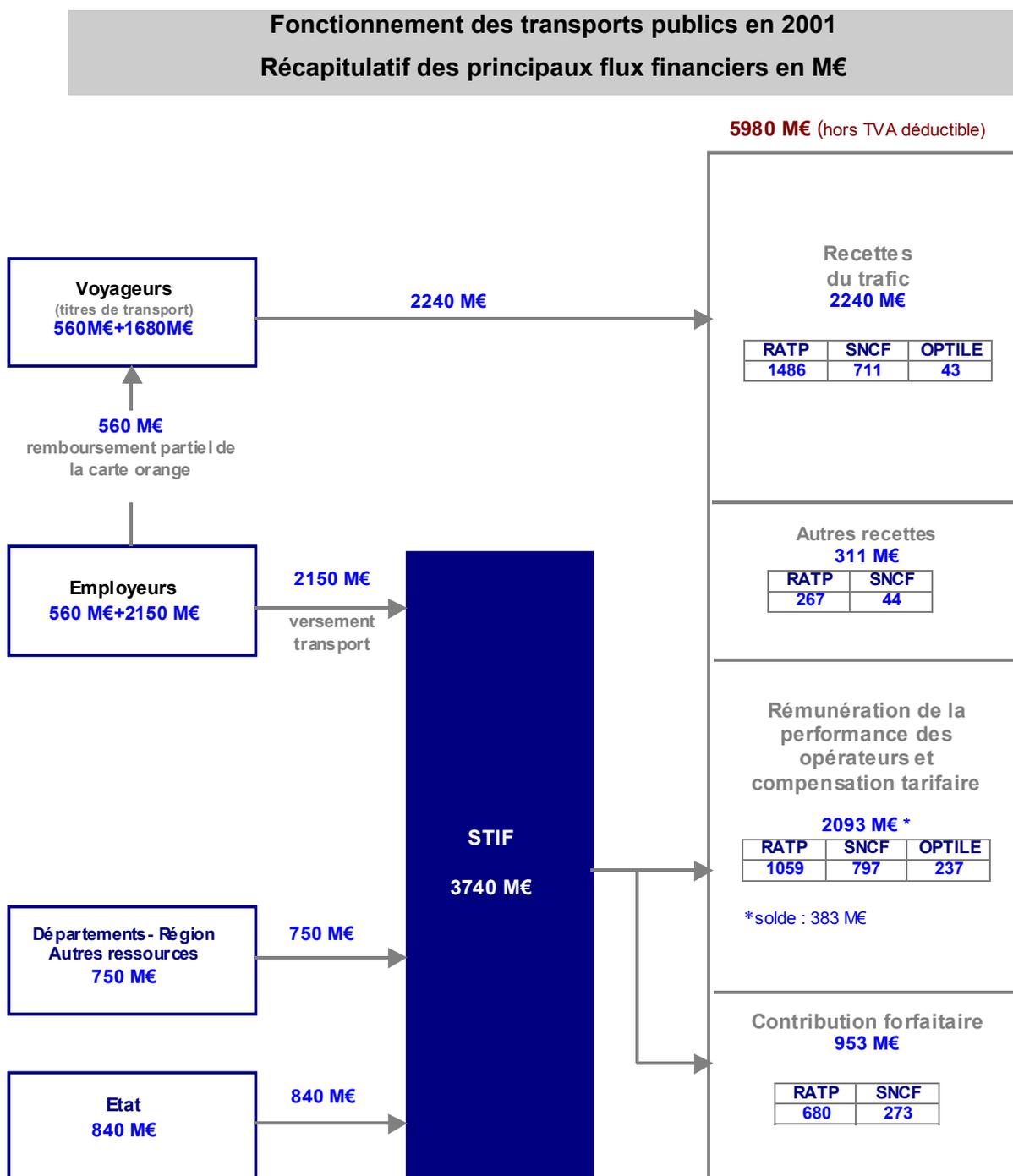
## Financement du fonctionnement des TC après contractualisation



Source STIF

## 12. Les principaux flux financiers en jeu en 2001

En 2001, le montant des dépenses de fonctionnement consacrées au transport public de voyageurs en Ile-de-France s'est élevé à **5980 M€**.



Source STIF

A titre indicatif, le budget de fonctionnement du STIF a été en 2001 de **10,7 M€**.

Les parts respectives des différents contributeurs se répartissant comme indiquées dans le tableau ci-après.

### Financement du fonctionnement des transports collectifs en 2001

	En millions d'€	En %
<b>Voyageurs</b>	<b>1680 * / 2240</b>	<b>28%* / 37,5%</b>
<b>Employeurs : V T</b>	<b>2710 * / 2150</b>	<b>45%* / 35,9%</b>
<b>Etat</b>	<b>840</b>	<b>14,0%</b>
<b>Départements de l'Ile-de-France</b>	<b>460</b>	<b>7,7%</b>
<b>Région Ile-de-France</b>	<b>50</b>	<b>0,9%</b>
<b>Autres</b> (STIF, autres ressources des entreprises de transport public, communes...)	<b>240</b>	<b>4,0%</b>
<b>Total</b>	<b>5980</b>	<b>100,0%</b>

Source STIF

\* Les premiers chiffres correspondent, en valeur absolue et en pourcentage :

- **pour les voyageurs** , au montant de leur part non compris le remboursement de 50% de la carte orange aux salariés, par les employeurs ;
- **pour les employeurs**, au montant du versement transport complété par le remboursement partiel de la carte orange aux salariés.

Quelle que soit la présentation adoptée (affectant ou non au compte des voyageurs le montant du remboursement par les employeurs de 50% de la carte orange aux salariés), on observe la **part importante** prise par les **employeurs** dans le financement du fonctionnement des transports collectifs (36 ou 45% selon le mode de calcul). Il s'agit là d'une source de financement substantielle, spécifique au système français, dont le produit, il est vrai, est contingent puisque lié à la situation économique.

A cet égard, l'étude de l'IAURIF comparant le système de transport francilien à celui du Land de **Berlin**<sup>26</sup> apporte un éclairage intéressant :

- les recettes apportées par les voyageurs couvrent à Berlin une part plus importante des coûts de fonctionnement, environ 44% ;
- les parts apportés par l'Etat sont du même ordre, autour de 15% ;
- à Berlin, le coût restant, de l'ordre de 40%, est financé par le Land dont la participation sert à combler le déficit de la Régie des transports urbains (BVG), à participer aux frais de fonctionnement de l'autorité organisatrice (VBB) et à compenser les réductions tarifaires

<sup>26</sup> « Paris-Berlin- Comparaison des systèmes de transport », IAURIF, juin 2002

## Financement du coût d'exploitation des transports en commun de Berlin en 1999

	En M€	En %
Voyageurs	614	43,5%
Etat fédéral	232	16,4%
Land de Berlin	566	40,1 %
<b>Total</b>	<b>1412</b>	<b>100,0%</b>

Source IAURIF

### 13. Les comptes d'exploitation 2001 des entreprises publiques

#### ▪ La RATP

En adoptant la présentation des comptes liée au nouveau système contractuel, les **résultats d'exploitation** pour **2001** de la RATP s'établissent comme suit :

	En M€		En M€
<b>Produits</b>		<b>Charges</b>	
Recettes du trafic	1486	Charges de fonctionnement	2372
Compensation tarifaire	970	Amortissements (immobilisations)	458
Rémunération de la vente	89	Frais financiers (intérêts d'emprunts)	217
Autres recettes	267	Charges exceptionnelles	1
Contribution forfaitaire	680	Résultats des régimes sociaux	414
<b>Total</b>	<b>3492</b>	<b>Total</b>	<b>3462</b>

Source RATP

Ainsi, pour l'année 2001, la RATP a dégagé **un résultat positif de l'ordre de 30 millions d'€**.

▪ **La SNCF Ile-de-France**

Selon la même présentation, les **résultats d'exploitation** pour **2001** de la SNCF Ile-de-France sont les suivants :

	En M€		En M€
<b>Produits</b>		<b>Charges</b>	
Recettes du trafic	711	Charges de fonctionnement	1542
Compensation tarifaire	754	Amortissements	158
Rémunération de la vente	43	Frais financiers	111
Autres recettes	44	Charges exceptionnelles	6
Contribution forfaitaire	273	Résultats des régimes sociaux <sup>27</sup>	
<b>Total</b>	<b>1825</b>	<b>Total</b>	<b>1817</b>

Source SNCF Ile-de-France

▪ **OPTILE**

Au titre de l'année 2001, les produits d'exploitation des entreprises affiliées à OPTILE se sont élevés à **389 M€** dont 279 (72%) sont soit des compensations tarifaires versées par le STIF, soit proviennent de subventions des collectivités.

	En M€	En %
Recettes billets	30	7,7%
Recettes Carte scolaire OPTILE	47	12,1%
Autres recettes	33	8,5%
Subventions des collectivités	34	8,7%
Compensation tarifaire versée par le STIF	245	63%

Source OPTILE

Aux 245 M€ versés par le STIF, viennent s'ajouter 18 M€ également versés par le STIF à la Société TRA, dans le cadre de la convention passée avec le Conseil Général de la Seine-Saint-Denis.

C'est donc, **au total**, 263 M€ (HT), soit **277 M€ TTC** que le STIF a versé en 2001 aux entreprises privées de transport de voyageurs (contre 240 M€ en 2000).

<sup>27</sup> La question des régimes sociaux est traitée aujourd'hui à la SNCF différemment par rapport à la RATP. Les éléments financiers qui s'y rapportent ne peuvent être isolés dans un compte régional.

▪ **RFF**

Les éléments du compte d'exploitation de RFF concernant l'Ile-de-France sont difficilement isolables des comptes globaux de l'entreprise. On retiendra qu'en 2001, RFF a perçu de la SNCF Ile-de-France, **au titre des péages, 480 M€**, somme incluse dans le compte exploitation de la SNCF Ile-de-France, au titre des charges de fonctionnement, ce qui représente pour celle-ci un peu plus du quart de ses charges d'exploitation.

A titre indicatif, le tableau ci-dessous fournit les éléments du compte d'exploitation de RFF au plan national en 2001

<b>Produits</b>	<b>En M€</b>	<b>Charges</b>	<b>En M€</b>
<b>Produits d'exploitation dont :</b>	<b>3766</b>	<b>Charges d'exploitation</b>	<b>3847</b>
- redevances d'infrastructures 1630		dont convention de gestion SNCF	
- contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures 1601		2552	
<b>Produits financiers</b>	<b>909</b>	<b>Charges financières</b>	<b>2502</b>
<b>Produits exceptionnels</b>	<b>54</b>	<b>Charges exceptionnelles</b>	<b>27</b>
<b>Total</b>	<b>4729</b>	<b>Total</b>	<b>6376</b>
<b>Perte de l'exercice : 1647</b>			

Source RFF

Par ailleurs, RFF reçoit également des dotations en capital de l'Etat

• **Le financement du transport privé de voyageurs**

Malgré une similitude de langage il y a de **grandes différences** entre le transport public et le transport privé en matière de fonctionnement :

- **pour le transport public**, il s'agit des charges annuelles du compte de résultat des entreprises (charges d'exploitation courantes et charges de capital des immobilisations –installations fixes et matériel roulant-). Pour les bus, ne sont pas prises en compte les charges relatives à l'infrastructure publique qu'ils utilisent.
- **pour le transport privé**, il s'agit de l'entretien et du fonctionnement des infrastructures (et des frais de fonctionnement des péages). Ne sont donc pas prises en compte ici les charges d'exploitation des particuliers et des entreprises de transport routier qui utilisent l'infrastructure (ni les charges de capital de celles-ci si on pouvait les calculer). Ne sont pas prises en compte également les charges d'exploitation des entreprises privées affiliées à OPTILE.

En matière de **fonctionnement**, ainsi que le Compte Transport le fait apparaître, les dépenses relatives aux modes privés ne font pratiquement pas appel à du financement public, à

l'exception toutefois des dépenses relatives à l'ensemble du **réseau viaire** (entretien - fonctionnement des systèmes d'information et de gestion, type SIRIUS), aux **parcs de liaison** et à la **police de la circulation**.<sup>28</sup>

En ne retenant que la part incombant au transport de personnes, ces dépenses de fonctionnement sont estimées pour l'**année 2001** à **1250 M€**, qui se répartissent ainsi :

	En M€	%
<b>Etat</b>	<b>350</b>	<b>28%</b>
<b>Collectivités locales</b>	<b>900</b>	<b>72%</b>

- **Le financement du transport de marchandises**

Les éléments disponibles aujourd'hui sont les dépenses de fonctionnement au plan national dont il n'est pas possible d'isoler la part imputable à la région Ile-de-France.

Seules les charges d'exploitation et d'entretien du Port Autonome de Paris ont pu être obtenues. Pour 2001, leur montant s'élève à **52 M€**.

---

<sup>28</sup> Une part, au demeurant faible, de ces dépenses doit naturellement être imputée au transport public

**Chapitre 4**  
**Perspectives d'évolution**  
**et besoins de financement**

### **3 Ile-de-France : paradoxes et enjeux**

Caractériser la situation en Ile-de-France et poser les termes de **son évolution**, c'est d'abord prendre la mesure d'un **double constat**.

En Ile-de-France, les études comparatives en témoignent, les transports de personnes - collectifs et individuels- sont **plutôt bons** et en tout cas, meilleurs que dans beaucoup de grandes villes du monde, principalement dans la zone centrale. Et cependant, les Franciliens n'en sont pas toujours satisfaits. Ce ne sont pas tant des moyens de transport mis à leur disposition dont ils se plaignent mais plutôt de l'**insuffisance** tant des moyens que des infrastructures en regard de leurs besoins.

Il est vrai que si l'équipement routier de la région a connu un développement convenable - même s'il reste des opérations importantes à réaliser (A4 -A 86)- les transports collectifs n'ont pas jusqu'ici bénéficié de moyens suffisants pour s'adapter à la nouvelle mobilité en Ile-de-France.

Ce paradoxe tient essentiellement au fait que la totalité du dispositif francilien porte encore aujourd'hui **la marque du passé** qu'il s'agisse des **infrastructures** (orientées principalement vers la ville-centre), de l'**organisation** (la césure établie aux portes de Paris), du **service** (construit sur le modèle des rythmes pendulaires domicile-travail) et de la qualité de ce service.

Rien d'étonnant alors de trouver au nombre des débats récurrents **les oppositions** Paris-banlieue, transports publics et modes individuels ou encore l'attitude contradictoire consistant à réclamer une nouvelle infrastructure tout en la refusant chez soi.

L'autre élément du constat repose sur l'idée que la **mobilité des personnes**, un des biens les plus précieux des villes, correspond à un mouvement général de la société. Partout, dans les grandes métropoles, le besoin de se déplacer augmente -à la fois contrainte et **style de vie**- alors que la part du marché des transports en commun stagne, voire régresse.

Pour l'Ile-de-France, il faut voir là l'effet de la transformation rapide de la **géographie urbaine** et celui du **comportement** des Franciliens dont les modes de vie évoluent de façon telle que le dispositif de déplacements -pas seulement celui du transport collectif- se trouve en **décalage** par rapport à leurs attentes.

#### **• La ville change**

La transformation de l'Ile-de-France s'est accélérée ces dix dernières années : progressivement le centre, c'est-à-dire Paris, est devenu moins actif (il a perdu environ 200 000 emplois au cours des vingt dernières années). La croissance exponentielle du coût du foncier a, par ailleurs, largement contribué à la diminution de la population de la capitale, situation qui a maintenant tendance à se stabiliser.

Prolongeant l'effet « villes nouvelles », le **polycentrisme** s'est affirmé : de nombreuses villes de la proche couronne deviennent « **de vraies villes** » avec de « **vrais centres** » offrant tous les équipements et tous les services de proximité. Dans le même temps, ainsi que le traduisent les derniers recensements, la proche, puis la grande couronne se densifient et s'équipent.

Le desserrement a franchi les limites de l'Ile-de-France : des populations qui travaillent à Paris ou ailleurs dans la région ont choisi d'habiter soit des zones voisines appelées « **franges extérieures** » de l'Ile-de-France (notamment dans l'Oise, l'Eure, l'Eure et Loir...), soit des villes plus ou moins lointaines dotées de liaisons rapides avec Paris et l'Ile-de-France et notamment celles dites « à moins d'une heure et demie de Paris », mais aussi au-delà.

### • **Les déplacements se transforment**

Cette métamorphose se traduit singulièrement dans les déplacements. Les déplacements dans Paris n'augmentent plus, alors que c'est sur cette zone que les transports publics sont les plus présents en assurant 60% des déplacements sur la journée et 75% aux heures de pointe. De même, les déplacements entre Paris et la banlieue, où la présence des transports en commun est également très forte, connaissent une progression faible.

En revanche, les déplacements autour des **pôles de banlieue** ou d'un pôle de banlieue à un autre, croissent extrêmement vite et représentent aujourd'hui les deux tiers des déplacements quotidiens. Ils devraient représenter en 2010 les trois quarts des déplacements. Or, ce sont précisément sur les liaisons de **banlieue à banlieue** que portent majoritairement les problèmes, dans la mesure où les principales infrastructures routières concernées, malgré les efforts faits, atteignent rapidement leur niveau de saturation et où les transports publics n'ont pas véritablement accompagné cette évolution urbaine.

Les déplacements ont également beaucoup augmenté entre les pôles d'emploi de l'Ile-de-France et les **franges extérieures** de la région, ainsi qu'avec certaines villes plus éloignées.

D'après le recensement de 1999, **260 000 personnes** habitant à l'extérieur venaient travailler en Ile-de-France, en provenance pour 2/3 des départements limitrophes et pour 1/3 des départements plus lointains. Dans l'autre sens, **66 000 actifs** résidant en Ile-de-France, allaient travailler à l'extérieur. Depuis 1990, date du dernier recensement, ces flux sont globalement restés à peu près stables, mais leur répartition a un peu changé : ils se sont amplifiés entre la partie Nord de l'Ile-de-France et les départements voisins et ont diminué avec Paris et les Hauts-de-Seine.

Les déplacements domicile-travail de ces migrants « **transfrontaliers** », pour une part quotidiens (avec les zones les plus proches) et pour une part hebdomadaires ou bi-hebdomadaires (avec les villes plus lointaines), ne sont pas vraiment dans le champ de la présente étude, le financement des moyens mis en œuvre pour assurer les liaisons interrégionales n'incombant pas au STIF. Cependant, une partie de leurs déplacements se font en utilisant des systèmes de transport propres à la région (métro, bus, RER, voies rapides et

autres voiries..) et ces migrants, par conséquent, constituent une partie non négligeable de la clientèle des transports de la région Ile-de-France.

Il en est de même des nombreux **touristes**, clients occasionnels des transports en commun franciliens et utilisateurs des routes et autoroutes régionales.

## • **Les décalages à résorber**

Ainsi, entre la réalité de la demande de déplacements et l'organisation des transports, et spécialement du transport public, des décalages multiformes se sont instaurés :

- **décalage spatial** dont une récente enquête auprès des principales métropoles européennes a révélé toute l'ampleur : c'est Paris intra-muros qui vient en tête comme capitale la mieux desservie tandis que les banlieues franciliennes sont, elles, parmi les plus mal desservies ;
- **décalage temporel** : les horaires des réseaux de transport public correspondent de moins en moins à la structure de la mobilité en Ile-de-France. Celle-ci est, en effet, marquée par une désynchronisation croissante des rythmes de vie et de travail caractérisée principalement par un étalement des pointes, et une demande renforcée en soirée, la nuit et le week-end ;
- **décalage culturel** entre l'attente générale d'autonomie des personnes et les exigences spécifiques à certains groupes (ex : les jeunes et la carte Imagin'R) ;
- **et d'autres décalages apparaissent** : en témoignent notamment la généralisation des nouveaux instruments électroniques et informatiques de communication personnels et professionnels, ainsi que les modifications qu'ils induisent progressivement dans la vie quotidienne (travail à distance...) et qui, paradoxalement, amplifient le besoin de se déplacer physiquement.

Personne ne peut sérieusement penser que le transport puisse **durablement faire exception** à une évolution dans laquelle toutes les autres **formes de communication** deviennent chaque jour plus faciles.

## • **Les nouveaux enjeux du transport**

En définitive, les deux facteurs qui aujourd'hui paraissent être les plus déterminants dans leur impact sur les déplacements des Franciliens sont : le **desserrement spatial** et la transformation profonde de leurs **modes de vie**. Certes, ces deux effets se conjuguent pour favoriser la **mobilité** dans la **diversité** des moyens de transport et de l'offre qu'ils proposent. Mais ils peuvent contribuer à réduire le champ du transport public à certains types d'utilisateurs, (les jeunes, les personnes à faible revenu... les « captifs ») et pour certains marchés, (le domicile-travail, le domicile-école) et sur certaines liaisons (particulièrement les radiales). Ceci explique l'intérêt croissant pour l'usage de modes individuels mieux adaptés aux formes multiples de la « **nouvelle mobilité urbaine** ».

Il y a là, semble t-il, un véritable défi pour le **transport public**.

Or, aujourd'hui, tout porte à croire que l'attente en matière de développement du transport, et plus particulièrement du transport public, est aussi prégnante qu'elle pouvait l'être dans les années 1960 lorsque, s'appuyant sur le premier Schéma Directeur de la région (celui de Paul Delouvrier), des décisions d'une grande ampleur ont été prises dont sont issus, entre autres, les RER –accompagnant la création des villes nouvelles- et plusieurs prolongements de métro.

Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'avoir une ville propre, sûre, pratique, accessible, agréable à vivre et compétitive au plan de la **performance économique, sociale et environnementale**, résultat qui ne peut être atteint sans donner une place privilégiée aux transports publics et contribuer ainsi à un nouvel équilibre modal permettant une amélioration globale de la fluidité des déplacements et de l'agrément de la ville.

Cette confiance renouvelée des pouvoirs publics vis-à-vis des transports publics s'exprime clairement en Ile-de-France, en particulier dans le **Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006** qui se démarque des précédents en donnant une réelle priorité au développement des réseaux de transports collectifs. Il leur consacre les deux tiers de son enveloppe budgétaire. Les actions d'ores et déjà engagées ont pour objectif de renforcer le maillage en proche et moyenne couronne (notamment dans les déplacements de banlieue à banlieue), et d'assurer une meilleure qualité de service en vue d'offrir, principalement dans la zone dense de l'agglomération, une véritable **alternative à la voiture particulière**.

Il importe également que soient réalisés des aménagements ponctuels sur le **réseau viaire**, et, dans une phase ultérieure, les trois opérations majeures de fluidification des plus gros points noirs de la circulation routière en Ile-de-France. Ces actions, malgré les difficultés rencontrées, doivent être poursuivies avec toute l'énergie possible si l'on veut améliorer significativement le service sur l'ensemble des réseaux existants.

## 5. Un cadre institutionnel et législatif renouvelé pour le transport de personnes

### • **En France et en Ile-de-France : un contexte institutionnel en grande évolution**

La décennie 1990-2000 a été marquée par une évolution majeure du contexte législatif et institutionnel avec successivement :

- **Le SDRIF** promulgué en 1994 qui consacre le transport public comme un puissant outil d'aménagement du territoire francilien ;
- **La loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie**, (loi Lepage) promulguée en 1996 et qui, notamment, impose la démarche PDU aux agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- **Le PDU régional**, approuvé en décembre 2000 qui définit les principes permettant d'organiser rationnellement les déplacements des personnes, le transport des marchandises, la circulation, le stationnement ;
- **Le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006** qui témoigne d'une forte ambition pour le transport public ;
- **La loi SRU**, enfin, de décembre 2000 qui, après la contractualisation intervenue entre le STP et les entreprises, crée la nouvelle autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, renommée STIF, au sein duquel siège désormais **la Région**.

Toutes ces évolutions fondent les nouvelles politiques publiques en matière de transport et leur portée dépasse le cadre régional (c'est le cas de la loi « Lepage » et de la loi SRU). Elles contribuent à former, au début du troisième millénaire, un « paysage transport » très différent de ce qu'il était dans les années 1960. Les objectifs d'équité sociale et d'efficacité économique restent naturellement très présents, mais la **réduction des nuisances**, la **qualité de service**, l'**économie de l'espace public** et la prise en compte des **valeurs d'environnement** sont désormais tout aussi importants.

Cela étant, ce cadre législatif devenu très abondant ne risque-t-il pas paradoxalement de créer des freins à l'action dans le domaine des transports urbains ? Dans sa note d'étape de décembre 2002, le groupe « *Transports urbains* » du Commissariat Général du Plan<sup>29</sup> s'interrogeait en ces termes :

*« ...Quelle peut être l'efficacité réelle de ces lois sur les politiques de mobilité à mettre en œuvre dans un environnement urbain complexe ? Sont-elles vraiment des leviers pour l'action publique ? Ne créent-elles pas plutôt paradoxalement des freins à l'action ? »*

---

<sup>29</sup> Commissariat Général du Plan, Groupe de travail « *Transports urbains* », Note d'étape, (version 2)

*Il y a un consensus général pour dire que les dernières lois représentent des avancées incontestables en matière de planification urbaine et de décentralisation territoriale. Les membres de la commission sont sensibles aux mesures de relance de la planification urbaine dans la mesure où l'étalement urbain et le mitage de ces trente dernières années constituent bien une sorte de fléau pour l'aménageur et le transporteur. Ils reconnaissent le bien-fondé des outils proposés qui obligent enfin à créer le lien intrinsèque entre le transport et l'urbanisme...*

*Cependant, la commission s'est interrogée sur les effets pervers de « l'empilement » législatif actuel et sur la surabondance des outils proposés qui ne facilite pas vraiment la mise en œuvre au niveau local et qui soulève plusieurs niveaux de questions...*

*Quel est de fait le degré d'obligation exercé par les collectivités territoriales ? Si l'on veut que les SCoT et les PDU ne restent pas des exercices un peu théoriques de planification et qu'ils aillent plus loin dans la prescription, comment devront-ils s'imposer à l'Etat et aux départements pour définir les infrastructures à péage, le partage entre voirie à vocation urbaine et périurbaine, etc... ? Sur ce point, les textes oscillent entre **contrainte** et **incitation** : les outils préconisent, encouragent mais n'opposent pas vraiment de sanctions.*

*Pour certains membres de la commission, ces questionnements montrent d'une certaine façon les limites de la planification urbaine et soulignent l'impasse dans laquelle se trouveraient des politiques qui s'appuieraient sur le seul levier législatif car elles n'intégreraient pas les ressorts complexes qui sont à l'origine des phénomènes urbains. En tous les cas, s'il y a un plaidoyer pour simplifier et clarifier les textes dans le sens d'une plus grande cohérence entre les dispositifs et entre les périmètres géographiques, il y a également un plaidoyer pour « rechercher des respirations » et donner aux acteurs locaux des leviers d'action plus efficaces sur le terrain : à ce titre on regrette que les dispositifs comme le péage urbain n'aient pu être encore actionnés et que le stationnement, qui est lui aussi une forme de péage déguisé, soit si mal actionné dans la pratique ».*

## ● **Le projet de règlement européen**

La publication en 1996 du livre vert de la Commission Européenne « *Un réseau pour les citoyens* » a constitué, dans le secteur des transports de personnes, l'acte fondateur de la démarche communautaire afin de « **tirer le meilleur parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe** ».

La Commission a reconnu la crise environnementale et celle de la mobilité à laquelle sont confrontées les villes européennes et mis l'accent sur le rôle éminent que le transport public peut jouer dans la résolution de ces problèmes. Elle a souligné le besoin de rendre les transports publics plus attractifs et a énoncé à cet effet ses principaux objectifs en la matière: **qualité de service, efficacité économique et transparence financière**. Elle a en particulier insisté sur le besoin de donner une base contractuelle aux relations entre exploitants et autorités et sur l'ouverture des marchés de transport public à une forme de « concurrence régulée».

Pour atteindre ces objectifs, la Commission a proposé, en juillet 2000, **un projet de règlement sur les obligations de service public dans le secteur des transports**. Cette proposition a suscité une certaine effervescence dans l'Europe des quinze, aussi bien du côté des autorités organisatrices que du côté des opérateurs de transport urbain. Le Parlement européen l'a fortement amendé si bien que la Commission a diffusé, en février 2002, un projet sensiblement remanié, sur lequel il appartient à présent au Conseil des Ministres des Transports de se prononcer.

- **L'état actuel des discussions communautaires**

Dans le cadre de ce débat, on peut tenter de dégager des éléments de **certitudes** et d'autres qui nécessiteront encore un approfondissement de la réflexion.

Au nombre des **certitudes**, le fait qu'aujourd'hui tous les Etats membres semblent acquis à l'idée que l'absence d'un règlement ferait courir un **risque juridique** du fait que les éventuels litiges susceptibles d'apparaître lors de l'application des directives communautaires, notamment celles relatives aux marchés publics, relèveraient de la Cour de Justice des Communautés. Les Etats membres considèrent préférable que l'application des principes du droit de la concurrence au secteur des transports publics soit fixée dans un règlement plutôt que par la jurisprudence de la Cour, qui favoriserait le risque d'une concurrence accrue mal maîtrisée, conforme à l'interprétation des traités dans les secteurs de l'économie, très ouverts aux règles du marché.

Cela étant, la question du principe de mise en concurrence des réseaux des grandes métropoles et celle des formes qu'elle peut prendre est, dans le cadre des travaux de la Commission et du Parlement, toujours en débat. La situation se présente différemment selon les modes de transport.

**Pour le métro**, le Groupe des grandes Métropoles<sup>30</sup> a obtenu validation du concept de réseau complexe intégré et "**l'exception métro**" a été votée par le Parlement, même si le règlement n'est pas encore publié. Il est donc admis qu'une partie des réseaux de Métro reste fermée au marché et soumise à la gestion directe dite « challengée » (initiative proposée par le Groupe des grandes Métropoles).

**Pour le tramway**, la question suscite encore des controverses. Le Groupe des grandes Métropoles propose de se baser à nouveau sur le raisonnement de réseau complexe intégré (cas de Vienne et de Lisbonne) et certains y défendent une position consistant à dépasser "**l'exception métro**" pour la remplacer par "**l'exception ferroviaire complexe**" dont le tramway serait un des éléments.

