COUR DES COMPTES

Les transports publics urbains

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS

AVRIL 2005

Sommaire

	Pages
Délibéré…….……	**5**
Introduction……	7
Première partie - Vers une organisation et une planification des déplacements urbains plus cohérentes.....	**11**
Chapitre I - Les autorités organisatrices de transports urbains..	**13**
I – L'extension des périmètres de transports urbains et le regroupement des compétences (hors Île-de-France).....	14
II – La réforme de l'autorité organisatrice des transports urbains d'Île-de-France……..	22
Chapitre II - La planification des déplacements urbains…….	**29**
I – Hors Île-de-France, la généralisation et le renforcement des plans de déplacements urbains (PDU)……	31
II – La planification des transports urbains en Île-de-France……	47
Deuxième partie - Vers une offre des transports publics et une gestion des services plus efficaces……	**55**
Chapitre III - Le développement de l'offre……....	**57**
I – Le développement des transports en commun en site propre……	57
II – La politique d'investissement en Île-de-France……	78
Chapitre IV - La gestion des services et ses résultats hors Île-de-France…….	**87**
I – La performance des réseaux……..	87
II – Le contrôle de l'exécution du service par les autorités organisatrices…….	97
III – L'économie des contrats d'exploitation des services de transports urbains…….....	103

	Pages
Chapitre V - La gestion des transports urbains en Île-de-France……	**115**
I – Le système d'informations économiques et financières…	115
II – La réforme du mode de financement des opérateurs……	117
III – La croissance des coûts d'exploitation et le déséquilibre financier du STIF…….....	127
IV – Les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs de transports…….	132
Troisième partie – Vers un financement équilibré et durable des transports urbains…….....	**139**
Chapitre VI - La structure et les politiques de financement des transports urbains……	**141**
I – La structure de financement des transports urbains…..	142
II – Les politiques tarifaires……	144
III – La mobilisation du versement de transport…….	150
IV – Les contributions publiques……	157
Chapitre VII - Les perspectives d'évolution du financement des transports urbains……..…	**159**
I – La croissance des recettes tarifaires…….	160
II – La réforme du versement de transport……	162
III – Les nouvelles sources de financement envisageables	170
Conclusion……	**179**
Annexe – Principaux textes concernant les transports urbains…	181
Réponses des administrations et des organismes intéressés	**183**

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant les transports publics urbains.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Delafosse, Fragonard, Cieutat, Carrez, Bénard, Pichon, Picq, présidents de chambre, MM. Berger, Ménasseyre, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Sallois, Bonacossa, Billaud, Berthet, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Descheemaeker, Bayle, Bouquet, Rémond, Mme Boutin, MM. Chabrol, X-H Martin, Monier, Schneider, Mme Cornette, MM. Beaud de Brive, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Bellon, MM. Moreau, Freches, Ritz, Duchadeuil, Moulin, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Andréani, Lafaure, Mme Fradin, MM. Brochier, Levy, Auger, Mmes Saliou, Dayries, MM. Phéline, Coudreau, Gautier Jean, Mme Darragon, M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Sabbe, conseillers maîtres, MM. Audouin, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Frentz, avocat général et de M. Van Herzele, chargé de mission.

Madame Démier, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 12 avril 2005.

Introduction

Les évolutions législatives de ces dernières années conduisent à une approche de plus en plus globale des politiques menées dans le domaine des déplacements urbains. Le législateur a fixé des objectifs ambitieux à la politique des transports urbains, en raison des enjeux sociaux, urbains et environnementaux qui y sont liés. L'Etat a simultanément amplifié dans les années quatre-vingt-dix, avant de le réformer en 2004, son dispositif de subventions au développement et à la modernisation des transports urbains hors Île-de-France, notamment pour la création de transports en commun en site propre. Le cadre juridique et financier d'organisation et d'exploitation a parallèlement évolué, renforçant le rôle des autorités organisatrices de transports, développant l'intercommunalité en province et réformant le syndicat des transports parisiens.

Le secteur, longtemps marqué par des monopoles d'exploitation publics et privés, a connu une restructuration rapide qui a contribué à modifier les conditions de la concurrence entre opérateurs. Ces conditions pourraient de nouveau être modifiées par un projet de règlement européen, en cours de discussion au sein de l'Union européenne.

L'offre de transports urbains s’est améliorée de manière significative. Mais son coût a parallèlement augmenté pour devenir aujourd’hui supérieur à onze milliards d'euros par an. Et pourtant, la part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements urbains est en recul constant.

Dans le même temps, l'encadrement de droit ou de fait des tarifs, le développement de tarifs forfaitaires et l'extension des tarifs sociaux ont entraîné une réduction de la part financée par l'usager, désormais inférieure au tiers des coûts d'exploitation. La croissance des dépenses a été assurée par des contributions accrues de l'Etat comme des collectivités territoriales et, pour une part importante, par une large mobilisation du versement de transport prélevé sur les entreprises.

Aussi, au moment où se met en œuvre une nouvelle étape de la décentralisation, la question se pose du rôle que doivent jouer l'Etat et les collectivités territoriales responsables de l'organisation des transports urbains dans la définition, la conduite et le financement de cette politique. Elle est en effet particulièrement complexe puisqu'elle vise à la fois des objectifs locaux (déplacements de personnes au sein des agglomérations urbaines) et nationaux (respect des normes environnementales et souci d'un développement durable par la réduction de la part de l'automobile individuelle).

Depuis l'insertion au rapport public de 1990, les juridictions financières sont revenues, à plusieurs reprises, sur différents aspects de la politique des transports urbains de voyageurs. Constatant l'amélioration générale de l'offre de transport, elles ont relevé la persistance d'incohérences dans la conduite des politiques menées par l'Etat et les collectivités territoriales, le manque de clarté des conditions d'exploitation des réseaux et les difficultés croissantes de leur financement.

Les évolutions constatées ont conduit la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes à réexaminer ce domaine important de l'action publique, en s'appuyant sur les contrôles effectués entre 2002 et 2004 sur les autorités organisatrices et les opérateurs de transports urbains de douze régions[1] et de l'Île-de-France[2]. Au cours de cette nouvelle enquête, les juridictions financières ont cherché à déterminer si les conditions de mise en œuvre de la politique des transports urbains par l'Etat et les collectivités territoriales permettaient d'atteindre les objectifs fixés par la loi en termes de diminution du trafic automobile et de réduction des nuisances environnementales.

Tant la Cour que les chambres régionales des comptes ont voulu vérifier si la cohérence de l'organisation des transports urbains était effective et si l'inévitable croissance des coûts d'une offre en augmentation et en amélioration continue était maîtrisée. Elles se sont aussi interrogées sur les conditions actuelles du financement des transports urbains et sur les modalités propres à l'assurer durablement en même temps qu'à atteindre les autres objectifs assignés à cette politique.

---

1) Alsace, Auvergne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'azur, Rhône-Alpes.

2) En Île-de-France, ces contrôles sont du ressort de la Cour des Comptes, compétente à l'égard du Syndicat des Transports d'Île-de-France, de la RATP et de la SNCF.

La répartition des compétences dans le domaine des transports et l'exercice de la compétence « transports urbains »

La loi d'orientation des transports intérieurs de 1982[3] a fixé les principes généraux de l'organisation du service public des transports, dont l'exécution a été confiée à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, en liaison avec les entreprises qui en sont chargées ou qui y participent. Dans ce cadre, les communes et leurs groupements sont compétents pour les transports urbains de voyageurs, les départements sont compétents pour les transports interurbains et départementaux de personnes et les régions pour les services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional.

Les lois de décentralisation de janvier et juillet 1983[4], n'ont pas prévu de nouveaux transferts de compétences aux communes, départements et régions en matière de transports, à l'exception des ports et voies d'eau et des transports scolaires. Les deux lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999 ont toutefois renforcé la concertation des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, domaine qui inclut désormais celui des transports.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire[5] a institué en 1995 des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire. Ceux-ci expriment notamment les orientations fondamentales en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transports et veillent à la cohérence des projets des différentes collectivités territoriales dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohérence du territoire régional. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire[6] a précisé en 1999 que les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire doivent intégrer les schémas régionaux de transport au sens de l'article 14-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs. Les régions doivent, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, élaborer un schéma régional de transport coordonnant un volet «transport de voyageurs» et un volet «transport de marchandises».

3) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

4) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi précitée.

5) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

6) Loi n°99- 533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT).

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains[7] a ouvert la possibilité aux autorités organisatrices de transport communales ou intercommunales, départementales et régionales de s'associer au sein de syndicats mixtes de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés. Ces syndicats peuvent organiser en lieu et place de leurs membres des services de transport et réaliser les équipements et infrastructures de transport. Cette même loi a transféré aux régions la compétence relative aux services ferroviaires régionaux de voyageurs, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux, et aux services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

7) Loi n° 2000-1028 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU).

Première partie

Vers une organisation et une planification des déplacements urbains plus cohérentes

Chapitre I

Les autorités organisatrices de transports urbains

L’organisation des transports publics urbains de personnes en France a été définie par la LOTI. Il appartient ainsi aux communes et à leurs groupements, désignés autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), d'organiser les transports publics de personnes dans le cadre d'un périmètre de transports urbains (PTU) préalablement arrêté et de définir la consistance de l'offre, la tarification et le mode d'exploitation du service, ainsi que les principales orientations de la politique de déplacements urbains.

Longtemps apanage de communes urbaines ou de syndicats spécialisés, l’exercice de la compétence «transports urbains» a été directement influencé à la fin des années 1990 par la constitution de structures intercommunales à compétences obligatoires, dont les périmètres s’étendent sur des territoires suburbains voire périurbains et qui ont contribué à la rationalisation des politiques locales de déplacements.

Parallèlement, une importante réforme de l’organisation institutionnelle et financière de l’Île-de-France, qui obéissait à un régime dérogatoire reposant sur une autorité organisatrice unique dirigée par l’Etat, a été engagée, conduisant à la décentralisation complète de la compétence « transports urbains ». Ces mouvements, qui sont loin d’être achevés, laissent entrevoir une convergence possible des deux modèles d’organisation.

I – L'extension des périmètres de transports urbains et le regroupement des compétences (hors Île-de-France)

A – Les périmètres de transports urbains

L'organisation des transports urbains implique la définition préalable du périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la compétence de l'autorité qui en est chargée. Selon la LOTI, le périmètre de transports urbains comprend le territoire d'une commune ou celui de plusieurs communes regroupées dans un établissement public. Le développement des aires urbaines au cours des vingt dernières années a conduit à l'extension des périmètres de transports urbains et au regroupement des autorités organisatrices concernées.

A l'origine, les communes avaient retenu la solution de se regrouper, soit en créant des syndicats intercommunaux de transports urbains, soit en confiant cette compétence à des syndicats à vocation multiple. Certaines avaient choisi de créer un syndicat mixte avec le département, avant que la LOTI ne précise les responsabilités respectives, en matière de transports, de chaque catégorie de collectivités territoriales. Il en est résulté une grande diversité de situations puisque jusqu'en 1999 seules les communautés urbaines disposaient de plein droit de la compétence « transports »[8] en lieu et place des communes qu'elles regroupaient.

La création, à partir de 1999, de communautés d'agglomération et de nouvelles communautés urbaines exerçant de plein droit, les unes et les autres, la compétence d'organisation des transports urbains sur le territoire de leurs communes membres, a provoqué l'essentiel du mouvement de concentration des autorités organisatrices en cours : sur 241 autorités recensées en 2003, plus de 40 % étaient des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines, contre moins de 5 % en 1999, et 20 % étaient des communes seules, contre 37 % en 1999. Rares sont les grandes agglomérations qui relèvent encore d'une autorité organisatrice communale.

8) Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales

Ainsi l'agglomération de Tours (environ 300 000 habitants) relevait jusqu'en 2002 de la compétence de deux autorités organisatrices de transports urbains, la ville de Tours et le Sitcat, syndicat intercommunal composé de 18 communes. La création de la communauté d'agglomération Tour(s) Plus le 1er janvier 2000, puis son adhésion à un syndicat mixte de transports en 2002 (le Sitcat), ont permis de regrouper en un ensemble homogène des services dont la séparation nuisait à une organisation cohérente des transports urbains dans l'agglomération. La création de la communauté urbaine de Marseille, Marseille Provence Métropole (MPM), qui succédait à une communauté de communes du même nom, a permis de regrouper en 2001 autour d'une seule autorité organisatrice les compétences antérieurement exercées de manière très complexe par les 18 communes qui la composent. Le regroupement de ces services au sein de la communauté urbaine permettra à l'ensemble de ces collectivités de relever d'un plan de déplacements urbains unique, reposant sur une démarche d'organisation à l'échelle de l'agglomération.

Le mouvement de concentration des autorités organisatrices s'est accompagné d'une extension des périmètres de transports urbains (PTU) qui couvrent aujourd'hui un nombre sensiblement plus important de communes. Dans la plupart des cas, les périmètres préexistants, inclus au cœur d'une nouvelle agglomération, ont été étendus à de nouvelles communes ou ont pu être fusionnés avec d'autres, au sein d'un nouveau périmètre. C'est ainsi que la création de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole en 2001 a élargi le périmètre de 15 communes (290 000 habitants) – jusqu'alors membres de la communauté de communes - à 34 communes (360 000 habitants), puis à 43 en 2003 (390 000 habitants). Celui du syndicat intercommunal des transports de la vallée du Gier à Saint-Chamond (42 190 habitants) s'est trouvé totalement inclus dans le périmètre élargi de l'agglomération stéphanoise.

La diversité des situations a parfois créé des difficultés, notamment lorsque des communes incluses dans un ancien périmètre de transports urbains (PTU) ne rejoignaient pas la nouvelle communauté. Des conventions spécifiques ont alors été établies entre la structure intercommunale et ces collectivités. Dans certains cas, il y a eu création de syndicats mixtes. Dans la majorité des cas, l'extension des limites territoriales du périmètre de transports urbains (PTU) a facilité l'organisation des transports urbains en étendant le champ d'action des services existants. Cette extension a permis de mieux prendre en compte le phénomène de l'étalement urbain.

En dépit de leur extension, les périmètres de transports urbains présentent encore aujourd'hui des limites. Ils correspondent en effet rarement à l'aire d'attraction de l'agglomération et ne permettent pas d'englober dans une démarche coordonnée de planification la totalité des déplacements concernés, en particulier pour les trajets domicile/travail. L'étalement des aires urbaines a progressivement modifié les comportements dans le domaine des déplacements, en augmentant les distances à parcourir et en développant l'usage de la voiture particulière. Les zones périurbaines sont ainsi celles qui enregistrent la plus forte croissance du trafic automobile. Dès lors, la planification des déplacements urbains suppose de prendre en compte simultanément les comportements des résidents d'une agglomération de plus en plus vaste, ceux des personnes alimentant le trafic d'échange avec celle-ci (les migrants pendulaires) et le trafic de transit qui surcharge sa voirie. Or, la plupart des autorités organisatrices raisonnent sur le périmètre légal qui ne correspond pas à la réalité de l'ensemble urbain dans lequel elles sont intégrées.

C'est ainsi, par exemple, que le périmètre de transports urbains du Sytral à Lyon ne s'étend pas à la zone de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry qui est pourtant un pôle indissociable de l'ensemble urbain. Le plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise n'aborde donc la question de la desserte de l'aéroport que de manière succincte, en évoquant l'amélioration de la liaison par bus (qui relève actuellement de l'autorité de la région), dans l'attente d'un projet ferroviaire qui le relierait au réseau. Le projet de tramway (LESLYS), qui devrait relier à l'horizon 2007 le centre-ville à l'aéroport, relève de la maîtrise d'ouvrage du département du Rhône, alors que celui de l'est lyonnais (LEA), qui doit utiliser les mêmes voies pour une partie de son parcours tout en restant dans les limites du périmètre de transports urbains (PTU) de Lyon, est de la compétence du Sytral. Il figure explicitement dans le plan de déplacements urbains, à la différence du projet LESLYS. Ces différentes autorités organisatrices sont donc conduites à coordonner leurs actions, notamment dans le cadre de la région urbaine de Lyon, à laquelle ne correspond pourtant aucun périmètre de transports urbains.

La rigidité du périmètre des structures intercommunales ne permet pas toujours de faire coïncider le périmètre de transports urbains (PTU) avec l'aire urbaine. A Troyes, où ce périmètre n'a pas été modifié depuis plus de trente ans, six communes, rassemblant environ 7 500 habitants, n'appartiennent pas à la communauté d'agglomération (121 578 habitants) alors qu'elles sont incluses dans le périmètre de l'unité urbaine troyenne telle que définie par l'INSEE, soit 128 945 habitants. De ce fait, elles sont exclues du périmètre de transports urbains.

La réflexion sur la détermination du périmètre le plus pertinent pour conduire la réflexion sur les déplacements urbains et pour organiser les réseaux de transports en commun mérite donc d'être poursuivie. Le législateur n'a au demeurant pas tranché sur le point de savoir si cette réflexion et cette organisation doivent s'inscrire, l'une et l'autre, dans le même périmètre et faire intervenir les mêmes partenaires. Si la LOTI et la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 (dite loi LAURE) ont confié aux autorités organisatrices de transports urbains la mission d'élaborer un plan de déplacements urbains (PDU) sur le territoire qu'elles couvrent, la loi SRU ouvre aussi cette compétence aux établissements en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, sous réserve que le périmètre de ce schéma englobe la totalité du ou des périmètres de transports urbains qu'il recoupe. Cette disposition pourrait permettre, dans certains cas, d'élever la réflexion sur les plans de déplacements urbains à une échelle correspondant mieux au territoire sur lequel s'effectuent réellement les déplacements d'une agglomération.

Une telle approche affecterait cependant l'exercice de planification et de programmation, notamment financière, qui s'attache aux plans de déplacements urbains. L'aire d'étude du PDU de Toulouse qui est déjà passée depuis sa révision de 72 à 104 communes (soit une population de 782 538 habitants) s'étendrait au total à 340 communes si l'on devait raisonner au niveau de l'aire urbaine retenue par le schéma de cohérence territoriale. Il serait alors plus complexe de programmer les investissements revenant à chaque maître d'ouvrage dans le cadre du plan de déplacements urbains.

B – Les compétences des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU)

Depuis 1996, les compétences des autorités organisatrices en matière de planification et d'organisation d'une politique globale des transports dans le cadre des périmètres de transports urbains ont été élargies dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ces autorités organisatrices sont désormais tenues d'élaborer des plans de déplacements urbains (PDU). Elles doivent mettre en place des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité à l'intérieur de ces périmètres, ainsi que pour les déplacements vers ou depuis ceux-ci. En particulier, un compte déplacements doit faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et son aire urbaine, les coûts pour l'usager et pour la collectivité.

Les PDU comportent de nombreuses orientations et actions qui débordent largement les transports en commun, dans des domaines comme celui de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement, de la qualité de l'air et de l'environnement ou encore des modes de déplacements « doux » (vélo, marche à pied …), autant de domaines qui relèvent d'autorités, de maîtres d'ouvrages et de financements extérieurs aux syndicats spécialisés de transports urbains.

Pour le stationnement, la question de la répartition des compétences n'a pas été entièrement réglée par les textes. D'une part, les dispositions de l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales donnent compétence à l'autorité organisatrice des transports urbains, lorsqu'elle y est autorisée par ses statuts, pour déterminer une redevance de stationnement compatible avec les dispositions du PDU. D'autre part, les textes régissant les pouvoirs de police du maire subsistent. Enfin, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a récemment permis aux maires de transférer aux présidents des EPCI à fiscalité propre compétents en matière de voirie tout ou partie des prérogatives qu'ils détiennent en matière de circulation et de stationnement. Outre le fait qu'elle ne concerne que la voirie d'intérêt communautaire, cette disposition ne s'applique cependant pas aux AOTU qui n'ont pas la compétence voirie. Dans cette situation, continuent à être exercées deux, voire trois compétences distinctes et concurrentes en matière de stationnement payant.

Au surplus, les villes centres, soucieuses de l'équilibre financier des contrats de concessions des parkings souterrains, ne sont guère enclines à se départir au profit de l'AOTU de leur pouvoir de fixer les droits de stationnement. Une clarification pourrait donc être apportée par le transfert de la compétence de stationnement à l'autorité chargée des transports urbains.

Dès lors, il y a intérêt à confier l'élaboration et la mise en œuvre du plan de déplacements urbains à une structure aux compétences larges, comme la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine, plutôt qu'à un établissement public strictement consacré aux transports en commun.

De fait, on observe une tendance à la « déspécialisation » des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU), puisque les entités spécialisées dans les transports en commun qui représentaient 29 % de ces dernières en 1999 n'étaient plus que 19 % en 2002. Pour autant les syndicats mixtes de transport en commun (SMTC), créés antérieurement à la loi SRU, au nombre d'une quinzaine, sont toujours en place et concernent pour la plupart des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Ils associent le plus souvent un département et une

communauté urbaine ou communauté d'agglomération, à laquelle ils se superposent avec un périmètre identique, alors que cette dernière pourrait exercer elle-même la compétence transports urbains. De plus, le fait que cette compétence soit exercée par un syndicat spécialisé prive la communauté du pouvoir d'élaborer elle même le plan de déplacements urbains alors qu'elle dispose, en matière d'urbanisme, de voirie intercommunale et, dans certains cas, de stationnement, des compétences indispensables à l'élaboration du PDU et à sa mise en œuvre.

Le maintien de ces syndicats mixtes repose davantage sur la volonté de faire participer les départements au financement des transports urbains que sur la nécessité, pourtant réelle, d'associer la collectivité départementale, compétente pour les transports interurbains et les transports scolaires hors du périmètre communautaire, à la réflexion sur la coordination des différents réseaux de transports, y compris au sein de l'agglomération.

C – La coordination entre les différentes autorités organisatrices de transports

La LOTI prévoyait la spécialisation d'autorités compétentes pour chaque mode de transport de voyageurs. Les lois qui l'ont modifiée n'ont pas fondamentalement remis en cause ce principe. Le transport ferroviaire reste de la compétence des régions et de la SNCF pour ce qui concerne le réseau régional TER. Les services réguliers et les services à la demande de transport routier non urbain de personnes sont de la compétence des départements, à l'exclusion des liaisons d'intérêt national ou régional. Les transports urbains de personnes sont de la compétence des communes ou établissements publics locaux ayant reçu mission de les organiser. Les modalités d'interconnexion entre ces différents réseaux n'ont pas été définies par la loi, qui ne prévoit pas la possibilité de créer en province d'autorité organisatrice unique pour des réseaux mixtes. La seule éventualité offerte aux autorités organisatrices depuis la loi SRU est d'instituer des syndicats mixtes pour coordonner leurs services, qui conservent leur spécificité et la plupart de leurs prérogatives.

Or, la frontière entre ces différents modes de transports apparaît de plus en plus perméable, le caractère urbain ou interurbain, de même que ferroviaire, guidé ou routier de certains services posant des problèmes de compétence aux autorités chargées de les organiser. C'est ainsi que l'article 33 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a précisé récemment « que les départements sont compétents pour créer ou exploiter des infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local » et que « à

l'intérieur du périmètre de transports urbains, les dessertes locales des transports ferrés ou guidés établis par le département sont créées ou modifiées en accord avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains ». La séparation entre les différentes catégories d'autorités organisatrices de transports collectifs de personnes fait que plusieurs autorités interviennent de manière simultanée au sein d'un même périmètre urbain, selon la nature du transport.

La complexité de l'organisation des déplacements urbains rend indispensable la coordination des différentes autorités administratives concernées pour optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et favoriser la complémentarité entre les modes de transports et la coopération entre les opérateurs. Cette coordination est prévue au niveau national et au niveau régional par les articles 4 et 14-1 de la LOTI. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée. Elles donnent lieu en particulier à l'établissement d'un schéma multimodal de service collectif de transports de voyageurs. Tout grand projet d'infrastructure doit être compatible avec ce schéma.

La région, dans le respect de la compétence des départements, des communes et de leurs groupements, élabore un schéma régional de transports qui constitue le volet « transports » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et doit être compatible avec les schémas de services collectifs. Les orientations de ces schémas sont prises en compte au niveau local par les autorités organisatrices de transports urbains lorsqu'elles élaborent les plans de déplacements urbains. Cependant, les distinctions opérées entre transports urbains et transports non urbains et entre transports ferroviaires et transports routiers, rendent plus complexe l'exercice de coordination qui doit être mené à l'échelle de la région, à l'échelle du département et à celle de chaque agglomération urbaine, pour parvenir à une utilisation optimale des réseaux de transports.

Il existe localement de nombreuses instances de concertation et de coordination associant la région et les autres autorités organisatrices ainsi que leurs principaux partenaires. Aux comités régionaux et départementaux des transports, prévus par l'article 16 de la LOTI, se sont ajoutés de multiples lieux d'échange entre les institutions. Des comités d'aires urbaines, des comités de pilotage d'étoiles ferroviaires, ou encore des comités de lignes, pallient les insuffisances d'une organisation des transports collectifs trop compartimentée. Mais la dispersion des centres de décision reste un obstacle fort à toute tentative d'organisation rationnelle de l'intermodalité.

La loi SRU a apporté une réponse aux problèmes que rencontrent les autorités organisatrices en les autorisant à se regrouper en syndicats mixtes afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transports uniques ou unifiés. Ne se substituant pas, pour toutes leurs autres compétences, aux autorités organisatrices qu'ils regroupent, ces nouveaux syndicats mixtes, qui peuvent être financés par un versement de transport additionnel, devraient faciliter le développement de l'intermodalité des transports. La loi prévoit également la possibilité de créer auprès de ces structures un comité des partenaires du transport public qui peut être consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement et la qualité des services de transports.

Cet outil de coopération entre autorités organisatrices, notamment pour gérer le trafic périurbain et faire le lien entre les réseaux urbains et les réseaux interurbains constitue un progrès. Néanmoins, le succès de cette nouvelle forme d'établissements publics reste limité jusqu'à présent : seulement cinq syndicats mixtes de ce type ont été créés à ce jour (dans les Bouches du Rhône, en Charente-Maritime, dans l'Hérault, en Loire Atlantique et en Meurthe-et-Moselle). Dans la plupart des régions, les autorités organisatrices préfèrent le cadre plus souple de groupes de travail ou de conventions de coopération bilatérales ou multilatérales, notamment pour organiser l'interopérabilité des réseaux et la mise en place de tarifications multimodales[9].

9) Ces systèmes permettent aux usagers d'utiliser indistinctement les différents moyens de transports disponibles sur un parcours déterminé, qu'ils concernent les réseaux urbains ou interurbains, avec le même titre de transport.

II – La réforme de l'autorité organisatrice des transports urbains d'Île-de-France

L'Île-de-France rassemble sur 2,2 % du territoire national 18,7 % de la population métropolitaine. Son organisation urbaine polycentrique et le mouvement profond de desserrement urbain qui y est à l'œuvre génèrent un nombre de déplacements quotidiens particulièrement élevé et en croissance continue. Les enjeux économiques et sociaux liés à la politique des déplacements y sont particulièrement importants, tout comme les enjeux urbains et environnementaux qui sont accentués par la saturation des infrastructures routières et de transports collectifs aux heures de pointe. L'offre de transports urbains y est particulièrement développée sur les plans quantitatif et qualitatif. Son coût global en fonctionnement et en investissement est d'ailleurs supérieur à celui de la province prise dans son ensemble.

Ces particularités expliquent le maintien d'une organisation et d'un régime juridique et financier des transports urbains de voyageurs dérogatoires. L'Etat y a joué jusqu'à présent un rôle prépondérant au sein d'une autorité multimodale régionale unique, financée notamment par le contribuable national. Ce rôle est renforcé par la place dominante des entreprises publiques nationales dans l'offre de transports collectifs. De même, les investissements d'infrastructures et de matériels de transports de voyageurs ont fait l'objet de financements particuliers de l'Etat, dans le cadre des contrats de plan successifs. Enfin, le transport urbain de voyageurs repose toujours sur des monopoles d'exploitation publics et privés appuyés sur des droits exclusifs.

Dans ses rapports publics de juin 1990 et septembre 1995, la Cour des comptes avait appelé à un réexamen d'ensemble de l'organisation administrative et du financement des transports collectifs en Île-de-France. Les dispositions spéciales prévues par l'article 46 de la LOTI n'ayant jamais été adoptées, l'absence d'une véritable autorité organisatrice des transports en commun, aggravée par l'absence de la région au sein du syndicat des transports parisiens (STP), présentait en effet de graves inconvénients dans le domaine des investissements, mal coordonnés, comme dans celui des tarifs, insuffisants et inadaptés. La couverture automatique par les collectivités publiques, par le biais d'une indemnité compensatrice, des déficits d'exploitation des deux grandes entreprises nationales n'était pas davantage propice à une gestion rigoureuse de ces entreprises et à la maîtrise de leurs coûts de production. La conjonction de ces faiblesses ne pouvait que conduire, en l'absence de

réforme, à une dérive des charges d'exploitation et des contributions publiques. La croissance prévisible des dépenses d'investissement aurait entraîné quant à elle une augmentation de l'endettement et des frais financiers des entreprises nationales.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à engager, à partir de l'année 2000, une réforme institutionnelle et financière qui a progressivement rapproché l'organisation des transports de voyageurs franciliens du droit commun défini, notamment, par la LOTI. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a clarifié et renforcé les compétences et le rôle de l'autorité organisatrice régionale des transports, le syndicat des transports parisiens ayant été transformé en syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) à la suite de l'entrée de la région en son sein, sans toutefois remettre en cause le rôle dominant de l'Etat. Elle a par ailleurs modernisé le cadre de gestion des opérateurs en substituant au système de l'indemnité compensatrice un mécanisme contractuel entre l'autorité organisatrice et les opérateurs de transports publics. La décentralisation du STIF, qui interviendra au plus tard au 1er juillet 2005[10], a prolongé logiquement cette évolution, en transférant à la région la responsabilité de l'autorité organisatrice régionale.

Les réformes en cours rapprochent progressivement l'Île-de-France du droit commun, sauf pour les opérateurs publics et privés qui relèvent aujourd'hui encore de situations de monopoles.

A – Une réforme institutionnelle inachevée

La réforme de 2000/2001 a répondu sur le plan des principes aux observations antérieures de la Cour. Elle a représenté une étape essentielle de la mutation nécessaire. Cette réforme présente cependant des limites importantes, tant du point de vue des compétences formelles de l'autorité organisatrice que du contexte institutionnel de leur mise en œuvre.

S'agissant des compétences, les missions du STIF qui se rattachent à son pouvoir général d'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ont été élargies et sont devenues en droit, si ce n'est en fait comme on l'a vu, celles d'une autorité organisatrice au sens de la LOTI. Elles comprennent désormais la détermination de l'offre de transport, le choix du mode technique d'exécution des services, la désignation des exploitants, les conditions générales d'exploitation et la politique tarifaire. Le STIF est également chargé de veiller à la cohérence des plans

10) Conformément à l'article 42 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

d'investissement concernant les services de transport public de voyageurs en Île-de-France et du suivi de la mise en œuvre et du respect des coûts des projets d'infrastructures nouvelles. La centralisation au sein du STIF de l'ensemble des contributions publiques comme la mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les entreprises publiques de transports ont favorisé l'exercice de ces missions par l'autorité organisatrice. Ils ont également clarifié les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs publics, que l'incompatibilité posée entre les mandats d'administrateur du STIF et d'administrateur des entreprises nationales de transport a confortées.

Cependant, à la différence des autorités organisatrices de province, le STIF n'a pas été investi de la compétence de maîtrise d'ouvrage associée à sa compétence générale d'organisation des transports. Pourtant, la propriété des infrastructures de transport est fondamentale pour l'exercice de ses missions, notamment dans la perspective de la remise en cause du décret de 1949 et de l'ouverture du marché francilien des transports de voyageurs à la concurrence. Par ailleurs, le STIF n'exerce toujours pas la compétence d'élaboration du plan de déplacements urbains qui reste arrêté en Île-de-France par le représentant de l'Etat. Il n'exerce pas non plus la compétence en matière de transports scolaires et de personnes à mobilité réduite.

Sur le plan institutionnel, la réforme de 2000/2001 a maintenu la dualité des responsabilités et pouvoirs de l'Etat et des collectivités territoriales, et notamment de la région. L'entrée de celle-ci au conseil d'administration du STIF a constitué une étape significative dans la perspective de la décentralisation des transports urbains en Île-de-France. La région est devenue un acteur à part entière de l'organisation des transports en Île-de-France, aux côtés de l'Etat, des sept départements de la couronne parisienne et de la Ville de Paris. Ce rééquilibrage institutionnel a permis une meilleure concertation entre les acteurs du transport public et amélioré la cohérence des politiques qu'ils conduisent.

Mais cette organisation est restée encore très éloignée des principes issus de la LOTI. L'Etat a continué de jouer un rôle prépondérant par la tutelle qu'il exerce sur le STIF (présidence assurée par le préfet de région, voix prépondérante du président, commissaire du gouvernement, contrôle économique et financier spécifique) comme sur les entreprises publiques de transport de voyageurs. L'autorité organisatrice régionale des transports ne dispose pas de la maîtrise de toutes les ressources lui permettant de définir et d'exécuter les politiques qui relèvent de sa compétence, ce qui nuit à sa capacité de décision et entraîne des complications dans leur mise en œuvre. Elle ne maîtrise pas ses équilibres financiers puisqu'elle constate plus qu'elle ne détermine le

niveau de ses ressources, qu'il s'agisse du produit du versement de transport, du produit des amendes, voire des contributions publiques dès lors qu'elle est tenue à l'écart des choix budgétaires de l'Etat qui conditionnent le niveau de ses ressources.

Par ailleurs, la dissociation des choix d'investissement et de leurs conséquences sur le plan du fonctionnement a subsisté. La cohérence entre la politique d'extension de l'offre telle qu'elle résulte notamment des projets inscrits au contrat de plan et l'équilibre de l'exploitation du réseau n'a pas été assurée. Le principe prescripteur/payeur n'était toujours pas appliqué. Il en a été de même s'agissant de la politique tarifaire sur laquelle l'autorité organisatrice n'a exercé jusqu'à présent que partiellement sa compétence et n'a disposé, compte tenu des décisions prises unilatéralement par l'Etat sur le niveau de sa contribution budgétaire et la prévision du versement de transport, que d'une marge de manœuvre réduite. Si elle décide aujourd'hui formellement des mesures de revalorisation tarifaire dans des conditions qui ont rompu avec le système antérieur, l'autorité organisatrice n'a pas été jusqu'à présent, sauf en ce qui concerne l'institution du ticket T au 1er janvier 2003, à l'origine des principales innovations dans ce domaine. Qu'il s'agisse de la carte Imagine'R, du chèque mobilité ou de la carte Solidarité transport, ces mesures ont été initiées directement par l'Etat ou par la Région alors qu'elles sont en grande partie assumées financièrement par le STIF. Et c'est surtout sur le sujet des revalorisations tarifaires que les oppositions entre les représentants des collectivités territoriales et ceux de l'Etat ont été les plus vives. Les collectivités locales se sont en effet opposées aux mesures de revalorisation tarifaires proposées par l'Etat, sans toutefois avoir à en tirer les conséquences en matière de niveau des dépenses ou en ce qui concerne leur contribution financière.

B – L'affirmation du rôle de l'autorité organisatrice dans un cadre décentralisé

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié la responsabilité des transports de voyageurs aux collectivités territoriales, tout en préservant les acquis d'une coordination à l'échelle d'un territoire qui constitue un bassin de vie, d'emploi et de mobilité de dimension régionale. Elle a complété les compétences du STIF qui disposera à l'avenir de l'intégralité des compétences reconnues par la LOTI aux autorités organisatrices de province. Le nouvel établissement public territorial issu de cette transformation sera subrogé à l'ensemble des biens, droits et obligations du STIF dans son statut antérieur. Il bénéficiera de compétences étendues en matière de maîtrise d'ouvrage sous la réserve des attributions reconnues à Réseau Ferré de

France (RFF). Il disposera également de la compétence en matière de transports à la demande, de transport des personnes à mobilité réduite, de transports scolaires, d'élaboration et de révision des plans de déplacements urbains, à l'identique de la situation existant sur le reste du territoire depuis 1984.

Sur le plan financier, il sera doté de la capacité d'emprunt et bénéficiera du fonds de compensation de la TVA. Il pourra fixer, dans la limite des plafonds prévus par la loi, le taux de perception du versement de transport. Il bénéficiera en outre d'une dotation indexée de l'Etat au titre des charges nouvelles résultant du transfert couvrant à la fois la dotation actuelle de l'Etat au STIF et les dépenses de celui-ci au titre des transports scolaires, du transport des élèves et étudiants handicapés, ainsi que des tarifications spécifiques consenties aux étudiants.

La région est devenue pour sa part compétente pour définir, dans le respect des orientations du SDRIF et du PDU régional, la politique des déplacements. C'est elle désormais qui arrêtera le schéma régional des infrastructures et des transports. Elle présidera la nouvelle autorité organisatrice et disposera en son sein d'une majorité absolue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

⊄L'efficacité des politiques publiques dans le domaine des transports urbains suppose que le mouvement de rationalisation des autorités organisatrices de transports et de leur périmètre de compétences soit poursuivi, leur coordination encouragée et leurs compétences confortées.

Hors Île-de-France, où coexistent des autorités organisatrices de transports urbains de personnes dans les zones urbaines agglomérées définies par les périmètres de transports urbains (PTU), une autorité organisatrice des transports non urbains de personnes à l'échelon départemental et, depuis la régionalisation ferroviaire décidée en 2000, une autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional chargée de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers de substitution, la Cour recommande qu'une réflexion commune soit conduite entre les différentes autorités organisatrices concernées pour préciser l'articulation entre transports urbains et transports interurbains, dont la différence tend à s'estomper.

⊄Cela pourrait conduire à distinguer plus nettement le volet « déplacements » du schéma de cohérence territoriale (SCOT), dans lequel serait exposée une stratégie d'ensemble cohérente, et le PDU, document de programmation correspondant au territoire ayant vocation à être desservi par les réseaux de transports urbains. Les liens entre les deux documents seraient à établir, comme le prévoit la loi SRU. Cela supposerait toutefois que le périmètre du SCOT soit au moins aussi étendu que celui du PDU en correspondant par exemple à celui de l'aire urbaine prise dans son ensemble, ce qui est actuellement loin d'être le cas partout.

La Cour estime dans le même esprit que les compétences dévolues aux autorités chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les plans de déplacements urbains devraient être étendues à d'autres domaines que les transports collectifs. La dissolution des syndicats mixtes antérieurs à la LOTI au profit de l'intercommunalité généraliste, notamment quand ils ont le même périmètre, faciliterait la mise en œuvre des PDU en donnant à l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'agglomération la plus grande partie des pouvoirs en matière d'organisation et de planification des déplacements urbains. Elle permettrait aussi d'unifier la maîtrise d'ouvrage par niveau d'organisation territoriale, de préférence à la segmentation actuelle des compétences, ce qui améliorerait la cohérence de l'organisation administrative et éviterait le risque de voir apparaître des conflits d'intérêt lorsque la coordination n'est pas suffisante entre les autorités locales.

∉ *La Cour suggère enfin que soient examinées les conditions de mise en place d'une organisation plus intégrée, à une échelle supra locale. Une telle organisation permettrait aux collectivités territoriales de mieux coordonner les moyens existants, qu'il s'agisse du transport sur rail (tram/train), du transport routier (connexions urbain/interurbain) ou des autres moyens de déplacements. Au-delà des syndicats mixtes prévus par la loi SRU, qui ne peuvent concerner que des compétences restreintes, et sans aller jusqu'à la création « d'agences de déplacements »*[11] *départementales, interdépartementales ou régionales, la mise en place pour les grandes agglomérations de structures ou d'instances qui se rapprocheraient des communautés de transports helvétiques*[12] *et, à certains égards, de la nouvelle organisation du STIF en Île-de-France, mériterait d'être étudiée.*

∉ *S'agissant de l'Île-de-France, le maintien d'une autorité organisatrice multimodale unique sur l'ensemble du territoire régional assure au plan des principes un cadre de cohérence de la politique de l'offre multimodale et de la politique tarifaire. La faculté ouverte à l'autorité organisatrice de déléguer tout ou partie de ses attributions, notamment pour l'organisation de réseaux de proximité, à des collectivités de niveau infra régional (départements, agglomérations) en qualité d'autorités organisatrices de second rang ne devrait pas remettre en cause ce principe, dès lors qu'elle reposera sur un système conventionnel qui fixera les engagements des parties, notamment sur le plan financier, et ne concernera pas la politique tarifaire.*

∉ *La Cour estime que l'autorité organisatrice régionale doit se doter d'une organisation et disposer des moyens nécessaires pour exercer ses missions. La réorganisation de l'administration du syndicat et le redéploiement de ses moyens vers le suivi des contrats, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissements, engagés depuis 2001, doivent être poursuivis, comme l'amélioration indispensable du système d'informations financières et du suivi de l'activité des opérateurs.*

11) Rapport du commissariat général du plan : Transports urbains : quelles politiques pour demain ? (juillet 2003).

