Direction des Transports terrestres

Les transports publics urbains en France

Organisation institutionnelle

Janvier 2003



Ce document est la deuxième actualisation d'une brochure réalisée par la direction des Transports terrestres (DTT) et publiée en 1990 ; la première actualisation date de 1995.

Il a été réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du ministère chargé des Transports – direction des transports terrestres – sous-direction de la stratégie et des politiques intermodales (Pascale Buch et Jeanne-Marie Roux-Fouillet), en collaboration avec la sous-direction des transports collectifs (Muriel Bensaid).

Son élaboration a été pilotée par le CERTU (Pascal Vincent) qui en a assuré l'édition (Patrick Marchand).

Il a été rédigé par SYSTRA (Elisabeth Chaigneau) à partir d'un premier travail d'actualisation de la précédente publication effectué par Sébastien Reilles, stagiaire au CERTU du DESS de droit des transports de l'université de Lyon II.

Ont notamment participé à la relecture de tout ou partie du manuscrit, et/ou ont contribué à la rédaction de certains de ses chapitres: Mmes et MM. Yves Amsler (UITP), Christian Arnaud (CUMM), Éric Chevalier (CUN), Fabien Duprez (CERTU), Catherine Ganter (CUDL), Patrick Labia (DTT), Isabelle Larchevèque (CAR), Gérard Lefèvre (AURAN), Georges Lescuyer (CAMA), Christian Madelaine (SMTCAC), Alain Meyere (STIF), Alain Nerot (SLTC), Magali Ragot (CAR), OLivier Ratieuville (CAR), Thierry Réveillère (CALR), Éric Steil (TWISTO), Marie-Caroline Vermaut (CUDL).

La révision finale de l'ouvrage a été assurée par Jean-Pierre Allain (CERTU).

Ce document existe sous différents supports disponibles à la direction des transports terrestres (DTT) et au CERTU:

- Versions papier en français et en anglais ;
- CD Rom en français et anglais;
- Fichiers en français et en anglais téléchargeables sur Internet (site du CERTU).

Avant-propos

Le développement des villes et les besoins croissants de mobilité des personnes ont entraîné une progression significative des déplacements urbains. La France mène depuis une trentaine d'années une politique des transports publics de nature à répondre à cette évolution. Quelques grandes étapes caractérisent cette politique.

Lors de la période de forte croissance qui a suivi la seconde guerre mondiale, on a assisté à une accélération de l'urbanisation et à la motorisation des ménages sans que la France parvienne à préserver les réseaux de transports publics urbains mis en place au début du siècle. Ces réseaux se sont donc retrouvés, à la fin des années soixante, sous-équipés et incapables de répondre aux besoins de la population.

C'est à partir des années soixante-dix que l'État et les collectivités locales ont commencé à mener des politiques volontaristes permettant un nouvel essor des transports publics urbains. Ce renouveau a été marqué, en Île-de-France, par la construction des premiers réseaux RER, par le prolongement de lignes de métro, ainsi que par l'introduction d'une tarification intégrée avec la création de «la carte orange». En province, ce renouveau s'est traduit par la construction de lignes de métro (Marseille et Lyon en 1979, Lille en 1983) ou de tramway (Nantes en 1985, Grenoble en 1987). Dans les agglomérations de taille moyenne, l'offre de transport collectif a sensiblement augmenté et, très souvent, le parc des autobus a été renouvelé.

Ces efforts ont été poursuivis dans les années quatre-vingt-dix avec l'inauguration de lignes de transport en commun en site propre (Strasbourg, Rouen, Toulouse) et la mise en chantier de projets de tramway ou de bus en site propre dans la plupart des grandes villes (Bordeaux, Caen, Lyon, Montpellier, Nancy, Nantes, Rouen, Strasbourg, etc.). En outre, depuis 1996, les agglomérations de plus de 100 000 habitants sont tenues de planifier leur politique de déplacements à travers l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU) et d'articuler politiques de transports et politiques d'aménagement urbain.

Enfin, l'année 2000 a vu la mise en service de nouvelles lignes de transport en commun en site propre (Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Nantes, Orléans, Rouen, Strasbourg) et le renforcement du rôle et du contenu des PDU.

Offrir à tous la possibilité de se déplacer et de recourir aux transports publics urbains est donc devenu l'un des enjeux majeurs de la politique de la ville. Aujourd'hui, il s'agit également d'avoir une approche plus globale et durable des déplacements urbains qui prenne en compte des objectifs à la fois sociaux et environnementaux. Les moyens mis en place pour y parvenir visent à la fois à stimuler l'offre, notamment dans les zones traditionnellement les moins bien desservies telles que les banlieues et la grande périphérie, et à améliorer la qualité du service rendu aux usagers.



Pour parvenir à organiser des transports publics urbains structurés, efficaces et équitables, un cadre institutionnel et financier a progressivement été mis en place par les pouvoirs publics.

Ce sont les collectivités locales, autorités organisatrices des transports, qui sont responsables de l'organisation et de la gestion des réseaux. La région Île-de-France représente toutefois une exception. En effet, y prévalent encore une association de l'État, de la région et des départements dans un syndicat spécifique et l'intervention d'entreprises nationales.

Trois lois sont venues, en 1999 et en 2000, élargir le rôle et les moyens d'action des collectivités. La première, dite «loi Chevènement», vise à renforcer la coopération intercommunale. Elle institue les communautés d'agglomération et leur confère la responsabilité d'organiser les transports collectifs urbains. La deuxième, dite «loi Voynet», instaure des territoires de projets d'une nouvelle dimension, les «pays», et incite les régions, les agglomérations et ces «pays» à bâtir des projets d'aménagement et de développement durable. Il leur est notamment demandé d'établir des schémas de services collectifs, parmi lesquels figure le transport de voyageurs et de marchandises. Enfin, la troisième, relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU), rénove les procédures d'urbanisme et renforce la cohérence entre urbanisme, habitat et déplacements.

La loi SRU apporte en particulier, dans l'organisation des transports urbains, les évolutions suivantes :

- elle étend les objectifs assignés aux plans de déplacements urbains (sécurité, stationnement et livraisons de marchandises) ;
- elle accorde aux personnes les plus démunies des réductions tarifaires d'au moins 50 %;
- elle permet désormais à la région Île-de-France d'intervenir, au côté de l'État et des départements, dans l'organisation des transports urbains d'Île-de-France;
- enfin, et s'appuyant sur les syndicats mixtes, elle permet de nouvelles formes de coopération entre les autorités organisatrices de transports.

Pour accompagner ces évolutions, l'État a décidé d'accroître sensiblement son effort financier. En province, il a actualisé, par une circulaire en date du 10 juillet 2001, le régime des aides qu'il accorde aux autorités organisatrices de transports. En Île-de-France, ces aides sont mobilisées dans le cadre du contrat de plan État-région.

La France a ainsi acquis, au fil du temps, une expérience et un savoir-faire remarquables, issus de cette politique volontariste.

L'ambition de cette brochure est de présenter, dans toute sa diversité et sa complexité, l'organisation institutionnelle des transports publics urbains en France, et de montrer que le transport urbain est au cœur de l'évolution de la société, de la modernité et de l'innovation.

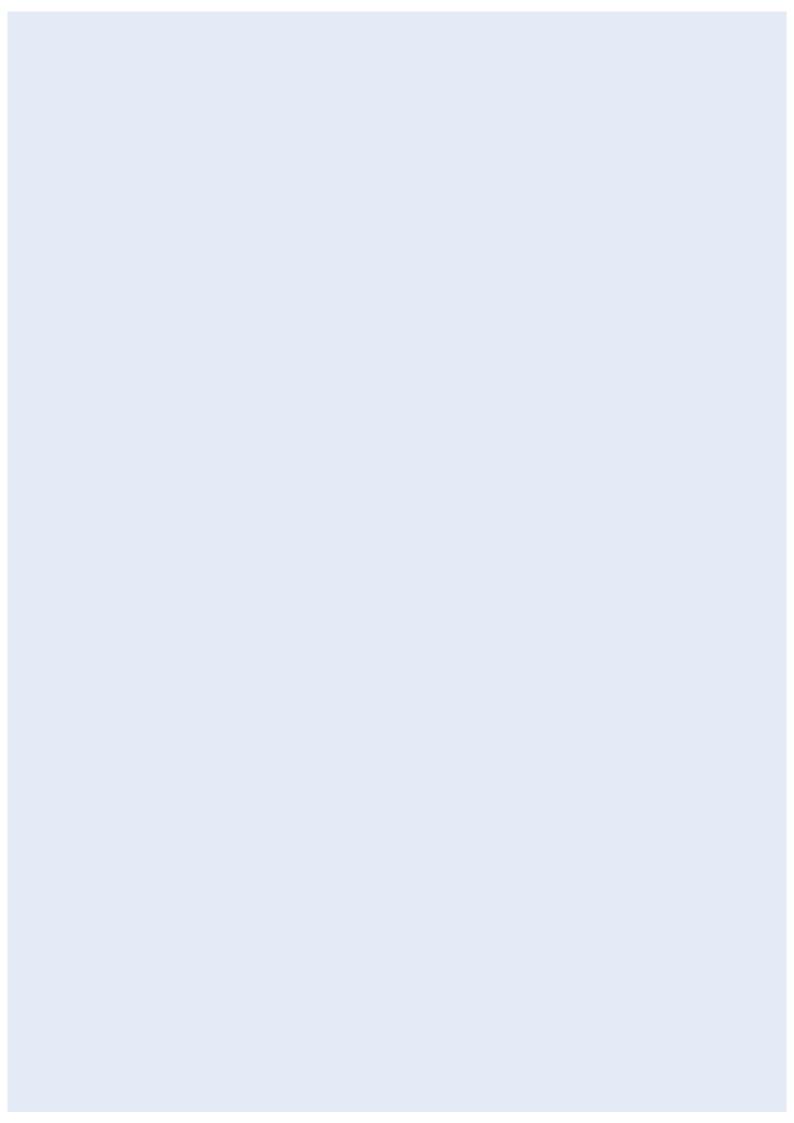
La seconde partie présente neuf monographies de villes qui viennent illustrer certains aspects originaux des pratiques et du savoir-faire français. Sont ainsi exposés successivement la réalisation en concession d'un transport routier guidé à Caen, la politique globale des transports menée par La Rochelle, le développement d'un réseau de métro entièrement automatique à Lille, la mise en place d'actions en termes de qualité de service à Lyon, l'élaboration d'un outil d'information multimodale dans la métropole de Marseille, la réalisation en maîtrise d'ouvrage déléguée d'une ligne de tramway à Montpellier, le développement de l'intermodalité à Nantes, la réalisation d'une ligne de transport en commun en site propre à Rouen en maîtrise d'ouvrage publique, et enfin la mise en place du plan de déplacements urbains en Île-de-France.

En annexe, est exposé brièvement le contexte général institutionnel français, c'est-à-dire les différents niveaux d'administration du pays et leurs responsabilités.

Puisse ce document apporter à tous un éclairage sur le système français et contribuer ainsi aux échanges d'expériences dans le secteur du transport urbain.

Le directeur des Transports terrestres

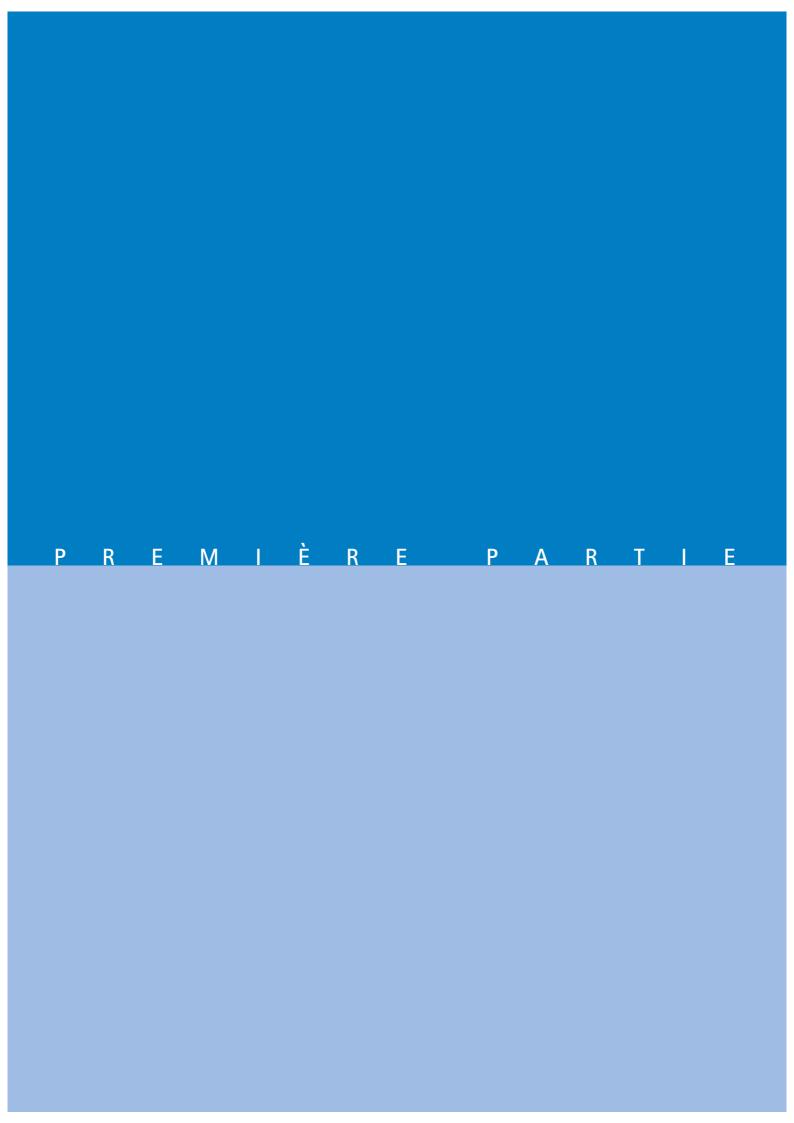
Patrice Raulin



Sommaire

Avant-propos	3
Première partie : Présentation de l'organisation institutionnelle	
des transports publics urbains en France	10
CHAPITRE 1 - Les autorités organisatrices des transports publics urbains	12
1. 1 - DÉFINITION ET MISSIONS D'UNE AUTORITÉ ORGANISATRICE DES TRANSPORTS URBAINS	12
1. 1. 1 - Définition d'une autorité organisatrice des transports urbains	12
1. 1. 2 - Les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains	13
1. 1. 3 - Les plans de déplacements urbains	13
1. 2 - LES DIFFÉRENTES FORMES D'AUTORITÉS ORGANISATRICES DES TRANSPORTS URBAINS EN PROVINCE	14
1. 2. 1 - La commune	15
1. 2. 2 - Le syndicat de communes	15
1. 2. 3 - La communauté de communes	15
1. 2. 4 - La communauté d'agglomération	16
1. 2. 5 - La communauté urbaine	16
1. 2. 6 - Le syndicat mixte	17
1. 2. 7 - Le syndicat d'agglomération nouvelle	17
1. 3 - LE CAS DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE	18
1. 4 - LE GROUPEMENT DES AUTORITÉS RESPONSABLES DE TRANSPORT (GART)	18
CHAPITRE 2 - Les entreprises exploitantes des réseaux de transports urbains	21
2. 1 - LES ENTREPRISES EXPLOITANTES EN PROVINCE	21
2. 1. 1 - KEOLIS (ex-VIA GTI-CARIANE)	23
2. 1. 2 - CGEA CONNEX (ex-CGEA TRANSPORT)	23
2. 1. 3 - TRANSDEV	24
2. 1. 4 - L'association AGIR	25
2. 1. 5 - Les réseaux non rattachés	25
2. 2 - L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX EN ÎLE-DE-FRANCE	27
2. 3 - L'UNION DES TRANSPORTS PUBLICS	27
CHAPITRE 3 - Les relations contractuelles entre les autorités organisatrices	
des transports urbains et les entreprises exploitantes	29
3. 1 - LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ POUR L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX DE TRANSPORTS URBAINS	29
3. 1. 1 - L'exploitation directe en régie	30
3. 1. 2 - L'exploitation déléguée par contrat : les modes d'attribution	30
3. 1. 3 - L'exploitation déléguée : les conventions	32
3. 1. 4 - Le cas de l'Île-de-France	34
3. 2 - LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ POUR LA RÉALISATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS	34
3. 2. 1 - La maîtrise d'ouvrage publique	34
3. 2. 2 - Le choix de la concession	35

CHAPITRE 4	- Le financement des transports publics urbains	36
4. 1 - LE FINANCE	MENT PAR LES VOYAGEURS : LES RECETTES DIRECTES DU TRAFIC	36
4. 1. 1 - Le régime	tarifaire en province	36
4. 1. 2 - Les recett	es liées à la tarification	37
4. 2 - LE FINANCE	MENT PAR LES EMPLOYEURS : LE VERSEMENT TRANSPORT	38
	MENT PAR LES POUVOIRS PUBLICS	40
	oution des collectivités territoriales	40
4. 3. 2 - La contrib	oution de l'Etat I DU FINANCEMENT DES RÉSEAUX DE TRANSPORTS PUBLICS DE PROVINCE	40
	MENT DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC DE L'ÎLE-DE-FRANCE	42 43
CHAPITRE 5	- L'organisation institutionnelle des transports publics urbains	
en région Île	-de-France	45
	CITÉS DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE	45
	ORGANISATRICE DES TRANSPORTS URBAINS : LE SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)	46
	rises de transport en île-de-france	48
5. 3. 1 - La RATP		48
5. 3. 2 - La SNCF 5. 3. 3 - OPTILE		49 49
5. 3. 4 - L'intégrat	ion des réseaux	50
	ITS ENTRE LE STIF ET LES ENTREPRISES EXPLOITANTES	50
5. 4. 1 - L'attributi		50
	tarifaire spécifique à l'Île-de-France	50
5. 5 - LE FINANCE	MENT DU RÉSEAU DE TRANSPORT PUBLIC URBAIN DE L'ÎLE-DE-FRANCE	51
5. 5. 1 - Les recett	es des voyageurs	52
	ement par les employeurs	52
	ement par les pouvoirs publics	53
5. 5. 4 - Le produi	t des amendes	56
Deuxième p	partie : Monographies	58
Caen: u	n nouveau transport routier guidé	62
La Rochelle : le	es étapes d'une politique globale des déplacements	66
Lille: u	n réseau de métro automatique de 45 km	70
	qualité de service au cœur du réseau de transport public	74
	n outil d'information multimodale à l'échelle de l'aire métropolitaine	80
	création d'une première ligne de tramway	84
	intermodalité	87
	ne deuxième ligne de transport en commun en site propre, u développement des infrastructures de transport collectif à la mise en place	92
	une politique des déplacements	96
Annexe : Lo	e contexte institutionnel français	102
Liste des sigle	s et abréviations	113
Quelques sites	s internet utiles	115



Présentation de l'organisation institutionnelle des transports publics urbains en France

Chapitre 1: Les autorités organisatrices des transports publics urbains

Les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) ont pour mission d'organiser le service des transports urbains et de définir avec les autres acteurs concernés la politique des déplacements. Cela signifie qu'elles :

- élaborent les plans de déplacements urbains ;
- définissent l'offre de transport (nombre de lignes, nombre de véhicules, fréquences, etc.);
- financent le développement des réseaux ;
- réglementent les activités de transport ;
- assurent la promotion du service de transport collectif.