**Pour le bus**, la question reste totalement ouverte. S'agissant du réseau de surface en Ile-de-France, OPTILE s'interroge précisément sur la façon dont le « marché » sera ouvert à la

---

<sup>30</sup> Comité créé au niveau de l'Union Internationale des Transports Publics (UITP) regroupant 10 grandes métropoles européennes avec leurs principaux opérateurs publics : Athènes, Barcelone, Bruxelles, Berlin, Lisbonne, Londres, Paris, Rome, Rotterdam, Vienne.

concurrence : « *la réciprocité... sera t-elle respectée ? Soumettra t-on à la concurrence le réseau bus RATP en même temps que les réseaux OPTILE ?* »

Le Groupe des grandes Métropoles défend le principe selon lequel il faut se préserver de tout système susceptible de "dé-coordonner" l'offre du bus de celle du métro. Le groupe réfléchit en se basant sur les trois modèles dominants :

- Londres : c'est l'autorité organisatrice qui assure la coordination entre l'offre métro et l'offre bus (pour ce faire, elle a passé des contrats d'affrètement ligne par ligne);
- Paris : c'est l'opérateur principal « intégré » qui assure la coordination ;
- Rome : c'est un modèle intermédiaire : l'entreprise publique conserve le contrôle de l'offre et organise elle-même la sous-traitance.

Pour le groupe, ces trois modèles doivent pouvoir trouver leur traduction dans le règlement européen.

- **Les perspectives d'entrée en vigueur du règlement européen**

Quoi qu'il en soit, on peut penser que l'aboutissement de la démarche se situe à horizon de deux à trois ans et que, s'agissant de l'Ile-de-France, **la mise en œuvre du règlement** nécessitera des adaptations du cadre institutionnel en vigueur (régime des droits patrimoniaux d'exploitation, décret de 1949) conduisant à une période de transition assez longue.

- **Un marché mondial du transport public qui se constitue**

L'exploitation des réseaux de transport publics urbains est en pleine évolution, partout dans le monde. Les marchés s'ouvrent, les concentrations se multiplient et les opérateurs de transport, qu'ils soient publics ou privés, concluent des alliances pour, se positionner, face à la concurrence, comme opérateur en France et dans le monde.

Il y a là un enjeu à la fois de rayonnement et de compétitivité économique pour la région capitale qui doit pouvoir s'appuyer sur **l'importance de son marché de référence**, celui de déplacements en **région Ile-de-France**, sur **l'expérience de ses opérateurs** et sur **l'excellence de leurs techniques**.

## 6. Le SDRIF de 1994 et le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006

### • **Le SDRIF de 1994**

#### • **Les principaux éléments du SDRIF**

Document de planification à caractère stratégique couvrant la période 1990-2015, le SDRIF, conçu dans les années 1990 et approuvé en 1994 par décret en Conseil d'Etat, constitue toujours la référence en matière de planification, notamment pour son **volet «Transport»**. Le principe fondateur retenu dans le schéma est celui d'une organisation des transports confortant les **priorités de l'aménagement régional** et accompagnant la croissance des déplacements, principalement dans les territoires de la couronne parisienne où cet accroissement est le plus important.

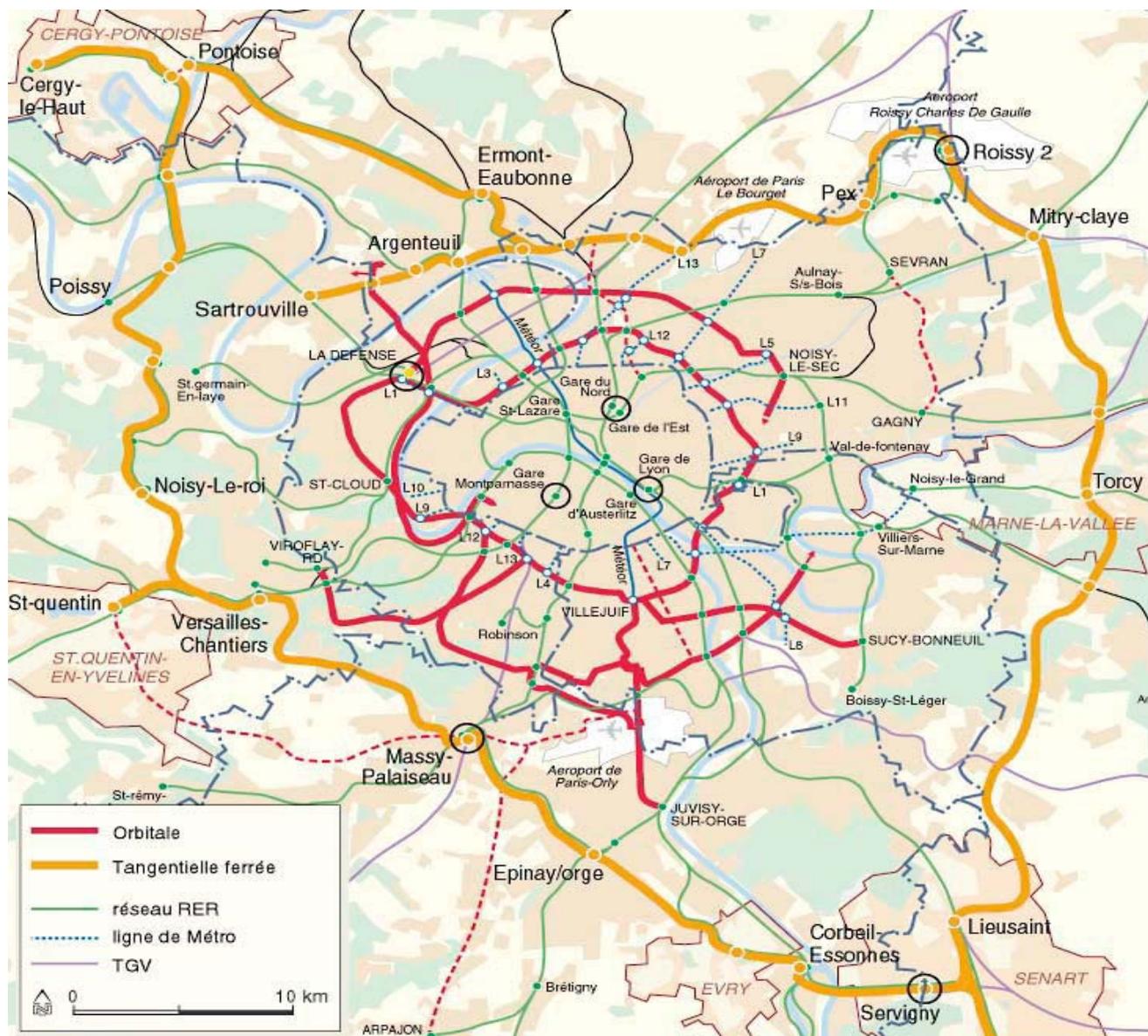
Les principes d'aménagement retenus dans le Schéma Directeur, qui reposaient sur un corpus d'hypothèses volontaristes en matière de populations et d'emplois, visaient en particulier un meilleur équilibre habitat-emploi, notamment en faveur de l'Est parisien. Cette orientation d'ailleurs, si elle avait été mieux observée, aurait eu vraisemblablement un impact positif sur le fonctionnement du système de transport francilien.

#### • **Le transport collectif**

Dans cette perspective, le SDRIF retient deux niveaux de **priorités** pour les **transports collectifs** :

- consolider et valoriser le domaine d'excellence traditionnel des transports collectifs : **les radiales à grand gabarit et le métro** ;
- conquérir une part plus grande des déplacements périphériques en très forte croissance par :
  - un réseau maillé de **métro** en proche couronne, constitué par une rocade "ORBITALE", et neuf prolongements des quatorze lignes actuelles ;
  - en moyenne couronne, par une rocade quasi complète de tramway et des lignes d'autobus en site propre ;
  - des **tangentiels** ferroviaires à grand gabarit entre les villes nouvelles et les pôles périphériques.

**Le réseau ORBITALE et les tangentiels ferrés, proposés par l'IAURIF  
au début des années 1990**



Source IAURIF

Le constat aujourd'hui, est le suivant :

- la grande majorité des projets déjà réalisés ou programmés dans l'actuel Contrat de Plan étaient inscrits au SDRIF où ils représentent une part significative de l'ensemble des projets ;
- certains projets ont été modifiés et des projets nouveaux sont apparus comme le « GRAND TRAM », remplaçant le métro pour la réalisation du projet ORBITALE.

- **Le volet routier**

Dans le domaine routier, le SDRIF reprend en grande partie le schéma routier du SDAU de 1976. Outre l'achèvement des grandes rocade (A 86 et Francilienne), il prévoit un maillage très complet du territoire en grande couronne, mais aussi entre A86 et la Francilienne ainsi que dans la zone centrale, avec l'évocation d'un réseau de **voies souterraines** à petit gabarit et à péage.

L'actuel Contrat de Plan n'a retenu qu'une part minime de ce Schéma et, dans le cadre de la révision du SDRIF qui vient d'être engagée, la question du maintien de certains de ces projets dans le futur se trouve d'ores et déjà posée.

**En synthèse**, concernant le volet transport de personnes du SDRIF, le constat partagé lui reconnaît une réelle ambition en matière d'investissements en infrastructures mais peu d'éléments en matière de fonctionnement. Par ailleurs, le schéma routier est jugé trop largement dimensionné et plusieurs projets ont été abandonnés ou en passe de l'être. En revanche, pour ce qui est du transport en commun, les projets retenus dans le cadre du CPER s'inspirent très largement de ceux proposés par le SDRIF.

**Les travaux du PDU**, conclus en 2000, ont, quant à eux, traduit une approche plus « durable » de la mobilité, conduisant à privilégier les transports collectifs et les circulations douces, à donner plus de place à la qualité de service et à mieux articuler l'urbanisation et l'offre en transport.

- **Le transport de marchandises**

Le SDRIF fait le constat de l'évolution croissante du transport de marchandises et de la part prépondérante de la route comme mode d'acheminement. Il donne comme orientations, **les objectifs suivants** :

- utiliser au mieux la capacité de desserte de l'agglomération par la voie d'eau et la voie ferrée ;
- intercepter les flux lourds routiers de transit à l'entrée de la région afin de minimiser les mouvements de poids lourds au sein de l'agglomération ;
- rationaliser la circulation des marchandises dans l'espace urbain et péri-urbain régional par une réglementation adaptée et négociée du régime des enlèvements et des livraisons et par une politique de stationnement appropriée;
- permettre la mise en place d'un réseau cohérent de plates-formes multimodales et promouvoir le transport combiné.

Il préconise une **organisation selon trois niveaux** :

- **à l'intérieur de A 86** : spécialisation en messagerie, groupage et produits alimentaires ainsi que certains matériaux pondéreux ;

- **entre A 86 et la Francilienne** : entreposage de moyenne et longue durée et approvisionnement de la région par des trafics lourds ;
- **au-delà de la Francilienne** : transit et éclatement des flux interrégionaux et internationaux.

Il recommande enfin, le développement du réseau des voies navigables avec la création de nouveaux ports fluviaux venant compléter le réseau existant (projets Seine Nord et Seine Est).

- **Le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006**

Adopté par le Conseil Régional d'Ile-de-France en mars 2000 et signé par les partenaires en mai 2000, le Contrat de Plan Etat-Région qui couvre la période 2000-2006, est un document de **programmation** dont la préparation a largement mobilisé toutes les collectivités locales et les acteurs socio-économiques dont le CESR. Les départements ont été très impliqués dans la préparation du contrat et associés par des contrats complémentaires.

- **Un volet transport collectif d'une grande ampleur**

Le Contrat de Plan témoigne d'une ambition pour le développement des transports collectifs plus marquée que les contrats précédents en consacrant plus des 2/3 des crédits aux seules infrastructures : **3361 M€** sur 7 ans contre **2300 M€** pour le contrat précédent (contrat de 5 ans porté à 6 ans en cours d'exécution).

Il se caractérise en outre par :

- un programme supplémentaire « **Qualité de service** » pour le **PDU** (Réseau Principal BUS), pour l'accessibilité et la rénovation des gares SNCF ainsi que pour la rénovation du matériel roulant SNCF Ile-de-France ;
- une priorité à la banlieue dense et aux liaisons **banlieue-banlieue**, privilégiant les sites propres de surface (tramway et bus) et les **tangentiels ferroviaires** ;
- des dotations pour l'aménagement des **grands pôles intermodaux** ;
- une répartition des dotations régionales transports collectifs/routes de plus en plus favorable aux transports collectifs : **68%** pour les transports collectifs (2/3 – 1/3) contre **58%** dans le contrat précédent. Cela étant, on observera au niveau des dotations globales (opérations du CPER et hors CPER), qu'on atteint pratiquement les mêmes montants pour le transport collectif et pour la route ;
- la **participation** quasi générale **des collectivités locales** au financement des infrastructures (à hauteur de 15% en moyenne), situation qui peut toutefois contribuer à creuser l'écart entre les collectivités en matière d'équipements.

Au total, il s'agit d'un **programme considérable** portant sur :

- l'aménagement ou la création de plus de 100 km de lignes ferroviaires ;
- la réalisation de :
  - 68 km de tramway ;

- 22 km de site propre pour autobus ;
- 10 km de métro ;
- la restructuration de 8 grands pôles d'échanges intermodaux.

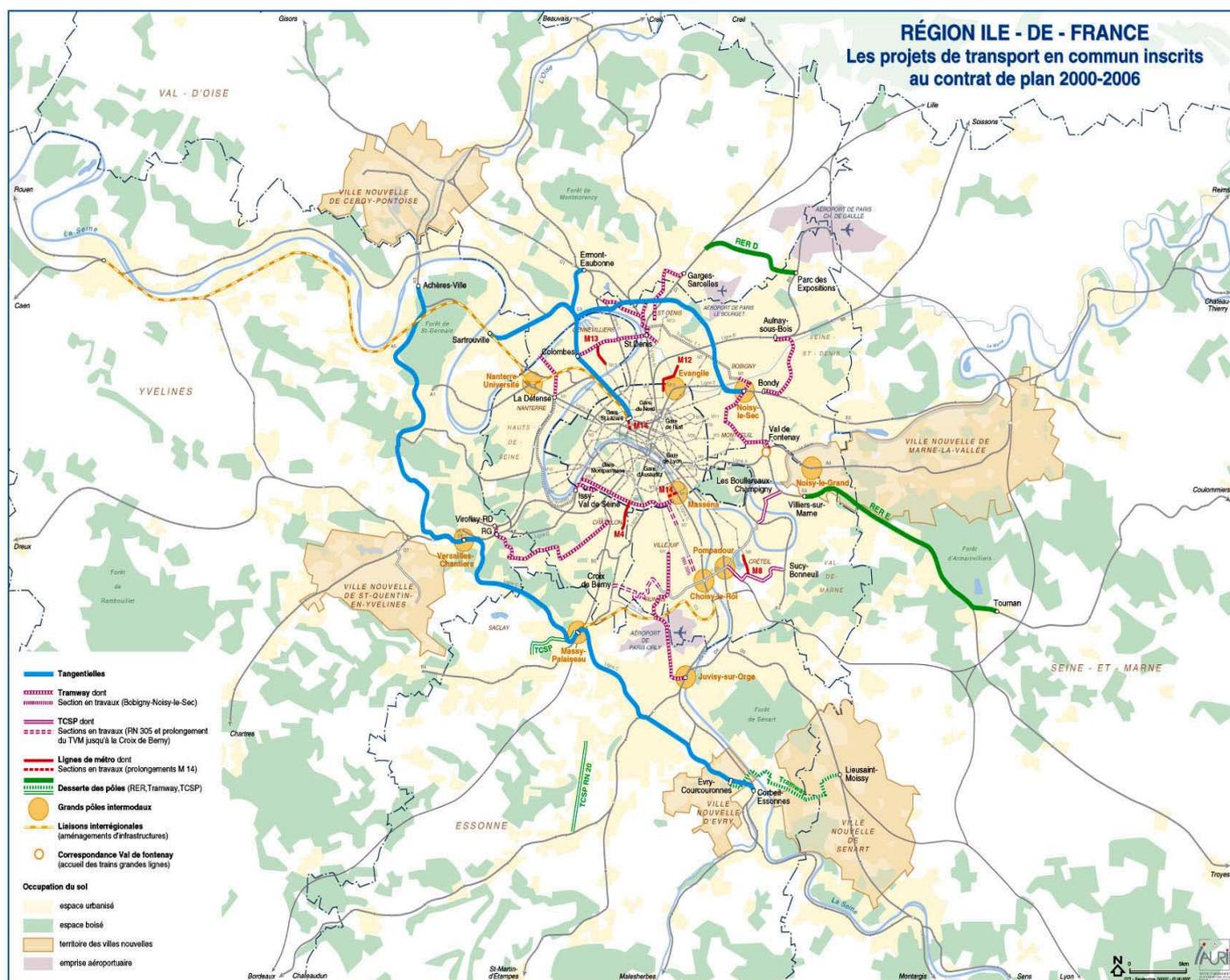
La réalisation de ce programme devrait permettre :

- de renforcer le maillage dans la proche couronne de sorte que la desserte en transports collectifs s'approche de celle de Paris intra-muros et contribue, dans les secteurs défavorisés, à la requalification des territoires desservis ;
- d'étendre progressivement l'offre de transport collectif aux secteurs de la grande couronne qui s'urbanisent .

La répartition par grandes familles d'opérations s'établit de la manière suivante :

Rocade tramway	404 M€
Tangentielles	884 M€
Maillage du réseau tramway - TSCP	1021 M€
Lignes de métro	629 M€
Desserte des pôles	112 M€
Grands pôles intermodaux	203 M€
Liaisons inter régionales	108 M€
<b>Total</b>	<b>3361 M€</b>

## Les projets de transport en commun inscrits au contrat de plan 2000-2006



Source IAURIF

- **Un programme d'infrastructures dont la mise en œuvre s'avère toutefois difficile**

L'accent mis principalement sur la réalisation d'infrastructures au sol (tramways et sites propres pour autobus) dans un système viarie présentant, dans les secteurs denses de la proche couronne, de réelles contraintes, n'est pas sans soulever de sérieux problèmes d'insertion. Il en résulte le plus souvent :

- un renchérissement du coût de certains projets ;
- un allongement des études et procédures, notamment de concertation. A ce propos, le *Groupe "Transports Urbains"* du Commissariat Général du Plan relevait à juste titre : **"Le décalage entre temps des procédures et temps des projets"**.

*"Le décalage entre le temps des procédures et le temps des projets semble être un souci récurrent pour les opérateurs de transport et aussi les élus. Les dernières lois inscrivent tous les **projets** urbains dans un processus de concertation en continu **pour répondre au souci légitime de démocratie locale et d'implication de la société civile**. En cela, elles ont bien pris en compte la **dimension sociale et "citoyenne"** des projets techniques d'infrastructure. Cependant, ces procédures inquiètent les opérateurs de transport qui y voient un allongement du temps des projets et un risque non négligeable de "nids de contentieux", ce qui entraîne une modification de leurs métiers de technicien du transport. L'allongement des délais peut se révéler aussi pénalisant pour les élus : en effet, **un projet d'envergure est difficile à porter par un élu** car le temps nécessaire à la réalisation dépasse bien souvent le temps de son mandat ("pour arriver à faire quelque chose", l'élu doit déjà tout avoir dans ses cartons). Le temps des procédures n'est pas le temps des projets".*

A cet égard, il faut rappeler les initiatives prises par l'Etat avec le soutien de la Région<sup>31</sup> visant à réduire les délais des procédures légales et administratives dans le déroulement des projets, démarche fortement appuyée par le CESR.

- **Des investissements routiers en recul**

Avec un montant d'opérations à hauteur de **1 225 M€**, le programme routier du CPER s'inscrit en réduction sensible par rapport au contrat précédent. Est néanmoins poursuivi l'aménagement des sections de la Francilienne desservant Evry, Sénart et Marne-la-Vallée.

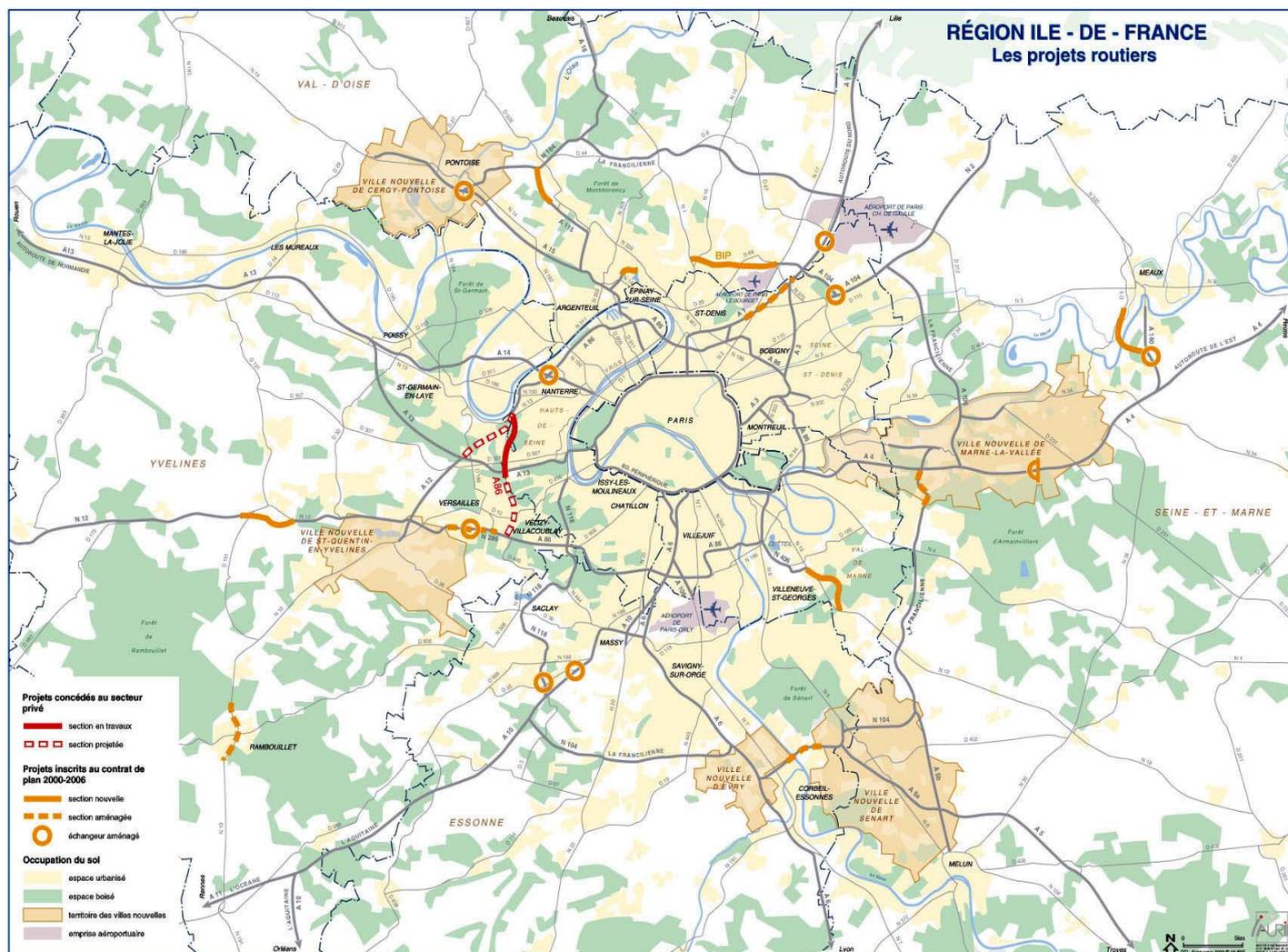
Sont également programmées :

- les **déviations** d'agglomérations principalement en grande couronne ;
- des **opérations routières** destinées à accompagner le développement urbain et économique, notamment des villes nouvelles et des pôles de développement (élargissements, créations d'échangeurs...).

---

<sup>31</sup> Sur la base des propositions du rapport « ALGOE »

## Les projets routiers à court et moyen terme



Source IAURIF

Enfin, le Contrat de Plan accorde une place importante à la mise en œuvre d'un programme d'amélioration de la **sécurité routière** portant prioritairement sur les sections les plus dangereuses. La répartition entre les différentes opérations s'établit de la manière suivante :

pour compléter la rocade autoroutière francilienne dans le quart sud-est	<b>183 M€</b>
pour améliorer la desserte des pôles urbains et des villes nouvelles (échangeurs, élargissements)	<b>347 M€</b>
pour réaliser des déviations d'agglomérations (Meaux, Rambouillet, Boissy-Saint-Léger, Jouars, Saint Clair sur Epte)	<b>360 M€</b>
pour des opérations de sécurité et de qualité	<b>301 M€</b>
<b>Sous total</b>	<b>1191 M€</b>
études et acquisitions foncières	<b>34 M€</b>
<b>Total</b>	<b>1225 M€</b>

En dehors du Contrat de Plan, le bouclage ouest de la rocade A86 fait l'objet d'une concession privée.

- **Un financement des infrastructures de transport de personnes insuffisant**

L'Etat et la Région ont acté (*article 6 du CPER*), un programme d'opérations évalué à **5246 M€** d'investissements comprenant :

- 3361 M€ pour le transport en commun ;
- 1225 M€ pour le volet routier ;
- 540 M€ pour l'environnement des infrastructures ;
- 120 M€ pour des opérations complémentaires diverses ;

qu'ils ne s'engagent à financer qu'à hauteur de **3998 M€, 684 M€** étant attendus des collectivités locales .

*L'article 6* précise : "*le montant total des opérations fait donc apparaître une différence avec les crédits programmés de 563 M€ (3690 MF), soit 10,7% tenant ainsi compte des difficultés techniques ou juridiques que certaines opérations pourraient rencontrer*".

Si l'on ajoute à ce "déficit structurel", la sous-évaluation de certains projets, notamment de transports collectifs, on peut évaluer entre **700** et **1000 M€** l'insuffisance de dotations publiques nécessaires pour réaliser le programme prévu au CPER 2000-2006.

Pour éviter que ne se reproduise à l'avenir une telle situation, les études préparatoires au prochain CPER doivent, d'ores et déjà, être engagées pour permettre une anticipation qui a incontestablement fait défaut dans l'élaboration de l'actuel.

- **Le transport des marchandises en site propre : un engagement modeste**

Le développement des **modes de transport alternatifs** au transport routier pour les marchandises est un objectif national qui trouve sa pleine justification au plan régional. Le CESR s'est déjà prononcé à deux reprises en faveur du développement du transport combiné et le dernier rapport a fait l'objet d'un avis adopté en octobre 2001. Rappelons, à cet égard, que le chantier de transport combiné dont l'implantation dans la région nord-est de Paris est annoncée depuis une quinzaine d'années est au point mort, comme celui de Vaires qui aurait dû être mis en service.

Ainsi, tout en prenant acte positivement de l'inscription au Contrat de Plan de **trois** opérations urgentes :

- l'amélioration de la desserte ferroviaire du **Port de Gennevilliers** qui a été réalisée au cours des trois premières années du Plan et vient d'être inaugurée ;

- la mise à trois voies de la grande ceinture ferroviaire entre Sucy-en-Brie et Valenton et le **chantier combiné de Valenton 2** ;
- la réhabilitation de **l'Oise aval** comme voie navigable à grand gabarit entre **Compiègne** et **Conflans-Sainte-Honorine**, programme interrégional auquel la région d'Ile-de-France participe à hauteur de 15%, soit **30 M€** ;

le CESR soulignait la faiblesse des efforts consentis dans le cadre de l'actuel Contrat de Plan (120 M€ pour les voies navigables et le transport par fer) et proposait de prendre en compte, lors de sa révision en 2003, un ensemble de **propositions** susceptibles de favoriser le développement de ce secteur d'activités et entre autres :

- préserver les emprises existantes ;
- traiter le problème des trains de transit au niveau interrégional. car trop de trains de marchandises de passage viennent engorger journellement l'Ile-de-France . ;
- communiquer en direction des élus et des citoyens pour une meilleure prise de conscience des enjeux qui s'attachent aux actions à entreprendre sans retard sur le transport des marchandises en Ile-de-France.

## **7. Les besoins de financement**

Comment relever le défi majeur pour l'avenir de l'Ile-de-France : améliorer et développer prioritairement le **transport public** en lui permettant d'assurer durablement les conditions financières de son activité, tout en finançant les adaptations indispensables du **système routier** et **autoroutier**, et en dégagant un financement spécifique des infrastructures dévolues au **transport de marchandises**. Ce sont ces questions que les parties qui suivent se proposent d'aborder en évaluant, dans un premier temps, les besoins couvrant les champs de l'**investissement** et du **fonctionnement**.

### **• L'investissement**

Ainsi que le Préfet de la Région Ile-de-France en faisait le constat à la CRADT du 5 avril 2002, la réalisation complète des infrastructures et des équipements envisagés au SDRIF de 1994, au rythme actuel des Contrats de Plan (qui marquent cependant un effort déjà très sensible), demanderait encore trois ou quatre décennies. On peut en déduire que le respect des échéances initiales aurait nécessité un doublement des moyens financiers actuels.

Les enjeux de la politique des transports en Ile-de-France : maintenir et accroître le rayonnement de la région en l'inscrivant dans une démarche de développement durable et améliorer la qualité de vie quotidienne des Franciliens, amènent naturellement à faire le double constat de l'importance des besoins à satisfaire et de la nécessité de mettre en œuvre un ambitieux programme d'actions faisant appel à des financements complémentaires aux **financements habituels**.

S'agissant des **infrastructures**, les éléments utilisés sont issus pour l'essentiel de **deux rapports**.

- **Le premier « Rapport d'orientation multimodale de la DREIF »** (réévaluation octobre 2002), établi en 1997.

Il avait pour objet de recenser l'ensemble des besoins en matière de transports en Ile-de-France en vue de l'élaboration du CPER. Les services de la DREIF ont procédé, en octobre 2002, à une réévaluation de ces besoins. Le nouveau document constitue un recensement actualisé des projets nécessaires en Ile-de-France ; certains, jugés trop improbables n'ayant pas été retenus. Il a été procédé en outre à une réévaluation sommaire du coût des projets maintenus.

Globalement, il apparaît que les besoins recensés, au-delà du CPER actuel, atteignent les montants ci-après :

- routes : 22 Md€ ;
- transports collectifs : 30 Md€ ;
- entreprises de transport : 14 Md€ ;
- soit, un total 66 Md€.

Cette somme (exprimée en monnaie 1997 et reprenant pour nombre d'opérations une toute première évaluation) paraît considérable. Il faut toutefois observer qu'elle n'intègre pas la possibilité d'introduire des dispositifs perfectionnés, tant pour la route (« route intelligente ») que pour les transports collectifs (automatisation), permettant d'accroître très sensiblement le rendement des systèmes existants et par conséquent de différer la réalisation de nouvelles infrastructures.