12) A titre d'exemple, la communauté de transport zurichoise (Zürcher Verkehrsverbund – ZVV) est un organisme non autonome de droit public cantonal suisse gérant depuis 1990 la mobilité dans le canton de Zurich. Elle regroupe, sous l'autorité du canton, l'ensemble des entreprises de transports publics et propose aux usagers un tarif de zones simple et unifié pour tous les modes de transports. La communauté définit les orientations stratégiques qui sont appliquées par chaque entreprise. La communauté, qui rembourse aux entreprises les frais d'exploitation des services de transports, est financée par ses recettes tarifaires et diverses subventions, notamment celles versées par le canton et ses communes pour compenser l'insuffisance de couverture des frais.

Chapitre II

La planification des déplacements urbains

La LOTI a réaffirmé la mission de service public des transports collectifs urbains. Elle a posé les principes du droit au transport pour tous, du libre choix de l'usager entre les différents modes de transports et de la priorité donnée au développement de l'usage des transports collectifs. Cette dernière orientation devait s'inscrire, pour chaque périmètre de transports urbains (PTU), dans un plan de déplacements urbains (PDU) destiné à rationaliser l'usage des différents moyens de transport. Ces dispositions ont été peu appliquées jusqu'au milieu des années 1990. Cet échec relatif et l'attention accrue portée aux préoccupations environnementales et aux conditions d'un développement durable, ont conduit à renforcer le dispositif législatif en vigueur. Les transports urbains sont désormais au cœur des préoccupations environnementales et urbanistiques, comme l'attestent les principaux textes votés depuis huit ou neuf ans dans ce domaine.

Le renforcement des objectifs des politiques de déplacements et de leur planification depuis 1996

Des modifications importantes ont été apportées à la LOTI par la loi sur l'air[13], en particulier pour les grandes villes. Cette loi a rendu obligatoire, dans les périmètres de transports urbains (PTU) inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU), dans un délai de deux ans. Passé ce terme, le préfet était censé engager l'élaboration du plan, en lieu et place de l'autorité organisatrice.

Les plans de déplacements urbains, qui définissent les principes de l'organisation du transport de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains, doivent être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteur, des plans régionaux pour la qualité de l'air et des plans de protection de l'atmosphère qui les déclinent dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Ils visent à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de la santé et de l'environnement, d'autre part, en favorisant un usage coordonné de tous les modes de déplacements par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que par la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Ils doivent préciser les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre et être accompagnés d'une étude des modalités de leur financement.

Les PDU doivent porter notamment sur la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs, l'affectation de la voirie aux différents modes de transport, l'organisation du stationnement, le transport et la livraison des marchandises et l'encouragement des employeurs à favoriser le déplacement de leur personnel (transports en commun, covoiturage). Le projet de PDU doit être soumis à enquête publique avant son adoption définitive. Au terme d'un délai de 5 ans, il doit faire l'objet d'une évaluation donnant lieu à une éventuelle révision. Les préoccupations environnementales ont été réaffirmées en 1999 par la LOADDT qui a fixé des objectifs de limitation ou de réduction des risques environnementaux dans le domaine des transports urbains. L'évaluation des grands projets d'infrastructure, rendue obligatoire, doit intégrer les effets externes des transports relatifs notamment à l'environnement, à la sécurité et à la santé. Les politiques de transports urbains doivent désormais s'inscrire dans les schémas multi-modaux de services collectifs élaborés par l'Etat au niveau régional et des schémas régionaux de transports élaborés par les régions. Dans ce cadre, les autorités organisatrices coordonnent leurs actions à partir d'une analyse prospective des besoins de déplacements et harmonisent leurs politiques dans les aires urbaines et au niveau régional. Elles doivent favoriser les modes de transports alternatifs à l'automobile, en tenant compte de la desserte des territoires urbains cumulant des handicaps économiques et sociaux.

13) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE).

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui succèdent aux schémas directeurs, doivent viser la maîtrise de la circulation automobile et favoriser l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs. Les plans de déplacements urbains doivent être compatibles avec les orientations du SCOT[14]. De plus, les plans locaux d'urbanisme doivent eux-mêmes être compatibles avec les PDU.

La loi SRU renforce notamment le caractère « opérationnel » des PDU en imposant qu'ils soient accompagnés d'un calendrier des décisions et réalisations des actions retenues. Elle ajoute surtout à leurs objectifs celui du « renforcement de la cohésion urbaine et sociale ». Elle a par ailleurs introduit dans leurs orientations l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements et confirmé la priorité donnée à l'approche multimodale des transports urbains : partage modal équilibré de la voirie, localisation de parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées des villes, mise en place d'une tarification et d'une billettique[15] intégrées (stationnement et transports collectifs), plans de mobilité d'entreprises.

Elle a renforcé également les dispositions des PDU relatives à la police de circulation et au stationnement, les actes pris au titre de ces pouvoirs devant être rendus compatibles avec les prescriptions du PDU en ces domaines.

I – Hors Île-de-France, la généralisation et le renforcement des plans de déplacements urbains (PDU)

Les plans de déplacements urbains sont désormais l'élément déterminant de la définition et de la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains. Leur élaboration a déjà permis de nombreux progrès qui doivent cependant se poursuivre à l'occasion de la mise en conformité de ces plans avec les dispositions de la loi SRU. L'effort doit avant tout porter sur l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de ces plans afin qu'il en soit tenu compte dans les politiques à venir.

14) Pour l'Île-de-France, le PDU doit être compatible avec les orientations du schéma directeur de la Région. Les schémas de cohérence territoriale doivent être compatibles avec le PDU (article 28-3 de la LOTI).

15) Ensemble des dispositifs utilisant l'informatique et l'électronique dans les titres représentatifs d'une prestation de service.

A – Les documents de planification et de programmation des déplacements urbains

De nombreux documents de planification, élaborés au niveau national ou au niveau local par diverses autorités, le plus souvent distinctes des autorités organisatrices de transports urbains, traitent de la question des déplacements :

- les schémas multimodaux de services collectifs de transports de voyageurs et de marchandises, établis par l'Etat, qui se substituent aux schémas sectoriels d'infrastructure ;
- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et les schémas régionaux de transports qui en constituent le volet « transport » ;
- les directives territoriales d'aménagement instituées par la loi du 4 février 1995, qui énoncent les principes généraux d'organisation d'un espace, définis par les collectivités territoriales et l'Etat sur l'avenir d'un territoire ;
- les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, remplacés en 2000 par les schémas de cohérence territoriale (SCOT);
- les schémas de secteur ;
- les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) établis par les services de l'Etat.

Si l'on fait exception des SCOT, la plupart des plans de déplacements urbains ont été élaborés postérieurement à ces documents. Les PDU s'en sont donc largement inspirés et leurs orientations ont été prises en compte. A mi-chemin entre les outils de planification et les outils de programmation, le PDU est le seul document spécifique aux déplacements urbains traitant simultanément des objectifs de mobilité, d'environnement et d'aménagement, tout en donnant le cadre financier d'une coopération entre l'Etat et les diverses collectivités territoriales concernées. Il permet ainsi d'exprimer, pour un territoire déterminé, les grandes lignes de la politique des déplacements urbains, qui intègre bien sûr celle des transports collectifs, en lui donnant les moyens de son suivi, de son évaluation qui doit intervenir au minimum tous les cinq ans, et le cas échéant de sa révision.

Les PDU ont permis de développer une réflexion sur l'ensemble des modes de déplacement avec leurs interactions et sur les améliorations à apporter au système de transports existant. Ils ont également permis de replacer les projets de création d'infrastructures nouvelles dans la perspective d'une politique générale de préservation de l'environnement ou de redynamisation sociale de l'agglomération, ce que ne permettaient pas toujours les divers documents de planification et de programmation qui les ont précédés. La plupart des PDU ayant été élaborés avant la création des SCOT, ce n'est qu'à l'occasion de leur révision que pourra être vérifiée la compatibilité de ces plans avec ces schémas qui sont désormais les documents fédérateurs de la planification locale.

La recherche de la cohérence entre les PDU et les autres documents de planification et de programmation urbaines est une tâche complexe. Cette démarche est contrariée à la fois par des échéanciers propres à chaque document et par la diversité des périmètres d'action qui évoluent sans cesse. L'examen des plans de déplacements urbains depuis une vingtaine d'années fait toutefois ressortir les progrès de cette démarche, en particulier depuis 1996.

B – La nouvelle génération de PDU issue de la loi LAURE

1 – L'échec des PDU de première génération

Les travaux parlementaires relatifs au projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi LAURE) en 1996 ont mis en exergue le faible impact des premiers plans de déplacements urbains. Au demeurant, aucun bilan général n'a été établi de la première génération de PDU. Des retombées positives apparaissent cependant sur le plan méthodologique. Quelques agglomérations, dont celle de Grenoble, ont dressé un bilan de la mise en œuvre de leur premier PDU, révélant la difficulté d'infléchir les tendances en matière de déplacements. La forte progression des déplacements en véhicules particuliers a eu pour effet la diminution des modes alternatifs (deux-roues et marche à pied) et la stagnation de la fréquentation des transports en commun. L'augmentation de l'offre de stationnement en centre ville et la réalisation de projets structurants en matière de circulation ont contribué à cette situation.

2 – Une généralisation progressive

La loi sur l'air a relancé les plans de déplacements urbains en les rendant obligatoires dans une soixantaine d'agglomérations.

Plusieurs lois ont successivement reporté la date limite d'adoption de ces plans pour tenir compte du retard des autorités organisatrices[16]. L'agglomération lyonnaise est ainsi restée pendant près de trois ans la seule à avoir approuvé son PDU de deuxième génération. Il a fallu attendre la fin de l'année 2000 pour qu'un nombre significatif d'agglomérations (19) arrivent à ce stade. En juin 2001, 39 plans étaient approuvés, tandis que pour une vingtaine d'agglomérations, les réflexions engagées n'avaient pas encore abouti.

Néanmoins, la grande majorité des collectivités concernées ont rattrapé leur retard et se trouvent aujourd'hui dotées d'un plan de déplacements urbains : en juin 2004, sur 72 autorités organisatrices astreintes à l'obligation d'établir un PDU, 50 étaient parvenues au stade de l'approbation et 6 autres disposaient d'un projet arrêté. A la même date, deux autorités organisatrices, la communauté d'agglomération de Saint-Étienne et la communauté urbaine de Bordeaux, avaient déjà approuvé un projet révisé conforme à la loi SRU, alors que le délai pour y parvenir a été prolongé jusqu'en 2006. Au contraire, une quinzaine d'autorités organisatrices, situées dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants, ne sont parvenues qu'au stade du pré-diagnostic ou du diagnostic, ou connaissent un arrêt pur et simple du processus d'élaboration. Enfin, une vingtaine d'agglomérations de taille moyenne ont également choisi de se doter d'un PDU, au-delà de leurs obligations légales.

3 – La procédure d'élaboration

L'élaboration du PDU a souvent permis à des administrations qui avaient peu de relations entre elles de travailler sur un projet commun tout en suscitant la mobilisation des acteurs institutionnels, économiques et associatifs.

Suivie par un comité de pilotage souvent assisté d'un comité technique, la procédure d'élaboration du plan de déplacements urbains requiert des délais relativement importants. A METZ, les travaux préalables au PDU, conduits de 1992 à 1996 avec les services de l'Etat,

16) La loi n°99-533 du 25 juin 1999 l'a reportée au 30 juin 2000, la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 au 13 juin 2001 et la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 au 2 juillet 2006.

ont abouti à la constitution d'un groupe de travail technique qui a mis en place un outil d'analyse multimodale des déplacements et à la définition d'une grille d'évaluation des projets d'infrastructures au regard des objectifs.

La diversité de ces travaux préalables illustre la complexité du processus d'élaboration des PDU. Pour l'agglomération troyenne, ont été réalisées successivement entre 1995 et 2000 une étude de pré-diagnostic, une mise à jour du pré-diagnostic, une enquête ménages, une étude de faisabilité d'un transport en commun en site propre, une démarche d'élaboration de scénarios, une ''enquête cordon''[17], une enquête circulation, une enquête stationnement, une étude de chiffrage des projets, une étude de pôle d'échange intermodal, une étude sur les potentialités offertes par les réseaux ferroviaires en matière de desserte urbaine et une étude d'impact de la création de deux lignes de transport en commun en site propre. Les budgets d'études engagés pour la réalisation de ces plans sont variables et se situent dans une fourchette comprise entre 0,08 et 1,5 M€.

Le diagnostic établi fait l'objet d'une large concertation dans le cadre de commissions ou de comités spécialisés chargés de suivre l'élaboration du PDU. A Caen, un comité technique de 26 membres et un comité de pilotage composé de 29 personnes ont été créés. Ces deux instances réunissaient des représentants des collectivités locales et établissements publics concernés, de plusieurs services de l'État, des transporteurs, de la chambre de commerce et d'industrie ainsi que du monde associatif. Des scénarios ont ensuite été proposés dans le cadre d'un avant-projet de PDU présenté aux assemblées délibérantes des collectivités concernées ainsi qu'aux services de l'Etat, avant le lancement de campagnes de communication auprès de la population et de l'enquête publique.

L'enquête publique a souvent permis de souligner les insuffisances ou les imprécisions des projets de PDU. A deux exceptions près[18], les projets ont reçu l'aval tant du public que des commissaires enquêteurs. Mais, dans certains cas, comme à Grenoble, de nombreuses réserves accompagnaient les avis favorables de la commission d'enquête, lesquels s'expliquaient par la volonté de ne pas faire obstacle à des mesures jugées dans l'ensemble « pertinentes et volontaires », de nature « à réduire le profond déséquilibre existant ».

17) Enquête routière permettant de caractériser les flux utilisant une portion délimitée de voirie.

18) Avignon et Poitiers (source : Bilan des PDU de 1996 à 2001 – ADEME /CERTU/DTT/GART).

4 – Les diagnostics de situation

Alors que la mobilité urbaine quotidienne était stabilisée dans les années 80, elle connaît une nouvelle croissance depuis 10 ans, comme le révèlent la plupart des enquêtes réalisées depuis 1995[19]. Elle se situe parfois à plus de quatre déplacements par jour et par personne. C'est l'automobile qui bénéficie le plus de cette croissance, les autres modes de transport perdant des parts de marché.

Les diagnostics de nombreux plans de déplacements urbains font en effet ressortir la forte croissance des migrations alternantes quotidiennes entre les agglomérations et leur périphérie ainsi que celle du trafic automobile dans le centre des villes, au détriment des autres modes de transports : cette évolution conduit à une saturation progressive des centres urbains par le stationnement et la circulation des véhicules individuels, et à une grande difficulté à faire fonctionner dans des conditions acceptables les moyens de transports en commun et les autres modes alternatifs à l'usage de l'automobile. Les principaux indicateurs de qualité de l'environnement urbain (pollution atmosphérique, bruit) communiqués à cette occasion montrent une dégradation de la situation.

Ces diagnostics semblent avoir joué un rôle de révélateur. Ainsi, à Troyes, où 85 % des déplacements se font en automobile, la démarche du PDU a permis de montrer qu'un site propre de circulation des autobus était une condition indispensable au développement de l'usage des transports collectifs urbains (8 % seulement des déplacements), compte tenu de la gêne occasionnée par le manque de fluidité de la circulation aux heures de pointe.

5 – Les objectifs et les scénarios proposés

Les principales orientations des PDU définies par la loi, qui mettent l'accent sur les conséquences environnementales des déplacements urbains, ont été reprises avec des ambitions plus ou moins grandes d'un document à l'autre.

En ce qui concerne la diminution du trafic automobile, aucun plan n'a fixé d'objectif de diminution en valeur absolue du nombre de kilomètres parcourus ou du nombre de déplacements. La plupart ne prévoient qu'un objectif en parts de marché de l'automobile, certains ne quantifiant pas la diminution attendue. D'autres ne font pas du tout référence à cet objectif. Or, même une diminution en valeur relative ne

19) Source CERTU : Panorama des villes à TCSP (hors Île-de-France).

suffit pas nécessairement à arrêter l'accroissement du trafic automobile. A Annecy, l'objectif de réduire la part de l'automobile de 75 à 68 % entre 1999 et 2010 se traduirait par une augmentation des déplacements quotidiens en voiture individuelle de 312 000 à 317 480, comme le prévoit explicitement le PDU.

Le plan de déplacements urbains de Caen insiste particulièrement sur la difficulté d'atteindre un objectif de réduction du trafic automobile en valeur absolue et sur l'effort qu'implique déjà une diminution relative de l'usage de l'automobile de 63,8 % à 60,3 % en 5 ans : elle suppose une augmentation corrélative de 30 % de la clientèle des transports urbains. Si rien n'était fait, les déplacements en automobile augmenteraient de 16 % alors que l'objectif visé est d'en limiter la croissance à 5 %.

Pour limiter la tendance au renforcement du trafic automobile, les PDU comportent en contrepoint d'autres objectifs tendant au développement d'alternatives à la voiture individuelle : développer l'intermodalité, renforcer l'attractivité des transports collectifs ou encourager les modes de déplacement doux. Ils comportent aussi d'autres objectifs mettant l'accent sur la qualité de vie : réduire l'insécurité routière ou lutter contre la pollution atmosphérique ou le bruit. Ces objectifs, plus ou moins ambitieux, sont déclinés en scénarios, destinés à permettre un choix ou effectuer un arbitrage entre les mesures à mettre en œuvre.

A Lyon, trois scénarios étaient présentés qui illustrent les alternatives existantes. Le premier s'inscrivait dans la poursuite des efforts déjà entrepris pour améliorer le trafic automobile et les transports en commun. Le second donnait priorité aux transports urbains. Le troisième proposait « un nouveau visage pour la cité », protégeant les centres villes de la circulation avec la création de lignes fortes de transports collectifs et organisant une coexistence harmonieuse entre tous les usagers. C'est ce dernier scénario, le plus ambitieux, qui a été retenu. A Grenoble, les mesures retenues par le plan de déplacements urbains sont une synthèse des trois scénarios initialement proposés. Le projet de PDU semble avoir privilégié la recherche d'un équilibre entre la réduction de la circulation des véhicules particuliers dans les centres de l'agglomération et la nécessité de fluidifier la circulation routière à ses abords. Le risque d'une telle stratégie est de provoquer une dichotomie entre les centres des communes membres de l'agglomération, largement desservis par les transports en commun en site propre, et leur périphérie qui concentrerait les nuisances liées à la circulation automobile pour prix de l'accessibilité à l'agglomération.

C – La mise en conformité des PDU avec la loi SRU

La loi SRU de décembre 2000, qui imposait une mise en conformité des PDU de seconde génération, a donné l'occasion aux autorités organisatrices de remédier aux principales imperfections de ces documents. Cependant de nombreuses insuffisances perdurent.

1 – Les problèmes de méthode

La moitié des plans de déplacements urbains ont été élaborés à partir d'une démarche par scénarios qui conduisait à comparer une hypothèse basse (scénario « au fil de l'eau ») à des options volontaristes, généralement au nombre de deux, qui supposaient des investissements plus importants et une remise en cause plus ou moins grande de l'organisation des déplacements. Cette démarche a souvent conduit les autorités organisatrices à opter pour un scénario intermédiaire, après avoir écarté l'hypothèse basse, proche du statu quo, et l'hypothèse haute, jugée trop coûteuse pour la collectivité publique ou irréalisable à brève échéance. Cependant les choix opérés ont pu être faussés par les méthodes retenues pour mesurer l'évolution future des déplacements et l'impact sur ces derniers des actions proposées dans le cadre du PDU.

Ainsi, à Grenoble, la commission d'enquête a notamment souligné le biais introduit par la méthode de l'enquête « ménages » qui ne prenait en compte que les déplacements internes des résidents de l'agglomération et négligeait les déplacements d'échanges. Elle a également relevé l'imprécision des modes de comptage des véhicules dont les résultats ont servi à la modélisation des études et la sous-estimation manifeste du trafic de transit pour lequel seuls les déplacements en véhicules légers étaient comptabilisés. Le PDU de Grenoble s'est référé à des données anciennes extraites de l'enquête déplacements de 1992 pour évaluer les parts de marché de chacun des modes de déplacements en 2000 alors que pour la détermination des objectifs, il s'est référé explicitement à une estimation des parts de marché élaborée à partir de données de 1997 plus proches de la réalité de 2000.

Dès lors, il est permis de s'interroger sur la cohérence des objectifs affichés en termes de parts de marché et leur pertinence au regard des évaluations réalisées. La région Rhône-Alpes a pour sa part émis un avis défavorable sur le projet de l'agglomération grenobloise, estimant que les résultats de l'évaluation qui ont conduit à la définition du projet ont été insuffisants pour appréhender les différentes options. Elle a indiqué que l'impact des scénarios sur la fréquentation des transports périurbains, ferroviaires en particulier, n'avait pas été étudié et que, dès lors, la

possibilité d'un développement simultané de l'offre autoroutière de rocade et des dessertes ferroviaires périurbaines paraissait incertaine.

2 – Les questions traitées

a) L'intermodalité

La question de l'intermodalité des déplacements regroupe de nombreux sous-thèmes dans les PDU, tels que la complémentarité des modes de transports, la coordination des horaires, l'amélioration des interconnexions, ou la création de pôles d'échanges et de parcs relais. Selon le bilan dressé en 2002 par différentes administrations de l'Etat et le Groupement des autorités responsables de transport (GART)[20], plus de quatre-vingt-dix pour cent des plans proposent des objectifs ou des mesures dans ces domaines. Toutefois, rares sont les PDU qui traitent du rôle urbain des pôles d'échange, en prévoyant notamment le développement d'activités ou de services autour des gares. De nombreux plans projettent la création de parcs relais, souvent présentés comme l'unique solution aux problèmes d'intermodalité. Mais ils n'en précisent parfois ni la localisation, ni le nombre, ni la capacité ce qui peut laisser un doute quant à la cohérence des mesures proposées. Par ailleurs, pour qu'elle produise tous ses effets en faveur de l'intermodalité, la création de parcs relais doit s'accompagner d'actions visant à limiter le stationnement en centre ville.

b) Le stationnement

Le stationnement est déterminant pour réguler l'évolution de la part modale des transports collectifs. Pourtant, les PDU ne mettent pas suffisamment l'accent sur le contrôle du stationnement et la répression du stationnement illicite. Moins du tiers des plans développent une approche globale de ces thèmes. Il est vrai que l'autorité organisatrice des transports urbains est rarement investie de la totalité de la compétence en matière de stationnement qui, la plupart du temps, fait intervenir dans l'agglomération un grand nombre d'acteurs, chaque maire gardant ses pouvoirs propres.

20) Association d'élus, le GART regroupe 253 autorités organisatrices de transport (agglomérations, départements et régions), son objectif étant l'amélioration des déplacements et le développement des transports publics en France.

A Grenoble, le PDU a prévu la disparition de 1200 à 2000 places de stationnement de surface au cœur de l'agglomération, la création de places en parking souterrain et surtout le développement de huit parcs relais en périphérie d'ici 2005, ainsi que la poursuite de la réflexion et des études concernant la création de parcs relais à proximité des gares de la région urbaine. Mais le SMTC, autorité organisatrice des transports urbains, n'est compétent en matière de stationnement que pour les parcs relais dont il assure la maîtrise d'ouvrage. Le stationnement payant dans les autres parcs et sur voirie reste de la compétence des communes. Une charte du stationnement a été élaborée par le SMTC, la communauté d'agglomération et les différentes communes situées dans le périmètre de transports urbains (PTU) pour mieux coordonner cette politique.

c) Les plans de déplacements d'entreprise et d'administration

Alors que les migrations alternantes ont majoritairement un motif professionnel, peu de plans comportent des mesures destinées à organiser ou coordonner la mobilité quotidienne entre le domicile et les établissements employeurs. Les mesures relatives à l'encouragement du covoiturage et à la communication avec les entreprises et les collectivités publiques pour l'établissement de plans de mobilité, le plus souvent évoquées dans les plans de déplacements urbains, restent vagues.

La loi SRU prévoit la mise en place, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, d'un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants. L'aide à l'élaboration de plans de déplacements d'entreprise (PDE) est cependant encore peu développée et ne sera traitée, comme à Caen, que dans le cadre de la mise en conformité du PDU avec cette loi.

3 – Les précisions à apporter aux PDU

L'imprécision des PDU en termes d'objectifs assignés ou de moyens alloués en diminue la portée comme outils de politique publique. Appelés à être régulièrement évalués et révisés, ils gagneraient à être plus précis, comme la loi le prévoit, pour ne pas être de pures déclarations d'intentions.

Il ressort des contrôles effectués par les chambres régionales des comptes et du bilan effectué en 2002 par l'Etat et le GART que le chiffrage des coûts de mise en œuvre et l'exposé des modalités de financement des PDU sont en général très insuffisants, voire quelquefois inexistants.

Les éléments de coûts sur les transports collectifs disponibles dans la plupart des PDU sont hétérogènes, certains détaillant le financement de chaque mesure, alors que d'autres ne présentent que des enveloppes globales. Ainsi, les données financières contenues dans la version définitive du plan de déplacements urbains de Lyon s'appuient sur l'indication de l'autofinancement disponible de l'autorité organisatrice, le Sytral, et donc sur sa capacité à faire face aux nouveaux investissements et aux nouveaux coûts d'exploitation dans les années futures. Cette approche globale diffère d'une présentation plus traditionnelle qui consiste à additionner les coûts prévisionnels des différents projets.

Si les principaux coûts d'investissement sont indiqués, d'une manière ou d'une autre, peu de plans précisent les coûts d'exploitation attendus de ces investissements. A Caen, où ces éléments sont évalués, le PDU n'apporte cependant pas de précisions sur les modalités de financement des actions retenues ni sur les contributeurs éventuels. Certes, l'autorité organisatrice n'est pas le maître d'ouvrage de toutes les actions contenues dans le plan de déplacements urbains. Leur mise en œuvre nécessite le plus souvent des participations croisées, voire des engagements financiers unilatéraux que seule la collectivité compétente est en mesure de décider.

A cet égard, il est rare que les PDU indiquent une clé de répartition du financement entre les différentes collectivités concernées, ce qui supposerait l'existence entre elles d'un accord préalable. Certains PDU font néanmoins référence au contrat de plan Etat/Région. Pour faire des plans de déplacements urbains de véritables documents de programmation, ils devraient être accompagnés d'un engagement contractuel chiffré signé par les différents maîtres d'ouvrage.

Les objectifs fixés par les plans de déplacements urbains souffrent des mêmes insuffisances, dans la mesure où ils ne sont pas toujours clairement définis, quantifiés ou rapportés à une situation initiale précise. Certains plans proposent ainsi des orientations de baisse du trafic sans préciser d'objectif quantifié, ou de réduction de l'espace affecté à l'automobile sans donner les modalités de calcul de cet indicateur. Ils peuvent aussi présenter des faiblesses dans des domaines tels que la lutte contre le bruit ou contre la pollution de l'air, l'amélioration de la sécurité des déplacements, les parcs-relais, l'évolution des normes de stationnement ou la prise en compte des personnes à mobilité réduite. Il existe très peu d'échéanciers à la fois complets, détaillant chaque action, et précis, indiquant leur durée, année par année. La difficulté de recueillir avant l'approbation du projet l'ensemble des programmations de tous les financeurs est présentée comme un obstacle majeur à l'obtention de renseignements plus précis. Dans le meilleur des cas, les échéanciers

s'articulent autour de deux ou trois périodes de cinq à dix ans. A défaut de données précises de ces plans sur leurs objectifs, sur le coût de leurs actions et sur l'échéancier de leur réalisation, leur évaluation risque d'être malaisée voire tributaire d'indicateurs biaisés ou subjectifs qui ne permettront pas de porter une appréciation valable sur l'efficacité et l'efficience des politiques menées.

4 – La mise en œuvre des comptes déplacements

Depuis la loi SRU de décembre 2000, les agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent établir un compte déplacements dont l'objet est de faire apparaître pour les différentes pratiques de mobilité les coûts supportés par l'usager et ceux qui en résultent pour la collectivité. Il s'agit de recenser tous les flux financiers liés aux déplacements de personnes à l'échelle d'une agglomération, quel que soit le mode de déplacement utilisé.

Pour chaque mode de transport, le compte déplacements doit indiquer les coûts supportés par les voyageurs, leurs employeurs, les collectivités publiques y compris les coûts externes restant à la charge de la collectivité publique dans son ensemble. Il s'agit, pour ces derniers, d'une évaluation du coût économique et social des déplacements résultant des nuisances environnementales (bruit, pollution…) et des accidents (coûts matériels ou sanitaires non couverts par les assurances).

Le degré de connaissance des différents flux est variable. Les flux de la sphère publique, généralement déterminés à partir des comptes produits par les collectivités, sont connus avec une relative précision, tandis que ceux de la sphère privée sont souvent estimés à partir de ratios nationaux ne permettant qu'une approximation. Les coûts externes ne sont pour leur part estimés qu'à titre indicatif, à partir de valeurs tutélaires définies par la puissance publique[21]. Les comptes déplacements constituent néanmoins une aide à la décision, un outil de diagnostic précieux pour l'élaboration des PDU et un instrument de suivi de leur exécution. Ils devraient permettre de mieux appréhender les possibilités de financement des opérations par la sphère publique et la sphère privée.

21) Commissariat général du Plan, rapports BOITEUX de 1994 (Pour un meilleur choix des investissements) et 2001 (Choix des investissements et coût des nuisances) : pour valoriser les gains de temps des différents usagers dans le calcul économique sont appliquées des valeurs tutélaires du temps, représentatives des préférences collectives.

Bien avant la loi SRU, les premiers comptes déplacements ont été mis en place, à titre expérimental, dans quelques rares collectivités, avec l'aide du CERTU[22] qui a développé une méthodologie pour leur établissement[23]. A Annecy, qui a établi son premier compte déplacements pour la période 1993-1997, la dépense annuelle moyenne a été estimée à 0,30 Md€. Elle est consacrée principalement aux transports individuels pour 86 % contre 4 % aux transports collectifs et 10 % aux dépenses de voirie et police de circulation. Les principaux financeurs sont les ménages et les employeurs, les dépenses de la sphère publique concernant principalement la voirie.

Le compte déplacements a permis de faire ressortir la faiblesse relative des dépenses consacrées aux transports collectifs et a constitué un argument pour engager des investissements lourds de bus en site propre. Le compte déplacements a également constitué une base de négociation pour les clés de financement des différentes opérations inscrites au PDU. Toutefois, il n'a pas été actualisé depuis son élaboration. Peu d'autorités organisatrices ont répondu à ce jour à l'obligation légale de tenir un compte déplacements[24].

5 – L'évaluation des PDU

Les plans de déplacements urbains doivent être évalués au terme d'une période de cinq ans. Cette disposition devrait encourager les autorités organisatrices et leurs partenaires à assurer le suivi des actions mises en œuvre et à rechercher l'amélioration de ces dispositifs. L'adoption des premiers plans étant relativement récente, peu d'entre eux ont donné lieu à une première évaluation. Celle du PDU de Lyon, décidée en 2002 dans la perspective d'une révision liée à la prise en compte des dispositions de la loi SRU, a donné lieu à un rapport riche d'enseignements sur les difficultés rencontrées par les évaluateurs.

22) Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

23) Cette méthodologie était inspirée de celle du Compte national du transport de voyageurs, elle-même en cours d'élaboration. Une nouvelle méthodologie sera préconisée par le CERTU dans un guide devant être publié début 2005.

24) Selon le CERTU, en excluant le cas particulier de la région Île-de-France, seules les AOTU d'Annecy, Lille, Nice, Nîmes et La Roche-sur-Yon disposeraient d'un compte déplacements au sens de la loi SRU.

a) Les organes de suivi et les indicateurs

Les trois quarts des PDU comportent un dispositif de suivi de leur mise en œuvre. La plupart du temps, la mission de suivi est confiée à un comité de pilotage, composé des partenaires ayant participé à l'élaboration du document. Ce comité de suivi est parfois doublé d'un comité technique, assisté d'un observatoire. Le rôle de cet observatoire, même s'il varie d'une ville à l'autre, apparaît fondamental pour assurer le suivi et l'évaluation future des actions menées :

- il est chargé de définir les indicateurs nécessaires au suivi du PDU. A Caen, une liste de 88 indicateurs couvrant un ensemble de 26 objectifs a été arrêtée, ce qui donne une idée de la complexité de cette mission ;
- il recueille les données utiles pour nourrir ces indicateurs, en s'appuyant dans la mesure du possible sur les outils et bases de données existants ;
- il exploite les données recueillies au moyen de systèmes de modélisation afin de permettre l'ajustement des actions futures ;
- il établit enfin un bilan annuel destiné à informer et à alerter les décideurs et le grand public.

Lorsqu'ils étaient mentionnés dans le plan de déplacements urbains, ces organes de suivi n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante. A Saint-Etienne, le comité de suivi prévu en 2000 n'a pas été mis en place : des réunions spécifiques se sont tenues entre techniciens, sans formalisme particulier, pour poursuivre les réflexions engagées lors de l'élaboration du PDU. A Lyon, le PDU prévoyait la mise en place d'un comité consultatif des déplacements urbains et d'un observatoire des déplacements chargé de mesurer et d'analyser l'impact des politiques mises en œuvre en partenariat avec l'Etat, la région, le département et le Grand Lyon. Le comité consultatif des déplacements dont le pilotage avait été confié à la communauté urbaine ne s'est plus réuni après mars 2001, alors qu'il était présenté comme un acteur essentiel de la réussite du plan. Il a fallu attendre décembre 2002 pour que, dans le cadre de la révision du plan, se mettent en place des groupes de travail composés des mêmes acteurs. Néanmoins, l'absence de suivi du respect des engagements de chaque partenaire et d'information mutuelle des collectivités sur leurs projets a été préjudiciable au développement d'une dynamique commune. L'observatoire des déplacements n'a pour sa part fonctionné que pendant une période de deux ans, présentée comme « expérimentale ». Or, le plan ne mentionnait pas le caractère précaire de l'observatoire dont la pérennité paraissait aller de soi, compte tenu des

missions qui lui étaient assignées. Cet observatoire était en effet « chargé de mesurer et d'analyser l'impact des politiques des déplacements sur la base, notamment, des indicateurs et des objectifs définis » par le PDU. Les derniers relevés de décisions de l'observatoire ne portent que sur l'année 1998, bien que les données collationnées intègrent aussi l'année 1999.

b) Le coût des enquêtes

Les enquêtes ménages/déplacements, qui permettent de connaître les pratiques et les besoins de la population transportée, constituent la base la plus fiable et la plus intéressante pour établir une situation de référence des plans de déplacements urbains. Toutefois, un quart seulement des agglomérations disposaient, au moment de l'élaboration de leur plan, des résultats d'une enquête ménages de moins de 5 ans. Dès lors, beaucoup d'agglomérations n'ont pas une connaissance précise de la situation des déplacements antérieure à la mise en œuvre du PDU, ce qui rendra difficile l'évaluation future de ses effets.

Le coût important de l'enquête ménages est souvent invoqué pour expliquer l'ancienneté des données dont disposent les collectivités. Ainsi, à Lyon, le Sytral, dont la dernière enquête, d'un coût de 800 000 €, remontait à 1995, n'a procédé au lancement d'une nouvelle enquête qu'en 2004 pour un coût de 1,7 M€. L'évaluation du PDU en 2002-2003 est donc intervenue en l'absence de données exhaustives sur les pratiques de déplacement des lyonnais. Par ailleurs, l'enquête ménages n'est pas suffisante pour connaître tous les éléments nécessaires à l'élaboration et au suivi d'un plan de déplacements urbains. Elle doit être complétée par d'autres indicateurs, notamment environnementaux ou financiers : pollution, trafic d'échange et de transit, accidents, suivi des actions (respect de la programmation, dépenses réalisées). La mise en place d'un dispositif de suivi du plan suppose d'y consacrer un budget important.

6 – Les résultats

S'il est trop tôt pour tirer tous les enseignements des premières années de mise en œuvre des plans de déplacements urbains, les premières évaluations à mi-parcours, celle conduite dans l'agglomération lyonnaise et les comptes-rendus de suivi annuel des observatoires permettent de dégager quelques tendances. D'une manière générale, les calendriers prévus par les PDU pour la réalisation des équipements, en particulier ceux relevant de la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, ont été respectés. En ce sens, beaucoup d'actions conformes aux objectifs de ces plans sont aujourd'hui mises en œuvre dans la plupart

des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les projets principaux qui ont été réalisés concernent des lignes de tramway ou de bus en site propre, des équipements d'intermodalité mais aussi des aménagements de voirie, en particulier pour l'usage de la bicyclette.

Le développement simultané de l'offre de transport, de l'accessibilité de ses moyens et de la complémentarité des réseaux est relevé parmi les points positifs de la mise en œuvre des PDU. Les indéniables progrès réalisés en matière d'infrastructures doivent cependant être rapprochés des effets mitigés de ces investissements sur la répartition modale des déplacements et sur les indicateurs environnementaux. A Grenoble, les résultats d'une enquête « déplacements des ménages » rendus publics en mai 2003 par le SMTC révèlent que les déplacements dans l'agglomération ont augmenté de 12 % depuis 1992. Si la part modale des transports en commun est inchangée (14 %), celle des véhicules particuliers est en baisse d'un point (53 %), ce qui n'est pas la tendance relevée dans les autres agglomérations françaises où cette part se maintient ou augmente régulièrement en dépit des actions menées dans le cadre des PDU. Néanmoins, les résultats de cette enquête, jugés « *plutôt satisfaisants* » par le SMTC, méritent d'être nuancés. En effet, si la part modale des véhicules particuliers a diminué d'un point depuis 1992, la circulation automobile a augmenté dans le même temps en valeur absolue de 10 % dans l'agglomération. En tout état de cause, l'objectif fixé par le PDU d'une réduction de 6 points de la part modale des véhicules particuliers à l'horizon 2010 (48 % au lieu de 54 %) sera difficile à atteindre.

A La Rochelle, l'usage global des transports publics sur le réseau Autoplus apparaît légèrement croissant (+3,4 %) sur l'ensemble de la période 1998-2002 mais n'a plus connu de développement réel depuis la mise en œuvre du plan de déplacements urbains. La fréquentation s'est même légèrement tassée ces dernières années (-0,7 % de 2000 à 2002), ce qui n'est pas conforme à l'objectif ambitieux figurant au plan d'une « augmentation de la fréquentation des transports publics de 2 à 3 % par an ». A mi-parcours de l'application du PDU, l'impact des mesures prises pour favoriser les transports publics apparaît donc plutôt limité.

A Lyon, l'évaluation du plan de déplacements urbains rendue publique en 2003 note que si l'objectif de stabilisation de la capacité des principales voies pénétrantes de l'agglomération a été en grande partie respecté, la circulation automobile a continué à augmenter de 1998 à 2001 de 2,5 % par an sur toutes les grandes voiries urbaines de l'agglomération. Sur certains axes du centre, au contraire, les comptages réalisés font apparaître une baisse du trafic automobile entre 1997 et 2001 (-6 à -11 %). Les places de stationnement sur voirie sont néanmoins

saturées et le taux de respect de la réglementation diminue (sur la presqu'île, 22 % en 2002 contre 57 % en 1996). L'objectif affiché dans le plan de diviser par deux le taux d'infraction aux règles du stationnement, qui devait être réduit de 50 à 25 % entre 1995 et 2005, est loin d'avoir été atteint.

Les objectifs fixés par la loi et repris par les PDU, notamment en ce qui concerne la diminution du trafic automobile, paraissent hors de portée des autorités locales sans l'application de mesures plus contraignantes en matière de stationnement ou de circulation des véhicules.

II – La planification des transports urbains en Île-de-France

A – La place des transports en commun

1 – La croissance de la demande de déplacements

Les déplacements mécanisés, qui représentent les deux tiers des déplacements quotidiens en Île-de-France, sont passés de 17,7 millions en 1976 à 24,4 millions en 2001, soit un rythme annuel moyen de croissance de 2 %. Cette progression, quatre fois supérieure à celle de la population, s'est faite au profit de la voiture particulière dont l'usage a progressé trois fois plus vite que le nombre total des déplacements.

Ces chiffres traduisent la dynamique de desserrement urbain à l'œuvre de façon continue depuis trente ans. Les déplacements de banlieue à banlieue représentent aujourd'hui 70 % du total des déplacements et devraient en représenter, selon les prévisions du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), les trois-quarts en 2015.

La croissance des déplacements résulte aussi des modifications du mode de vie des franciliens et d'une demande beaucoup plus forte de mobilité individuelle. Ces évolutions sociétales se traduisent par un étalement des heures de pointe et une demande renforcée en soirée et en fin de semaine, par un usage plus développé de l'intermodalité et des arbitrages plus fréquents entre les modes de transport.