Depuis la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), qui leur a confié la responsabilité des transports publics urbains, le rôle des autorités organisatrices des transports urbains a été renforcé successivement par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie (LAURE), puis par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbains (SRU). Ces pouvoirs renforcés portent en particulier sur la politique de déplacements, son caractère prescriptif en matière de partage de la voirie et de stationnement, sa nécessaire cohérence avec la planification urbaine.

Les AOTU (228 à ce jour) peuvent prendre des formes juridiques variées :

- 25 % sont des communes, principalement dans les agglomérations modestes ;
- 16 % sont des syndicats intercommunaux ;
- 52 % sont des communautés, et principalement des communautés d'agglomération (35 %);
- enfin, 7 % sont des syndicats mixtes qui associent différents niveaux de collectivités locales. Quelques unes des principales autorités organisatrices des transports urbains (Lyon, Toulouse, Grenoble) ont opté pour ce mode d'organisation.

1.1. Définition et missions d'une autorité organisatrice des transports urbains

1.1.1. Définition d'une autorité organisatrice des transports urbains

Une autorité organisatrice des transports urbains peut être une commune ou un groupement de communes constitué pour gérer ensemble une ou plusieurs compétences parmi lesquelles l'organisation des transports urbains.

L'existence de cette structure est étroitement liée à la création et à la délimitation d'un périmètre de transports urbains (PTU). La démarche visant à instituer ce périmètre se déroule en quatre étapes :

- l'assemblée délibérante de la commune ou de la structure intercommunale prend la décision de créer un PTU;
- le maire ou le président de la structure intercommunale transmet cette décision au représentant de l'État au niveau local (préfet de département);
- le représentant de l'État au niveau local consulte pour avis le conseil général, si la création du PTU concerne le plan départemental des transports (c'est-à-dire la liste des lignes à desservir par le réseau départemental) ; il vérifie que la décision de l'autorité organisatrice des transports urbains définit bien un PTU au sens de la LOTI (la continuité du territoire, son caractère urbain et son non-empiètement sur les compétences transports du département et de la région) ;
- le représentant de l'État constate la création du PTU, par arrêté, dans un délai d'un mois (trois mois si le PTU concerne le plan départemental).

La structure intercommunale devient alors AOTU sur ce PTU, si elle décide de créer son réseau de transports urbains.

La création du périmètre de transports urbains est automatique en cas de création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

1.1.2. Les missions de l'autorité organisatrice des transports urbains

L'AOTU est chargée de :

- définir la politique des transports publics urbains : relations à desservir, fréquence et amplitude horaire pour chaque ligne, type de matériel, choix des exploitants, modalités contractuelles, mode technique d'exploitation des services, tarification sous réserve des pouvoirs généraux d'encadrement de l'État...;
- élaborer les plans de déplacements urbains ;
- définir les modalités de financement et de mise en œuvre tant des investissements que de l'exploitation des réseaux de transports urbains ;
- réaliser et gérer les infrastructures et les équipements affectés au transport ;
- réglementer les activités de transport et en assurer le contrôle ;
- développer l'information sur les systèmes de transports.

En outre, elle peut instaurer le versement transport (VT), taxe affectée aux transports urbains (cf. chapitre 4 relatif au financement).

1.1.3. Les plans de déplacements urbains

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a institué l'élaboration de plans de déplacements urbains (PDU), documents établis par les autorités organisatrices des transports urbains visant à définir les principes généraux de l'organisation des transports (de voyageurs et de marchandises), de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains.

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996 a réaffirmé le rôle du PDU en précisant qu' «il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part». L'élaboration d'un PDU est devenue alors obligatoire dans les périmètres de transports urbains de plus de 100 000 habitants.

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 renforce le caractère «prescriptif» du PDU en matière de stationnement public (politique tarifaire, zone de stationnement payant, durée du stationnement), de construction d'aires de stationnement privé et de distribution des marchandises en ville.

Ces nouvelles dispositions intègrent ainsi le fait que les politiques de stationnement constituent des outils opérationnels d'orientation de la mobilité urbaine et des choix modaux. En province, la loi SRU met, en outre, en place de nouveaux outils de planification territoriale, les schémas de cohérence territoriale (SCOT) au niveau de l'agglomération et les plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau de la commune, avec un souci de mise en cohérence des politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

Les PDU, comme les autres documents de planification sectorielle, doivent être compatibles avec les SCOT : le SCOT a la primauté juridique sur le PDU (hors Île-de-France). Les plans locaux d'urbanisme doivent, quant à eux, être compatibles avec le PDU.

➡ Une approche globale et concertée des déplacements

Le plan de déplacements urbains, élaboré par l'AOTU ou, en Îlede-France, par le préfet de région, constitue le document de référence d'une politique de déplacements, à l'échelle de l'agglomération, respectueuse de la qualité de vie et de la sécurité en milieu urbain.

Les orientations d'un plan de déplacements urbains

- La diminution du trafic automobile.
- Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements plus économes, et moins polluants comme la bicyclette et la marche.
- L'aménagement et l'exploitation de la voirie d'agglomération, y compris la voirie nationale et départementale.
- L'organisation et la tarification du stationnement.
- La rationalisation du transport et de la livraison des marchandises.
- L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité, à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.
- La mise en œuvre de dispositifs tarifaires et billettiques privilégiant l'intermodalité.

Source : article 28 – 1 de la LOTI et article 96 de la loi SRU.

Les services de l'État, ainsi que les régions et départements, en qualité d'autorités organisatrices de transport et de gestionnaires du réseau routier, sont associés à son élaboration.

Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations de protection de l'environnement sont consultés.

► Les étapes de la démarche PDU

Pour parvenir à un projet de plan de déplacements urbains, la démarche consiste à :

• réaliser un diagnostic.

Il s'agit de recueillir des données, de connaître les projets en cours, l'environnement urbain, etc. afin de pouvoir procéder à une analyse globale du système des déplacements ;

• définir et évaluer des scénarios d'organisation des déplacements

Il s'agit de proposer plusieurs scénarios prospectifs dans le domaine des déplacements, intégrant des actions relatives à l'organisation du réseau de transports en commun, au partage de la voirie, à la tarification, etc.

• élaborer un projet de PDU sur la base du scénario retenu. Il s'agit de lister les actions par domaine, leurs coûts d'investissements et leur phasage de mise en œuvre.

Le projet de PDU est arrêté par une délibération de l'autorité organisatrice des transports urbains. Il est soumis pour avis aux différentes collectivités publiques (commune, département, région) et fait l'objet d'une enquête publique avant d'être définitivement approuvé.

▶ L'état d'avancement des démarches PDU

En septembre 2001, 47 PDU étaient approuvés ou en passe de l'être (soit deux tiers des PDU obligatoires), conformément à la loi du 30 décembre 1996 (agglomérations de plus de 100 000 habitants).

1.2. Les différentes formes d'autorités organisatrices des transports urbains en province

Il existe 228 autorités organisatrices des transports urbains en France. Celles-ci prennent plusieurs formes juridiques, la plus simple étant la commune.

Cependant, des communes peuvent se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), n'ayant pas nécessairement pour seule mission l'organisation des transports urbains (politique de la ville, assainissement, aménagement de l'espace...). Cet établissement peut prendre les formes juridiques suivantes :

- syndicats de communes ;
- communautés de communes ;
- communautés d'agglomération;
- communautés urbaines ;
- syndicats mixtes;
- syndicats d'agglomération nouvelle.

La différence de statut entre ces différents types d'établissements publics tient à quelques traits fondamentaux :

- le caractère plus ou moins volontaire de la création de l'établissement ;
- la plus ou moins grande rigidité de la structure (adhésion ou dissolution) ;
- l'attribution ou non de compétences obligatoires ;
- l'étendue du pouvoir fiscal de la structure intercommunale :
- l'existence d'une fiscalité de superposition (taxes additionnelles) ou de substitution (taxe professionnelle unique).

Environ 10 % des regroupements intercommunaux sont à fiscalité propre.

Les regroupements de communes en France (toutes vocations confondues)							
Type de groupements intercommunaux Nombre							
Syndicats intercommunaux à vocation unique	14 885 (données 1999)						
Syndicats intercommunaux à vocation multiple	2 165 (données 1999)						
Communautés de communes	1 717 (données 2001)						
Communautés d'agglomération	50 (données 2000)						
Syndicats d'agglomération nouvelle	9 (données 2000)						
Communautés urbaines	12 (données 2000)						
Syndicats mixtes	1 454 (données 1999)						
Districts	171 (données 2001)						

Source : direction générale des collectivités locales – ministère de l'Intérieur.

Les communautés d'agglomération se substituent à des syndicats intercommunaux, à des districts ou à des communautés de villes.

Répartition des regroupements de communes en fonction des modes de financement (nombre de regroupements)									
	6	au 01/01/2001							
Statuts Modes de financement	SIVU	Sivom	Syndicats Mixtes	Districts CC CU CV * SAN CA					CA
- 1 - Contributions des membres constituant les groupements (fiscalité indirecte)									
budgétaires	11 826	1 603	521						
fiscalisées	2 937	484	926		m	ode de fin	ancement	non autor	isé
budgétaires et fiscalisées	122	78	6						
- 2 - Fiscalité directe locale									
4 taxes**	mode de financement 167 1 315 7 - -								
Taxe professionnelle unique		non autorisé		4 402 7 (1) 0 8 90					
TOTAL	14 885	2 165	1 453	171 1 717 14 0 * 8 90					
					Total fisca	alité propre	e : 2 000 (d	dont 515 à	TPU)

Source : direction générale des collectivités locales - ministère de l'Intérieur.

CU pour communautés urbaines, CV pour communautés de villes, CC pour communautés de communes, CA pour communautés d'agglomération et SAN pour syndicats d'agglomération nouvelle.

1.2.1. La commune

À la fin du XIX^c siècle, des réseaux de transports collectifs apparaissent dans les communes les plus peuplées (Paris, Marseille, Lyon, etc.). Le développement de l'urbanisation tout au long du XXe siècle a contribué à la formation d'agglomérations étendues sur plusieurs communes. Ainsi, le groupement de communes est devenu une nécessité pour adapter les réseaux de transports collectifs aux «bassins de vie». Aujourd'hui la commune reste encore l'AOTU, surtout dans les petites agglomérations.

En janvier 2002, 57 autorités organisatrices des transports sont des communes (25 %). Mais au sein des 68 agglomérations dont les PTU ont plus de 100 000 habitants, aucune commune n'exerce seule la compétence transport.

1.2.2. Le syndicat de communes

La plus ancienne forme de groupement (loi du 22 mars 1890) et la moins contraignante pour les communes est le syndicat intercommunal, groupement de communes (non nécessairement contiguës) qui s'associent en vue de réaliser une ou plusieurs compétences. Dans le premier cas, il s'agit d'un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU); dans le second cas d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Ces derniers sont appelés à disparaître suite à la loi SRU, dans le cas où l'ensemble ou une partie de leur territoire est inclus dans une communauté d'agglomération, au profit de celle-ci ou d'un syndicat mixte.

La vocation première des syndicats a consisté dans la réalisation des travaux concernant les réseaux (eau, électricité, etc.), la viabilité et la construction d'équipements lourds (transports en commun, sports, etc.) qui ne pouvaient être supportés par une seule commune. Par la suite, la vocation des syndicats s'est élargie (aménagement spatial, animation culturelle, protection de l'environnement, etc.).

En janvier 2002, 29 SIVU et 8 SIVOM sont autorités organisatrices des transports urbains. Au sein des agglomérations de plus de 100 000 habitants, il y a 6 SIVU (Bourges, Cannes, Douai, Grasse-Antibes, Limoges, Thionville) et 1 SIVOM (Valence).

1.2.3. La communauté de communes

La communauté de communes a été instituée par la loi du 6 février 1992, complétée par la loi du 12 juillet 1999. Elle dispose d'au moins trois compétences obligatoires, dont l'aménagement de l'espace et le développement économique. Étant donné que cette forme de structure intercommunale s'adresse plutôt aux espaces ruraux, la compétence des transports urbains est facultative.

La communauté de communes est un groupement disposant d'un pouvoir fiscal (fiscalité propre).

En janvier 2002, 25 communautés de communes exercent la compétence des transports urbains. Au sein des agglomérations de plus de 100 000 habitants, il existe 3 communautés de communes AOTU: Creil, Civis-La Réunion et Saint-Denis de la Réunion.

^{*} Les cinq CV existants en 1999 se sont transformées en CA.

^{**4} taxes : 4 taxes additionnelles y compris taxe professionnelle de zone.

Compétences obligatoires des communes

- Aménagement de l'espace.
- Action de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Ainsi qu'au moins l'une des compétences suivantes :

- Protection et mise en valeur de l'environnement.
- Politique du logement et cadre de vie.
- Création, aménagement et entretien de la voirie.
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et scolaires.

En outre, le conseil de communauté peut opter librement pour d'autres compétences, comme le transport urbain.

1.2.4. La communauté d'agglomération

Instituée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, loi dite «Chevènement», la communauté d'agglomération peut être créée dès lors qu'elle réunit un ensemble de plus de 50 000 habitants (dont la ville-centre compte au moins 15 000 habitants) dans un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Cette structure vise à renforcer la coopération intercommunale dans les zones agglomérées.

L'organisation des transports urbains fait partie des quatre compétences obligatoires (sauf en Île-de-France : voir chapitre 5). De surcroît, la communauté d'agglomération doit choisir au moins trois autres compétences obligatoires sur une liste de cinq.

Compétences obligatoires des communautés d'agglomération

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire, dont **organisation des transports urbains**
- Habitat
- Politique de la ville

Ainsi qu'au moins trois des compétences suivantes :

- Voirie et stationnement
- Assainissement
- Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
- Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs.

En janvier 2002, une centaine de communautés d'agglomération ont été créées en France. Toutefois, seules 80 d'entre elles exercent directement leur compétence d'organisation des transports urbains. Les autres délèguent cette mission à un syndicat mixte (Valenciennes, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Avignon, Bayonne, Belfort, Périgueux) ou à un syndicat intercommunal.

1.2.5. La communauté urbaine

Il convient de distinguer les communautés urbaines existantes au 12 juillet 1999 des nouvelles communautés urbaines.

→ Communautés urbaines existantes à la parution de la loi du 12 juillet 1999

La loi du 31 décembre 1966 a institué la communauté urbaine, groupement intercommunal disposant de 11 compétences obligatoires, dont l'organisation es transports urbains. Il s'agit d'un groupement à fiscalité propre. Une communauté urbaine peut être formée dès lors que les communes sont contiguës et qu'elle dépasse 20 000 habitants.

Cette forme de coopération intercommunale a été imposée par la loi à 4 agglomérations en 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) ; par la suite 11 autres agglomérations ont opté pour cette forme juridique.

La communauté urbaine a la possibilité de déléguer certaines compétences à des syndicats mixtes. Un tel syndicat existe par exemple à Lyon pour l'organisation des transports urbains.

Compétences obligatoires des communautés urbaines existantes au 12 juillet 1999

- Planification et maîtrise de l'urbanisme
- Création de zones d'aménagement concertées (ZAC), actions de développement économique, réhabilitation, création et équipements de zones d'activité
- Locaux scolaires
- Services de secours et de lutte contre l'incendie
- Lycées et collèges
- Eau, assainissement, ordures ménagères
- Abattoirs, marché d'intérêt national
- Cimetières, crématorium
- Voirie et signalisation
- Parcs de stationnement
- Transports urbains de voyageurs

→ Nouvelles communautés urbaines

La loi du 12 juillet 1999 institue de nouvelles conditions pour créer une communauté urbaine : il convient de réunir une population d'au moins 500 000 habitants dans un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Deux grandes agglomérations, Marseille et Nantes, ont retenu cette nouvelle forme de coopération intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 ajoute aux compétences traditionnelles, trois missions obligatoires, qui pourront également être choisies par les communautés urbaines existantes.

Compétences obligatoires supplémentaires des communautés urbaines créées par la loi du 12 juillet 1999

- Équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat (PLH) opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)
- Politique de la ville (développement social urbain)
- Protection et mise en valeur de l'environnement (valorisation des déchets, lutte contre les pollutions atmosphériques et sonores)

En janvier 2002, les communautés urbaines exerçant directement la compétence transport sont au nombre de 13 :

- Le Creusot, Cherbourg, Arras et Alençon pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants;
- Lille, Marseille, Bordeaux Nantes, Strasbourg, Nancy, Brest, Dunkerque, Le Mans, et pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants

1.2.6. Le syndicat mixte

Les syndicats mixtes, institués par un décret du 20 mai 1955, sont des syndicats analogues aux syndicats de communes, mais qui associent plusieurs niveaux de collectivités locales et de groupements de collectivités.

Au 1er janvier 2002, 15 syndicats mixtes, associant AOTU et département, exercent le rôle d'autorité organisatrice des transports urbains par délégation de l'EPCI, ayant cette compétence de plein droit. Parmi eux, on en compte 12 dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants : Lyon, Toulouse, Grenoble, Valenciennes, Angers, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Caen, Avignon, Bayonne, Belfort et Calais.

Pour permettre le renforcement de la cohérence des actions des différentes autorités organisatrices de transports et le développement d'une véritable offre de transport public périurbaine, la loi SRU du 13 décembre 2000 offre la possibilité à deux ou plusieurs autorités organisatrices – par exemple régions, départements, autorités organisatrices des transports urbains – sur un territoire qu'elles définissent en commun, de s'associer au sein d'un syndicat mixte.

Ces nouveaux syndicats mixtes doivent couvrir un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants, intégrant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants et associer au moins la principale AOTU.

Les compétences obligatoires de ceux-ci sont de «coordonner les services que (les AOTU) organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des voyageurs et rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés».

À titre de compétences facultatives, ces syndicats mixtes peuvent également organiser, en lieu et place de leurs membres, des services réguliers ainsi que des services à la demande, et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. Dans le cadre d'une telle délégation, ils pourront devenir des autorités organisatrices des transports urbains.

Début 2002, deux syndicats mixtes tels que prévus par la loi SRU étaient d'ores et déjà créés : Étang de Berre (organisation des transports en lieu et place des trois EPCI et du département) et Charente-Maritime (tarification).

1.2.7. Le syndicat d'agglomération nouvelle

À la fin des années soixante, l'État a créé les villes nouvelles, permettant de répondre aux besoins croissants de nouveaux logements en périphérie des grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille, Lille). La loi du 13 juillet 1983 a redéfini la notion de villes nouvelles : «Leur objectif est d'assurer un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population, en offrant des possibilités d'emplois et de logements ainsi que d'équipements privés ou publics».