En tout état de cause, la difficulté ici est de préciser à quel **terme** se situe la réalisation de ces opérations. D'une réflexion sommaire avec les auteurs du rapport, ce pourrait être 2040-2050, soit la période correspondant à quatre à cinq plans à venir. Dans ces conditions, la somme annoncée correspondrait à plus de **13 Md€** par plan, soit **plus du double** du montant de l'actuel CPER.

- **Le second document est le « Recensement des besoins régionaux en matière d'infrastructures de transport »**<sup>32</sup>

Cette étude est un état factuel des projets recensés dans les régions, dont l'Ile-de-France et fournit une évaluation des besoins financiers correspondants. Elle n'inclut pas les montants financiers des opérations figurant dans l'actuel CPER. Selon les auteurs du rapport : « *Elle n'intègre pas de jugement de valeur sur la pertinence de tel ou tel projet et n'évalue ni leur faisabilité, ni leur rentabilité* ».

Elle distingue quatre horizons :

- le court terme : 2000-2006 ;
- le moyen terme : 2007-2013 ;
- le long terme : 2014 -2020 ;

---

<sup>32</sup> (Etude de SETEC INTERNATIONAL et d'ISIS, pour le compte de l'Association « Transports, Développement, Intermodalité, Environnement », TDIE, octobre 2002).

- le très long terme : au-delà de 2020.

Pour le présent rapport, seules les opérations figurant au titre du court et moyen terme ont été retenues ( moyennant certaines corrections). A partir du recensement des besoins régionaux et d'éléments émanant des entreprises de transport, il a été procédé à une évaluation des besoins en investissement sur la période couvrant la prochaine décennie, 2003 - 2013/2015 (la fin du Contrat de Plan actuel et le suivant) en distinguant le domaine du transport public de voyageurs, le domaine routier et le transport des marchandises.

- **Les axes de développement du transport public de voyageurs**

A l'horizon considéré dans le présent rapport, c'est le transport public qui mobilisera le plus gros effort d'investissement, principalement dans les domaines suivants :

- en matière d'**infrastructures** :
  - l'extension et l'accroissement de capacité des infrastructures existantes ;
  - le développement de nouvelles infrastructures ;
- en matière d'exploitation, d'entretien et d'équipement :
  - l'amélioration de l'exploitation, la modernisation et le gros entretien des installations ;
  - l'achat et le renouvellement du matériel roulant.

#### **14. L'extension et l'accroissement de capacité des infrastructures existantes**

Il s'agit d'opérations portant sur le réseau **RER** :

<b>RER A</b>	Prolongement de Cergy à Menucourt	<b>85 M€</b>
<b>RER B</b>	Prolongement vers Dammartin Déviation de Villepinte Aménagement des « nœuds » d'Aulnay (aménagement capacitaires)	<b>360 M€</b>
<b>RER D</b>	Liaison Maisons-Alfort – Villeneuve - Prairie	<b>240 M€</b>
<b>RER E</b>	Prolongements : <ul style="list-style-type: none"> <li>• à l'Ouest vers La Défense ;</li> <li>• à l'Est, vers Meaux</li> </ul>	<b>750 M€</b>

soit **au total**, une charge de **1435 M€**.

#### **15. Le développement des nouvelles infrastructures**

Il s'agit de mener à leur terme les opérations engagées dans le cadre du CPER actuel : rocade **Grand Tram**, prolongements de lignes de **Métro** et **tangentiels** ferroviaires pour lesquelles les financements mis en place sont d'ores et déjà insuffisants.

Les besoins de financement complémentaires à ceux inscrits au CPER actuel ont été évalués à :

GRAND TRAM	600 M€
Prolongements de métro	400 M€
Tangentielles ferroviaires (Nord et Ouest)	1265 M€
<b>soit, un total de 2265 M€</b>	
auquel s'ajoutent :	
CdG Express (projet qui doit en principe s'autofinancer)	760 M€
Contribution de la région au TGV Est	550 M€

On arrive ainsi à un **montant total de 5010 M€** pour les infrastructures de transport collectif.  
33

En outre, compte tenu de son intérêt régional et interrégional, il faut mentionner l'**interconnexion Sud des réseaux TGV** dont le tracé n'est pas encore arrêté, pas plus que le coût et le mode de financement.

#### **16. L'amélioration de l'exploitation – la modernisation et le gros entretien**

Le recensement des besoins exprimés dans ce domaine fait apparaître un besoin de financement annuel de l'ordre de **700 à 800 M€** :

- 150 à 160 M€ par an, pour la SNCF Ile-de-France ;
- 350 à 400 M€ par an pour la RATP ;
- 220 M€ pour RFF.

Ces dépenses sont actuellement financées en grande partie par les entreprises elles-mêmes sur leurs fonds propres, par autofinancement généré sur le compte d'exploitation. Dans la mesure où cette ressource ne pourra pas couvrir la totalité des besoins supplémentaires –elle se situe aujourd'hui **autour de 500 M€-**, le recours à d'autres financements s'avère nécessaire. On peut en évaluer le niveau entre **200 M€ et 300 M€**.

#### **17. L'achat et le renouvellement du matériel roulant**

Il s'agit là d'un poste très important dont le financement est assuré par les entreprises publiques elles-mêmes sur emprunt, situation qui concourt à accroître leur endettement.

<sup>33</sup> Par ailleurs, la question de la **petite ceinture ferroviaire** est toujours en débat.

Dans ce domaine, les besoins exprimés par les entreprises concernent :

- le renouvellement ;
- le matériel nécessité par le renforcement de l'offre ;
- le matériel nécessaire aux extensions et créations de lignes.

Pour le seul renouvellement, sur la période considérée, les besoins annuels ont été évalués à **200 M€** sur 10 ans pour la **RATP**, **210 M€** sur 25 ans pour la **SNCF Ile-de-France** (montant qu'elles ne peuvent assumer seules sauf à se ré-endetter massivement).

▪ **Un exemple : le matériel roulant de la SNCF**

Le renouvellement du matériel SNCF nécessite une **réflexion** à long terme car :

- la durée de vie du matériel est de 30 à 40 ans ;
- les montants financiers en jeu sont très lourds : la valeur à neuf du matériel est de 7 Md€ soit, près de 4 fois le chiffre d'affaires annuel.

Au début des années soixante-dix, l'âge moyen était de 27 ans. Pendant les 25 années suivantes, on a beaucoup investi (avec une pointe d'acquisition de 1976 à 1985, ce qui promet de gros besoins de renouvellement 40 ans plus tard) et l'âge moyen a été ramené à 15 ans vers 1995. Depuis, le souci qu'a la SNCF de stabiliser sa dette a entraîné un nouvel allongement de l'âge moyen du parc qui est aujourd'hui de 17 ans.

La SNCF a établi un **Schéma Directeur du Matériel roulant**. Elle a élaboré différents scénarii pour tenir compte :

- de l'évolution du trafic ;
- du prix futur des matériels ;
- de la diversité des matériels et des solutions techniques pour la modernisation ;
- de l'évolution de leur productivité....

Les besoins estimés, dans le scénario le plus raisonnable pour maintenir l'âge moyen actuel et tenir compte des matériels nécessaires aux extensions (mais à moyen terme, 95% du trafic restera assuré par les dessertes d'aujourd'hui) sont les suivants :

En M€	2001-2005	2006 - 2015	2016-2025
Infrastructures nouvelles	20	36	40
Renouvellement - Rénovation	189	178	252
<b>Total</b>	<b>209</b>	<b>214</b>	<b>292</b>

soit, en moyenne 210 M€ par an pour le renouvellement et la rénovation, la SNCF ne pouvant apporter que 90 M€ par an sur autofinancement

- **Le volet routier**

La priorité dans ce domaine porte sur le bouclage et l'aménagement des deux rocadés régionaux l'**A 86** et la **Francilienne**.

A 86	Deux tunnels sur la section Ouest concédée à COFIROUTE (Rueil-A12 et Rueil-Jouy-en-Josas)	<b>1340 M€</b>
Tronc commun A4 /A86	Tunnel de Joinville	<b>765 M€</b>
Francilienne	Contournement de Roissy	<b>250 M€</b>
	Liaison Roissy-Cergy	<b>60 M€</b>
<b>soit un total de 2415 M€</b>		

Les autres projets concernant le bouclage à l'Ouest de la Francilienne, ainsi que le "découpage" A4 / A104, font appel à des solutions qui soulèvent d'importants problèmes et rencontrent l'opposition des élus et de certaines associations. Ils ont par conséquent peu de chances de se réaliser, même à long terme.

En revanche, sur l'ensemble des tronçons en service, les **améliorations de capacité** prévues sont à envisager. Elles représentent un montant de **940 M€**.

**Les autres projets routiers** envisageables à court et moyen terme sont, soit des **rocadés** (élargissement de la RN 311, entre le Pont de Bezons et l'A15), soit des aménagements de **capacité** sur les principales **radiales autoroutières**, l'ensemble de ces opérations se chiffrant à environ **1510 M€**.

On arrive ainsi à un montant total de **4865 M€** pour les infrastructures routières et autoroutières.

- **Le transport des marchandises**

Au-delà du programme arrêté dans le CPER 2000-2006 (120 M€), l'accent dans ce domaine doit porter à la fois :

- sur le développement du **transport combiné** qui constitue une alternative au mode routier sur certains axes et sur des distances pertinentes (moyennes et longues) ;
- sur l'aménagement de la **voie d'eau** ;
- sur la création et l'aménagement de **sites logistiques** appelés à constituer les lieux d'échanges et de transit indispensables au développement économique de la région.

En ne retenant, pour le court et moyen terme, que les différents projets existants, notamment le projet de terminal **Saint-Mard** et Vaires ainsi que la participation de la région Ile-de-France au programme interrégional de liaison **Seine Nord**, on peut évaluer à **400 M€** le montant des opérations (hors opérations routières) sur la période considérée.

- **Récapitulatif des besoins en investissement**

S'agissant des infrastructures, on peut, selon les modes de transport, dresser le tableau suivant exprimant les besoins de financement au-delà du CPER actuel (horizon 2013) :

<b>En M€</b>	<b>Transports collectifs</b>	<b>Routes</b>	<b>Marchandises</b>	<b>Total</b>
Besoins à court terme	550	250		800
Besoins à moyen terme	4460	4615	400	9475
<b>Total</b>	<b>5010</b>	<b>4865</b>	<b>400</b>	<b>10275</b>

Ainsi, en tenant compte des réévaluations à venir de projets n'ayant fait l'objet que d'une première estimation, on retrouve à peu près la **nécessité de doubler** les moyens financiers actuels consacrés aux investissements en infrastructures.

- **Le fonctionnement du transport**
- **Les besoins du transport public de voyageurs**

Le graphique ci-après, traduit l'évolution de ce montant au cours des dix dernières années (base 100 en 1991 avec 4260 M€). L'augmentation moyenne annuelle (en euros constants) observée jusqu'en 1998 est légèrement supérieure à 2,7% (alors que les PKO n'ont augmenté que de 2%). Celle enregistrée entre 1999 et 2001, nettement plus importante, s'explique par l'impact de la mise en service de la ligne E du RER (EOLE) et de la ligne 14 du métro (METEOR), par un accroissement de l'offre de service en qualité et en quantité et par des charges salariales et sociales des entreprises en augmentation (application de l'Aménagement et la Réduction du Temps de Travail -ARTT).

Pour les dix prochaines années, l'évaluation précise de l'impact sur les charges de fonctionnement de la réalisation du programme d'investissement envisagé s'est avérée difficile à établir. Même si le STIF, à l'occasion de la prise en considération des schémas de principe d'infrastructures nouvelles, en évalue l'impact, opération par opération, sur le compte d'exploitation des entreprises, l'absence d'un modèle de simulation global ne permet pas d'appréhender l'intégralité des incidences financières induites.

Il faut, en effet, tenir compte notamment de plusieurs facteurs qui vont conduire à une augmentation des charges, dont principalement:

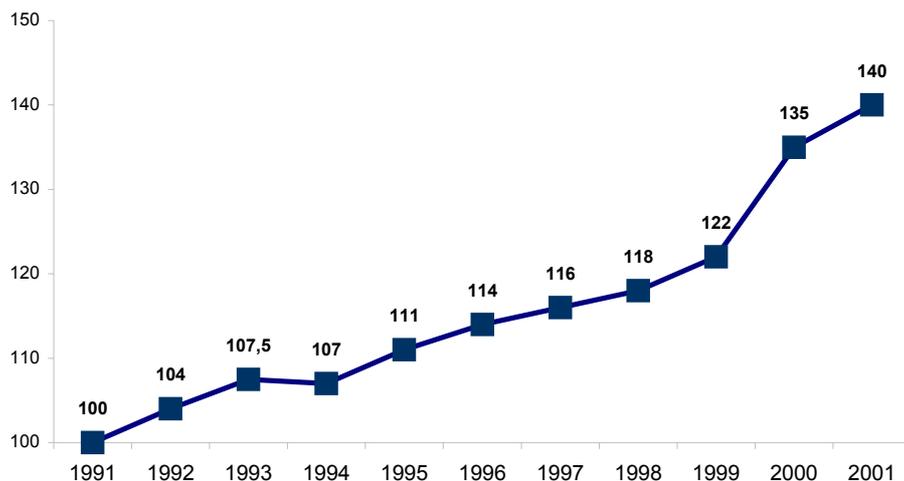
- la nécessité d'améliorer sensiblement le service en quantité et en qualité (comme cela est envisagé en particulier sur le réseau « Mobilien ») ;
- la mise en œuvre de liaisons nouvelles, notamment de rocade en moyenne et en grande couronne, d'une moindre « rentabilité » que celles de la zone centrale.

Cela étant, à l'horizon considéré, le taux de réalisation des infrastructures nouvelles ne sera pas tel qu'il bouleverse profondément les équilibres actuels, de sorte que « l'existant » restera d'un poids prépondérant.

Pour faire face à cette situation, il faudra donc pouvoir s'appuyer sur :

- une amélioration de la productivité des entreprises de transport ;
- un allègement de leurs charges financières ;
- une hausse modérée des tarifs ;
- de nouvelles ressources provenant de la lutte contre la fraude et du développement d'activités annexes.

### **Evolution des dépenses de fonctionnement des transports 1991-2001**



Source STIF

- **Le transport privé**

Ainsi qu'évoqué précédemment, les dépenses relatives au transport privé ne font pratiquement pas appel à du financement public, à l'exception du réseau viaire (entretien, fonctionnement des systèmes d'information et de gestion), aux parcs de liaison et à la police de circulation.

Ces dépenses qui sont de l'ordre de **1250 M€** par an, relativement stables, en euros constants, sur les dix dernières années, ne devraient pas connaître d'évolution notable au cours des prochaines années.

- **Le transport de marchandises**

Les données disponibles en matière de fonctionnement, se limitant à celles du Port Autonome de Paris, une estimation réelle des besoins n'a pu être établie.



**Chapitre 5**  
**Quelles nouvelles sources de financement**  
**envisager ?**



Parmi les premières métropoles économiques et culturelles mondiales, la région Ile-de-France, pour son attractivité comme pour son développement, a besoin de transports **puissants, efficaces et performants** économiquement et socialement.

▪ **L'évolution prévisible de la demande de déplacements à l'horizon 2015**

Les perspectives du SDRIF de 1994 situaient la croissance de la demande de déplacements motorisés à + **54% de voyageurs x kilomètre d'ici à 2015**, principalement en périphérie. Même si aujourd'hui elles doivent être infléchies, ces prévisions mettent toujours en perspective une croissance élevée des déplacements motorisés.

Dans une note récente <sup>34</sup>, l'IAURIF analysait ainsi l'évolution constatée, entre 1991 et 1997, dans toute sa complexité :

*« ... l'augmentation des besoins de déplacements de banlieue à banlieue se confirme. On n'observe pas, en revanche, au niveau quantitatif global, la poursuite de l'augmentation de la demande de déplacements que le SDRIF prévoyait. Mesurée en voyageurs x km, celle-ci n'a cru que de 1,3% par an entre 1991 et 1997 alors que le SDRIF tablait sur une augmentation deux fois plus rapide... »*

*... La mobilité journalière individuelle, c'est-à-dire le nombre de déplacements qu'effectue chaque francilien, a, pour la première fois, augmenté. Mais cette augmentation concerne essentiellement les déplacements autres que ceux liés au travail. Or, ce sont des déplacements courts et, autre fait nouveau, dont la longueur diminue. Celle des déplacements domicile-travail continue pour sa part à augmenter mais moins vite que précédemment, ce qui entraîne une diminution de la longueur des trajets quotidiens.*

*Cette diminution s'accompagne d'une réduction du temps global consacré aux transports. Les améliorations des conditions de déplacements ne semblent plus être utilisées pour se déplacer plus loin, mais pour dégager du temps pour d'autres activités.*

---

<sup>34</sup> « Note rapide sur le bilan du SDRIF », N° 313, IAURIF, décembre 2002

Ces tendances semblent montrer que s'organisent des bassins de vie géographiquement limités. L'un des enjeux de la planification sera de les structurer, en agissant à la fois sur l'organisation urbaine et sur l'offre de transports, de façon à renforcer les tendances à la polarisation des déplacements au sein de ces bassins ».

#### Evolution du nombre de déplacements mécanisés entre 1991 et 1997

	Paris	Petite couronne	Grande couronne	Ile-de-France
Paris	+ 5,5 %			
Petite couronne	- 3,5 %	+ 19 %		
Grande couronne	- 5 %	+ 6,5 %	+ 16 %	
Ile-de-France	0 %	+ 16 %	+ 16 %	+ 10,5 %

Source IAURIF

On observe que la forte croissance des déplacements de banlieue à banlieue concerne principalement la proche couronne.

En considérant l'accroissement de la demande (dû pour une part croissante aux motifs autres que l'emploi ou l'enseignement), conjugué à la maîtrise de l'usage de l'automobile que préconise le PDU, les simulations montrent qu'à l'horizon 2020, si la demande de transports individuels s'annonce forte, la demande de transport en commun, à condition que soient réalisés les investissements nécessaires, devrait pratiquement **doubler en banlieue**.

Cette perspective situe dès à présent les efforts à consentir pour faire face, à court et moyen terme, à l'évolution quantitative et qualitative de la mobilité et accompagner la dynamique régionale, en l'inscrivant dans une démarche de « **développement durable** ».

Les éléments du *chapitre IV du rapport* mettent clairement en évidence le niveau des besoins de financement aussi bien pour le transport public que pour le transport individuel et celui des marchandises. Et, même si les réponses apportées sont nécessairement « **multimodales** », la question du **financement du transport public** apparaît comme une **question centrale**, que ce soit en investissement ou en fonctionnement.

Comment relever ce **défi majeur** pour l'avenir de la région : améliorer et développer le transport, notamment public, en lui permettant d'assurer durablement les conditions financières de son activité? C'est cette question qu'il importe d'éclairer en prospectant les voies possibles pour de nouveaux financements, en rapport avec les spécificités de la région capitale et mettant en perspective des éléments de débats, dans le contexte préparatoire à la nouvelle étape de **décentralisation**.

Comme pour les précédents chapitres, seront abordées successivement les questions relatives à **l'investissement** et celles qui relèvent du **fonctionnement**.

Auparavant, **trois** remarques importantes doivent être formulées :

- **L'interdépendance des deux types de financement.**

Tel type d'investissement permet d'alléger les charges de fonctionnement, tandis que tel allègement permet d'accroître la capacité d'autofinancement des entreprises.

- **La différence d'échelle des montants en jeu.**

Si l'ampleur des efforts à consentir pour financer l'investissement est important, le problème du financement du **fonctionnement** est, lui, d'une toute autre **nature**, si l'on se réfère aux niveaux actuels des montants en jeu :

- **6 Md€ d'investissement sur 7 ans**, pour les infrastructures de transport, tous modes <sup>35</sup> ;
- 6 Md€ par an pour le fonctionnement du seul transport public .

- **La nécessité d'arbitrages dégageant des priorités pour l'investissement.**

Du fait que pour l'investissement, il faudrait à peu près doubler les dotations pour réaliser les programmes souhaités, faut-il **maintenir** ces ambitions ou les « **calibrer** » en fonction des possibilités financières ? Cette question sera naturellement au centre des débats relatifs à la révision du SDRIF, à celle du CPER actuel et à la préparation du prochain.

De même, n'y a-t-il pas lieu de faire preuve de discernement dans la mise en œuvre des programmes d'investissement, la **priorité** étant donnée à :

- la meilleure utilisation de **l'existant**, et notamment l'amélioration des fréquences sur les lignes de transport public, quand cela est possible ;
- la recherche de petites opérations de **désaturation** dans la zone centrale ;
- la **sélectivité** dans le choix des opérations d'infrastructures en tenant compte de leur rentabilité économique et sociale mais aussi de leur importance pour la structuration de la proche et de la grande couronne ;
- la **progressivité** dans leur réalisation.

En tout état de cause, il conviendra, dans chaque cas, de retenir le projet et le mode de transport réunissant à la fois les caractéristiques techniques et économiques les plus appropriées au contexte. Notons enfin que si des moyens financiers supplémentaires parviennent à être dégagés, il conviendra de prendre simultanément toutes les mesures nécessaires pour accélérer les études et les procédures.

---

<sup>35</sup> Ce chiffre devient 17 Md€ (dont 14 Md€ pour les transports publics) si l'on ajoute les investissements de qualité de service, de modernisation et de renouvellement du matériel roulant et de régénération du réseau ferré (RFF).

### ▪ La légitimité d'un financement public

Les collectivités publiques, Etat et collectivités territoriales, sont impliquées dans le transport à plusieurs titres:

- comme **acteurs ou régulateurs de la politique d'aménagement**, elles maîtrisent ou orientent le développement urbain par la création de nouvelles infrastructures de transport. Elles bénéficient en outre du transport public, plus économe en espace au sol que l'automobile, pour maîtriser les déplacements tout en améliorant la **qualité de vie** des habitants, en assurant la « reconquête » de l'espace au profit des piétons et des vélos ;

Par ailleurs, l'Etat est comptable de l'organisation au plan national des réseaux de transports dont la conception est telle qu'elle réagit nécessairement sur les transports régionaux, ferroviaires ou routiers, dimensionnés pour tenir compte également des trafics de voyageurs en correspondance entre les grandes gares parisiennes et des déplacements de transit utilisant la voirie ;

- comme **responsables de la politique économique**, l'Etat et les collectivités territoriales ne peuvent se désintéresser du secteur du transport qui emploie une main-d'œuvre nombreuse, fait travailler plusieurs autres branches de l'économie (travaux publics, industries mécanique, électrique et électronique...) et contribue efficacement au développement et à l'attractivité régionale et nationale ;
- comme **responsable de la politique de santé et de protection de l'environnement**, la collectivité publique, lorsqu'elle encourage le transport public, bénéficie en retour d'économies sur les dépenses de santé et de protection contre les nuisances et désordres écologiques provoqués par l'utilisation excessive de l'automobile en ville ;
- comme **garant de l'équité sociale et de la qualité de la vie** des citoyens, le pouvoir politique attache une importance particulière au rôle essentiel joué par le transport, notamment public, pour assurer le « droit au transport » pour tous ;
- enfin, comme **employeurs et prestataires de services**, l'Etat et les collectivités publiques bénéficient grâce au transport d'avantages non négligeables (transport des salariés, ouverture d'un marché de main d'œuvre à l'échelle de l'agglomération, meilleure utilisation des équipements publics dont elles sont responsables).

Le financement public des transports est donc **largement justifié par les bénéfices qu'en retire la collectivité dans son ensemble.**

Cela étant, **des ressources supplémentaires** peuvent être recherchées auprès des autres bénéficiaires du développement des transports, les bénéficiaires « indirects », au nombre desquels figurent les **bénéficiaires des plus-values foncières** (le transport étant un facteur de

valorisation foncière), les **automobilistes** (l'amélioration du transport public pouvant décongestionner les routes), les **employeurs** (élargissement du marché de la main d'œuvre).

Dans ce qui suit, a été adoptée une présentation **par contributeur**, en distinguant les **financements publics**, les ressources potentielles provenant **des bénéficiaires du transport** et les éventuels **partenariats « public-privé »**, sans aborder la question également importante de l'effet sur les mécanismes d'incitation et de régulation que la mobilisation de ces ressources pourrait avoir sur les acteurs concernés.

#### 4 L'investissement

##### • **La contribution des budgets publics**

Le Préfet de la Région Ile-de-France, devant la Commission de l'Aménagement du Territoire, de la Ville, du Logement et de l'Action foncière du 5 avril 2002, concluait ainsi son intervention à propos de la révision du SDRIF :

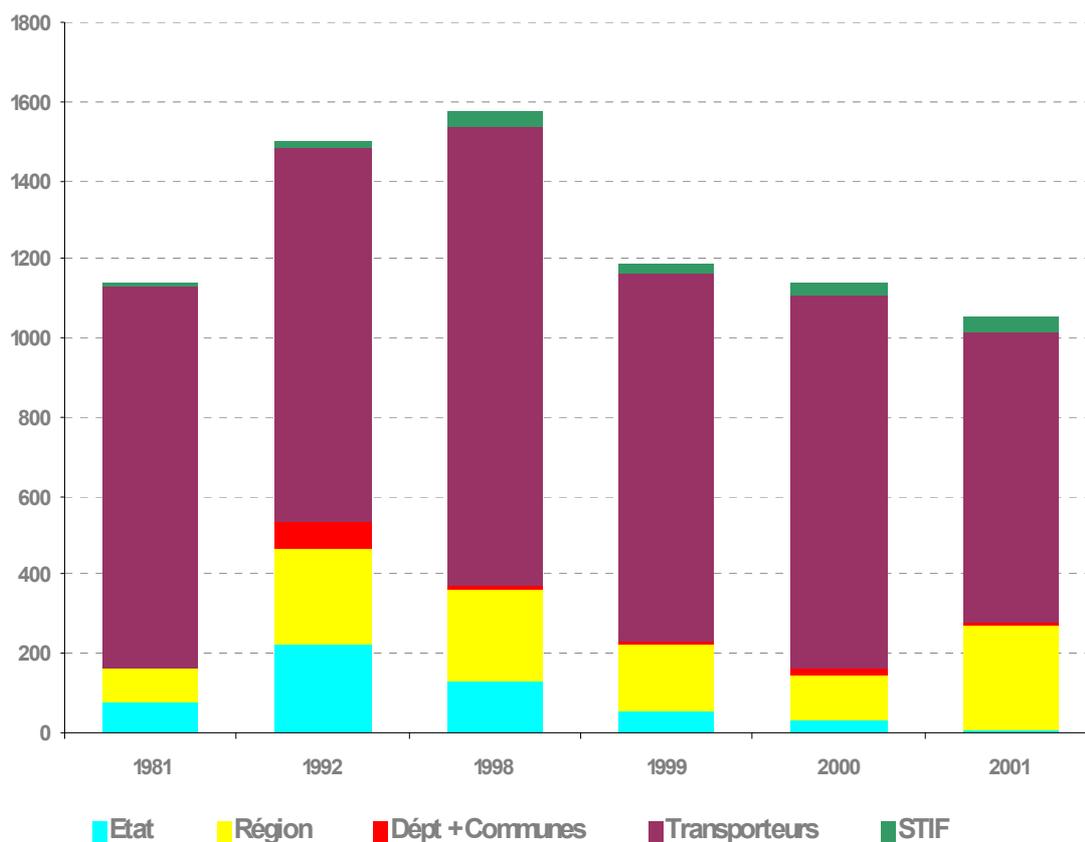
*" Un changement d'ordre de grandeur des budgets publics d'investissement pour la prochaine décennie relève encore sans doute aujourd'hui du rêve. La priorité restera la réduction de la dette, voire des prélèvements fiscaux. Simultanément, les besoins de renouvellement, de remise à niveau, sans parler de la restauration de conditions de fonctionnement performantes de tous les services publics, ne pourront être satisfaits sans efforts financiers. Pour faire face et conserver une marge de manœuvre, il me semble qu'il faut mieux valoriser l'existant. Il y a ... des infrastructures ferroviaires sous-exploitées, des infrastructures routières dont la capacité peut être optimisée et je ne pense pas exclusivement au tronçon commun A4 – A86-... Nous devons aussi réfléchir à une mise en cohérence des orientations spatiales et des capacités raisonnables pour faire face aux besoins d'investissements ».*

Il est vrai que depuis le début de la décennie quatre-vingt dix, les contributions publiques - notamment celles de l'Etat <sup>36</sup> - à l'investissement dans les transports sont en diminution constante et il serait nécessaire de "redresser la barre". L'Etat, en effet, ne peut se désintéresser d'une activité qui contribue à la fluidité des communications au bénéfice de l'exercice de ses fonctions régaliennes et des fonctions d'utilité publique en général.

A l'étranger, les budgets publics consacrés au transport sont souvent plus importants. A titre de comparaison, les investissements publics prévus dans le secteur des transports de voyageurs (y compris les prêts de la région) pour la période 2000-2006 s'élèvent à 5500 M€ soit, 0,2% du PIB régional alors que des villes européennes souvent citées en référence comme Munich ou Vienne, y consacrent en moyenne 0,4% à 0,5% de leur PIB régional. Sans occulter l'importance du « rattrapage » à assumer, d'autres métropoles, comme Hong Kong, Séoul et Mexico affectent à ces investissements 1,5 à 2,5% de leur PIB.

#### **Evolution de la part des financeurs dans l'investissement des transports publics (en M€)**

<sup>36</sup> La contribution de l'Etat aux investissements dans les transports publics est passée de 230 M€ en 1992 à 10 M€ en 2001



Source STIF

- **L'Etat**

Contrairement à ce qu'on observe sur les réseaux de transports publics urbains hors Ile-de-France<sup>37</sup>, les concours de l'Etat à l'investissement "transport" en Ile-de-France sont, rappelons le, en diminution. Certes il y a un impératif national de **réduction des déficits publics** et de l'endettement ; mais il n'en demeure pas moins que certaines anomalies existent<sup>38</sup> et que de nouvelles règles de partage des financements entre l'Etat, la région et les collectivités locales seraient à définir. Si ce problème se pose au niveau national, il est d'autant plus important en Ile-de-France que cette région est, avec la région PACA, celle qui reçoit le moins de l'Etat, par habitant, pour le transport.

A titre indicatif, le **budget de l'Etat** en 2003 pour les transports collectifs d'Ile-de-France et hors Ile-de-France s'élève à **2614 M€**, en crédits de paiement et dépenses ordinaires, ainsi répartis :

<sup>37</sup> les contributions de l'Etat à l'investissement des transports publics urbains, hors Ile-de-France, se sont accrues régulièrement depuis 1996 passant de 65 M€ en 1996 à 234 M€ en 2000.