Ces tendances lourdes accentuent le décalage spatial et temporel entre l'offre de transports collectifs et le besoin de mobilité des populations. La conception radiale des réseaux de transport collectifs et l'insuffisance du maillage en grande couronne et en petite couronne, en comparaison de l'offre déployée dans Paris intra-muros, ne permettent pas de répondre de façon efficace à l'évolution de la mobilité des franciliens. Il en va de même du déploiement de l'offre de service, actuellement prioritairement axée sur la journée et la semaine de travail et davantage orientée vers la relation domicile/travail.

L'évolution de la mobilité quotidienne des franciliens de 1976 à 2001

	1976	**1991**	**2001**
Ne s'est pas déplacé	11,8%	6,6%	5,8%
S'est déplacé	88,2%	93,4%	94,2%
Dont uniquement à pied	*24,8%*	*21,4%*	*20,7%*
Par un autre mode de transport	*63,4%*	*72,0%*	*73,5%*

Source : enquête globale des transports, direction des transports terrestres, 2004.

Les déplacements des franciliens de 1976 à 2001

	1976	**1991**	**2001**
Marche	**41,6 %**	**33,8 %**	**34,1 %**
Modes mécanisés	**58,4%**	**66,2%**	**65,9%**
Dont transports collectifs	*33,6%*	*30,4%*	*29,4%*
Dont véhicules particuliers	*55,3%*	*65,5%*	*66,7%*
Dont deux roues	*9,1%*	*2,9%*	*3,1%*
Dont autres modes mécanisés	*2,0%*	*1,2%*	*0,8%*
Répartition géographique des déplacements			
Paris	*25,4%*	*21,3%*	*20,2%*
Petite couronne	*37,8%*	*36,5%*	*36,5%*
Grande couronne	*36,8%*	*42,2%*	*43,2%*

Source : enquête globale des transports, direction des transports terrestres, 2004.

2 – Le recul de la part des transports collectifs

C'est sans doute ce qui explique pourquoi, malgré la priorité constamment réaffirmée en faveur des transports collectifs, l'usage de la voiture individuelle a progressé au cours de la dernière décennie à un rythme encore supérieur de 25 % à celui de l'ensemble des déplacements.

Certes, au regard du constat effectué entre 1971 et 1991 où il progressait alors quatre fois plus vite, cette évolution témoigne d'un rééquilibrage en faveur des transports collectifs. Celui-ci reste cependant insuffisant pour atteindre les objectifs de réduction de la place de la voiture particulière fixés par le plan de déplacements urbains régional.

La situation est toutefois contrastée selon les territoires. Seul le territoire de Paris intra muros a vu reculer depuis 20 ans la part de la voiture au profit, pour l'essentiel, des transports collectifs. En proche couronne comme en grande couronne, par contre, l'essentiel de la croissance des déplacements a été absorbé par la voiture individuelle.

Au total, les déplacements en transports collectifs ont progressé au cours des trente dernières années à un rythme quatre fois inférieur à celui de la mobilité globale. L'augmentation substantielle de l'offre de transports collectifs intervenue entre 1981 et 2001 (+ 66,6 % de places-km) n'a donc pas eu les résultats attendus sur le plan de la fréquentation : le trafic de voyageurs a progressé deux fois moins vite (+ 31,2 %) sur la même période.

Le constat du rendement décroissant en moyenne période de l'offre de transport supplémentaire en Île-de-France[25] conduit à s'interroger sur les choix d'investissements réalisés au regard de leurs résultats.

25) Que n'infirme pas la croissance de la fréquentation intervenue sur le réseau de la RATP entre 1994 et 2000 qui a été deux fois plus importante que celle de l'offre, notamment sur le réseau RER (+11,1% contre +6,6%) et le réseau régional de surface (+14,7% contre 4,4%), mais non sur le réseau métropolitain (+6,6% contre +7,2%).

B – Les objectifs programmés en faveur des transports urbains de voyageurs

Les constats qui précèdent illustrent les difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics pour répondre aux besoins de déplacements en Île-de-France.

1 – Le premier plan de déplacements urbains régional

La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a étendu à l'Île-de-France l'obligation d'élaborer un plan de déplacements urbains. Arrêté en décembre 2000 par le préfet de région, le PDU de la région Île-de-France s'est appuyé sur les perspectives tracées par le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) approuvé en 1994.

Le SDRIF, document de planification à caractère stratégique qui porte sur la période 1990/2015, privilégie une organisation des transports qui doit conforter les priorités d'aménagement régional et accompagner la croissance des déplacements, principalement vers les territoires de la couronne parisienne. Il a, dans cette perspective, retenu deux niveaux de priorités : d'une part, consolider le domaine d'excellence traditionnel des transports collectifs en Île-de-France, à savoir les radiales à grand gabarit et le métro ; d'autre part, conquérir une plus grande part des déplacements périphériques en très forte croissance par un réseau maillé de métro en proche couronne constitué par une rocade « ORBITALE » et neuf prolongements des quatorze lignes actuelles, par une rocade quasi-complète de tramways et de bus en site propre en moyenne couronne et, enfin, par des tangentielles ferroviaires à grand gabarit entre les villes nouvelles et les pôles périphériques. Ces orientations ont été reprises par le comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 1998, dont les conclusions ont servi de base à l'élaboration des schémas de service pour les transports de voyageurs et de marchandises à l'horizon 2020.

Constatant que les conditions de mise en œuvre du SDRIF n'avaient pas permis jusqu'à présent une maîtrise suffisante de l'étalement urbain, avec comme conséquence un allongement des trajets et une augmentation du trafic automobile, le plan de déplacements urbains régional a finalement fixé trois objectifs en ce qui concerne les déplacements de voyageurs :

- une diminution de 3 % du trafic automobile mesuré en véhicule-kilomètre, différenciée selon les zones de l'agglomération et leur desserte en transports collectifs[26] ;
- une augmentation de l'usage des transports collectifs de 2 % en déplacements, leur part modale devant dépasser le tiers des déplacements domicile/travail et des déplacements domicile/école ;
- un retour en force de la marche et de l'usage de la bicyclette (augmentation de 10 % de la part de la marche pour les déplacements domicile/école et doublement du nombre de déplacements à bicyclette) comme modes de transports urbains à part entière.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux, le plan régional a décliné un grand nombre d'actions à conduire, sous forme d'orientations, de recommandations ou de prescriptions. Il a retenu trois priorités stratégiques : définir une politique globale et articulée à chaque échelon territorial ; assurer une exploitation plus efficace des réseaux routiers et ferroviaires résultant d'une hiérarchisation plus affirmée ; promouvoir un autre partage de l'espace public et une politique globale du stationnement.

Il convient cependant d'attendre les résultats de l'évaluation de sa mise en œuvre, au terme des cinq années fixées par la loi, pour émettre un jugement sur l'efficacité de cette démarche. Les actions retenues ne sont pas chiffrées, ni en ce qui concerne les moyens engagés ni en ce qui concerne les résultats recherchés, et ne sont pas programmées dans le temps. De même, si le plan de déplacements régional est opposable et si, en particulier, les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme,…) doivent être compatibles avec ses orientations tout comme les mesures de police de la circulation et de stationnement relevant des divers niveaux de collectivités, la mise en œuvre de ces actions ne repose sur aucun dispositif contraignant.

26) 5% à l'intérieur de Paris et la petite couronne, 2% au sein de la grande couronne et entre petite et grande couronne, la part de la voiture particulière dans les déplacements internes à la grande couronne devant être ramenée à 85% des déplacements

Cette situation, comparable à celle constatée hors Île-de-France, est aggravée par le fait que l'élaboration, le suivi et l'évaluation du PDU n'étaient pas jusqu'à présent de la compétence de l'autorité organisatrice. Le STP, devenu STIF, a certes été consulté par l'Etat dans le cadre de la concertation préalable. Mais il ne dispose toujours pas aujourd'hui des moyens nécessaires à la mise en œuvre des orientations du PDU. C'est notamment le cas en ce qui concerne la police de la circulation et du stationnement et en ce qui concerne la prise en compte par les documents d'urbanisme des objectifs de maîtrise des déplacements.

2 – Le contrat de plan 2000/2006

Le contrat de plan signé entre l'Etat et la région Île-de-France le 12 décembre 2000 a accordé une place prioritaire au développement des infrastructures de transports collectifs qui concernent 68 % des crédits programmés. D'un montant initial de 3 361 M€ sur sept ans, contre 2 300 M€ pour le contrat précédent, ce programme donne la priorité à la banlieue dense et aux liaisons de banlieue à banlieue en privilégiant les sites propres de surface (tramway et bus) et les tangentielles ferroviaires.

Il prévoit l'aménagement ou la création de plus de 100 km de lignes ferroviaires, la réalisation de 68 km de tramway, de 22 km de site propre pour autobus et de 10 km de métro et la restructuration de huit pôles d'échanges intermodaux dont la réalisation devrait renforcer le maillage du réseau de transport dans la proche couronne. Il est accompagné en outre d'un programme « Qualité de service » pour le réseau ''mobilien'' inscrit dans le PDU et regroupant les lignes de bus définies comme prioritaires, pour l'accessibilité et la rénovation des gares de la SNCF et pour la rénovation du matériel roulant de cette dernière, ainsi que des dotations pour l'aménagement des grands pôles intermodaux.

Les projets retenus dans le contrat de plan s'inscrivent en conformité avec les objectifs du SDRIF et du PDU. Cependant, les conditions d'élaboration de ce programme de développement des infrastructures de transports et celles de sa mise en œuvre ont conduit à des choix qui apparaissent aujourd'hui problématiques au regard des moyens budgétaires disponibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'élaboration des plans de déplacements urbains a été l'occasion, dans les grandes agglomérations, y compris dans la région Île-de-France où l'ensemble des collectivités territoriales en ont délibéré pour avis, de larges débats publics sur les enjeux des politiques de déplacements. Elle a contribué à la mobilisation des acteurs. Le PDU est aujourd'hui le cadre commun de référence, et donc de cohérence, des politiques conduites par l'autorité organisatrice des transports, les opérateurs de transport et les collectivités territoriales.

Les mesures propres à améliorer l'efficacité et la compétitivité des transports publics de voyageurs, coûteuses en fonctionnement comme en investissement, ne trouveront leur plein intérêt au regard des objectifs des plans de déplacements urbains qu'associées à des actions concernant l'usage de la voiture dans les centres urbains. La Cour estime en conséquence nécessaire d'approfondir la démarche engagée par les premiers plans de déplacements urbains dans le cadre de leur révision quinquennale prévue par les lois LAURE et SRU.

Elle recommande de leur donner le caractère opérationnel dont ils manquent encore aujourd'hui et en particulier de préciser le calendrier et les moyens financiers de leur mise en oeuvre. Seul un suivi précis des plans de déplacements urbains et de leurs effets permettra en effet d'apprécier à terme la pertinence et l'efficacité des actions qu'ils comportent. Pour leur donner un caractère encore plus opérationnel, il serait notamment utile de les assortir d'un contrat de plan de déplacements, chiffré, matérialisant l'engagement des différents maîtres d'ouvrages concernés de financer et de réaliser, selon un calendrier arrêté en commun, les actions prévues en matière de mobilité. De même, la compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des décisions de police de stationnement avec les dispositions des PDU devrait être mieux assurée.

Dans le même esprit, le contenu des PDU mériterait d'être élargi, conformément aux orientations de la loi SRU, à la sécurité des déplacements (avec la mise en place d'un observatoire des accidents), au renforcement des mesures concernant le stationnement, au renouvellement de l'approche de la livraison des marchandises, au développement des plans de mobilité concernant les entreprises, aux modalités de tarification de nature à favoriser le renforcement de la cohésion sociale et à la mise en œuvre de comptes déplacements.

La Cour recommande aussi que soient examinées les conditions dans lesquelles les compétences en matière de stationnement et de circulation, actuellement détenues par diverses autorités communales et intercommunales, pourraient être transférées, dans les grandes agglomérations, aux autorités organisatrices chargées des déplacements urbains.

L'importance de l'enjeu financier, social et environnemental des PDU justifie que les moyens nécessaires à leur évaluation soient réellement réunis. Dans cette perspective, la Cour recommande que les autorités organisatrices poursuivent leurs travaux en vue d'une mise en place des comptes déplacements dans toutes les grandes agglomérations et en particulier dans celles où les enjeux financiers des PDU méritent d'être portés à la connaissance du plus grand nombre pour justifier les choix opérés. Une démarche pédagogique fondée sur la diffusion des coûts réels des divers modes de déplacement permettrait peut-être de réduire le décalage persistant entre les préférences collectives, exprimées dans les sondages d'opinion, et les comportements individuels, fortement marqués par la primauté donnée à l'automobile.

Deuxième Partie

Vers une offre de transports publics et une gestion des services plus efficaces

Aux termes mêmes de la LOTI, les transports collectifs sont le moyen privilégié d'assurer aux habitants des agglomérations urbaines le droit de se déplacer, tout en préservant la qualité de l'environnement, notamment celle de l'air. L'offre de transports urbains s'est fortement développée au cours des vingt dernières années dans les grandes agglomérations et, dans des conditions particulières en Île-de-France en raison des dimensions propres de la première région métropolitaine et des particularités de son organisation administrative. Pour autant, la diversification de l'offre de transport et son amélioration qualitative qui en ont résulté n'ont de manière générale pas enrayé la croissance du trafic automobile et pas davantage conduit à une augmentation significative de la fréquentation des transports en commun. La pertinence des politiques engagées pour atteindre les objectifs fixés par la loi mérite donc examen, tout comme la qualité de la gestion des services dont l'amélioration apparaît d'autant plus nécessaire que les investissements sont coûteux et qu'ils entraînent une augmentation du coût des services qui pèse sur l'équilibre financier de l'exploitation.

Chapitre III

Le développement de l'offre

L'aspect le plus spectaculaire de la volonté des autorités locales, encouragées par l'Etat, de donner la priorité aux transports collectifs réside dans le développement des transports en commun en site propre (TCSP)[27]. En revanche, en Île-de-France, la question principale reste celle du choix des investissements dans un processus très encadré.

I – Le développement des transports en commun en site propre

Alors que six agglomérations de province disposaient d'un métro ou d'un tramway à la fin des années 80[28], une vingtaine d'autres se sont dotées entre 1993 et 2004 d'un système de TCSP. En outre, une dizaine de projets, présentés par de nouvelles autorités organisatrices, sont en cours de réalisation. D'autres projets, très nombreux, concernent l'extension de réseaux dans des agglomérations déjà dotées d'une ou de plusieurs lignes de TCSP.

---

27) Systèmes de transport public de voyageurs utilisant des emprises affectées exclusivement à leur exploitation.

28) Métros de Marseille (1977), Lyon (1978) et Lille (1983), tramways de Nantes (1985) et Grenoble (1987). A noter que Marseille, Saint-Étienne et Lille disposaient déjà, à ces dates, de lignes de tramway « historiques » en activité.

A – La politique de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur des TCSP

L'intervention de l'Etat en faveur des TCSP de province remonte à la seconde moitié des années soixante-dix. Les aides accordées étaient alors centrées, dans un contexte de relance des transports collectifs urbains, sur les plus grandes agglomérations (Lyon, Marseille et Lille) et sur les équipements en métro. Une nouvelle orientation a été donnée à l'intervention de l'Etat dès le début des années quatre-vingt. Dans un contexte marqué par les lois de décentralisation, la politique conduite, davantage incitative, a donné la priorité à la réintroduction du tramway dans une logique d'aménagement urbain. Les objectifs de l'intervention de l'Etat se sont inscrits alors autour des notions de partage de voirie et d'approche intégrée, visant à prendre en considération de manière simultanée, ou à tout le moins coordonnée, les questions de voirie, de transports collectifs et de stationnement. Une logique industrielle volontariste n'était en outre pas absente de ces choix.

Encouragées par cette politique, de nombreuses autorités organisatrices de province ont élaboré des projets de lignes en site propre qui sont devenus l'axe majeur de la relance des transports collectifs. Intégrés dans les actions du plan de déplacements urbains, les projets de TCSP se sont aussi révélés être, pour les agglomérations concernées, des vecteurs importants de la modernisation des infrastructures urbaines et du renforcement de la cohésion sociale et territoriale. Les adaptations intervenues, notamment en 1994 et 2001, dans les modalités d'octroi des aides de l'Etat ont pris en compte la montée en puissance des autorités organisatrices et situé davantage l'action de l'Etat dans un rôle d'accompagnement des projets des collectivités locales.

1 – Les principaux objectifs du développement des TCSP

Le développement des transports en commun en site propre répond à des objectifs multiples, correspondant à des enjeux locaux et nationaux. Cette diversité des objectifs explique l'engouement des grandes agglomérations pour ces systèmes de transports. Elle justifie aussi l'aide apportée par l'Etat.

a) Des objectifs répondant à des enjeux locaux

Les métros construits dans les années soixante-dix ont eu pour objectif majeur d'éviter la congestion des centres-villes et la saturation des voies urbaines en offrant de nouveaux modes de transport, plus rapides et plus confortables, délestant de fait les voies réservées à la

circulation automobile. Sans être totalement remis en cause, cet objectif, lié à la rationalisation de l'usage des moyens de transport, s'est progressivement modifié pour répondre à de nouvelles préoccupations, notamment environnementales, sociales ou urbanistiques.

Ainsi, à Caen, la situation était, à bien des égards, satisfaisante, aussi bien du point de vue des conditions de circulation et de stationnement que de l'offre de transports en commun, supérieure à la moyenne. La première ligne de tramway devait être « le levier nécessaire à une forte structuration du centre de l'agglomération ». La décision de créer ce TCSP s'est appuyée davantage sur l'image et l'attractivité d'une technologie nouvelle que sur la nécessité de répondre à une demande prévisible et quantifiée.

Avec le développement des TCSP de surface (tramways, bus en site propre), les autorités organisatrices cherchent désormais, tout en améliorant encore la structuration et les performances des réseaux de transport collectif[29], à favoriser un partage plus équilibré de la voirie entre ses différents usages, collectifs et individuels. Elles obligent ainsi, par la matérialisation d'espaces réservés aux usages collectifs, à une redistribution de la voirie au profit des transports en commun. A la différence des couloirs de bus, qui assurent théoriquement une voie de circulation réservée aux transports collectifs mais sont souvent obstrués par des automobiles, les « sites propres » sont exclusivement affectés aux transports en commun et ne sont pas soumis aux aléas de la circulation, puisqu'ils sont inutilisables et non franchissables par les voitures particulières sur la majeure partie de leur tracé et bénéficient d'une priorité lorsqu'ils traversent le réseau urbain.

Les TCSP, moins polluants et moins bruyants que les modes de transports collectifs plus classiques, puisqu'il s'agit souvent de véhicules électriques, devraient en outre favoriser l'amélioration de l'environnement. La réalisation de « sites propres » est enfin l'occasion de développer des projets urbains comportant l'aménagement de la voirie, la rénovation de l'éclairage public, la création d'espaces verts, de pistes cyclables et l'élargissement de trottoirs pour favoriser la marche à pied. Les lignes de TCSP deviennent alors des axes d'aménagement urbain dont la vocation est de redistribuer les activités dans la ville et de revitaliser les centres urbains ou les quartiers déqualifiés afin de renforcer la cohésion sociale, comme c'est le cas à Grenoble avec le projet de création de la troisième ligne de tramway. Enfin, ils peuvent faciliter l'intégration du transport ferroviaire dans les dessertes urbaines (tram/train, pôles d'échange multimodaux).

29) Selon le groupement des autorités responsables de transports (GART), la vitesse commerciale des transports urbains augmente de 30 à 70 % grâce aux sites propres.

b) Des objectifs dépassant le cadre local

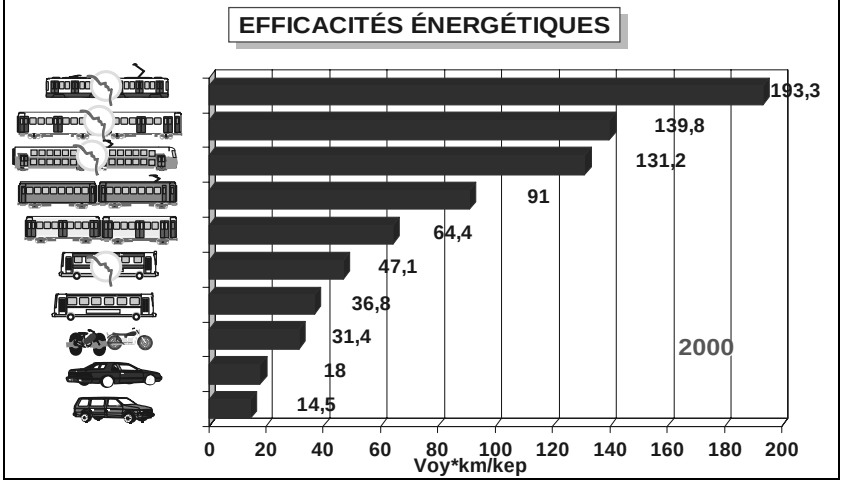
Certains objectifs des transports en commun en site propre dépassent le cadre local pour se rattacher à des orientations de la politique de l'Etat, souvent liées à ses engagements communautaires ou internationaux. Les TCSP concourent ainsi à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et répondent aux impératifs du développement durable. De même, ils participent à l'amélioration de la sécurité routière et de la santé publique.

L'efficacité énergétique des différents modes de transports (selon l'ADEME)

Le graphique suivant établi par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) permet de comparer l'efficacité énergétique de différents modes de transport urbain : mesurée en voyageurs-kilomètres par kilogramme d'équivalent pétrole (kep), elle peut se lire comme le nombre de kilomètres que peut parcourir un voyageur, se déplaçant dans un mode de transport donné, avec l'énergie représentée par un kep.

Ainsi, les modes ferrés urbains lourds RER et métro ou train de banlieue sont, en moyenne, de loin les modes de transport les plus efficaces énergétiquement. Le rapport entre le train et la voiture est de l'ordre de 5 en moyenne. Quant aux bus, ils offrent des performances deux fois supérieures à celles de la voiture.

Les chiffres indiqués prenant en compte les taux de remplissage effectifs des différentes modes de transport, l'efficacité énergétique est en période de pointe très supérieure aux valeurs affichées ; inversement en période creuse ou en bout de ligne, le taux de remplissage est faible et l'ordre des efficacités peut s'inverser.



Source : ADEME

2 – L'aide de l'Etat

La LOTI a affirmé le principe du droit au transport pour tous et donné la priorité au développement de l'usage des transports collectifs. Sur cette base, le ministère de l'équipement et des transports a mis en place un dispositif d'aides de l'Etat aux collectivités territoriales précisé par voie de circulaires. Le succès de cette politique de soutien à guichet ouvert a conduit à une expansion mal maîtrisée des enveloppes financières qui lui étaient consacrées.

a) Le dispositif

Les aides aux transports urbains définies par la circulaire du 21 décembre 1994 concernaient principalement l'aménagement d'infrastructures en site propre, mais aussi les investissements destinés à l'amélioration de la qualité et de la productivité des services ainsi qu'aux études et aux expérimentations de transports terrestres. Le taux maximal des subventions pouvait varier de 20 à 40 %[30] selon le type d'infrastructures, avec un plafonnement du montant au kilomètre subventionné. Pour les projets de TCSP, les critères d'éligibilité reposaient sur l'approche globale des déplacements urbains, la valorisation des infrastructures et réseaux existants, l'optimisation des investissements et l'utilisation optimale des ressources publiques. La décision ministérielle d'attribution d'une subvention était prise au terme de trois étapes successives faisant intervenir l'autorité locale, les services déconcentrés de l'Etat et la direction des transports terrestres. Cette procédure administrative présentait le double intérêt de fixer les enjeux à satisfaire en détaillant les éléments d'information que l'autorité organisatrice devait produire et de préciser les modalités de calcul des subventions. L'administration a ainsi disposé à partir de 1994 d'un outil précis qu'elle a utilisé de manière systématique depuis lors.

30) Un taux de 50 % a été prévu en 2001 pour les études d'évaluation.

Toutefois, cette clarification des principes et des procédures de l'intervention de l'Etat n'a pas empêché des dérives qui ont conduit à la publication d'une nouvelle circulaire le 10 juillet 2001. Ce texte a amélioré la lisibilité des aides de l'Etat, en simplifiant leurs règles d'attribution. Il a renforcé la cohérence entre politiques urbaines et politiques de déplacements, favorisé l'attractivité du service offert aux usagers, notamment l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, ainsi que les investissements de sécurité et l'intermodalité. Enfin, il a favorisé une meilleure qualité de vie en ville, en encourageant les moyens de déplacement peu ou pas polluants. Néanmoins, en écartant l'hypothèse, soutenue par le ministère des finances dans le souci d'assurer la maîtrise budgétaire du dispositif, d'introduire une sélectivité dans le choix des projets au profit d'un mécanisme d'attribution des aides automatique dès lors que le projet répondait aux critères fixés par l'Etat, la circulaire de 2001 a voulu apporter une réponse adaptée à une multiplicité de situations particulières, l'ensemble visant l'exhaustivité davantage que la définition de priorités.

Aucune analyse critique de la politique publique conduite en matière de transports collectifs depuis le début des années 80 n'a été préalablement établie, ni du point de vue de l'efficacité des réponses apportées à la problématique des déplacements en milieu urbain ni en ce qui concerne ses enjeux et ses conséquences financières. Surtout, les conséquences financières de cette diversification des objectifs n'ont pas été suffisamment prises en compte par l'Etat, alors même que le dispositif antérieur faisait déjà apparaître un besoin de financement complémentaire non couvert et conduisait de façon inéluctable à une réduction des taux d'intervention.

b) L'évolution des aides de l'Etat

L'Etat a consacré entre 1997 et 2001 plus de 600 M€ au soutien des investissements des AOTU de province (PDU compris), soit deux fois plus que pour les infrastructures des réseaux d'Île-de-France[31], principaux bénéficiaires de ces aides au cours des décennies antérieures. De 1994 à 2002, 24 dossiers d'agglomérations de province, représentant près de 300 km de lignes de TCSP, ont été subventionnés, à hauteur de 822 M€, pour un montant total d'investissement de 5 108 M€. Depuis 1989, les principaux bénéficiaires ont été, par ordre d'importance décroissante, les autorités organisatrices des transports urbains de Lille (247,27 M€), de Toulouse (202,34 M€), de Rouen (169,37 M€), de Nantes (146,35 M€) et de Lyon (114,03 M€).

Les subventions d'investissement de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province[32] ont connu une progression très forte entre 1996 et 2001. En cinq ans, elles ont en effet été multipliées par plus de trois, passant de 67,8 à 204 M€. La progression des crédits s'est accélérée à partir de 1998. Ceux-ci ont successivement augmenté de 33 % en 1999, de 40 % en 2000 et encore de 29 % en 2001, pour être significativement réduits en 2002 de 49 %. Cette année là, ils restaient, malgré la réduction opérée, supérieurs de plus de 50 % au niveau atteint en 1994. Pour la période 2001-2003, dix opérations nouvelles ont été retenues pour un montant global de subvention de 286 M€.

Alors que la circulaire de 1994 prévoyait un taux maximum de 40 % pour les sites routiers et de 20 % seulement pour les sections enterrées des projets guidés afin de privilégier l'insertion des TCSP en surface et d'inciter au partage de la voirie, le taux réel d'intervention calculé en rapportant la subvention à l'investissement réel et non à la dépense subventionnable a été d'environ 17 % en moyenne pour tous les TCSP, pour la période 1994-2002, ce taux étant de 19 % en moyenne pour les bus en site propre et de 13,3 % pour les métros. Cet écart limité des taux réels de subvention selon les types de TCSP révèle que l'Etat n'a pas nettement privilégié un mode plutôt qu'un autre, contrairement aux intentions affichées.

31) L'exécution des crédits de paiement s'élève pour cette période à 618,36 M€ pour la province et 285,87 M€ pour l'Île-de-France.

32) Ch. 63-43, articles 30 et 40 du budget des transports

Ces taux réels de subvention ne sont pas ceux que l'on pouvait attendre à la lecture des circulaires de 1994 et 2001 qui prévoyaient en détail les modalités de détermination de l'aide de l'Etat. Si l'administration s'est bien chaque fois livrée à une analyse rigoureuse des projets et budgets d'investissement présentés par l'autorité organisatrice, elle a ajusté les données objectives dont elle disposait lorsque le montant de subvention qui en découlait ne correspondait pas, soit à ses contraintes budgétaires, soit aux attentes de l'autorité organisatrice.

Ainsi, pour la troisième ligne de Grenoble et les premières lignes de Nice et de Mulhouse, arrivées à maturité alors que les moyens budgétaires disponibles étaient plus contraints que les années précédentes, l'administration, souhaitant maintenir le taux apparent de subvention au niveau maximal prévu par la réglementation, a joué sur le montant de la dépense subventionnable. A contrario pour le projet de seconde ligne de TCSP, dénommée TEOR, présenté par la ville de Rouen en 1998, le montant des dépenses subventionnables a été adapté pour aboutir au montant de subvention souhaité (29,9 M€ au lieu de 15 M€ selon le barème). L'Etat est donc resté dans les normes qu'il avait définies, en l'occurrence 20 % de l'investissement, mais au prix d'un retraitement de la dépense subventionnable. En 2003, cependant, l'aide diminue sensiblement puisque les taux d'intervention réels ont été ramenés, pour les nouveaux projets arrivés à maturité, à 7 ou 8 % du coût total. Cette réduction s'explique principalement par la multiplication non anticipée du nombre des projets de TCSP à subventionner.

c) La réforme du dispositif

La loi de finances pour 2004 a supprimé ce dispositif alors que pour la période 2004-2007, seize opérations nouvelles étaient annoncées pour un montant théorique de subventions de 600 M€. Dans un contexte de maîtrise des dépenses de l'Etat, le Gouvernement a fait le choix de ne pas doter la ligne de crédits jusque là ouverte pour les subventions plutôt que de poursuivre le mouvement de baisse de leur taux réel, ce qui aurait fini par enlever tout caractère incitatif à ce régime d'aides.

La circulaire du 10 juillet 2001 a donc été implicitement abrogée pour ce qui concerne les nouveaux projets d'investissements des autorités organisatrices de transports urbains. Cette décision n'a pas été précédée d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des aides apportées par l'Etat, alors même que les objectifs fixés par la loi sur l'air, énoncés en 1996, demeurent quant à eux inchangés.

En revanche, à la fin de l'exercice 2003, une enveloppe de 65 M€ d'autorisations de programme a été dégagée pour financer les projets de TCSP qui avaient déjà fait l'objet d'une décision de prise en considération ministérielle (Saint-Etienne, Strasbourg, Lorient, Marseille, Toulon, Montpellier, Clermont-Ferrand et Bordeaux). Afin d'honorer les engagements pris auprès des collectivités territoriales pour les projets ayant fait l'objet de décisions de prise en considération, une enveloppe supplémentaire de 45 M€ devrait être dégagée sur les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire dont l'affectation n'est toutefois à ce jour pas décidée.

3 – Les politiques de développement des TCSP définies par les collectivités territoriales

a) Des ambitions inégales

Les transports en commun en site propre (TCSP) sont apparus très tôt dans les politiques de certaines autorités organisatrices. Après Marseille et Lyon qui s'étaient dotées d'un réseau souterrain dès la fin des années soixante-dix, plusieurs villes (Lille, Nantes, Grenoble…) ont mis à l'étude la réalisation de lignes de TCSP, en les intégrant dans une politique globale de déplacements. C'est ainsi que Grenoble a lancé simultanément son projet de deuxième ligne de tramway et l'élaboration de son premier PDU en même temps qu'était inaugurée sa première ligne en site propre, en septembre 1987. Encouragées par les premiers résultats obtenus dans ces agglomérations, de nombreuses villes ont ébauché quelques dix ans plus tard leurs projets de TCSP, créant une seconde vague beaucoup plus importante que la précédente. Les ambitions affichées par les autorités organisatrices de province ont été néanmoins inégales.

A Lyon, le syndicat mixte Sytral (1,2 million d'habitants desservis), après avoir doté la ville de quatre lignes de métro, a axé sa stratégie en 1997 sur la mise à disposition des usagers de moyens structurants constitués d'un réseau de «onze lignes fortes » avec notamment quatre lignes de tramway qui complètent le réseau du métro. Sur la dernière décennie (1993-2002), le Sytral a investi 1 260 M€, principalement dans des modes de transport lourds. Ses investissements se sont accrus en 1999 et 2000 du fait principalement de la réalisation des deux premières lignes de tramway. Ses projets pour les années à venir continueront à peser fortement sur les finances du syndicat (852 M€ d'investissement s'étalant jusqu'en 2013).

A Toulouse, selon l'avant-projet de révision du PDU présenté en avril 2003, le syndicat mixte des transports en commun projetait d'investir pour les seuls transports en commun (pour l'essentiel en site propre) 3 130 M€ (valeur 2002) jusqu'en 2015, à comparer avec les 1 916,29 M€ prévus dans le document initial approuvé en 2001. Le coût global de la première ligne du métro toulousain, mise en service en 1993, non comprise dans cette estimation, était déjà de 516,50 M€.

D'autres agglomérations ont eu des ambitions plus modestes. A Nice (360 000 habitants desservis), où l'hypercentre est encombré et le stationnement anarchique, ce qui nuit à la fluidité de la circulation et à la rapidité des transports en commun, la conquête de parts de marché sur le transport en véhicule individuel implique de rendre le stationnement en centre ville plus difficile pour les voitures et la circulation des autobus plus aisée. Des investissements ont été réalisés en ce sens par la ville notamment au cours de l'exercice 2000 où la longueur des voies réservées aux autobus a été doublée (3,81 M€ de travaux). Ces voies réservées demeurent néanmoins limitées en nombre et en longueur. A METZ (220 000 habitants), le PDU a prévu la réalisation progressive et stratégique d'un « site propre nord/sud-est » de 16,5 km. Cet axe structurant devrait recevoir six lignes de bus drainant 66 % des déplacements totaux en transports collectifs. L'élaboration du dossier de prise en considération de TCSP a été différée avec la suspension de la mise en œuvre du PDU. De ce fait, les actions conduites pour l'amélioration de la circulation des transports urbains sont restées limitées à l'aménagement de deux couloirs de bus.

Par ailleurs, les études et procédures engagées ont parfois été longues et ont montré la difficulté de faire émerger les projets de TCSP. Ces longues études ont parfois conduit les autorités organisatrices, en dépit des ambitions qu'elles affichaient, à retarder l'exécution de leurs projets qui ont dû être remaniés ou même abandonnés, comme ce fut le cas à REIMS en 1991[33].

33) Rapport du conseil général des Ponts et Chaussées sur l'évaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province (décembre 2003).

b) Les conséquences de la diminution, puis de l'arrêt des aides de l'Etat

Compte tenu, d'une part, du niveau généralement élevé du taux du versement transport, notamment pour les autorités organisatrices ayant déjà engagé des programmes de TCSP, et, d'autre part de la difficulté d'augmenter les recettes tarifaires des services de transports urbains dans une période où l'on cherche à étendre leur clientèle, la diminution des taux réels d'intervention de l'Etat s'est traduite ces dernières années par un appel accru aux contributions des collectivités territoriales.

A Caen, les subventions d'équipement de l'Etat pour la réalisation du tramway (230 M€) n'ont représenté que 40,8 M€ (soit 17,7 %) alors que celles de l'autorité organisatrice et des collectivités territoriales ont atteint 58,7 M€ (25,5 %). Les emprunts contractés par le délégataire pour financer le solde de ce programme (environ 131 M€) seront eux aussi supportés par l'autorité organisatrice. Ce sont donc les contribuables locaux, entreprises et ménages, qui supporteront l'essentiel du coût de financement du tramway de même qu'une partie des charges d'exploitation.

A Toulon, le plan de financement du tramway arrêté en février 1999 par l'autorité organisatrice des transports urbains prévoyait, pour un coût total estimé à 497,75 M€, une subvention de l'Etat de 85,37 M€. Alors que des modifications apportées au projet avaient entraîné une augmentation de 14,55 % du coût global, la subvention de l'Etat n'était plus espérée qu'à hauteur de 15 M€ en raison de la régulation budgétaire intervenue en 2003. A la suite de l'arrêt du dispositif d'aide par l'Etat en 2004, la communauté d'agglomération n'exclut pas l'hypothèse d'une ligne « préliminaire » limitée à 14,3 km au lieu de la réalisation immédiate du premier tronçon de 18,3 km prévu à l'origine.

A Toulouse, le plan de financement établi par le SMTC en 2003, pour un total d'investissements de 3 994 M€ à réaliser d'ici 2015, prévoyait un montant de subventions de l'Etat de 520,3 M€ dont une faible part seulement a été perçue entre 1998 et 2002 (22,6 M€). Ces subventions qui se répartissaient essentiellement entre le métro (197 M€), les systèmes guidés de surface (222 M€) et les autres TCSP (81 M€), avaient un taux moyen de 18 %. Leur calcul aurait été établi sur la base des dispositions de la circulaire de juillet 2001 alors en vigueur. Or, pour le prolongement de la ligne A et la construction de la ligne B, le total des subventions, arrêté à 155 M€, n'offrait en 2001 qu'un taux moyen de 12,7 %. Pour les projets futurs, en l'absence d'engagement de l'Etat, il paraissait peu réaliste d'attendre un tel niveau de subventionnement, ce qui a conduit l'autorité organisatrice, très optimiste jusqu'alors dans ses

prévisions de recettes d'exploitation, à revoir son plan de financement et la programmation de ses investissements.

Il n'est pas certain qu'à l'avenir d'autres autorités organisatrices dont les projets de transport en site propre n'étaient pas aussi avancés, opteront encore pour ce type d'investissement alors qu'elles ne seront plus aidées par l'Etat. Une trentaine d'autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants, dont trois de plus de 200 000 habitants, ne disposaient pas en 2004 de projet avancé de TCSP.

B – Les résultats de la politique de soutien aux transports en commun en site propre

Les politiques de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur de l'investissement dans le secteur des transports en commun ont facilité la réalisation de nombreux projets de diversification, de modernisation et d'extension de l'offre de transports, conformes aux objectifs des PDU, sans pour autant réduire le trafic automobile, objectif pourtant clairement fixé par la loi sur l'air de 1996.

1 – La diversification de l'offre

La création de nombreuses lignes de TCSP a permis de diversifier l'offre de transport. Néanmoins, contrairement à une idée très répandue, elle n'a pas conduit à une forte augmentation de cette offre en termes relatifs. Le kilométrage des « sites propres » de province est passé de 194 km en 1999 à 285 en début d'année 2001. L'année 2000 a été exceptionnelle par le nombre de lignes de TCSP inaugurées, qu'il s'agisse de premières lignes comme à Montpellier ou Orléans ou bien de deuxièmes lignes ou plus comme à Nantes et à Lyon. De véritables réseaux de TCSP ont de la sorte été mis à la disposition des usagers. Les réseaux en site propre assurent désormais la moitié des déplacements en commun dans cinq agglomérations, alors qu'en 1998 ce n'était le cas que pour celle de Lille. Toutefois, rapportée à la population, l'offre reste quasiment stable[34].

34) Edition 2001 des « Chiffres clés du transport public urbain » publiée par l'UTP.

La création de lignes de TCSP a entraîné une amélioration qualitative de l'offre de transports des réseaux concernés. Les véhicules des transports en commun en site propre sont plus confortables que les autobus classiques. Ils sont tous climatisés et disposent d'un plus grand nombre de places assises. La vitesse commerciale des lignes de TCSP constitue pour les usagers le principal avantage de ce mode de transport. Pour les métros, elle se situe entre 26 et 35 Km/h et pour les tramways entre 15 et 21 Km/h, alors qu'elle est habituellement beaucoup plus faible pour les lignes de transports urbains classiques, même s'il existe des exceptions relevées par le CERTU. Par ailleurs, les agglomérations dotées d'un TCSP offrent en général de meilleures fréquences moyennes sur l'année que les réseaux sans « site propre », bien qu'il ne s'agisse pas d'une règle absolue[35].

Cependant les services de transports urbains ont parfois été confrontés à des difficultés techniques. Plusieurs incidents ont par exemple scandé la vie du transport sur voie réservée (TVR) exploité à Caen et à Nancy. Le préfet de Meurthe-et-Moselle a même été conduit en mars 2001 à arrêter l'exploitation commerciale du dispositif de Nancy pendant un an. Compte tenu de la répétition d'incidents « inquiétants » depuis la reprise de l'exploitation à Nancy et la mise en service du TVR à Caen en novembre 2002, la direction des transports terrestres a diligenté une expertise sur la sécurité du système de guidage utilisé, au terme de laquelle le Conseil général des ponts et chaussées a formulé en 2003 un certain nombre de recommandations techniques visant à assurer une plus grande sécurité du dispositif.