Administrativement, les villes nouvelles sont gérées par les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Il n'y a pas de maire élu, mais la ville nouvelle possède un SAN où chaque commune de son territoire délègue un certain nombre de représentants qui élisent le président du syndicat. Le syndicat bénéficie d'une ressource propre pour exercer ses compétences : la taxe professionnelle.

Bien que les principales compétences des SAN soient l'aménagement urbain et la politique du logement, ces syndicats ont des responsabilités en termes de transport public. Les cinq villes nouvelles en région parisienne (Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée, Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines) exercent cette compétence sous la tutelle du Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports en Île-de-France.

En janvier 2002, il existe un SAN en province ayant pour mission l'organisation des transports urbains : L'Isle-d'Abeau.

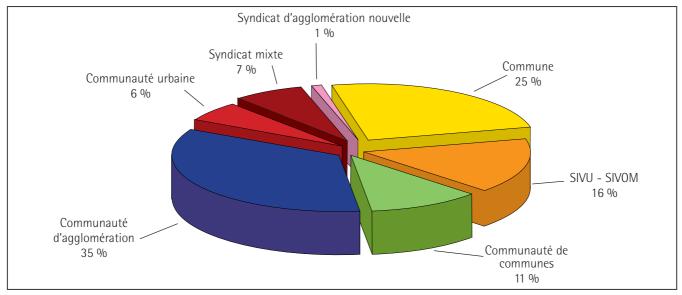
La loi Chevènement du 12 juillet 1999 autorise les SAN à se transformer en communautés d'agglomération.

Une démarche de suppression des statuts particuliers des villes nouvelles est en cours. Ne devraient subsister à terme que les SAN de Marne-la-Vallée (Disneyland) et Sénart.

Statut des autorités organisatrices des transports urbains de province									
Commune SIVU SIVOM CC CA CU Syndicat SAN TOTAL Mixte									
PTU >100 000 habitants	0	6	1	4	37	9	12	0	69
dont avec TCSP	0	0	0	0	4	5	3	00	12
PTU < 100 000 habitants	57	23	7	21	43	4	3	1	159
TOTAL	57	29	8	25	80	13	15	1	228

Source · CFRTU

CC: communauté de communes ; CA: communauté d'agglomération ; CU: communauté urbaine ; SAN: syndicat d'agglomération nouvelle.



Source : CERTU.

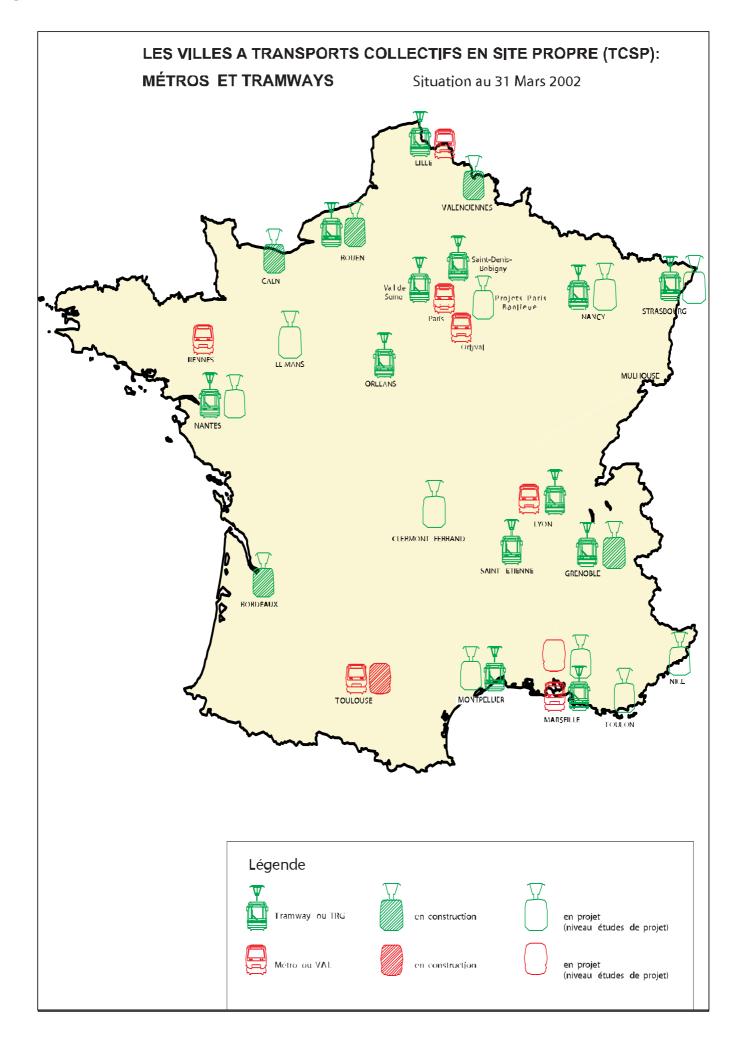
1.3. Le cas de la région Île-de-France

L'organisation institutionnelle des transports publics en Île-de-France fait l'objet du chapitre 5.

1.4. Le groupement des autorités responsables de transport (GART)

Les autorités organisatrices des transports publics urbains et interurbains ont créé, en 1980, une association, le GART (Groupement des autorités responsables de transport). Elle est un lieu d'échange d'informations et d'expériences, qui œuvre pour le développement des transports publics. Début 2002, elle comptait parmi ses membres 218 agglomérations, départements et régions. Par sa capacité d'expertise technique, financière et juridique, le GART est un partenaire privilégié de l'État, des milieux professionnels (exploitants et industriels) et des utilisateurs des transports publics.





Chapitre 2: Les entreprises exploitantes des réseaux de transports urbains

La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a confié aux autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) la responsabilité d'organiser les transports publics réguliers de personnes à l'intérieur du périmètre des transports urbains (PTU).

Pour en assurer l'exploitation, les AOTU compétentes peuvent choisir de le faire elles mêmes directement, c'està-dire en régie, ou de confier ce service à une entreprise de statut privé. Cette seconde solution est de loin la plus fréquemment retenue par les AOTU (89 % des cas).

Dans le cas de la gestion privée, il convient de distinguer les sociétés dont le capital social appartient en totalité au secteur privé, et les sociétés d'économie mixte (SEM), c'est-à-dire celles qui, bien qu'ayant un statut privé, sont contrôlées majoritairement par les collectivités locales ou leurs groupements. Toutefois, dans la plupart des cas, les biens matériels (bâtiments et véhicules) appartiennent à l'autorité organisatrice des transports urbains.

- Tous les grands réseaux du groupe KEOLIS (Lyon, Lille, etc.) ou du groupe CGEA CONNEX (Bordeaux, Rouen, Saint-Étienne...) sont gérés par des sociétés anonymes totalement privées.
- La gestion sous forme de SEM se rencontre dans la plupart des grands réseaux du groupe TRANSDEV (Nantes, Montpellier...) et, dans une moindre mesure, au sein de l'association AGIR.

La gestion directe concerne plutôt des petits réseaux, adhérents de l'association AGIR ou faisant partie des réseaux «non rattachés». Cependant, la troisième agglomération de France, Marseille, a choisi de gérer ce service public elle-même en s'appuyant sur un EPIC (établissement public industriel et commercial), la Régie des Transports de Marseille (RTM).

En Île-de-France, en revanche, cohabitent de nombreux opérateurs privés et deux grandes entreprises publiques : la RATP et la SNCF (ce cas est développé au chapitre 5).

2.1. Les entreprises exploitantes en province

Le transport public urbain en province en 2001

- 228 réseaux
- 23 millions d'habitants desservis
- 13 000 autobus, tramways et métros
- 36 000 emplois.

Source: enquête GART-UTP-CERTU-DTT 2000.

Les entreprises qui exploitent les réseaux de transports publics urbains en France sont :

- soit des sociétés totalement privées, à statuts divers :
- société anonyme (SA),
- société anonyme à responsabilité limitée (SARL),
- société en nom collectif (SNC),
- groupement d'intérêt économique (GIE).

On parlera alors de gestion privée;

• soit des sociétés d'économie mixte (SEM) :

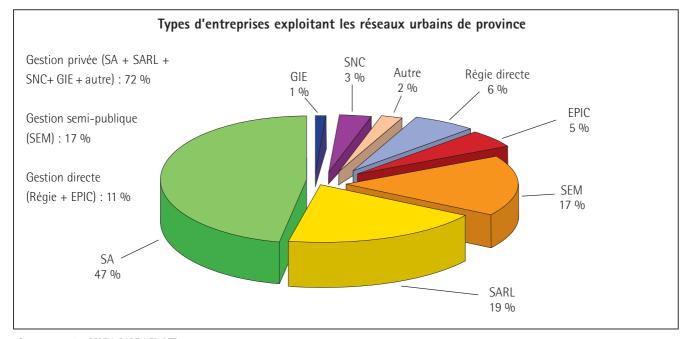
Il s'agit de sociétés anonymes (de droit privé) dont 51 % au moins du capital social est détenu par le secteur public : collectivité locale ou groupement de collectivités. Le secteur privé (généralement l'opérateur de transport) détient le reste du capital.

On parlera alors de gestion semi-publique;

• soit des régies qui sont, ou bien un des services de l'AOTU, ou bien identifiées comme un établissement public industriel et commercial (EPIC) :

La collectivité locale gère alors directement le service de transport.

On parlera alors de gestion directe.



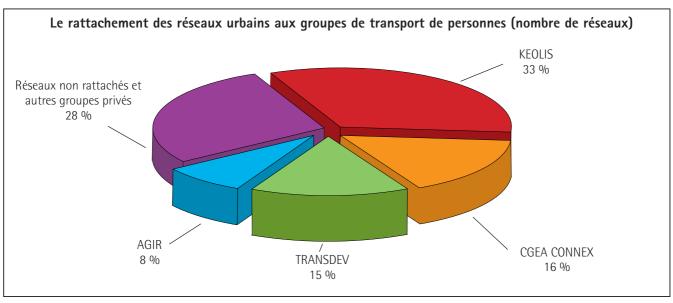
Source: enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.

Quel que soit leur statut, ces entreprises sont en majorité (64 %) liées à l'un des trois grands groupes de transports urbains de voyageurs (KEOLIS, TRANSDEV, CGEA CONNEX) ou à l'association AGIR (8 %).

Parmi les réseaux de plus de 100 000 habitants, la part de ceux exploités par les trois grands groupes est de 81 % et celle des entreprises membres d'AGIR est de 12 %.

Lors de la dernière décennie, la part de l'activité réalisée par ces trois groupes a eu tendance à augmenter du fait de leur politique de rachat d'entreprises. Il reste cependant 12 réseaux gérés par des groupes privés régionaux et une cinquantaine de réseaux indépendants.

En application du traité de Rome, différents textes européens et nationaux ont rendue effective la possiblité pour les sociétés de l'Union Européenne de se porter candidates à l'exploitation des réseaux de transports urbains français. C'est ainsi que des groupes espagnols, anglais ou belges proposent des offres lors des renouvellements de contrat. Depuis 1998, la ville de Perpignan a choisi un exploitant espagnol pour son réseau.



Source : enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.

2.1.1. KEOLIS (ex-VIA GTI-CARIANE)

→ Un groupe en pleine mutation

Le groupe KEOLIS résulte de la fusion récente entre VIA GTI et CARIANE.

Historiquement, l'actionnaire majoritaire de VIA GTI était la Compagnie de navigation mixte. En 1996, PARIBAS est devenu son actionnaire majoritaire, mais ce groupe bancaire a décidé de se désengager de certaines de ses activités non financières. À la suite d'un accord intervenu fin 1999, la participation de PARIBAS devait être progressivement rétrocédée à d'autres partenaires ayant l'agrément de la SNCF. Cette opération devait permettre à la SNCF d'élargir son domaine d'action traditionnel (exploitation ferroviaire) aux transports urbains et périurbains. La SNCF a ensuite décidé de fusionner sa filiale CARIANE (qui exploitait principalement des autocars interurbains) et les activités de VIA GTI reprises par la SNCF (essentiellement les réseaux urbains).

Le groupe VIA GTI-CARIANE, qui a pris le nom de KEOLIS au printemps 2001, a conservé l'essentiel des réseaux urbains de VIA GTI, à l'exception notable du réseau de Nice¹ désormais exploité par CGEA CONNEX. En interurbain, KEOLIS n'a repris qu'une faible partie des activités de VIA GTI, la majorité des sociétés interurbaines ayant été transférée à CGEA CONNEX. Il convient aussi de préciser que CGEA CONNEX est présent depuis une dizaine d'années dans le capital de VIA GTI devenu KEOLIS.

En 2000, les groupes VIA GTI et CARIANE ont réalisé un chiffre d'affaires consolidé (France et étranger) respectivement de 945 millions d'euros et de 239 millions d'euros.

Le premier opérateur de transports urbains en province

Le groupe KEOLIS est présent dans 75 réseaux de province parmi les 228 réseaux recensés. Il exploite 22 réseaux de plus de 100 000 habitants.

Les deux plus grands réseaux gérés par KEOLIS sont ceux de Lille et Lyon, grandes agglomérations disposant de plusieurs lignes et modes de transports collectifs en site propre (TCSP). En 2000, ces deux grands réseaux représentaient le quart du chiffre d'affaires de VIA GTI.

Au sein des réseaux gérés par KEOLIS, l'exploitant a le plus souvent le statut de société anonyme (SA). Ce groupe participe

cependant à l'actionnariat de huit sociétés d'économie mixte (SEM). De plus, KEOLIS dispose de contrats d'assistance auprès de trois régies ou EPIC.

Deux TCSP gérés par KEOLIS devaient être mis en service en 2002:

- Rennes, avec sa première ligne de VAL (9,4 km).
- Caen, avec la première ligne de TVR (15,7 km);

→ Stratégie du groupe durant la décennie 90

VIA GTI est le premier groupe français à s'être lancé dans la gestion de réseaux à l'étranger, en l'occurrence en Espagne, en 1989. Dans les années qui ont suivi, la stratégie du groupe a consisté à privilégier le développement d'activités industrielles extérieures au transport de voyageurs. Après l'arrivée de PARIBAS, le groupe a abandonné ces diversifications pour accentuer fortement l'implantation de son pôle Transport à l'étranger: Allemagne, Suède, Danemark, Grande-Bretagne, Canada.

Le groupe KEOLIS, dans sa composante VIA GTI, s'est beaucoup investi dans les démarches «qualité». Tout d'abord, le réseau de Lille (Transpole) a été, en 1996, le premier réseau urbain du groupe à obtenir la certification ISO 9002. Deux ans plus tard, le réseau lyonnais s'est engagé dans la certification NF Services pour 10 agences commerciales et 7 lignes d'autobus (cf. monographie sur Lyon en deuxième partie du document).

2.1.2. CGEA CONNEX (ex-CGEA TRANSPORT)

➡ Présentation du groupe

En mars 2000, le groupe CGEA TRANSPORT a changé de nom pour s'appeler CGEA CONNEX et s'est donné une nouvelle dénomination commerciale : CONNEX. Ce groupe spécialisé dans les transports de voyageurs, aussi bien routiers que ferroviaires, est une filiale de VIVENDI Environnement qui dépend elle même de VIVENDI UNIVERSAL (ex-Compagnie Générale des Eaux).

La Compagnie générale d'entreprises automobiles (CGEA) a été créée en 1912. Elle exploitait principalement des services de transports interurbains. Elle a ouvert son champ de compétence dans les transports urbains après le rachat, en 1988, de la Compagnie générale française de transports et d'entreprises (CGFTE), exploitant de longue date de grands réseaux urbains tels Bordeaux, Rouen ou Nancy.



Le groupe CGEA CONNEX s'est très fortement développé depuis la fin des années quatre-vingt, exploitant des réseaux dans une quinzaine de pays dans le monde. En France, le groupe CGEA CONNEX est également très actif en transport interurbain, surtout depuis la reprise, au printemps 2000, d'une quarantaine de filiales de l'ex-VIA GTI. Et début 2002, l'annonce est faite du rachat de VERNEY par CGEA CONNEX.

En 2000, son chiffre d'affaires consolidé a atteint 3 milliards d'euros dont 70 % réalisés à l'international; durant cette même année, il a réalisé 11 % de son chiffre d'affaires dans les transports urbains français de province.

► Localisation des réseaux CGEA CONNEX

Le groupe est présent dans 36 réseaux urbains en France, dont 14 de plus de 100 000 habitants.

En 2001, le groupe exploite trois réseaux de TCSP: Saint-Étienne (une ligne de tramway et une deuxième en projet), Rouen (une ligne de tramway et deux lignes en site propre bus en cours de réalisation cf. monographie sur Rouen) et Nancy (une ligne de tramway sur pneu ou TVR).

Trois projets sont en cours de réalisation ou en gestation dans d'autres grands réseaux gérés par CGEA CONNEX :

- à Bordeaux, un réseau de trois lignes de tramway (21 km) avec une première ouverture au public en 2003 ;
- à Nice, une ligne de tramway de 8 km devant être mise en service en 2005 ;
- à Toulon, une ligne de tramway de 10 km à l'étude.

À l'exception de deux sociétés d'économie mixte, les réseaux affiliés à CGEA CONNEX sont des sociétés totalement privées. Le statut juridique dominant est la société anonyme.

➡ Une stratégie orientée principalement vers l'international

Depuis une dizaine d'années, le groupe CGEA CONNEX a développé ses activités de transports (urbains et interurbains) en Europe ou ailleurs: Portugal d'abord, puis Allemagne, Grande-Bretagne, Suède, Australie, Espagne, Europe de l'Est, États-Unis enfin en juillet 2001. CGEA CONNEX a été le premier groupe français à être exploitant ferroviaire en Grande-Bretagne en 1996.

2.1.3. TRANSDEV

➡ Présentation du groupe

Le groupe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), banque publique détenue en totalité par l'État, a développé une activité transport, dès 1973. En 1990, les activités transport de la CDC ont été regroupées dans la holding TRANSDEV, qui disposait alors de deux filiales : TRANSCET (spécialisée dans les réseaux urbains) et PROGECAR (orientée vers les dessertes interurbaines). Depuis janvier 1998, la filiale TRANSCET s'est effacée au profit de TRANSDEV. Les parts de capital social détenues par TRANSCET dans les SEM gestionnaires de réseaux ont été transférées à TRANSDEV.

En 2001, le groupe TRANSDEV a réalisé un chiffre d'affaires consolidé (France et étranger) d'environ 426 millions d'euros. Le «volume d'affaires»² a été beaucoup plus élevé : 960 millions d'euros. TRANSDEV est présent dans 34 réseaux en France dont 16 réseaux de plus de 100 000 habitants.

→ Un groupe privilégiant la technique de l'économie mixte

La société anonyme TRANSDEV se trouve dans une situation particulière. D'une part, elle est une filiale d'un organisme public et d'autre part, elle intervient essentiellement auprès de SEM de transport, en tant qu'actionnaire toujours minoritaire. Elle dispose cependant de quelques filiales totalement privées aux statuts divers (SNC, SARL et SA) dans lesquelles elle est presque toujours majoritaire. C'est surtout vrai dans les transports interurbains.