<sup>38</sup> C'est par exemple, le cas des investissements sur les routes nationales qui ne sont plus financés qu'à 30% par l'Etat.

- pour **l'Ile-de-France**, **929 M€** dont 104 M€ en investissement, 812 M€ comme contribution à l'exploitation (versée au STIF et à la Région) et 13 M€ au titre du PDU ;
- **hors Ile-de-France**, la somme allouée est de **1685 M€** dont 100 M€ pour les infrastructures de transport en commun en site propre, 25 M€ au titre du PDU et une dotation de 1560 M€ destinée à compenser le transfert aux régions de la compétence dans l'organisation des services régionaux de voyageurs (dont les TER).

La part contributive de l'Etat aux transports collectifs est donc respectivement de 35,5% pour l'Ile-de-France et de 64,5% hors Ile-de-France. En déduisant pour l'Ile-de-France sa contribution au titre des régimes sociaux supportés par la RATP, cette répartition devient alors de **26%** pour **l'Ile-de-France** et de **74%** **hors Ile-de-France**.

Rapportée au nombre de voyages x kilomètre effectués, la contribution de l'Etat pour **100 voyages x km**, s'établit ainsi à :

- **4 €** pour **l'Ile-de-France** qui représente **63% des voyages x km** effectués dans les transports urbains régionaux (2 € après déduction des compensations pour régimes sociaux) ;
- **12 €** pour les transports urbains hors Ile-de-France.

Il conviendra dès lors de prendre en compte cette situation, lors de la nouvelle étape de la décentralisation et à l'occasion de la préparation des nouveaux CPER, en veillant à ce que l'Etat :

- compense correctement les transferts de compétences au niveau régional ;
- assure majoritairement le financement des investissements dans les domaines qui resteront de compétence nationale ;
- tienne compte des besoins spécifiques de la région capitale et de son attractivité.

#### ▪ **De nouvelles ressources pour l'investissement transport ?**

L'Etat semble se préoccuper aujourd'hui de mobiliser de nouvelles ressources pour l'investissement transport. Dans le cadre des réflexions actuellement engagées pour le financement de grands projets d'aménagement du territoire, il serait envisagé d'instaurer, comme en Allemagne (où par ailleurs, les autoroutes sont actuellement gratuites), une **taxe sur les poids lourds** empruntant les autoroutes gratuites et les routes nationales les plus importantes. Cette taxe serait proportionnelle aux kilomètres parcourus sur ces voies et les ressources ainsi dégagées, affectées au transport, pourraient accroître les participations de l'Etat aux investissements dans les régions. L'Ile-de-France où les autoroutes sont presque toutes gratuites (tandis que l'usage des liaisons ferroviaires est soumis à un péage très élevé)

et connaissent une fréquentation importante en poids lourds (dont beaucoup ne font que transiter), devrait bénéficier de ce surcroît de ressources de l'Etat.

Par ailleurs, la question de l'opportunité d'une **taxe sur les mouvements aéroportuaires** (710 000 mouvements par an sur les plates-formes d'Orly et de Roissy Charles de Gaulle) s'est posée, à défaut d'une taxe sur le kérosène dont l'instauration ne pourrait s'envisager qu'au plan international. Une telle mesure, présentée comme susceptible de produire une ressource nouvelle appréciable -s'ajoutant il est vrai aux taxes et redevances aéroportuaires existantes- pourrait être utilisée en particulier pour financer l'amélioration des dessertes terrestres déjà saturées des aéroports et de leurs accès (élargissement d'A1, CdG Express, tangentielles ferroviaires..). Elle contribuerait en outre à la diminution des nuisances (par l'incitation à l'augmentation de l'emport). Aujourd'hui, sa mise en œuvre, tout au moins à court terme, a été jugée problématique et nécessite par conséquent, de nouvelles réflexions.

Enfin, pour mobiliser des ressources nouvelles, l'Etat pourrait prendre des dispositions fiscales **incitatives**, comme il le fait dans d'autres domaines pour orienter l'épargne privée vers certains investissements « transport ». (*Cette dernière question sera examinée, ci-après, dans le cadre du partenariat public-privé.*)

- **La Région**

- **Son rôle stratégique**

S'agissant de ses possibilités financières, sans préjuger des termes de la prochaine étape de décentralisation, il conviendra de veiller à ce que la région affirme encore davantage son **rôle stratégique**, d'abord en tant qu'**investisseur** – ce qu'elle n'a jamais cessé d'être, et toujours davantage depuis la création du district- mais aussi grâce à la **présidence du STIF**, annoncée pour les mois prochains, ce qui lui permettra d'œuvrer au développement de l'offre de services nouveaux choisis et soutenus par elle tout en portant attention à la maîtrise des coûts de fonctionnement.

Comparer l'Ile-de-France aux autres régions françaises (*rapport DGCL sur le budget primitif des régions en 2002*), permet d'éclairer les marges de manœuvre de la Région.

- **Un endettement modéré**

Les comparaisons d'endettement régional par habitant sont trompeuses puisqu'elles situent l'Ile-de-France dans la moyenne haute. En fait, les mêmes comparaisons, rapportées au potentiel fiscal, au PIB ou au volume des budgets, font ressortir, à l'inverse, une **situation financière et fiscale satisfaisante**, due à la gestion prudente suivie par l'institution régionale depuis ses débuts.

En ce qui concerne **l'endettement**, il faut souligner :

- qu'il reste à un niveau modéré : la charge de la dette a été en 2001 de 200 M€ pour un budget total de 2300 M€ (1400 M€ en investissement et 900 M€ en fonctionnement) ;

- que, grâce à une gestion active de la dette, la région a conservé, ces deux dernières années, une marge de manœuvre de l'ordre de 100 M€ par an, alors que le niveau moyen annuel d'emprunt prévu dans le cadre du financement du CPER est de 300 M€ par an.

Cette marge sera utilisée au cours des toutes prochaines années pour faire face à l'engagement simultané des travaux pour nombre d'opérations d'infrastructures de transports collectifs qui sont aujourd'hui arrivées à maturité.

#### ▪ Une fiscalité en diminution

Les baisses d'impôts décidées depuis 1998 ont concerné la fiscalité directe et la fiscalité indirecte. S'agissant de la **fiscalité directe**, la baisse des taux en Ile-de-France, entre 1998 et 2002, s'est établie en moyenne autour de 6% alors qu'ils ont augmenté entre 6 et 9%<sup>39</sup> sur la période considérée, dans les autres régions.

En ce qui concerne la **fiscalité indirecte**, elle s'est également traduite en Ile-de-France par une baisse de 1,43% alors qu'elle se situe dans une tendance inverse dans les autres régions (+4,8%).

Il apparaît donc que la région Ile-de-France a certainement la possibilité d'accroître son effort d'investissement grâce à :

- une augmentation raisonnable de la **fiscalité** ;
- un recours accru à l'**emprunt** , à un niveau d'au moins 150 à 200 M€ par an, éventuellement sous la forme d'un grand emprunt régional dont l'annuité serait d'un montant équivalent. Cela avait déjà été envisagé à un niveau important, il y a trois ou quatre ans.

Naturellement ceci est de la responsabilité exclusive des élus qui, avant d'en décider, auront à considérer les incidences financières de la nouvelle étape de la décentralisation. Au moment où ce rapport est établi, toute anticipation est par conséquent impossible.

Notons que si la Région dégageait des moyens supplémentaires, ils ne seraient mobilisables dans le cadre du CPER actuel que si l'Etat en faisait autant, sauf à reconsidérer les règles actuelles de répartition des financements.

#### ▪ Des possibilités d'emprunt à long terme

S'agissant d'investir à long terme, la Région devrait examiner la possibilité d'un **fonds régional d'investissement** spécifique –à vrai dire une section identifiée de son budget- pour y faire masse des recettes nouvelles spécifiques au transport qui pourraient lui être transférées

---

<sup>39</sup> « *Projet de budget pour 2003, Exposé général des motifs* », N° CR 37-02, Région Ile-de-France, décembre 2002

par l'Etat ou qu'elle-même recouvrerait à des titres divers (grandes opérations d'aménagement, bénéficiaires de plus-values foncières ou commerciales, tarification des déplacements automobiles en milieu urbain...).

Le but de cette identification serait à coup sûr pédagogique et politique : montrer à l'opinion et aux usagers des transports régionaux de tous types que l'ensemble des ressources financières prélevées a bien comme finalité d'améliorer et de développer le système francilien des transports collectifs, routiers et de marchandises.

Des emprunts à long terme -jusqu'à trente ans- pourraient compléter ces ressources. Dans ce but, depuis 2001, la région a porté de 15 à 30 ans la durée maximale des emprunts qu'elle peut contracter. Mais il est évident que de telles durées d'emprunt n'ont de sens que si elles n'excèdent pas l'espérance de vie des équipements ainsi financés et que si le loyer de l'emprunt obtenu est particulièrement bas. C'est le cas actuellement puisque la politique novatrice et rigoureuse de la Région lui a permis d'abaisser à **3,33% le taux moyen** de sa dette.

- **Le financement du STIF sur le produit des amendes**

Le STIF intervient lui-même dans le financement des investissements de qualité de service grâce au versement qui lui est fait de la moitié du **produit des amendes**.

Deux solutions existent pour accroître celui-ci :

- **augmenter le taux des amendes** qui aujourd'hui n'est pas vraiment dissuasif et qui, dans la partie centrale de l'agglomération, est très inférieur à ceux pratiqués dans d'autres grandes métropoles ;
- **améliorer le taux de recouvrement** de ces amendes qui serait aujourd'hui très faible (entre 30 et 40%). Il faut rappeler à cet égard, que l'Etat ne reverse aux collectivités locales que 60% environ du produit des amendes,<sup>40</sup> l'écart étant sensé couvrir les frais de poursuite des mauvais payeurs.

Le caractère pénal des amendes leur confère un cadre contraint qui alourdit, et souvent compromet, les procédures de recouvrement, ce qui limite les marges de manœuvre. Leur « dépenalisation » permettrait de considérer le stationnement comme un **service public** dont les règles seraient fixées par les collectivités locales. Cette évolution permettrait d'améliorer l'efficacité du dispositif, tout en diminuant l'encombrement de la justice.

- **Les collectivités locales**

Les collectivités locales en Ile-de-France contribuent désormais de façon plus affirmée aux financements des investissements dans le cadre des contrats Régions - Départements. Dans la perspective ouverte par la loi SRU de création d'autorités organisatrices de second rang, « les

---

<sup>40</sup> Rappelons que le produit des procès-verbaux infligés par les polices municipales est aujourd'hui intégralement récupéré par l'Etat et que les amendements ayant pour objet de le réaffecter aux communes ont, jusqu' alors été rejetés.

autorités organisatrices de proximité » (AOP), démarche qu'il faut encourager, il est certainement possible à l'avenir de développer encore de quelques points leur contribution (mais qui serait vraisemblablement davantage « ciblée » vers le fonctionnement), sans pour autant en attendre des montants substantiels.

- **Les autres financeurs : les « bénéficiaires indirects »**

Les responsables politiques et une part importante de l'opinion publique considèrent que les utilisateurs des transports en commun ne sont pas les seuls à bénéficier de ce service public. D'autres acteurs de la vie urbaine en bénéficient également, comme les **aménageurs**, les **propriétaires de terrains** ou de logements ainsi que les **promoteurs immobiliers** et les utilisateurs de **véhicules motorisés**.

- **Les grandes opérations d'aménagement**

Dans le passé, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense (EPAD) pour la ligne 1, Disneyland Paris pour la gare de Chessy du RER A, Aéroports de Paris pour améliorer les dessertes ferroviaires et routières des aérogares, ont apporté des contributions financières. Ce type de contributions pourrait être recherché, au cas par cas, pour les grandes opérations d'aménagement qui devraient se réaliser en Ile-de-France au cours de la prochaine décennie : le secteur des Batignolles, l'aménagement des terrains Renault et de l'île Seguin, le secteur de Satory à Versailles... Celles-ci pourraient donner lieu à la mise en place de **fonds de concours** destinés en particulier à financer la réalisation d'infrastructures de transport pour les desservir.

La suggestion a parfois été faite de demander une **contribution des hypermarchés** à l'amélioration de leurs **accès**. Cette solution a d'ailleurs été utilisée pour créer des accès directs depuis le métro ou le RER à certains grands magasins parisiens. Ce type de fonds de concours doit certainement être développé même s'il s'avère difficile de fixer une règle générale. Le champ d'application pourrait porter sur des opérations bien définies et d'ampleur limitée –on pourrait l'envisager, par exemple, à l'occasion de l'implantation en périphérie des grands complexes comme les salles « **multiplex** ».

Rappelons à cet égard, l'intérêt de veiller à ce qu'au sein des commissions départementales d'équipements commerciaux la desserte transport en commun, notamment en site propre, soit prise en compte dès le stade de la conception pour anticiper des développements ultérieurs de l'urbanisation, et pour que les nouveaux équipements commerciaux ne soient pas générateurs exclusivement de trafic automobile.

- **Les bénéficiaires des plus-values foncières**

Les **propriétaires** de terrains et de logements et les **promoteurs immobiliers** bénéficient des **plus-values** apportées par le développement du transport. On peut estimer qu'une part importante des ressources affectées à la création d'infrastructures de transport se transforme en valorisation des terrains et des immeubles desservis par les nouveaux réseaux de transport, et il est légitime de solliciter la contribution des bénéficiaires de ces plus-values.

L'Etat récupère, il est vrai, une partie de ces plus-values par l'impôt classique appliqué aux plus-values immobilières. Toutefois, cet impôt n'est appliqué que dans le cas où il y a

changement de propriétaire, et même dans ce cas, la part de plus-value attribuable à l'investissement transport n'étant pas identifiable, l'organisme qui a investi ne bénéficie nullement de cette ressource.

L'autre méthode pour récupérer les plus-values a été imaginée, notamment au cours du dernier demi-siècle, par la création d'**Etablissement public d'aménagement** (La Défense, Villes Nouvelles...) qui ont acheté des terrains à aménager à bas prix et les ont ensuite revendus, dûment équipés, aux promoteurs. Certaines communes ont agi de même pour les terrains qu'elles ont aménagés. Les bénéficiaires ainsi dégagés ont servi à financer une partie des équipements, principalement des infrastructures viaires, mais il faut souligner qu'ils n'ont pas, sauf rare exception, participé aux infrastructures de transport collectif.

Dans un but analogue, l'Etat a créé en 1990 un fonds spécial, le Fonds d'Aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) alimenté principalement par la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux (taxe spécifique à l'Ile-de-France) et destiné à contribuer au financement des infrastructures de transport et des programmes de logement dont la nécessité était apparue pour accompagner l'accroissement rapide des emplois de bureaux dans certains quartiers.

#### ▪ **Les éventuelles modalités de taxation des plus-values foncières**

Dans divers pays, des pratiques de nature différente ont été mises en œuvre dans ce but.

- Aux Etats Unis, par exemple, des **techniques fiscales** très diverses sont mises en œuvre :
  - à **San Francisco** par exemple, taxe sur la création de bureaux, analogue à l'exemple français ;
  - création d'un impôt foncier local à l'intérieur du secteur d'influence d'une nouvelle infrastructure en site propre (cet impôt peut être assimilé à une « taxe de raccordement » à un équipement public), utilisé à **Miami** et **Los Angeles** ;
- Dans d'autres cas, l'entreprise de transport public peut elle-même récupérer les **plus-values** engendrées par les infrastructures qu'elle réalise et qu'elle exploite ; c'est le cas du **métro de Hong Kong** qui retire des bénéfices substantiels de ses activités de promotion immobilière et de location de logements et de bureaux construits au-dessus de ses installations. Ce fut également le cas du **métro d'Atlanta** et de quelques autres métros aux Etats-Unis (« value capture »).

#### ▪ **Les contributions liées à l'activité commerciale et de services**

On recense également d'autres sources de contributions indirectes liées à l'activité **commerciale** et de **services** que stimule une bonne desserte par le transport public. Ainsi, trouve-t-on aux Etats Unis, un grand nombre d'exemples de taxes sur le **chiffre d'affaires** des commerces, affectées au transport public. Ces taxes sur les ventes au détail sont établies par les autorités locales, parfois pour une période temporaire correspondant à la réalisation et à l'amortissement d'une nouvelle infrastructure de transport en site propre (cas de San Francisco).

En **Ile-de-France**, l'activité commerciale de centre-ville apparaît aujourd'hui relativement fragile, face à la concurrence des supers et hypermarchés de périphérie, de sorte qu'une taxation supplémentaire semble actuellement inopportune.

#### ▪ **Les récentes propositions du CESR**

Rappelons que le **CESR** a récemment demandé dans le cadre de sa proposition visant à améliorer l'autonomie financière et fiscale de la région, « *Rapport THOUVENEL* »<sup>41</sup> l'**attribution** en propre et en totalité à la région des **redevances** suivantes perçues en Ile-de-France et nulle part ailleurs en France :

- redevance pour création de bureaux ;
- taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement ;

La région les perçoit mais n'a aucun pouvoir sur les taux et assiettes. Il s'agit là de demander de bénéficier de leur actualisation .

- taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux. Cette taxe qui alimentait (avant la loi de finances 2000) le FARIF est désormais réintégrée dans le budget général de l'Etat. Une fraction de celle-ci (50%) est affectée chaque année à la région Ile-de-France. Le CESR a proposé que le produit de cette taxe revienne intégralement au budget régional, ce qui procurerait un surplus de ressources annuel de 150 M€.
- taxe sur les entrepôts en Ile-de-France, soit 35 M€ par an.

Au total, cette fiscalité spécifiquement francilienne représente une ressource de l'ordre de **200 M€** par an .

Cette orientation doit, en tout état de cause, être portée par l'exécutif régional au nom de la logique d'autonomie financière et fiscale. Cela se traduirait par des ressources supplémentaires si l'Etat acceptait de transférer ces **200 M€**, sans réduire d'autant ses autres contributions.

#### • **La taxation de l'usage des véhicules motorisés en milieu urbain**

Jusqu'à présent en **France**, on a peu sollicité en milieu urbain les utilisateurs des véhicules automobiles et des deux-roues, et on a ainsi favorisé en quelque sorte leur mobilité. Une taxation de ce type fait cependant l'objet d'un nombre de plus en plus important d'applications dans les grandes villes du monde (qui n'ont pas le « versement transport »), et une première étude vient d'être réalisée en France pour Lyon, Saint-Etienne et Grenoble.

Le principal reproche opposé à cette taxation est d'engendrer une ségrégation par l'argent, d'autant plus injuste qu'elle viserait des personnes n'ayant pas nécessairement à leur disposition d'autres moyens de transport pour se déplacer. Cette remarque vaut essentiellement pour les utilisateurs quotidiens pour lesquels diverses formules peuvent en atténuer l'impact financier (abonnement ou tarifs sociaux par exemple). Par ailleurs, même élevé, le coût du péage ne représente qu'une très faible part du coût de revient total

---

<sup>41</sup> THOUVENEL Joseph, « *l'autonomie financière et fiscale de la région Ile-de-France* », CESR, 11 avril 2002

d'utilisation d'un véhicule motorisé et l'utilisateur garde la possibilité d'emprunter les itinéraires parallèles non payants.

### **18. Les formes de tarification possibles**

La tarification de l'usage de véhicules motorisés en milieu urbain peut revêtir deux formes :

- la première correspond au financement par le **péage** d'un ouvrage routier particulier (péage de financement) ;
- la seconde correspond à la **tarification** plus ou moins généralisée de l'**usage** des véhicules automobiles (péage de « régulation »).

#### ▪ **Le péage de financement**

C'est la transposition, en ville, de la solution mise en œuvre en France pour les autoroutes de rase campagne et adoptée en Ile-de-France pour **A14** et **A 86** Ouest. Dans la forme, il s'agit d'un financement de projet dans le cadre d'une **concession** de service public. Cette solution est souvent la seule possible pour réaliser rapidement un ouvrage important et onéreux et, de ce fait, le péage a une contrepartie tangible.

#### ▪ **La tarification de l'usage des véhicules motorisés**

La tarification plus ou moins généralisée de l'usage des véhicules motorisés (dont la mise en œuvre nécessiterait de nouvelles dispositions législatives) permettrait de contribuer à la régulation du trafic et au financement de la modernisation et du développement des réseaux de transport.

En toute logique, les ressources ainsi dégagées devraient être affectées en priorité à la modernisation et au développement des transports collectifs puisque le transfert des déplacements vers ceux-ci contribue à améliorer la circulation routière en limitant la congestion, particulièrement aux heures de pointe. Mais elles pourraient contribuer également au financement d'ouvrages routiers importants et difficilement finançables autrement.

Ce principe de tarification (hormis la tarification du stationnement et la TIPP qui feront l'objet de développements spécifiques), pose de redoutables problèmes d'acceptabilité, l'emprunt d'axes existants jusqu'ici gratuits devenant payants, ce qui implique par conséquent de nouvelles contraintes.

L'acceptation ou du moins le « nihil obstat », ne pourrait être obtenue qu'au terme d'une **action politique forte** comprenant d'abord une communication approfondie, faite dans la plus grande transparence, portant sur la politique proposée, ses effets attendus et les réalisations qu'elle permet, suivi d'un large débat dans l'opinion. Comme lors de l'introduction du stationnement payant, l'acceptation suppose une longue période de « maturation ».

Pour autant, la question de la participation des utilisateurs de véhicules motorisés au financement des transports gagnerait à être traitée dans le cadre plus général de la **gestion des déplacements urbains**, dans l'esprit du PDU. Il conviendrait alors de bien lier les contributions demandées aux bénéfices retirés d'un meilleur fonctionnement du transport public, aux coûts de congestion et d'atteintes à l'environnement.

## **19. Les solutions techniques envisageables**

Ne sera pas abordée ici une solution du type « vignette annuelle » qui serait appliquée aux véhicules motorisés d'Ile-de-France. Cela reviendrait en effet à taxer la possession alors qu'en ville, c'est l'usage excessif de véhicules motorisés qu'il faut dissuader. Au demeurant, la vignette nationale a été supprimée.

Les solutions techniques déjà mises en œuvre ou imaginées sont variables. On trouve notamment :

- la tarification de l'emprunt des voies d'accès au centre de l'agglomération ;
- la tarification de l'emprunt du réseau des voies rapides de l'agglomération ;
- la tarification de zone en recourant à la vignette ou à un badge électronique. Le recours à des centimes additionnels à la TIPP dans une région urbaine où l'instauration d'une tarification plus élevée du stationnement (solutions qui feront l'objet de développements spécifiques) s'apparente à cette dernière solution.

### **▪ La tarification des voies d'accès au centre de l'agglomération**

Cette solution, dite « tarification de cordon », vise à dissuader les automobilistes de la périphérie de prendre leur voiture pour accéder à la ville et à les inciter à emprunter les radiales de transports collectifs. Elle peut entraîner un certain report de trafic sur la voirie secondaire d'accès. Elle est utilisée :

- A **New York**, pour l'accès à l'île de Manhattan, conjointement avec une sévère limitation de stationnement sur voie publique dans l'île ;
- A **Singapour**, où elle a été complétée par la suite par une tarification de l'emprunt du réseau de voies rapides ;
- dans plusieurs **villes norvégiennes** (dont Oslo et Trondheim), comparables à beaucoup de nos villes, où elle a été retenue au terme d'une coopération forte entre l'Etat et les collectivités locales sur fond de consensus social.

Notons enfin que la « tarification de cordon » est modulable en fonction des heures de congestion (comme d'ailleurs la tarification de réseau et la tarification de zones).

### **▪ La tarification de l'emprunt des voies rapides de l'agglomération**

Elle concerne une part plus conséquente du trafic et est donc susceptible de dégager des ressources sensiblement plus importantes. Elle a été mise en œuvre dans le cas très spécifique de Singapour. Elle a certaines particularités comparables à la tarification de cordon : modulation tarifaire possible, report d'une partie du trafic vers la voirie locale, etc...

### **▪ La tarification de zone**

Comme son nom l'indique, elle concerne tous les déplacements à l'intérieur d'une zone plus ou moins étendue.

Cette solution a été mise en place à **Rome** pour protéger le centre historique (5,5 km<sup>2</sup>).

A **Londres**, après de longues et difficiles mises au point, une solution de ce type a été retenue dans le plan de transport adopté en juillet 2001<sup>42</sup> et elle vient d'être mise en place pour décongestionner le centre ville (21 km<sup>2</sup>) dépourvu de grandes percées routières comme à Paris. La recette escomptée, de 200 M€ par an, sera affectée aux transports collectifs et aux autres modes que la voiture. L'opinion est plutôt favorable, d'autant que les gains de temps de parcours attendus sont de 25% pour les bus comme pour les voitures.

En **France**, une étude d'envergure comparant les différentes solutions possibles a été réalisée ces dernières années, en prolongement des réflexions sur le **PDU** et le **CPER**, dans les grandes villes de la région Rhône-Alpes, tandis qu'un amendement à la loi **SRU** était déposé au Sénat et à l'Assemblée Nationale pour autoriser l'expérimentation de solutions de ce type dans les grandes villes. Cet amendement a été rejeté au motif que « les réflexions à ce sujet n'étaient pas suffisamment avancées ».

Techniquement, la tarification de zone peut être réalisée, comme les précédentes, par une simple vignette apposée sur le pare-brise ou par un badge électronique, ce dernier système se prêtant bien à diverses modulations tarifaires : tarifs réduits, abonnements... La souplesse de cette disposition présenterait ainsi le double avantage d'optimiser la tarification au plan économique et d'être plus équitable au plan social. Elle aurait cependant l'inconvénient d'être onéreuse dans sa mise en œuvre, notamment en coût de fonctionnement du contrôle.

## **20. La tarification du stationnement**

C'est un instrument satisfaisant qui reste sous utilisé en milieu urbain. Cela étant, c'est **globalement**, sur **l'ensemble de la politique de stationnement** qu'il convient d'agir et pas uniquement sur la tarification si l'on veut notamment améliorer l'efficacité et l'attractivité du transport public.

En Ile-de-France et plus particulièrement à Paris, les tarifs de stationnement, singulièrement en voirie, sont peu élevés. Ne pourrait-on pas les augmenter, dans le cadre d'un « **service public du stationnement** », et faire en sorte qu'ils puissent participer significativement à la modernisation des transports ? Cette voie serait certainement assez prometteuse et mérite par conséquent, d'être sérieusement examinée (*cf Annexe 5*).

## **21. Les centimes additionnels à la TIPP**

Dans le cadre des réflexions en cours sur la mise en œuvre d'une **nouvelle étape de décentralisation**, l'idée est de plus en plus souvent avancée de transférer aux régions une part de la TIPP. Cette solution leur permettrait (sous réserve d'une bonne négociation sur les montants nécessaires) de faire face aux charges correspondant aux compétences transférées.

Dans le domaine des transports, où il est nécessaire d'accroître les moyens financiers actuels, et notamment ceux des régions, pour mieux assurer la couverture des besoins, il serait judicieux de leur permettre de voter (dans des limites fixées par l'Etat) des centimes

---

<sup>42</sup> Le péage est appliqué en semaine seulement de 7 heures à 18h30 avec un tarif de 8€ par jour, les transports publics étant exonérés et les riverains bénéficiant de conditions particulières.

additionnels à la TIPP ce qui leur conférerait des ressources complémentaires et accroîtrait leur autonomie fiscale.

Une solution de ce type présente des avantages certains : pas de contrôle au niveau des automobilistes, coût de perception modique, intéressante productivité financière.<sup>43</sup>

Elle offre également le mérite d'être une solution équitable, intéressant tous les utilisateurs de véhicules motorisés et les taxant en fonction des kilomètres parcourus.<sup>44</sup> Elle présente, semble-t-il, une difficulté technique liée à son mode de prélèvement actuel pour l'affecter à une région donnée, difficulté qui doit pouvoir être résolue. Elle doit, en outre, s'accorder aux dispositions fiscales prévues au niveau européen.

Notons qu'en **Allemagne**, l'Etat Fédéral octroie, depuis plusieurs décennies, une **aide financière** aux Länder à partir d'un fonds alimenté par une taxe additionnelle sur les carburants collectée par l'Etat. Un peu plus de la moitié de cette aide, soit annuellement environ 800 M€ est affectée aux investissements de transport public urbain. C'est ainsi qu'ont été financées les réalisations de métros et de tramways dans les grandes villes allemandes.

## **22. Quelles applications d'une tarification de l'usage des véhicules motorisés en Ile-de-France ?**

Ne sera abordée ici que la tarification plus ou moins généralisée de l'utilisation des véhicules motorisés. La question de la concession ponctuelle d'ouvrages routiers (à péage) qui ne semble pas devoir connaître de grands développements en Ile-de-France, sera traitée dans le cadre du partenariat public-privé.

**L'acceptabilité** de telles tarifications demeure, en Ile-de-France comme ailleurs, problématique. Si aujourd'hui, des mesures diverses ont été prises pour maîtriser l'utilisation de la voiture individuelle dans le cadre du PDU, elles ne suffiront manifestement pas pour atteindre les objectifs fixés. La congestion de la voirie routière dans la zone agglomérée est-elle ressentie à ce point importante qu'elle justifie dans l'opinion de telles dispositions ? La nécessité de préserver sinon d'améliorer l'environnement, plus perceptible chez les Franciliens, va-t-elle également jusque là ?

Autant de questions qui montrent bien que la mise en œuvre de tels projets suppose une **maturation** dans une dynamique d'apprentissage et d'intelligence collective et concertée entre tous les acteurs publics et privés (prise en charge politique, dossier d'explication, débat public..).

Compte tenu de l'évolution observée chez certains de nos voisins européens, la Région devrait se faire une idée sur cette question. Dans cette perspective, il serait intéressant de confier l'étude à l'IAURIF (avec des concours externes et notamment celui du CERTU) et de

---

<sup>43</sup> Elle apparaît d'autant plus acceptable qu'elle a déjà été pratiquée à plusieurs reprises au plan national pour alimenter des fonds spéciaux d'investissement FSIR-FSGT.

<sup>44</sup> On craint parfois que les automobilistes concernés aillent « faire le plein » en dehors de la zone intéressée, mais il existe déjà, pour les prix des carburants, des variations sensibles dans l'espace et dans le temps, et cette crainte ne serait justifiée qu'en cas d'augmentation très élevée de la TIPP.

lui demander d'élaborer un dossier complet sur l'application de telles mesures avec les avantages et les inconvénients de chaque solution.<sup>45</sup>

Parmi ces mesures, certaines peuvent favoriser particulièrement l'intermodalité : ainsi, l'idée est parfois avancée pour l'Ile-de-France que la vignette de réseau ou de zone soit aussi utilisable sur les transports collectifs. L'étude à entreprendre éclairera notamment l'intérêt d'aller plus avant dans cette voie.