En montant d'investissement, les tramways représentent globalement la masse la plus importante sur la période 1994-2002 avec 58 % du total, contre 37 % pour les métros et 5 % pour les bus. On constate un net renforcement des transports de surface au détriment des métros, plus coûteux. Le coût des systèmes guidés de surface peut lui-même varier considérablement : de 6 000 € le mètre linéaire pour un bus en site propre à 15 000 €, voire plus, pour un tramway sur rail, ces estimations n'intégrant ni les frais de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage, ni les acquisitions foncières, ni les coûts liés à la réfection de la voirie et des canalisations.

35) CERTU, Panorama des villes à TCSP (2001)

2 – L'insuffisance de l'évaluation

L'appréciation des premiers effets induits par les TCSP est malaisée, en raison du manque de précision des objectifs visés. Rares sont d'ailleurs les autorités organisatrices à s'être véritablement livrées aux évaluations socio-économiques prévues par la loi.

Le ministère de l'équipement et des transports dispose d'un appareil statistique relativement développé[36]. La direction des transports terrestres est donc à même de produire des données sur la situation économique du secteur dont elle a la charge et, dans une certaine mesure, sur l'impact des politiques conduites à travers l'évolution des réseaux et des usages. Néanmoins, l'évaluation des politiques publiques menées par le ministère est insuffisante, les données résultant de l'évaluation des projets de TCSP par les autorités organisatrices de province demeurant lacunaires.

La démarche d'évaluation des projets de TCSP est pourtant prévue depuis 1982 par l'article 14 de la LOTI, complété par un décret du 17 juillet 1984[37] qui fait obligation de procéder à une évaluation socio-économique de chaque grand projet, a priori et a posteriori, dite « bilan LOTI ». Cette obligation a été, par la suite, renforcée par la LAURE qui précise que les études d'impact des infrastructures de transport doivent comprendre « une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ». La LOADDT a par ailleurs intégré les effets externes des transports en matière d'environnement, de sécurité et de santé dans l'évaluation socio-économique prévue dans la LOTI.

---

36) Le CERTU réalise notamment, en collaboration avec les Centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et en partenariat avec le Groupement des autorités responsables des transports (GART) et l'Union des transports publics (UTP), une enquête statistique annuelle sur les transports collectifs urbains auprès des autorités organisatrices de transports et des exploitants. Cette enquête porte sur plus de 700 indicateurs et 200 réseaux urbains, permettant la rédaction d'un véritable annuaire statistique.

37) Décret n°84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.

L'évaluation d'un projet : l'exemple de Caen

A Caen, le dossier d'enquête publique élaboré en 1997 dans le cadre du projet de transport sur voie réservée (TVR), système de transport intermédiaire de type tramway sur pneu, indique qu'un accroissement de la part du marché des transports collectifs de 17,5 % au départ à 20 % en 2005, est attendu. Le nombre de déplacements en transports en commun devrait augmenter de 23,4 % avec le TVR par rapport à l'hypothèse sans TVR. Mais les éléments sur la base desquels ont été déterminées des augmentations aussi fortes n'apparaissent pas dans le dossier.

L'évaluation socio-économique comporte notamment la prise en compte des gains de temps obtenus grâce à la mise en œuvre du TVR. Ces gains, mesurés en heures, ont été valorisés sur la base de 9 € de l'heure en valeur 1993, actualisée pour les années 1998, 2005 et 2015, en fonction de la croissance prévisible du produit intérieur brut. Selon l'étude, les gains de temps concernent trois familles d'usagers : les anciens usagers du réseau de transport collectif qui profitent de l'amélioration du temps de transport par rapport à la situation au fil de l'eau, les nouveaux usagers, passés de l'usage de l'automobile à celui des transports en commun, qui profitent de la différence des temps de parcours entre les deux modes, calculés à partir des différences de vitesses ainsi que les usagers de la voiture particulière qui bénéficient d'une décongestion des axes routiers en raison du report de certains usagers vers les transports collectifs.

Pour ne considérer que les valorisations effectuées au titre de l'année 2005, on observe que, pour un gain de temps moyen de 2,6 minutes par trajet quotidien, la valorisation des gains obtenus par les usagers, anciens et nouveaux, est de 6,6 M€. Parallèlement, la décongestion dont bénéficient les automobilistes est évaluée à 11,2 M€ auxquels il faut ajouter l'ensemble des gains d'utilisation de la voiture particulière (fonctionnement, voirie, stationnement) chiffrés à 10,2 M€, soit un gain total pour les automobilistes de 21,4 M€. De la sorte, le bénéfice tiré par les automobilistes est paradoxalement bien supérieur à celui des usagers des transports en commun. La part représentative de ces derniers n'est que de 23,7 % contre 76,3 % aux utilisateurs de la voiture particulière.

La validité de ces calculs et notamment celle des taux de rentabilité interne pour la collectivité, chiffrés à 13,1 % et 13,9 % dans le bilan économique global, ne pourra être vérifiée que dans le cadre de l'évaluation ex-post prévue par la loi, dont les résultats ne seront connus qu'en 2005.

Or, ces obligations ne sont pas accompagnées d'un mode d'emploi précis, ce qui rend leur mise en œuvre difficile. Certes, les évaluations a priori sont réalisées, les autorités organisatrices en ayant besoin pour obtenir une subvention et la déclaration d'utilité publique, mais elles le sont de manière hétérogène, ne permettant aucune comparaison d'agglomération à agglomération, voire de projet à projet. De plus, les objectifs assignés aux TCSP ne sont pas toujours définis dès l'origine par les évaluations socio-économiques ou le sont sur la base de données peu réalistes, ce qui rend difficile une évaluation objective des résultats obtenus.

L'élaboration d'un « scénario de référence », explicitant ce qu'aurait été la politique des transports en l'absence d'un TCSP, n'apparaît que rarement. Pour remédier à ces insuffisances, le CERTU a publié en 2000 un guide traitant de l'évaluation socio-économique des projets. Néanmoins, l'analyse des « bilans LOTI » des TCSP de province relève en 2003 les mêmes lacunes. Sur sept opérations examinées, quatre seulement avaient fait l'objet d'un bilan LOTI complet et seul le bilan du VAL de Toulouse a été mis à la disposition du public. Les trois autres opérations avaient donné lieu à des études de suivi volontairement limitées à certains aspects. Cet examen conduit à constater dans la plupart des évaluations l'absence d'un référentiel qui seul permettrait de mesurer le degré de réalisation des objectifs assignés au TCSP. On est donc loin de disposer aujourd'hui d'un appareil d'analyse de ces systèmes de transports. L'examen fait aussi apparaître la difficulté d'isoler l'effet du TCSP de l'ensemble du réseau en termes de service rendu aux usagers, la faiblesse des données relatives aux impacts sur l'environnement, la santé et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ainsi que l'absence d'évaluation de la rentabilité socio-économique de l'opération.

3 – Un bilan contrasté

Au regard de l'objectif fixé par le législateur de diminution du trafic automobile, l'efficacité des politiques publiques conduites en faveur des transports en commun en site propre apparaît décevante. La part modale des transports collectifs a globalement diminué au cours des dix dernières années. Le taux de motorisation est passé en dix ans d'une voiture pour trois personnes à presque une voiture pour deux, le taux d'occupation des véhicules individuels baissant de manière constante. La mobilité à deux-roues continue de décroître comme dans les années 80 tandis que la marche à pied stagne.

On relève donc une forme d'impuissance relative des politiques engagées en matière de mobilité urbaine, la tendance restant au recours accru à la voiture individuelle, comme l'a constaté le CERTU en 2002[38]. La part des transports collectifs est, au mieux, stable, même lorsque ont été mis en place des sites propres. Il est vrai que si l'on n'avait pas investi dans des tramways ou des métros, les résultats auraient pu être encore moins bons. Une analyse comparative des grands réseaux (plus de 250 000 habitants) avec ou sans TCSP montre qu'en nombre de voyages les réseaux sans TCSP restent stables sur la période 1990 à 2002 avec 80 voyages par an et par habitant alors que les réseaux avec TCSP en 2002 connaissent en moyenne une progression de 125 à 150 voyages.

Néanmoins, ces résultats doivent être nuancés. A Grenoble, le développement du tramway, dont la première ligne a été mise en service en 1987, a eu un effet d'entraînement sur la fréquentation des transports en commun jusqu'en 1994 (50 millions de déplacements). Après s'être sensiblement réduite jusqu'en 1997 (46,7 millions), la fréquentation s'est régulièrement accrue depuis 1998 pour atteindre 63,8 millions en 2003. A Lyon, le Sytral a pu enregistrer entre février 2001 et novembre 2002 un doublement de la fréquentation de ses deux lignes de tramway, inaugurées en décembre 2000 (de 76 000 à 144 000 passagers). La fréquentation de ces lignes reste très élevée, occasionnant même une saturation à certaines heures sur plusieurs stations. Mais à l'échelle du réseau, pris dans son ensemble, la croissance du trafic reste faible, les lignes de tramway ne représentant que 10 % du total. De plus, la part de nouveaux voyageurs empruntant le tramway reste faible[39], l'essentiel de sa fréquentation provenant des lignes de bus ou de métro préexistantes.

4 – L'augmentation du coût des transports en commun

La réalisation des projets de TCSP conduit à un renchérissement des coûts globaux du transport collectif. L'augmentation des coûts d'investissement et d'exploitation des services de transports doit bien sûr être mise en relation avec l'évolution des bénéfices externes que l'on attend d'un tel investissement : baisse du nombre d'accidents, réduction du temps de travail perdu dans les déplacements ou des dépenses de santé liées aux facteurs environnementaux. La diminution des coûts externes supportés par la société peut ainsi justifier que la puissance publique dans son ensemble consacre plus de moyens au développement de modes de déplacements plus sûrs et protégeant mieux l'environnement. Mais

38) « L'analyse de la mobilité urbaine en France : les années 90 » CERTU 2002

39) Une enquête conduite en fin d'année 2001 fait apparaître que 8500 voyageurs nouveaux empruntent le tramway.

l'augmentation du coût des transports en commun résulte aussi des aléas rencontrés dans le cadre de la conduite des projets ou des caractéristiques des contrats passés en vue de leur réalisation ou de leur exploitation future qui n'ont pas toujours été favorables aux contribuables et usagers appelés à assurer le financement des services.

a) Les aléas rencontrés dans la réalisation des projets

Les programmes de TCSP ont fréquemment rencontré des retards dans leur exécution, préjudiciables aux finances publiques tant en raison des frais financiers qu'ils génèrent que des conditions conjoncturelles ou contractuelles d'exécution des marchés de travaux.

A Toulouse, les premières études relatives à la ligne B du métro ont été lancées en juillet 1993, pour une ouverture initialement prévue en 2004. Le calendrier de réalisation a subi diverses perturbations, liées aux changements de mode de gestion, à la modification du projet (prolongement de la ligne) et à la mise en place d'une procédure de mise en compétition pour le système technique à retenir. Compte tenu d'une durée prévisible des travaux de six ans, la durée d'exécution du projet devrait être d'environ 13 ans, soit 10 ans à partir de l'adoption du projet définitif.

A Caen, la phase de conception et d'études du TVR, prévue pour durer globalement deux ans à partir de septembre 1994, s'est étalée sur une période de plus de cinq années. Compte tenu de la phase de réalisation, qui s'est achevée fin 2002, le calendrier général a pris quatre ans de retard par rapport aux prévisions initiales. Ce retard a entraîné un surcoût estimé à 30 M€ qui est en grande partie imputable à la suspension du projet intervenue en juillet 1996, après une consultation directe des électeurs de la commune de Caen où un quart des inscrits s'étaient exprimés en majorité contre le projet.

A Lyon, où la construction du tramway s'est déroulée dans les délais prévus, sur quatre ans, le délai d'exécution relativement bref a sans doute permis d'optimiser les coûts de réalisation des équipements. Néanmoins, l'enveloppe financière initiale n'a été respectée, dans un premier temps, qu'en différant de cinq ans la réalisation d'une section de 900 mètres de la première ligne, ce qui donne une idée de la fréquence et de l'importance des aléas affectant ce type d'opération.

b) Les conséquences financières de la complexité des opérations

Les contrats passés pour la réalisation de ces opérations complexes peuvent eux-mêmes être à l'origine de difficultés entraînant des surcoûts lors de leur exécution.

Les conditions dans lesquelles la concurrence est amenée à jouer avant la passation des contrats influent sur les coûts de réalisation ou d'exploitation des réseaux. Ainsi, à Toulouse, l'absence de possibilité de mise en concurrence pour le marché d'ensemblier et de systèmes pour l'extension de la ligne A du métro a constitué un facteur important d'explication des écarts de coûts, de l'ordre de 60 % pour les prestations de base comparables, constatés avec le projet de la ligne B pour lequel une concurrence avait au contraire pu être mise en œuvre.

Des erreurs dans la qualification juridique des contrats, comme à Toulon, ou le non-respect des procédures de publicité et de mise en concurrence, comme à Caen, peuvent entraîner la responsabilité de certaines autorités organisatrices dans des contentieux ou des conflits résolus par le versement d'importantes indemnités transactionnelles.

Les montages financiers complexes utilisés pour la réalisation des projets de TCSP entraînent des charges dont le montant ou l'évolution future sont quelquefois mal connus des collectivités. Le montage juridique retenu à Caen par le SMTCAC pour la réalisation du tramway TVR n'a pas permis à cette autorité organisatrice de demander à son concessionnaire de travaux publics de s'engager sur un coût global. Le contrat a donc été l'objet de modifications importantes qui ont eu des incidences sur le coût final de l'équipement. Par ailleurs, divers incidents enregistrés depuis la mise en service commerciale sont susceptibles d'affecter l'équilibre du contrat du concessionnaire dans la mesure où le coût prévisionnel de la maintenance s'annonce, pour l'avenir, supérieur aux estimations initiales.

Dans certains cas, les autorités organisatrices ou les exploitants n'ont pas utilisé toutes les clauses protectrices de leurs contrats pour éviter aux usagers et contribuables de supporter les conséquences financières d'accords relatifs à la conception ou à la réalisation du système de transport en site propre. A Strasbourg, la société d'économie mixte CTS, chargée de l'exploitation des transports urbains, avait signé en 1991 plusieurs protocoles avec les concepteurs du tramway prévoyant les conditions de protection de l'image de ce matériel innovant. Ces protocoles reconnaissaient que l'ensemble des droits relatifs à la propriété industrielle, intellectuelle et artistique du tramway appartenait à la CTS et aux concepteurs et prévoyaient le montant des redevances à verser en cas

de vente ou de location d'un matériel identique. Si aucun matériel identique au tramway de Strasbourg n'est exploité ailleurs, les réseaux de Milan et de Porto ont mis en service des rames qui ont un aspect similaire à celui de Strasbourg. Face au refus du constructeur de s'acquitter des redevances prévues par les protocoles, un accord a été trouvé sous forme d'un avenant par lequel la CTS renonce, en échange du versement de la somme de 121 959,21 €, à toute demande ultérieure en cas de nouvelle vente de véhicules de type Milan/Porto. Eu égard aux sommes engagées pour la conception du matériel et au montant des redevances dues en application du protocole initial, la valeur de ce dédommagement, pour solde de tout compte, apparaît dérisoire.

c) L'augmentation des coûts imputable aux TCSP

Même lorsque la réalisation d'un système de transports en commun en site propre ne s'est pas accompagnée de dysfonctionnements ou de risques mis à la charge de la collectivité publique, la question se pose d'apprécier l'impact du nouveau mode de transport sur l'évolution des coûts du réseau.

L'évolution des coûts unitaires de production serait plutôt favorable à la réalisation de transports en commun en site propre. De 1990 à 2002, les coûts de production par voyage auraient progressé de 0,82 à 1,49 € courants dans les grands réseaux[40] sans TCSP et de 0,66 à 1,16 € dans les grands réseaux à TCSP. L'évolution des coûts unitaires par place-kilomètre offerte (PKO) fait également ressortir l'effet positif des TCSP qui permettent de répartir les charges d'exploitation sur un plus grand nombre de places proposées aux usagers. Certaines études, comme celle conduite à Grenoble pour le projet de la troisième ligne de tramway, font même ressortir que l'effet de réseau induit par la création d'une ligne nouvelle peut se traduire par des économies d'échelle considérables, résultant du différentiel entre l'évolution de l'offre (+77 % au cas particulier) et celle des charges d'exploitation (+ 51 %). Il devrait en résulter une baisse sensible du coût de revient unitaire au kilomètre de 14 %. Néanmoins, de telles études ne prennent pas en compte l'amortissement des équipements et n'analysent pas les conséquences de l'offre nouvelle sur l'équilibre financier global des services.

40) Il s'agit des réseaux couvrant un périmètre supérieur à 250 000 habitants

Toute création de ligne de TCSP entraîne de manière presque automatique un alourdissement des charges de la collectivité publique ou de l'exploitant et une aggravation des déficits. Cette automaticité est telle que certaines autorités organisatrices, comme le Sytral à Lyon, présentent leurs projets en indiquant, outre le coût de l'investissement, le montant du déficit d'exploitation annuel qu'il génèrera : 3 M€ pour le futur tramway LEA.

L'augmentation des coûts provoquée par la réalisation des projets de TCSP a pu être constatée dans toutes les agglomérations et peut être imputée aux caractéristiques mêmes du système de transport en site propre du fait des investissements lourds qu'il requiert et des charges spécifiques qu'il entraîne. De ce fait, la réalisation en France de nombreuses lignes de transports en commun en site propre au cours des dix dernières années a eu un effet direct sur les coûts d'exploitation kilométriques des réseaux concernés. Ce sont les réseaux des agglomérations de plus de 300 000 habitants[41], les plus impliqués dans la création de lignes de TCSP, qui ont enregistré la plus forte hausse de leurs coûts kilométriques entre 1997 et 2002, soit une progression de 24 % au lieu de 17,4 % pour l'ensemble des réseaux. Ces coûts n'intègrent pas les charges d'amortissement technique et financier des équipements réalisés qui peuvent être considérables pour des réseaux de métro ou même de tramway.

Le réseau de Strasbourg confirme cet état de fait, particulièrement en ce qui concerne les dépenses de maintenance qui sont particulièrement élevées. Le coût kilométrique du tramway a progressé de 56 % de 1998 à 2002, en raison des sorties de garanties de certaines rames à compter de 2000, de l'augmentation du prix des pièces et de la mauvaise fiabilité des rames de la première génération. De même, à Caen, selon un rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées d'avril 2003, les coûts de maintenance du tramway seront probablement plus élevés que prévu initialement, la mise en service d'un système innovant sur le plan technologique ayant engendré diverses difficultés : usure prématurée du rail et des galets, dégradation de la piste de roulement et incidents sur les pneumatiques.

41) Toutes les agglomérations de plus de 300 000 habitants disposent d'au moins un TCSP ; elles représentent par ailleurs 60 % des agglomérations dotées d'un tel système de transport.

Les augmentations de coûts liées à la mise en place d'un TCSP ne sont, au surplus, pas compensées par un accroissement corrélatif des recettes d'exploitation. La stratégie visant à conquérir une clientèle prise sur les autres modes de déplacement, en créant ou en allongeant des lignes de TCSP, conduit à accepter, au moins dans un premier temps, une baisse de la rentabilité marginale de l'offre nouvelle pour satisfaire les objectifs du rééquilibrage modal. Les projections de fréquentation pour les nouvelles lignes sont ainsi inférieures aux résultats des premières lignes, construites sur les parcours les plus fréquentés. Dès lors, le risque existe que la politique d'extension de l'offre conduise à un déséquilibre financier accru du réseau de transports si les charges qui en découlent ne sont pas couvertes par des ressources supplémentaires, qu'elles proviennent des usagers ou d'autres contributeurs bénéficiant des progrès apportés par les nouvelles lignes.

Malgré quelques succès isolés, les retombées financières attendues d'une relance de la fréquentation des transports en commun qui serait générée par les TCSP sont loin d'être assurées.

II – La politique d'investissement en Île-de-France

Lors de ses précédents contrôles, la Cour avait relevé l'insuffisance de coordination des politiques d'investissement conduites en faveur des transports urbains de voyageurs. Elle avait également critiqué la dissociation des politiques de fonctionnement et d'investissement qui conduisait à des choix d'investissements dont les coûts d'exploitation n'étaient pas maîtrisés.

Le décret du 9 octobre 2001 modifiant le décret du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France a apporté, dans son principe, une réponse à cette double observation en étendant substantiellement la compétence du STIF en la matière. Celui-ci est dorénavant chargé de veiller à la cohérence des plans d'investissement concernant les services de transports publics de voyageurs en Île-de-France et d'assurer leur coordination, ainsi qu'au respect des objectifs et des coûts des projets d'infrastructures nouvelles de transport public de voyageurs, d'extension et d'aménagement de lignes existantes.

Cette clarification des missions de l'autorité organisatrice des transports d'Île-de-France se met en œuvre avec difficulté. Elle ne donne pas encore les résultats escomptés sur le plan de la cohérence des choix, non plus que sur celui de la maîtrise des coûts, des délais et du financement des investissements.

A – La compétence de l'autorité organisatrice dans le domaine des investissements

La compétence générale de coordination et de suivi des investissements par le STIF repose sur une procédure réglementaire organisée notamment autour des deux étapes que sont l'adoption par l'autorité organisatrice des transports du schéma de principe puis, dans un second temps, celle de l'avant-projet. Le STIF, qui est chargé de désigner le maître d'ouvrage du projet ainsi que, s'il y a lieu, l'exploitant, prend l'initiative de chacune des étapes de la concertation. Il est enfin signataire de la convention de financement qui constitue l'ultime acte juridique débouchant sur l'engagement des travaux.

Les choix d'investissement et notamment les extensions d'offres nouvelles relèvent cependant d'une programmation et d'un financement qui échappent largement à l'autorité organisatrice des transports. Son rôle a été en effet minoré en amont et reste ambigu en aval de la signature du contrat de plan. Il apparaît amoindri au regard de la compétence reconnue en la matière aux autorités organisatrices de province.

En amont, le STIF n'a pas participé directement à l'élaboration du plan de déplacements urbains arrêté en Île-de-France par le représentant de l'Etat. Surtout, bien qu'il soit par ses statuts désigné comme le pilote principal de ces opérations, il est resté extérieur au processus de décision et de financement des infrastructures de transport inscrites au contrat de plan dont il n'est pas signataire. Ainsi, il n'a eu à se prononcer au moment de leur programmation ni sur les investissements retenus, ni sur les modalités de leur financement, alors même qu'il en assurera une partie significative. En effet, la charge d'investissement reportée sur les entreprises nationales ainsi que les coûts d'exploitation induits par ces offres nouvelles seront répercutés sur le niveau de leurs dotations futures de fonctionnement.

Ces projets n'étaient pour la plupart, au moment de la négociation du contrat de plan, qu'à un stade précoce de développement. Ainsi, sur les quarante neuf projets du contrat de plan, seuls six avaient déjà fait l'objet d'un schéma de principe lors de la signature du contrat. Le retrait de l'autorité organisatrice des transports dans le choix des projets d'investissements inscrits au contrat de plan n'a pas favorisé la cohérence de la programmation. Pour répondre aux demandes des collectivités départementales et à celles des opérateurs, les choix finalement retenus ont donné la priorité aux extensions d'offres au détriment des investissements de modernisation de l'offre existante. Il en est résulté une multiplication de projets programmés mais insuffisamment étudiés, non

maîtrisés dans leur coût et non assurés de leur financement. Le fait que les collectivités territoriales n'aient pas à assumer les coûts de fonctionnement induits par ces investissements nouveaux n'a pas favorisé la cohérence des choix.

En aval, les compétences de principe attribuées au STIF en matière d'investissement se traduisent inégalement dans les faits. Pourtant chargé par les textes du suivi de la mise en œuvre du contrat de plan en matière administrative et financière, il ne maîtrise pas le processus de suivi des réalisations. Le suivi se fait désormais à travers les conventions de financement qui décrivent l'objet de ces travaux, énoncent la responsabilité des maîtres d'ouvrage, précisent les délais dans lesquels chaque étape doit être réalisée, fixent le coût de l'opération, rappellent les règles de financement et arrêtent un calendrier prévisionnel des dépenses et des mandatements. Elles fixent la composition et les règles de fonctionnement d'un comité de suivi, chargé de se prononcer sur les états technique, administratif et financier d'avancement des opérations, transmis au moins une fois par an par le maître d'ouvrage.

Le STIF est signataire des conventions de financement, ce qui constitue un progrès par rapport à la situation antérieure. Mais le suivi financier est assuré par la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France qui établit les bilans d'avancement du contrat de plan et tient le secrétariat du comité de gestion du contrat. Or, les bilans ne sont pas transmis régulièrement au STIF qui ne dispose pas de l'ensemble des données nécessaires à un suivi complet de la réalisation du contrat de plan en matière de transports. Les bilans annuels prévus par l'article 23 du contrat de plan n'ont notamment pas été réalisés de manière régulière.

B – Le financement des investissements

Les schémas de principe des opérations inscrites au contrat de plan ont été adoptés par le conseil d'administration du STIF pour la quasi-totalité des projets à la fin de l'exercice 2003. A cette date, douze opérations avaient passé le cap de l'avant-projet, les travaux ayant été engagés dans quatre de ces opérations et un seul projet ayant été mis en service. Il aura donc fallu environ deux années pour que le démarrage des projets inscrits au contrat de plan soit effectif en termes de procédure. Ce décalage a permis d'alléger la charge financière pendant les deux premières années d'exécution du contrat, aucune opération n'ayant souffert d'un manque de moyens, alors même que les enveloppes annuelles engagées par l'Etat et la région ont été largement inférieures aux prévisions initiales.

1 – La dérive des coûts

L'évaluation initiale des coûts d'investissement a été approximative, en raison des conditions de préparation du contrat de plan. Le coût de certains projets dépasse d'ores et déjà sensiblement l'enveloppe prévue. Ainsi, en comparant à la date d'octobre 2002 les montants inscrits au contrat de plan à ceux retenus par le STIF suite aux évaluations effectuées dans le cadre de la procédure de schéma de principe et d'avant projet, l'écart était déjà de 10,7 %, soit un montant global de 361 M€. S'agissant des projets pour lesquels un calcul a effectivement été fait par le STIF dans le cadre de la procédure de développement des projets, l'écart était déjà estimé à 651,6 M€, soit 21,3 % du coût initial. Le nombre de projets pour lesquels la sous-évaluation est apparue particulièrement accentuée est important : douze projets, soit près d'un quart d'entre eux, affichent une augmentation supérieure à 35 % avant même l'engagement des travaux et six d'entre eux une perspective de doublement de l'estimation initiale des coûts.

2 – Les besoins de financement

Cette dérive des coûts s'ajoute à l'impasse financière initiale, le programme physique arrêté dans le contrat de plan n'étant financé qu'à hauteur de 80 % des dépenses alors estimées. En outre, une part significative de la charge des investissements de modernisation des matériels roulants et des installations fixes existantes a été reportée sur les entreprises – ce qui veut dire, in fine, sur le STIF par le moyen de la contribution annuelle qu'il verse aux entreprises nationales.

La situation de la RATP est à cet égard illustrative de modalités de financement qui reportent sur le futur la charge du financement. Le programme d'infrastructures nouvelles concernant spécifiquement la régie nationale s'élève à 2 095 M€, soit 62 % des crédits d'infrastructures du contrat de plan. La règle de financement retenue pour l'ensemble de ces opérations est de 30 % pour l'Etat, 50 % pour la région et 20 % pour l'entreprise. A cette contribution imposée à l'entreprise publique s'ajoute le financement du matériel roulant associé dont le coût est intégralement mis à sa charge. La RATP doit ainsi assurer 13 % du financement des infrastructures de transport en commun du contrat de plan dont elle n'est pas directement signataire et 23,4 % du total des investissements en intégrant le matériel roulant. Au total, la participation de la RATP devrait s'élever à 657 M€, dont 330 M€ pour les matériels roulants.

Or, l'entreprise est en réalité incapable de dégager, au-delà de l'autofinancement de son programme propre d'investissements, les ressources lui permettant d'engager le remboursement de sa dette actuelle. L'endettement prévisible de la RATP sera donc à l'échéance du contrat de plan supérieur à 4 700 M€ et sa dette à moyen et long terme représentera près de 800 % de sa capacité d'autofinancement et 122 % de ses capitaux propres. En faisant supporter depuis de nombreuses années par la RATP le coût d'une part significative des infrastructures nouvelles et de la totalité du matériel roulant, l'Etat a transféré une charge future sur l'autorité organisatrice des transports d'Île-de-France. Il a aussi fragilisé l'entreprise dans la perspective de la libéralisation du marché des transports et de la déspécialisation de son activité.

3 – L'évaluation des coûts d'exploitation induits

Enfin, on relève l'absence ou l'insuffisance d'évaluation initiale des coûts de fonctionnement induits par ces nouvelles infrastructures. Le STIF ne procède à de telles évaluations qu'au moment de l'adoption des schémas de principe puis des avant-projets. Seuls trois projets inscrits au contrat de plan ont eu un bilan réalisé directement sous le contrôle du STIF. Celui-ci évalue entre 265 et 342 M€, soit 7 % à 9 % de l'investissement le coût cumulé de la mise en service des offres nouvelles prévues au contrat de plan et 8 à 10 % des moyens consacrés en 2002 au fonctionnement des réseaux.

Le STIF n'effectue pas de projection séquencée du surcoût en fonction de la date prévue de mise en service de ces infrastructures. Les coûts induits ne sont intégrés dans le budget du STIF que l'année où les opérations entrent en exploitation. Ils ont été toutefois pris en compte dans la maquette financière qui a été préparée dans le cadre de la contractualisation pour la période 2000-2003, puis pour la période 2004-2007. Au-delà, aucun échéancier lié à la mise en service des projets du contrat de plan n'a été réalisé.

C – La politique d'investissement propre à l'autorité organisatrice

La politique d'investissement propre de l'autorité organisatrice repose sur l'affectation d'une part du produit des amendes de circulation et de stationnement, en application du code général des collectivités territoriales. Elle permet de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.

1 – L'utilisation du produit des amendes

Le montant du produit des amendes échappe totalement au STIF. Il lui est en effet notifié par le Préfet de région, après répartition par le comité des finances locales du produit collecté, conformément au code général des collectivités territoriales. Le produit réparti correspond aux contraventions qui ont été acquittées spontanément par les contrevenants, de l'ordre de 37 % du total en 1997. On doit noter que le recouvrement des amendes est difficile et la tentation de fraude est forte, dès lors que le tarif de stationnement est relativement élevé au regard du montant modéré des amendes, de telle sorte que le coût de la pénalité en nombre d'heures de stationnement est faible à Paris, comparativement à ce qu'il est dans les autres capitales (5 heures contre 55 heures à Lisbonne, 39 heures à Londres, 21 heures à Francfort).

De 1997 à 2003, le syndicat a perçu au titre du produit des amendes 495,5 M€ et dépensé 338,8 M€, soit un taux de consommation de la ressource disponible de 68 %. La consommation des crédits au regard des prévisions budgétaires s'est dégradée sur l'ensemble de la période, de 80,4 % en 1997 à 40,4 % en 2001. Au regard du produit perçu, la tendance est la même puisque, alors que le produit des amendes augmente chaque année, le montant des dépenses réalisées a diminué régulièrement jusqu'en 2000. Il en est résulté un gonflement excessif du montant des autorisations de programme en cours et de la trésorerie du produit des amendes qui s'élevait à la fin de l'exercice 2003 à 268 M€.

Les délais de réalisation des opérations retenues sont particulièrement longs au regard des délais fixés par les textes[42], soit que celles-ci ne soient pas suffisamment mûres au moment où elles sont acceptées par le STIF, soit que les maîtres d'ouvrages ne les réalisent pas dans les délais prévus. Faute d'outils adéquats, le suivi de l'exécution des projets retenus par l'autorité organisatrice reste dans le même temps déficient, malgré les efforts engagés récemment. L'absence de lien entre les instruments de suivi comptables et financiers et la gestion opérationnelle des dossiers conduit à des irrégularités répétées au regard des textes en vigueur, notamment en matière de délais.

2 – La politique conduite sur cette ressource

L'utilisation du produit des amendes fait formellement l'objet, chaque année, d'un programme budgétaire d'investissement réparti en

42) Deux ans pour l'engagement des travaux et quatre ans pour leur achèvement à compter de la décision du conseil d'administration

quatre thèmes ou chapitres relatifs à la productivité, la sécurité, l'accès/correspondances et l'information/qualité de service. Ce programme d'investissement distingue les opérations particulières que sont la participation à l'atténuation des charges d'amortissement de la SNCF et de la RATP pour leurs dépenses d'investissement relatives à la sécurité, le programme de rénovation du matériel roulant de la SNCF, ainsi que la prise en compte des programmes d'accessibilité pour les personnes handicapées, programmes issus des contrats de plan et des études relatives aux projets d'investissements prévus par le plan de déplacements urbains.

L'état des réalisations rapportées aux programmes initiaux fait apparaître des écarts substantiels. C'est en particulier le cas des lignes productivité et information/qualité de service dont l'exécution est systématiquement inférieure aux prévisions. A contrario, d'autres lignes (sécurité, accessibilité, contrat de plan, PDU, contribution à l'atténuation des charges d'amortissement de la SNCF et de la RATP, prise en charge de la rénovation du matériel roulant de la SNCF) bénéficient d'une exécution conforme, voire supérieure aux prévisions.

Dans les faits, la gestion du produit des amendes repose sur une logique de « guichet », sans politique clairement fixée ex ante. L'affectation formellement décidée par le conseil d'administration du STIF lui échappe en réalité largement et le rôle des maîtres d'ouvrage qui bénéficient de l'essentiel du produit des amendes (RATP et SNCF) apparaît déterminant, tant dans la programmation que dans le rythme de l'exécution des projets. Cette logique est amplifiée par la sous-consommation chronique de ces crédits qui permet d'assurer le financement d'actions « oubliées » dans le cadre du contrat de plan ou de la contractualisation initiée avec les entreprises nationales, quitte à modifier les textes pour assurer l'éligibilité des dépenses nouvelles à ce mode de financement. Cela a notamment été le cas lorsque l'Etat et la région ont mis en place un programme de sécurité prioritaire dans les transports. Cela a été également le cas, de façon plus contestable, avec la décision de l'Etat d'affecter une partie du produit des amendes à l'atténuation des charges d'amortissement des investissements réalisés par les entreprises publiques pour l'amélioration de la qualité de service, afin d'assurer le bouclage financier du contrat de plan. C'est aussi pour cette raison qu'a été financé sur le produit des amendes le programme exceptionnel de rénovation du matériel roulant de la SNCF non pris en compte dans la contractualisation et non programmé dans le contrat de plan.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement et la diversification de l'offre de transports urbains, ainsi que son amélioration qualitative, traduisent la priorité donnée, dans les plans de déplacements urbains, aux transports collectifs. Cette politique, qui mobilise des crédits budgétaires considérables en investissement et conduit au renchérissement du coût d'exploitation des services, n'a pas pour autant permis de diminuer la circulation automobile d'augmenter de façon significative la fréquentation des transports collectifs. Il apparaît de plus en plus clairement que l'amélioration de l'offre de transports collectifs sans intervention sur les déplacements en voiture ne permet pas de modifier significativement les tendances observées.

En ce qui concerne les autorités organisatrices hors Île-de-France, la Cour recommande donc qu'elles complètent l'évaluation des projets de TCSP en amont et en aval de leur réalisation pour pouvoir apprécier de manière fiable l'effet spécifique des nouvelles lignes sur la fréquentation des réseaux et sur l'équilibre économique des services.

Par ailleurs, compte tenu de leur fort impact sur les finances des autorités organisatrices et de leurs partenaires, elle recommande que les contrats passés dans le cadre de la réalisation des lignes en site propre soient mieux encadrés et contrôlés. Tout projet de création de ligne en site propre devrait s'accompagner de mesures d'aménagement et d'urbanisme destinées à limiter l'usage de l'automobile dans les quartiers desservis par les transports en commun (transfert de places de stationnement en bout de ligne par la création de parcs relais, réduction du nombre de parkings pour les immeubles de bureau à construire, systèmes de priorité aux feux).

Enfin, la Cour recommande que les conditions dans lesquelles seront honorés par l'Etat les engagements pris sur des projets ayant déjà fait l'objet d'une décision de prise en considération soient clarifiées et précisées.

En ce qui concerne l'Île-de-France, la politique d'investissement traduite dans le contrat de plan 2000/2006 a donné, conformément aux orientations du plan de déplacements urbains régional, une priorité au développement d'infrastructures nouvelles de transport. Celle-ci engendre pour le futur des charges d'investissement et de fonctionnement non financées à ce jour.

La Cour recommande donc de procéder à un bilan d'étape du contrat de plan. Les choix d'investissements effectués méritent un nouvel examen, tant en ce qui concerne l'évaluation de la rentabilité socio-économique prévisionnelle pour les projets à venir que les résultats des projets réalisés. C'est au demeurant une obligation posée par la LOTI en

son article 14, qui n'est pas pleinement respectée[43]*, en particulier en ce qui concerne le bilan des résultats économiques et sociaux qui doit normalement être établi et rendu public au plus tard cinq ans après la mise en service des grands projets d'infrastructures.*

De même, la compétence de l'autorité organisatrice des transports en matière de choix d'investissements doit être renforcée à l'occasion de la décentralisation en cours, en rapportant ces choix aux charges de fonctionnement qu'ils génèrent.

Les modalités de financement des infrastructures et du matériel roulant des opérateurs publics et notamment de la RATP doivent être rapprochées des mécanismes de droit commun appliqués aux opérateurs privés d'Île-de-France et en province, qui permettent la prise en charge par les collectivités publiques de la totalité des infrastructures ainsi que du financement des matériels roulants à hauteur de 66 % pour les extensions et de 50 % pour le renouvellement. Une telle évolution responsabilisera les pouvoirs publics dans leurs choix d'investissement. Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence pour les opérateurs et dans le contexte de la décentralisation du STIF, les rôles respectifs de l'autorité organisatrice et des opérateurs s'en trouveront clarifiés.

Enfin, dès lors que la compétence de l'autorité organisatrice a été confirmée par les nouvelles compétences qui lui sont attribuées (maîtrise d'ouvrage, capacité à lever des emprunts), la Cour recommande de revoir la gestion actuelle du produit des amendes sous forme de ressource affectée et de mettre fin à la sous-consommation chronique des crédits en réintégrant cette ressource dans le budget global du STIF. Celui-ci traduirait alors de façon plus transparente les choix d'investissement effectués.

43) Cet article dispose notamment que *« les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport et donnant lieu à financement public sont fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération…. Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes intégrant les impacts des effets externes aux transports….Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés… Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au pus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public. ».*

Chapitre IV

La gestion des services et ses résultats hors Île-de-France

Le fait que le développement des transports en commun en site propre, notamment des tramways, ne suffise pas à faire progresser la fréquentation globale des transports publics urbains, tout en aggravant leur déficit, rend encore plus nécessaire l'amélioration de la gestion des services en renforçant la coopération entre les autorités organisatrices, les communes desservies et les opérateurs [44] qui sont encore insuffisamment intéressés à la performance des réseaux.

I – La performance des réseaux

Les réseaux ne sont pas assez performants pour favoriser l'essor des transports urbains et réduire leur déficit financier. L'augmentation de l'offre de transport ne crée que partiellement la demande et la situation financière des réseaux se dégrade, même si cette situation n'est pas entièrement imputable aux opérateurs.

---

44) La gestion de l'exploitation est le plus souvent confiée à un opérateur extérieur, soit une société appartenant à un groupe national, comme KEOLIS, CONNEX ou TRANSDEV, soit une société d'économie mixte (SEM). Quelques réseaux, dont celui de MARSEILLE, sont exploités par des régies personnalisées dotées de l'autonomie juridique et financière.

A – L'amélioration de l'offre et ses effets

1 – L'évolution de l'offre de transport

En termes de kilomètres parcourus, la plupart des réseaux affichent une progression sensible de l'offre de transport. Cet indicateur doit cependant être interprété en le rapportant au nombre d'habitants des périmètres de transports urbains (PTU) qui ont connu une extension par l'effet de la mise en place des structures intercommunales, principalement les communautés d'agglomération. Sur un ensemble de 152 réseaux recensés en 2002, 26,2 kilomètres par habitant avaient été parcourus en 2002, alors qu'en 1997 sur 133 réseaux recensés, ce ratio était de 27,7 kilomètres par habitant. La diminution affecte essentiellement les réseaux desservant plus de 300 000 habitants ainsi que certains réseaux moins importants (50 000 à 100 000 habitants) et traduit un décalage dans l'adaptation de l'offre de transport à la nouvelle dimension des périmètres de transports urbains (PTU)[45].