Au sein du groupe TRANSDEV, les statuts des entreprises dépendent en fait beaucoup de la taille des réseaux. Pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, ce sont majoritairement des SEM, à l'exception du Creusot (SNC), d'Avignon, de Douai et de Bayonne (SA). En revanche, au sein des agglomérations de moins de 100 000 habitants, les SA et les SARL sont les formes les plus courantes.

► Implantations de TRANSDEV

Les principaux réseaux urbains du groupe TRANSDEV sont dotés de TCSP. En 1985, Nantes a été la première ville française à se doter d'un tramway moderne. Grenoble et Strasbourg en ont été pourvues respectivement en 1987 et 1994. En 2000, les

^{2.} Le volume d'affaires prend en compte la totalité de l'activité, alors que le chiffre d'affaires ne prend en compte que la part qui revient au groupe, selon son niveau de participation au capital des SEM locales.

agglomérations de Montpellier et d'Orléans ont mis en service leur première ligne de tramway. Valenciennes s'est elle aussi engagée dans la construction d'un tramway, dont la déclaration d'utilité publique vient d'être votée. Ainsi, à court terme, tous les réseaux affiliés TRANSDEV de plus de 200 000 habitants seront dotés d'au moins une ligne de TCSP.

► Stratégie du groupe durant la décennie 90

Au tout début des années quatre-vingt-dix, TRANSDEV a conduit de nombreuses missions de conseil à l'étranger, puis a fait partie de consortiums qui ont été retenus pour la construction et/ou l'exploitation de TCSP en Grande-Bretagne, au Portugal et, plus récemment, en Australie. En 1997, le groupe a également acheté une importante société de bus à Londres. Le groupe prospecte activement en Italie où il a remporté des succès à Turin et Rome.

Au niveau national, le groupe TRANSDEV s'est attaché au développement de l'intermodalité et de la qualité de service. Sur ce premier point, des actions permettant de faciliter les changements de modes (tarification intégrée) ont été entreprises en partenariat avec les collectivités. L'exemple le plus abouti est la tarification «Transcarte» du réseau de Valenciennes. Il s'agit d'une carte à puce permettant à la fois de circuler sur le réseau urbain et sur celui des trains régionaux (TER). De plus, il est prévu que cette carte permette d'acquitter le stationnement dans les parkings. En termes de qualité de service, Grenoble (SEMITAG) a été le premier réseau du groupe à obtenir la certification ISO 9001.

En janvier 2002, TRANSDEV et la RATP (cette dernière, présentée au chapitre 5, étant désormais autorisée par la loi à exploiter des réseaux en dehors de la région Île-de-France) ont conclu un important accord pour favoriser leur développement mutuel en France et à l'international. La RATP entrera au capital de TRANSDEV à hauteur de 25 %, suite à la création d'une holding contrôlée à 51 % par le groupe Caisse des dépôts (dont dépend actuellement TRANSDEV), et à hauteur de 49 % par la RATP. Cette nouvelle holding détiendra 51 % de TRANSDEV aux côtés du groupe Caisse des dépôts (42 %) et de la banque italienne San Paolo (7 %). En contrepartie, le groupe Caisse des dépôts doit prendre 25 % dans deux filiales d'exploitation de la RATP : RATP France, pour la province française, et RATP International, pour le développement à l'étranger.

2.1.4. L'association AGIR

AGIR est l'association pour la gestion indépendante des réseaux de transports publics et l'amélioration des déplacements ; elle a été créée, en 1987, par des collectivités locales qui avaient souhaité se regrouper pour rester indépendantes vis-à-vis des groupes de transport de voyageurs. Elle réalise pour ses membres des prestations d'études et de conseil.

Elle a la particularité de compter parmi ses membres des autorités organisatrices et des exploitants.

Fin 2001, AGIR comptait une quarantaine d'adhérents dont huit ont plus de 100 000 habitants : Marseille, Mulhouse, Saint-Nazaire, Annecy, La Rochelle, Poitiers, Troyes, Angoulême. Le réseau suisse de Lausanne est membre.

En France, seule Marseille possède des TCSP lourds ou semilourds : métro (deux lignes) et tramway (une ligne).

Les exploitants qui adhèrent à l'association AGIR sont étroitement liés au secteur public : ce sont des SEM, des régies ou des EPIC.

Depuis plusieurs années AGIR et la RATP avaient noué des liens. Un protocole d'accord avait même été signé fin 1999. Mais, compte tenu des évolutions touchant les grands groupes, ce protocole est amené à évoluer.

2.1.5. Les réseaux non rattachés

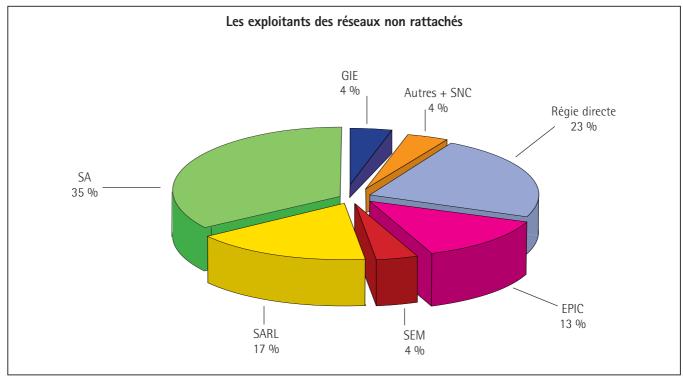
Sur les 228 réseaux recensés, une cinquantaine n'étaient, en 2000, ni adhérents d'AGIR, ni rattachés aux trois grands groupes privés. La gestion directe (régies directes et EPIC) était assez fortement représentée (36 % des cas). Les entreprises privées agissant sur délégation (64 % des cas) ont des statuts très divers.

À l'exception de quatre réseaux desservant des agglomérations de plus de 100 000 habitants (Clermont-Ferrand, Étang-de-Berre, Grasse-Antibes, Perpignan), les entreprises indépendantes exploitent principalement les réseaux de petites agglomérations de 10 000 à 50 000 habitants.

Le réseau de Perpignan a la particularité d'être exploité par deux groupes espagnols : TRAP SA et SUBUS.

Le groupe VERNEY exploite 10 réseaux dans de petites agglomérations, le plus important étant celui de Vannes (105 000 habitants). Mais début 2002, le groupe VERNEY a été racheté par CGEA CONNEX.

Le groupe PIOT est présent dans le réseau de Chaumont (33 000 habitants).



Source : enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.

La diversité des entreprises gestionnaires de transports publics en province en 2000 (nombre d'entreprises)									
Types de sociétés	Régie directe	EPIC	SEM	SARL	SA	GIE	SNC	Autres	Total
KEOLIS	0	0	8	24	40	0	2	1	75
TRANSDEV	0	0	17	5	8	0	4	0	34
CGEA CONNEX	0	0	2	4	28	1	0	1	36
Autres privées	0	0	0	1	11	0	0	0	12
AGIR	2	4	9	0	4	0	0	0	19
Non rattachées	12	7	2	9	18	2	0	2	52
TOTAL	14	11	38	43	109	3	6	4	228

Source : enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.

La couverture territoriale des groupes et de l'association AGIR								
Nombre total Nombre de réseaux Population de réseaux > 100 000 habitants desservie								
KEOLIS	75	22	8 370 000					
TRANSDEV	34	16	5 367 000					
CGEA-CONNEX	36	14	4 486 000					
AGIR	19	8	2 445 000					
Réseaux non rattachés	64	4	2 835 000					
TOTAL	228	64	23 407 000					

Source : enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.





2.2. L'exploitation des réseaux en Île-de-France

En région Île-de-France, le Syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF (ex-STP) confie l'exécution des services de transports urbains à plus de 80 entreprises différentes. Parmi ces entreprises, la SNCF et la RATP (entreprises publiques) assurent l'essentiel du trafic. Les autres entreprises peuvent avoir des statuts divers et, dans la plupart des cas, elles appartiennent aux grands groupes de transports de voyageurs. Les entreprises (hors RATP et SNCF) sont regroupées au sein de l'association OPTILE.

Le cas de la région Île-de-France est développé au chapitre 5.

2.3. L'Union des transports publics

L'Union des transports publics (UTP) est un syndicat professionnel affilié au MEDEF (organisation patronale nationale). Elle regroupe la grande majorité des entreprises exploitantes de réseaux de transports urbains.

Principales missions de l'UTP

- Représentation et défense des intérêts de ses adhérents
- Partenariat avec les acteurs du transport de voyageurs (autorités organisatrices, associations d'usagers, etc.)
- Participation aux négociations sur l'accord de branche ou la convention collective des transports urbains de province
- Information et conseil à ses adhérents
- Promotion du transport public (journal mensuel «Transport Public», recueil de données sur les transports, congrès biennal, etc.).

Au premier trimestre 2002, 162 entreprises de transports publics urbains et 12 de transports publics interurbains adhéraient à l'Union des transports publics. Ces entreprises sont établies en province, en Île-de-France, voire à l'étranger comme Genève et Bruxelles.

Chapitre 3: Les relations contractuelles entre les autorités organisatrices des transports urbains et les entreprises exploitantes

L'autorité organisatrice des transports urbains a la responsabilité d'organiser les transports urbains à l'intérieur du périmètre de transports urbains.

Dans le cas le plus fréquent (89 % des cas) où elle choisit de déléguer l'exploitation de son réseau, elle doit mettre en concurrence plusieurs candidats pour sélectionner son exploitant. Selon l'objet du contrat et le mode de rémunération qu'elle envisage, la collectivité procède à une délégation de service selon les règles contenues dans la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, ou passe un marché public selon le Code des marchés publics, dont une nouvelle version est applicable depuis septembre 2001.

La délégation de service public (DSP) est de loin le mode d'exploitation le plus utilisé. Celle-ci permet d'instituer un véritable partenariat entre l'entreprise et l'AOTU, au travers d'un document appelé convention. Elle offre, en outre, une plus grande souplesse à la fois dans le contenu de ce partenariat, mais aussi dans l'ajustement du service public délégué en fonction de l'évolution des besoins, dans la mesure où les conventions prévoient des procédures de négociation.

La convention précise les responsabilités de chacun et fixe des objectifs d'offre, de fréquentation et de recettes, régulièrement évalués et révisés.

Les infrastructures, les équipements et les matériels roulants appartiennent en général à l'AOTU, qui les met à disposition de son exploitant.

3.1. Le partenariat public-privé pour l'exploitation des réseaux de transports urbains

La LOTI fixe le cadre dans lequel peuvent être exploités les transports publics urbains de personnes.

«L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une ou l'autre des parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes.

Le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice est assuré par les voyageurs, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, par les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être des usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect. La politique tarifaire est définie par l'autorité compétente de manière à obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant. Sous réserve des pouvoirs de l'État en matière d'encadrement des prix, l'autorité compétente fixe ou homologue les tarifs. Tout contrat ou convention entre une personne publique et une entreprise, qui a pour conséquence d'engager des fonds publics ou d'accorder une garantie financière publique, est assorti, à peine de nullité, de clauses relatives au contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par cette personne publique.

Les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transport, permettent une juste rémunération des transporteurs assurant la couver30

ture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité.»

3.1.1. L'exploitation directe en régie

Deux sortes de régies peuvent être créées par l'AOTU :

- la régie dotée de la seule autonomie financière. Elle est dirigée par un directeur. C'est un service de la collectivité sans personnalité morale distincte, utilisant les moyens en personnel et matériel de la collectivité;
- la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière sous forme d'Établissement public industriel et commercial (EPIC).

Ces régies sont dirigées par un conseil d'administration et un directeur. Elles sont juridiquement distinctes des collectivités. Elles sont créées par une délibération de l'AOTU, qui en détermine l'organisation administrative et financière. Le règlement intérieur et le cahier des charges des régies en EPIC définissent leurs activités et leur champ d'intervention.

Les régies sont soumises aux règles de la comptabilité publique.

3.1.2. L'exploitation déléguée par contrat : les modes d'attribution

En règle générale, dans le cas d'une gestion déléguée, l'AOTU fait exploiter son réseau par une seule entreprise. Pour choisir cet exploitant du réseau de transports urbains, l'AOTU doit mettre en concurrence plusieurs candidats. Au regard de l'objet du contrat et du mode de rémunération, la collectivité opte pour l'une des deux procédures suivantes : la délégation de service public (DSP) ou le marché public.

- Dans une délégation de service public, l'AOTU confie l'exécution du service de transport urbain à un co-contractant, qui gère le service en se rémunérant «substantiellement» au moyen de redevances perçues sur les voyageurs. En d'autres termes, il faut que la rémunération comporte une part d'aléa lié au produit économique du service, c'est-à-dire que le co-contractant prenne un risque d'exploitation. La DSP est assimilable à une concession de service.
- Dans un marché public, le prestataire est rémunéré par l'AOTU, en fonction d'un prix de la prestation. La participation éventuelle du voyageur n'est gu'accessoire.

Cette distinction entre délégation de service public et marché public a des conséquences à la fois sur la procédure de dévolution à suivre et sur les règles applicables durant la vie du contrat.

Dans une communication interprétative du 29 avril 2000 sur les concessions de droit communautaire, la Commission de Bruxelles considère que les actes assimilables à des concessions sont soumis aux principes du Traité de Rome d'égalité de traitement et de transparence impliquant le respect d'une procédure de publicité adéquate. La Cour de justice des communautés va dans le même sens (CJCE du 7 décembre 2000 Telaustria).

➡ La procédure de délégation de service public (DSP)

Ses règles sont définies dans la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique.

PRINCIPE DE DÉLÉGATION

L'assemblée délibérante de l'AOTU se prononce sur le principe de la délégation de service public local par opposition à la régie. Elle statue au vu d'un rapport décrivant les caractéristiques du service à assurer.

CRÉATION D'UNE COMMISSION AD HOC

La commission constituée pour la DSP est composée du président et de cinq membres élus de l'AOTU. En outre, le comptable de l'AOTU et un représentant du ministre chargé de la concurrence sont présents, avec voix consultative, aux réunions de la commission.

APPEL PUBLIC À CANDIDATURE

L'appel public à candidature est fait par l'exécutif de l'AOTU. La collectivité publique dresse la liste des candidats admis à présenter une offre, après examen de leurs garanties professionnelles et financières, et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des voyageurs devant le service public. Elle adresse aux différents candidats le cahier des charges définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations et les conditions de tarification du service rendu aux voyageurs.

^{3.} Cette notion d'origine jurisprudentielle (arrêts du 15 avril 1996 et du 30 juin 1999 du Conseil d'État) a été reprise dans la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier.

TRAVAIL DE LA COMMISSION

La commission *ad hoc* ouvre et étudie les soumissions et transmet à l'exécutif son avis sous forme d'un rapport «*présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre, l'analyse des propositions de celles-ci ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat».*

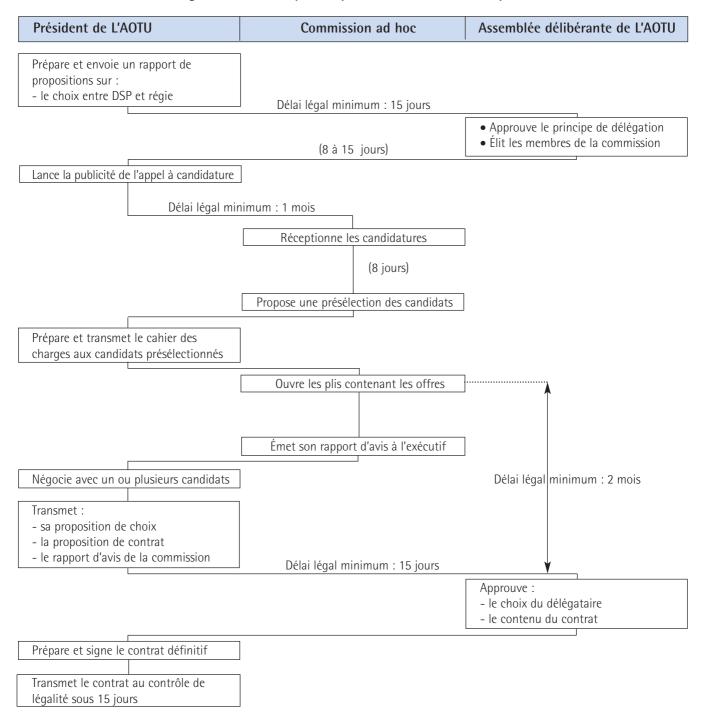
LIBRE NÉGOCIATION

Au vu de l'avis de la commission, l'AOTU engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre.

APPROBATION ET CHOIX DE L'EXPLOITANT PAR L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

L'assemblée délibérante de l'AOTU se prononce sur le choix du délégataire, au vu du rapport de l'exécutif auquel est joint l'avis de la commission, deux mois au moins après la réunion d'ouverture des plis.

Délégation de service public: procédure du choix de l'exploitant





► La procédure de marché public

Elle se déroule selon les règles du Code des marchés publics dont une nouvelle version est applicable depuis le 9 septembre 2001.

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE MARCHÉ

Le Code des marchés publics ne prévoit pas d'information et de décision préalable de l'assemblée délibérante pour engager la procédure dont l'objet est de confier l'exécution du service public. Dans le cas de marchés négociés, le Code rend obligatoire la saisine préalable de la commission d'appel d'offres qui doit se prononcer sur le principe de passation d'un marché négocié.

APPEL PUBLIC À CANDIDATURE

L'AOTU se conforme aux règles de publicité en vigueur suivant le montant prévisible de son marché (publicité au niveau national ou au niveau européen).

Elle constitue un dossier de consultation qui est transmis aux entreprises. Ce dossier comprend :

- un cahier des clauses administratives particulières (CCAP);
- un cahier des clauses techniques particulières (CCTP);
- un règlement de consultation.

INTERVENTION DE LA COMMISSION D'APPEL D'OFFRES

La commission d'appel d'offres est élue par l'assemblée délibérante. Elle intervient à plusieurs stades :

- choix du mode de passation du marché, préalablement à la procédure en cas de marché négocié;
- ouverture des plis;
- examen des propositions des candidats.

CHOIX DE L'EXPLOITANT

Le choix de l'exploitant est réalisé par la commission d'appel d'offres (sauf dans le cas d'un marché négocié où c'est la personne en charge du marché qui l'attribue), qui statue en fonction de critères préétablis dans le règlement de consultation, le choix devant se porter sur le mieux-disant eu égard à l'ensemble de ces critères. En l'absence de candidats correspondant aux critères retenus, l'AOTU peut déclarer le marché infructueux.

3.1.3. L'exploitation déléguée : les conventions

La délégation de service public est le mode de dévolution retenu par la grande majorité des AOTU pour l'exploitation de leur réseau.