En considérant les trois solutions de tarification évoquées, il semblerait que la tarification des voies rapides (boulevard périphérique, A 86, Francilienne, autoroutes radiales...) qui concerne les deux tiers du trafic serait peut-être la plus facile à faire accepter tout en dégageant le plus de ressources.

En tout état de cause, une des conditions essentielles de l'acceptation de telles solutions réside dans une amélioration concomitante et substantielle de l'offre de transport public, notamment dans la zone dense, susceptible de constituer une alternative crédible à l'usage des modes individuels.

#### ▪ **La TIPP : une solution pour accélérer les programmes d'investissement**

Cela étant, les besoins de financement à court et moyen terme étant avérés, une solution posant moins de problèmes quant à son acceptabilité serait **l'application de « centimes additionnels » à la TIPP** dans notre région. Le produit de la TIPP y est actuellement de **2300 M€** (montant sur lequel s'applique la TVA à 18,6%) et **5%** de la TIPP représenterait environ **110 M€**. Cette ressource supplémentaire devrait être utilisée par la Région pour alimenter le fonds d'investissement « spécifique », déjà évoqué, destiné à la modernisation et au développement des transports. Cette ressource serait consacrée en priorité à un programme de « rattrapage » bien défini d'opérations à réaliser dans un délai donné. De telles dispositions semblent nécessaires pour favoriser l'acceptation de la démarche par les Franciliens et montrer l'utilité de leur contribution.

Lors de la prochaine étape de décentralisation, la région Ile-de-France devrait défendre fermement ce projet auprès de l'Etat. et l'inciter à prendre au-delà de la mise en œuvre de ce programme de « rattrapage », des dispositions de nature à pérenniser sa contribution à un niveau convenable.

#### • **Le partenariat public- privé**

Les solutions pouvant se ranger sous cette appellation qui couvre une gamme très large devraient être recherchées et développées dans l'avenir compte tenu des contraintes qui pèsent sur les budgets publics. Il convient d'en aborder l'examen sans dogmatisme tout en observant leurs limites, les péages étant, rappelons le, fixés par la puissance publique.

---

<sup>45</sup> une première étude sommaire de l'IAURIF a montré que, compte tenu des coûts de contrôle, la tarification de zone procurait beaucoup moins de ressources financières que la tarification du réseau de voie rapide. Pour un montant de 92€ par an et par voiture, le résultat (produit-charges) serait pour un péage de voies rapides, peut-être le plus aisément envisageable en l'Ile-de-France, de 300 M€ par an

Elles peuvent prendre la forme, soit de la participation d'entreprises privées à la concession d'ouvrages publics, soit du **drainage de l'épargne privée** vers les investissements de transport. Les solutions du type « concession d'autoroute » ne posent pas de problèmes nouveaux. Par contre, elles ne sont pas transposables aux réseaux lourds de transport public (réseau ferré francilien par exemple).

▪ **Les concessions ponctuelles d'ouvrages routiers**

Le CIAT du 13 avril 1987 avait prévu la réalisation de cinq autoroutes concédées en Ile-de-France :

- A5 Troyes - Melun ;
- A14 Orgeval - Nanterre ;
- A16 l'Isle-Adam - La Courneuve ;
- A126 Massy – Saint-Quentin en Yvelines ;
- A184 Orgeval – Mery sur Oise ;
- auxquelles s'est rajoutée, deux ans plus tard , A86 Ouest.

A5 et A14 sont en service, A86 en construction et les autres sont en cours d'étude ou font l'objet de procédures préalables.

On ne voit plus guère aujourd'hui, en Ile-de-France, d'autres ouvrages à réaliser dans le cadre du SDRIF et qui soient finançables par le péage . En effet, les grands projets **les plus urgents** sont :

- soit des éléments de rocade, tels que le tronc commun A4 – A86, mais il s'agit là d'un ouvrage à élargir et d'un élément de rocade, alors qu'il faut favoriser ce type de déplacement (ce que pourtant l'on n'a pas fait à l'ouest) ;
- soit des **déviations** , comme celle de Villeneuve-Saint-Georges, où l'application d'un péage ne favoriserait pas l'allègement du trafic en centre-ville.

Toutefois, des solutions de type « californien », c'est-à-dire comportant un élargissement de certaines voies rapides pour y aménager des voies à péage, permettant de garantir la durée d'un trajet, pourraient être envisagées dans l'avenir. Par ailleurs, le recours au péage de financement a pu être étudié dans le passé pour des projets d'autoroutes souterraines, très onéreux (bien que de gabarit réduit), mais il n'a pas, à ce jour, été retenu.

### ▪ Le cas du transport collectif

Le partenariat public-privé peut être utilisé pour résoudre des problèmes spécifiques mettant en œuvre des solutions présentant une certaine autonomie de gestion au bénéfice de clientèle particulière. C'est le cas notamment de la desserte des aéroports : les « Airport express » se développent à l'étranger et le projet CdG-express<sup>46</sup> s'inscrit dans cette démarche (il faudra bien sûr tenir compte des enseignements tirés des expériences récentes).

### ▪ La mobilisation de l'épargne privée

L'Etat draine aujourd'hui l'épargne vers l'investissement dans des domaines spécifiques grâce à des avantages financiers. C'est le cas notamment pour :

- certains investissements dans les DOM-TOM ;
- les souscriptions au capital de sociétés de financement du cinéma et de l'audiovisuel ;
- les souscriptions au capital de sociétés de financement de la pêche artisanale ;
- la construction de logements par le biais des caisses d'épargne ;
- la souscription de parts de FCP dans l'innovation ;
- les investissements forestiers ....

Dans le même esprit, et alors que l'épargne demeure à un niveau élevé et n'est guère orientée vers l'investissement, ne pourrait-on mobiliser des **capitaux privés** vers certains investissements dans les transports (transports collectif et routier) ? L'Etat y trouverait d'ailleurs intérêt tant sur le plan de l'emploi que sur celui des rentrées fiscales. Pour attirer l'épargne privée notamment sociale, dont l'intérêt pour l'épargnant réside dans l'**avantage fiscal**, il faudrait des assurances en matière :

- de sécurité (garantie de l'Etat et de la région) ;
- de maintien du pouvoir d'achat et de la rémunération ;
- de la liquidité et des possibilités de remboursement.

Les formules les plus adaptées à ce type d'investissement doivent être recherchées, de même que les institutionnels susceptibles d'être associés à une telle opération.

---

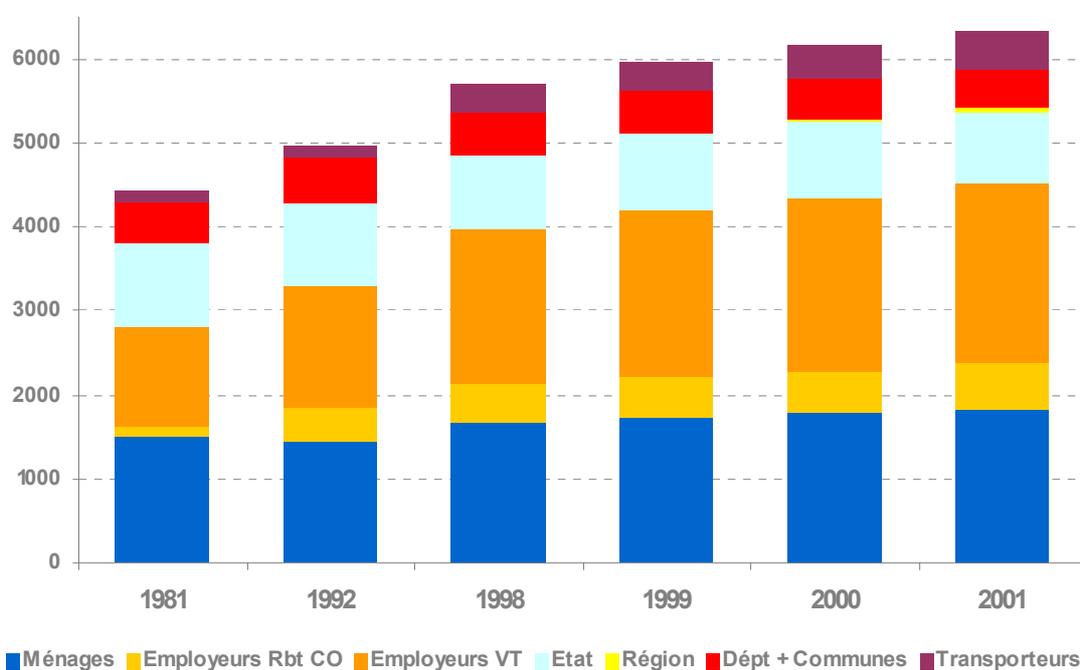
<sup>46</sup> le projet vient d'être pris en considération par le STIF qui précise par ailleurs que cette réalisation « ne saurait se concevoir que si les conditions d'une réelle amélioration de la qualité, de la fréquence et de la régularité des dessertes sur le RER B, au profit des populations et des entreprises desservies par ce RER étaient réunies dans le cadre d'une programmation financière compatible avec l'équilibre des finances publiques ».

## 8. Le fonctionnement

Cette partie concerne exclusivement le **transport public** qui, rappelons le, mobilise en **une année**, à lui seul, autant de ressources que celles prévues dans le CPER **sur 7 ans**, au titre des investissements pour les infrastructures de transport.

Il est intéressant de rappeler les sources actuelles de financement du fonctionnement du transport public, en observant la stabilité relative des contributions publiques, la croissance de celles en provenance des employeurs, et, dans une moindre mesure, des ménages et des entreprises de transport.

**Evolution de la part des financeurs dans le fonctionnement du transport public**  
(en M€, amortissements inclus )



Source STIF

Nota : la réforme introduite par la loi SRU en 2000 (entrée de la Région au STIF) ne se traduit pas encore par une participation significative de la Région au financement du fonctionnement, son apport étant encore aujourd'hui intégralement compensé par l'Etat. La Région en revanche contribue en propre au financement de la carte Imagin'R et du chèque mobilité. Au total, sa part réelle en 2001 a été de 50 M€ pour le fonctionnement et, rappelons le, de 260 M€ pour l'investissement.

Les charges de fonctionnement du transport public de voyageurs en Ile-de-France représentent, à elles seules, un montant comparable aux charges totales (investissement + fonctionnement) des réseaux de transport public urbains hors Ile-de-France.

### Répartition des dépenses de transports publics urbains Année 2000 (en M€)

	Ile-de-France		Hors Ile-de-France	
	M€	%	M€	%
Investissement	990	16	1640	32
Fonctionnement	5220	84	3500	68
<b>Total</b>	<b>6210</b>	<b>100</b>	<b>5140</b>	<b>100</b>

Source GART

Pour le transport public, la problématique est double. Il s'agit :

- d'une part, de poursuivre les efforts des entreprises de transport pour **maîtriser les dépenses** de fonctionnement ;
- d'autre part, de rechercher de **nouvelles ressources**, tant publiques que privées.

## 4.1 La maîtrise des dépenses des entreprises de transport

Deux pistes de réflexion sont à examiner :

- la maîtrise des charges de fonctionnement ;
- l'allègement **des charges financières** liées au financement des investissements auxquels les entreprises elles-mêmes contribuent.

- **La maîtrise des charges de fonctionnement**

### **23. Consolider et développer la démarche de contractualisation**

La contractualisation introduite en 2000 incite les entreprises de transport à améliorer leur compte d'exploitation :

- explicitement, s'agissant des ventes (rémunération de la vente) ou de l'attractivité (qualité de service donnant lieu au système du bonus-malus) ;
- implicitement, dès lors que cette amélioration permet d'augmenter leur capacité d'autofinancement, donc leurs investissements propres, et qu'elle dégage des marges utilisables pour le développement de leurs activités et l'intéressement du personnel.

Dans ce cadre, des objectifs contractuels clairs et motivants fixés aux entreprises publiques de transport, assortis de mesures d'intéressement, sont à développer, en matière de **qualité de service** (système de bonus-malus), mais aussi de **productivité** (coût de production des services) et de **compétitivité**. Il conviendra pour cela d'élaborer un indicateur global (ou un nombre restreint d'indicateurs) à réseau et service constants. Cet indicateur aura un caractère contractuel, les entreprises de transport ayant toute liberté quant au choix des voies et moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par l'autorité organisatrice.

A cette fin, lors de la renégociation prochaine des contrats passés entre le STIF et les entreprises de transport publics, une réflexion préalable devrait être menée afin d'inciter davantage les entreprises de transport publics à améliorer leurs **performances**, notamment **économiques**. Dans cette recherche, il faudra bien sûr tenir compte de la part des moyens mis en œuvre pour la qualité du service (par exemple, la SNCF et la RATP ont procédé à de nombreux recrutements pour améliorer la sécurité, l'accueil et la présence de personnel dans les stations et les gares) de ceux nécessaires à l'exploitation des infrastructures nouvelles.

Dans le domaine de la **qualité de service**, il faudra notamment prendre en compte les objectifs du **PDU** en matière d'amélioration des fréquences et des amplitudes sur le réseau principal bus **Mobilien** et sur le **Transilien**. Or, malgré l'amélioration de la productivité externe (recherchée sur le réseau Mobilien), l'accroissement d'offre va se traduire par une augmentation des charges de fonctionnement pour les entreprises de transport, sans compensation rapide par des recettes supplémentaires (ce sera également le cas pour les tangentiels ferroviaires).

En contrepartie de l'effort des entreprises de transport public, l'autorité organisatrice qui fixe le service à apporter aux utilisateurs, en quantité comme en qualité, s'engage sur le niveau de rémunération des performances des entreprises et de la contribution forfaitaire.

Par ailleurs, pour rendre le mode actuel de contractualisation encore plus crédible et performant, il importe que les opérateurs associent leur personnel à cette démarche génératrice en principe de marges pour l'**intéressement**.

#### **24. Contenir la croissance des charges du transport public**

La maîtrise des coûts dans le transport public n'est pas aisée : celui-ci est une activité de **main d'œuvre**. En effet, les dépenses de personnel des entreprises de transport public représentent en général plus de 60% des dépenses totales. Bon nombre d'activités industrielles ou tertiaires ont connu des **gains de productivité** considérables apportés par les progrès de la robotique et de l'informatique. En raison de la nature même de cette activité, le transport public ne peut en bénéficier dans les mêmes proportions. D'importants gains de productivité ont déjà été réalisés : suppression du receveur dans les autobus, conduite des trains avec un seul agent, limitation stricte du personnel dans les stations et les gares. La ligne 14 du métro parisien est à conduite automatique et, en province comme dans les villes de pays développés, les lignes nouvelles sont en général des lignes automatiques.

Mais, dans le contexte actuel particulièrement marqué par l'**insécurité urbaine** et les **phénomènes d'incivilité**, notamment la fraude, ces politiques connaissent leurs limites. Un

effort d'**humanisation** et de reconquête des **espaces publics**, fortement souhaité, a été entrepris amenant à créer de nouveaux emplois en contact avec les voyageurs. Un exemple intéressant est celui de la ligne 14 du métro pour laquelle la suppression des postes de conducteur a été intégralement compensée par du personnel au contact du public (mesure qui cependant n'est pas toujours perçue par celui-ci). Ces emplois, financés partiellement par les gains de productivité que peuvent encore faire le secteur tertiaire ou celui de la maintenance, ont pour but de maintenir l'**attractivité du transport public**.

Il n'en demeure pas moins que la recherche de **gains de productivité interne** est à poursuivre sans perdre de vue qu'une source de réduction des dépenses d'exploitation réside également dans les **gains de productivité « externe »**<sup>47</sup> : augmentation de la vitesse commerciale des autobus et des tramways grâce à :

- l'aménagement de sites propres ou de couloirs réservés ;
- l'équipement de carrefours en dispositifs accordant une priorité totale ou partielle aux véhicules de transport public ;

autant de dispositifs dont l'intérêt principal est d'améliorer la qualité de service et d'accroître le trafic.

C'est là un des objectifs centraux du **PDU** qui définit une politique globale des déplacements accordant une priorité au transport public. Les excellents résultats obtenus à cet égard par la mise en site propre des lignes PC de l'autobus parisien ont valeur d'exemple. A titre indicatif, la RATP, en retenant pour situation de référence les conditions de circulation en heures creuses, évalue le coût supplémentaire d'exploitation des autobus imputable à la congestion autour de 100 M€ par an, à Paris.

## **25. Inciter davantage les entreprises de transport à améliorer leurs performances**

Il reste que la question d'une meilleure **maîtrise des coûts d'exploitation** du système de transport public mérite d'être soigneusement examinée non seulement dans le cadre francilien mais également dans la perspective du **règlement européen**.

Certains réseaux étrangers semblent, à cet égard, plus performants que le réseau francilien. L'étude comparative « *Paris-Berlin* », publiée récemment par l'IAURIF<sup>48</sup>, rapproche en particulier les coûts d'exploitation 1999 relatifs à la région Ile-de-France de ceux du Land de Berlin.

Coûts d'exploitation pour 1999 en M€	PARIS	BERLIN
<b>A la PKO</b>	0,0423	0,0311
<b>Par habitant</b>	533,23	423,1

<sup>47</sup> C'est-à-dire ceux « obtenus par des améliorations du milieu environnant »

<sup>48</sup> « Paris-Berlin : Comparaison des systèmes de transport », IAURIF, Juin 2002

On observe, pour la région Ile-de-France, où les moyens de transport dans la zone centrale semblent pourtant connaître un trafic plus dense, un écart de :

- + 35% à la place/kilomètre ;
- + 25% pour les coûts par habitant.

Cet écart serait encore plus sensible si les coûts du Land de Berlin étaient comparés à la seule agglomération parisienne (Paris + proche couronne) du fait que les charges supportées par la RATP (principal opérateur sur l'aire considérée) intègrent le déficit des comptes sociaux.

Cela étant, cette comparaison a ses **limites**. Il faut rappeler que les coûts d'exploitation franciliens prennent en compte les amortissements et les frais financiers des emprunts pour les infrastructures, alors qu'à Berlin celles-ci sont entièrement financées par les pouvoirs publics. Il faudrait aussi, dans une telle comparaison, tenir compte du fait que les conditions d'exploitation du transport public sont différentes à Berlin et à Paris en raison d'une **structure urbaine différente**. D'une part, à Berlin, les avenues plus larges et le quadrillage urbain plus ample permettent des vitesses d'autobus nettement plus fortes (en moyenne 19 km/h à Berlin contre 16,2 km/h à Paris). D'autre part, le réseau de métro a des interstations plus longues et des stations moins nombreuses (l'interstation moyenne est de 790 m à Berlin contre 550 m à Paris).. Tous ces facteurs, externes à l'entreprise exploitante, favorisent une productivité supérieure.

- **L'allégement des charges financières des entreprises de transport**

- **26. Réduire la part des entreprises de transport dans le financement des investissements de capacité**

Dans le système actuel de financement, la réalisation des opérations du CPER devrait accroître de 13% l'endettement des entreprises publiques de transport qui, rappelons-le, contribuent au financement des infrastructures grâce à des prêts bonifiés de la Région. Si, au-delà, les financements nécessaires pour satisfaire l'ensemble des besoins recensés (*cf chapitre IV*) étaient, en tout ou partie, dégagés, leur endettement augmenterait encore très sensiblement, par l'effet mécanique des règles actuelles. Par ailleurs, les entreprises publiques ont également recours à l'emprunt pour financer leur programme propre et singulièrement l'achat du matériel roulant (à la fois dans le cadre du renouvellement et de la création de lignes nouvelles), leur capacité d'autofinancement n'étant pas suffisante.

Il ne semble pas souhaitable de voir se pérenniser cette situation d'endettement croissant que d'ores et déjà, le Comité des Investissements à caractère Economique et Social (CIES) s'attache à limiter en-deçà de ce qui avait été admis dans le cadre du CPER.

Il paraît de loin préférable de **ne pas solliciter** les entreprises pour le **financement des infrastructures nouvelles** comme pour l'**achat du matériel roulant** que leur exploitation nécessite. Une telle disposition aurait pour effet de les responsabiliser plus clairement sur l'atteinte de leurs objectifs économiques. Améliorant leur capacité d'autofinancement, elle permettrait aux entreprises de transport de réaliser plus largement leur programme propre, en particulier de modernisation.

Cette capacité d'autofinancement est cependant loin d'être suffisante pour maintenir le parc du matériel roulant dans un état satisfaisant aux exigences actuelles en matière de qualité de service. Ainsi qu'évoqué *dans le chapitre 4*, les besoins de renouvellement estimés par les entreprises sont de l'ordre de 400 à 450 M€ par an ce qui est loin de pouvoir être couvert par autofinancement. Par conséquent, la Région, ainsi qu'elle a commencé à le faire, devra poursuivre à un niveau important son effort dans ce domaine. Des contributions devront également être demandées aux collectivités locales<sup>49</sup>.

La Région a d'ailleurs anticipé ces orientations en participant, pour les accélérer, aux opérations améliorant la qualité de service (y inclus une part pour la rénovation du matériel roulant SNCF). Elle a décidé de participer à hauteur de 75% au financement d'une tranche importante d'acquisition par la RATP de matériel à étage (MI 2N) destiné à la ligne A du RER.

Concernant les **investissements d'extension**, rappelons que dans les autres régions, ce sont presque toujours les collectivités publiques qui financent la totalité des investissements d'extension des réseaux urbains et suburbains, y compris les acquisitions de matériel roulant liées à ces extensions et la construction des dépôts et des ateliers de maintenance. Une telle disposition a largement contribué à changer l'image des transports régionaux tout en valorisant l'action de chacune des régions.

A titre indicatif, les commandes des régions, autres que l'Ile-de-France, en matériel roulant ferroviaire ont porté sur un montant de 3,5 Md€ depuis 1997, pour le renouvellement d'un parc comparable à celui de la SNCF Ile-de-France. En Ile-de-France déjà, les entreprises de transport privées affiliées à OPTILE reçoivent des collectivités publiques les subventions nécessaires pour l'acquisition et le renouvellement de leur matériel.

### **27. Optimiser les choix en matière d'investissement**

Les choix en matière d'investissement que peuvent être amenées à faire les entreprises de transport ont naturellement des incidences sur leurs charges d'exploitation et leur endettement. Les décisions arrêtées dans ce domaine peuvent par conséquent avoir un impact non négligeable sur l'**équilibre** de leur compte **d'exploitation**. Cela impose de la part des entreprises de transport la sélectivité des projets et la maîtrise de leurs coûts.

Cela suppose également qu'elles proposent aux autorités publiques des choix en matière d'infrastructures conciliant les impératifs de l'offre à la recherche d'un optimum économique et social.

A titre d'exemple, les solutions les plus légères ne sont pas toujours les moins efficaces, qu'il s'agisse pour les transports en site propre, du métro léger, du tramway, de l'autobus, solutions qui peuvent se révéler très performantes techniquement et qui génèrent moins de charges sur les comptes d'exploitation que des solutions plus lourdes.

---

<sup>49</sup> Une telle disposition soulèvera naturellement le problème de la propriété qui, de toute façon, existe déjà en matière d'infrastructures.

Dans le domaine des équipements en matière de vidéosurveillance et de télé- information qui sont appelés à se généraliser sur les réseaux, cette question doit également faire l'objet de recherches de **solutions optimisées** tant au plan technique qu'économique et de procédures d'approbation appropriées.

- **La concurrence en question**

La perspective du **règlement européen** et l'introduction d'une part de « concurrence régulée » entre entreprises pour l'attribution, par l'autorité organisatrice du transport public, de la desserte d'un territoire ou d'un secteur géographique pour une période de plusieurs années, est souvent évoquée comme un moyen efficace d'obtenir le meilleur rapport qualité/coût. Qu'en est-il aujourd'hui ?

En l'état actuel des discussions communautaires, les propositions du « **Groupe des grandes Métropoles** » ont conduit à une certaine limitation de la concurrence telle que prévue initialement au traité, sur la base déjà évoquée de la notion de réseau complexe intégré et de la nécessaire coordination de l'offre. A partir de cette considération, un second argument met en avant les risques inhérents à l'instauration éventuelle d'un monopole privé en lieu et place d'un monopole public susceptible d'entraîner une certaine perte de contrôle de la fonction transport par la puissance publique.

Toutefois, pour respecter l'esprit du traité, le Groupe des grandes Métropoles a proposé deux solutions. D'une part, la « **gestion directe challengée** », reconnue pour le métro, qui prévoit la déclaration d'intention d'attribution directe par l'autorité organisatrice. Elle laisse toutefois la possibilité à un opérateur de faire une offre alternative déclenchant par-là une obligation de benchmarking pendant une période déterminée à l'issue de laquelle, soit il y a reconduction de l'opérateur en place, soit mise en concurrence.

D'autre part, et aux fins de satisfaire le principe de non-discrimination, la gestion directe challengée s'accompagne de la clause relative à l'**étanchéité financière** : les subventions publiques accordées à un opérateur pour exécuter son service sur un marché fermé ne peuvent être utilisées pour que l'opérateur bénéficie d'un avantage concurrentiel sur un marché ouvert.

En tout état de cause, la **délégation de service public** à l'entreprise, choisie ou non sur des bases concurrentielles mais à équivalence de règles en matière de droit du travail, soigneusement encadrée par l'autorité organisatrice avec des contrats précisant les obligations du service public, paraît préférable à toute autre forme de déréglementation « hâtive » porteuse de risque de détérioration du service.

- **Quelles ressources nouvelles pour le fonctionnement ?**

Pour chacun de ces contributeurs actuels au fonctionnement du transport public, il importe d'examiner les possibilités et opportunités d'apports financiers supplémentaires.

- **Préserver les ressources en provenance de l'Etat et des collectivités locales**

L'Etat et les collectivités locales (Région et départements) apportent aujourd'hui près d'**un quart** du financement du fonctionnement des transports collectifs. Cette rémunération, qui tient compte de l'incidence des tarifs appliqués, comprend **deux parties** : la compensation des « tarifs sociaux » (familles nombreuses, carte améthyste, carte Imagin'R...), et la contribution forfaitaire tenant au caractère d'entreprise publique de la RATP et de la SNCF (elle contribue notamment à l'équilibre des régimes sociaux de la RATP).

Tout en prenant en compte les objectifs de réduction des déficits publics et d'allègement de la fiscalité directe, la part des contributions publiques apportées au transport, en fonctionnement tout autant qu'en investissement, est, rappelons le, largement justifiée par des considérations de régulation économique et sociale, et au-delà par les enjeux d'écologie urbaine.

Cette contribution forfaitaire (qui n'est plus la « variable d'ajustement », comme l'était l'indemnité compensatrice) devra par conséquent, contrairement à ce qui est envisagé<sup>50</sup>, être pérennisée dans son principe et évoluer en niveau pour tenir compte de l'augmentation des charges du fonctionnement principalement liées à l'amélioration du service et des efforts demandés aux entreprises de transport.

- **Accroître les ressources propres des entreprises**

Indépendamment des efforts qu'elles doivent faire pour accroître la productivité de leurs services, les entreprises de transport public doivent lutter contre la fraude et se procurer des ressources annexes.

### **28. L'amélioration de la lutte contre la fraude**

Comme dans beaucoup d'autres agglomérations, le problème de la **fraude** se pose en Ile-de-France où il a atteint des taux élevés. On évalue entre **150 et 200 M€ par an** la perte de recettes correspondantes.

Pour regagner au moins une partie de ces recettes perdues, c'est tout un ensemble de mesures que doivent prendre conjointement les autorités publiques et les entreprises de transport déjà très mobilisées sur ce sujet :

- la simplification de la tarification pour éliminer les "pièges" et le développement des titres d'abonnement que devrait faciliter l'introduction de la télébillétique (généralisation du « passe Navigo » et du nouveau ticket « T ») ;
- l'optimisation des systèmes et procédés de contrôle (au prix de dépenses supplémentaires qui réduisent pour une part le bénéfice escompté) ,
- le relèvement du montant des amendes et l'amélioration des procédures de recouvrement.

---

<sup>50</sup> la contribution forfaitaire pour 2002 et 2003 est prévue dégressive pour la RATP comme pour la SNCF de 1,5% par an.

La renégociation du contrat entre le STIF et les entreprises devra être l'occasion de renforcer les dispositions incitant les entreprises à **accroître** la part de **voyageurs payants** (intéressement aux recettes du trafic).

## **29. Le développement d'activités annexes**

Les entreprises de transport public sont des acteurs privilégiés de la vie urbaine et elles disposent, en propre ou grâce à l'intervention de partenaires, d'un savoir-faire qui peut trouver à s'employer efficacement dans d'autres domaines que leur activité principale. En gérant des activités rentables, elles améliorent leur situation financière et peuvent élargir la gamme de compétences de leur personnel, accroître sa motivation et aussi améliorer leur image auprès du public.

Ces activités sont **diverses** et leur **rentabilité variable**, on peut citer :

- la vente d'espaces publicitaires,
- la location ou la gestion de locaux à usage commercial ;
- l'information à domicile sur les services et activités auxquels le réseau donne accès (cinémas, commerces, restaurants...), utilisant les nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) ;
- l'exploitation de petits véhicules pour du transport spécifique (ou à la demande) assurant des dessertes de proximité en complément des services réguliers ;
- le transport à vocation touristique et la location de vélos ;
- les études d'ingénierie des transports : études d'accessibilité aux entreprises, assistances aux collectivités locales en matière de développement urbain lié aux infrastructures de transport..., actions pouvant aller jusqu'à la participation à des opérations de réhabilitation, de développement, voire d'exploitation d'autres réseaux de transport., en France et à l'étranger .

Il serait souhaitable que les entreprises de transport public qui, d'ores et déjà, développent ce genre d'activités soient encouragées à le faire en limitant les contraintes administratives. Leur seule obligation serait de tirer effectivement profit de chacune de ces activités, étant entendu qu'une organisation spécifique et un système de comptabilité séparé doivent garantir le principe d'**étanchéité financière**, de sorte qu'aucune participation publique ne puisse être affectée au financement de telles activités (recours à la filialisation).