Nombre de kilomètres réalisés par habitant du périmètre de transports urbains (PTU)

réseaux	1997 (133 réseaux)	2002 (152 réseaux)	évolution
plus de 300 000 habitants	34,3	30,9	- 9,9 %
de 100 000 à 300 000 habitants	27,7	28,2	+ 1,8 %
de 50 000 à 100 000 habitants	18,0	16,2	- 10 %
moins de 50 000 habitants	14,2	14,7	+ 3,5 %
ensemble des réseaux	27,7	26,2	- 5,4 %

Source : CERTU

Le nombre de places-kilomètres offertes (PKO), qui tient compte de la capacité des véhicules, est également un indicateur significatif. Cet indicateur progresse régulièrement grâce aux améliorations apportées au matériel roulant, comme, par exemple, les bus articulés sur les lignes les plus fréquentées ou la mise en service de nouveaux systèmes (métro, tramway) offrant plus de capacité. La progression a été en moyenne de 8,2 % sur la période 1997 à 2002, pour l'ensemble des 20 réseaux figurant dans l'enquête.

45) Source : CERTU.

Evolution du nombre de places-kilomètres offertes (PKO)

	1997	2002	Evolution
Total habitants des PTU	6 593 916	7 266 132	+ 10,2 %
Total PKO (en milliers)	22 930 393	24 814 629	+ 8,2 %
PKO par habitant	3 478	3 415	- 1,8 %

Source : Enquête CRC (20 réseaux)

En revanche, rapporté au nombre d'habitants, le ratio PKO accuse une diminution. Pour un réseau important, comme celui de Toulouse, la diminution est assez sensible (7 %), le phénomène étant dû, pour l'essentiel, à la forte progression démographique du périmètre de transports urbains (9 %).

Cette évolution quantitative de l'offre de transport s'est accompagnée d'actions soutenues pour améliorer la qualité du service de manière à rendre le transport urbain plus attractif. Il ne s'agit pas seulement du développement des nouveaux systèmes dans le cadre des TCSP, comme le métro ou le tramway, il s'agit aussi d'actions de moindre ampleur sur le plan financier, visant à améliorer la qualité du service et portant notamment sur :

- la fluidité et la maîtrise du trafic des véhicules de transport en commun, par la mise en place d'outils de régulation (système d'aide à l'exploitation, radio embarquée, caméras vidéo, GPS), permettant de gérer informatiquement les avances ou les retards et de garantir au mieux l'adaptation de l'offre à la demande ;
- le confort et l'information des usagers ; à cet égard, la billettique a simplifié les démarches de la clientèle et a, en même temps, permis aux gestionnaires de mieux appréhender le trafic ;
- l'impact environnemental, principalement en matière de pollution atmosphérique, avec des bus équipés en filtres à particules ou fonctionnant avec des carburants moins polluants (bio carburant, fioul à faible teneur en soufre, gaz) ;
- l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, avec des véhicules dotés de planchers surbaissés et des quais adaptés ;
- l'insécurité, face aux diverses formes de délinquance et d'incivisme qui sont maintenant au premier plan des préoccupations tant du personnel d'exploitation que des usagers : agents et voitures d'intervention affectés à la sécurité, équipements de cabines de sécurité et de vidéo surveillance, mise en place de contrats locaux de sécurité associant les principaux acteurs (notamment le préfet, le procureur de la République et la police) ;

- la construction de parcs relais en station terminale de lignes de métro ou de tramway, destinés, moyennant une tarification attractive, à inciter l'automobiliste à utiliser les transports urbains, ou la mise en place de pôles d'échanges avec d'autres modes de transport (la SNCF ou le réseau inter urbain de compétence départementale).

2 – La stagnation de la fréquentation

Contrairement aux années 1990 qui avaient connu une progression assez sensible de la fréquentation avec le développement de l'offre, les efforts réalisés depuis lors n'ont pas produit les mêmes effets positifs. Quelles que soient les sources retenues, les données, sur la période 1997 à 2002, montrent globalement une stagnation, voire une diminution de la fréquentation.

Ainsi, pour les 152 réseaux cités précédemment, une moyenne de 83 voyages par habitant a été réalisée en 2002, contre 90 voyages en 1997, soit un recul de 8 %, à nuancer du fait de la progression de la population concernée au cours de la même période (de l'ordre de 6 à 7 %).

Voyages par habitant du périmètre de transports urbains

Réseaux	1997 (133 réseaux)	2002 (152 réseaux)	évolution
plus de 300 000 habitants	128,1	124,9	- 2,5 %
De 100 000 à 300 000 habitants	81,0	74,3	- 8,3 %
De 50 000 à 100 000 habitants	49,3	36,7	- 25,5 %
moins de 50 000 habitants	32,1	27,0	- 15,8 %
ensemble des réseaux	90,2	83,0	- 8,0 %

Source : CERTU

Le recul de la fréquentation, qui est le plus sensible dans les réseaux de moins de 300 000 habitants, reste une tendance générale. Le réseau de Nancy (258 000 habitants desservis) illustre assez bien cette évolution. Malgré une offre de transports croissante (augmentation de 10 % en terme de PKO) et une population du périmètre de transports urbains stable, la fréquentation est passée de 83 voyages/habitant en 1997 à 67 voyages/habitant en 2002, soit une diminution de 19 %, en partie liée aux dysfonctionnements de la ligne de tramway. La fréquentation d'autres réseaux, alors que l'offre de transport progresse en termes de PKO, se maintient tout au plus, voire accuse une baisse.

A La Rochelle, l'impact d'une politique souvent citée en exemple apparaît limité, car la part des transports alternatifs, en progression constante, reste marginale dans une fréquentation globale qui marque le pas.

Cependant, quelques réseaux, après avoir connu une fréquentation en baisse, voient maintenant un certain redressement, les actions pour améliorer leur attractivité n'y étant pas étrangères. A Grenoble, où des investissements importants ont été réalisés avec la mise en service d'une deuxième ligne de tramway, on constate que la fréquentation augmente entre 1997 et 2002 de 32 % (ratio voyages / habitant), après avoir baissé entre 1992 et 1997. L'analyse de la structure de fréquentation des réseaux permet d'évaluer les gains sur les différentes catégories de clientèle. A Toulouse, la progression est due pour l'essentiel aux voyageurs bénéficiant d'un tarif gratuit (71 % de l'augmentation). Cette tendance est aussi perceptible à Strasbourg où les voyages gratuits représentent 33 % de la progression du total des voyages.

Au total, les efforts réalisés en matière de modernisation des équipements, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, n'ont permis au mieux que de maintenir le niveau de la demande. En outre, les gains de fréquentation, dans certains grands réseaux, concernent de plus en plus une clientèle captive et n'ont dès lors qu'un impact limité sur la circulation automobile.

3 – La réponse aux besoins de la population

Diverses causes expliquent que les transports urbains n'attirent pas encore de manière significative une nouvelle clientèle. Ils ne permettent pas des déplacements suffisamment rapides et leur fréquence présente de fortes disparités. Les ruptures dans la continuité du service ont un effet dissuasif sur la clientèle. En outre, ils ne sont pas assez efficaces pour assurer les déplacements de périphérie à périphérie. De manière générale, il conviendrait d'évaluer le degré de satisfaction des usagers et les besoins des clients potentiels.

a) La rapidité et la fréquence du service

La vitesse commerciale

La vitesse commerciale constitue le principal indicateur permettant de mesurer la rapidité des véhicules. Avec les réserves mentionnées ci-après sur sa pertinence, la vitesse commerciale moyenne de la plupart des réseaux reste médiocre (en 2002 : 16,1 Km/h pour Nice, 13,6 Km/h pour Toulon) et, pour beaucoup, connaît une sensible dégradation. Ainsi, la

vitesse commerciale du réseau de l'agglomération de Grenoble a enregistré une baisse de 3 % entre 1997 et 2002 malgré les efforts accomplis pour dynamiser les lignes de bus et établir les priorités aux feux. Sur 22 réseaux de plus de 200 000 habitants recensés en 1996 et en 2002, 11 connaissent une diminution, 4 une stabilité et 7 réseaux, dont la quasi-totalité sont dotés d'un TSCP, une hausse.

La vitesse commerciale des TCSP est variable selon que le site propre est intégral ou non. Ce sont les systèmes métro (type VAL ou métro classique) qui sont les plus rapides. La vitesse commerciale sur des lignes de tramway en site propre, quand elle est soumise en partie aux aléas de la circulation, peut être du même ordre que celle sur des lignes de bus. Il en est ainsi notamment de la vitesse commerciale de la ligne A du tramway de l'agglomération de Grenoble qui se situait à 18 km/h en 1997. Pour le tramway de Caen, il s'agit d'une vitesse commerciale prévue, après mise en service, de 20,7 Km/h, soit à peine supérieure à celle attendue pour le réseau bus (19,2 Km/h).

Les équipements permettant de remédier à la saturation de la circulation et d'améliorer la rapidité des transports urbains dans les centres des agglomérations, comme les couloirs réservés ou la priorité aux feux, sont quant à eux soit insuffisants, soit mis en place avec retard.

Les temps d'attente aux arrêts

La fréquence de desserte de plusieurs grands réseaux a été mesurée en 2000 par le CERTU à partir du temps d'attente théorique moyen à un arrêt[46]. Les résultats obtenus pour 25 grands réseaux ayant un TCSP en service ou en projet présentent de fortes disparités. Les quatre agglomérations ayant les meilleurs résultats, avec des intervalles de passage théorique inférieurs à 30 minutes sur l'ensemble de leur réseau, sont dotées d'un TCSP en service. Mais plusieurs réseaux sans TCSP ont un intervalle inférieur à 40 minutes, meilleur que celui de Toulouse, qui dispose pourtant d'un métro type «VAL ». De grandes disparités sont également constatées parmi les réseaux non dotés de TCSP (39 réseaux recensés), le quart d'entre eux, a priori peu attractifs, présentant des moyennes supérieures à 90 minutes. Toutefois, l'indicateur retenu est une moyenne qui recouvre à la fois le service offert dans le centre des agglomérations où la fréquence est importante et celui existant à la périphérie du périmètre de transports urbains où le passage des transports en commun est plus espacé. Dès lors, des réseaux comme celui de

46) Le CERTU calcule l'intervalle théorique de passage sur les réseaux au moyen du ratio suivant : minutes dans l'année/[(km offerts/2)/longueur de lignes]. Selon le CERTU, un intervalle de passage théorique de 40 minutes correspond à un bon niveau de service.

Toulouse sont pénalisés par l'étendue des dessertes qu'ils proposent. Dans un contexte où la tendance est à l'extension des périmètres de transports urbains du fait de l'intercommunalité, ce constat d'ensemble pose la question de l'impact du service offert à la population résidant dans les communes à la périphérie des agglomérations sur la performance apparente des réseaux.

La continuité du service

Les ruptures dans la continuité du service, notamment les interruptions prolongées pour fait de grève, ont des effets négatifs sur les comportements des usagers qui se retournent vers d'autres moyens de transports, plus particulièrement l'automobile. Une chute du trafic, parfois supérieure à 10 %, est toujours observée durant une période plus ou moins longue après la reprise du service.

b) Les déplacements de périphérie à périphérie

La prise en compte des besoins de la population pour le trajet domicile/travail reste encore problématique. Selon une enquête réalisée en octobre 2003 par l'autorité organisatrice, il fallait en moyenne une heure par jour aux habitants de l'agglomération toulousaine pour accomplir leurs trajets domicile/travail, que ce soit en transports en commun ou en utilisant la voiture. Cette situation, qui n'est pas propre à Toulouse, est due principalement à l'étalement urbain. Les réseaux ont été longtemps conçus en « étoile » en mettant la priorité sur l'irrigation de l'hyper centre. Les agglomérations moyennes, où la configuration du réseau oblige pour les déplacements périphériques à passer par le centre ville, connaissent un handicap analogue.

De nombreux réseaux ont engagé une restructuration des lignes de transports, ou projettent de le faire, par un maillage plus approprié. Subsiste la difficulté de l'adéquation des moyens à mettre en œuvre dans des zones suburbaines où la demande est plus faible. A cet égard, les options prises n'ont pas toujours été adéquates. Ainsi, en ce qui concerne le réseau de Grenoble, alors qu'un programme établi pour la période 1998 à 2001 préconisait d'optimiser l'offre en redéployant les moyens, c'est une politique d'augmentation quantitative de l'offre qui a été poursuivie en direction de zones moins denses et pendant les périodes les moins chargées. Dès lors, la fréquentation n'a pas été à la hauteur des moyens mis en œuvre. A Nice, les services à la demande, notamment par taxis, n'ont pas remporté le succès escompté.

c) L'évaluation de la satisfaction de la clientèle

Des efforts restent à accomplir pour prendre en compte la qualité du service rendu à la clientèle, notamment en évaluant ce service à partir de critères objectifs. Dans l'agglomération de Brest, le résultat des multiples enquêtes réalisées par l'exploitant à ce sujet n'a pas été communiqué à l'AOTU qui, de manière générale, au cours des douze dernières années, ne s'est pas donné les moyens de vérifier la qualité du service rendu. A Clermont-Ferrand, les dispositions contractuelles relatives au suivi d'une charte qualité, conclue en 1999 entre l'AOTU et son exploitant, n'avaient toujours pas été mises en œuvre en début d'année 2003, pas plus qu'un « contrôle qualité » d'une ligne qualifiée d'expérimentale, dont le principe avait été arrêté en 2000.

Des réseaux, qui ont fait l'objet de réels efforts, ne sont pas exempts pour autant de certaines faiblesses. Ainsi, à Annecy, aucun niveau d'exigence n'est défini contractuellement en matière de ponctualité, cet élément étant vérifié à la diligence du seul exploitant, et le taux de charge des lignes n'est pas mesuré de manière exhaustive pour apprécier le degré de saturation aux heures de pointe. A Caen, le contrôle d'un certain nombre d'objectifs de qualité, avec application des pénalités prévues au contrat, ainsi que l'analyse des réclamations des clients, n'ont été mis en œuvre que très récemment. Certains critères objectifs devraient être mieux définis dans le contrat avec l'exploitant, notamment en ce qui concerne le taux de ponctualité et le système d'information des usagers.

De manière générale, les rapports annuels remis aux AOTU par les délégataires pourraient être de bons supports d'analyse, mais leurs insuffisances font souvent obstacle à l'évaluation du service rendu.

B – La progression des coûts d'exploitation

Pour l'ensemble des réseaux recensés, les charges d'exploitation par voyage sont passées de 1,02 € en 1997 à 1,24 € en 2002, soit une hausse de 21,5 %. Si l'on rapporte les charges à l'offre en termes de kilomètres réalisés, l'augmentation est alors de 17,4 % (3,92 € par kilomètre en 2002, contre 3,34 € en 1997), mais reste hors de proportion avec celle des recettes. Les réseaux de plus de 300 000 habitants enregistrent la plus forte hausse de leur coût kilométrique (24 %).

Charges d'exploitation par kilomètre (en euros)

Réseaux	1997 (133 réseaux)	2002 (152 réseaux)	évolution
plus de 300 000 habitants	3,83	4,75	+ 24,0 %
de 100 000 à 300 000 habitants	2,99	3,4	+ 13,7 %
de 50 000 à 100 000 habitants	2,67	3,01	+ 12,7 %
moins de 50 000 habitants	2,50	2,80	+ 12,0 %
ensemble des réseaux	3,34	3,92	+ 17,4 %

Source : CERTU

Cette évolution s'explique tout d'abord par le glissement des prix (+ 7,2 % pour l'indice INSEE services transports) imputable pour une large part à la hausse du prix du gazole. Des facteurs divers interviennent également, comme par exemple l'ancienneté du parc des véhicules, à l'origine d'une maintenance coûteuse. Enfin, l'augmentation est imputable aux dépenses de personnel, notamment du fait de l'ARTT, à la faible vitesse commerciale et à la mise en place de nouveaux modes de transport.

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent de 50 à 60 % du total des charges selon les réseaux. Or, il faut de plus en plus d'agents pour assurer l'offre de transports en raison d'une dégradation de la productivité annuelle. Ainsi, selon les indicateurs CERTU-GART, pour l'ensemble des réseaux recensés, le ratio était de 1,78 agent roulant par véhicule en 2002, contre 1,66 en 1997. En 2002, chaque agent roulant assurait 21 515 kilomètres, contre 23 861 en 1997, soit une diminution de près de 10 %. Avec une diminution de plus de 13 %, ce sont les grands réseaux de plus de 300 000 habitants qui réalisent les plus mauvaises performances.

Productivité du personnel en nombre de km par agent

réseaux en nombre d'habitants PTU	1997 (133 réseaux)	2002 (152 réseaux)	évolution
plus de 300 000 habitants	23 602	20 443	- 13,4 %
de 100 000 à 300 000 habitants	23 805	22 006	- 7,5 %
de 50 000 à 100 000 habitants	24 502	22 978	- 6,2 %
moins de 50 000 habitants	25 868	25 620	- 0,9 %
ensemble des réseaux	23 861	21 515	- 9,8 %

Source : CERTU

L'amélioration quantitative et qualitative de l'offre de transport peut être à l'origine d'une hausse des effectifs. Toutefois, sur certains réseaux, une hausse substantielle des dépenses de personnel est intervenue, alors que l'offre de service ne justifie pas entièrement cette évolution. La mise en place de l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) a conduit à un accroissement des effectifs, avec parfois des durées de travail inférieures aux moyennes. A Toulouse, les effets négatifs du dispositif de capitalisation des journées de congés instauré en 1986, coûteux pour la SEM exploitante, ont été accentués en 2002 par l'accord ARTT. L'aggravation de l'absentéisme est également mise en cause dans de nombreux cas. A Clermont-Ferrand, les accidents du travail sont en progression du fait des phénomènes de violence et d'incivilité.

L'augmentation des charges de personnel s'explique non seulement par celle des effectifs, mais aussi, dans le cadre d'accords salariaux négociés localement, par des conditions de rémunération plus avantageuses que celles prévues par la convention collective conclue au plan national. Il peut s'agir du déroulement de carrière, du départ à la retraite, de la progression des primes, de la valeur et de la progression du point d'indice de rémunération et de points d'indice supplémentaires.

b) Les autres facteurs d'augmentation des coûts

Il existe une forte corrélation entre la vitesse commerciale et les coûts d'exploitation au kilomètre. Ainsi, selon le GART, un gain d'un kilomètre par heure permettrait une réduction des coûts estimée à 6 %. Certaines dispositions contractuelles ont tenté de corriger ces effets sur les coûts d'exploitation. Tel est le cas à Caen, où la formule de calcul de la subvention versée à l'exploitant conduisait à augmenter la participation financière de la collectivité en cas de diminution de la vitesse commerciale (qui s'est effectivement concrétisée au cours des dernières années). Dès lors, l'exploitant n'était guère incité à améliorer ses performances en ce domaine. Cette disposition a été abandonnée en 2003 par avenant au contrat.

En dépit de la baisse des coûts unitaires de la place-kilomètre offerte (PKO) qu'ils peuvent permettre grâce à leur plus grande capacité, les équipements lourds (métros, tramways), remplaçant dans de nombreux grands réseaux les modes légers (autobus), pèsent également sur les coûts d'exploitation au kilomètre. Ainsi, les réseaux de Marseille, Lyon, Lille, Strasbourg, Toulouse, Caen et Nancy présentent des charges d'exploitation en 2002 dépassant ou approchant 5 € au kilomètre, soit un coût supérieur de 27 % à la moyenne de l'ensemble des réseaux recensés. De surcroît, ce coût reste sous évalué puisqu'il ne prend pas en compte les charges de l'investissement. L'expérimentation de certains modes

diversifiés de transport, pour répondre à des demandes plus ciblées, se révèle coûteuse. Tel est le cas à La Rochelle où la ville a mis en place des systèmes de livraison en centre-ville par véhicule électrique ou de location de voitures électriques. Enfin, de manière générale, l'extension des périmètres de transport aux limites périurbaines pose le problème de l'adéquation des moyens aux ressources à attendre de lignes faiblement fréquentées.

II – Le contrôle de l'exécution du service par les autorités organisatrices

Dans ce contexte peu favorable à l'équilibre financier des transports urbains, les autorités organisatrices se doivent d'exercer un contrôle étroit sur leurs services, qu'ils soient gérés en régie ou par un exploitant privé. Or, les éléments d'information techniques et financiers dont elles disposent ne reflètent pas suffisamment la réalité des services. De plus, les moyens d'expertise dont elles sont dotées sont encore souvent embryonnaires.

A – Les bases de données

En premier lieu, les données collectées ne correspondent pas toujours à la réalité. Tel est le cas à Caen pour ce qui concerne le nombre de véhicules équipés d'un dispositif de priorité aux feux. D'ailleurs, l'AOTU jusqu'à une période très récente s'en remettait entièrement à l'exploitant pour l'élaboration des statistiques relatives à son réseau.

En second lieu, certains indicateurs sont peu pertinents ou absents. Ainsi, la vitesse commerciale est le seul indicateur disponible pour mesurer la rapidité des véhicules. Or, il s'agit d'une moyenne de l'ensemble des lignes du réseau qui peut biaiser l'analyse de la performance du service, puisqu'elle concerne aussi bien les véhicules circulant à très faible allure aux heures de pointe, que ceux circulant rapidement sur des lignes à la périphérie du réseau. Par ailleurs, cet indicateur ne rend pas totalement compte du service rendu à l'usager, car il ne mesure que la performance des véhicules et non la durée globale de déplacement comprenant, notamment, le temps d'accès aux stations, d'acquisition du billet et d'attente avant la première montée à bord ou la correspondance.

Le nombre de voyages reste encore, pour l'ensemble des réseaux recensés, le principal indicateur mesurant le niveau de fréquentation, le voyage étant un trajet effectué sur une ligne sans changement. Il sert aussi de référence pour la détermination d'un certain nombre d'indicateurs financiers, notamment en ce qui concerne les dépenses et les recettes d'exploitation rapportées au nombre de voyages. Or l'évolution du nombre de voyages est distincte de celle de la fréquentation, puisque le déplacement d'un usager peut comprendre plusieurs voyages avec correspondance, situation fréquente dans les réseaux restructurés à la suite de la mise en service de TCSP. La mesure des déplacements nécessite donc la connaissance fine d'un taux de correspondance qui n'est disponible, dans les statistiques, que pour les réseaux de plus de 200 000 habitants. En 2002, ce taux de correspondance allait de 1,05 à 1,59. De manière singulière, il est demeuré au même niveau entre 1997 et 2002 pour un certain nombre de réseaux. En réalité, les méthodes d'évaluation consistant à procéder, comme à Caen, par enquête origine/ destination réalisée ponctuellement sur des échantillons plus ou moins représentatifs, ne donnent qu'une fiabilité relative aux taux de correspondance mentionnés dans les statistiques.

L'offre de transport est généralement mesurée à partir du nombre de places kilométriques offertes, ou PKO. Deux éléments peuvent mettre en cause la pertinence de cet indicateur : d'une part, les normes de capacité maximum des véhicules peuvent ne pas être homogènes d'un réseau à l'autre ; d'autre part, cet indicateur est affecté par la rigidité de l'offre, car bien souvent, pour utiliser au mieux le parc, ce sont les mêmes voitures qui circulent aussi bien en heure creuse qu'en heure de pointe, en hyper centre qu'en périphérie.

Les ratios de productivité donnés dans les statistiques nationales, calculés à partir des effectifs rapportés au nombre de km, sont fournis généralement hors affrètement, ce qui fausse les données pour certains réseaux qui y ont significativement recours. En outre, des gains de productivité du travail peuvent dans certains cas être obtenus au détriment de la productivité du capital. Le rapprochement entre ces gains de productivité et les coûts des investissements réalisés pour les obtenir n'est généralement pas opéré.

Le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales, qui est un des principaux indicateurs retenus pour mesurer la performance financière, recouvre des champs non homogènes selon les sources. Certains ratios retiennent la notion de recettes tarifaires, au sens strict. Dans ces recettes, ne sont généralement pas incluses les compensations pour tarification sociale (gratuits, chômeurs, personnes âgées,…) qui sont habituellement traitées comme des subventions.

D'autres ont une interprétation plus large de la notion de recettes commerciales et incluent, par exemple, les recettes de publicité et toutes les autres recettes annexes, comme la location de matériel. Le ratio peut encore varier selon que les dépenses prennent en compte ou non les charges des emprunts et les dotations aux amortissements. De manière générale, les statistiques nationales ne prennent pas en compte de telles charges dans ce ratio alors qu'elles sont indispensables pour analyser l'effet des investissements. Ces charges sont généralement couvertes par les subventions versées par les AOTU aux opérateurs. Quel que soit le montage financier retenu, la collectivité publique supporte dans la majorité des cas la charge de remboursement des emprunts, y compris ceux portés par l'opérateur. Ainsi, le dispositif adopté à Grenoble à travers un fonds d'investissement ou d'opérations d'investissement réalisées sous mandat peut occulter de telles charges dans la détermination des dépenses.

Le taux de fraude ne fait généralement l'objet que d'une évaluation approximative à partir soit d'enquêtes, soit du nombre d'amendes infligées. Dès lors, le manque à gagner en recettes est difficile à apprécier. Tel est le cas à Nice où les taux avaient été estimés, dans les rapports du délégataire, entre 1,8 % et 3,3 % au cours de la période 1994 à 2000 mais ont été considérés comme très inférieurs à la réalité par la chambre régionale des comptes. Un taux de 20 % pour l'année 1999 a finalement été diagnostiqué par l'exploitant à l'issue d'une enquête sérieuse. A Lyon, ce taux a été estimé à 15 % en moyenne, voire plus dans certains secteurs (26 % à Vaulx-en-Velin entre 2002 et 2003). Pour réduire le taux de fraude, l'autorité organisatrice vient de mettre en place des dispositifs plus contraignants sur le réseau du métro qui était jusqu'à présent en système ouvert.

Hormis quelques éléments globaux sur le trafic « gratuit » pour les grands réseaux, il n'existe guère d'indication, dans les statistiques nationales, sur la structure et l'évolution de la population des voyageurs, permettant de mesurer le comportement de la clientèle, notamment en ce qui concerne les clients réguliers et les clients occasionnels, les bénéficiaires d'une tarification sociale, les scolaires, les clients « captifs ». Il en est de même, dans un tout autre domaine, en ce qui concerne les indicateurs sur la consommation moyenne des véhicules. Les AOTU ne disposent pas de données leur permettant une comparaison de la performance de leur parc sur ce point.

B – La comptabilité

Comme pour nombre de services industriels et commerciaux, la mesure de la performance économique et financière d'un réseau de transport urbain dépend en grande partie de la qualité de l'outil comptable mis en place et de celle de la comptabilité analytique qui devrait en découler. Comme le soulignait le rapport public de la Cour pour 1990, l'obligation de tenir un compte transport constituait déjà un facteur appréciable de clarification. Mais le compte transport avait principalement un objectif fiscal et n'a guère été utilisé comme instrument de pilotage dans la gestion.

Si quelques réseaux sont dotés de dispositifs comptables satisfaisants, d'autres connaissent des insuffisances qui affectent la fiabilité et le caractère exhaustif des comptes. Il peut s'agir d'irrégularités au regard de la réglementation comptable : imputations erronées, contraction des dépenses et des recettes en ce qui concerne les transports scolaires, résultats comptables faussés par l'émission tardive des titres et des mandats. A Clermont-Ferrand, la chambre régionale des comptes a relevé par exemple jusqu'en 2002 des anomalies dans la comptabilisation de la TVA, l'absence de provisions pour des contentieux et des insuffisances dans la comptabilisation des flux financiers concernant la rémunération versée à la SEM exploitante.

Le suivi des immobilisations, de leur financement et de leur amortissement laisse parfois à désirer. A Toulon, il n'existait pas d'état de l'actif ou d'autre document en conformité avec les comptes du bilan, lequel, par ailleurs, est faussé par diverses opérations en cours de régularisation. Les immobilisations affectées à la régie personnalisée exploitant le réseau de La Rochelle n'étaient pas comptabilisées au bilan de l'AOTU en tant que biens affectés, situation conduisant cette dernière à prendre irrégulièrement à sa charge des amortissements et à minorer la réalité du soutien financier apporté à la régie. Le fonctionnement de certains fonds d'investissement est aussi en cause, notamment à Toulon où les opérations de recettes et de dépenses échappent à tout contrôle du comptable public. Les dotations aux amortissements servent parfois, comme à Troyes, de variable d'ajustement pour permettre l'équilibre de l'exploitation.

Enfin, le dispositif comptable adopté ne permet pas, dans de nombreux réseaux, un suivi global et régulier du service, afin de déterminer les coûts complets de celui-ci. A Clermont-Ferrand, jusqu'en juin 2002, le compte transport ne retraçait pas les charges de personnel et il était nécessaire d'y rattacher plusieurs autres sources comptables, celle

de la SEM exploitante et celle de l'AOTU, pour disposer de l'ensemble des opérations du service. Le compte d'affermage du réseau de Grenoble ne reprend pas les dotations aux amortissements relatifs aux investissements réalisés par la SEM exploitante ainsi que les financements apportés par le délégant, notamment ceux mis en place dans le cadre de conventions de mandat.

C – Les rapports des délégataires

Rares ont été les cas où le délégataire n'a pas observé en matière de reddition de rapport annuel les obligations que lui imposent les dispositions légales (art. L. 1411-3 CGCT). Ces dispositions, toutefois, n'ont pas défini avec précision le contenu de ce rapport qui devrait réunir les informations financières sur le service délégué et les données sur la qualité du service rendu. C'est pourquoi les conventions de délégation explicitent souvent les éléments d'information devant figurer dans le rapport en s'inspirant d'un document intitulé «Les transports urbains ; déclinaison du rapport annuel du délégataire de service public », adopté par les représentants des différents acteurs du secteur des transports, notamment les AOTU et l'UTP[47].

1 – L'information financière

Les rapports financiers des délégataires sont parfois peu fiables, puisqu'il s'agit d'un retraitement des données comptables de l'entreprise, sans obligation de certification de conformité. Le manque d'homogénéité des données financières entre les exercices les rend également difficiles à exploiter. Il peut n'exister aucune cohérence entre les différents documents produits : rapports, cahiers verts[48], compte d'exploitation de l'entreprise.

Certains comptes financiers peuvent comporter des recettes étrangères à la délégation ou, au contraire, omettre des produits qui devraient y figurer. Plus particulièrement, à Vannes, les recettes de publicité, produits à rattacher normalement à l'exécution du service, ne sont pas mentionnées dans le compte financier du délégataire.

47) Le décret n°2005-236 du 14 mars 2005, qui définit le contenu du rapport annuel du délégataire de service public local, devrait permettre, à partir de 2006, une harmonisation de ces documents, dont la mise en œuvre est inégale d'un service à l'autre.

48) Recueil d'informations sur les réseaux de transports urbains de province, mis à jour par le CERTU, le GART et l'UTP, dans le cadre d'une enquête annuelle.

La lisibilité et le degré de précision des comptes de la délégation sont aussi en cause. Les juridictions financières ont déjà signalé, pour d'autres secteurs d'activité, l'impact des charges indirectes ou calculées, difficilement vérifiables lorsque le délégataire appartient à un groupe important. Par ailleurs, dans de nombreux cas, les éléments figurant dans les rapports sont succincts ou ne font pas l'objet d'une analyse suffisante pour permettre leur interprétation. Le caractère trop agrégé ou peu détaillé des rapports a été souvent critiqué par les chambres régionales des comptes. A Nice, faute de disposer de l'information détaillée sur l'essentiel des charges de la délégation, il n'a pas été possible à l'AOTU de s'assurer d'un partage équilibré des gains de productivité réalisés par le sous-traitant de la SEM.

2 – L'exécution du service

Malgré des améliorations, l'information reste incomplète sur les indicateurs physiques de l'exécution du service, notamment sur la qualité du service rendu. Cette insuffisance peut tenir à l'absence d'orientations précises données à l'exploitant. Parfois, il n'existe aucune analyse sur le sujet, malgré les obligations contractuelles du délégataire. En outre, le caractère variable des indicateurs physiques empêche d'apprécier l'évolution du service rendu, comme c'est le cas à Nice. L'imprécision et l'absence d'analyse des indicateurs physiques ont été également relevées à Caen. Parfois les rapports prévus ne sont pas transmis à l'assemblée délibérante de l'AOTU qui est ainsi privée d'un outil intéressant d'analyse de sa politique en matière de transports urbains.

D – Le contrôle de la délégation

La complexité de l'organisation de la délégation peut rendre difficile une évaluation d'ensemble du service. A Vannes, il existe onze transporteurs intervenant selon des procédures distinctes pour couvrir des besoins différents : trois pour les lignes urbaines, six pour des lignes périurbaines et dix pour les services scolaires. La même caractéristique se retrouve, à la demande de l'autorité préfectorale, dans l'exploitation du réseau de l'agglomération de Toulon, qui présente quatre délégations de services publics, le principal délégataire ayant un droit d'intervention dans les autres conventions, auxquelles s'ajoutent des marchés publics ou des conventions innommées pour les transports scolaires. Tours a été un exemple tout aussi significatif de complexité, puisqu'il existait, jusqu'au 1er janvier 2002, deux AOTU (la ville et le SITCAT), avec deux conventions, des régimes juridiques différents et deux co-délégataires, cette situation ne s'accompagnant d'aucune comptabilité consolidée

retraçant les opérations de l'ensemble du service dans le périmètre des transports de l'agglomération.

De nombreuses AOTU n'ont pris que récemment conscience de la nécessité de renforcer leur organisation et leurs moyens, afin de disposer d'une capacité d'expertise suffisante. L'AOTU de l'agglomération de Caen a été en situation de dépendance vis-à-vis de la société exploitante puisque, de 1992 à 1997, elle ne disposait d'aucun moyen de gestion propre. C'est ainsi que la société exploitante était très impliquée dans la gestion syndicale, tenait le compte transport, assurait la gestion du fonds d'investissement et élaborait les documents budgétaires, notamment le compte administratif, situation témoignant d'une certaine confusion des rôles.

III – L'économie des contrats d'exploitation des services de transports urbains

La loi du 29 janvier 1993, dite « loi SAPIN », a précisé les conditions d'attribution des délégations de service public et introduit une forme de concurrence entre les opérateurs à travers des procédures de publicité. Le critère de différenciation entre les marchés publics et les contrats de délégation de service public a été précisé par la loi « MURCEF » du 11 décembre 2001. Les sociétés d'économie mixte, malgré leurs particularités, sont soumises à l'ensemble de ces dispositions, notamment en ce qui concerne la mise en compétition des contrats de transports urbains. Or, les contrats, souvent conclus dans des conditions critiquables, devraient être plus ambitieux en matière de partage des risques et mieux inciter l'exploitant à la performance.

Les contrats de service public dans le domaine des transports urbains

Rompant avec la situation antérieure qui reposait sur des droits exclusifs reconnus aux opérateurs historiques, la LOTI a fixé le cadre dans lequel les autorités organisatrices doivent faire exécuter ce service. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente (marché public ou délégation de service public). 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 et par l'autre des parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes.

Les contrats de délégation de service public passés depuis 1993 dans le secteur des transports urbains sont soumis à la procédure de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi du 29 janvier 1993 [49]. Les délégataires doivent produire un rapport annuel comportant les comptes de la délégation et une analyse de la qualité du service et se soumettre aux contrôles exercés par les juridictions financières (articles L. 111-4 et L. 211-8 dernier alinéa du code des juridictions financières).

Ces contrats reposent sur des mécanismes de partage des risques entre exploitant et autorité organisatrice très variables : principes de rémunération forfaitaire des charges d'exploitation (risque sur les charges pour l'opérateur, risque commercial pour l'autorité), contribution forfaitaire au déséquilibre (risque industriel pour l'exploitant et, partiellement, risque commercial), facturation des charges (absence de risque pour l'opérateur qui peut être intéressé aux résultats). Les durées de contrats sont variables, généralement entre 5 et 10 ans.

Plus de 80 % de l'offre de province est aujourd'hui exécutée par trois grands groupes nationaux (KEOLIS, CONNEX et TRANSDEV), auxquels s'ajoute une quarantaine de sociétés[50]. Depuis 1990, le trafic assuré par ces trois groupes sur le marché français s'est accru de 93 %, 45 réseaux urbains étant passés sous leur contrôle.

49) Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, modifiée notamment par la loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public.

50) Leur chiffre d'affaires global, y compris à l'international, était estimé à 6 788 M€ en 2003 (54,1% pour CONNEX, 29,1% pour KEOLIS, 16,8% pour TRANSDEV et le réseau des SEM).

A l'exception du réseau de Perpignan et plus récemment de celui de Narbonne, exploités par une société espagnole, ainsi que du réseau de Dôle géré par la Poste suisse, aucun groupe étranger n'exploite de réseau ni à la suite d'une acquisition de société française ni après appel d'offres. L'accélération de l'ouverture du marché mondial et notamment européen qui résulterait de la modification de la réglementation européenne pourrait provoquer, par des opérations de fusion, acquisitions, échanges et participations, une concentration des opérateurs autour de quelques groupes mondiaux. D'ores et déjà, les groupes français, dont trois sont directement ou indirectement sous contrôle public[51] et en concurrence sur les marchés internationaux, ont noué des alliances au plan national et international.

La « déspécialisation » de la RATP, autorisée par la loi SRU[52], permet en principe une concurrence accrue. Elle ne conduit pas, dans le cadre du partenariat noué avec TRANSDEV, groupe davantage positionné vers les SEM, à une offre nouvelle mais maintient l'offre existante. Ainsi, la concurrence en France est organisée à titre principal autour de deux groupes à participation publique dominante (KEOLIS, d'une part, l'alliance TRANSDEV/RATP, d'autre part), et du groupe privé CONNEX (VEOLIA Environnement).

A – La faiblesse de la concurrence

Dans le contexte général d'un secteur concentré autour de quelques opérateurs, la mise en concurrence effective des contrats d'exploitation reste problématique. En outre, malgré les dispositions transposées dans le droit français en matière de concurrence européenne, l'ouverture aux autres opérateurs européens reste dans la pratique quasi inexistante.

1 – Les entorses à la procédure de mise concurrence

La qualification de délégation de service public donnée à certains contrats d'exploitation a permis d'échapper aux procédures de mise en concurrence des marchés publics, jugées plus contraignantes. Tel a été le cas du contrat passé en 1996 pour l'exploitation du réseau de l'agglomération d'Annecy selon la procédure d'une délégation de service public, alors que ce contrat s'assimilait, en fait, à un contrat de gérance entrant dans la catégorie des marchés publics.

51) KEOLIS, RATP, TRANSDEV.

52) La RATP, dont l'activité était limitée par ses statuts à la région des transports parisiens, a été autorisée à exercer son activité sur le champ concurrentiel sur l'ensemble du territoire national et à l'international.

Le droit européen reste souvent ignoré. A Clermont-Ferrand, aucune publicité européenne n'a été effectuée pour l'attribution du contrat d'exploitation attribué à la SEM exploitante (SEM T2C). Il en est de même à Caen, en ce qui concerne les acquisitions de véhicules de transport au cours de la période 1993 à 1997. Sont aussi en cause les contrats passés par l'exploitant avec ses prestataires, en méconnaissance des règles communautaires transposées par la loi du 11 décembre 1992 et le décret n° 93-990 du 3 août 1993, qui s'appliquent à tous les marchés de fournitures ou de travaux passés par des EPIC ou des entités privées exploitant un réseau de transport.

2 – Les résultats de nouvelles mises en compétition

Rares ont été les cas, comme à Saint-Etienne, où une nouvelle procédure de mise en compétition a abouti au changement de l'exploitant. Depuis lors, les tendances à la dégradation semblent s'être inversées : stabilisation de la fréquentation, légère augmentation des recettes, régression de la fraude et amélioration de la vitesse commerciale. Mais de nombreux autres exemples montrent que les bénéfices d'une telle pression concurrentielle n'ont guère été mis à profit, quel que soit le statut de l'exploitant en place, SEM ou société totalement privée.

A Toulon, la Régie Mixte des Transports Toulonnais (RMTT), société anonyme constituée en 1949, a bénéficié depuis lors de renouvellements successifs du contrat d'exploitation, le dernier remontant à 1995 dans le cadre d'une procédure de délégation de service public. A l'issue de cette procédure, le délégataire en place a été reconduit, après que la commission eut constaté l'équivalence des deux offres en concurrence.

L'exemple de Caen illustre la même situation. La Compagnie des Transports en Commun de l'Agglomération Caennaise (CTAC, filiale de VIA GTI), société exploitante du réseau de puis 1977, a été de nouveau retenue lors de la dernière consultation organisée en 1997. Bien que deux sociétés eussent été admises à présenter une offre, seule celle de la CTAC a été déposée. Les candidats ne disposaient que d'un délai de deux mois, délai très court eu égard au montage concessif d'un type particulier incluant la gestion à la fois d'une première ligne de tramway et d'un réseau de bus à restructurer. A l'évidence, seul l'exploitant déjà en place pouvait se satisfaire d'un tel délai. Par ailleurs, la durée de 30 ans prévue pour le contrat de délégation de service public passé en 1997 a été déterminée par référence à celle fixée pour le contrat de travaux publics concernant le tramway. Or, cette durée, si elle est justifiée pour le contrat de travaux publics, ne l'est guère pour l'exploitation, car elle excède largement la durée d'amortissement des quelques investissements prévus dans ce contrat.