Les règles minimales applicables à toutes les conventions

La LOTI définit les règles minimales applicables dans toutes les conventions. Celles-ci doivent préciser :

- la durée de la convention ;
- la consistance générale du service (tracé des lignes, emplacements des arrêts, amplitude des services, véhicules utilisés) ;
- les conditions de fonctionnement des services (horaires ou fréquences) ;
- les tarifs à la charge des voyageurs ;
- les conditions de financement du service de transport urbain : rémunération de l'exploitant et financement de l'investissement (matériels et installations) ;
- les modalités de contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par l'AOTU.

Les conventions doivent aussi respecter les principes généraux applicables aux contrats administratifs et préciser ainsi, notamment :

- les obligations de l'AOTU et de l'exploitant, en précisant le contrôle de l'exécution et les sanctions en cas de non-respect, les règles concernant les avenants et les modifications à la convention;
- les conditions d'interruption avant l'échéance normale ;
- les motifs pouvant entraîner la résiliation de la convention avant son terme.

En outre, le législateur précise dans l'article 49-1 de la loi Sapin que tout projet d'avenant entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % est soumis à la commission de délégation de service public.

L'article 40 de la loi Sapin précise certaines règles concernant la durée de la délégation :

- les conventions doivent être limitées dans leur durée ;
- la durée de la convention ne peut excéder la durée normale d'amortissement des installations lorsque celles-ci sont à la charge du délégataire;
- la tacite reconduction est interdite. La convention ne peut être prolongée que :

- pour des motifs d'intérêt général (et pour un délai maximum de un an),
- lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique, de réaliser à la demande de l'AOTU des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la convention et qui ne pourraient être amortis sur le reste de la convention sans augmentation de prix manifestement excessive.

Les conventions de DSP excèdent rarement dix ans.

L'article 40-1 de la loi Sapin précise également que le délégataire doit produire chaque année avant le 1er juin un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des activités et une analyse de la qualité de service, ainsi qu'une annexe permettant à l'AOTU d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Les types de conventions

La relation contractuelle, concrétisée par une convention, peut traduire sous diverses formes la volonté politique de la collectivité. Au delà de la description du service à exécuter, elle établit le partage des responsabilités et des risques entre les deux partenaires.

La convention distingue deux types de risques :

- le risque commercial, c'est-à-dire le risque sur les recettes ;
- le risque industriel, c'est-à-dire le risque sur les charges d'exploitation.

Ces risques peuvent être assurés et partagés selon la nature du contrat par l'exploitant ou par l'AOTU.

Au vu de l'analyse de la prise de risque financier, les études du CERTU⁴ classent aujourd'hui les contrats en trois familles :

- les conventions à contribution financière forfaitaire (équivalent du net cost contract anglo-saxon) ;
- les conventions à prix ou montant forfaitaire (équivalent du gross cost contract anglo-saxon) ;
- les contrats de gérance (équivalent de management contract).

CONVENTIONS À CONTRIBUTION FINANCIÈRE FORFAITAIRE

L'exploitant assume le risque industriel (sur les charges) et le risque commercial (sur les recettes). Il encaisse les recettes liées au trafic des voyageurs. Cependant, pour compenser les obligations de service public imposées à l'exploitant (obligation tarifaire, obligation d'exploiter selon une consistance déterminée...), l'AOTU apporte une contribution complémentaire, appelée contribution financière forfaitaire.

Cette contribution financière peut prendre deux formes :

- un forfait prédéfini qui ne tient pas compte de l'évolution des recettes encaissées par l'exploitant. Le risque encouru est particulièrement important, car une fois la contribution préétablie, la santé financière de l'exploitant dépend des seules recettes du trafic;
- une contribution forfaitaire, mais qui peut être révisée en fonction de la recette réelle tirée du trafic. Dans ce cas, l'AOTU supporte une partie du risque commercial.

CONVENTIONS À PRIX OU MONTANT FORFAITAIRE

L'exploitant assume seulement le risque industriel. En effet, l'AOTU s'engage à verser à l'exploitant une somme forfaitaire annuelle déterminée en fonction d'une estimation prévisionnelle des charges d'exploitation, quel que soit leur montant réel. Ces charges peuvent être calculées sur la base d'une offre kilométrique annuelle ou d'un prix kilométrique ou globalement pour un volume d'activité donné.

De plus, l'exploitant peut percevoir des rémunérations complémentaires liées aux recettes publicitaires ou aux infractions tarifaires, etc.

CONTRATS DE GÉRANCE

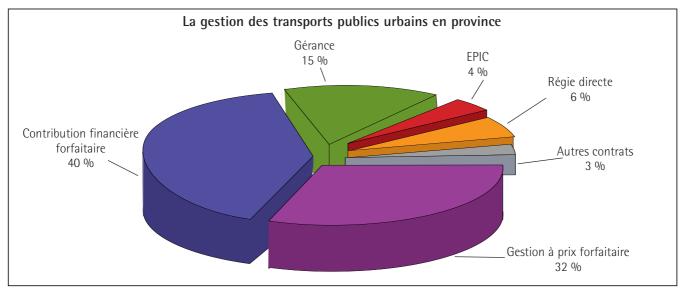
L'AOTU assume à la fois les risques commercial et industriel. Ainsi, dans ce type de convention, les risques encourus sont uniquement supportés par l'AOTU.

La rémunération de l'exploitant est fonction de la nature et du volume des prestations fournies ; elle est assortie d'un système de primes et de pénalités en fonction de la qualité des résultats de gestion.

Types de risques et types de contrats									
Contrats	Conventions à contribution financière forfaitaire			ns à prix ou forfaitaire	Contrats de gérance				
Risques	Risque pris en charge par l'AOTU	Risque pris en charge par l'exploitant	Risque pris en charge par l'AOTU	Risque pris en charge par l'exploitant	Risque pris en charge par l'AOTU	Risque pris en charge par l'exploitant			
Risque industriel		• (*)		•	•				
Risque commercial		• (*)	•		•				

(*): Les risques peuvent toutefois être partagés.

Source: CERTU. Conventions d'exploitation dans les transports publics urbains. Principales caractéristiques, 1999, p. 34.



Source: enquête CERTU-GART-UTP-DTT 2000.

3.1.4. Le cas de l'Île-de-France

Les règles explicitées ci-dessus ne s'appliquent pas à la région Île-de-France. Ce cas est présenté au chapitre 5 consacré à l'Île-de-France.

3.2. Le partenariat public-privé pour la réalisation des infrastructures de transports

Lorsqu'elles souhaitent réaliser une nouvelle infrastructure de transports en commun, les AOTU peuvent assurer elles mêmes la maîtrise d'ouvrage – majorité des cas – ou utiliser le régime de la concession de travaux et de services publics.

3.2.1. La maîtrise d'ouvrage publique

➤ Assumer la maîtrise d'ouvrage publique

La maîtrise d'ouvrage publique est régie par la loi du 12 juillet 1985 modifiée (dite loi MOP) et ses décrets d'application.

Le maître d'ouvrage est la personne morale (commune, groupement de communes, etc.) pour laquelle l'ouvrage (un TCSP par exemple) est construit, et qui en assure principalement le financement : il est le responsable de l'ouvrage.

Il a notamment la responsabilité d'étudier la faisabilité et l'opportunité de l'opération, et de définir le programme (cahier des charges de l'ouvrage).

La loi MOP prévoit deux types d'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique :

35

- le maître d'ouvrage agit seul : il dispose des compétences nécessaires en interne ;
- le maître d'ouvrage est assisté dans le cadre d'un mandat ou d'une conduite d'opération.

Dans le cadre du mandat, le maître d'ouvrage confie une partie de ses attributions au mandataire public (par exemple, une autre collectivité locale ou une société d'économie mixte). Celui-ci peut être chargé du choix des intervenants, de la signature et de la gestion du contrat de maîtrise d'œuvre, du paiement des différents prestataires, de l'approbation des avant-projets, etc. Cependant, le choix du conducteur d'opération, du maître d'œuvre et des entreprises reste obligatoirement de la responsabilité du maître d'ouvrage.

➤ Déléguer la maîtrise d'œuvre

Les missions de maître d'œuvre ont pour objet d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage.

Le maître d'ouvrage (la commune ou un EPCI), qui dispose des compétences nécessaires en interne, peut effectuer les études, la sélection des entreprises et gérer la réalisation des travaux.

Il confie, en général, la maîtrise d'œuvre à un prestataire privé, voire public. Le maître d'œuvre a généralement pour mission de réaliser les études préliminaires, les études d'avant-projet, les études de projet, d'assister le maître d'ouvrage pour la passation des contrats de travaux, de diriger l'exécution des contrats de travaux, la coordination du chantier et d'assister le maître d'ouvrage pour les opérations de réception de l'ouvrage. Le contenu de ces missions a été précisé par le décret d'application de la loi MOP du 29 novembre 1993 et l'arrêté du 21 décembre 1993.

► Appliquer les procédures des marchés publics

Les procédures de sélection des candidats (de tous les prestataires de maîtrise d'œuvre et des entreprises de travaux) sont définies par le Code des marchés publics en fonction de seuils financiers qui ont été récemment harmonisés au niveau européen.

3.2.2. Le choix de la concession

La concession est un contrat par lequel l'autorité organisatrice délègue à une personne privée la responsabilité de réaliser un ouvrage public, qu'elle l'autorise à exploiter durant une période nécessaire à l'amortissement des investissements que celle-ci a financés. Par exemple, cette période a été d'au moins vingt ans pour les TCSP réalisés en concession au cours de la dernière

décennie. À l'échéance de la concession, le concessionnaire remet gratuitement au concédant (AOTU) les infrastructures et les équipements en état de marche. La rémunération du concessionnaire provient pour l'essentiel des recettes de trafic perçues directement auprès des voyageurs.

Dans les années 1980, ce mode de partenariat a suscité un certain engouement : il a été retenu pour la réalisation des projets de TCSP de :

- Orlyval pour la desserte de l'aéroport d'Orly ;
- Toulouse (1re ligne VAL);
- Grenoble (ligne 2 du tramway);
- Rouen (ligne de tramway Métrobus);
- Strasbourg (ensemble des lignes).

Cependant, pour des raisons financières, politiques ou d'exploitation, les élus des autorités organisatrices ont choisi de racheter la concession (cas de Toulouse) ou de réaliser leurs nouveaux projets en maîtrise d'ouvrage publique (cas de Rouen et Grenoble). Seuls deux projets font encore l'objet d'une concession :

- la deuxième ligne de tramway de la communauté urbaine de Strasbourg, avec pour concessionnaire une société d'économie mixte ;
- le tramway sur pneus de la communauté d'agglomération de Caen (voir monographie sur Caen en deuxième partie).

Chapitre 4 : Le financement des transports publics urbains

L'article 4 de la LOTI précise que «le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Cet usage doit être encouragé». Afin de parvenir à cet objectif, l'État, relayé par les collectivités locales, a mis en place un système de financement particulier, axé sur la pluralité des financeurs.

- La LOTI reconnaît que l'usage des transports collectifs répond à des objectifs économiques, sociaux et environnementaux ; il n'est pas concevable que les voyageurs soient les seuls à financer ce service.
- Ainsi, l'État et les collectivités locales participent aux dépenses afférentes au développement des réseaux de transports collectifs urbains. Les dépenses d'investissement sont financées par les collectivités locales et par l'État, au moyen de subventions. En revanche, seules les collectivités participent aux dépenses de fonctionnement.
- Pour faire face aux besoins de financement des transports collectifs urbains, une taxe a été instituée, le versement transport (VT), auquel sont assujettis les employeurs dont l'entreprise est située dans un PTU. Cette taxe est instaurée par délibération de l'AOTU. Elle permet de financer aussi bien des dépenses d'investissement que les dépenses de fonctionnement des réseaux.

Ainsi, en province, le financement des transports urbains était assuré, en 2000⁵, par :

- les employeurs, par le versement transport (39 %);
- les collectivités locales, qui apportent le complément nécessaire à l'équilibre des budgets de fonctionnement et qui financent une partie des investissements (17 %);
- les voyageurs grâce aux recettes tarifaires (18 %);
- l'État, (7 %);
- les emprunts et autres ressources (19%).

En province, les AOTU jouent un rôle clé dans le financement des réseaux car elles fixent (dans les limites autorisées par la loi) les tarifs appliqués aux voyageurs et leurs évolutions, les recettes liées et le taux du VT. En outre, elles assurent souvent l'équilibre financier du service de transport collectif urbain au moyen de leurs contributions propres.

La participation des pouvoirs publics a fortement augmenté au cours des dernières décennies.

4.1. Le financement par les voyageurs : les recettes directes du trafic

4.1.1. Le régime tarifaire en province

Les tarifs de transports urbains sont fixés par les AOTU, mais dans la limite des augmentations annuelles fixées par l'État.

Les transports collectifs urbains de province ont échappé au régime commun de liberté des prix, appliqué pratiquement sans discontinuité depuis 1949, à l'exception d'une courte période (16 août 1985-17 juillet 1987).

Le Conseil de la concurrence (avis du 19/05/987) estime que l'encadrement des tarifs de transports urbains par l'État peut être justifié par le fait que les exploitants de transports urbains se trouvent en situation de monopole, ce qui limite la concurrence par les prix.

Les tarifs sont donc réglementés par décret en Conseil d'État et arrêtés ministériels : ils varient chaque année en fonction du prix du matériel, des frais d'entretien, du coût de l'énergie et des salaires. Les hausses maximales sont fixées chaque année par arrêté interministériel.

Cet encadrement ne concerne que les tarifs principaux. Les tarifs des titres de transport comportant des réductions sociales ou commerciales sont fixés librement par les AOTU, de même que les tarifs applicables au transport de bagages, colis et animaux.

	L'encadrement tarifaire dans les transports urbains										
	(hausses maximales annuelles autorisées)										
Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux maximal	3,3 %	3,0 %	3,5 %	2,7 %	2,5 %	2,5 %	2,1 %	1,5 %	1,9 %	3,1 %	1,2 %
Inflation	2,0 %	2,1 %	1,6 %	2,1 %	1,7 %	1,1 %	0,3 %	1,4 %	1,5 %	1,4 %	·

Source : DTT et INSEE.

Pendant la décennie 1990, le taux d'encadrement tarifaire a ainsi permis aux AOTU de fixer des augmentations annuelles de prix supérieures à l'inflation.

Dérogations à l'application du taux

Des dérogations peuvent, sous certaines conditions, être accordées par le préfet :

- une augmentation de tarif allant jusqu'à 5 points au-dessus des variations moyennes peut être autorisée en cas d'extension du réseau, d'accroissement des fréquences ou des capacités de transport ou lorsque les charges financières ou d'amortissement le justifient ;
- des majorations plus fortes sont possibles lorsque le montant des recettes commerciales représente moins de 45 % des dépenses de fonctionnement.

→ Dérogations à l'encadrement des tarifs

Un décret conjoint du ministère chargé des finances et du ministère chargé des transports, en date du 31 octobre 2000, modifie le décret de 1987 relatif aux modalités de détermination des tarifs des transports publics urbains. Il est maintenant possible de déroger à l'encadrement tarifaire sous deux conditions cumulatives :

- en cas d'approbation par l'AOTU d'un plan de déplacements urbains comportant un volet de politique tarifaire ;
- en cas de conclusion d'une convention pluriannuelle relative à la politique tarifaire entre l'AOTU et le préfet.

Les PDU approuvés intégrant assez rarement ce type de réflexion, ce changement ne sera sans doute pas effectif avant la réactualisation des PDU, qui devra intervenir au plus tard fin 2003, pour se conformer aux nouvelles dispositions de la loi SRU.

4. 1. 2. Les recettes liées à la tarification

► Les recettes tarifaires ne couvrent qu'une partie des dépenses des réseaux de transports urbains

Environ 30 % des seules dépenses de fonctionnement des réseaux

En 2000 ⁶, le total des recettes commerciales (recettes tarifaires + recettes issues de la publicité et autres produits de gestion) s'élevait à 924 millions d'euros alors que les dépenses de fonctionnement des réseaux atteignaient 2 888 millions d'euros. Le taux de couverture des charges par les recettes commerciales était donc de 32 %. En ne considérant que les recettes tarifaires, soit 796 millions d'euros, ce taux n'est même que de 28 %.

Environ 20 % des dépenses totales des réseaux

En 2000 , les dépenses totales (ensemble des dépenses de fonctionnement et investissements) consacrées aux transports urbains de province étaient de 4 341 millions d'euros. Les recettes commerciales représentaient donc 21 % de ces dépenses annuelles globales.

→ Un «déficit choisi» par les pouvoirs publics

Cette situation résulte d'une volonté des pouvoirs publics (État et collectivités locales) de favoriser l'usage des transports collectifs, en accordant :

- d'une part, des tarifs compétitifs : le prix moyen d'un billet à l'unité est de 0,97 euros⁷ , un carnet de 10 billets est vendu en moyenne 7,30 euros et un abonnement mensuel en moyenne 25,79 euros ;
- d'autre part, des réductions sociales qui sont accordées à certaines catégories de voyageurs (en respect du principe du droit au transport) : personnes âgées, enfants, chômeurs, etc.

^{6.} Source : Compte transport national détaillant les flux monétaires de l'année 2000 - Certu.

^{7.} Source: GART - Mémento 2000 des transports publics.

La moitié des voyages sont effectués avec des titres sociaux. La gratuité est accordée à au moins une catégorie sociale dans 92 % des réseaux. Les voyages gratuits représentent 16 % des voyages totaux. La part des réseaux qui pratiquent au moins un tarif social et la part des recettes relatives aux titres sociaux sont en constante augmentation.

La loi SRU du 13 décembre 2000 introduit une nouvelle obligation pour les AOTU : offrir une réduction d'au moins 50 % aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), c'està-dire qui ont un revenu inférieur à certains minima.

Les tarifs dans les transports urbains de province : prix du ticket acheté en carnet de 10 tickets (en euros)							
Prix moyen: 0,73 euros		1999					
Réseaux	TCSP	PTU > 100 000 habitants	PTU < 100 000 habitants				
Prix moyen	0,94	0,78	0,77				
Prix médian	0,96	0,78	0,73				
Tarif le + élevé	1,04	0,98	1,52				
Tarif le - élevé	0,80	0,50	0,43				

Source: GART - Mémento 2000 des transports publics.

Les tarifs dans les transports urbains de province : carte d'abonnement mensuel (en euros)							
Prix moyen : 25,79 euros		1999					
Réseaux	TCSP	PTU > 100 000 habitants	PTU < 100 000 habitants				
Prix moyen	37,01	27,83	25,96				
Prix médian	35,98	28,13	25,15				
Tarif le + élevé	42,99	34,45	38,11				
Tarif le - élevé	29,73	18,60	14,94				

Source: GART - Mémento 2000 des transports publics.