- **Optimiser la contribution des voyageurs en tirant le meilleur parti de la tarification**

- **Les tarifs franciliens comparés à ceux d'autres métropoles**

Les comparaisons exposées en *Annexe 3* montrent que :

- les tarifs de la zone centrale d'Ile-de-France (zones 1 et 2 de la carte orange) sont, depuis quelques années, équivalents à ceux pratiqués à Lyon, Marseille,

Lille et Toulouse, alors qu'ils donnent accès à des services plus denses, plus fréquentés et plus étendus ;

- de même, les tarifs franciliens en 2002 étaient voisins de la moyenne de ceux des principales métropoles européennes pour des zones centrales équivalentes mais pour des services souvent plus développés.

Il semble donc qu'une certaine **marge d'augmentation** existe, même si elle s'est réduite ces dernières années.

- **Une tarification incitative mais un taux de couverture relativement faible**

**La participation des voyageurs** au coût de fonctionnement des transports publics franciliens est d'environ 37% si l'on considère les sommes qu'ils déboursent, ou 28% si l'on soustrait les sommes remboursées aux salariés par les entreprises (remboursement de 50% de la carte orange).

Selon les données du Compte National Transport de voyageurs (*rapport d'actualisation du CERTU de septembre 2002*) la part des recettes commerciales dans la totalité des dépenses des transports urbains (fonctionnement et investissement) s'établit en province à 18,4% en 2000. Cette part est en diminution continue depuis 1998 : elle était de 24% en 1998 et de 20,4% en 1999.

Même s'ils sont en général nettement plus élevés, on sait depuis longtemps, que rares sont les réseaux de métropoles de pays développés où le taux de couverture est supérieur à 50 ou 55%. *L'annexe 3* donne le résultat de la **comparaison** avec les tarifs actuels des principales métropoles françaises et européennes :

- l'Ile-de-France se situe légèrement en dessous (si l'on considère le taux à 37,5%) et très nettement en dessous (avec le taux de 28%) des grandes métropoles régionales déjà citées (42 à 55%) ;
- elle est également en- dessous de la plupart des métropoles européennes étudiées : 42 à 55% pour la majorité d'entre elles, 33 et 26% pour Bruxelles et Prague où les transports publics reçoivent des subventions particulièrement importantes.

- **Quelle évolution préconiser pour le niveau des tarifs ?**

Des deux analyses comparatives qui précèdent, on peut déduire qu'une augmentation tarifaire est encore possible, et qu'elle serait souhaitable pour augmenter le taux de couverture des coûts de fonctionnement par les recettes voyageurs.

Il serait utile en effet pour le développement de l'utilisation des transports collectifs que l'évolution de leurs tarifs ne soit pas supérieure à celle du coût marginal de la voiture. Or, depuis plusieurs décennies, la première a été beaucoup plus importante que la seconde (les

dépenses supportées par les automobilistes étant loin de couvrir les coûts de l'usage de l'automobile en ville).

On sait aussi que la tarification des transports collectifs a des **limites sociales**. Par conséquent, l'évolution tarifaire observée depuis plusieurs années doit être poursuivie, tout en restant **mesurée** et différenciée selon les zones. Une telle orientation impose de poursuivre l'effort engagé pour améliorer la **qualité de service** rendant plus légitime une augmentation des tarifs qui devra également prendre en compte l'augmentation des coûts de production. Cela étant, une politique trop volontariste dans ce domaine pourrait conduire à des niveaux tarifaires dissuasifs alors que l'objectif est d'accroître la fréquentation des transports publics, dont par ailleurs le rôle social n'est pas remis en cause. A cet égard, il est nécessaire de maintenir les dispositifs d'aide mis en place pour certaines catégories de voyageurs.

Ces considérations portent sur le niveau global des tarifs. Une autre question, qui sera simplement rappelée ici, est celle du nouveau **système tarifaire** qui paraît aujourd'hui nécessaire pour prendre en compte l'évolution de la métropole francilienne. Les réflexions amorcées à ce sujet portent sur le projet d'une tarification zonale plutôt que concentrique, et l'évolution du tarif banlieue-banlieue. Les réflexions devraient bien entendu tenir compte des résultats économiques et financiers, et avoir le souci, à tout le moins, du maintien de la recette globale.

#### ▪ La politique tarifaire peut-elle être un levier ?

Les objectifs assignés à la tarification (*Annexe 4*) sont complexes car nombreux et parfois contradictoires. Concilier des objectifs comptables, économiques, sociaux, commerciaux, écologiques conduit les acteurs impliqués dans les processus de décision à réaliser des arbitrages difficiles.

En tout état de cause, il paraît souhaitable que les entreprises de transport public disposent d'une certaine autonomie en matière tarifaire pour les inciter à mener une politique dynamique de conquête du marché (par une personnalisation accrue des titres de transport par exemple) et à commercialiser des titres d'un bon rendement financier visant des clientèles particulières (entreprises, visiteurs et touristes...).

#### • Garantir l'important apport de financement des employeurs

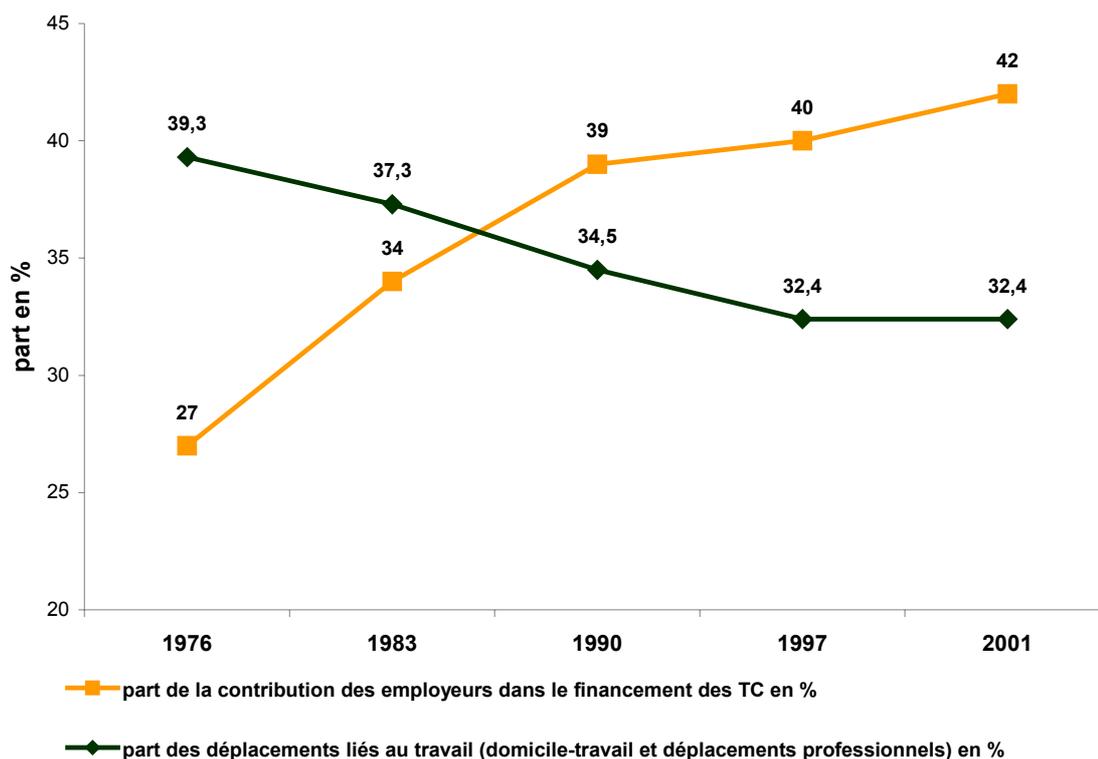
L'important apport financier des **employeurs** publics et privés au fonctionnement du transport public (versement transport et remboursement de 50% de la carte orange) a largement contribué au développement des transports urbains depuis plus de trente ans.

Le versement transport, assis sur la masse salariale, a régulièrement augmenté depuis sa création dans des proportions très supérieures à l'inflation. Ainsi, du fait notamment des multiples modifications de taux et d'assiette, **le versement transport a augmenté de 57% entre 1991 et 2001**, en monnaie constante.

Dans le même temps, la part des **déplacements liés à l'activité professionnelle** des franciliens est en baisse par rapport aux autres motifs de déplacements (loisirs, études,

achats...). Seul un tiers des actifs franciliens utiliseraient les transports publics dans le cadre de leur emploi.<sup>51</sup> Les employeurs contribuent donc au-delà des seuls avantages produits par les transports publics pour le transport de leurs salariés.

**Evolution de la part de la contribution financière des employeurs et de celle des déplacements des salariés dans le total des déplacements en Ile de France.**



Source : STIF et INSEE Ile de France (RGP 1999 et EGT)

<sup>51</sup> Source INSEE, Ile de France, juin 2002

Les taux appliqués au Versement Transport en Ile-de-France ont **atteint le plafond réglementaire** pour tous les déplacements franciliens. Il était déjà atteint à Paris et en proche couronne et vient de l'être en grande couronne où le taux est passé de 1 à 1,3% (le STIF a inscrit une somme de + 64 M€ à ce titre dans son budget 2003).<sup>52</sup>

Cette spécificité du système français qui a permis la progression des transports collectifs urbains depuis plusieurs décennies, doit être **préservée**. Il ne semble pas opportun actuellement d'envisager une augmentation des taux réglementaires en vigueur et le contexte économique actuel ne s'y prête pas. Les nouvelles instances du STIF assureront la transparence demandée en ce qui concerne son emploi.

▪ **En conclusion : quels fondements pour de nouvelles règles de financement du transport public ?**

Diverses recherches et réflexions théoriques s'attachent à fonder des règles pour le financement des transports publics. Elles convergent sur l'existence d'une **corrélation** à renforcer entre les **contributions demandées** et les **bénéfices** tirés de la présence du transport public. Cette corrélation est plus ou moins directe. Elle est directe pour l'Etat et les collectivités publiques, elle l'est également pour les employeurs qui bénéficient ainsi d'un large marché de l'emploi. Elle l'est enfin pour les citadins, le transport public contribuant largement à l'agrément de la vie en ville. Elle est indirecte lorsque la contribution est liée au coût imposé au transport public qui résulte de l'activité même du bénéficiaire (les automobilistes) et doit être réaffectée lorsqu'elle est génératrice de valorisations. Les évaluations monétaires restent cependant complexes dans leur définition et dans leur mise en œuvre.

Il ne faut par conséquent pas attendre de règles générales permettant de fonder « scientifiquement » de nouvelles dispositions en matière de financement du transport public.

**La répartition de la charge de ce financement** entre les voyageurs, les « autres bénéficiaires » et les collectivités publiques relève en définitive d'**une décision politique** où interviennent des objectifs et des contraintes d'ordre institutionnel, économique, social et écologique.

---

<sup>52</sup> La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris a évalué, pour sa part, à 84 M€ par an le supplément de VT résultant de cette mesure.



## **Chapitre 6**

**Quelles propositions pour un financement durable répondant mieux aux besoins à court et moyen terme?**

## **5 Les transports : enjeu central de développement dans un environnement institutionnel en pleine mutation**

Emettre des propositions pour un financement « durable », à la hauteur des besoins, pour les transports en Ile-de-France, c'est les inscrire dans une dynamique, celle de la poursuite du développement équilibré de la région Ile-de-France. Mais, c'est aussi les poser avec une certaine réserve en les projetant dans les mutations annoncées par les réflexions institutionnelles actuelles, réflexions complexes, réflexions croisées : échelon local, échelon national, échelon européen.

La question des transports et de leur financement est certes une question centrale dans le développement de la région, mais ce n'est pas une question en soi. Les problématiques qu'elle sous tend, comme les réponses qu'elle appelle, ne relèvent pas de simples procédures techniques, financières ou fiscales. **Elles impliquent des choix de société et d'environnement et par conséquent des décisions politiques** dans un contexte économique et institutionnel en mouvement, dans lequel tous les échelons de décision sont interdépendants.

Les propositions émises au terme de ce rapport, pour le court et le moyen terme, n'ont pas d'autre ambition que celle d'une contribution à éclairer les débats sur la décentralisation dans un contexte où la révision du SDRIF de 1994, l'actualisation du CPER 2000-2006 et la préparation du prochain, constituent, avec la mise en œuvre du PDU, autant d'opportunités pour proposer en des termes renouvelés des solutions à la question du financement des transports de la région Ile-de-France.

### **• Les transports : un élément central dans la dynamique du développement de l'Ile de France**

En ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle, la demande de transport dans les grandes agglomérations ne ressemble plus guère à celle des années soixante-dix. Pour autant, l'offre de service, pas plus que les concepts pour appréhender les nouveaux besoins de mobilité, n'ont évolué au rythme de cette mutation. Force est de constater que les outils encadrant l'intervention publique, malgré les avancées suscitées par un cadre législatif rénové, n'ont pas réussi à réduire significativement l'écart qui se creuse entre l'offre de transport et les nouveaux besoins de mobilité.

### **• Des exigences de mobilité et d'accessibilité croissantes pour les Franciliens**

Comme dans la plupart des grandes agglomérations, la métropolisation, accompagnée d'une territorialisation inégale des fonctions urbaines, a été marquée en Ile-de-France par un fort étalement de l'urbanisation, modéré par le mouvement de polycentrisme et de multipolarisation initié par Paul Delouvrier.

Les conséquences sur la mobilité et les déplacements sont multiples :

- les déplacements sont de moins en moins radiaux et les activités centrales polarisent moins les trajets alors qu'on observe un développement des flux

périphériques, transversaux et tangentiels générés par de nouveaux bassins de vie ;

- la demande de transport sur les grands axes reste élevée et continue de croître mais elle s'accompagne d'une plus grande « atomisation » des déplacements périphériques et d'un recours accru à la multimodalité ;
- les tendances à l'étalement urbain ne favorisent pas le développement des transports collectifs traditionnels, pour des raisons évidentes de rentabilité économique. Elles incitent, à l'inverse, à recourir à des moyens légers et flexibles au rang desquels les modes de transport individuel occupent une place privilégiée ;
- en retour, le recours accru à ces modes dévalorise la ville dense, favorise l'étalement et fragilise les équilibres sociaux et environnementaux.

Les évolutions sociétales produisent dans le même temps, d'autres décalages entre l'organisation des transports, spécialement du transport public, et les nouvelles exigences de la mobilité, caractérisées principalement par une désynchronisation croissante des rythmes de vie et de travail, un étalement des pointes et une demande accrue de services en soirée, la nuit et le week-end (sur le métro parisien, on transporte désormais autant de voyageurs durant le week-end qu'un jour de semaine).

Tels sont, au moment où elle s'apprête à aborder d'importants changements institutionnels et à réviser ses orientations en matière de planification et de programmation, les défis majeurs auxquels la région se trouve confrontée pour préserver les atouts de compétitivité et d'attractivité que lui confère son système de transport.

- **Des exigences environnementales communes au transport de personnes et au transport de marchandises**

De nombreuses réflexions se déroulent aujourd'hui sur le thème de la « ville durable » conciliant développement économique, qualité de vie et cohésion sociale. Dans ce cadre, les politiques de transport portent en elles les paradoxes propres aux villes des pays développés : la mobilité est une composante essentielle de la société urbaine mais, dans le même temps, les pratiques qu'elle génère peuvent, par les nuisances induites, contribuer gravement à la dégradation du tissu urbain, social et environnemental.

Le système de transport des personnes comme des biens dégage des externalités négatives (bruit, pollution, effet de serre, congestion) qui détériorent la qualité de l'espace qu'il structure et son attractivité. Les centres villes constituent un patrimoine culturel et historique dont la préservation et la mise en valeur s'accommodent mal d'un développement anarchique de l'usage de modes individuels. De même, les voies d'irrigation et d'accès aux différents territoires constitutifs de l'agglomération francilienne ne peuvent indéfiniment supporter un trafic de poids lourds pour l'acheminement des marchandises, au demeurant indispensable à l'approvisionnement de la région capitale et aux échanges avec les autres régions.

Le nécessaire développement de la mobilité des personnes comme des biens exprime alors très concrètement la contradiction entre performance économique et écologie urbaine, nécessitant des arbitrages et des choix en matière d'affectations de moyens.

- **Des exigences économiques et financières**

### **30. Rappel des besoins en investissement**

Pour satisfaire les ambitions fixées à l'horizon 2015 dans le cadre du SDRIF, comme pour répondre aux besoins analysés plus récemment par les services de l'Etat au niveau régional ou par des organismes extérieurs, il faudrait au moins **doubler** l'effort financier actuel qui est d'environ **6 Md€**<sup>53</sup> (tous modes confondus) sur la durée du CPER 2000-2006.

L'idée est très largement admise que, sans pour autant espérer atteindre ce niveau, des efforts supplémentaires d'une grande ampleur sont à réaliser pour satisfaire les besoins actuels et futurs en matière de déplacements, nécessitant de nouvelles solutions de financement à l'échelle des enjeux précédemment évoqués.

Le rapport, *dans son chapitre 5*, dresse l'inventaire des principales voies à prospecter pour dégager des ressources supplémentaires. La plupart sont connues et toutes relèvent de choix politiques plus ou moins difficiles à assumer. L'examen des différentes pistes évoquées montre que l'effort de tous est nécessaire et qu'il convient d'avancer simultanément dans plusieurs directions.

### **31. Rappel des besoins en fonctionnement**

N'a été abordée dans ce rapport que la question centrale du financement du fonctionnement du **transport public** qui mobilise en **une année** à lui seul **6 Md€**, c'est-à-dire autant de ressources que celles prévues sur 7 ans, au titre des investissements pour les infrastructures de transport.

L'évolution constatée, ces dix dernières années, se traduit par une croissance des charges de fonctionnement (en francs constants), variable dans le temps en fonction des circonstances:

- de 1991 à 1998, la croissance des charges (de l'ordre de 3% par an) est légèrement supérieure à celle de l'offre (exprimée en places X km offertes) ;
- depuis 1999, une augmentation sensiblement plus importante due à la conjonction de plusieurs facteurs : la mise en service d'EOLE (ligne E du RER) et de METEOR (ligne 14 du métro), la mise en place de l'Aménagement et de la Réduction du Temps de Travail (ARTT) et parallèlement une politique d'humanisation des réseaux de transport se traduisant par une croissance des effectifs au contact du public pour améliorer l'accueil et lutter contre l'insécurité (tant réelle que perçue).

---

<sup>53</sup> Ce chiffre, rappelons le, devient 17 Md€ (dont 14 Md€ pour les transports publics) si l'on ajoute les investissements de qualité de service, de modernisation et de renouvellement du matériel roulant et de régénération du réseau ferré (RFF).

Certes, l'amélioration de la qualité de service justifie une augmentation des charges à réseau constant, mais l'évolution constatée appelle à un effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement et à la recherche d'un accroissement des recettes destinées à les couvrir.

- **L'heure des bilans et des perspectives pour le développement des transports en Ile-de-France**

- **La révision du SDRIF**

Dans une note récente<sup>54</sup>, l'IAURIF s'attache à poser les **grands axes** du prochain document « renouvelé » qui devra prendre en compte les attentes en matière de gouvernance régionale:

- une approche plus globale de l'aménagement associant services offerts et infrastructures ;
- un rôle fédérateur des acteurs du développement, régional ou local, public ou privé ;
- un nouvel équilibre entre « *stratégie, orientation et prescription* » tenant compte de l'avancée de la décentralisation et du principe de subsidiarité ;
- une articulation avec les documents contractuels : CPER et PDU qui ont intégré des enjeux apparus plus tardivement, à la demande du législateur, comme les enjeux d'environnement, de compétitivité internationale, de cohésion sociale et territoriale .

- **L'actualisation du CPER 2000-2006 et du PDU**

Le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006, comme le Plan de Déplacements Urbains élaboré en application de *la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de décembre 1966 (loi Lepage)*, témoignent de la prise de conscience par l'Etat et les élus régionaux de la nécessité d'infléchir la politique menée et de l'inscrire dans la démarche de développement durable.

Les **axes majeurs** sont désormais **fixés** :

- construire des rocade de transport collectif, en banlieue, bien maillées avec les lignes radiales existantes, tout en réalisant dans la zone centrale des investissements de désaturation du réseau, afin d'en améliorer la fiabilité ;
- achever et homogénéiser le réseau de voirie primaire de l'agglomération ;
- maîtriser l'usage de l'automobile et accroître, simultanément au développement des infrastructures de transport collectif, la qualité de service pour le rendre plus attractif ;
- investir dans le transport des marchandises, en favorisant les modes alternatifs à la route et concilier ainsi les objectifs de régulation économique avec les enjeux

---

<sup>54</sup> « Sur le bilan du SDRIF : Pourquoi un bilan stratégique ? », *Noter rapide, IAURIF, avril 2002 : pose les premiers éléments du bilan stratégique du SDRIF et confronte notamment les évolutions tendanciennes des dix dernières années aux objectifs fixés.* « ... le SDRIF de 1994 paraît privilégier excessivement sa fonction d'encadrement spatial de l'urbanisation par rapport à sa fonction de projet stratégique ».

sociaux et environnementaux. Cette question dépasse naturellement le cadre du territoire régional.

Ces orientations sont désormais confirmées pour les transports et si des retards importants ont été pris, tant en raison de l'avancement insuffisant des études que de la lourdeur excessive des procédures (des dispositions ont été récemment prises pour les simplifier), les chantiers des principales opérations du CPER correspondent aux objectifs rappelés ci-dessus, vont pouvoir démarrer. Par ailleurs, les efforts prévus pour améliorer la qualité de service sont déjà largement entrepris.

- **Les mutations de l'environnement institutionnel**

**32. La nouvelle étape de la décentralisation : une nouvelle répartition des rôles en Ile-de-France ?**

Le projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République sera déposé au Parlement au printemps 2003. Certaines de ces dispositions auront une incidence sur les propositions faites dans le cadre de ce rapport. Ainsi, garantit-il l'autonomie financière des collectivités territoriales et l'existence de dispositifs de péréquation pour corriger les inégalités de ressources. « *Il permet ainsi aux collectivités territoriales de fixer, dans les conditions prévues par la loi, le taux et l'assiette des dispositions locales. Il leur assure que, dans des conditions déterminées par une loi organique, leurs ressources propres constitueront une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources et que tout transfert de compétences s'accompagnera d'un transfert de ressources corrélatif de la part de l'Etat* »<sup>55</sup>.

D'ores et déjà, dans le cadre des Assises des Libertés Locales, le gouvernement a donné un certain nombre d'indications qui, sans préjuger de l'issue des débats parlementaires, méritent d'être mises en perspective avec les propositions de ce rapport. Sur le plan général du financement des transferts de compétences par des ressources nouvelles, l'hypothèse est émise d'envisager le transfert partiel de la TIPP aux régions. Plus particulièrement, pour la région Ile-de-France, est reconnue « *logique* » sa demande de présider le STIF, ce qui lui donnerait compétence en matière de transports collectifs. Si ces orientations se confirment, la région Ile-de-France, en matière de transports, sortirait de l'exception dans laquelle la LOTI l'avait mise et dont la loi SRU ne l'avait que partiellement dégagée. Les propositions de ce rapport prendront dès lors un relief différent et les procédures contractuelles existantes (Contrat de Plan Etat-Région, PDU) mériteront vraisemblablement d'être complétés par des contrats strictement régionaux en application du principe de subsidiarité.

- **Les incertitudes du débat européen et la dimension de la mondialisation**

Partout dans les pays développés, les systèmes institutionnels évoluent vers plus de transparence et de concurrence. Le projet de règlement européen sur les obligations de service public en matière de transports collectifs va dans ce sens.

---

<sup>55</sup> Communiqué de presse de la Présidence de la République, 16 octobre 2002

En introduisant des mécanismes de concurrence, ce mouvement interpelle les monopoles publics. Il conduit à clarifier le rôle des acteurs : autorité organisatrice, entreprises de transport public ou privé...objectif dans lequel s'inscrit la démarche de contractualisation.

Même si aujourd'hui, les échéances d'instauration du règlement européen ne sont pas fixées et le contenu des dispositions non encore stabilisé, il importe de s'y préparer et notamment d'inciter les entreprises de transport public à plus de compétitivité tout en préservant l'intérêt des voyageurs et des contributeurs financiers. Cela facilitera d'autant leur présence et confortera leurs atouts sur un marché du transport public urbain qui se développe partout dans le monde.

## 9. Propositions pour le financement des investissements

Les différentes solutions de financement examinées, *dans le chapitre 5*, sont à des stades de maturité différents. Impliquant un grand nombre d'acteurs, elles relèvent toutes d'une **décision politique**, nationale ou locale, et quelques-unes entrent dans le champ des transferts de compétences attendus lors de la prochaine étape de la décentralisation.

Certaines sources de financement apparaissent mobilisables à court terme ; d'autres à moyen terme car elles vont nécessiter des études approfondies et devront, en tant que de besoin, être assorties de processus de concertation.

- **Les sources de financement mobilisables rapidement**
- **De nouvelles ressources fiscales transférées à la Région ou autorisées**

### **33. la TIPP et le vote régional de centimes additionnels**

En l'état des débats actuels de décentralisation et de la nécessité d'assortir les transferts de compétences de transferts des ressources correspondantes, celui portant sur une part de la TIPP aux régions a déjà été largement évoqué. Si, dans son principe, une telle disposition ne semble pas poser problème, il n'en demeure pas moins que ce transfert ne dégagera pas les ressources supplémentaires, nécessaires aux investissements. Il est ainsi proposé qu'en complément la région 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 l'Ile-de-France et de ses besoins. Cette disposition qui pourrait se traduire par un supplément de ressources de l'ordre de 100 à 200 M€ par an, devrait permettre de financer, dans le cadre d'un programme défini, le rattrapage du retard accumulé en matière d'investissement dans les transports.

### **34. Les taxes et redevances perçues exclusivement dans la région**

Dans la continuité de ses propositions antérieures dans le but d'accroître l'autonomie financière et fiscale de la région, le CESR préconise à nouveau que lui soit attribuée en propre et en totalité les redevances perçues exclusivement dans la région (redevance pour création de bureaux, taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement, taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, taxe sur les entrepôts). Cette attribution, qui s'apparente à la reconstitution du **Fonds d'aménagement de la Région Ile-de-France (FARIF)**, procurerait une ressource supplémentaire de 200 M€ à condition qu'elle ne s'accompagne pas d'une réduction à due concurrence des dotations budgétaires de l'Etat.

- **Des ressources régionales spécifiques**

### **35. Le lancement d'un emprunt régional**

Cette proposition permettrait de compléter utilement les ressources fiscales et de donner à la région la possibilité de s'engager sur un programme important, clairement défini. Il s'agirait pour la région de recourir plus largement à l'emprunt, soit annuellement (150 à 200 M€), soit dans le cadre d'un grand emprunt dont l'annuité serait d'un montant équivalent.

### **36. La recherche de fonds de concours auprès des maîtres d'ouvrage**

Est préconisée également la recherche de fonds de concours auprès des maîtres d'ouvrage en charge des grandes opérations d'aménagement ou de réalisations industrielles ou commerciales d'une certaine ampleur.

- **Les ressources des autres contributeurs : Etat et départements**

#### **37. L'Etat**

Au cours de la dernière décennie, l'Etat, à l'inverse de ce qui est observé hors Ile-de-France, s'est fortement désengagé des investissements pour les transports en Ile-de-France tout en maintenant son niveau de participation au fonctionnement. Or, il apparaît plus dans la vocation de l'Etat de participer à l'investissement et moins au fonctionnement des transports publics qui relève davantage des collectivités locales. Les nouvelles ressources issues de la taxation envisagée pour les poids lourds empruntant les routes principales pourraient, dans cet esprit, être affectées aux investissements « transport » et accroître la part régionale.

L'Ile-de-France qui connaît d'importants besoins et où les autoroutes sont presque toutes gratuites (tandis que l'usage des liaisons ferroviaires y est soumis à un péage très élevé), chargées en poids lourds dont beaucoup ne font que transiter, devrait pour ces raisons, bénéficier de ce surcroît de ressources de l'Etat.

#### **38. Les départements**

La décentralisation, en application du principe de subsidiarité, devrait faciliter le développement des contrats entre la région et les départements, ceux-ci étant appelés à accroître, certes modestement, leur contribution aux investissements dans les transports.

- **En guise de conclusion pour le court terme :**

A l'examen de ces pistes de réflexion, deux observations peuvent être formulées :

- les ressources dégagées, dans les cas où une évaluation « grossière » est possible, représentent moins de la moitié des besoins supplémentaires estimés (au moins 1 Md€ par an) ce qui renvoie à la nécessité d'adopter, lors de la révision du SDRIF, une démarche mettant en adéquation les ambitions, les besoins et les ressources envisageables ;
- l'acceptation des efforts demandés impose une affectation claire, au sein du budget régional, des ressources dégagées à la réalisation des investissements de transport. A cette fin, la Région devrait examiner la possibilité de créer un fonds d'investissement spécifique ou un dispositif équivalent faisant masse des recettes nouvelles qui pourraient lui être transférées ou qu'elle-même recouvrerait à des titres divers.

La création d'un tel fonds offrirait non seulement des avantages en terme d'autonomie financière et fiscale, mais aussi en termes de lisibilité politique et de transparence de gestion permettant aux franciliens d'appréhender les corrélations entre la fiscalité locale et des investissements en matière de transport dont ils seraient les premiers bénéficiaires.

- **Les sources de financement mobilisables à moyen terme**

Entrent dans cette catégorie toutes les sources de financement qui, au stade actuel de la réflexion peuvent nécessiter tant pour leur conception que pour leur mise en œuvre des études complémentaires et pour certaines la mise en place d'un processus élargi de concertation.

- **Les ressources provenant de la taxation du stationnement et du produit des amendes**

La réglementation du stationnement, facteur important de régulation de la circulation, a été identifiée comme un des principaux moyens d'atteindre les objectifs du PDU. Elle est aussi génératrice de ressources qui peuvent concourir au financement des infrastructures de transport.

### **39. Le produit des amendes de stationnement**

Il est d'ores et déjà affecté pour moitié au STIF pour financer les investissements de qualité de service. Il peut être sensiblement accru par **deux mesures**, maintes fois demandées, qui pourraient être décidées :

- **l'augmentation du taux des amendes**, dont le tarif, insuffisamment dissuasif, est inférieur à celui qui est pratiqué dans la plupart des grandes métropoles. Cette augmentation devrait être modulée selon le type de contravention, et la gêne qu'elle apporte à la circulation générale, notamment aux circulations « douces », et au fonctionnement du transport public ;
- **la dépenalisation des amendes**, du recouvrement desquelles les collectivités locales seraient désormais responsables et fixeraient les règles, au bénéfice d'une rapidité et d'une efficacité accrues.