A Lyon, la Société Lyonnaise de Transport en Commun (SLTC, filiale du groupe KEOLIS) gère le réseau lyonnais depuis l'origine au titre de contrats successifs, dont l'avant-dernier a été négocié en 1999 dans le cadre d'une consultation relevant des délégations de service public (DSP), au cours de laquelle la seule offre déposée sur les trois candidatures retenues était celle du délégataire sortant. Le groupe KEOLIS vient à nouveau, en novembre 2004, d'être retenu, pour six ans à compter de l'année 2005, dans le cadre d'une procédure où il était en concurrence avec le groupe TRANSDEV-RATP.

Même si dans la période récente on constate une concurrence plus vive entre les grands groupes d'opérateurs, cela n'a généralement pas abouti à des changements de délégataires.

3 – Les effets de l'imbrication des opérateurs

En outre, l'imbrication des opérateurs ne contribue guère à la clarté de la mise en compétition. A Tours, depuis 1974, la gestion du service était déléguée à la société d'économie mixte des Transports de l'Agglomération Tourangelle (Semitrat) qui l'avait confiée à une société privée (Cttat, filiale de Via Gti), elle-même deuxième actionnaire de la société d'économie mixte. Une nouvelle compétition organisée en 1997 par la ville de Tours a permis de recueillir trois candidatures, parmi lesquelles on trouvait d'une part, Semitrat-Via Gti conjoints et, d'autre part, Via Gti-Semitrat- conjointement, Via Gti déclarant agir dans ce dernier cas pour le compte de sa filiale Cttat. Cette double candidature d'un même opérateur surprend d'autant plus que dans le montage finalement retenu, la Cttat dispose vis-à-vis de la Semitrat de la triple qualité de co-délégataire, de prestataire de services et d'actionnaire. La ville aurait dû se réserver la possibilité de contracter directement avec un opérateur possédant en propre les moyens humains et techniques de gérer le réseau, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence élargie.

Parmi les intervenants sur le réseau de Vannes, une société (CTM, rachetée par CONNEX en 2002) est à la fois la société mère du délégataire (TPV) et son sous-traitant pour plusieurs lignes. Cette confusion entre la qualité d'actionnaire et celle de sous-traitant du délégataire peut fausser le libre jeu de la concurrence dès lors que certaines charges d'exploitation de l'opérateur, comme la fourniture de carburants, ne sont pas explicitement retracées dans les comptes de la délégation. Elles sont incluses dans les prestations rendues par la maison mère, ce qui ne permet pas d'identifier avec précision ce poste de charges.

4 – Le cas particulier des SEM

Les contrats des sociétés d'économie mixte, qui ont fait l'objet d'examens plus approfondis par les chambres régionales des comptes, eu égard à leur champ de compétence, présentent des aspects particuliers. Contrôlées par les collectivités publiques qui les ont spécialement créées pour gérer le service des transports urbains, elles bénéficient de leur position d'exploitant en place, ceci dans des conditions financières souvent spécifiques.

Il est ainsi fréquent que les SEM soient les seules à déposer des offres lors des mises en compétition des services qu'elles exploitent. Les sociétés d'économie mixte peuvent avoir des liens étroits avec d'autres opérateurs du secteur. A Strasbourg, la SEM CTS est ainsi dirigée par des salariés de TRANSDEV, actionnaire minoritaire de la SEM et certaines clauses des conventions de mise à disposition de ces personnels évoquent l'engagement des cadres « à faire respecter et appliquer les règles de solidarité, de cohérence et de partage » en vigueur dans le réseau TRANSDEV. Pour représenter une alternative à l'exploitation du service par un grand groupe d'opérateurs et permettre à la concurrence de jouer pleinement, les SEM devraient être indépendantes de ces entreprises

Les SEM peuvent ne jouer qu'un rôle très restreint dans la gestion du service public. A Nice, un contrat de longue durée (10 ans) a été attribué à la SEMIACS, alors que cette dernière ne disposait d'aucune expérience dans la gestion d'un réseau important. La SEMIACS a sous-traité la quasi-intégralité du service, la rémunération du sous-traitant représentant plus de 90 % des charges d'exploitation de la SEM. Faute d'expertise, son rôle dans l'attribution des contrats de sous-traitance a été réduit. La ville aurait pu négocier directement ces contrats sans recourir à la SEM. Il est à noter que l'attribution des contrats de sous-traitance par la SEM a été effectuée après consultation des deux prestataires qui se partageaient alors le marché du transport collectif niçois.

A plusieurs reprises, les chambres régionales des comptes ont constaté que les participations financières versées à la SEM par l'AOTU sont calculées de manière discutable ou n'ont pour objet que d'équilibrer les charges. A Nice, à plusieurs reprises, les recettes ayant été sous estimées, les participations forfaitaires versées par l'autorité organisatrice ont été augmentées, situation qui ne s'est pas concrétisée pour autant par une amélioration des résultats. A POITIERS, dont le service a été transformé en régie postérieurement au contrôle de la chambre régionale des comptes, les clauses financières du contrat, qualifié de gérance, montraient que les redevances de la communauté d'agglomération correspondaient à la couverture des débours engagés par la SEM. De

même à Clermont-Ferrand, le SMTC assure l'équilibre financier de la SEM T2C, dans la limite du budget qu'il arrête chaque année, en fonction du niveau d'exploitation demandé.

Enfin, les obligations des représentants de la collectivité actionnaire dans la SEM ne sont parfois pas respectées, lorsque l'information de l'assemblée délibérante, au moyen du rapport prévu par l'article L.1524-5 du code général des collectivités territoriales, n'est pas assurée.

B – Le partage des risques

Les contrats dans les transports urbains sont le plus souvent des délégations de service public. Cet état de fait s'explique par la volonté des collectivités publiques de faire appel à l'expertise des opérateurs professionnels, de mieux organiser les responsabilités et de transférer une partie des risques financiers en raison de la pression croissante qui s'exerce sur leurs finances. La loi et la jurisprudence ont maintenant clarifié le cadre juridique de la délégation de service public en introduisant notamment, parmi les principaux critères de qualification, la rémunération du délégataire, qui doit être « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation ». Cette notion suppose qu'il y ait une réelle prise de risque par l'entreprise. C'est ainsi que la jurisprudence récente tend à élargir le domaine des marchés publics aux contrats de gérance et de manière générale à ceux aux termes desquels l'opérateur ne prend aucun risque.

1 – Les risques pris par l'opérateur en matière d'investissements

Pour la majorité des réseaux, la maîtrise d'ouvrage et la propriété des biens relèvent de la collectivité publique, qui supporte tous les risques financiers qui y sont liés, notamment le financement des investissements initiaux et des renouvellements. A cet égard, les contrats qualifiés de concessions, où le concessionnaire remplit les missions qui lui sont confiées à ses risques et périls sont très minoritaires. Plusieurs grandes agglomérations (dont Grenoble et Toulouse) ont abandonné ce dispositif. Les réseaux de Strasbourg et de Caen l'ont conservé, mais dans ces deux cas, différents éléments atténuent fortement le transfert des risques vers l'opérateur. En ce qui concerne le réseau strasbourgeois, le concessionnaire est une SEM (CTS) contrôlée à 78 % par les collectivités publiques, soit 52 % par l'AOTU et 26 % par le département du Bas-Rhin. Les risques pris par l'opérateur incombent donc majoritairement aux collectivités publiques. S'agissant de celui de Caen, l'investissement principal concerne une ligne de tramway dont le financement est assuré

par le « concessionnaire ». Mais la charge de remboursement des annuités est entièrement reportée, par construction financière du contrat, sur l'AOTU. De surcroît, le coût de l'investissement dit « forfaitaire » pouvait laisser penser que l'opérateur s'engageait dès la conclusion du contrat sur le niveau des coûts. Or, le coût final n'a été déterminé que 9 ans après la conclusion du contrat, soit en avril 2003, une fois les travaux terminés en quasi-totalité. Par ailleurs, le concessionnaire n'est que faiblement impliqué dans le risque commercial puisqu'il ne perçoit, selon le contrat, que 10 % des recettes commerciales, étant précisé que ces recettes sont assises sur l'ensemble du réseau (tram et bus). Ces éléments limitent fortement les risques financiers de l'exploitant et fragilisent la qualification de concession donnée au contrat.

2 – Les risques en matière d'exploitation

De manière générale, les opérateurs sont peu impliqués dans le risque commercial, portant sur la fréquentation et sur les recettes, dans la mesure où, quel que soit le type de contrat, l'AOTU verse des compensations tarifaires. En outre, dans la plupart des cas, la fréquentation est un élément relativement rigide. En tout état de cause, il existe généralement des clauses contractuelles protégeant l'opérateur contre toute baisse de fréquentation dont l'origine est réputée n'être pas de son fait, comme les grèves. En revanche, les opérateurs s'impliquent plus dans le risque industriel, notamment sur les coûts d'exploitation. A ce partage des risques prévu dans les contrats, même dans ceux qui sont hors du champ des délégations de service public, s'ajoutent des clauses d'intéressement ou des pénalités qui peuvent concerner l'évolution des recettes et des dépenses ou le respect de critères qualitatifs.

Rares demeurent maintenant les conventions où cette notion de risque, même en partie seulement assumée par l'exploitant, est quasiment absente, comme c'était le cas à Angoulême jusqu'en novembre 2003. Dans ce réseau, dont l'exploitation est confiée à une SEM, le contrat s'assimilait en fait à une gérance où l'opérateur intervenait pour le compte de l'AOTU en encaissant les recettes et en se faisant rembourser intégralement ses charges. La tendance est de mieux organiser dans les contrats le partage des risques industriel (sur les charges) ou commercial (sur les recettes). Mais cette évolution positive peut cacher de sérieuses faiblesses, comme en témoignent les exemples ci-après.

A Caen, la fixation du coût forfaitaire d'exploitation ne repose pas sur des bases suffisamment détaillées permettant à l'AOTU d'apprécier le niveau réel des charges supportées par l'exploitant et, partant de là, celui de sa contribution forfaitaire. La SEM exploitante du réseau de l'agglomération de Nice supporte un risque financier limité et ses deux sous-traitants, rémunérés au moyen d'un tarif kilométrique révisable, ne sont pas davantage associés aux risques de l'exploitation. Certaines dispositions de la convention d'affermage passée avec la SEM exploitante du réseau de Grenoble prévoient que la société assume l'ensemble des charges d'exploitation et tout investissement immobilier. Mais d'autres dispositions contractuelles permettent d'atténuer ce principe, notamment en ce qui concerne les investissements subventionnés par l'AOTU et d'autres réalisés en exécution de conventions de mandat.

A Brest, le risque d'exploitation, qui devait être assumé par l'entreprise délégataire, est en réalité reporté sur l'autorité organisatrice, avec, comme conséquence, une rémunération croissante accordée à l'exploitant sans rapport avec le service rendu (stagnation du nombre de kilomètres produits et diminution des voyages) et disproportionnée par rapport à ses résultats commerciaux. A Vannes, la formule contractuelle de rémunération du délégataire se réfère insuffisamment aux résultats ou aux performances du service ainsi qu'aux risques pris par l'exploitant, même si la rémunération forfaitaire d'équilibre est dégressive année après année.

La succession rapide d'avenants, outre qu'elle aboutit souvent à la limitation des risques de l'exploitant, conduit à une négociation quasi permanente qui n'est pas de nature à le responsabiliser. Tel est le cas à Nice où les modalités de la rémunération forfaitaire du sous-traitant de la SEM ont été modifiées cinq fois en huit ans et ont eu pour inconvénient de ne plus véritablement associer le sous-traitant aux performances financières du service.

3 – L'intéressement de l'opérateur à la performance

Enfin, les formules d'intéressement à la performance (vitesse commerciale, ponctualité, propreté, accueil, information des usagers, réactivité à la dégradation du matériel…) peuvent être peu opératoires. Les raisons en sont diverses : avenants atténuant la portée des clauses initiales, indicateurs non actualisés, formules d'intéressement limitant les conséquences pour l'exploitant.

A Annecy, de notables améliorations ont été apportées dans le nouveau contrat pour inciter l'exploitant à respecter les objectifs qualitatifs, mais le niveau d'exigence en matière de ponctualité n'est pas encore défini. En ce qui concerne les objectifs relatifs à la qualité du service fixés dans le contrat d'exploitation de l'agglomération de METZ (entretien du matériel, information des usagers, …), les pénalités ne sont mises en œuvre que de manière marginale et les mécanismes d'intéressement n'ont qu'une incidence limitée. L'application des pénalités pour interruption de service prévues dans le contrat d'exploitation de l'agglomération de Clermont-Ferrand suppose un cumul de conditions qui limite leur mise en œuvre. A Toulon, les formules d'intéressement permettent paradoxalement à l'exploitant d'accroître sa rémunération, même en cas d'évolution défavorable du résultat d'exploitation.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La gestion des services de transports urbains mérite d'être améliorée tant du point de vue de l'attractivité du service que de la maîtrise de ses coûts.

Pour être plus attractifs et s'ouvrir à une nouvelle clientèle, les transports collectifs urbains doivent être rendus plus performants. La durée globale de déplacement des usagers doit être mieux prise en compte ce qui suppose d'améliorer simultanément la vitesse commerciale et la ponctualité des moyens de transport, la fréquence de certaines dessertes, l'accessibilité des stations et l'information des passagers. La Cour recommande que soient examinées les conditions de renforcement du partenariat entre l'autorité organisatrice, la commune desservie et l'exploitant pour la réalisation et le financement des équipements de voirie qui permettraient d'améliorer la vitesse commerciale des lignes de transports urbains.

La Cour recommande également que soit améliorée l'information donnée aux autorités organisatrices et aux usagers sur les performances économiques et techniques des réseaux. Des indicateurs fiables de qualité du service devront être proposés par le délégataire ou demandés par le délégant et définis par voie contractuelle[53].

53) comme le prévoit le décret du 14 mars 2005 (se reporter à la page 101 du présent rapport).

S'agissant de l'amélioration du suivi par les autorités organisatrices de la gestion des services confiée aux opérateurs de transports, la Cour recommande que les dispositions de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, relatives au rapport annuel sur le prix et la qualité du service et qui ne sont applicables qu'aux secteurs de l'eau, de l'assainissement et des ordures ménagères, soient étendues aux services de transports urbains, ce qui permettrait aux assemblées délibérantes et aux commissions consultatives des services publics locaux de mieux suivre l'évolution de ces performances.

La présentation des rapports annuels des délégataires pourrait être améliorée grâce à une définition de leur contenu, une certification de leur conformité aux comptes de l'entreprise exploitante et une indication en annexe des clés de répartition des charges calculées.

La Cour recommande également que les autorités organisatrices s'assurent d'une plus grande fiabilité des comptes transports afin d'améliorer la transparence des flux financiers que génèrent les services de transports urbains. Cet effort est en outre indispensable à l'amélioration de la base de données nationale établie annuellement par le CERTU et ses principaux partenaires (enquête « cahiers verts »).

La Cour recommande enfin que les autorités organisatrices se dotent, pour exercer plus efficacement leurs compétences, de moyens d'expertise correspondant mieux à leurs besoins. Les progrès qu'elles ont déjà accomplis à ce titre ne peuvent que renforcer leur capacité à maîtriser dans l'avenir les clauses des contrats passés avec des partenaires privés, notamment celles ayant des conséquences sur le montant de leur participation à l'équilibre du service. Ces contrats devraient aussi responsabiliser davantage les exploitants en les incitant à améliorer les performances du service.

Chapitre V

La gestion des transports urbains en Île-de-France

En Île-de-France, l'exploitation des transports urbains de voyageurs relève de monopoles d'exploitation publics et privés reposant sur des droits patrimoniaux détenus par 95 entreprises de transports. La réforme du mode de financement de l'autorité organisatrice et des opérateurs de transports mise en place en 2000 a incontestablement contribué à clarifier les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs nationaux de transport, marquée jusqu'alors par l'ambiguïté du rôle de l'Etat. Le fait que l'autorité organisatrice soit dirigée par l'Etat, lui-même tutelle et actionnaire des entreprises publiques en position dominante, a en effet créé dans le passé des conflits d'intérêt en son sein dont l'arbitrage, comme l'avait relevé la Cour lors de ses précédents contrôles, relevait de procédures qui ne garantissaient pas la cohérence des choix effectués et la maîtrise des coûts.

I – Le système d'informations économiques et financières

En dépit du poids considérable des dépenses en faveur des transports urbains de voyageurs et de leur croissance continue, les documents comptables et financiers disponibles présentent, comme ceux relatifs à l'activité des opérateurs de transport, de graves insuffisances qui illustrent la faiblesse historique de l'autorité organisatrice des transports régionale.

Le périmètre budgétaire et comptable de l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France qui recouvre moins des deux tiers des dépenses d'exploitation des transports urbains de voyageurs franciliens, ne permet pas de tirer de ses comptes tous les éléments nécessaires à l'appréciation des politiques conduites, de leur coût et de leur mode de financement. Ceci ne donne qu'une vision parcellaire de l'économie des transports urbains.

Les comptes du STIF retracent en effet les recettes perçues directement par le syndicat, à savoir le produit du versement de transport, les contributions publiques versées par l'Etat et les départements d'Île-de-France[54], les subventions de ces collectivités publiques pour des actions particulières (études, expérimentations, politiques spécifiques, politiques tarifaires sociales, etc.…) et le produit des amendes. En dépenses, ils retracent les subventions qu'il verse aux opérateurs de transport, les dépenses liées aux opérations spécifiques, les fonds de concours et subventions aux opérateurs et collectivités locales pour les opérations de qualité de service et, plus récemment, de modernisation et de renouvellement du matériel roulant financées par le produit des amendes, ainsi que les dépenses de fonctionnement courant du syndicat.

En revanche, ils ne comprennent pas les recettes perçues directement par les opérateurs de transport, qu'il s'agisse des recettes perçues auprès des usagers des transports franciliens ou encore des contributions au fonctionnement et à l'investissement notamment pour l'acquisition ou le renouvellement du matériel roulant apportées directement par les collectivités locales aux opérateurs, de même que les dépenses engagées sur ces ressources. Il en va de même d'une large part des dépenses liées au transport de populations particulières, comme les transports scolaires ou les transports des personnes à mobilité réduite qui ne relèvent pas aujourd'hui du champ de compétences de l'autorité organisatrice, même si ses comptes en supportent une partie du coût.

En outre, les comptes de l'autorité organisatrice, dont la présentation en sous-sections[55] reflète des préoccupations juridiques dépassées, liées à la spécialisation antérieure du versement de transport, n'assurent pas davantage la lisibilité fonctionnelle et économique des politiques qu'elle conduit. Le cadre actuel de présentation des comptes du STIF mériterait d'être refondu pour faciliter l'identification des politiques conduites et de leur coût.

---

54) Depuis 2000 seulement. Jusqu'à cette date, la majeure partie des contributions publiques était directement versée aux opérateurs.

55) Relatives au fonctionnement général du syndicat, aux dépenses de transport, aux opérations spécifiques et au produit des amendes.

Enfin, aucun document général de prospective financière à moyen terme n'a été mis à disposition de la Cour lors de ses contrôles, qu'il s'agisse des prévisions budgétaires propres au syndicat, même à échéance rapprochée de deux à trois ans, ou des perspectives d'évolution des ressources et emplois des transports urbains d'Île-de-France à moyen terme. Certes, depuis 2000, la contractualisation initiée avec les entreprises publiques a donné une lisibilité plus grande de l'évolution des contributions publiques versées à ces opérateurs. Mais la maquette financière associée à ces contrats ne peut prétendre se substituer à une étude prospective de l'évolution du coût et du mode de financement des transports publics urbains de voyageurs en Île-de-France.

II – La réforme du mode de financement des opérateurs

Jusqu'en 2000, les opérateurs publics de transport, RATP et SNCF, bénéficiaient d'une part, de compensations tarifaires versées par le syndicat des transports parisiens sur les ressources du versement de transport, et d'autre part, d'une indemnité compensatrice versée directement aux entreprises nationales par l'Etat et les collectivités locales équilibrant automatiquement leurs comptes. Ces entreprises bénéficiaient en outre ces dernières années d'un reliquat de versement de transport présenté comme une contribution aux charges d'amortissement des entreprises exploitantes venant en réalité minorer les contributions publiques nécessaires à leur équilibre d'exploitation.

Ce système, déresponsabilisant pour les entreprises mais aussi pour le syndicat, a été abandonné dans le cadre de la réforme du financement des transports urbains de voyageurs initiée par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Celle-ci a modifié de façon substantielle le cadre financier de l'intervention de l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France.

A – Le dispositif contractuel mis en œuvre sur la période 2000/2004

Les opérateurs de transports urbains d'Île-de-France

93 entreprises de transport privées (5000 emplois) exploitent en Île-de-France près de 1000 lignes de bus sur la base des autorisations délivrées par le STIF dans le cadre du décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers. Ces entreprises sont, pour la plupart, affiliées aux grands groupes nationaux (CONNEX, KEOLIS, TRANSDEV) qui contrôlent aujourd'hui plus de 70 % de ce marché [56]. Rassemblées au sein d'OPTILE, ces entreprises du secteur privé réalisent 8 % du trafic régional, principalement en grande couronne, en dehors du périmètre historique d'intervention de la RATP.

La RATP (40 000 agents) exploite 16 lignes de métro, 2 lignes de RER, 2 lignes de tramway, 314 lignes de bus (dont 59 dans Paris et 18 lignes de Noctambus) et le funiculaire de Montmartre. Elle dispose d'un monopole sur les services de transport dont elle a hérité lors de sa création, comme sur les lignes dont l'exploitation lui a été confiée par le STP postérieurement à sa création. Elle assure une part essentielle (75 %) de l'offre de transport multimodale en Île-de-France. Elle a longtemps disposé d'une large autonomie sur le plan de l'évolution de l'organisation du service et de l'offre directement négociée avec ses tutelles.

La SNCF Île-de-France (20 000 agents) exploite 5 lignes de RER, dont 2 conjointement avec la RATP, ainsi que l'ensemble des chemins de fer de banlieue. Elle assure 17 % du trafic des transports publics dans la région. Le monopole légal de la SNCF pour l'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau national s'applique en Île-de-France. Mais, compte tenu de ses spécificités, l'Île-de-France n'a pas été concernée par la régionalisation des transports ferroviaires intervenue en 2002 en application de la loi SRU.

L'activité de transport régional de la SNCF est, davantage qu'en province, imbriquée dans l'activité générale d'exploitation de l'entreprise. Cela se traduit à bien des égards dans les rapports parfois tendus entre l'autorité organisatrice et l'entreprise. La création de Réseau ferré de France (RFF) a ajouté à la difficulté d'organisation du service ferroviaire, cet établissement public n'étant pas partie prenante à la contractualisation initiée entre le STIF et la SNCF alors même qu'il joue un rôle essentiel dans la disponibilité des sillons de transport et notamment dans l'arbitrage entre l'activité voyageurs et le fret.

56) 41% pour CONNEX, 21% pour KEOLIS, 8% pour TRANSDEV.

La réforme de 2000/2001

Le rôle fédérateur du syndicat des transports d'Île-de-France et son champ d'intervention ont été confortés. Seul attributaire du produit du versement transport, il est également devenu le collecteur unique de l'ensemble des concours financiers de l'Etat et des collectivités territoriales membres du syndicat. Pour mettre le droit en accord avec le fait, le STIF a été en outre autorisé à financer à partir du produit du versement transport les mesures prises en application de la politique tarifaire, ainsi que les dépenses d'exploitation d'ouvrages et d'équipements affectés au transport mentionnés au plan de déplacements urbains.

Par ailleurs, en cohérence avec la globalisation au sein du STIF des financements publics des transports urbains et l'affirmation de sa compétence en matière tarifaire, la contractualisation est devenue le mode de droit commun d'allocation des ressources aux opérateurs de transport en Île-de-France. Ce dispositif contractuel précise les services offerts aux voyageurs et les bases de leur rémunération, ainsi que les mécanismes de leur intéressement au développement du trafic et à la qualité de service. D'une durée de quatre ans, les contrats déterminent le service de référence que les opérateurs doivent mettre en œuvre, les mécanismes de rémunération du service effectivement rendu, les compensations tarifaires liées à la détermination des tarifs par le STIF, ainsi que les bonifications ou pénalités résultant de l'exécution des obligations contractuelles. Ils fixent les dispositions relatives aux investissements et déterminent la contribution forfaitaire nécessaire à l'équilibre économique et financier des contrats.

Il s'agit là d'une rupture fondamentale par rapport au système jusqu'alors en vigueur et cela d'un triple point de vue :

- d'un côté, les entreprises publiques se sont engagées sur des obligations de production sur la base d'un service théorique de référence fixé ;

- de l'autre, le STIF s'est engagé sur le paiement dudit service sur la base d'un prix contractuel unitaire fixé à partir de l'évaluation des charges de production nécessaires à sa réalisation. Il verse ainsi aux opérateurs une compensation tarifaire égale à la différence entre les recettes directes de titres de transport perçues selon les règles de répartition en vigueur entre les opérateurs et le prix contractuel déterminé par les contrats qui couvre les dépenses de fonctionnement, les amortissements et le financement des investissements de modernisation et de maintien de patrimoine ; enfin, un mécanisme de partage des risques a été instauré, ainsi qu'un intéressement à l'amélioration de la qualité de service. Trois principes ont été retenus : les opérateurs sont rémunérés sur la base des titres vendus qui, seuls, appellent la compensation tarifaire à laquelle s'ajoute un intéressement direct à la vente de titres ; le risque sur la fréquentation est partagé entre le STIF et les opérateurs par la détermination d'une « bande passante » au sein de laquelle il est partagé entre le STIF (60 %) et l'entreprise et au-delà de laquelle le STIF garde l'essentiel des gains ou assume la quasi-totalité des pertes ;

- enfin, les opérateurs bénéficient d'un bonus ou d'un malus en fonction des résultats obtenus selon les indicateurs retenus en matière de qualité de service.

1 – La contractualisation initiée avec la RATP

Le contrat signé le 12 juillet 2000 avec la RATP pour la période 2000/2003 a fixé les objectifs annuels de recettes totales de trafic ainsi que le montant de la contribution forfaitaire destinée à équilibrer ses comptes.

L'offre réalisée a été inférieure à l'offre prévue mais supérieure à la franchise fixée par le contrat. Cette franchise qui a résulté de la négociation initiale avec l'entreprise n'a, en pratique, pas été opérationnelle, d'une part parce qu'elle a été fixée très largement au regard de la disponibilité passée de l'offre, d'autre part parce qu'elle était trop globale par mode. Il n'y a donc pas eu, en l'état, d'incitation véritable à l'amélioration de l'offre au-delà du niveau de prestations auquel l'entreprise était parvenue lors de la signature du contrat. Tout au plus aurait-elle été pénalisée en cas de dégradation par rapport au niveau de service antérieur.

L'intéressement de la RATP a porté principalement sur l'évolution du trafic qui a bénéficié, les premières années du contrat, d'une conjoncture favorable. Elle a permis de dégager un surcroît de rémunération de 2000 à 2003 de 105,3 M€, soit environ 1 % des recettes totales de trafic à payer à l'entreprise. Cet intéressement à l'évolution du trafic, intéressante sur le plan de l'affichage et de la dynamique d'entreprise, reste sujet à interrogation dès lors que les facteurs d'évolution du trafic (croissance économique, politique tarifaire) sont pour une part significative exogènes par rapport à l'activité de l'entreprise.

S'agissant de la qualité de service, la RATP a bénéficié pour les années 2000 à 2003 de 33 M€. L'ensemble des indicateurs retenus a donné lieu à bonus, à l'exclusion de l'indicateur de régularité du RER B. Ce résultat très positif, mais qui se dégrade année après année, doit être relativisé par les conditions dans lesquelles ces indicateurs ont été mis en place sur proposition de l'entreprise. Les indicateurs retenus étaient déjà utilisés par la RATP dans sa procédure interne de démarche vers la qualité pour lesquels des références existaient. L'autorité organisatrice n'a en réalité guère de prise sur ces indicateurs qui sont mis en place et mesurés par l'entreprise elle-même, même si ces résultats ont été globalement confirmés par l'audit réalisé à la demande du STIF par la SOFRES.

Au final, de 1997 à 2003, les ressources totales de la RATP auront progressé de 16 %. L'ensemble des financements publics (versement de transport et contributions publiques) a progressé de 11,9 %, les recettes directes progressant de 25,6 %.

Evolution des ressources totales de la RATP de 1997 à 2003

En millions d'euros

	1997	**2003**	**% d'évolution**
Ressources totales	3 039,4	3 581,0	+ 16%
Dont participations du STIF et des collectivités territoriales	*1726,6*	*1 931,8*	*+ 11,9%*
dont recettes directes	*1 312,8*	*1 649,1*	*+ 25,6%*

Source : STIF

Intéressement au trafic et qualité de service de 2000 à 2003

En millions d'euros

	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Intéressement	20,0	29,0	29,0	27,3
Qualité de service	9,1	8,5	7,6	7,8
% du bonus maximum QS	*90,7 %*	*85,0 %*	*74,1 %*	*76,1 %*

Source : STIF

La contribution du STIF à la RATP depuis 2000 a donc évolué dans le cadre contractuel de façon modérée, en cohérence avec les prévisions initiales, dans une conjoncture cependant très favorable. La contribution forfaitaire, qui représente le tiers de la contribution totale, a évolué conformément au contrat. Les compensations tarifaires ont été également maîtrisées, en raison notamment de la croissance du trafic supérieure aux prévisions qui en a finalement minoré le montant.

Le nouveau mécanisme contractuel n'a pas empêché une dérive des charges de la RATP sur la période considérée. Si la marge prévisionnelle fixée à 113 M€ sur la durée du contrat s'est établie finalement pour la RATP à 117 M€, elle résulte d'un accroissement des ressources contractuelles de 147 M€ par rapport aux prévisions initiales et des recettes propres de la RATP de 91 M€, largement consommées par un écart sur les charges de 235 M€, pour l'essentiel en raison d'une dérive des charges de personnel de 248 M€.

La marge de manœuvre dégagée par la croissance du trafic et l'intéressement à la qualité de service n'a donc pas été utilisée pour l'amélioration de l'offre et de la qualité de service, ni même pour assurer le financement des nouveaux développements de l'activité de la RATP. Elle a surtout permis, faute de dispositions contractuelles précises sur l'évolution des charges et des coûts, de financer la croissance des dépenses de personnel et le coût de la mise en œuvre à la Régie de la réduction du temps de travail.

2 – La contractualisation initiée avec la SNCF

Le contrat établi en 2000 avec la SNCF, qui reposait sur les mêmes principes, a comporté par ailleurs quelques dispositions relatives aux investissements. La SNCF devait mettre en œuvre des programmes de gros entretien des bâtiments et de renouvellement des installations industrielles, des équipements et des matériels roulants, dont le respect emportait également des conséquences sur la rémunération de l'opérateur.

Sur le plan financier, le contrat a été globalement respecté. Les dépenses ont évolué conformément aux prévisions. La SNCF n'a pas été pénalisée par la réalisation d'un volume d'offre inférieur de 2 % aux prévisions. Comme pour la RATP, la franchise était à la fois trop globale et trop élevée pour être incitative.

Sur le plan qualitatif, les résultats obtenus par la SNCF ont été en revanche relativement décevants, alors que le nombre d'indicateurs suivis avait été limité pour cibler les progrès attendus et concentrer les efforts à réaliser. Or la situation a au mieux stagné au cours de l'exécution du contrat, notamment en matière de ponctualité, aspect considéré pourtant dès l'engagement de la procédure de contractualisation comme un enjeu majeur. Le nombre d'indicateurs pour lesquels les résultats ont été en dessous de la borne inférieure est passé de quatre en 2000 à cinq en 2002. Le nombre d'indicateurs pour lesquels les résultats ont été au-delà de la borne supérieure est passé de trois à deux. La SNCF rencontre donc des difficultés récurrentes pour remplir ses objectifs contractuels en matière de régularité et de qualité de service.

L'audit réalisé à la demande du STIF pour évaluer la prestation de la SNCF a révélé, s'agissant de la régularité, une dégradation de l'offre : de 6,6 % en 1998 et 6,8 % en 1999, le taux de retard est passé à 8,3 % en 2000 et 9,5 % en 2001, l'amélioration de 2002 ne permettant pas de retrouver les résultats de la fin des années 90. L'analyse des facteurs explicatifs relativise la responsabilité de l'entreprise : les événements extérieurs expliqueraient 40 à 45 % de l'irrégularité, 13 % à 16 % étant liés à des actes de malveillance.

Les problèmes liés à l'infrastructure (défaillance et travaux) expliqueraient 15 à 16 % de l'irrégularité. Cette situation résulte en partie du vieillissement des infrastructures ferroviaires en Île-de-France. Elle renvoie à la performance de la politique de maintenance de ces installations, pour laquelle il paraît nécessaire de clarifier les responsabilités respectives de RFF, propriétaire du réseau, et de la SNCF, gestionnaire délégué pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF qui la rémunère à cet effet.

B – Le bilan de la contractualisation

1 – La contractualisation avec les entreprises publiques

Les mécanismes de la contractualisation mise en place avec les opérateurs publics se comparent avantageusement aux contrats établis par les autorités organisatrices de province dans le cadre des délégations de service public qu'elles organisent, sauf sur un aspect déterminant : l'absence de mise en concurrence.

Le recours aux notions de service de référence et de prix de référence ont fait la preuve de leur caractère opératoire. Des mécanismes incitatifs à la qualité de service ont été introduits. Qu'il s'agisse de la proportionnalité de la rémunération et de l'intéressement à la vente, des obligations de réalisation de l'offre de service ou des engagements de qualité de service, les entreprises sont intéressées à la réalisation des objectifs définis. L'intéressement, faible au regard de leur chiffre d'affaires, a un impact sur leur résultat final. Le fait pour ces entreprises, et en particulier pour la RATP qui est désormais autorisée à exercer ses activités en dehors de son périmètre historique de monopole dans un cadre concurrentiel, d'entrer dans une logique contractuelle a par ailleurs un aspect positif sur leur image.

Le système mis en place assure en outre la transparence et la prévisibilité des concours publics, sous la réserve du risque pris par l'autorité organisatrice quant à l'évolution du trafic. Cependant, les résultats obtenus sur le plan financier de la première génération de contrats tiennent davantage à un contexte de croissance du trafic qui a bénéficié tant aux opérateurs qu'à l'autorité organisatrice, qu'aux effets vertueux de la contractualisation qui restent à vérifier en cas de retournement de conjoncture.

L'impact sur la productivité des entreprises et sur la maîtrise de leurs coûts s'est en effet révélé douteux. Non seulement les coûts unitaires historiques ont été pris comme base d'évaluation des charges de production des entreprises, mais alors que les opérateurs assument désormais le risque industriel, ils ont continué à progresser de façon significative, du fait de la réduction du temps de travail et de l'intéressement du personnel au résultat de la contractualisation. L'évolution des coûts unitaires au véhicule-kilomètre a été supérieure au mécanisme d'indexation des prix de référence contractuels. Si cette tendance se poursuit et si l'évolution de ces coûts unitaires est également supérieure à l'évolution prévisionnelle du trafic et à celle des recettes plafonnées par le mécanisme de bande passante, la situation économique des entreprises de transport se dégradera rapidement, le coût unitaire au voyage évoluant alors plus vite que la rémunération de celles-ci.

Par ailleurs, les paramètres retenus pour mesurer l'offre et la qualité de service se sont avérés excessivement prudents et finalement peu opérationnels. La franchise appliquée à la réalisation de l'offre a été notamment trop globale et imprécise. Quant aux indicateurs de qualité de service, s'ils ont mis en valeur les grandes difficultés de la SNCF sur ce plan, s'agissant de la RATP, ils ont tous été dépassés et se sont révélés finalement insuffisamment incitatifs à l'amélioration effective de cette qualité. La prise de risque des entreprises est en définitive encore très limitée. En outre, les contrats, s'ils ont pris en compte les charges d'amortissement et de maintenance des infrastructures et du matériel roulant, n'ont pas traité de questions essentielles tenant au financement des investissements de la SNCF et de la RATP et à la charge de la dette.

Enfin, le mécanisme contractuel a apporté peu d'outils au STIF lui permettant de renforcer son rôle d'autorité organisatrice : le découpage insuffisamment fin de l'offre au sein de laquelle la marge d'action des entreprises est importante ; la faiblesse de la pénalisation pour non réalisation de l'offre ; l'absence de règles claires pour la prise en compte des offres nouvelles ; l'insuffisance ou absence sur le plan contractuel des moyens d'information et d'études nécessaires à des choix d'opportunité sur l'offre limitent son rôle. Il n'a pas permis à l'autorité organisatrice d'avoir une connaissance suffisante des coûts et charges des entreprises. L'information transmise par les entreprises est restée insuffisante : pas de compte d'exploitation pluriannuel, permanence des méthodes comptables non assurée, coûts de production unitaires mal connus, absence d'indicateurs de productivité.

La renégociation des contrats passés avec les opérateurs publics intervenue au début de l'exercice 2004[57] a pris en compte la plupart des observations formulées précédemment, en particulier quant au caractère trop global et insuffisamment incitatif des mécanismes d'intéressement, et franchi un nouveau palier en matière d'exigences, en particulier sur le niveau de réalisation de l'offre et les objectifs de qualité de service. De même, les dispositions du contrat SNCF relatives au programme de remise à niveau des matériels roulants et des infrastructures devraient répondre à une partie des difficultés rencontrées par l'entreprise nationale. Enfin, un protocole signé également le 19 janvier 2004 entre le STIF et Réseau ferré de France (RFF) devrait assurer, dans le respect des dispositions de la loi du 13 février 1997 portant création de RFF en vue du renouveau du transport ferroviaire, la concertation nécessaire entre l'autorité organisatrice des transports et le gestionnaire du réseau ferroviaire qui n'est pas partie prenante du contrat passé entre le STIF et la SNCF.

2 – Le cadre contractuel mis en œuvre avec le secteur privé

Le décret du 7 janvier 1959 prévoit que l'autorité organisatrice passe avec les transporteurs autres que la RATP et la SNCF des conventions pluriannuelles qui précisent la consistance et la qualité du service ou de leurs réseaux et fixent les contributions apportées par le syndicat aux transporteurs, compte tenu des engagements tarifaires qui leur sont applicables ainsi que de la réalisation des objectifs de qualité de service assignés. Ce mécanisme conventionnel repose, en théorie, sur une logique différente de celle des opérateurs publics dont la rémunération est fonction, pour l'essentiel, du coût de l'offre qu'ils déploient. Les opérateurs privés assument pour leur part, dans le cadre conventionnel, la totalité du risque industriel et commercial, leur rémunération provenant de leurs recettes tarifaires directes et des compensations qui leur sont versées par le STIF, compte tenu de la fréquentation effective des lignes qu'ils exploitent.

Le STIF a, conformément aux dispositions relatives à la contractualisation introduites en 2000, tenté de moderniser ses relations avec les entreprises privées. En engageant une procédure anticipée de renégociation, il avait souhaité introduire des objectifs précis concernant la qualité de service appuyés sur des incitations et des pénalités financières, introduire des majorations pour tenir compte de situations particulières, faire évoluer la nature du contrat afin de le rendre compatible avec une mise en concurrence préalable et, enfin, s'orienter

57) Les nouveaux contrats liant la RATP et la SNCF au STIF ont été signés le 19 janvier 2004.

vers un système assis sur les coûts et non plus sur la valorisation de la fréquentation. L'échec entériné en 2003 de la négociation engagée avec OPTILE[58] sur la mise en place d'un système contractuel voulu par le législateur est d'autant plus regrettable que le mécanisme conventionnel en vigueur n'est pas exempt de critiques.

Dans la réalité, ce dispositif de financement, combinant barème négocié et comptages s'est révélé financièrement intéressant pour les entreprises membres d'OPTILE. La progression du barème « harmonisé » a été ces dernières années plus rapide que celle de l'indice des prix. L'augmentation des compensations, combinant cet effet prix à l'effet volume résultant des comptages de fréquentation a été encore plus importante, de l'ordre de 15 % un an sur deux. L'évolution globale de la compensation versée à l'ensemble des entreprises privées entre 1997 et 2002 (+44,2 %) dénote en tout état de cause l'effet inflationniste du mécanisme retenu. Ce dispositif repose en outre sur un mécanisme de comptages lourd et non exempt d'effets pervers. Si la connaissance de la fréquentation des lignes gérées par les entreprises privées semble relativement précise, on constate cependant une forte variabilité de la fréquentation des lignes exploitées par un même opérateur. Même s'ils sont, pour l'essentiel, liés aux modifications intervenues dans l'offre (création ou suppression de lignes notamment), ces mouvements importants conduisent à s'interroger sur la pertinence d'un mode de rémunération qui n'assure pas une prévision fiable et évolue indépendamment d'une réflexion construite sur l'offre.