→ Une évolution récente

À l'instar de ce qui se passe en Île-de-France, mais sans obligation de la part de l'employeur, la loi SRU permet, en province, à celui-ci de prendre en charge tout ou partie des frais de transports publics de ses employés. Ainsi, selon l'article 109 de la loi SRU: «En dehors de la zone de compétence de l'autorité organisatrice des transports parisiens, toute personne physique ou morale, publique ou privée, employant un ou plusieurs salariés, peut prendre en charge tout ou partie du prix des titres d'abonnement souscrits par ses salariés pour leurs déplacements au moyen de transports publics de voyageurs entre leur résidence et leur lieu de travail.»

4.2. Le financement par les employeurs : le versement transport

Les autorités françaises ont mis en place, depuis 1971 en région Île-de-France et depuis 1973 en province, un système de financement des transports collectifs appelé versement transport (VT). Il s'agit d'une taxe spécifique, acquittée par les employeurs, entreprises et administrations, publics ou privés, dont l'entreprise a plus de 9 salariés et est située dans un PTU de plus de 10 000 habitants. Son produit est affecté aux transports collectifs : il sert aussi bien à financer des dépenses de fonctionnement que des investissements.

L'instauration du versement transport est facultative : en effet, suite à une délibération, l'AOTU choisit d'instaurer ou non cette taxe et en fixe le taux, dans la limite d'un plafond défini par la loi.

Au dernier recensement du GART datant de 2000, 179 AOTU percevaient le VT. Parmi elles :

- 21 agglomérations à TCSP percevaient 65 % du produit du VT;
- 43 agglomérations de plus de 100 000 habitants percevaient 24 % du produit du VT;
- 115 agglomérations de moins de 100 000 habitants percevaient 11 % du produit du VT.

Part des AO ayant fixé le taux de VT au plafond en 2000					
Taux plafond Taux < plafond Total					
TCSP	52 %	48 %	100 %		
+ 100 000 habitants	74 %	26 %	100 %		
- 100 000 habitants 51 % 49 % 100 %					
Total	57 %	43 %	100 %		

Source : GART.

Taux de versement transport en province

PTU DE PLUS DE 100 000 HABITANTS

Taux plafond général : 1 %

Taux plafond si création d'un TCSP : 1,75 %

PTU DE 10 000 à 100 000 HABITANTS Taux plafond : 0,55 %

Toutefois, les communautés de communes et communautés d'agglomération ont la faculté de majorer de 0,05 % les taux *maxima* mentionnés ci-dessus.

Cette faculté est également ouverte aux communautés urbaines ainsi qu'aux AOTU auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou une communauté de communes.

SYNDICAT MIXTE LOI SRU

La loi SRU du 13 décembre 2000 autorise,
dans certaines conditions,
la perception d'un VT additionnel de 0,5 % maximum
dans un espace à dominante urbaine.

L'assiette du VT est la totalité de la masse salariale. Son recouvrement est assuré par les organismes de gestion des cotisations sociales (URSSAF).

Dans certaines conditions, l'employeur peut être exempté ou remboursé.

Conditions d'application du versement transport

ASSUJETTIS:

Employeurs de plus de 9 salariés (y compris apprentis, temps partiels et saisonniers) dont le lieu de travail est situé dans le PTU.

EXCLUS:

Le personnel qui exerce en majorité son activité en dehors du PTU : chauffeurs routiers, marins, personnel itinérant, etc.

EXEMPTÉS :

Fondations ou associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité revêt un caractère social (les trois conditions sont cumulatives).

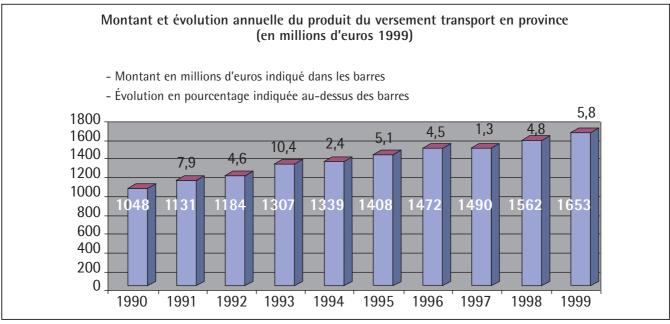
REMBOURSÉS:

Employeurs qui assurent à leurs salariés soit le logement permanent sur les lieux de travail, soit le transport domicile-travail intégral et à titre gratuit.

Employeurs dont les salariés sont employés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des villes nouvelles depuis moins de cinq ans, lorsque la délibération de l'autorité organisatrice instituant le VT le prévoit. Pour les employeurs établis depuis plus de cinq ans, le remboursement est diminué chaque année d'un cinquième et supprimé à partir de la cinquième année.

En province, le versement transport a rapporté 1,744 milliard d'euros en 2000. Il représente environ 41 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement des réseaux de transports publics urbains de province. C'est donc la principale source de financement permettant une offre accrue, une modernisation des véhicules, la création de TCSP, la création de pôles d'échanges, etc., ainsi que l'exploitation du réseau.

Par ailleurs, la loi SRU a ouvert la possibilité de financer, au moyen du VT, des actions favorisant l'intermodalité entre les vélos et les transports en commun.



Source : GART - Mémento 2000 des transports publics.

Le produit du versement transport a augmenté de 58 % en neuf ans pour trois raisons essentielles :

- certains périmètres de transports urbains existants se sont élargis, d'autres ont été créés ;
- les employeurs assujettis à cette taxe sont donc plus nombreux et la masse salariale correspondante a elle-même augmenté avec la reprise économique;
- les taux pratiqués ont augmenté.

4.3. Le financement par les pouvoirs publics

4.3.1. La contribution des collectivités territoriales

Les collectivités locales participent directement à 17 % du financement global (fonctionnement et investissement) des réseaux de transports urbains de province via leur budget propre. Cette part atteint 67 % avec le VT et l'emprunt.

→ Contribution au fonctionnement des réseaux de transports urbains

La partie des dépenses de fonctionnement des réseaux qui n'est couverte ni par les recettes du trafic, ni par les produits du versement transport ou d'éventuelles participations des exploitants qui peuvent être prévues à la convention, est financée en province directement par l'AOTU.

→ Contribution aux investissements

Le financement de l'investissement est assuré en revanche par plusieurs acteurs. Le 1,5 milliard d'euros dépensé à ce titre en 20008, a été financé par :

- des emprunts pour 33 % du total;
- les AOTU pour 49 % (budget propre + VT);
- des subventions de l'État pour 16 %;
- d'autres ressources pour 2 %.

Ces investissements concernent à 85 % les réseaux à TCSP.

4.3.2. La contribution de l'État

L'État contribue financièrement au développement des transports publics de province en subventionnant les projets d'investissement portés par les AOTU, notamment dans le cadre des plans de déplacements urbains (PDU). Les conditions dans lesquelles il attribue ces subventions viennent d'être redéfinies par une circulaire signée du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, le 10 juillet 2001. Cette circulaire poursuit trois objectifs majeurs :

• renforcer la cohérence entre politiques des déplacements et politiques urbaines, notamment en intensifiant l'offre de transports collectifs dans les zones traditionnellement les moins bien desservies (quartiers en difficulté et grande périphérie);

- accroître l'attractivité des réseaux de transports collectifs, en favorisant leur modernisation et leur intermodalité (au travers, par exemple, de systèmes d'information multimodale et d'intégration tarifaire);
- enfin, améliorer la qualité de vie en ville, par la mise en service de véhicules non polluants et le développement des réseaux cyclables.

La circulaire du 10 juillet 2001 précise, en outre, les conditions d'éligibilité des projets à une subvention de l'État et fixe, par type de projet, l'assiette et le taux de cette subvention. Les projets subventionnables sont de différentes natures : études (notamment, pour la mise en œuvre des PDU), création d'infrastructures de transports en site propre (métro, tramway, bus...), modernisation des réseaux existants (pour l'information et la sécurité des usagers, pour l'accessibilité des véhicules aux personnes handicapées...), intermodalité (pôles d'échanges, parcs relais, systèmes de télébillettique...) et développement de l'usage du vélo.

⇒ Les aides aux infrastructures de TCSP

Par l'instauration d'un régime d'aides financières spécifiques, l'État a largement contribué au développement des infrastructures de TCSP. Ces infrastructures sont dites en site propre car les véhicules circulent sur des voies qui leur sont strictement réservées. Elles peuvent être ferrées ou routières, guidées ou non, souterraines ou de surface.

L'Etat subventionne la création de ces infrastructures en zone urbaine ou périurbaine. Lorsque l'agglomération s'est dotée d'une stratégie globale de développement soutenue par l'État au travers d'un contrat dit d'agglomération, la subvention peut aussi s'appliquer aux dépenses d'aménagements d'espaces publics extérieurs favorisant l'évolution du tissu urbain traversé par le TCSP ou situé à proximité. Peut également être subventionnée la réalisation des équipements améliorant l'accès des usagers aux infrastructures créées : pôles d'échanges et parcs relais.

Les taux *maxima* et les plafonds de subvention sont présentés ci-dessous.

Investissements subventionnables	Taux de subvention maximum	Plafond de subvention
TCSP souterrains (métros, VAL ou équivalents)	20 %	8 millions euros/km
TCSP de surface	35 %	4,5 millions euros/km
Aménagements d'espaces publics extérieurs :		
 liés aux TCSP souterrains 	35 %	0,4 million euros/km
 liés aux TCSP de surface 	35 %	0,2 million euros/km
Pôles d'échanges	35 %	-
Parcs relais :		
- en ouvrage	35 %	4 500 euros/place
- en surface	35 %	2 000 euros/place

Les taux de subvention sont donc plus favorables aux projets de surface qu'aux projets enterrés. Plus particulièrement, l'aide de l'État vise à promouvoir le développement de sites propres bus. D'un coût plus limité, ces projets sont adaptés aux collectivités locales de taille moyenne. Par ailleurs, ils sont l'occasion d'organiser un meilleur partage de la voirie, au profit des transports collectifs et des modes non motorisés.

→ Les aides à la modernisation des réseaux de transports collectifs

Les aides de l'État ont aussi pour vocation d'inciter les autorités organisatrices de transports à moderniser les réseaux existants, qu'il s'agisse des réseaux urbains ou interurbains (départementaux

et régionaux). Cette modernisation est fonction de la stratégie globale adoptée par lesdites autorités dans le cadre des PDU ou des schémas départementaux ou régionaux de transports collectifs.

Pour l'essentiel, ces aides s'appliquent aux catégories d'investissements suivantes :

- les études dont, en particulier, celles qui permettent de renforcer la mise en œuvre des actions prévues par les PDU ;
- les aménagements de voirie destinés à favoriser l'accès aux réseaux de transports collectifs (cheminements piétonniers, par exemple) et à faciliter la circulation des véhicules (aménagement de carrefours ou de couloirs bus);

- les équipements dits de productivité (système d'aide à l'exploitation, système d'aide à l'information des voyageurs, système de télébillettique...) ou de sécurité (vidéo-surveillance, radiolocalisation des véhicules...);
- enfin, les matériels roulants, dans des conditions toutefois restrictives.

Pour favoriser l'intermodalité, la création de pôles d'échanges et de parcs relais peut être, même en l'absence de TCSP, subventionnée.

De 1994 à 2000, l'État a consacré 735 millions d'euros au développement des réseaux de transports collectifs urbains de province. Sur ce total, 665 millions d'euros, soit un peu plus de 90 %, ont été consacrés aux TCSP. Bien que d'un montant plus limité, les aides à la modernisation des réseaux existants ont plus que doublé sur la période considérée.

Aides de l'État aux transports urbains de province Autorisations de programme ouvertes entre 1994 et 2000 (en millions d'euros courants)						
Année	Année TCSP Autres Total					
1994	92,73	7,30	100,03			
1995	55,55	3,45	59,00			
1996	70,20	5,26	75,46			
1997	1997 72,24 9,18 8					
1998	97,02	14,02	111,04			
1999	116,53	14,59	131,12			
2000						
Total	664,98	70,26	735,24			

Source : DTT.

4.4. L'évolution du financement des réseaux de transports publics de province

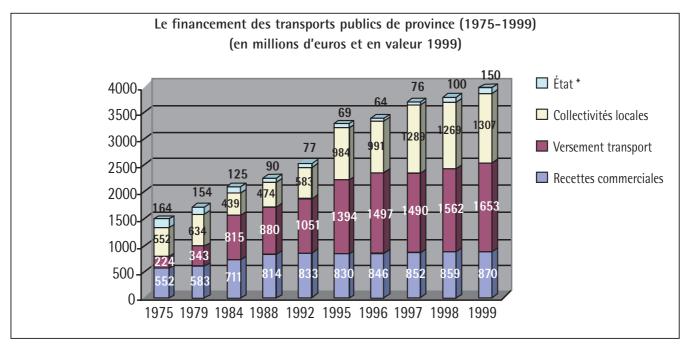
L'évolution du financement des dépenses globales (fonctionnement et investissement) des réseaux de transports collectifs sur la période 1975-1999 montre que celles-ci se sont considérablement accrues. En vingt-quatre ans, les sommes nécessaires sont passées de 1 493 millions d'euros à 3 980 millions d'euros, soit une évolution moyenne annuelle d'environ 4 %9.

La part du financement global assurée par les recettes commerciales a décru sur la période 1975-1999 de 37 % à 22 %, bien qu'elle reste stable en valeur absolue depuis une quinzaine d'années.

Le VT, ou part du financement assurée par les employeurs, a en revanche fortement progressé sur la période, passant de 15 % en 1975 à 41 % en 1999, en raison d'une augmentation du nombre d'employeurs assujettis et d'une augmentation des taux pratiqués par les AOTU dans la limite des taux plafonds.

La part du financement assurée par les collectivités locales a d'abord diminué, passant de 37 % en 1975 à 21 % en 1988, puis augmenté dans les années quatre-vingt-dix passant de 23 % en 1992 à 30 % en 1995 et 33 % en 1999 : leur contribution absolue a été multipliée par 2,4.

La participation de l'État a diminué en valeur absolue jusqu'en 1996, mais a tendance à augmenter de façon importante ces dernières années : ses aides aux investissements aux transports collectifs ont atteint 183 millions d'euros au budget 2000 et 335 millions d'euros au budget 2001.



Source : GART - Mémento 2000 des transports publics.

^{*} Ces chiffres correspondent à des crédits de paiement (dépenses effectives) et sont donc différents de ceux concernant les autorisations de programme (budget).

Synthèse : le financement des transports collectifs urbains de province en 2000 (en millions d'euros)						
Ressource	Investissement	Fonctionnement	TOTAL	Part de chaque financeur en % du financement total		
État	234	55	289	7 %		
Départements	-	70	70	1 %		
Collectivités locales	000	000	000	10.07		
(autres que départements)	326	360	686	16 %		
Versement Transport	389	1293	1682	39 %		
Ménages	-	796	796	18 %		
Autres	504	314	818	19 %		
dont emprunts nets	470					
TOTAL	1 453	2 888	4 341	100 %		

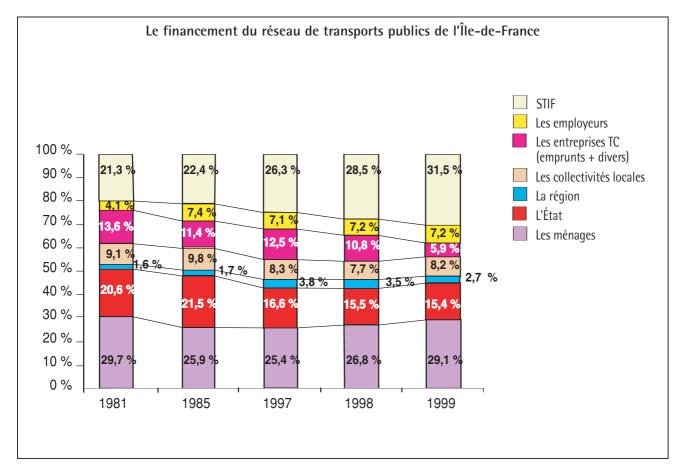
Source : Certu - Compte national du transport de voyageurs : actualisation du chapitre transports collectifs urbains de province pour l'année 2000.

NB : En raison des méthodologies retenues, les chiffres du Gart et du Compte national ne sont pas tout à fait comparables. En particulier, le Gart intègre les emprunts dans le financement assuré par les collectivités locales alors que cette ressource est isolée dans le Compte national. En outre, le Compte national ne prend pas en compte les réseaux des DOM/TOM.

4.5. Le financement du réseau de transports publics de l'Île-de-France

Les besoins de financement des transports urbains en Île-de-France sont sans commune mesure avec ceux des réseaux de province. Le «Compte transport de voyageurs en Île-de-France», élaboré par la RATP pour le compte du STIF, évalue le total des dépenses de transports collectifs (fonctionnement et investissement), pour l'année 1999, à 6,4 milliards d'euros.

Voyageurs, Syndicat des transports d'Île-de-France (percevant le VT et le produit des amendes forfaitaires de la circulation), employeurs (prenant en charge une partie des titres de transports), collectivités locales (région Île-de-France et départements) et État participent au financement du réseau d'Île-de-France. Les deux entreprises exploitantes, RATP et SNCF, financent en outre, par l'emprunt, la part des dépenses d'investissement non couverte par subvention ou autofinancement.



Source: STIF - Compte transport d'Île-de-France.

Plusieurs tendances se dégagent de ce graphique : d'une part, l'addition de la participation du STIF (VT versé par les employeurs) et des employeurs (remboursement de 50 % de «carte orange» 10 domicile-travail des salariés) augmente ; d'autre part celle de l'État diminue, et enfin la contribution des usagers est globalement stable sur la période. La baisse de la participation des entreprises de transport public correspond au désendettement de la RATP et de la SNCF à l'approche de la fin des importants programmes d'investissements lourds EOLE et METEOR.

Tous ces aspects sont détaillés dans le chapitre suivant consacré à l'Île-de-France.

^{10.} La «carte orange» est le nom de l'abonnement multimodal aux transports publics d'Île-de-France. Ses caractéristiques sont précisées dans le chapitre consacré à l'Île-de-France.

Chapitre 5: L'organisation institutionnelle des transports publics urbains en région Île-de-France

La complexité de son organisation institutionnelle, l'étendue de la zone urbanisée et la multiplicité des intervenants, tant aux différents niveaux de l'administration qu'en ce qui concerne les transporteurs, font de l'Île-de-France un exemple totalement atypique dans l'organisation institutionnelle des transports collectifs urbains français.

En effet, la loi d'orientation sur les transports intérieurs ne s'applique pas en Île-de-France et l'organisation est fondée principalement sur le décret de 1949 relatif à la coordination et l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers, et sur une ordonnance de janvier 1959.

L'autorité organisatrice est un syndicat, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), réunissant l'État, les départements et la région Île-de-France.

L'ensemble des actions menées par les différents partenaires depuis les années 1960–1970 a fait du réseau de transports collectifs de la région Île-de-France un réseau multimodal performant et cohérent dans son ensemble. La mise en œuvre du plan de déplacements urbains et du XIIe contrat de plan État-Région constitue le principal enjeu pour ce réseau sur la période 2000–2006.