### **40. La taxation du stationnement**

Elle est également génératrice de ressources, dont le financement des transports ne bénéficie pas aujourd'hui :

- une partie de ces ressources pourrait être affectée à **l'autorité organisatrice** pour le financement des investissements ;
- **un accroissement des tarifs**, eux aussi inférieurs à ceux des autres grandes métropoles, et très inférieurs à ceux des parcs souterrains, abonderait ces ressources.

Toutes ces mesures, pour donner les résultats espérés, devraient être accompagnés d'une **politique de rigueur** : surveillance renforcée des stationnements, lutte contre les stationnements illicites, suppression des traitements de faveur... Cette rigueur, réclamée depuis longtemps par les responsables du système de transport et de circulation, est d'ailleurs indispensable pour que le PDU atteigne ses objectifs.

- **Les mesures nécessitant des études complémentaires**

- 41. Les mesures relevant de la fiscalité directe ou indirecte**

- **La taxation des plus-values foncières**

Déjà réalisée sous diverses formes à l'étranger, elle nécessiterait une adaptation de la législation fiscale en vigueur sur les plus-values foncières afin d'en faire remonter une part du bénéfice à l'investisseur initial.

- **La taxation des mouvements aéroportuaires**

Cette taxation qui se traduirait en définitive par un coût supplémentaire supporté par le passager aérien (susceptible par conséquent d'introduire des distorsions de concurrence), pourrait contribuer à l'amélioration des dessertes terrestres des aéroports.

- 42. Les mesures mettant en synergie les fonds publics et des ressources privées**

- **Le recours au partenariat public-privé**

Pour la réalisation d'opérations spécifiques de type concessions autoroutières ou CDG-Express, le recours à ce type de montage peut être envisagé. Cela étant, on ne peut pas considérer qu'en Ile-de-France, cette voie soit promise à un grand développement.

- **La mobilisation de l'épargne privée**

Cette possibilité, assortie de mesures fiscales incitatives, a déjà été utilisée pour certains investissements. Cette voie mérite d'être explorée pour les investissements transports.

- **Une mesure nécessitant des études complémentaires complétées par une concertation publique : la taxation de l'usage des véhicules motorisés**

Les recettes procurées par de nouvelles formes de tarification de l'usage du domaine public ne sont envisageables en Ile-de-France qu'à moyen terme. D'une part, elles nécessitent des études complémentaires pour fonder la décision politique et préparer les conditions de sa mise en œuvre. D'autre part, elles supposent une adhésion des franciliens qui ne peut être espérée qu'au terme d'une démarche élargie de concertation.

Les expériences européennes en la matière montrent qu'en tout état de cause, les recettes dites de « tarification » doivent être affectées de telle sorte que des avantages puissent être ressentis par ceux qui en supportent les coûts. Ainsi, la tarification des déplacements motorisés peut s'envisager, soit sur autoroute ou voie rapide, soit dans une zone centrale plus ou moins étendue. Cette solution se met en place dans différentes villes européennes, et bien qu'elle pose pour l'instant en Ile-de-France de difficiles problèmes d'acceptabilité (en particulier pour la tarification de zone, le centre de la région capitale n'est ni le centre historique de Rome, ni le centre d'affaires de Londres), il paraît nécessaire de mieux l'appréhender et d'en confier l'analyse approfondie à l'IAURIF.

En tout état de cause, il faudra tenir compte du nécessaire délai de maturation notamment dans l'opinion publique, quant à la mise en œuvre d'une telle mesure. A titre d'exemple, les premières études et sondages d'opinion sur cette question à Londres remontent à 1992, l'application étant mise en œuvre en février 2003.

## 10. Propositions pour le financement du fonctionnement du transport public de personnes

- **La démarche de contractualisation pour une meilleure productivité**

La contractualisation entre le STIF et les entreprises de transport public marque une étape importante dans le processus de responsabilisation des entreprises : la variable d'ajustement que représentait l'indemnité compensatrice se transforme avec le système mis en place de rémunération des performances des entreprises. Pour l'essentiel, c'est par le jeu de la maîtrise des coûts de fonctionnement et de l'augmentation des recettes qu'il faut désormais assurer l'équilibre.

La prochaine étape de la contractualisation entre le STIF et les entreprises de transport public devra aborder de manière plus approfondie la question des charges de fonctionnement. Aux mécanismes d'intéressement actuels portant notamment sur l'incitation à la vente et la recherche d'une meilleure qualité de service devront s'ajouter des objectifs de productivité concernant le coût de production des services basés sur un indicateur contractuel (ou un nombre restreint d'indicateurs).

Les gains de productivité d'une part, et le niveau de rémunération des performances de l'autre, seront au centre de la négociation à laquelle les entreprises de transport publics devront associer leur personnel en même temps qu'ils devront renforcer les dispositifs d'intéressement.

- **Les enjeux relevant de la responsabilité des entreprises de transport public**

La contractualisation pour les entreprises de transport doit se décliner comme un **principe** central de **management** leur laissant toute responsabilité dans le pilotage autour d'objectifs de résultats en matière de production de services, de qualité, de marge et de capacité d'autofinancement.

Cette exigence porte essentiellement sur :

- la maîtrise des **coûts de production de services** : même si d'importants efforts de productivité ont été accomplis, une marge de progrès existe ;
- la « **sélectivité** » des projets et le choix en matière d'investissement dont l'impact sur les coûts de production est important ;
- la **lutte contre la fraude** qui est d'abord un facteur de qualité et d'amélioration de l'image du service, mais qui permet aussi de récupérer une partie des recettes perdues, au prix d'une augmentation des dépenses de contrôle qui limite le rendement direct de cette opération ;
- le développement de **nouvelles activités** annexes au transport en respectant le principe de l'étanchéité financière, garantissant l'utilisation nominale des fonds publics.

- **Les enjeux relevant d'une responsabilité partagée**
- **L'adoption de nouvelles règles de financement des infrastructures de transport public**

Il importe de limiter les charges financières des entreprises de transport public et de ne pas aggraver leur endettement. Dans ce but, il serait judicieux de ne pas les solliciter pour le financement des infrastructures nouvelles ainsi que du matériel roulant nécessaire à leur exploitation pour leur permettre, grâce à un autofinancement plus important, de mieux financer leur programme propre dont, pour une part acceptable, le renouvellement de leur matériel.

Sur ce dernier point, le concours de la Région et des collectivités locales sera nécessaire pour continuer à moderniser activement le matériel roulant, comme cela vient d'être fait pour la SNCF, dans le cadre d'une politique de qualité de service. A la RATP, les charges prévisibles dues à la simultanéité des opérations de renouvellement du matériel roulant ferroviaire, nécessiteront des dispositions similaires.

Au demeurant, ceci va dans le sens de la politique menée par les autres Régions françaises qui prennent en charge le matériel roulant du TER. Ainsi, lors de la prochaine étape de décentralisation, se trouvera posée, dans le cadre du régime actuel, la question de la prise en charge en totalité par la Région de l'achat et du renouvellement du matériel roulant.

- **Le difficile équilibre de la couverture des charges**

A côté des contributions de l'Etat et des collectivités locales, celle des entreprises de transport qui s'attachent à trouver des ressources nouvelles et à limiter la fraude, les employeurs grâce au versement transport et les voyageurs assurent la couverture des charges de fonctionnement.

Le versement transport est une ressource essentielle. C'est lui qui a permis ces dernières années de faire face aux couvertures des charges. Mais aujourd'hui, alors que les taux

appliqués en Ile-de-France ont **atteint le plafond réglementaire** pour tous les départements franciliens, il paraît préférable de laisser cette contribution, évoluer comme la masse salariale, nonobstant les aléas de l'emploi.

Pour ce qui concerne les **voyageurs**, les **tarifs** du transport public en Ile-de-France se situent aujourd'hui dans la moyenne de ceux observés dans les principales villes françaises et européennes. Cependant, le niveau d'offre étant sensiblement supérieur dans la zone centrale, il est préconisé d'y poursuivre une hausse mesurée et modulée. Tout en préservant l'attractivité du transport public, une telle évolution contribuerait progressivement à améliorer le taux de couverture des dépenses par les recettes du trafic, selon les zones, en veillant au maintien des dispositifs mis en place pour certaines catégories de voyageurs (les jeunes étudiants, les personnes à faibles ressources...).

▪ **En conclusion,**

La mise en œuvre de l'ensemble de ces propositions, qu'il s'agisse de décisions à prendre ou d'actions à mener, notamment en direction de l'Etat, relève essentiellement des **responsables politiques**. Ces propositions visent principalement à améliorer durablement la situation financière du transport en Ile-de-France afin de mieux répondre aux besoins actuels et futurs des Franciliens, contribuer aux objectifs d'aménagement de la région et anticiper, le plus possible, les évolutions de la société.

Elles doivent éclairer les réflexions d'ores et déjà engagées sur la révision du SDRIF et l'actualisation du CPER et s'inscrire dans la recherche cohérente d'une plus grande transparence et responsabilisation des acteurs.

Elles peuvent apporter enfin, des éléments utiles à la démarche accompagnant la nouvelle étape de décentralisation dans le cadre des transferts de compétences et de ressources.

En Ile-de-France, en matière de transports, cette étape, en effet, devra se concrétiser par :

- l'influence prédominante des **collectivités territoriales** au sein du STIF ;
- le **leadership de la Région** au sein de cette nouvelle autorité organisatrice ;
- en application du principe de subsidiarité, la **délégation** de certaines responsabilités au niveau des autorités organisatrices de proximité (AOP), dans un cadre d'action et de cohérence fixé au niveau de l'autorité organisatrice (STIF).

L'expérience du transfert des TER dans les autres régions, lesquelles ont su mobiliser les ressources nécessaires, a montré qu'une telle démarche, tout en renforçant l'identité de l'autorité régionale, conduisait à une amélioration du service, plus en adéquation avec les spécificités locales et se traduisait généralement par une augmentation sensible du trafic.

Pourquoi l'Ile-de-France échapperait-elle à cette logique ?

# **Annexe 1**

## **Note de cadrage**



**Note de cadrage d'auto saisine arrêtée par la Commission le 23 janvier 2002,  
adoptée par le Bureau le 6 février 2002**

▪ **Rappel des travaux antérieurs**

Le dernier rapport du CESR traitant spécifiquement des transports en Ile-de-France a été présenté par Raymond Monnet, au nom de la commission de la circulation et des transports, en novembre 1993.

Il avait pour objectif :

- de situer le niveau des investissements antérieurs au Contrat de Plan Etat-Région 1994/1998 et paru dans celui-ci au regard de celui nécessaire à la réalisation du SDRIF approuvé en 1994. Il explorait différents modes de financement susceptibles de remédier aux insuffisances constatées.
- d'examiner les budgets futurs du STP et de suggérer les mesures à prendre pour contenir la croissance de l'indemnité compensatrice.

Peu de temps après, ce sujet a donné lieu notamment :

- à un rapport confié à un groupe interministériel (rapport Brossier)
- à un rapport de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (rapport Lemor).

Depuis lors, certaines questions et suggestions touchant au financement des transports en Ile-de-France ont été avancées par la commission et reprises par le CESR dans ses rapports relatifs au projet de plan régional, au CPER et aux Schémas de Services Collectifs.

▪ **Conséquences institutionnelles et responsabilités territoriales des différents échelons.**

L'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France est le STIF.

Le financement des transports relève des autorités publiques (Etat, région, départements) et des usagers (particuliers et entreprises) dans un cadre réglementaire établi par l'Etat.

▪ **Exposé des motifs**

Dans le domaine des transports, la révision du CPER en 2003 (à cet horizon, il est également prévu de réviser les SSC et le PDU et de faire un point d'étape du SDRIF, prélude à sa future révision) va poser des problèmes délicats, compte tenu des éléments suivants :

- l'estimation des opérations retenues dépassait, au départ, le montant des financements envisagés pour la période 2000/2006 (« surbooking ») ;
- compte tenu de la longueur des procédures préalables, la plupart des opérations d'infrastructures retenues ne pourront être physiquement engagées que dans la deuxième partie de la période, et ne pourront bien évidemment l'être simultanément dans le cadre des enveloppes financière fixées ;
- si la plupart des projets inscrits correspondent, soit à des opérations complètes, soit à des premières phases ayant également un caractère fonctionnel, pour d'autres projets, les crédits cités ne le sont qu'à titre indicatif ;
- l'avancement des études et l'évolution des besoins fera vraisemblablement apparaître l'urgence de certaines réalisations nouvelles (par exemple : le chantier de transport combiné Nord-Est) ;
- un certain nombre d'opérations, notamment routières, considérées comme urgentes, n'ont pu être retenues faute de moyens financiers, et la congestion qui en résulte prend parfois des proportions inquiétantes (par exemple : le tronçon commun A4-A86) .

Pour toutes ces raisons, la révision du CPER en 2003 nécessitera des choix difficiles et des arbitrages rigoureux et on peut penser que le programme retenu ne pourra guère être mené à bien avant la fin de la présente décennie.

Pour les opérations d'infrastructures, cette version devra tenir compte d'une meilleure définition de celles-ci, permise par l'avancement des études préalables, qu'il s'agisse de leurs réelles possibilités d'engagement et de leur montant estimé plus finement, et manifester le souci de réaliser des projets fonctionnels, notamment ceux ayant la meilleure efficacité pour remédier à la saturation des réseaux et pour contribuer au développement et à l'aménagement du territoire francilien.

Elle devra également tenir compte des incidences financières en terme de fonctionnement comme en terme d'investissement, s'agissant là des budgets futurs du STIF, de la région et des opérateurs de transport.

Par exemple, avec la réforme du STIF, la région (qui a, par ailleurs, développé ses interventions dans de nombreux domaines) se trouve désormais engagée financièrement dans le fonctionnement du système de transport. De leur côté, les réflexions désormais menées sur la réforme des finances locales et leur incidence sur le budget régional devront également être prises en compte.

De même, il est indispensable d'examiner les conséquences de telle et telle opération ou de telle et telle modalité de financement sur les charges des principaux opérateurs de transport déjà très lourdement endettés.

Pour éclairer ces choix, une réflexion préalable sur le financement des transports en Ile-de-France et ses nombreux aspects (crédits publics, emprunts, tarification, participation des entreprises, produit des amendes, etc...) s'avère donc indispensable.

Tel serait l'objet du rapport proposé.

#### ▪ **Méthodologie**

**Echéancier** : Compte tenu des travaux à mener à partir de la fin de l'année par la commission des transports et le CESR dans la perspective des révisions visées plus haut, ce rapport devrait être présenté en séance plénière à l'automne.

**Implications européennes** : Ce rapport devra tenir compte des orientations en matière de financement des transports figurant dans le livre Blanc sur la politique européenne des transports publié le 12 septembre 2001.

**Synergie avec les travaux d'autres commission ou section** : les travaux de la commission des transports sont susceptibles d'intéresser, voire d'interférer, avec ceux de la commission des Finances ou du Plan.

**Champ de l'étude** : les thèmes traités dans le rapport de 1993 seront repris en tenant compte :

- des réformes intervenues depuis lors dans le secteur des transports (création de RFF, engagement de la région dans le STIF, contractualisation avec les entreprises, etc...);
- du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 et des problèmes que soulève son exécution ;
- des idées actuellement avancées à Bruxelles (Livre Blanc visé plus haut) et des études menées en France en matière de finances locales.

Le rapport couvrira l'ensemble des modes de transports terrestre (individuel et collectif, voyageurs et marchandises, rail – route – voie d'eau). Il traitera à la fois de l'investissement et du fonctionnement.

Compte tenu du délai disponible et de la priorité à donner au « rendez-vous de 2003 » il s'attachera à éclairer les choix à faire dans cette perspective et leurs conséquences à plus long terme (fonctionnement).

**Partenaires** : Au sein du CESR, des échanges devront s'établir avec la Commission des Finances et du Plan et, éventuellement, la Commission de l'Aménagement du Territoire.

Ceux-ci seront facilités par l'appartenance à la Commission des Transports du Président de la Commission de l'Aménagement du Territoire et des rapporteurs permanents du Plan et du Budget.

De nombreuses auditions ou rencontres devront être envisagées :

- STIF
- DREIF
- CRIF
- IAURIF
- Principaux opérateurs de transport (RATP, SNCF)
- Divers partenaires du monde des transports en Ile-de-France (usagers...).

## **Annexe 2**

### **Evaluation des coûts externes**

## 6 Bruit, pollution, effet de serre : d'importants coûts environnementaux

- **Le coût du bruit imputable à la voiture particulière vingt fois supérieur à celui du transport collectif**

La **circulation routière** est une source de bruit très importante. Sur l'ensemble de la région Ile-de-France, le **coût du bruit** pour l'année 2000 a été estimé à **1140 M€**, valeur actualisée en fonction du PIB et du trafic automobile.

C'est naturellement dans Paris qu'on trouve le coût maximum, 1,8 fois supérieur à la moyenne Ile-de-France (exprimée en coût pour 100 voyageurs par kilomètre).

Pour ce qui est des **transports en commun**, seuls peuvent être considérés comme nuisants du point de vue du bruit, les tronçons aériens des réseaux ferroviaires. L'isolation des façades le long des voies de chemin de fer (31 km à Paris, 256 km en proche couronne et 1034 km en grande couronne) permettant de respecter la norme de 65 dB (A), conduirait à un coût de l'ordre de 53 M€ (coût d'évitement), évidemment plus élevé en proche et grande couronne qu'à Paris.

### Coût pour 100 voyageurs x km

En €	Voiture particulière	Transports en commun
Paris	2,92	0,09
Petite couronne	1,54	0,38
Grande couronne	1,07	0,38
<b>Moyenne RIF</b>	<b>1,63</b>	<b>0,27</b>

- **Le coût de la pollution est également très majoritairement imputable à la voiture particulière**

L'automobile est également à l'origine de sérieux problèmes d'environnement dus à l'émission dans l'atmosphère, de nombreux polluants. A partir des éléments du rapport de M. BOITEUX « *Transport, pour un meilleur choix des investissements* », on peut estimer à **1341 M€** le coût global de la pollution atmosphérique pour l'ensemble du trafic routier dont :

Voitures particulières	<b>1121 M€</b>
Deux roues	<b>173 M€</b>
Transports collectifs routiers	<b>47 M€</b>

- **Le transport est responsable à plus de 30% de l'effet de serre par les émissions de dioxyde de carbone**

Pour sa monétarisation, l'évaluation de référence retenue pour l'effet de serre est celle proposée dans le rapport de M. BOITEUX, soit 100 € à la tonne de carbone émise, équivalent à 7 centimes d'euros au litre de carburant. Pour l'Ile-de-France, cela conduit à une estimation globale de **319 M€** pour les émissions liées au transport de personnes :

Voitures particulières et commerciales	<b>304 M€</b>
Deux roues	<b>7 M€</b>
Transports collectifs routiers	<b>M€</b>

#### **11. Congestion et accidents : des coûts très élevés induits par les rythmes urbains de la métropole francilienne**

- **La congestion : des effets négatifs et coûteux pour les automobilistes mais aussi pour les usagers des autobus et pour les entreprises de transport**

La congestion, conséquence directe de l'accroissement de la circulation, génère un coût pour ceux qui l'occasionnent, les automobilistes eux-mêmes, mais également pour les entreprises de transport en commun et leurs usagers.

A titre indicatif, on estime à **1700 millions d'heures**, le temps perdu par les usagers de la voiture particulière (calculé par rapport à une vitesse objectif de 40 km/h et un taux d'occupation des véhicules de 1,31). Le temps perdu par les usagers des autobus est, quant à lui, estimé à 39 millions d'heures par an, calculé par rapport à une situation de fluidité où les autobus rouleraient à 16 km/h à Paris, 20 km/h en proche couronne et 25 à 30 km/h en grande couronne et valorisé sur la base du salaire horaire moyen en Ile-de-France (12,9€). Cela représente une perte totale de **539 M€**. Par ailleurs, le surcoût en résultant pour les entreprises de transport (surdimensionnement du parc, effectifs et charges supplémentaires indues) est, en

2000, évalué à **119 M€** (montant donné à titre indicatif, cette dépense étant déjà prise en compte dans les charges supportées par les entreprises).

- **Les accidents consécutifs aux déplacements figurent au premier rang des externalités négatives en Ile-de-France**

La responsabilité des 27 953 accidents de la route qui, en 2000, ont provoqué 35 693 victimes<sup>56</sup> se répartit ainsi (source, « *Observatoire National Interministériel de la Sécurité Routière* ») :

- 64,5% pour la voiture particulière,
- 17,3% pour les deux roues motorisées,
- 0,8% pour les transports en commun routiers,
- 17,4% pour les autres véhicules et les piétons.

A titre indicatif, en 2000, exception faite des suicides, les transports ferrés SNCF et RATP ont enregistré 13 victimes atteintes de blessures graves et 21 personnes sont décédées.

Sur la base de ces données et des préconisations actualisées du Rapport de M. BOITEUX en matière de valorisation des accidents, on obtient les montants suivants, selon les modes :

Voiture particulière	<b>1803 M€</b>
Deux roues motorisées	<b>486 M€</b>
Transport collectif	<b>114 M€</b>
Autres (piétons, vélos)	<b>436 M€</b>
<b>Total</b>	<b>2886 M€</b>

Là encore, on trouve un rapport de 1 à 20 entre le coût externe des accidents dus à des modes motorisés individuels (voitures particulières et deux roues motorisées) et celui imputable au transport collectif (réseaux routier et ferré).

---

<sup>56</sup> en baisse de 2,4% pour le nombre d'accidents et de 2,3% pour celui des victimes, par rapport à 1999

**Annexe 3**

**Comparaison des tarifs des transports collectifs en Ile-de-France avec ceux de quelques agglomérations françaises et européennes**



Compte tenu de la variété des contextes urbains, des cultures et des pratiques de déplacement, ainsi que des différences dans l'organisation des systèmes de transport et dans les principes de tarification, il est très délicat de comparer les tarifs pratiqués dans des villes différentes. Les données présentées ci-dessous sont tirées de deux enquêtes effectuées et dépouillées avec prudence et le sens critique nécessaire pour que les résultats annoncés soient établis dans des conditions autant que possible comparables :

- l'enquête sur « *La tarification dans les réseaux de transport public de province* », publiée en octobre 2000 par l'Union des Transports Publics (UTP) ;
- et l'enquête récente de l'European Metropolitan Transports Authority (EMTA) , qui remet à jour celle publiée par cet organisme, en juillet 2002 sous le titre « *EMTA barometer of public transport in the european metropolitan areas* ».

## 7 L'enquête de l'UTP sur les réseaux de transport des villes françaises

L'UTP, association qui regroupe les entreprises de transport urbain des agglomérations françaises, a édité un « *Annuaire de la tarification dans les réseaux de transport public urbain* », qui donne une description détaillée de la tarification dans 118 villes françaises, hors Ile-de-France, et son évolution de fin 1994 à fin 1999.

Le tableau ci-après en donne les résultats concernant les prix du ticket à l'unité, du ticket en carnet et de l'abonnement mensuel, en 1994 et 1999 :

- pour la moyenne des 118 villes (la dispersion est importante) ;
- pour les quatre plus grandes métropoles régionales, qui dépassent le million d'habitants ou s'en approchent, qui ont un réseau de transport complexe avec Métro, Bus et Tramway, et dont la comparaison avec l'agglomération francilienne, ou plutôt avec sa partie centrale, a le plus de signification.

### Les tarifs des transports collectifs en 1994 et 1999 dans les grandes métropoles régionales comparés à ceux de l'Ile-de-France

Agglomération		Ticket à l'unité			Ticket en carnet			Abonnement mensuel (carte orange)		
		1994	1999	%	1994	1999	%	1994	1999	%
LILLE (1 060 000)		1,14	1,14		0,89	0,98	+9,4	39,3	39,6	+12,8
LYON (1 200 000)		1,14	1,22	+6,7	0,98	1,04	+4,6	40,4	43	+6,4
MARSEILLE (875 000)		1,22	1,37	+12,5	1	1,08	+7,9	40,8	42,7	+4,5
TOULOUSE (715 000)		1,07	1,14	+7	0,84	0,98	+16	36,8	40,5	+12,8
118 villes enquêtées (hors IDF)	Valeur moyenne	0,92	0,98	+7	0,67	0,75	+10	24,8	26,5	+6,9
	Mini/	0,55	0,63		0,4	0,48		12,8	15,5	
	Maxi	/1,3	/1,37		/1,07	/1,08		/42,7	/43	
Ile de France – Zone centrale (6 160 000)	1994-1999	1,22	1,22		0,63	0,84	+34	33,4	42,5	+27,3

Source : UTP, *Annuaire de la tarification du transport urbain*, octobre 2000

Les tarifs de 1994 et 1999 dans la zone centrale d'Ile-de-France (zone 1-2 de carte orange) sont rappelés en bas du tableau.

La comparaison entre les valeurs de 1994 et 1999, et avec les quelques valeurs citées pour 2002 dans le titre suivant, permet de constater dans la plupart des villes des augmentations de tarifs assez irrégulières, des périodes de stabilité étant suivies de rattrapages rapides. Les décisions d'augmentation dans chaque ville dépendent de la conjoncture locale.

Le résultat de ces évolutions fait néanmoins apparaître, en 1999, une grande proximité des tarifs des quatre métropoles régionales et de ceux de la zone centrale d'Ile-de-France alors que ces titres de transport permettent d'accéder, dans la zone centrale d'Ile-de-France, à des services plus denses, plus fréquents et plus étendus que dans les autres villes :

- pour le ticket à l'unité, quasi - égalité entre le tarif francilien et la moyenne des quatre autres tarifs ;
- pour le ticket en carnet, le tarif francilien était inférieur de 20% à la moyenne des autres ;
- pour l'abonnement mensuel, le tarif francilien était presque égal (à 2,5% près) à la moyenne des autres.

Un autre point doit être considéré : la plupart des autorités organisatrices se sont préoccupées de développer une tarification sociale pour les plus défavorisés (demandeurs d'emploi, RMistes) ainsi que des tarifs spéciaux en faveur des jeunes, notamment des étudiants et élèves (exemple : carte Imagin'R) . L'annuaire publié par l'UTP donne quelques informations sur ces évolutions, mais elles n'ont pas suffi pour établir une comparaison précise dans ce domaine en pleine évolution. On peut cependant affirmer que l'Ile-de-France n'est pas en retard en cette matière.

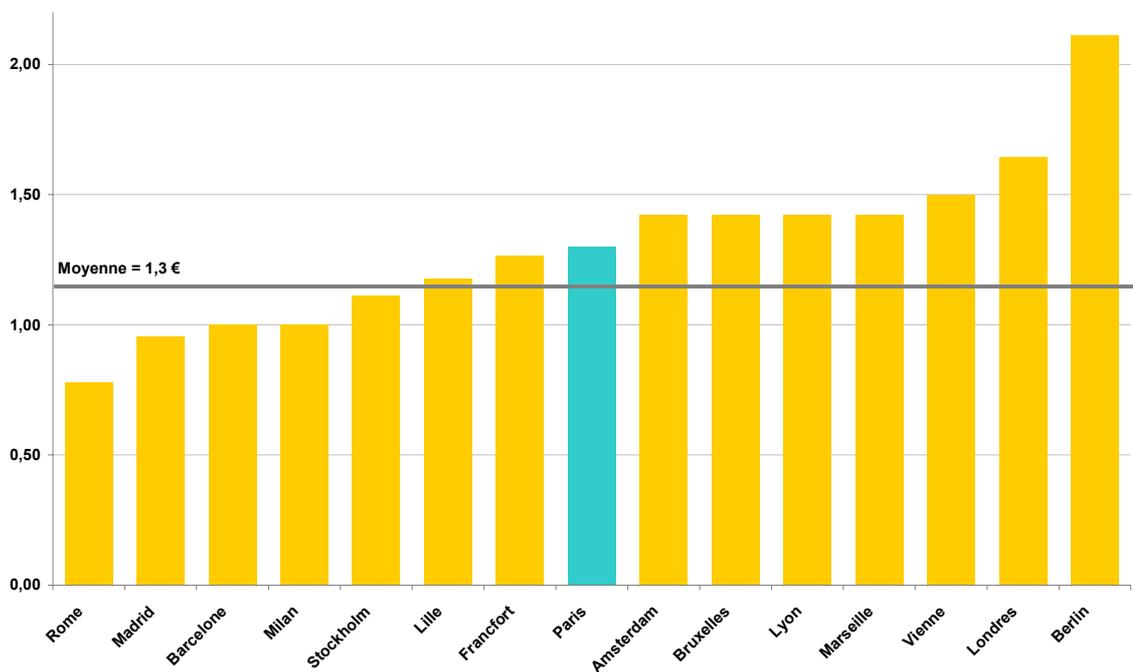
## **12. L'enquête de l'EMTA sur les tarifs de transport dans les métropoles européennes**

L'EMTA (European Metropolitan Transport Authority) est une association qui regroupe les autorités organisatrices des plus grandes agglomérations européennes. Le STIF en fait partie et en assure le secrétariat. L'EMTA avait fait une première enquête en 2002, publiée sous le titre "*EMTA barometer of public transport in the metropolitan area*". Cette publication faisait le point des prix, en l'année 2000, du ticket simple à l'unité et de l'abonnement mensuel pour 12 agglomérations d'Europe occidentale et centrale.