Par ailleurs, l'ensemble des obligations auxquelles sont soumises les entreprises privées par la convention cadre et ses annexes ne sont pas respectées et le régime de sanctions associé à ces obligations reste sans effet. C'est en particulier le cas pour les éléments d'informations, physiques par ligne et financières de l'entreprise, demandés chaque année sur la base d'un document général établi en concertation entre le STIF et les associations professionnelles. Les contrôles du STIF sur les déclarations des entreprises sont quasiment inexistants et, en tout état de cause, celui-ci n'exploite pas ces données. Le STIF n'assure pas davantage de façon régulière le contrôle du service autorisé, notamment des horaires et des tarifs. Le dispositif de contrôle mis en place en 1997 en grande couronne signalée comme étant à risques, a permis de contrôler près de 25 lignes et 5 réseaux. Les contrôles qualité réalisés par les DDE conduisent à un jugement sévère et témoignent de l'urgence d'un dispositif de contrôle systématique. Enfin, il n'existe pas de véritable

58) OPTILE regroupe l'ensemble des opérateurs privés d'Île-de-France. Issu de la fusion en 2000 de l'APTR et de l'ADATRIF, il représente 22 % du marché du transport francilien par bus.

appréciation de la qualité de l'offre proposée par les opérateurs privés. Le mode de rémunération retenu et la nature des relations établies entre le STIF et OPTILE ne permettent pas une vision prospective de l'évolution de l'offre tenant compte de l'impact financier pour le STIF des décisions qui sont prises.

III – La croissance des coûts d'exploitation et le déséquilibre financier du STIF

A – L'évolution des dépenses d'exploitation

La dépense totale (fonctionnement et investissement) consacrée aux déplacements de personnes en Île-de-France est estimée en 2001 à 32,92 Md€[59]. Les dépenses liées à l'usage de la voiture particulière en représentent plus des deux tiers (23,2 Md€) et celles liées aux transports collectifs moins de 20 % (6,28 Md€). A côté de ces dépenses directes, les coûts externes générés par les déplacements de personnes sont estimés à 5 Md€ et essentiellement liés à l'usage de la voiture particulière.

La dépense globale de transport progresse depuis vingt ans, en moyenne de 2,1 % par an en valeur constante. Cette croissance est à peu près identique pour les véhicules particuliers (43,5 % de 1981 à 2001), dont le financement est essentiellement privé, et pour les transports collectifs urbains (45,8 % sur la même période), dont le financement est majoritairement public. Ainsi, la priorité accordée au développement des transports urbains de voyageurs, si elle a conduit à une croissance continue des dépenses et prélèvements publics qui y sont affectés, n'a pas eu pour effet de modifier fondamentalement leur poids dans la dépense totale de transport de personnes en Île-de-France.

Alors que leur coût augmente chaque année d'environ 2 % en valeur constante, la difficulté des transports urbains franciliens à élever leur niveau de fréquentation et à suivre l'évolution des besoins de déplacements renforce l'exigence d'une amélioration de leur performance. Plus fondamentalement, elle souligne la nécessité d'inscrire l'effort public déjà considérable dans une politique globale des déplacements en Île-de-France.

59) Soit 8,7 % du PIB régional et 2,4 % du PIB national. Source : compte des déplacements de l'Île-de-France, rapport d'actualisation de 2001, STIF, novembre 2003. Les chiffres présentés ci-après sont tous en valeur 2001.

De 1997 à 2003, le coût global des transports collectifs urbains en Île-de-France est passé de 5 à 6,1 Md€, soit une progression de 22 %, plus importante que celle des ressources disponibles. Cette évolution est équivalente à celle constatée à l'échelon national par l'Union des transports publics. Rapportée à celle du trafic, elle correspond à une augmentation sur la période de 5,6 % du coût du voyageur transporté et de 4,6 % du coût du voyageur par kilomètre, soit une relative stabilité en euros constants.

Les moyens attribués à la RATP et la SNCF ont progressé sur la période de 20 %, en raison de l'augmentation de leurs recettes directes de 23,5 % et de la progression des concours publics qui leur ont été accordés (17,4 %). Ils ont notamment augmenté de 3,8 % en 2000, année de mise en œuvre de la contractualisation, puis de 2 % par an environ depuis. Les compensations au secteur privé (309 M€) ont pour leur part progressé de 50 %, en raison principalement de l'augmentation sensible du barème « harmonisé » et, dans une moindre mesure, de l'augmentation du trafic.

B – Le déséquilibre des comptes de l'autorité organisatrice

Les recettes du STIF ont progressé de 107,3 % entre 1997 et 2003, passant de 1 775 M€ à 3 679,6 M€. Les dépenses de l'établissement public ont pour leur part augmenté de 111,8 %, passant de 1 754 M€ à 3 715 M€. Ces évolutions reflètent le nouveau périmètre budgétaire du STIF issu de la réforme engagée en 2000, pleinement traduit dans les comptes en 2001 et 2002.

Après un résultat négatif de 46,2 M€ en 1996, le STIF a dégagé des résultats positifs de 1997 à 1999 puis, à nouveau, des résultats déficitaires dont le cumul a atteint 85,4 M€ au 31 décembre 2003, en grande partie liés aux écarts entre la prévision et la réalisation du produit du versement de transport. Aux excédents des années de croissance économique soutenue (1997 à 1999) ont succédé des réalisations inférieures aux prévisions, la surestimation initiale du versement de transport ayant eu pour effet de minorer les contributions publiques d'équilibre inscrites dans le projet de loi de finances initiale.

Ce déficit récurrent depuis l'exercice 2000 a réduit d'autant le « fonds de roulement » de l'établissement public, qui a quasiment disparu au 1er janvier 2004 (6 M€). La trésorerie du STIF est cependant restée positive grâce au produit des amendes.

Recettes du STIF en 2003

En M€

Versement de transport	2 387	*65,4%*
Subventions d'exploitation publiques	1 183	*32,0%*
Dont Etat	*608*	*16,5%*
Dont collectivités territoriales	*575*	*15,6%*
Autres ressources	110	*3,0%*
Total	3 680	

Source : STIF

Dépenses du STIF en 2003

En M€

RATP	1943
SNCF	1 223
OPTILE	309
Frais de recouvrement VT	67,9
Contribution personnes à mobilité réduite	5,7
Politique de la ville	11,4
Chèque mobilité	23,4
PDU	1,0
Carte Imagine'R	0,5
Dépenses diverses	130,1
Total	3 715

Source : STIF

L'obligation qu'ont l'Etat et les collectivités territoriales d'assurer par leurs contributions l'équilibre budgétaire du syndicat met l'établissement à l'abri du risque de cessation de paiement. Mais la disparition du « fonds de roulement » pèse sur la trésorerie du STIF, qui repose exclusivement sur les excédents liés à la sous-consommation chronique du produit des amendes[60]. L'amélioration souhaitable du taux de consommation de cette ressource qui résultera notamment du financement du programme de modernisation du matériel roulant de la SNCF devrait conduire à terme à la disparition de cette facilité.

60) Le STIF ne consomme en effet chaque année le produit collecté qu'à hauteur de la moitié ce qui a conduit à un gonflement excessif des autorisations de programme en cours pour un montant de 461,7 M€ à la fin de l'exercice 2002.

Les causes de cette situation financière préoccupante sont multiples : le mécanisme de l'indemnité compensatrice n'a pas responsabilisé les entreprises ; l'Etat a donné la priorité à ses propres équilibres budgétaires ; la région Île-de-France, financeur principal des infrastructures de transport, n'a pas été impliquée dans le financement des coûts de fonctionnement induits ; l'autorité organisatrice, qui dispose de la ressource dynamique du versement de transport, a joui jusqu'à présent d'une autonomie limitée. De ce point de vue, la réforme engagée en 2000 n'a pas apporté de réponse satisfaisante, en raison de la confusion des rôles de l'Etat, dominant au sein de l'autorité organisatrice des transports et tutelle des entreprises nationales de transport, ainsi que de l'absence de responsabilité financière de la région et des autres collectivités territoriales. La priorité donnée à la réduction des concours publics a été justifiée, selon les directions de tutelle, par l'objectif de rééquilibrer le financement des transports franciliens au profit du contribuable national en augmentant la part des bénéficiaires premiers des transports collectifs, les entreprises et les usagers. Dans le contexte de la décentralisation du STIF, ce choix aurait gagné à être éclairé par une analyse de l'équilibre à moyen terme des transports franciliens.

C – La croissance inéluctable des coûts

Le rythme de croissance des dépenses devrait se maintenir dans les années à venir, en raison des charges liées à la croissance de l'offre telle qu'elle résultera de la mise en œuvre du contrat de plan et du plan de déplacements urbains régional, qui généreront des coûts de fonctionnement supplémentaires estimés par le STIF entre 7 à 9 % du coût de l'investissement et 8 à 10 % des moyens consacrés en 2002 au fonctionnement des réseaux.

Le STIF aura également à absorber les différés de charges existant à ce jour, tels que ceux résultant de la prise en charge par les opérateurs publics d'une part de ces investissements, en infrastructures comme en matériel roulant, dont il assumera in fine le financement dans le cadre des contrats. Il en va de même des coûts à venir de rénovation des infrastructures et des matériels roulants, évalués à plusieurs centaines de millions d'euros par an à partir de 2004 et jusqu'en 2020 au moins.

La poursuite des évolutions constatées sur le plan de la politique tarifaire avec le développement, d'une part, des titres forfaitaires, d'autre part des mesures sociales spécifiques à certaines catégories d'usagers, devrait accroître les charges de fonctionnement du syndicat et prolonger la tendance constatée à la baisse de la recette unitaire par voyage. L'amélioration de la qualité de service, notamment dans le domaine de l'information des voyageurs et de la sécurité, pourrait également se traduire par une augmentation tendancielle des coûts.

Dans le même temps, l'évolution des ressources dont pourra disposer l'autorité organisatrice n'est pas assurée. La progression des recettes directes reposera en effet, au-delà d'une évolution en volume du trafic qui reste modérée et limitée dans ses incidences en termes de recettes par le développement des titres forfaitaires de transport, sur la poursuite d'une politique de revalorisation tarifaire, qui se heurte à l'objectif de favoriser les transports collectifs.

En outre, la contribution des entreprises au financement des transports collectifs, qui comprend également la prise en charge d'une part du coût de la carte orange, semble avoir atteint ses limites. Les taux plafonds du versement de transport fixés par la loi sont aujourd'hui atteints et leur relèvement viendrait accroître les charges pesant sur les salaires. Une évolution de l'assiette du versement de transport en Île-de-France, supérieure à l'évolution de la masse salariale, comme cela a été le cas dans le passé, n'est pas davantage assurée pour l'avenir.

IV – Les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs de transports

Le système de transports en commun en l'Île-de-France reste caractérisé par des règles particulières en matière de concurrence. Les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs de transports vont donc nécessairement subir des modifications dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du marché des transports urbains.

A – Un régime juridique dérogatoire

En l'absence de publication des textes réglementaires relatifs à l'Île-de-France, les transports franciliens sont toujours régis par le décret du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers. Ce régime prévoit que seuls peuvent être exploités des services inscrits au plan de transport départemental. L'inscription constitue une autorisation administrative unilatérale de durée illimitée.

Le Conseil d'Etat a confirmé dans un arrêt du 11 février 1976[61] que le STIF ne pouvait de son propre chef limiter la durée de ces autorisations. Dans un avis du 9 mars 1995[62], il a précisé que ces autorisations ne constituaient pas des délégations de service public au sens de la loi du 29 janvier 1993, dite « loi SAPIN ». A ce titre, leur attribution n'est pas soumise aux dispositions des articles 38 et 40 de cette loi, et ne requiert aucune procédure particulière de publicité ou d'appels d'offres. L'autorité organisatrice d'Île-de-France reste ainsi soumise à un régime juridique qui ne l'autorise pas à mettre en concurrence des opérateurs de transports pour l'exploitation de l'offre existante.

Au surplus, rares sont les procédures de mise en concurrence des opérateurs mises en œuvre pour l'attribution d'offres nouvelles depuis 1959[63]. Ainsi, lors du conseil d'administration du STIF du

61) Arrêt CE 94701 du 11.02.1976, SA des Transports rapides, Rec. p. 96.

62) Avis CE Assemblée générale, 9 mars 1995, Rapport CE 1995, p. 399, sur la notion de délégation de service public.

63) Les seuls exemples connus à ce jour de mise en concurrence des opérateurs de transport pour l'exploitation de lignes nouvelles ont été mis en œuvre d'une part par le STP en 1988 pour Orlyval, par le Conseil général du Val d'Oise, attributaire sur décision du STIF d'une autorisation d'exploitation d'une ligne express Cergy/Roissy dont le département finance le déficit d'autre part.

10 octobre 2002, la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation du système de transport de la future ligne de tramway Châtillon/Vélizy/Viroflay ont été attribuées à la RATP en l'absence de toute mise en concurrence. La RATP s'est vue également attribuer la maîtrise d'ouvrage des travaux de la ligne nouvelle de tramway Villejuif Louis Aragon/Athis-Mons dont le schéma de principe a également été approuvé, sans toutefois qu'en soit indiqué le régime d'exploitation future.

Ces décisions unilatérales sont intervenues après que la loi SRU a autorisé la « déspécialisation » géographique de la RATP, lui permettant de « sortir » du territoire de l'Île-de-France et de se positionner sur le champ concurrentiel en province comme à l'international sans être soumise à la concurrence sur son territoire historique. La fragilité juridique des décisions d'attribution par le STIF d'autorisations unilatérales pour des offres nouvelles sans mise en concurrence au regard du droit national et communautaire en la matière est aggravée par le fait que l'Etat est intervenu dans ces attributions à la fois comme autorité organisatrice et comme actionnaire de l'entreprise publique.

B – Une évolution probable

Le cadre juridique de l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, qui résulte de l'histoire comme de la situation particulière des entreprises nationales de transport sur ce territoire, pose problème. Le maintien d'un régime administré d'exploitation de l'offre de transports par des entreprises publiques et privées disposant d'une situation de monopole reposant sur des droits patrimoniaux limite le pouvoir d'organisation de l'autorité compétente et sa capacité à assurer la maîtrise des coûts. La contractualisation mise en place en 2000, si elle constitue une avancée significative par rapport au système administré antérieur, ne se substitue pas aux mécanismes concurrentiels sur ce plan. Par ailleurs, en ce qui concerne les lignes existantes d'autobus et de tramways, les dispositions du décret de 1949 sont a priori incompatibles avec les dispositions contenues dans la proposition de règlement européen relatif aux transports actuellement en discussion dans les enceintes européennes.

La proposition de règlement européen dans le domaine des transports

L'environnement économique du secteur des transports publics de l'Union européenne, qui a considérablement évolué au cours des dix dernières années, a conduit la Commission européenne à proposer le 20 juillet 2000 un projet de règlement européen relatif aux transports de voyageurs dans l'objectif de garantir une plus grande efficacité et une meilleure qualité de service des transports publics et d'ouvrir aux opérateurs de réelles possibilités d'accès à un marché jusqu'alors dominé par des monopoles d'exploitation. Plusieurs Etats membres[64] ont d'ores et déjà introduit un élément de concurrence dans la législation ou les dispositions administratives nationales pour au moins une part de leur marché des transports publics par autobus, autocars ou transport ferroviaire urbain. C'est en particulier le cas en France où les transports urbains et interurbains de province ont fait l'objet d'une telle ouverture dans le cadre de la mise en œuvre de la LOTI.

La proposition de la Commission repose sur le principe de la « concurrence régulée ». Ce texte qui soulève diverses oppositions au plan national et au plan européen, conduirait, en son état actuel, à des évolutions sur de nombreux points : contenu des contrats de service public, durée des contrats, procédures et modalités d'appel à la concurrence, encadrement des procédures d'attribution directe et conséquences sur le plan concurrentiel sur le territoire considéré, régime strictement encadré des opérateurs locaux du secteur public, articulation entre le champ du règlement et celui des directives relatives aux marchés publics.

Les procédures mises en œuvre à partir de 1982 en province, en application de la LOTI, ont précédé cette évolution. Le bouleversement le plus important sera à attendre en Île-de-France, où le monopole historique de la RATP pourrait être partiellement remis en cause, principalement sur le réseau de surface. Il conduira nécessairement à un renforcement et une adaptation du nouveau cadre contractuel mis en place en 2000 entre le syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice, et la RATP et la SNCF, ainsi qu'à de nouvelles dispositions encadrant le marché concurrentiel des transports urbains qui sera en tout état de cause élargi.

64) Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

Certes, la RATP plaide auprès des autorités européennes en faveur du maintien de son activité en Île-de-France en dehors des mécanismes de concurrence au motif que l'intégration multimodale dans cette région, comme dans les autres grandes métropoles européennes, est une nécessité pour la performance et la maîtrise des coûts des transports publics. Le principe de l'intégration du réseau qui en garantit la cohérence et l'efficacité dans les grandes métropoles relève cependant davantage de la compétence et du pouvoir d'organisation de l'autorité organisatrice des transports que des conditions d'exécution opérationnelle du service par les opérateurs.

C'est la situation constatée en province qui prévaut aussi de fait en Île-de-France, où le STIF doit assurer en droit et en fait la cohérence du plan de transport entre les opérateurs, RATP, SNCF et opérateurs privés. Si les conditions d'exploitation du métro et du RER méritent un examen particulier et devraient bénéficier dans le cadre du futur règlement européen[65] de dispositions particulières dérogatoires au droit commun des contrats de service public, la situation actuelle n'a guère de justifications pour le réseau régional de surface, voire pour les développements nouveaux de tramways, dès lors que d'autres opérateurs sont en capacité d'exploiter ces services et que leur coordination relève de l'autorité organisatrice. En grande couronne où le monopole historique de la RATP n'existe pas et où la problématique des transports urbains se rapproche de celle de la province, la persistance d'un système dérogatoire à la LOTI apparaît anachronique.

En outre, la possibilité ouverte au premier opérateur de transport de voyageurs français qu'est la RATP d'agir sur le marché concurrentiel tout en restant totalement protégé sur son marché historique, quelle que soit la pertinence de l'argumentation sur l'intégration du réseau, pourra difficilement être maintenue. La situation particulière de l'entreprise nationale paraît au surplus en contradiction avec l'objectif stratégique de l'entreprise de devenir un groupe de transport public de dimension mondiale intervenant sur l'ensemble du marché national et international dans un cadre concurrentiel.

65) La procédure d'appel d'offres ne serait pas, pour ces modes de transport lourds, obligatoire pour des motifs de sécurité et d'efficacité. Toutefois, une procédure transparente serait exigée sur la base d'un mécanisme public de comparaison qualitative des offres ouvrant la possibilité à d'autres opérateurs de présenter un projet alternatif aux autorités compétentes qui devraient examiner les performances des opérateurs tous les cinq ans (proposition de la Commission à la suite du vote du Parlement européen).

En tout état de cause, la RATP et ses administrations de tutelle estiment souhaitable d'attendre l'achèvement du processus d'élaboration des futures règles communautaires pour modifier le cadre réglementaire en Île-de-France et les dispositions toujours appliquées du décret du 14 novembre 1949. La loi du 13 août 2004 ne contient aucune disposition relative à l'introduction de nouveaux mécanismes de régulation du marché. L'adaptation des textes en vigueur a été différée jusqu'à l'adoption des dispositions communautaires sur les obligations de service public dans le domaine des transports.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

1- L'absence d'un compte global des transports urbains de voyageurs en Île-de-France, auquel le compte des déplacements établi depuis 2001 par le STIF[66] ne peut se substituer, pose problème.

La Cour recommande que la future autorité organisatrice décentralisée se dote, parallèlement au cadre budgétaire et comptable de l'établissement public, d'un compte des transports urbains d'Île-de-France qui reprenne de façon exhaustive l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui s'y rattachent, quels qu'en soient les opérateurs et les financeurs. Ce compte permettrait de mieux mesurer et situer dans un cadre général les évolutions constatées dans les comptes de l'autorité organisatrice. Il faciliterait la mesure des coûts réels du transport urbain. Il offrirait un cadre d'arbitrage en matière d'évolution des dépenses et de leur couverture par des recettes plus transparent que l'actuel mode de présentation des comptes du syndicat.

La Cour recommande que le budget et les comptes de l'autorité organisatrice reposent sur une globalisation de ses ressources quelle qu'en soit l'origine, y compris le produit des amendes dont une part significative est affectée au financement de la modernisation du matériel roulant de la SNCF. Aussi, plutôt que de s'évertuer à vérifier le bien-fondé, toujours discutable, de l'imputation de telle ou telle dépense à cette ressource, elle estime préférable dans un souci de simplification d'en élargir, comme pour le versement de transport, l'usage au financement des transports publics urbains d'Île-de-France en général. Cette simplification budgétaire et comptable accompagnerait utilement la réforme en cours. L'adoption d'une nouvelle comptabilité analytique, qui fasse ressortir le coût et le mode de financement, quel qu'il soit, des différentes politiques fonctionnelles qu'elle conduit, rendrait d'ailleurs cette réforme plus lisible.

66) Conformément aux dispositions de la loi SRU. Ce compte était jusqu'alors établi par la RATP.

La Cour recommande que l'autorité organisatrice des transports d'Île-de-France établisse une synthèse budgétaire et financière pluriannuelle. Cette prospective, qui devrait s'appliquer à ses comptes et, plus généralement, à l'ensemble du secteur des transports urbains de voyageurs, est d'autant plus indispensable que la situation financière du STIF est structurellement déficitaire depuis plusieurs années et que les choix effectués en matière de dépenses nouvelles gagneraient à être éclairés par une analyse précise de leurs conséquences à moyen terme.

2- La Cour constate que l'équilibre financier futur du système des transports franciliens n'est pas assuré. La Cour recommande donc que les choix budgétaires relatifs à l'évolution des contributions publiques qui assureront l'équilibre des comptes du STIF soient effectués au regard d'une prévision pluriannuelle réaliste de l'évolution de ses ressources et de ses dépenses.

De même, alors que de nouvelles sources de financement devraient quand bien même être recherchées, la Cour recommande de poursuivre en priorité une politique de maîtrise de la dépense. Dès lors que 95 % de la dépense du STIF sont contractualisés, la réalisation des objectifs reposera principalement sur la capacité de l'autorité organisatrice à obtenir des opérateurs publics et privés les gains de productivité nécessaires dans le cadre de la renégociation à venir des contrats. Elle résultera également de la maîtrise du coût de développement des nouvelles offres, ainsi que des décisions tarifaires de l'autorité organisatrice.

La recherche de mécanismes davantage incitatifs à la maîtrise des charges et aux gains de productivité par les entreprises, tout comme l'amélioration de la qualité de service par les opérateurs, méritent d'être poursuivies. L'une et l'autre sont indispensables à la performance et à l'attractivité des transports collectifs. La nouvelle autorité organisatrice décentralisée dispose de la possibilité de modifier les contrats afin de les adapter aux objectifs qu'elle se fixerait sur le plan de l'offre et de la qualité de transports urbains. Dans cette hypothèse, la Cour recommande de fixer de nouvelles exigences contractuelles aux opérateurs et que soient enfin, à cette occasion, prises en compte les questions relatives au financement des investissements et à la charge de la dette des opérateurs.

La Cour recommande que l'autorité organisatrice renforce les moyens dont elle dispose pour décider et mettre en place l'offre de transport et assurer le suivi de l'activité des opérateurs nationaux sur son territoire et poursuive la réorganisation de ses services. Ce renforcement semble d'autant plus nécessaire que le mécanisme contractuel mis en œuvre avec la RATP et la SNCF couvre aujourd'hui plus de 90 % des dépenses du STIF. Il est donc déterminant dans l'objectif de maîtrise des coûts du transport public. C'est également pour l'autorité organisatrice le principal moyen d'intervention sur l'offre de transport et donc d'affirmation de son autorité vis-à-vis des opérateurs. La Cour recommande enfin qu'une remise à plat du système

contractuel en vigueur avec les entreprises privées soit effectuée avant 2006, date d'échéance de l'actuelle convention cadre, pour le rapprocher de celui en vigueur pour les entreprises publiques.

3- La Cour recommande, pour des raisons juridiques comme pour des motifs de cohérence et de performance de gestion, de moderniser les textes organisant les transports collectifs de personnes en vigueur en Île-de-France.

L'autorité organisatrice pourrait, dans le souci de sécuriser ses procédures, utiliser la possibilité qui lui est offerte de mettre en concurrence les opérateurs sur les offres nouvelles ou, au moins, de s'inspirer du mécanisme de comparaison qualitative des offres qui serait applicable aux modes de transport lourds. Le STIF a en effet toute latitude pour procéder à des mesures de publicité ou- mettre en concurrence les opérateurs sur les offres nouvelles, comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son avis de 1995 précité[67].

La Cour recommande également d'engager dès à présent l'ensemble des travaux et réflexions sur les conséquences qui seront à tirer, le moment venu, de la mise en concurrence totale ou partielle de la RATP sur son champ historique d'intervention. Cela concerne en particulier le statut de l'entreprise, la clarification de son régime de retraite, le financement des investissements et la gestion de la dette de l'entreprise.

Il convient également d'examiner la propriété des biens inscrits au bilan de l'entreprise publique mais juridiquement propriété du STIF, compte tenu des enjeux financiers pour l'entreprise et de la nécessité pour l'autorité organisatrice de maîtriser les infrastructures de transport qu'elle finance.

Enfin, l'approfondissement des mécanismes contractuels mis en place entre le STIF et les entreprises nationales, comme leur instauration avec le secteur privé, prépareraient utilement l'adaptation, le moment venu, de l'organisation des transports urbains d'Île-de-France aux futures dispositions européennes, tout en contribuant à la modernisation de la gestion de l'offre des transports urbains dans cette région.

67) Au sujet de la construction et l'exploitation de lignes ferroviaires nouvelles en Île-de-France dont le Conseil a estimé qu'elles ne pouvaient être réservées à la RATP, citant à l'appui la concession délivrée en 1988 pour la construction et l'exploitation d'Orly Val.

Troisième partie

Vers un financement équilibré et durable des transports urbains

Chapitre VI

La structure et les politiques de financement des transports urbains

I – La structure de financement des transports urbains

Le financement des transports urbains de voyageurs repose, en Île-de-France comme en province, sur les recettes perçues auprès des usagers, sur le versement de transport prélevé sur les entreprises et sur les contributions publiques.

Les structures de financement respectives des transports urbains d'Île-de-France et de province ne peuvent être strictement comparées en raison des caractéristiques particulières de ces réseaux du point de vue l'offre et de leur organisation institutionnelle[68], ainsi que l'absence d'homogénéité des sources statistiques[69] sur l'Île-de-France et la province.

Financement des transports urbains de voyageurs d'Île-de-France (fonctionnement) : structure et évolution de 1997 à 2003

En M€

	1997		2003		Evolution 1997/2003
	Montants	%	Montants	%	
Recettes tarifaires	2 018	40,1%	2 534	41,5%	+25,6%
Versement de transport	1 686	33,5%	2 387	39,1%	+41,6%
Contributions publiques	1 329	26,4%	1 184	19,4%	-10,9%
Total	5 033	100%	6 105	100,0%	+21,3%

Source : STIF/Cour des comptes

68) L'offre de transports urbains en Île-de-France intègre, à la différence de la province, le transport ferroviaire régional. Les employeurs remboursent également aux salariés une part du coût de la carte orange. Hors participation des employeurs, la part des usagers revient à 32% et celle des entreprises passe à 48,6%.

69) Les comptes du STIF et le compte régional des déplacements pour l'Île-de-France, le compte national des transports établi par le CERTU et le SYSTRA pour la province).

Financement des transports urbains de voyageurs hors Île-de-France (fonctionnement et investissement) - Structure et évolution de 2000 à 2002 –

En M€

	2000		2002	
Fonctionnement	**Montants**	**%**	**Montants**	**%**
Recettes tarifaires	703	*25,3 %*	712	*24,6 %*
Versement de transport	1 254	*45,1 %*	1 199	*41,4 %*
Contributions locales	400	*14,4 %*	417	*14,4 %*
Etat	57	*2,1 %*	63	*2,1 %*
Autres	365	*13,1 %*	506	*17,5 %*
Total	***2 779***	***100 %***	***2 897***	***100 %***
Investissement				
Recettes tarifaires				
Versement de transport	442	*29,4 %*	645	*53,9 %*
Contributions locales	323	*21,6 %*	299	*25,0 %*
Etat	234	*15,4 %*	109	*9,1 %*
Autres (dont emprunts)	503	*33,6 %*	144	*12,0 %*
Total	***1 502***	***100 %***	***1 197***	***100 %***
Total général				
Recettes tarifaires	703	*16,4 %*	712	*17,4 %*
Versement de transport	1 696	*39,6 %*	1 844	*45,0 %*
Contributions locales	723	*16,9%*	716	*17,5 %*
Etat	291	*6,8%*	172	*4,2 %*
Autres (dont emprunts)	868	*20,3%*	651	*15,9 %*
Total	***4 281***	***100 %***	***4 094***	***100 %***

Source : compte national des transports, CERTU/SYSTRA, direction des transports terrestres

Le financement des transports urbains de voyageurs a été marqué au cours des dernières années par une augmentation significative de la part prise en charge par les entreprises. Le besoin de financement des transports urbains associé à l'objectif de modération de l'évolution des contributions budgétaires de l'Etat et des collectivités locales a en effet conduit à faire appel de façon croissante au versement de transport, mouvement qui s'est accéléré récemment. Au cours des dix dernières années, le produit de cet impôt a augmenté deux fois plus vite que les dépenses des transports urbains de voyageurs.

Les contributions publiques ont pour leur part connu des évolutions contrastées. En province, les dépenses des collectivités territoriales en faveur des transports urbains ont progressé de façon significative pour accompagner l'effort d'investissement et de modernisation des réseaux. En Île-de-France, au contraire, les contributions publiques au fonctionnement des transports urbains ont sensiblement reculé, ce qui a conduit à un transfert important vers les usagers et les entreprises.

II – Les politiques tarifaires

Les politiques tarifaires conduites ces dernières années, sensiblement différentes en Île-de-France et en province, se sont traduites par une évolution limitée des ressources provenant des usagers, généralement inférieure à celle des coûts du transport public urbain. Si la politique tarifaire adoptée en Île-de-France a permis de maintenir le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires sur la période récente, le taux de couverture de la province est passé de 1990 à 2002 de 52 % à moins de 34 %, soit une réduction de plus d'un tiers en 12 ans[70]. Les mesures de revalorisation modérées, les modifications qui ont affecté la structure et l'usage des titres de transport (titres forfaitaires et titres sociaux) et la baisse tendancielle de la recette unitaire au voyage qui en a résulté, n'ont pas été compensées par un accroissement de même ampleur de la fréquentation que ces mesures avaient pour objectif de favoriser.

70) Compte national du transport de voyageurs, Les dépenses directes des transports collectifs urbains de province, actualisation pour les années 2000 à 2002, rapport remis à la direction des transports terrestres, juillet 2004.

L'encadrement des politiques tarifaires

Les politiques tarifaires dans le domaine des transports urbains de voyageurs sont définies par les autorités compétentes qui fixent ou homologuent les tarifs, sous réserve des pouvoirs généraux de l'Etat.

En province, la compétence tarifaire des autorités organisatrices a été jusqu'en 2004 strictement encadrée. Le secteur des transports urbains a été en effet l'un des rares à connaître depuis 1986 un régime de réglementation des prix résultant de l'ordonnance du 1er décembre 1986 modifiée relative à la liberté des prix et de la concurrence et du décret du 16 juillet 1987 relatif aux tarifs des transports publics urbains de voyageurs. Ce dispositif de réglementation des prix, qui trouve son fondement légal dans les dispositions combinées du 2ème alinéa de l'article 1 de l'ordonnance précitée et des articles 7.II et 7.III de la LOTI, a été confirmé en 2000 par le Conseil de la concurrence[71].

Il constitue un obstacle à l'augmentation de la participation des usagers au financement du service. En effet, même si les autorités organisatrices de province ont, pour la plupart, procédé à des revalorisations annuelles inférieures au niveau autorisé, le principe même d'un encadrement des prix appliqué sans tenir compte du niveau relatif de ceux-ci, ni de l'évolution de l'offre, n'incite pas aux hausses tarifaires.

71) Le Conseil de la concurrence, dans un avis 00-A-14 du 14 juin 2000 a ainsi constaté que les transports urbains de voyageurs sont un service public local généralement exploité par une seule entreprise et que les tarifs représentent en moyenne de 30 à 35% du coût du service. Il a estimé qu'il résultait tant du régime juridique applicable aux transports publics urbains de voyageurs que de la nature et de l'importance des interventions financières des autorités organisatrices, que les exploitants sont dans une situation de monopole limitant la concurrence par les prix et que cette circonstance était de nature à justifier, sur le fondement de l'article 1.2 de l'ordonnance de 1986, la réglementation des tarifs des transports urbains de voyageurs.

C'est pourquoi le décret du 31 octobre 2000, sans revenir sur le principe de réglementation des prix dans ce secteur et les dérogations autorisées, a modifié le décret du 16 juillet 1987 dans le sens de la décentralisation et d'une meilleure prise en compte des objectifs à moyen terme de la politique des déplacements urbains. Dans ce cadre, l'autorité organisatrice arrête chaque année les tarifs[72], le contrôle de légalité a posteriori s'étant substitué au pouvoir réglementaire du préfet. Les tarifs des transports publics urbains restent cependant soumis à un encadrement général, sauf exceptions liées à l'adoption d'un plan de déplacements urbains ou d'une convention tarifaire passée avec le préfet. Ce dispositif d'encadrement des prix doit être prochainement abrogé par un décret en Conseil d'Etat en cours d'examen et les autorités organisatrices disposeront à l'avenir d'une totale liberté dans la mise en œuvre de leurs politiques tarifaires.

Le dispositif de réglementation des prix n'a pas été appliqué en Île-de-France. La fixation annuelle des tarifs, dont la procédure faisait l'objet d'un grand formalisme, y relevait, en vertu de l'article 7 du décret du 7 janvier 1959, du STP. Celui-ci déterminait les tarifs de la RATP et ceux des lignes de banlieue de la SNCF de manière à assurer la coordination tarifaire entre les différents services et réaliser l'équilibre financier du compte d'exploitation de la RATP. En pratique, le ministre chargé des transports fixait les hausses tarifaires, qui étaient appliquées, par une décision prise le même jour par le président du STP, par délégation du conseil d'administration ; ce dernier en était informé à sa plus prochaine séance. Le montant de l'indemnité compensatrice assurant l'équilibre budgétaire était ajusté en conséquence, après reprise des résultats positifs ou négatifs de l'exercice antérieur. La réforme engagée en 2000 a modifié ce système déresponsabilisant pour l'autorité organisatrice comme pour les opérateurs. Dans la logique de mise en place de la contractualisation avec les opérateurs, le STIF est devenu l'autorité chargée de déterminer la politique tarifaire.

72) Notamment, lorsque, en référence aux conditions prévues à l'article 28-2 de la LOTI, l'autorité compétente a approuvé un plan de déplacements urbains comportant un volet de politique tarifaire, elle arrête chaque année, pendant la durée de mise en œuvre de ce plan, les tarifs, conformément aux principes qu'il définit. Il en va de même lorsque l'autorité organisatrice a conclu avec le Préfet une convention pluriannuelle relative à la politique tarifaire, cette politique devant être cohérente avec les orientations définies dans le plan de déplacements urbains. Cette politique doit alors prendre en compte l'évolution des coûts, le niveau de recettes commerciales, ainsi que les objectifs d'amélioration de la qualité et de développement de l'offre de transport collectif.

A – La politique tarifaire en Île-de-France

L'enjeu financier de la politique tarifaire en Île-de-France est important, les recettes concernées s'élevant en 2003 à 2 534 M€, soit 41,5 % des ressources de fonctionnement et 27,3 % du coût global des transports urbains franciliens. Les titres forfaitaires se sont développés ces dernières années, avec une forte diminution de la part des cartes Orange au profit des cartes Intégrale et des cartes Imagine'R. Ils représentent 68 % des recettes tarifaires, contre 65 % en 1997.

La politique tarifaire suivie en Île-de-France a fait l'objet d'une communication lors du conseil d'administration du STP du 10 décembre 1996. Celle-ci partait du constat que *« la politique de bas prix censée privilégier l'augmentation du trafic au détriment des recettes avait provoqué une stagnation du ratio recettes/dépenses … d'autant plus préoccupante qu'elle n'avait pas entraîné un meilleur équilibre des parts de marché entre les modes motorisés, mais s'était faite au détriment de la marche et, dans une moindre mesure des deux roues »*. Le diagnostic posé mettait l'accent *« sur l'absence d'homogénéité, tant au niveau de la structure tarifaire, de la structure des prix qui variait selon les titres, les réseaux et/ou les entreprises et la billetterie »*.

La stratégie tarifaire poursuivie depuis lors a reposé, d'une part, sur l'objectif de maintien du taux de couverture des charges de fonctionnement par les recettes tarifaires, d'autre part, sur des mesures de restructuration tarifaire : simplification de l'usage des transports notamment pour les voyageurs utilisant des billets, rééquilibrage entre les tarifs des billets de proximité et ceux de longue distance, lutte contre la fraude par une adaptation de l'offre tarifaire au comportement des voyageurs, fidélisation de la clientèle, aide à l'accès aux transports pour les populations à faibles ressources. Une gestion fine des hausses tarifaires devait concourir à ces objectifs.

La croissance des recettes directes (25,6 % entre 1997 et 2002) résulte de la politique de revalorisation tarifaire poursuivie depuis 1997, ainsi que de l'évolution du trafic sur la période. Ce dernier a progressé de 12,5 % pour le nombre de voyageurs et de 13,5 % pour le nombre de voyageurs-kilomètre. Sur la période 1995-2002, les tarifs nominaux ont augmenté de 25,8 % en francs courants, soit une moyenne de 1,9 points au-dessus de l'inflation.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la participation de l'usager au coût moyen du voyage qui en a résulté.

Evolution du taux de couverture des charges de fonctionnement par les recettes tarifaires

En M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes directes	1 917	2 009	2 098	2 169	2 263	2 336	2 411
Charges	3 771	4 047	4 155	4 309	4 532	4 680	4 806
Taux de couverture	50,8 %	49,7 %	50,5 %	50,3 %	49,9 %	49,9 %	50,2 %

Source : STIF

Le taux de couverture calculé par le STIF est resté stable sur la période. L'augmentation annuelle moyenne des tarifs a été proche de l'évolution des coûts estimée à 2 % en euros constants.

Les mesures de restructuration tarifaire intervenues entre 1996 et 2002, auxquelles il convient d'ajouter la création à compter du 1er janvier 2003 du ticket T qui a unifié le système de billetterie en Île-de-France, sont conformes aux orientations retenues en 1996, en particulier le développement des titres forfaitaires en direction des étudiants et des « scolaires » (carte Imagine'R), ainsi que la mise en place de réductions sociales ciblées vers les plus démunis (chèque mobilité, carte solidarité transport). Néanmoins, si les revalorisations tarifaires différenciées, la création de carnets sur le réseau ferré et la création du ticket T vont dans le sens d'une simplification, l'ensemble reste fortement marqué par une tarification spatiale concentrique qui ne prend pas suffisamment en compte la progression des déplacements de banlieue à banlieue.

L'ensemble de ces mesures a représenté en 2003 un coût en année pleine de 172 M€ dont 106 M€ à la charge du STIF et 66 M€, soit 40 %, en provenance de financeurs extérieurs au système de transport (éducation nationale, départements, région et UNEDIC). En ce qui concerne les trois principales mesures tarifaires (carte Imagine'R, chèque mobilité, carte Solidarité transport), l'évaluation de leur coût obéit à des modes de calculs complexes et incertains dans leurs hypothèses. Il s'agit davantage d'une évaluation approximative que d'un coût réel mesurable.

Enfin, le taux de fraude reste élevé. Pour la RATP, il s'établissait en 2000 à 4,5 % pour le métro, 3,6 % pour le RER et 17 % pour le réseau régional de surface. Ces chiffres témoignent d'un recul d'environ 2,3 points par rapport à 1994 pour le métro et de 1,8 points pour le RER. Mais la progression sensible de la fraude dans le réseau régional de surface, qui est passée de 10,2 % à 17 % de 1993 à 1999, est un problème pour l'entreprise et l'autorité organisatrice des transports. L'incidence de la fraude a pu être estimée en 2002 à 51 M€ pour le métro, 21 M€ pour le RER et 140 M€ pour le bus, soit au total 212 M€.

B – Les politiques tarifaires des autorités organisatrices hors Île-de-France

Entre 1990 et 2002, la recette unitaire par voyage a progressé, passant de 0,39 € à 0,45 € (+15,4 %) dans les réseaux à TCSP et de 0,41 € à 0,50 € (+22 %) dans les autres réseaux. Néanmoins, dans le même temps, le coût unitaire au voyage a progressé de 75,8 % pour les réseaux à TCSP (de 0,66 € à 1,16 €) et de 81,7 % pour les autres réseaux (de 0,82 € à 1,49 €). Le taux de couverture des charges d'exploitation est passé en douze ans de 52 % à 34 % pour l'ensemble des réseaux de province.