Avec environ 290 voyages en transport public par an et par habitant durant l'année 2000, le taux d'utilisation des transports collectifs de la région Île-de-France est très supérieur à celui de n'importe quelle ville de province française. À elle seule, l'Île-de-France rassemble un potentiel d'offre de transports publics supérieur à celui des 228 réseaux de province réunis.

La loi solidarité et renouvellement urbains a introduit, à la fin 2000, une évolution majeure dans l'organisation des transports urbains : l'entrée de la région Île-de-France au conseil d'administration du STIF.

5.1. Les spécificités de l'organisation institutionnelle de l'Île-de-France

La région Île-de-France regroupe, sur 12 000 km², 1 281 communes et 11 millions d'habitants (soit un cinquième de la population française). Cependant, sa partie agglomérée ne s'étend que sur 2 600 km² et rassemble environ 90 % de la population francilienne.

Créée en 1976, la région Île-de-France est composée de huit départements formant trois zones distinctes :

- Paris (département 75), la ville capitale regroupe 2,1 millions d'habitants¹¹. Cette commune, qui se confond avec le département, avait un statut particulier depuis la révolution française (1789) : le maire ne disposait pas des compétences en matière de circulation, qui revenaient au préfet de police. Il en dispose depuis la fin 2001, hormis sur les plus grands axes ;
- La **«petite couronne»**, comprenant les départements des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) et du Val-de-Marne (94), compte 4 millions d'habitants répartis sur 123 communes :
- La **«grande couronne»**, comprenant les départements de Seine-et-Marne (77), des Yvelines (78), de l'Essonne (91) et du Val-d'Oise (95), compte 4,8 millions d'habitants répartis sur 1 157 communes (régime identique à celui de la **«petite couronne»**.

Afin de mettre en œuvre une politique des transports coordonnée à l'échelle de la région Île-de-France, l'État a défini une autorité organisatrice des transports urbains unique, dans laquelle les communes n'ont pas de responsabilité directe, contrairement au droit commun.

En outre, l'État, la région Île-de-France et les sept départements ont la responsabilité à court et à long terme des orientations des politiques de déplacements qu'ils définissent à travers trois documents :

- 46
- le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), qui fixe les grandes orientations d'aménagements pour la période 1995-2015. Ce document est élaboré en collaboration entre l'État et la région ;
- le contrat de plan État-Région, qui fixe pour une période de sept ans les engagements financiers de ces deux partenaires pour la réalisation d'infrastructures, d'opérations de qualité de service, d'amélioration du réseau des transports, etc. L'actuel contrat de plan (le XIIe) a été signé le 18 mai 2000 pour la période 2000-2006 ;
- le plan de déplacements urbains (15 décembre 2000), qui a la particularité dans la région Île-de-France d'être élaboré par l'État, en association avec le STIF et les différents niveaux d'administration territoriale (région, départements, communes). Comme en province, le plan de déplacements urbains vise à une meilleure gestion à court terme de la mobilité (cing ans).

L'ensemble des orientations présentées dans ces documents appréhende la politique des déplacements en lien avec l'urbanisme et le développement économique et social. L'objectif est d'améliorer l'attractivité des transports alternatifs à l'automobile, afin de freiner son expansion, en mettant en application les principes suivants concernant les transports publics urbains :

- développer les relations entre les banlieues (réseau d'autobus, rocade de tramway, «tangentielles» ferroviaires);
- améliorer la qualité de service (matériel, régularité, accessibilité, etc.);
- renforcer la complémentarité entre les modes de transports (pôles d'échanges, parcs relais).

5.2. L'autorité organisatrice des transports urbains : le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)

En 1959, le Syndicat des transports parisiens (STP) a été investi de la responsabilité d'organiser les transports collectifs sur le territoire de la région des transports parisiens, confondu avec le territoire de la région Île-de-France depuis 1991. En 2000, le STP est devenu le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), après le vote de la loi SRU du 13 décembre 2000 et les décrets n° 924 du 9 octobre 2001 et n° 959 du 19 octobre 2001.

► Un syndicat regroupant l'État, les conseils généraux (départements) et le conseil régional (région Île-de-France)

Le STIF est un établissement public national à caractère administratif, associant à parité l'État et l'ensemble formé par la région et les 8 départements d'Île-de-France. Son conseil d'administration est composé de 34 membres (17 représentants de l'État, 5 représentants de la région, 12 représentants des départements). Il est présidé par le préfet de la région Île-de-France, dont la voix est prépondérante lors des votes du conseil en cas de partage des voix.

Contrairement aux AOTU de province, les communes n'interviennent pas directement dans les missions du STIF, sauf en tant que possibles «autorités organisatrices de second rang» (voir ci-dessous).

Composition du conseil d'administration du STIF

- 17 membres représentant l'État
- le préfet de région, président du conseil d'administration avec voix prépondérante
- 2 désignés par le ministre chargé de l'Équipement et du Logement
- 3 désignés par le ministre chargé des Transports
- 4 désignés par le ministre chargé de l'Économie, des Finances et du Budget
- 3 désignés par le ministre chargé de l'Intérieur
- 1 désigné par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire
- 1 désigné par le ministre chargé de l'Environnement
- le préfet de police ou un chef de service qu'il désigne
- 1 chef de service de la préfecture de Paris, désigné par le préfet de région
- 17 membres représentant les collectivités territoriales
- 5 par le conseil régional
- 5 par le conseil de Paris
- 1 par le conseil général de chaque autre département
- Le président du conseil d'administration est assisté de cinq vice-présidents
- 1 nommé par le ministre chargé des Transports parmi ses représentants
- 2 élus parmi les représentants de la région nommés par le conseil d'administration
- 2 élus parmi les représentants des conseils généraux nommés par le conseil d'administration

- Assistent au conseil d'administration
- le directeur général du STIF
- le directeur des transports terrestres en qualité de commissaire du gouvernement
- le chef de la mission de contrôle financier des transports
- un représentant du comité des partenaires du transport public en Île-de-France.

→ Les missions du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)

- Il inscrit les lignes au plan de transport (registre des lignes de transport autorisées).
- Il détermine la nature des services et désigne les exploitants : il fixe les relations à desservir, il détermine le mode d'exécution des services, il désigne les opérateurs (selon un régime particulier), il définit les conditions générales d'exploitation et la politique tarifaire, et signe les contrats avec les opérateurs (la RATP et la SNCF Île-de-France ont signé leur contrat en juillet 2000).
- Il coordonne l'activité des différentes entreprises de transport de personnes effectuant des prestations de services réguliers en Île-de-France : deux entreprises nationales (RATP et SNCF Île-de-France) et 89 autres opérateurs.
- Il gère le versement transport.
- Il coordonne et approuve le contenu des grands projets d'équipements ; contrairement à la province, l'autorité organisatrice ne finance pas ces investissements.
- Il prône des actions d'amélioration en matière de qualité de service.
- Il réalise des enquêtes sur l'utilisation du système des transports.
- Il pilote et finance des expérimentations.

Contrairement aux AOTU de province, le STIF n'a pas la maîtrise d'ouvrage des investissements lourds de transports en commun, mais il veille à la cohérence des plans d'investissement, assure leur coordination et approuve le contenu des projets d'infrastructure de transports collectifs de voyageurs en région Île-de-France (schéma de principe et avant-projet).

► Le rôle des communes : satisfaire les besoins au niveau local et prendre progressivement une responsabilité d'organisation de réseaux de bassins

Les communes (ou leurs groupements) en région Île-de-France n'ont pas de compétence directe pour organiser les transports publics urbains. Toutefois, elles sont le mieux à même d'appréhender les besoins de leurs habitants. Elles peuvent demander aux transporteurs (la RATP et les entreprises privées) des modifications et des créations de lignes. Elles peuvent passer des contrats pour des services exclusivement communaux sous certaines conditions.

En dehors de Paris, des communes limitrophes de Paris et des communes desservies par les lignes du métro ou les lignes de tramway qui lui sont directement connectées, elles peuvent se regrouper en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) 12 et recevoir délégation du STIF par convention, comme «autorités organisatrices de second rang», pour organiser des services routiers réguliers inscrits en totalité dans leur périmètre, dès lors que ces établissements ont préalablement arrêté par délibération leurs orientations pour la mise en œuvre locale du PDU d'Île-de-France. La convention prévoit, sous peine de nullité, les conditions de participation des parties au financement de ces services, ainsi que les aménagements tarifaires éventuellement applicables en cohérence avec la politique tarifaire d'ensemble, qui reste de la stricte compétence du STIF.

► Le Comité des partenaires du transport public

La loi SRU a prévu la création d'un Comité des partenaires du transport public en Île-de-France. Ce comité, organisé par le décret n° 993 du 25 octobre 2001, est consulté par le STIF sur l'offre et la qualité des services de transport de personnes, ainsi que sur les orientations de la politique tarifaire et du développement du système des transports dans la région. Le comité est composé de représentants :

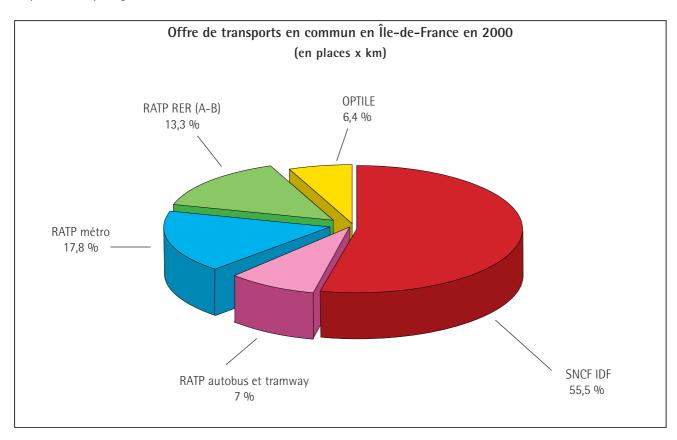
- des organisations syndicales des salariés ;
- des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires ;
- des associations de voyageurs des transports collectifs ;
- des collectivités, ou, s'il y a lieu, de leurs groupements, participant au financement des services de transport de voyageurs en Île-de-France et non membres du STIF.

Un membre du Comité des partenaires, désigné en son sein, participe, à titre consultatif, au conseil d'administration du STIF. La composition du comité, les conditions de désignation de ses membres, ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement sont fixées par décret.

5.3. Les entreprises de transport en Île-de-France

Alors que dans les agglomérations de province, l'exploitant du réseau est en général unique, en Île-de-France, plusieurs exploitants se partagent les dessertes :

- la RATP, pour le réseau de 16 lignes de métro et de 2 lignes de tramway, pour 2 lignes de RER (A sauf la branche Nanterre Cergy Pontoise, et B au sud de la Gare du Nord), et pour 314 lignes de bus y compris 26 services communaux de banlieue et 18 services de nuit ;
- la SNCF Île-de-France pour le réseau SNCF banlieue (Transilien) et 5 lignes de RER (la branche Nanterre Cergy-Pontoise de la ligne B, la partie nord de la ligne B à partir de Gare du Nord, et la totalité des lignes C-D-E);
- 89 opérateurs regroupés en une association, «OPTILE», qui exploitent au total 950 lignes de bus.



Source : STIF.

5.3.1. La RATP

Créée en 1949, la Régie autonome des transports parisiens (RATP) est l'opérateur principal en Île-de-France. Elle dispose du monopole des dessertes en métro et des autobus dans Paris. En outre, son réseau bus et quelques stations de lignes de métro desservent la plupart des communes de la petite couronne. Elle est peu présente en grande couronne.

La RATP est un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) doté de l'autonomie financière.

Son conseil d'administration est composé de 27 membres :

- 9 représentants de l'État;
- 9 personnalités nommées par décret ;
- 9 représentants des salariés.

Parmi eux, le président directeur général est nommé par décret en Conseil des ministres.

La RATP en 2001

• Territoire d'intervention: opérateur exclusif sur la commune de Paris (2,1 millions d'habitants). Forte présence en petite couronne (4 millions d'habitants).

• Réseau

- 211,3 km de métro (380 stations) sur 16 lignes
- 115,1 km de RER (66 gares) sur 2 lignes (A et B)
- 20,4 km de tramway sur 2 lignes et 12,4 km de bus en site propre (Trans Val-de-Marne)
- 314 lignes d'autobus totalisant 3 354 km
- Matériel affecté à l'exploitation :

- métro : 3 555 voitures, dont 114 sur la ligne automatique Méteor

RER: 1 027 voituresTramway: 105 voitures

- Bus: 4 293 voitures, dont 1 359 à plancher surbaissé

• Offre annuelle: 53,7 milliards de places x kilomètres dont 43,8 milliards en métro et RER

• Fréquentation annuelle : 2,6 milliards de voyages

• Moyens humains: plus de 40 000 salariés et plus de 100 métiers

Source : RATP et STIF

La RATP n'est pas seulement chargée de l'exploitation des lignes qui lui sont confiées, elle est aussi maître d'œuvre :

- elle réalise des études de faisabilité et d'avant-projet de lignes nouvelles en site propre ou de prolongement/déviation de lignes, soumises pour approbation au STIF;
- elle étudie et exécute les projets approuvés et est investie pour la réalisation des travaux de tous les droits conférés à l'administration en matière de travaux publics ;
- elle détermine les conditions de construction, d'équipement et d'exploitation des réseaux qui lui sont confiés, dans le cadre des dispositions du cahier des charges.

5.3.2. **La SNCF**

Créée en 1937, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) est devenue, en 1982 par la LOTI, un établissement à caractère industriel et commercial. Elle est le deuxième opérateur en Île-de-France. En 1989, la SNCF, entreprise nationale, a créé une Direction des services régionaux de voyageurs Île-de-France.

Suite à la loi du 13 février 1997, portant création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), la SNCF est chargée de l'exploitation des lignes, tandis que RFF assure les missions d'aménagement, de développement, de cohérence et de mise en valeur du réseau ferré. Les dessertes assurées par la SNCF permettent aux habitants de la petite et de la grande couronne d'accéder rapidement à Paris grâce aux nombreuses radiales arrivant dans les grandes gares parisiennes. Les lignes de RER assurent en outre une interconnexion entre les différents réseaux. Il existe aussi quelques lignes transversales reliant par exemple Versailles à Massy (banlieue sud-ouest).

La SNCF Île-de-France en 2000

- **Réseau :** 1 352 km de lignes ferroviaires et environ 400 points d'arrêts
- Matériel: 3 828 voitures tractées, remorques ou automotrices
- Offre: 77,7 milliards de places x kilomètres
- Fréquentation : 547 millions de voyageurs transportés
- Moyens humains: environ 19 000 agents pour les services Île-de-France.

Source: Statistiques annuelles SNCF 2000 et STIF.

5.3.3. **OPTILE**

OPTILE, l'organisation professionnelle des transporteurs d'Île-de-France, est une association créée en octobre 2000 par regroupement de deux associations préexistantes, l'APTR et l'ADATRIF. L'APTR, association professionnelle des transporteurs routiers (53 adhérents, 1 631 véhicules en 1999) et l'ADATRIF, association pour le développement des transports en région Île-de-France (33 adhérents, 1 647 véhicules en 1999) étaient des groupements d'entreprises privées : leur rôle combiné reste limité par rapport à celui de la RATP et de la SNCF. En revanche, le groupement OPTILE (3 634 véhicules au 1er janvier 2001) est important par rapport aux grands réseaux de province : les réseaux de Lyon, Lille et Marseille disposent respectivement d'environ 900, 310 et 550 autobus. Il est comparable au réseau banlieue de la RATP.

Les 89 transporteurs d'OPTILE sont essentiellement présents dans la grande couronne : sur le total de 950 lignes exploitées, 900 desservent la grande couronne. Leurs dessertes visent d'une part à assurer des correspondances avec les gares ferroviaires, d'autre part à permettre des relations entre banlieues.

OPTILE

- Territoire d'intervention : grande couronne
- Réseau :
- 950 lignes sur 15 760 km
- Offre annuelle: 8,9 milliards de places x kilomètres (2000)
- Matériel: 3 500 véhicules
- Fréquentation : 255 millions de voyageurs transportés
- Moyens humains: 5 100 agents

Source : OPTILE et STIF.



5.3.4. L'intégration des réseaux

Le système de transports collectifs d'Île-de-France permet au voyageur de s'affranchir de la multiplicité des opérateurs, grâce à une forte intégration des réseaux.

- De nombreuses correspondances existent entre les modes de transport : les réseaux d'autobus sont, par exemple, articulés autour des lignes ferroviaires dont les stations sont, pour la plupart, équipées de parcs de stationnement pour les automobiles et/ou les cycles.
- Une tarification commune à l'ensemble des réseaux existe depuis 1975 pour les titres d'abonnement, dont le principal est la «carte orange» mensuelle. Celle-ci permet au voyageur d'utiliser un seul titre de transport pour l'ensemble des lignes. Au vu de l'étendue du réseau, la tarification de la «carte orange» est construite sur un principe zonal¹³ (8 zones concentriques). Ce titre de transport et ses variantes (coupon «orange» hebdomadaire, carte «intégrale» annuelle) représentent plus de 60 % des voyages effectués sur les réseaux RER et les réseaux d'autobus (plus de 75 % pour les seuls autobus de la RATP) et plus de 50 % des voyages effectués en métro.
- Depuis septembre 1998, un nouveau titre d'abonnement a été créé, destiné aux scolaires et aux étudiants pour renforcer l'intégration des réseaux et leur attractivité: la carte Imagine «R» a été utilisée en 2000 par plus de 470 000 jeunes franciliens (227 000 scolaires et 245 000 étudiants). Cette carte personnalisée fonctionne en année scolaire sur le même principe zonal que la «carte orange», mais offre pendant les fins de semaine et les «petites» vacances un accès élargi à l'ensemble du réseau francilien.
- Le 8 juillet 1999, après deux ans d'expérimentations, l'autorité organisatrice a décidé de généraliser par étapes la télébillettique à partir de 2001. Celle-ci devrait permettre d'étendre l'intégration tarifaire aux autres titres que les forfaits de type «carte orange».

5.4. Les rapports entre le STIF et les entreprises exploitantes

5.4.1. L'attribution des services

L'organisation actuelle des services de transports collectifs repose principalement sur des textes de 1949 et 1959. Sans remettre en cause l'ensemble de l'organisation en place, un décret du 6 juillet 2000 et la loi SRU du 13 décembre 2000 y ont introduit des modifications.

Les lignes régulières exploitées par les entreprises adhérentes d'OPTILE restent soumises à un régime d'autorisations administratives délivrées par le STIF, conformément à la réglementation du décret de 1949 (coordination rail – route).

Ce décret fonde le principe de coordination : ainsi, la modification ou la création d'une ligne ne doit pas créer de concurrence avec les lignes existantes inscrites au plan de transport. Le choix de l'exploitant relève de la compétence du STIF.

Toutes modifications ou créations doivent être précédées d'une décision de la Commission technique de coordination regroupant l'ensemble des acteurs des transports de l'Île-de-France (STIF, RATP, SNCF, OPTILE, chambre de commerce et d'industrie de Paris, associations d'usagers, inspections académiques, préfets et un magistrat).