### **• Comparaison du prix de différents titres de transport**

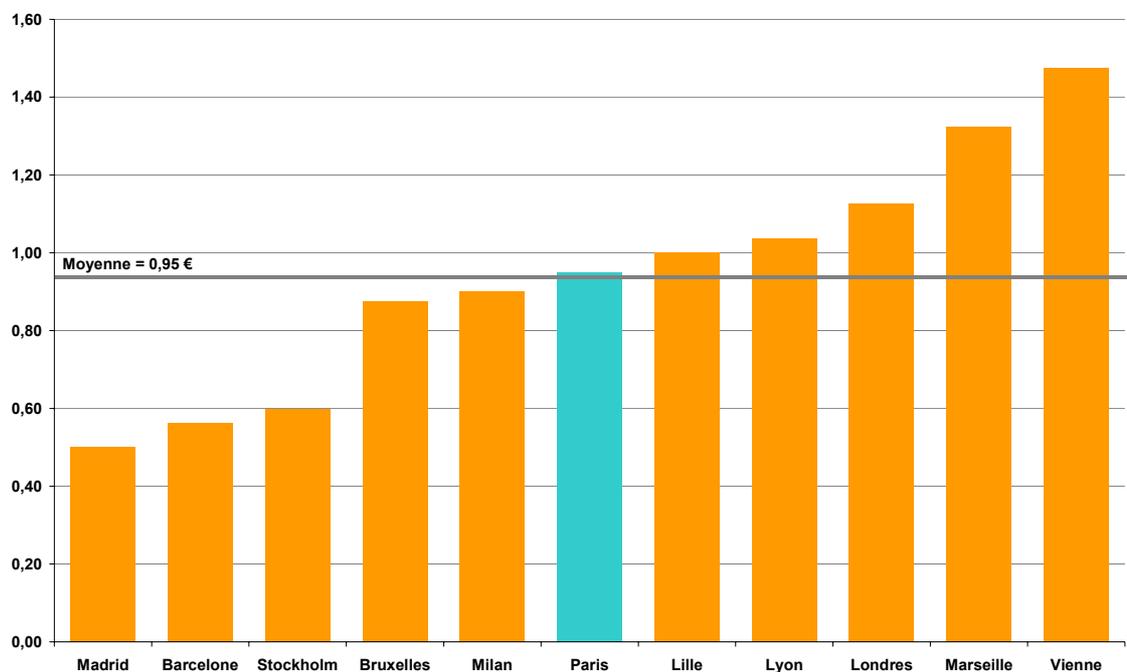
Depuis cette publication, elle a travaillé à la remise à jour de ces données en recueillant avec soin les tarifs pratiqués en 2002, dans 15 agglomérations et en vérifiant la comparabilité des données fournies. Le STIF nous a communiqué les résultats de cette nouvelle enquête. Les trois graphiques ci-après donnent une vue comparative des trois tarifs considérés au paragraphe précédent : ticket à l'unité, ticket en carnet et titre mensuel, pour la "zone centrale" de chacune des 15 agglomérations : 4 françaises (Paris-Ile-de-France, Lyon, Marseille et Lille) et 11 d'Europe occidentale.

### Prix du billet en euros acheté à l'unité pour la zone centrale en 2002



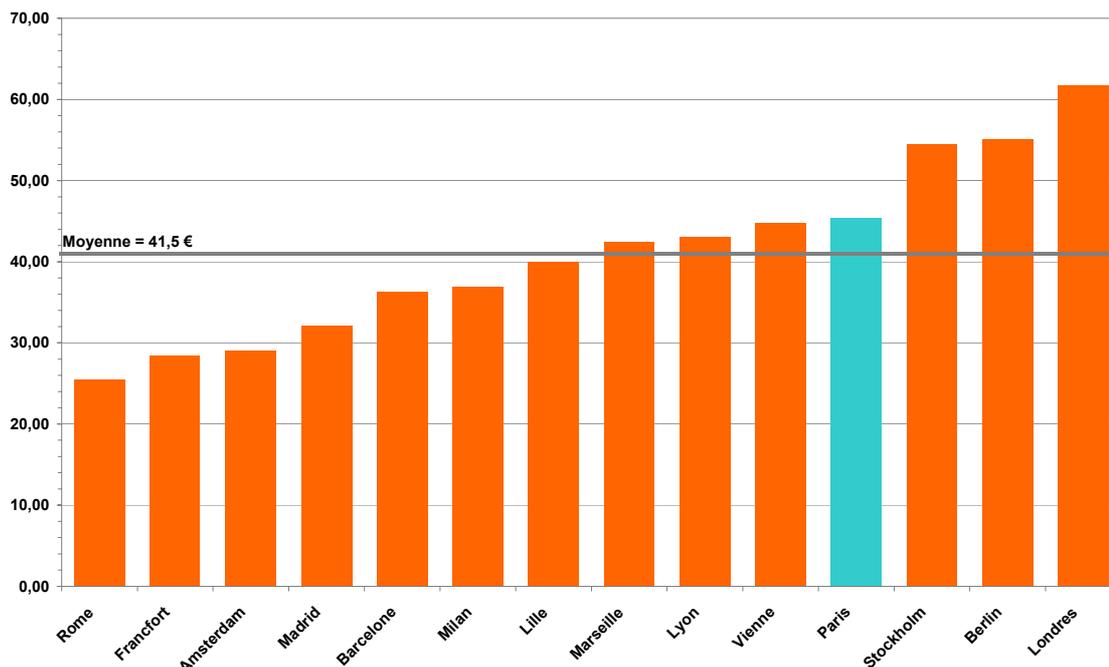
Source : STIF

### Prix du billet en euros acheté en carnet pour la zone centrale en 2002



Source : STIF

### Prix du titre mensuel en euros pour la zone centrale en 2002



Source : STIF

Ces graphiques montrent une certaine dispersion, due à la variété des structures géographiques et urbanistiques, économiques et sociales des villes concernées : les tarifs sont nettement plus élevés dans certaines villes du Nord ou du centre de l'Europe (Berlin, Vienne, Stockholm et Londres dépassent, pour certains titres, la moyenne de 25 à 60%) et, plus faibles dans certaines villes d'Europe du Sud (Rome, Madrid, Barcelone) ont pour certains titres des tarifs inférieurs de 30 à 47% à la moyenne) sans qu'on puisse énoncer une loi générale régissant cette dispersion.

Mis à part ces quelques cas extrêmes, ces graphiques indiquent, pour la plupart des villes, des tarifs voisins de la valeur moyenne de l'échantillon considéré, et Paris-Ile-de-France (zone centrale) a des tarifs très voisins ou légèrement supérieurs à la moyenne :

	Valeur moyenne en €	Paris-Ile-de-France - Valeur en €
Billet à l'unité	1,3	1,3
Billet en carnet	0,95	0,96
Titre mensuel	41,5	46 (soit + 10%)

Les villes françaises citées : Lyon, Marseille et Lille, ont des tarifs situés dans la même zone :

- un peu supérieurs à la moyenne pour le billet acheté à l'unité, pour Lyon et Marseille (plus faible à Lille) ;
- un peu supérieurs à la moyenne et à Paris pour le billet en carnet (nettement plus fort à Marseille avec + 42%) ;

- voisins de la moyenne, donc un peu plus faible que Paris, pour l'abonnement mensuel.

**Conclusion** : globalement, on peut conclure que les tarifs pour la zone centrale en Ile-de-France sont dans la moyenne de ceux que pratiquent les grandes villes françaises et européennes. Les enquêtes faites sur les villes étrangères n'ont pas permis d'établir une comparaison pour les zones suburbaines.

- **Les taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les voyageurs**

Bien que la comparaison de ces ratios pour les diverses villes soit encore plus délicate que la précédente, à cause des différences de terminologie et d'interprétation comptable entre divers pays, il a paru utile d'examiner les taux de couverture des dépenses des opérateurs du transport public pour les recettes provenant des voyageurs. Voici les estimations données, pour une partie des villes étudiées, par les rapports déjà cités de l'UITP et de l'EMTA.

L'UITP indique, pour 1999, les valeurs suivantes :

Lille	57 %
Lyon	47,3%
Marseille	57,7 %
Toulouse	42,2 %

L'EMTA indique, pour 2000, pour certaines villes (*citées en titre 2*)

Madrid	69,5 % *
Barcelone	54,2 %
Paris	28,1 % *
Stockholm	49,2%
Londres	97,3 % *

\* avec les réserves exposées ci-après

Et ajoute pour d'autres villes :

Zurich	42,3 %
Helsinki	55,1 %
Bruxelles	33,4 %
Athènes	44,2 %
Prague	26 %

Enfin, le "*Rapport Paris-Berlin - Comparaison des systèmes de transport public*", publié par l'IAURIF en juin 2002 contient une étude approfondie du financement des transports où l'on trouve l'estimation suivante pour les taux de couverture pour les deux agglomérations : Ile-de-France et Länd de Berlin :

Paris	31 %
Berlin	43,5 %

Sur l'ensemble de ces valeurs, à première vue très dispersées, on peut apporter les commentaires suivants :

- le taux donné pour Paris (28,1 % ou 31 %), a été établi, dans les deux cas, en déduisant de la somme réellement perçue par l'opérateur en provenance des voyageurs une évaluation du remboursement a posteriori par les employeurs aux salariés de la moitié du coût de la carte orange. Si on prend en compte la somme réellement payée par le voyageur à l'opérateur, le taux de couverture sera de 37,5% au moins (*cf chapitre 3*) ;
- les quatre villes françaises, hors Ile-de-France, présentent des taux de couverture relativement peu dispersés. Paris-Ile-de-France a un taux nettement inférieur dans le premier mode de calcul, plus près de la fourchette des autres villes dans la seconde hypothèse ;
- la dispersion est plus grande dans les villes étrangères. Il faut traiter à part le cas de Madrid et de Londres qui ont les taux les plus élevés (69,53 % et 97,3%), et pour lesquelles le rapport de l'EMTA fait état d'incertitudes, certaines subventions reçues pour des lignes suburbaines n'ayant pas été séparées des revenus commerciaux ;
- si l'on excepte ces deux cas, les taux sont de 40 à 55 % pour la majorité des villes citées, donc comparables à ceux des villes françaises à l'exception de Prague et Bruxelles dont les taux sont les plus faibles (les opérateurs étant fortement subventionnés) et de l'Ile-de-France, qui peut être classée dans cette catégorie si l'on considère que son taux de couverture est de 28 à 31 % ou peut être rapproché de la majorité des villes avec 37,5%, mais qui mobilise aussi des subventions importantes des collectivités publiques ainsi qu'une importante contribution des employeurs par le versement transport. Les autres villes françaises ont aussi cette ressource. Cette particularité française a largement contribué au développement des transports collectifs urbains depuis un tiers de siècle, de la même manière qu'en Allemagne l'affectation d'une partie de la taxe sur l'essence aux investissements dans les transports.



## **Annexe 4**

### **Les objectifs de la politique tarifaire et les limites d'une politique de vérité des prix**



Les **objectifs assignés** à la politique de tarifs des transports publics sont nombreux et en partie contradictoires ; les acteurs intervenant dans les processus de décision tarifaire sont donc conduits à réaliser des arbitrages difficiles.

- l'objectif **comptable** est d'améliorer la couverture des dépenses de fonctionnement et d'investissement par les recettes. Dans la plupart des cas, il faudrait, pour l'atteindre procéder à un relèvement massif des tarifs, inacceptable socialement et encourageant encore plus l'usage de l'automobile en ville ;
- l'objectif **économique d'adéquation aux coûts marginaux** supposerait une différenciation très fine des tarifs, trop complexe pour le voyageur, et impliquerait des écarts considérables entre les heures creuses, pendant lesquelles le coût marginal est faible, et les périodes de pointe caractérisées par un coût marginal élevé. De plus, la tarification au coût marginal n'aurait de sens que si elle était appliquée aussi à l'automobile. Or, c'est loin d'être le cas, l'usage de l'automobile étant largement sous-tarifé (aujourd'hui l'optimum économique conduirait à payer les voyageurs pour qu'ils utilisent le transport public aux heures de pointe!) ;
- l'objectif de **pilotage conjoncturel de l'économie** incite à limiter les hausses de tarif pour des questions de régulation sociale et économique ;
- L'objectif social **de redistribution des revenus** est souvent avancé pour justifier le maintien d'un tarif bas et le développement de réductions, pouvant aller jusqu'à la gratuité, accordés à de nombreuses catégories d'usagers : personnes handicapées et leurs accompagnateurs , familles nombreuses, jeunes, militaires, chômeurs, retraités, personnes âgées... L'efficacité sociale de ces mesures est toutefois incertaine. Elles aggravent la situation financière des transports publics et elles ont l'inconvénient de l'assimiler à un service social "pour les pauvres", peu attractif pour favoriser les transferts des automobilistes vers le transport public ;
- l'objectif **commercial de conquête** d'une part accrue du marché des déplacements urbains par les transports publics rejoignant l'objectif "**écologique**" de lutte contre les nuisances provoquées par l'automobile en ville justifie la promotion d'une tarification attractive. L'attractivité passe bien entendu par un niveau de tarif non dissuasif par rapport au coût marginal d'utilisation de la voiture supporté par l'automobiliste, mais elle implique aussi d'offrir des titres de transport simples et modernes, comme les abonnements forfaitaires multimodaux.

▪ **Les limites d'une politique de « vérité des prix »**

Il n'y a pas de valeur "optimale" et "universelle" pour le taux de couverture des dépenses de transport public par les recettes apportées par les voyageurs. Cela dit, en période de restriction des fonds publics, il importe que les conditions de revalorisation de la part des dépenses de transport payée par le voyageur soient systématiquement recherchées, afin de donner les moyens au transport public de se développer et d'améliorer la qualité du service offert.

**L'accroissement de la part payée par le voyageur** peut être mis en œuvre lorsque le niveau des tarifs du transport public se situe nettement en dessous du coût marginal d'utilisation de la voiture supporté par l'automobiliste. Cette condition est absolument nécessaire, si l'on veut éviter de détériorer le rapport qualité/prix du transport public vis-à-vis de celui offert par l'automobile qui bénéficie d'un confort et d'un agrément en progression continue et d'une baisse du prix des carburants en monnaie constante. En fait, comme les dépenses supportées par les automobilistes sont loin de couvrir les coûts de l'usage de l'automobile en ville, une politique de "**vérité des prix**" consisterait à relever simultanément les tarifs d'usage du transport public et de l'automobile, afin de les rapprocher des coûts économiques et sociaux engendrés par les déplacements urbains.

La limite d'application d'une telle mesure est bien entendu d'ordre social : **un niveau excessif des tarifs du transport public** risque de remettre en cause le "droit au transport pour tous", c'est-à-dire la faculté pour chaque citoyen, quels que soient ses revenus, de disposer pour un prix abordable de l'accessibilité à l'emploi et à l'ensemble des activités urbaines offerte par le transport public. Des réductions tarifaires à caractère social, réservées aux populations démunies qui n'ont pas d'autre choix que le transport public pour se déplacer peuvent donc être nécessaires à la condition que l'autorité politique qui instaure ces réductions verse à l'entreprise exploitante une compensation couvrant les pertes de recettes correspondantes.

## **Annexe 5**

# **Evaluation sommaire de l'impact financier de la dépenalisation du stationnement payant sur voirie**



Le stationnement payant sur la voie publique joue un rôle important de régulation dans l'organisation des déplacements urbains et l'orientation de la répartition modale.

Or le système actuel de **stationnement payant**, à durée limitée, sur voirie fonctionne mal. Beaucoup de véhicules stationnent dans l'illégalité créant ainsi, directement ou indirectement, différents types de dysfonctionnements :

- une accessibilité difficile aux zones centrales ;
- une saturation des centres urbains et des voies d'accès ;
- une dégradation du service des transports en commun de surface en termes de vitesse commerciale, de fiabilité et de régularité .

Par ailleurs, le **recouvrement des amendes de police** n'est pas satisfaisant du fait des procédures complexes qui offrent de nombreux « échappatoires » aux contrevenants et encouragent des comportements infractionnistes. A titre d'exemple, sur 7 millions d'amendes forfaitaires émises par le Préfet de police à Paris, dans une première phase "administrative", 2,3 millions sont payées spontanément et 1 million font l'objet de "classement". Dans les phases judiciaires, sur les 3,6 millions d'amendes forfaitaires restantes, 550 000 sont inexploitable ou classées, 1,6 millions sont recouvrées, 1,4 millions sont prescrites. Le taux de recouvrement est donc d'environ **40% dans la phases judiciaire**.

Les insuffisances actuelles du système de recouvrement et le souci de désengorger les tribunaux judiciaires conduisent à envisager de nouvelles modalités de sanctions pour non paiement des redevances de stationnement.

En outre, une revalorisation de ces sanctions pourrait être envisagée. En effet, la France est au sein de l'Union Européenne le pays où le rapport entre le prix de l'amende encourue et celui de la première heure de stationnement est le plus faible (5) alors que la moyenne européenne se situe à 24.

#### ▪ Les propositions de réforme du système

Le constat de ces dysfonctionnements appelle l'étude de **solutions nouvelles** :

- en premier lieu, envisager de considérer le stationnement payant sur voirie comme une redevance pour l'occupation du domaine public, relevant d'une **compétence de gestion domaniale** et ne remettant pas en cause les pouvoirs de police du maire (en particulier pour ce qui concerne le stationnement gênant, abusif ou dangereux) ;
- en second lieu, prendre des dispositions pour **dépénaliser les infractions** aux règles de stationnement payant. Les infractions ne seraient plus sanctionnées en tant que contraventions de police mais relèveraient d'un régime différent donnant

lieu, à défaut d'acquiescement spontané et préalable de la redevance normalement due, au paiement d'une redevance forfaitaire plus élevée ;

- en troisième lieu, le produit de ces redevances et forfaits reviendrait aux **collectivités locales** ou à leurs groupements et serait affecté notamment au financement des transports collectifs et du stationnement public, et, plus généralement d'actions du PDU ;
- enfin, le stationnement payant relevant dès lors d'une compétence domaniale pourrait être confié à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, et notamment aux groupements compétents pour l'organisation de transports urbains.

L'analyse des textes et de la jurisprudence fait apparaître que le stationnement payant sur voirie peut, moyennant les modifications législatives nécessaires, relever effectivement d'un pouvoir de gestion domaniale.

Par sa nature, la redevance serait dès lors assimilable à une redevance domaniale perçue au titre de l'occupation privative du domaine public. De ce fait, le tarif fixé par l'autorité délibérante devrait respecter le principe de proportionnalité et correspondre aux avantages de toute nature procurés à l'occupant.

#### ▪ L'impact financier de la dépenalisation du stationnement payant sur voirie

##### **La situation actuelle .**

Le produit des **amendes de circulation** abonde deux lignes budgétaires :

- celle relative au produit des amendes forfaitaires payées spontanément avant engagement de la procédure pénale : **296 M€ en 1999** (au plan national), cette somme étant répartie entre les communes de plus de 10 000 habitants d'une part, les départements au titre des communes de moins de 10 000 habitants d'autre part.
- En Ile-de-France, 50% du produit des amendes forfaitaires va au STIF et 25% à la Région. En 1999, le prélèvement ainsi opéré au bénéfice du STIF (alors STP) a été de 71 M€ ;
- celle abondée par le produit des autres amendes : **488 M€ en 1999** (au plan national) que l'Etat conserve en totalité.

Pour chacune de ces lignes budgétaires, la part issue des **contraventions aux règles de stationnement payant** a été estimée en 1999, au plan national, à :

- 136 M€ pour la première ;
- 185 M€ pour la seconde,
- soit au total, **321 M€**.

▪ **La situation qui résulterait du changement des règles du stationnement et de la répartition des redevances forfaitaires du stationnement pour l' Ile-de-France**

Sur la base des éléments de 1999, les parts revenant à l'Etat d'une part, aux collectivités d'autre part, évolueraient de la manière suivante :

- à l'**Etat** : ses ressources nettes se situeraient à hauteur de **433 M€**, soit une perte de **55 M€** ;
- aux **collectivités** (et au STIF en Ile-de-France) : il est fait l'hypothèse « prudente » que le produit total leur revenant serait équivalent au produit actuel de **l'ensemble** des contraventions aux règles de stationnement payant, soit **321 M€**.

La part revenant à **l'Ile-de-France** (sur la base des PV émis) serait de **151 M€ (47%)** pour une ressource actuelle redistribuée de 142 M€.

En Ile-de-France, chaque « groupe » de bénéficiaires actuels (STIF, Région, communes) devrait donc retrouver une part **supérieure** à celle dont il bénéficie aujourd'hui. Cette estimation minore probablement le gain escomptable, eu égard notamment aux fortes marges de progression du système en termes de taux de recouvrement.



## **Glossaire**



## Glossaire des sigles et abréviations

<b>ADATRIF</b>	Association pour l'amélioration et le développement des transports en Ile-de-France
<b>ADP</b>	Aéroports de Paris
<b>AOP</b>	Autorité organisatrice de proximité
<b>APTR</b>	Association professionnelle des transports routiers de voyageurs
<b>ARTT</b>	Aménagement et réduction du temps de travail
<b>ASSEDIC</b>	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
<b>CCFA</b>	Comité français des constructeurs automobiles
<b>CCIP</b>	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
<b>CDC</b>	Caisse des dépôts et consignations
<b>CdG</b>	Aéroport Charles-de-Gaulle
<b>CERTU</b>	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
<b>CESR</b>	Conseil économique et social régional
<b>CGEA</b>	Compagnie générale des eaux
<b>CIES</b>	Comité des investissements à caractère économique et social
<b>CPER</b>	Contrat de plan Etat-Région
<b>CRADT</b>	Commission régionale d'aménagement du territoire
<b>DGCL</b>	Direction générale des collectivités locales
<b>DREIF</b>	Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France
<b>EGT</b>	Enquête générale transport
<b>EMTA</b>	European metropolitan transport authority
<b>EPAD</b>	Etablissement public d'aménagement de la Défense
<b>EPIC</b>	Etablissement public industriel et commercial
<b>FARIF</b>	Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France
<b>FCP</b>	Fonds communs de placement
<b>FCTVA</b>	Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée
<b>FNTR</b>	Fédération nationale des transports routiers
<b>FSGT</b>	Fonds spéciaux grands travaux
<b>FSIR</b>	Fonds spéciaux d'investissement régionaux
<b>GART</b>	Groupement des autorités responsables de transport
<b>IAURIF</b>	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
<b>INSEE</b>	Institut national de statistique et études économiques
<b>LOTI</b>	Loi d'orientation des transports intérieurs
<b>METEOR</b>	Méto Est-Ouest Rapide
<b>NTIC</b>	Nouvelles technologies d'information et de communication
<b>OPTILE</b>	Organisation professionnelle des transports en Ile-de-France

<b>PAP</b>	Port autonome de Paris
<b>PACA</b>	Provence Alpes Côte d'Azur
<b>PDU</b>	Plan de déplacements urbains
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PKO</b>	Place x kilomètre offerte
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PMR</b>	Personne à mobilité réduite
<b>PDU</b>	Plan de déplacements urbains
<b>RATP</b>	Régie autonome des transports parisiens
<b>RER</b>	Réseau express régional
<b>RFF</b>	Réseau ferré de France
<b>SCOT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SERNAM</b>	Service national des messageries
<b>SDAURIF</b>	Schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France
<b>SDRIF</b>	Schéma directeur de la région Ile-de-France
<b>SNCF</b>	Société nationale des chemins de fer français
<b>SRU</b>	Solidarité et renouvellement urbain
<b>STIF</b>	Syndicat des Transports de la région Ile-de-France
<b>STP</b>	Syndicat des transports parisiens
<b>TC</b>	Transport collectif
<b>TDEI</b>	Association transports, développement, intermodalité, environnement
<b>TER</b>	Train express régional
<b>TGV</b>	Train à grande vitesse
<b>TIPP</b>	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
<b>TLF</b>	Fédération des entreprises de transport et logistique de France
<b>TRA</b>	Transports rapides automobiles
<b>TVA</b>	Taxe à la valeur ajoutée
<b>UITP</b>	Union internationale des transports publics
<b>UTP</b>	Union des transports publics
<b>UNOSTRA</b>	Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles
<b>VNF</b>	Voies navigables de France
<b>VP</b>	Voiture particulière

## Glossaire des termes employés

<b>Billet combiné</b>	Billet permettant soit l'utilisation successive de modes de transport différents, par exemple, un billet BUS-SNCF soit l'utilisation d'un parc de stationnement régional et du réseau ferré, soit des réseaux franciliens de transports associée à l'entrée dans un site d'intérêt régional tel qu'un site touristique (par exemple un billet RER + Château de Versailles)
<b>Boulevard urbain</b>	Voie urbaine majeure sur laquelle l'espace dédié à l'automobile est volontairement réduit au profit des transports en commun (sites propres), des circulations douces, et faisant l'objet d'aménagements architecturaux et paysagers.
<b>Centre historique</b>	Zone centrale d'une commune comportant essentiellement des constructions anciennes, voire historiques.
<b>Déplacement combiné</b>	Déplacement utilisant successivement plusieurs modes de transport différents, par exemple le tramway et le RER.
<b>Développement durable</b>	Développement qui permet de satisfaire aux besoins des populations actuelles sans compromettre ceux des générations futures
<b>Maillage</b>	Réseau de transport organisé et connecté pour assurer la cohérence de l'agglomération à une échelle donnée.
<b>Modes doux</b>	Les modes de transport doux sont essentiellement la marche et le vélo.
<b>Plate-forme logistique</b>	Lieu dans lequel sont effectués des transferts de marchandises d'un mode de transport à un autre, avec éventuellement, un traitement de ces marchandises.
<b>Parcs de stationnement régionaux (PSR)</b>	Parcs de stationnement situés à proximité immédiate d'un point d'accès au réseau de transports collectifs permettant aux usagers de se rendre en voiture à cette gare puis de laisser leur voiture à la gare et d'emprunter le réseau de transports collectifs pour continuer leur déplacement.
<b>Pôles d'échanges intermodaux</b>	Grands pôles regroupant plusieurs modes de transports et qui sont, par conséquent, des lieux privilégiés de correspondances des voyageurs.
<b>Requalification d'un espace public</b>	Action de traitement et de recomposition d'un axe, d'un carrefour, d'une place pour opérer une reconquête tournée vers la ville et y réaliser un meilleur partage entre modes revenant à donner plus de place aux modes doux et aux transports collectifs.
<b>Rabattement</b>	Déplacements assurant la liaison avec le réseau ferré de transport collectif.
<b>Réseau viaire</b>	Le réseau de voirie.
<b>Transport multimodal</b>	Transport utilisant, pour le même déplacement, plusieurs modes de transport.
<b>Zone agglomérée dense</b>	C'est l'aire urbaine du recensement général de la population de 1990 : elle s'étend au-delà des départements de petite couronne.



## **Bibliographie**



Aménagement du territoire, *Groupe de travail interministériel sur le financement et l'organisation des transports en Ile-de-France*, Comité interministériel, rapport du Président BROSSIER, 1992

American Public Transit Association, *Mobility for the 21<sup>st</sup> century*, octobre 1996

BAILLY Jean Paul, HEURGON Edith, *Nouveaux rythmes urbains : quels transports?*, Conseil National des transports, éditions de l'Aube, 2<sup>ème</sup> trimestre 2001

BOITEUX Marcel, *Transports, choix des investissements et coûts des nuisances*, Commissariat Général du Plan, novembre 2000

BENOIT Philippe, BENOIT Jean Marc, BELLANGER François, *Paris 1995, le grand desserrement*, Editions Bruno Mazloff Rouillat , 1993

CARMONA Michel, *Tramway : le coût d'une mode*, Paradigme, mars 2001

CERTU, *Tarification des déplacements automobiles urbains*, CERTU, décembre 2001

Conseil économique et social, *Les modes de transport de personnes dans les grandes agglomérations*, Avis et rapports, rapport présenté par Jean - Jacques DENIZARD, Les éditions des Journaux officiels, 1999

Comité des constructeurs français d'automobiles, *Analyses et statistiques, L'industrie automobile française*, édition 2000

CROZET Yves, ORFEUIL Jean-Pierre, MASSOT Marie Hélène, et "le groupe de Batz", *Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat*, Ministère de l'Équipement, du logement et des transports, Direction de la recherche et des affaires scientifiques, Notes du CPUS, 4<sup>ème</sup> trimestre 2002

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, *Ile-de-France, Schéma Directeur 2015*, avril 1994

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, *Rapport d'orientation multimodal*, Préfecture d'Ile-de-France, octobre 1997, actualisation 2002

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, Région Ile-de-France, *Le fret en Ile-de-France, annuaire statistique 2000*, février 2002

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, *Les déplacements des Franciliens de 1997 - 1998*, Enquête globale de transport, mai 2001

*Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*, Documentation française, janvier 2001

Les Echos, *Atlas des régions : les infrastructures*, tome 3, décembre 2001

European Metropolitan Transport Authority, *EMTA barometer of public transport in the european metropolitan areas*, juillet 2002

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Le cadre institutionnel et financier des transports de voyageurs*, mise à jour octobre 1996

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Paris - Berlin, Comparaison des systèmes de transport*, juin 2002

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Evaluation du contrat de Plan Etat-Région 2000 - 2006 en Ile-de-France. Etat des lieux régional et territorial en 2000*, décembre 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *40 ans en Ile-de-France. Rétrospective 1960 - 2000*, Etudes et Développement, janvier 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, Etudes et développement, *Les politiques de transport publics dans les grandes métropoles*, Actes de la rencontre européenne au Conseil Régional d'Ile-de-France, 20 juin 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Les transports dans les grandes métropoles*. Les cahiers de l'IAURIF, N° 127, 2<sup>ème</sup> trimestre 2000

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Les transports dans les grandes métropoles. Réflexions actuelles*, Tome 2, Les cahiers de l'IAURIF, N° 128, 3<sup>ème</sup> trimestre 2000

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *Performances économiques des régions européennes*, Les cahiers de l'IAURIF, N° 135, 4<sup>ème</sup> trimestre 2002

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, *le bilan du SDRIF*, Note rapide N° 313, décembre 2002

KINNOCH Neil, *Un réseau pour les citoyens*, livre vert de la Commission européenne, 1996

LARROQUE Dominique, MARGAIRAZ Michel, ZEMBRI Pierre, *Paris et ses transports XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle*, Editions Recherche, juin 2002

LEMOR Francis, *Les entreprises dans le financement et l'organisation des transports publics en Ile-de-France*, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, janvier 1999

MERLIN Pierre, *Les transports en région parisienne*, Les études de la Documentation française, Paris, 1997

Préfecture de la Région Ile-de-France, Conseil Régional d'Ile-de-France, *Contrat de Plan Etat - Région*, 2000

RATP, *Rapport annuel*, exercice 2001

RATP, *Nouvelle ligne PC. Bilan à 6 mois d'exploitation*, Département BUS, juin 2000

Réseau Ferré de France, *Rapport d'activité 2000*

SNCF, *Annales 2001 de la Direction de la Stratégie*

SNCF, *Le renouveau de la SNCF en Ile-de-France*, 1999

SNCF, *Rapport annuel 2001*

SETEC INTERNATIONAL et ISIS, *Recensement des besoins régionaux en matière d'infrastructures de transport*, pour le compte de l'Association "Transports, Développement, Intermodalité, Environnement", TDIE, octobre 2002

Syndicat des Transports d'Ile-de-France, *Compte transport de voyageurs, Rapport provisoire d'actualisation 2000, juin 2002*

Union Internationale des Transports Publics, ISTP, J. VIVIER, *The millenium cities. Database for sustainable transport. Analysis and recommendations*

Union Internationale des Transports Publics, *Mieux se déplacer en ville*, Publication 2001

Union Internationale des Transports Publics, *Mobilité et transport urbain*, Publication 2001

Union des Transports Publics, *La tarification dans les réseaux de transport public de province*, octobre 2000

Union Routière de France, *Faits et chiffres 1999 - 2000 - 2001*, Statistiques du transport en France