Les entreprises (RATP, SNCF et OPTILE) doivent dorénavant compléter l'inscription au plan de transport par des contrats passés avec le STIF. Ces contrats, pluriannuels, précisent les services offerts et les bases de la rémunération, ainsi que les mécanismes d'intéressement à la croissance du trafic et à la qualité du service.

Des contrats entre le STIF et les entreprises de transport ont été signés en juillet 2000. Celui régissant les rapports entre le STIF et la RATP pour la période 2000-2003 considérait la première année de contractualisation comme expérimentale, de façon à vérifier le bon fonctionnement des mécanismes retenus et prévoir un éventuel ajustement.

5.4.2. Le régime tarifaire spécifique à l'Île-de-France

L'article 7 du décret 59-157 du 7 janvier 1959 (modifié en juillet 2000 et octobre 2001) stipule : «Le syndicat fixe les tarifs

de la régie (RATP) et des services de transport de la société nationale (SNCF), de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services.»

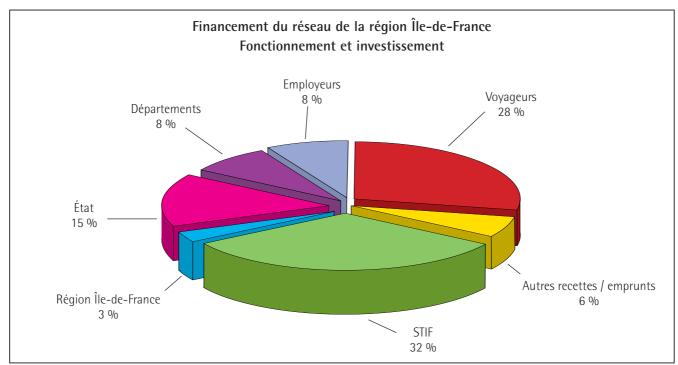
En pratique, la rémunération des entreprises RATP et SNCF est fixée dans les nouveaux contrats sur la base de tarifs contractuels pratiquement indépendants des tarifs imposés aux usagers, le STIF s'engageant à payer la différence entre le tarif contractuel et le tarif «usagers», choisi par lui et sur lequel les opérateurs n'ont pas prise. Pour payer cette différence, le STIF dispose du VT et des contributions de ses membres qui sont versées à hauteur de 51,4 % pour l'État, 18,6 % pour la région Île-de-France, 30 % pour les 8 départements de la région.

«Les tarifs des services routiers de voyageurs exploités en Îlede-France sont déterminés dans les conditions prévues à l'article 11 du décret du 14 novembre 1949 modifié et aux textes pris pour son application, le STIF exerçant les pouvoirs dévolus au préfet».

En pratique, c'est le STIF qui fixe les tarifs «usagers» et qui paie OPTILE sur la base d'un «barème harmonisé» fixé par le STIF en accord avec OPTILE. Là encore, la différence est comblée par le STIF sur ses ressources VT et contributions publiques.

Tarifs des transports dans la région Île-de-France (en euros)								
	01/08/1994 01/08/1995 01/08/1996 01/08/1997 01/07/1998 01/07/1999 01/07/2000 01/07/200							01/07/2001
Carnet			= 0.1					
10 tickets	6,25	6,71	7,01	7,32	7,93	8,38	8,84	9,30
Carte Orange mensuelle								
(zones 1 et 2)	33,38	35,06	37,04	38,87	41,31	42,53	43,45	44,36
Carte Orange mensuelle								
(zones 1 à 8)	_	-	-	-	119,66	120,73	122,71	123,79

5.5. Le financement du réseau de transport public urbain de l'Île-de-France



Source: STIF (2000).



5.5.1. Les recettes des voyageurs

Le rapport d'activité de l'année 2000 du STIF indique que les dépenses globales pour les transports collectifs en Île-de-France se sont élevées à 6,20 milliards d'euros dont 5 pour le fonctionnement et 1,2 pour l'investissement. La part des dépenses globales payée par les clients a représenté 36 % du total, avant remboursement direct aux salariés de la moitié du prix de la «carte orange» par leurs employeurs.

5.5.2. Le financement par les employeurs

➤ Le versement transport (VT)

En 1971, le Syndicat des transports parisiens a été la première autorité organisatrice à disposer d'une taxe, appelée «versement transport» dont le produit est affecté aux transports collectifs et, depuis, généralisé à l'ensemble du territoire. Sont assujettis à cette taxe les employeurs (entreprises ou administrations) dont l'effectif employé dépasse neuf salariés 14.

De sa création à aujourd'hui, les paramètres de cette taxe ont subi plusieurs ajustements : en particulier, la zone où les employeurs sont assujettis à cet impôt s'est étendue, passant de Paris et petite couronne (1971) à l'ensemble de la région Îlede-France en 1991. Le montant de la taxe à acquitter est le montant de la masse salariale multiplié par le taux de la zone où l'employeur exerce son activité.

Ces évolutions en termes de taux et d'expansion de la zone soumise au VT ont fait progresser fortement les produits du VT et donc les ressources disponibles pour développer l'attractivité des réseaux de transports collectifs de l'Île-de-France.

Le VT a rapporté 2 073 millions d'euros en 2000.

Plus de 90 % de ce produit, soit 2 010 millions d'euros, est affecté aux compensations de pertes de recettes aux entreprises, c'est-à-dire à des charges de fonctionnement. Le reste est affecté aux frais de recouvrement, aux frais de remboursement ou à des charges diverses liées aux investissements.

Variations des taux du versement transport depuis 1971 (en %)						
Année	Paris / Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis / Val-de-Marne	Seine-et-Marne / Val-d'Oise / Yvelines / Essonne			
1971	1,7 (2,0)	1,7 (2,0)	0,0			
1975	1,9 (2,0)	1,9 (2,0)	0,0			
1978	2,0 (2,0)	2,0 (2,0)	0,0 (1,5)			
1989	2,2 (2,2)	1,8 (1,8)	1,2 (1,5)			
1991	2,4 (2,4)	1,8 (1,8)	1,2 (1,5)			
1993	2,2 (2,2)	1,4 (1,4)	0,8 (1,3)			
Depuis 1996	2,5 (2,5)	1,6 (1,6)	1,0 (1,3)			

Source : STIF.

Nota : Les valeurs entre parenthèses correspondent aux taux plafonds fixés par décret.

Versement transport : affectation entre transporteurs					
Entreprises	Montant du VT en millions d'euros	%			
RATP	982	49 %			
SNCF	783	39 %			
OPTILE	245	12 %			
Total	2 010	100 %			

Source: STIF-Comptes 2000.

Nota: Les valeurs entre parenthèses correspondent aux taux plafonds fixés par décret.

La prise en charge par les employeurs des trajets domicile-travail

Depuis 1982, les employeurs de la région Île-de-France contribuent aussi de manière indirecte au financement du fonctionnement des réseaux de transport en commun.

En effet, ils doivent prendre en charge une partie du prix des abonnements souscrits par leurs salariés pour les déplacements effectués en transport public entre leur domicile et leur lieu de travail. Le taux de la prise en charge est de 50 %.

Le montant annuel de ce remboursement est de 490 millions d'euros pour l'année 2000.

L'objectif de la mesure est de favoriser le transfert de la voiture particulière vers les transports collectifs.

5.5.3. Le financement par les pouvoirs publics

Financement du fonctionnement des réseaux d'Île-de-France

Les dépenses de fonctionnement des opérateurs présents sur l'Île-de-France s'élevaient, en 2000, à 5,96 milliards d'euros TTC répartis de la façon suivante :

• RATP: 3,64 milliards d'euros, soit 61 %;

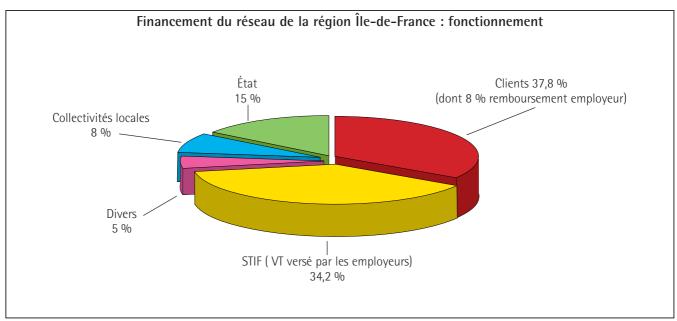
• SNCF Île -de-France: 1,9 milliard d'euros, soit 33 %;

• Opérateurs privés (les 89 adhérents d'OPTILE) : 0,36 milliard d'euros, soit 6 %.

La part de ces dépenses payée par les voyageurs atteint 37,8 %, mais la part réellement à leur charge n'est que de 29,6 % compte tenu des 8,2 % remboursés par les employeurs. Les employeurs ont donc globalement à leur charge 42,4 % des dépenses de fonctionnement (34,2 % au titre du VT et 8,2 % au titre du remboursement de la moitié des abonnements «carte orange» aux salariés). Le reste, soit 28 %, provient - pour plus des 4/5 - des collectivités publiques (État, départements, région, communes) ainsi que de ressources diverses (publicité, locations de locaux commerciaux...).

La part payée par les voyageurs présente toutefois des disparités importantes selon le type de liaison, comme le montre le cas particulier de l'acheteur d'une «carte orange» mensuelle : elle va de 45 % pour un acheteur de «carte orange» zones 1 et 2 ne bénéficiant pas du remboursement d'un employeur, à 10 % pour un acheteur de «carte orange» zones 1 à 8 bénéficiant de ce remboursement.

La part la plus importante des contributions publiques venait jusqu'à présent de l'État : jusqu'à la fin de l'année 2000, les compensations de tarifs sociaux étaient réparties sur la base de 70 % pour l'État et 30 % pour les départements. La clé de répartition de ces 30 % entre les départements figure ci-dessous. Depuis 2001, du fait de son entrée dans le STIF, la région Île-de-France contribue également à ce financement à la même hauteur que Paris (soit 18,6 % du total), mais le montant de sa contribution correspond à un transfert de ressources de l'État de même montant.



Source: STIF (2000).

Répartition entre les départements de leur contribution globale				
Paris (75)	62,00 %			
Hauts-de-Seine (92)	15,80 %			
Seine-Saint-Denis (93)	7,65 %			
Val-de-Marne (94)	6,15 %			
Yvelines (78)	3,25 %			
Essonne (91)	2,00 %			
Val-d'Oise (95)	1,85 %			
Seine-et-Marne (77)	1,30 %			

⇒ Financement de l'investissement pour le développement du réseau d'Île-de-France

LE CONTRAT DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Les engagements réciproques de l'État et de la région Île-de-France en matière d'investissements, notamment pour les transports collectifs, la voirie et la circulation, sont consignés dans un contrat de plan État-Région, qui indique les opérations à engager pour une période de sept ans ainsi que les modalités de financement.

Le présent contrat de plan 2000-2006, signé en mai 2000, donne une forte priorité aux transports collectifs au sein de son volet transports. Les infrastructures de transports collectifs représentent ainsi plus des 2/3 des crédits consacrés aux infrastructures de transport (routières incluses).

3,1 milliards d'euros sont destinés aux transports collectifs dont 80 % pour les infrastructures et 20 % pour la qualité de service.

Pour les infrastructures, l'État et la région investissent à hauteur de 80 % à 100 % du montant inscrit pour chaque opération, les collectivités locales (départements ou communes) étant, le cas échéant, appelées à participer pour le complément (maximum 20 %).

Une fois prise en compte la participation éventuelle des collectivités locales, le financement du montant restant entre l'État et la région dépend du type d'opérations. La participation de l'État est versée sous forme de subventions au maître d'ouvrage de l'opération. La participation de la région est répartie entre subventions et prêts bonifiés aux entreprises de transport.

Répartition des financements État-Région (hors contribution éventuelle des collectivités locales)						
	Opérations exploitées par la RATP	Opérations exploitées par la SNC	Sites propres bus	Pôles d'échanges		
État	30 %	30 %	50 %	37,5 %		
Région : - Subvention - Prêt	50 % 20 %	60 % en moyenne 10 % en moyenne	50 % -	62,5 % -		

AIDES PUBLIQUES À L'ENSEMBLE DES TRANSPORTEURS

Des aides cofinancées par le STIF et la région Île-de-France (RIF) sont accordées aux exploitants de lignes d'autobus (RATP, OPTILE). Elles visent à améliorer les conditions de transport par autobus et la qualité de service. Ces aides, définies par un taux de subvention et un montant maximum de dépenses subventionnables, concernent principalement les aménagements suivants :

- gares routières et parcs de stationnement régionaux (STIF: 50 %, RIF: 50 %);
- sites propres pour autobus (STIF: 50 %, RIF: 50 %);
- information multimodale (STIF : 40 %, RIF : 40 %, autres partenaires : 20 %);
- aménagements de points d'arrêts (STIF : 50 %, RIF : 50 %) ;
- équipements d'autobus (participation variable du STIF et de la RIF : entre 33 % et 50 %) ;
- études relatives à la restructuration des réseaux (STIF : participation variable, RIF : 50 %) ;
- actions en faveur des véhicules et carburants propres, et de la dépollution des véhicules (participations variables du STIF, de la ville de Paris, de la RIF).

FINANCEMENT PAR LES ENTREPRISES PUBLIQUES (RATP, SNCF ÎLE-DE-FRANCE)

Les investissements à la charge des entreprises publiques sont principalement :

- une participation de 20 % aux dépenses d'infrastructure (génie civil et équipements) pour les extensions des réseaux de métro et de RER ;
- l'achat des nouveaux matériels roulants (tous réseaux), en renouvellement ou extension de parcs ;
- la modernisation des réseaux et le gros entretien.

En 2000, les investissements à la charge de la RATP et de la SNCF Île-de-France s'élevaient à 0,83 milliard d'euros, soit 80,6 % du total des dépenses d'investissement en transports publics réalisés dans la région Île-de-France.

AIDES SPÉCIFIQUES AUX TRANSPORTEURS MEMBRES D'OPTILE

Les entreprises privées, membres d'OPTILE, et les régies municipales ou départementales disposent d'aide à l'investissement en matériel roulant (première acquisition ou renouvellement) de la part du conseil régional (depuis 1984) et des départements de l'Essonne et du Val-d'Oise (depuis 1987).

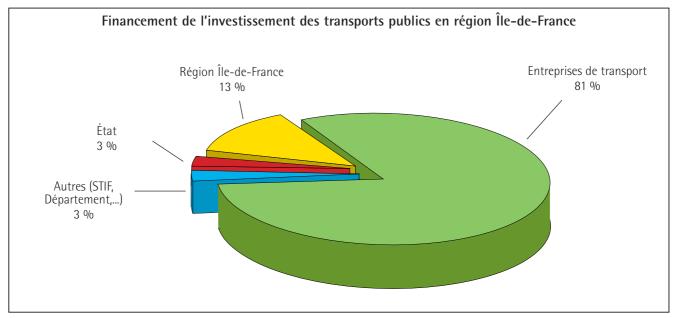
Cette aide régionale est conditionnée par la signature d'un contrat entre un groupement d'au moins trois communes et le transporteur. Le contrat doit porter sur l'exploitation de lignes régulières agréées par le STIF, et doit prévoir une amélioration notable des services de transport (amplitude, fréquence, mise en service de véhicules à plancher surbaissé...). Les collectivités locales parties prenantes du contrat doivent s'engager vis-àvis de la région à ce que les services soient maintenus pendant 5 ans. Les entreprises doivent également signer une charte régionale de qualité 15.

Exemples de taux de subvention pour le matériel roulant (2000)			
	Bus diesel	Bus énergie alternative (GNV, GPL, électricité)	
Création de service	50 %	60 %	
Renouvellement	30 %	40 %	

Source : conseil régional IDF - 2000.

^{15.} Les lignes de transport sont de plus en plus nombreuses à faire l'objet d'une certification «Qualité». Une marque NF Service – Transports de voyageurs, de portée nationale, a été créée en 1999 par l'AFNOR. Orlyval, la ligne 8 du métro, 14 lignes de bus pour la RATP et 3 lignes de bus privées ont été certifiées en 1999, et les certifications n'ont cessé de s'étendre.





Source: STIF (2000).

Nota: En 2000, avec 1,04 milliard d'euros, la dépense d'investissement représente environ 95 euros par habitant de la région Île-de-France, dont 18 euros de subventions de l'État ou des collectivités locales.

5.5.4. Le produit des amendes

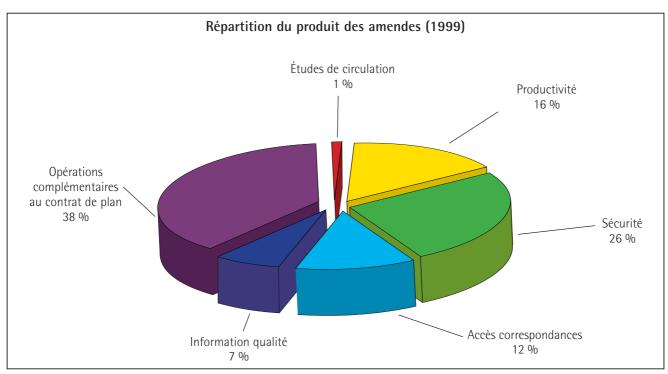
Le produit des amendes de police en matière de circulation routière et de stationnement payées par timbre-amende par les contrevenants est, en Île-de-France, attribué pour 50 % au STIF, 25 % à la région Île-de-France et 25 % aux autres collectivités locales.

Grâce à cette ressource complémentaire, le STIF subventionne des opérations destinées notamment à :

- aménager la voirie pour faciliter la circulation des autobus ;
- renforcer la sécurité;
- améliorer les correspondances entre les modes (parcs de stationnement, gares routières) ;
- développer la qualité de service (télébillettique, information des voyageurs en temps réel) ;
- mener des opérations complémentaires au contrat de plan.

Il peut aussi désormais financer sur cette ressource la rénovation et le renouvellement du matériel roulant.

En 1999, le STIF a ainsi investi 70 millions d'euros.



Source : STIF (2000)

Synthèse : le financement des transports en Île-de-France tous réseaux confondus – 1999 (en milliards d'euros)				
Emplois	Montant en milliards d'euros	%		
Fonctionnement (TTC)	5,96	85		
Investissement (HT)	1,04	15		
Total des emplois	7,00	100		
Financement des dépenses de fonctionnement	Montant en milliards d'euros	0/0		
Voyageurs	2,25	37,8		
STIF (VT versé par les employeurs)	2,04	34,2		
État	0,89	14,9		
Collectivités locales	0,46	7,7		
Divers	0,32	5,4		
Total des ressources	5,96	100		
Financement des dépenses d'investissement	Montant en milliards d'euros	%		
État	0,03	2,6		
Région	0,14	13,4		
Entreprises de transport	0,83	80,6		
Autres (départements, STIF)	0,04	3,4		
Total des ressources	1,04	100		

Source : STIF – Financement des transports publics IDF en 2000.