Cette évolution résulte de l'effet conjugué de plusieurs facteurs :

1. des revalorisations tarifaires modérées, la plupart du temps en retrait de l'augmentation autorisée par l'encadrement des prix en vigueur et sensiblement inférieures à l'évolution des coûts ;
2. le développement de titres forfaitaires qui conduisent à une baisse de la recette unitaire par voyage, non compensée par l'augmentation de la fréquentation qui en résulte ;
3. l'extension des tarifs sociaux à des catégories particulières d'usagers qui explique parfois l'essentiel de l'augmentation de la fréquentation constatée et qui en limite donc l'impact sur les ressources tarifaires ;
4. la persistance d'un taux de fraude important sur certains réseaux.

Ainsi à Lyon, si l'objectif fixé par le PDU d'une participation de l'usager qui ne soit pas inférieure à 25 % des charges d'exploitation a été atteint ces dernières années, les dépenses d'exploitation ont progressé entre 1995 et 2002 de 30 % dans les comptes du délégataire. Dans le même temps, les recettes tarifaires n'ont progressé que de 10 %. Les tarifs ont augmenté de 9,3 %, évolution inférieure à l'inflation sur la même période estimée à 11,2 %. La progression des titres vendus (+19 %) a été principalement le fait de titres à faible valeur (étudiants, tarifs sociaux) alors que le nombre de titres « grand public » baissait de 5 %. Le taux de fraude était estimé pour sa part entre 15 et 20 %.

A Troyes, les augmentations tarifaires proposées par la régie des transports ont été systématiquement inférieures au maximum réglementaire. A La Rochelle, les tarifs inchangés depuis 1998 n'ont pas empêché une moindre fidélisation des usagers non scolaires et un effritement de la fréquentation qui ont conduit à une baisse sensible du taux de couverture. A Toulon, où les recettes commerciales représentent environ le tiers des produits d'exploitation, le SITCAT a privilégié des formules de tarification forfaitaire. La multiplication de tarifs préférentiels, notamment à destination des salariés, des jeunes et des scolaires et les tarifs réduits accordés aux plus de 65 ans a réduit la recette unitaire.

A Grenoble, où jusqu'en 1999 les déplacements gratuits représentaient 27 % des déplacements du service régulier ordinaire et les compensations tarifaires 40 % des recettes dudit service, les recettes commerciales ont augmenté très faiblement alors que la fréquentation payante a progressé. La réforme engagée en 2000 a permis un ralentissement de la progression des déplacements gratuits (+4 %), une forte augmentation des déplacements payants (+24 %), mais une augmentation moins que proportionnelle des recettes commerciales (+8 %). Les revalorisations tarifaires ont fait progresser les tarifs moyens mais, dans le même temps, la tarification préférentielle a connu une forte progression, notamment pour les personnes âgées et les demandeurs d'emploi et les compensations sociales.

III – La mobilisation du versement de transport

Le tableau ci-après retrace l'évolution du produit global du versement de transport de 1992 à 2003, les données relatives à l'assiette ne pouvant être consolidées au plan national, faute d'informations disponibles sur ce point en Île-de-France. Le produit global a progressé sur cette période de 91,2 %, passant de 2 350 M€ en 1992 à 4 281 M€ en 2003.

Evolution du versement de transport 1992/2003

En M€

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Île-de-France	1 282	1 426	1 527	1 537	1 696	1 807	1 933	1 998	2 100	2 188	2 292	2 387
% évol.		*11,23*	*7,08*	*6,54*	*10,34*	*6,54*	*6,97*	*3,36*	*5,10*	*4,19*	*4,79*	*4,14*
Province	1 068	1 196	1 291	1 355	1 432	1 472	1 556	1 662	1 752	1 855	1 989	2 103
% évol.		*11,98*	*7,94*	*4,95*	*5,68*	*2,79*	*5,71*	*6,81*	*5,41*	*5,88*	*7,22*	*5,73*
Total	2 350	2 622	2 818	2 892	3 128	3 279	3 489	3 660	3 852	4 043	4 281	4490
% évol.		*11,57*	*7,47*	*2,62*	*8,16*	*4,82*	*6,40*	*4,90*	*5,26*	*4,95*	*5,91*	*4,48*

Source : STIF et DTT

Les carences du système d'information, de suivi et de prévision du versement de transport

L'analyse économique et financière du versement de transport et de sa place dans le financement des transports urbains sont rendues difficiles par l'absence de données statistiques fiables relatives à ce prélèvement fiscal, qui représente pourtant aujourd'hui plus de 4,5 Md€.

Il n'existe pas au plan national de système de suivi par les organismes collecteurs. Outre qu'aucune centralisation des données n'est effectuée, le système d'information mis en place par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour les unions de recouvrement du régime général de sécurité sociale (URSSAF), qui collectent les neuf dixièmes de ce produit fiscal, est resté jusqu'à présent insuffisant pour analyser l'évolution du versement de transport, qu'il s'agisse du périmètre de perception, de l'assiette, des assujettis, des taux, des produits ou de la répartition par autorité organisatrice. La base PLEIADE du régime général de sécurité sociale permettra cependant dès 2005 une centralisation spécifique de l'ensemble des données propres au versement de transport par autorité organisatrice.

Du point de vue des administrations de l'Etat, les données disponibles centralisées par la direction des transports terrestres[73] ne sont pas davantage fiables. Elles résultent d'enquêtes à caractère statistique conduites par le CERTU à sa demande et à celle du groupement des autorités responsables de transport (GART). Ces données ont été ces dernières années recueillies de façon parcellaire, les chiffres relatifs à l'assiette, aux taux et aux produits étant en outre trop globaux pour permettre des analyses pertinentes.

Cette situation n'est à l'évidence pas satisfaisante, du point de vue des autorités organisatrices comme de celui de l'Etat. Aucun obstacle technique ne s'opposerait à la mise en place d'une base de données nationale complète, à partir des informations dont disposent les organismes de recouvrement au plan local. Une telle démarche paraît indispensable pour assurer le suivi et le contrôle de ce prélèvement fiscal. Elle devrait être mise en place dans les meilleurs délais. Dans le même esprit, il serait souhaitable que les travaux engagés par le CERTU pour fiabiliser le compte national des transports et assurer, du point de vue de l'Etat, le suivi du versement de transport et de sa part dans les ressources des autorités organisatrices soient conduits dans les meilleurs délais.

L'amélioration souhaitable de l'appareil statistique devrait enfin être complétée par une réflexion sur les modèles de prévision de l'évolution de ce prélèvement, en Île-de-France comme en province. Il n'existe pas en effet à l'heure actuelle de modèle de prévision fiable du versement de transport, dont l'assiette évolue en fonction de la conjoncture économique, de la structure de l'emploi selon la taille des entreprises et de la localisation de ces emplois sur le territoire. Cette situation crée des difficultés non seulement pour la préparation par les autorités organisatrices de leurs budgets annuels, comme cela a notamment été constaté par la Cour lors du contrôle du STIF, mais aussi pour la réflexion sur le financement des transports collectifs urbains dont le versement de transport est la première composante.

73) La direction générale des collectivités locales ne semble pour sa part disposer d'aucune donnée chiffrée précise exploitable sur ce secteur particulier de l'action publique locale. Le ministère de l'économie, des finances et du budget ne semble pas davantage disposer de données chiffrées, la direction du budget et la direction générale des impôts n'ayant pu répondre au questionnaire établi par la Cour.

A – Le versement de transport en Île-de-France

Le versement de transport représentait en 2002 64,9 % des recettes du STIF, son produit ayant progressé de 86,2 % en dix ans sous le double effet de l'augmentation de l'assiette et des taux. Plus globalement, il représentait 39,1 % du total des ressources des transports collectifs urbains d'Île-de-France en 2002, contre 34,01 % en 1997.

Le produit collecté a progressé plus vite que le produit intérieur brut ou la masse salariale. Cette évolution a été favorisée par une augmentation régulière des taux, sauf en 1993 où ils ont été réajustés à la suite du déplafonnement de l'assiette imposable. Ils ont été augmentés (et portés au taux plafond) à Paris et en première couronne en 1996, puis au 1er janvier 2003 pour les départements de la grande couronne. Les taux plafonds et les taux réels ont été une nouvelle fois augmentés de 0,1 point dans l'ensemble des départements le 1er janvier 2004. De 1995 à 2004, les taux ont ainsi progressé de 18,2 % à Paris et dans les Hauts de Seine (de 2,2 à 2,6 %), de 21,4 % en petite couronne (de 1,4 à 1,7 %) et de 75 % en grande couronne (de 0,8 à 1,4 %).

Évolution des taux du versement de transport en Île-de-France

	1991/1993	1993/1995	1996/2002	2003	2004
75, 92	2,4 %	2,2 %	2,5 %	2,5 %	2,6%
93, 94	1,8 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %	1,7%
77, 78, 91, 95	1,2 %	0,8 %	1,0 %	1,3 %	1,4%

Source : DTT

En sus de l'augmentation des taux, l'évolution du produit du versement de transport tient, par comparaison à ce que l'on constate au plan national, à un salaire moyen régional en progression plus rapide et à une dynamique de l'emploi différente en fonction de la conjoncture. Elle résulte aussi des effets de structure de l'emploi entre petites et grandes entreprises et à leur répartition entre les départements[74].

74) Compte tenu des différentiels de taux constatés entre départements, comme de la différence de niveau moyen de salaires également constatée, tout mouvement de délocalisation ou de relocalisation de l'emploi au sein de l'Île-de-France a en effet une conséquence directe sur l'évolution du produit perçu par le STIF.

B – Le versement de transport en province

Sur les 223 autorités organisatrices recensées au 1er janvier 2003, 186 avaient instauré le versement de transport.

Les autorités organisatrices de transport (hors Île-de-France) ayant institué le versement de transport

Taille AO		Population concernée	%
AO à TCSP	25	11 099 595	45,6 %
AO > 100 000 habitants	43	7 229459	29,7 %
AO comprises entre 50 000 et 100 000 habitants	67	4 579 839	18,8 %
AO < 50 000 habitants	51	1 453 875	6 %
Total	**186**	**24 362 768**	

Les données collectées par la direction des transports terrestres (DTT) du ministère chargé des transports et le GART permettent d'établir une comparaison de l'évolution de l'assiette, du taux moyen et du produit du versement de transport.

Evolution du versement de transport (hors Île-de-France) 1995/2003

En M€	1995			2003		
	Bases	**Taux**	**Produit**	**Bases**	**Taux**	**Produit**
AO TCSP	62 277	1,43	890	84 063	1,69	1 423
2003/1995				*+34,9%*	*+18,2%*	*+59,9%*
AO + 100 000	32 522	0,93	301	46 161	0,98	451
2003/1995				*+41,9%*	*+5,4 %*	*+49,8%*
Total + 100 000	**94 799**	**1,26**	**1 191**	**130 225**	**1,59**	**1 874**
2003/1995				*+37,4%*	*+26,2%*	*+57,3%*
AO + 50 000	16 601	0,50	82	29 563	0,56	166
2003/1995				*+78,1%*	*+12,0%*	*+102,4%*
AO – 50 000	7 469	0,50	37	9 752	0,49	48
2003/1995				*+30,6%*	*-2,0%*	*+29,8%*
Total – 100 000	**24 070**	**0,50**	**119**	**39 346**	**0,54**	**214**
2003/1995				*+63,5%*	*+8,0%*	*+79,8%*
Total général	**118 869**	**1,10**	**1 310**	**169 571**	**1,23**	**2 088**
2003/1995				*+42,6%*	*+11,8%*	*+59,4%*

Source : DTT/GART

Ces évolutions différenciées appellent cinq commentaires :

1. La croissance du versement de transport a résulté pour les quatre cinquièmes de l'évolution de l'assiette, et pour le solde d'une augmentation des taux. Elle a été soutenue par le déplafonnement de la masse salariale prise en considération en 1993, qui n'a pas été compensé par une baisse des taux, contrairement à ce qui s'est passé en Île-de-France, ainsi que par l'abaissement du seuil d'institution du versement de transport et les extensions des périmètres de transports urbains au cours des années 90. Sur la période 1995/2003, les produits ont finalement augmenté de 59,4 %, le taux moyen global de prélèvement passant de 1,10 % à 1,23 %. Cette évolution est liée pour l'essentiel à la mise en service de TCSP. Douze autorités organisatrices ont ainsi augmenté significativement leur taux sur la période (+14 %), pour la plupart en raison de la mise en service d'offres nouvelles de transport.

2. Les autorités organisatrices de réseaux à TCSP et de plus de 100 000 habitants prélèvent l'essentiel de cette ressource. Ces autorités organisatrices qui couvrent 75,3 % de la population résidant dans les périmètres de transports urbains de province disposaient de 76,8 % des bases et de 89,7 % du produit du versement de transport, en raison d'un taux effectif moyen deux fois et demi supérieur aux autres autorités organisatrices. Les autorités organisatrices de transport de plus de 100 000 habitants ayant mis en œuvre un TCSP rassemblent 45,6 % de la population couverte par les périmètres de transports urbains, 49,6 % des bases du versement de transport et 68,1 % de son produit. Huit autorités organisatrices recueillent à elles seules 59,9 % du produit du versement de transport des autorités organisatrices à TCSP et 40,8 % du total du produit du versement de transport de province. Les bases des autorités organisatrices à TCSP ont progressé en moyenne de 34,9 % de 1995 à 2003, les taux de plus de 18 % et les produits de 59,9 %.

3. Les autorités organisatrices de transport de province ne disposent plus que d'une marge de manœuvre fiscale limitée. Si seulement 57 % des autorités organisatrices étaient en 2003 au taux plafond en vigueur, soit 48 % des autorités organisatrices à TCSP, 69 % des autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants et 54 % des autorités organisatrices de moins de 100 000 habitants, le produit théorique global résultant de l'application des taux plafond en vigueur ne s'élève qu'à 2 204 M€, soit un potentiel de ressources supplémentaire de 116 M€ (+5 %). Nombre d'autorités organisatrices sont dépourvues de toute marge de manœuvre dans le cadre des taux plafond actuels. En particulier, la moitié des autorités

organisatrices à TCSP est aujourd'hui au taux plafond et ne dispose plus de possibilité pour financer par le versement de transport les extensions programmées de réseaux TCSP.

4. Le produit moyen par habitant est très variable entre catégories d'autorités organisatrices et en leur sein. Le produit moyen par habitant du versement de transport de province, calculé au taux unique de 1%, est de 69,6 €. On constate un écart entre catégories de plus de 18 % (75,7 € pour les autorités organisatrices à TCSP, 63,8 € pour les autres autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants, 64,6 € pour les autorités organisatrices de 50 000 à 100 000 habitants et 67,1 € pour les autorités organisatrices de moins de 50 000 habitants). L'écart au sein de chacune de ces catégories est encore plus important et peut aller du simple au triple.

5. Le poids du versement de transport dans les ressources des autorités organisatrices est très variable. Il est estimé globalement à 46 % pour les autorités organisatrices de province. Selon les données transmises par la direction des transports terrestres et le CERTU, le versement de transport représenterait in fine de 45 % à 100 % du total des ressources de ces autorités organisatrices lorsqu'elles y recourent[75]. Si ces chiffres devaient être confirmés, ils viendraient à l'appui du constat d'une grande inégalité dans la répartition de la ressource entre autorités organisatrices. Au total, si le versement de transport est un outil de financement dynamique que les autorités organisatrices de transport ont largement mobilisé, les caractéristiques de cet impôt (règles d'assujettissement et d'assiette notamment) conduisent à une inégalité importante entre les affectataires, parfois sans rapport avec les besoins effectifs. Ces inégalités, qui sont le propre des systèmes fiscaux à assiette localisée, ne font l'objet d'aucune correction particulière pour le versement de transport.

75) Il est particulièrement dommageable de ne pas disposer d'une base de données fiable sur la part du versement de transport dans le total des ressources des autorités organisatrices. L'appréciation portée nationalement dans le cadre du compte national des transports est en effet insuffisante au regard des écarts de richesse fiscale importants entre autorités organisatrices.

IV – Les contributions publiques

A – La réduction des contributions publiques en Île-de-France

Les contributions publiques (1 184 M€ en 2003) ne représentent plus que 19,4 % des ressources disponibles pour le financement des transports urbains d'Île-de-France, contre 26,4 % en 1997. Cette réduction de plus de 10 % en valeur courante du montant des contributions publiques résulte, d'une part, d'une surestimation systématique dans les budgets primitifs de l'autorité organisatrice du produit du versement de transport, de la progression du produit du versement de transport liée au dynamisme de son assiette puis, en 2003 et 2004, de la progression des taux appliqués dans les départements d'Île-de-France, d'autre part.

La priorité donnée à la réduction des concours publics (les participations des départements et de la ville de Paris étant liées à celle de l'Etat) a été justifiée, selon les directions de tutelle, par l'objectif de rééquilibrer le financement des transports franciliens au profit du contribuable national en augmentant la part des bénéficiaires premiers des transports collectifs. Elle a conduit à un transfert de la charge du financement des transports de voyageurs d'Île-de-France vers les entreprises et les ménages et limité les marges de manœuvre de l'autorité organisatrice.

B – La croissance des contributions publiques hors Île-de-France

La dégradation de la situation financière des transports en commun de province pèse directement sur les budgets des collectivités locales. Ainsi, en 2002, les subventions d'exploitation et d'équilibre versées par les autorités organisatrices aux exploitants représentaient 70,15 € par habitant, contre 52 € en 1997, soit une augmentation, en monnaie courante, de près de 35 % (source CERTU). Le phénomène touche particulièrement les réseaux de 100 000 à 300 000 habitants et les réseaux de plus de 300 000 habitants, avec des augmentations respectives de 39,2% % et de 39,6 %.

Selon les mêmes sources, les hausses les plus significatives sont enregistrées à Strasbourg (71 %), à Clermont-Ferrand (59 %), à Nantes (59 %) et à Nancy (57 %). Toulouse constitue une exception, puisque la subvention par habitant a été ramenée de 110 € en 1997 à 75 € en 1998 et 70 € en 2002.

Subventions publiques d'exploitation par habitant (en euros)

Réseaux	1997 (133 réseaux)	2002 (152 réseaux)	évolution
plus de 300 000 habitants	70,28	98,11	+ 39,6 %
de 100 000 à 300 000 habitants	47,56	66,22	+ 39,2 %
de 50 000 à 100 000 habitants	31,25	36,07	+ 15,4 %
moins de 50 000 habitants	24,70	29,99	+ 21,4 %
ensemble des réseaux	52,00	70,15	+ 34,9 %

Source : CERTU

Chapitre VII

Les perspectives d'évolution du financement des transports urbains

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports urbains de voyageurs, en augmentation constante depuis plus de trente ans en province comme en Île-de-France, devraient continuer à augmenter à l'avenir en raison des exigences de performance des transports publics urbains, dans une logique de développement durable des aires urbaines et de réponse aux attentes des usagers. Les autorités organisatrices de transports auront à financer les coûts de fonctionnement supplémentaires induits par les extensions de l'offre comme par l'amélioration de la qualité de service. Elles auront de même à financer les investissements liés à la modernisation des matériels et infrastructures existants comme ceux résultant de la mise en œuvre des projets de TCSP ou comme du contrat de plan en Île-de-France.

La recherche d'une maîtrise des coûts et d'une plus grande efficacité des transports publics, qui doit être une priorité pour les autorités organisatrices de transport, ne suffira pas à assurer l'équilibre du financement de ce service public structurellement déficitaire. Le mode de financement à l'œuvre depuis plusieurs décennies pour couvrir la croissance des coûts qui a principalement reposé sur l'augmentation du versement de transport a atteint ses limites. Il ne paraît pas à même de répondre, pour l'avenir, au besoin de financement supplémentaire et il est à revoir. De ce point de vue, les évolutions constatées précédemment, qui

ont modifié les parts respectives des bénéficiaires directs (les usagers) et des bénéficiaires indirects (les entreprises et les collectivités publiques) dans le financement des transports urbains, renvoient à trois interrogations :

- la première sur les perspectives de croissance des recettes tarifaires résultant d'une augmentation du niveau de participation des usagers et de la fréquentation ;
- la deuxième sur l'évolution de la contribution des entreprises et sur les adaptations à apporter au versement de transport pour en améliorer le rendement ;
- la troisième sur les nouvelles sources de financement mobilisables, compte tenu des limites et contraintes des budgets publics nationaux et locaux comme des politiques tarifaires, ainsi que de « l'épuisement » du versement de transport.

I – La croissance des recettes tarifaires

Les politiques tarifaires conduites par les autorités organisatrices de transport doivent répondre à un triple enjeu : celui du financement du service public de transport ; celui de l'attractivité des transports urbains ; celui de la solidarité enfin, conformément au droit au transport pour tous défini par le législateur.

Les choix de politiques tarifaires exercés par les autorités organisatrices ont privilégié ces deux derniers enjeux, au détriment du premier. En effet, le développement des titres forfaitaires, normalement favorables à la mobilité mais qui ont un impact défavorable sur la recette par voyage, ont eu, en définitive, un impact limité sur la fréquentation et contribué à la baisse de la part des usagers dans le financement. Il en a été de même de la multiplication des titres sociaux, qui a surtout eu pour effet de modifier la structure de fréquentation des transports urbains. Enfin, l'effet sur la fréquentation des politiques de « sous revalorisation » des tarifs au regard de l'évolution des coûts du service public sur la fréquentation n'est pas avéré et ces politiques ne paraissent pas davantage justifiées par des objectifs de redistribution ou de facilités d'accès aux transports collectifs pour les ménages modestes.

Ce constat de la faiblesse de l'impact des politiques tarifaires dites « incitatives » sur l'usage des transports collectifs est renforcé par le fait qu'en définitive le coût pour l'usager d'un déplacement par les transports publics reste sensiblement moins cher qu'un déplacement en voiture individuelle. L'attractivité des transports collectifs n'est donc pas uniquement et principalement liée à leur prix. En outre les modalités de la mise en œuvre des objectifs de politique sociale, avec la multiplication des titres sociaux associée à une sous tarification importante par rapport au coût réel du service, ne conduisent pas à un rapprochement significatif du taux d'effort des différentes catégories d'usagers. Ils s'en éloignent même lorsqu'ils s'adressent à des tranches d'âge particulières sans prise en compte du niveau de ressources des bénéficiaires.

La tendance à la réduction de la part supportée par l'usager dans le financement des transports urbains qui en est résulté poserait problème si elle se poursuivait. Elle reporte en effet la charge du financement des transports urbains sur le versement de transport et sur les budgets des collectivités territoriales, sans que les objectifs d'amélioration de la fréquentation et de droit au transport pour tous soient pour autant atteints. Les politiques justifiées de tarification sociale ne doivent donc pas empêcher les autorités organisatrices de transport de rechercher les mesures propres à accroître les recettes tarifaires et la part globale financée par les usagers dans le fonctionnement des transports urbains de voyageurs. Des progrès dans cette direction ne pourront être réalisés que dans la mesure où les autorités organisatrices réussiront à attirer également vers les transports publics urbains une clientèle solvable constituée d'usagers actuels de la voiture individuelle.

II – La réforme du versement de transport

Ce prélèvement fiscal est, dans ses caractéristiques essentielles d'assujettissement, d'assiette, de taux et d'affectation, marqué par le contexte historique de son institution, au début des années soixante-dix.

Le versement de transport

Le versement de transport a été institué en 1971[76] au profit du syndicat des transports parisiens devenu syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Un prélèvement semblable a été également instauré en 1973[77] pour les autorités organisatrices de transport urbain de province. L'assiette de ce prélèvement fiscal, constituée par l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale[78] des entreprises de plus de neuf salariés situées au sein des périmètres de transports urbains en province et dans la totalité des départements d'Île-de-France, a été déplafonnée par la loi du 30 décembre 1992 portant loi de finances pour 1993[79]. L'assujettissement d'un employeur, pour tout ou partie de ses employés, au versement de transport dépend de la notion d'effectifs pris en compte et de la localisation de l'emploi[80].

76) Loi du 12 juillet 1971.

77) Loi du 11 juillet 1973.

78) Celui-ci dispose que « *pour le calcul des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou les gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire* ».

79) Le déplafonnement s'est inscrit dans le mouvement général qui, avec la création de la contribution sociale généralisée en 1991, visant à améliorer la répartition des prélèvements sociaux.

80) Les employeurs assujettis sont les personnes physiques et morales qui emploient plus de neuf salariés dont l'activité est située à l'intérieur du périmètre de transports urbains. Certains contrats de travail ne sont pas pris en compte dans le calcul des effectifs.

Ce prélèvement de nature fiscale et non sociale, selon la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1991[81], est recouvré par les organismes ou services chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale, selon les règles applicables pour le recouvrement desdites cotisations[82].

En Île-de-France, le bénéficiaire du versement de transport est le Syndicat des transports d'Île-de-France. En province, l'autorité organisatrice de transport peut l'instituer, à la condition que la population couverte par le périmètre de transports urbains, telle qu'elle résulte du dernier recensement et, le cas échéant, des recensements complémentaires, soit supérieure à 10 000 habitants.

L'article L. 2333-70 du CGCT a ouvert la possibilité d'affecter une partie du versement de transport aux autres services de transports de voyageurs qui, sans être effectués à l'intérieur du périmètre des transports urbains, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation des transports urbains. Il autorise une utilisation du versement de transport pour les services qui ne desservent que partiellement le périmètre de transports urbains, sous réserve d'une exigence de contractualisation avec les entreprises concernées, sans distinction de leur statut juridique. Cette faculté est effectivement utilisée pour associer les transporteurs routiers non urbains et les autres modes de transport, notamment ferroviaire (TER), à la desserte de l'agglomération. Ces dispositions ont favorisé la conclusion de conventions multipartites associant les autorités organisatrices urbaines, régionales ou départementales, portant sur la définition de politiques tarifaires harmonisées (abonnements combinés, titres uniques) et sur la consistance de l'offre de services (cadencement horaires, aménagements des gares…). Par ailleurs, afin d'inciter à la coordination des pratiques des autorités organisatrices voire à l'intercommunalité, la loi SRU a ouvert la possibilité d'instituer un système de syndicat mixte fondé sur le volontariat autorisant la mise en place d'un versement de transport additionnel. Ce dispositif n'apparaît cependant guère attractif et n'a pas été utilisé jusqu'à présent.

81) DC 90-257 du 16 janvier 1991.

82) Les dispositions relatives au versement de transport sont aujourd'hui reprises dans les articles L. 2531.2 à 11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour l'Île-de-France et dans les articles L. 2333.64 à 75 pour la province.

La recherche d'une ressource fiscale à haut rendement dont la base taxable soit localisable a conduit à privilégier un prélèvement sur les salaires adossé à la législation relative aux cotisations sociales. Ce choix se fondait, en outre, sur l'idée que la participation des entreprises au financement des transports collectifs se justifiait par la réponse que ces transports apportent au besoin de déplacement des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail.

L'évolution des aires urbaines, la transformation qui en a résulté sur le besoin de déplacement des populations lui-même influencé par l'évolution des modes de vie et de consommation, tout comme les modifications intervenues dans la localisation de l'emploi et dans le fonctionnement de l'économie, ont, depuis, sensiblement modifié l'offre et les conditions d'usage des transports urbains et interurbains. Les déplacements liés à d'autres motifs que la liaison entre le domicile et le travail ont augmenté, en valeur absolue comme en proportion du total des déplacements.

En Île-de-France, le financement des transports urbains par l'ensemble des entreprises de plus de neuf salariés situées sur le territoire régional est justifié par le bénéfice que retirent les acteurs économiques du vaste marché de l'emploi constitué par la capitale et sa banlieue. En province, la performance des transports urbains de voyageurs participe également de la compétitivité des territoires urbains et favorise le développement des activités économiques, même si plus de la moitié des déplacements en transports urbains concerne les populations scolaires. Toutefois, l'organisation de ces réseaux de transport privilégie les liaisons entre le centre des villes et leur périphérie, si bien que l'offre de transport bénéficie surtout aux commerçants et services employant moins de neuf salariés, exonérés du versement de transport, alors que les assujettis sont le plus souvent des entreprises excentrées ne bénéficiant pas directement de ces services.

Si la participation des entreprises au financement des transports urbains de voyageurs paraît légitime au regard des bénéfices qu'elles en retirent, il convient de s'interroger sur la part qu'elles doivent supporter et sur les modalités de cette participation. De ce point de vue, les règles actuelles d'affectation et d'assujettissement, comme celles relatives à l'assiette et au plafonnement des taux de ce prélèvement, méritent examen.

A – Le périmètre de perception du versement de transport et ses affectataires

En Île-de-France, la situation est simple. Une autorité organisatrice unique, compétente pour l'ensemble des transports collectifs de voyageurs quel qu'en soit le mode (autobus, métro, fer) sur le territoire de la grande zone urbaine francilienne perçoit le versement de transport sur l'ensemble de ce territoire ce qui permet de l'affecter au financement de l'ensemble de l'offre.

En revanche, ailleurs, le périmètre actuel des multiples autorités organisatrices existantes conduit en pratique à exclure du bénéfice du versement de transport les transports interurbains routiers et les transports régionaux de voyageurs par le chemin de fer. Pourtant, ces services produisent, en particulier dans les grandes métropoles, une offre dont la nature n'est pas fondamentalement différente de celle des services financés par le versement de transport. La cohérence et la globalité sur une même zone urbaine qui caractérisent le système d'Île-de-France ne sont donc pas assurées.

B – Les règles d'assiette et d'assujettissement du versement de transport

Les règles d'assiette et d'assujettissement du versement de transport et, en particulier, les notions d'effectifs et de localisation de l'emploi compliquent la gestion de l'impôt. Elles ont créé autant de niches fiscales, sources de contentieux abondants, voire de fraudes potentielles sans que leur contrôle par les organismes de recouvrement soit assuré.

Le seuil de neuf salariés n'a pas de justification avérée au regard de l'objet de l'impôt. Il ne tient pas compte du bénéfice qu'elles retirent de l'offre de transport. C'est en particulier le cas des entreprises situées en cœur de ville, notamment des entreprises commerciales qui, comme la Cour l'avait déjà noté en 1990, sont en réalité les premiers bénéficiaires de l'offre de transports urbains. Ce seuil s'explique en réalité par des considérations relatives aux charges qui pèsent sur les petites entreprises. Il n'est d'ailleurs pas spécifique au versement de transport puisqu'il est également appliqué pour trois autres taxes dont l'origine historique est proche de celle du versement de transport : la taxe d'apprentissage, le 1 % logement et la formation professionnelle.

Aucune évaluation précise de l'assiette des salaires ainsi exonérée ni du produit qu'elle procurerait aux autorités organisatrices n'a été réalisée. A partir des données de l'URSSAF pour l'Île-de-France portant sur les cotisations sociales des entreprises de moins de 10 salariés du secteur privé (7,1 Md€ en 2002 pour 42,7 Md€ de cotisations toutes catégories d'entreprises du secteur privé), on peut estimer à 15 % le produit complémentaire de versement de transport qui pourrait être collecté par la suppression du seuil de 9 salariés. Une simulation plus récente de l'ACOSS a affiné, à partir des données 2003, cette estimation. L'assiette exonérée serait de 37 % pour le secteur privé (45,4 % en province et 16,6 % en Île-de-France) et de 20,4 % pour le secteur public (23,5 % en province et 4,1 % en Île-de-France).

Le critère de localisation de l'emploi renvoie pour sa part au fondement historique de cette contribution. L'assujettissement au versement de transport repose sur un lien, assez ténu en province et non exclusif en Île-de-France, entre le bénéfice censé être retiré par l'employeur du fait de la possibilité offerte à ses salariés d'utiliser les transports en commun, et sa contribution par le biais du versement de transport. Ce critère conduit à exclure de l'assiette du versement de transport les salariés dont le lieu de travail se situe à l'extérieur du périmètre de transports urbains, de façon permanente ou temporaire (cas des travailleurs du bâtiment par exemple), mais également des salariés itinérants. L'exemple type est celui des agents de la SNCF rattachés à un centre de production, dont certains sont assujettis au versement de transport alors que d'autres, tout en résidant sur le territoire et utilisant les transports urbains, sont considérés comme itinérants, à l'exemple des contrôleurs[83].

La même logique a conduit à mettre en œuvre un dispositif de remboursement, par les autorités organisatrices, aux employeurs qui logent ou qui transportent leurs salariés[84]. Ces exclusions de l'assiette du prélèvement, appuyées sur une absence théorique d'usage par les salariés considérés du service public de transport, souvent contredite dans les faits, conduisent à s'interroger sur la justification du critère de localisation de l'emploi pour l'assujettissement au versement de transport.

83) Ce point a fait l'objet d'un protocole spécifique entre la SNCF et le GART pour préciser les critères pris en compte.

84) Ces remboursements reposent sur le principe selon lequel les employeurs assurant le coût du transport ou celui du logement de leurs salariés à proximité de leur lieu de travail, il n'y a pas lieu d'assujettir ces salariés au versement de transport. Des incertitudes subsistent cependant sur les notions de salarié logé ou transporté, dont l'application est variable selon les autorités organisatrices et a engendré une jurisprudence foisonnante.

Outre la difficulté de son contrôle par les autorités organisatrices et les organismes de recouvrement et la perte de ressources qui en résulte, elle crée des distorsions aujourd'hui peu explicables entre assujettis. Ce constat renforce l'interrogation exprimée précédemment sur la pertinence du périmètre de transports urbains comme champ de perception du versement de transport. L'incohérence et la dispersion des périmètres de transports urbains au regard de la réalité des aires urbaines conduit à faire peser des charges particulières sur les entreprises situées à l'intérieur de ces périmètres par rapport à celles situées à l'extérieur de ceux-ci, sans que le «service rendu» à ces entreprises apparaisse fondamentalement différent. Ce constat pose également la question de la nature exacte de cette contribution des employeurs. En liant l'assujettissement à cet impôt à l'usage effectif par les salariés du service public des transports, il rapproche ce prélèvement fiscal d'une redevance pour service rendu ouvrant droit à remboursement ou exonération, à l'instar de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Si le Conseil constitutionnel a tranché le statut de ce prélèvement fiscal, certaines de ses règles ne paraissent pas en cohérence avec la qualification générale retenue.

C – Le plafonnement des taux

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures". Il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire ou l'autorité locale compétente est habilitée à arrêter le taux d'application d'une imposition[85].

85) Comme l'illustrent les décisions du Conseil constitutionnel 87-239 DC 30 décembre 1987 et 2000-442 DC 28 décembre 2000. Dans la pratique, de telles dispositions d'encadrement des taux s'appliquent à titre principal aux impôts pesant sur les entreprises. C'est ainsi que l'article 1636 B septies du code général des impôts dispose que le taux de la taxe professionnelle est plafonné à deux fois le taux moyen national. De même, le code général des impôts fixe les règles de liaison entre l'évolution du taux de la taxe professionnelle et les taux de la fiscalité pesant sur les ménages. Ces derniers, a contrario, ne font l'objet d'aucune mesure d'encadrement par le législateur.

Le législateur a appliqué un mécanisme de plafonnement des taux au versement de transport. Les dispositions applicables en Île-de-France sont différentes de celles qui s'appliquent ailleurs sur le territoire, faisant ainsi droit à l'existence d'un dispositif d'organisation des transports spécifique à cette région.

En Île-de-France, les taux sont différents selon les départements.

Plafonds du versement de transport en Île-de-France

	Taux applicable
Paris, Hauts de Seine	2,6 % des salaires
Seine-Saint-Denis, Val de Marne	1,7 % des salaires
Essonne, Yvelines, Val d'Oise, Seine-et-Marne	1,4 % des salaires

Les écarts de taux entre les départements franciliens reposent sur une appréciation générale de la différenciation de l'offre de transport entre la zone centrale et la périphérie. Ils se sont accentués depuis 1990 entre Paris et les Hauts de Seine d'une part, les autres départements de la petite couronne d'autre part, sans que l'écart entre les Hauts de Seine et les autres départements de la petite couronne puisse être expliqué par une différence de l'offre.

Hors Île-de-France, la différenciation des plafonds correspond à deux critères principaux : l'importance de la population incluse dans le périmètre de l'autorité organisatrice et l'existence d'un projet de TCSP.

Plafonds du versement de transport en province

Population de la commune, de la communauté urbaine ou des communes membres d'un EPCI	Taux applicable	Majoration pour compétence sur une communauté de communes ou d'agglomération
Entre 10 000 et 100 000 habitants	0,55 % des salaires	+ 0,05 % des salaires
Plus de 100 000 habitants	1 % des salaires	
Plus de 100 000 habitants + réalisation d'une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé	1,75 % des salaires	

Compte tenu de cet encadrement législatif, on constate pour la province des écarts importants de produit par habitant entre AOT ; en effet, le rendement du versement de transport varie du simple au triple en euros par habitant, puisque son assiette repose principalement sur les rémunérations versées par les entreprises concernées dans le périmètre de perception. Cet écart ne reflète donc pas les charges qu'ont à supporter les AOT.

Ainsi, l'agglomération de Lyon couvre les besoins de financement de son réseau par un appel maximum au versement de transport (170 M€), les recettes commerciales et une forte contribution des budgets locaux (238 M€ de contributions locales et de recours à l'emprunt).

L'augmentation progressive des taux effectifs qui se sont rapprochés ou ont atteint les taux plafond fixés par le législateur, comme l'évolution de ces derniers, soulèvent deux questions complémentaires : l'une sur l'alourdissement des charges qui pèsent sur les salaires alors que les pouvoirs publics ont cherché ces dernières années à alléger le coût du travail en faveur de l'emploi, notamment par la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ; l'autre sur l'absence de marge de manœuvre de nombre d'autorités organisatrices vis-à-vis de cet impôt affecté au financement des transports urbains de voyageurs.

III – Les nouvelles sources de financement envisageables

La hausse des coûts des transports urbains de voyageurs et les limites des ressources issues du versement de transport et de la participation des usagers invitent à la recherche de nouvelles sources de financement. Les pistes ouvertes, notamment par le rapport du Commissariat général au Plan[86] et par celui remis au Premier ministre par un député ayant reçu mission à cet effet[87], se sont orientées dans trois directions : la première, qui répondrait à une demande du groupement des autorités responsables de transport (GART), tendrait à dégager une ressource évolutive à grand rendement au profit du financement des transports de voyageurs, par l'affectation d'une part additionnelle à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ; la seconde tendrait à la récupération des plus-values foncières liées aux investissements publics de transport et à la réforme des mécanismes fiscaux qui incitent à la dépendance à l'égard de la voiture et concourent à l'étalement urbain, ; la troisième, qui s'inscrirait davantage dans les objectifs généraux des politiques des déplacements, viserait à mobiliser des ressources complémentaires liées à l'usage de la voiture dans les centres urbains, à savoir les amendes liées au stationnement, d'une part, les péages urbains, d'autre part.

En ce qui concerne l'affectation d'une taxe additionnelle à la TIPP, au-delà des difficultés juridiques et techniques d'une telle affectation aux autorités organisatrices de transport liées à la localisation de l'assiette taxable, à l'affectation du produit et à sa compatibilité avec les directives européennes, la question paraît aujourd'hui tranchée. A la suite de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le projet de loi de finances pour 2005 ouvre la possibilité aux régions de moduler le taux de la TIPP dans des limites étroites aux fins de financer les transferts de compétences décidés par le législateur. Si l'affectation de cette ressource complémentaire aux régions donne à la région Île-de-France de nouvelles marges de manœuvre fiscales, cette voie paraît aujourd'hui fermée pour les autorités organisatrices de province.

86) Transports urbains : quelles politiques pour demain ? Commissariat général du Plan.

87) Le financement des déplacements urbains, Christian Philip, Député du Rhône, Rapport au Premier ministre, 9 décembre 2003.

S'agissant des mécanismes fiscaux relatifs au foncier et à l'immobilier, il serait légitime de faire bénéficier la collectivité d'une partie des plus-values réalisées grâce à un investissement qu'elle a décidé et largement financé. De même, en cohérence avec les objectifs d'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain, les mécanismes fiscaux venant à l'appui des politiques d'aménagement du territoire pourraient faire davantage contribuer les opérations foncières et immobilières au financement des politiques de transport induites par ces extensions urbaines. La mise en place de telles mesures, qui doivent s'inscrire dans les orientations des schémas de cohérence territoriale et des plans de déplacements urbains, demanderait cependant des études approfondies afin d'en mesurer les conditions de faisabilité et le rendement ainsi que les modalités d'affectation.

Quant aux mesures relatives au stationnement et à la circulation automobile dans les centres urbains, elles s'inscrivent dans la réflexion engagée dès 1982 par la LOTI, par l'élaboration de plans de déplacements urbains pour définir les principes de l'organisation des déplacements, de la circulation et du stationnement. Elles ont conduit à l'apparition des premiers péages urbains pour l'utilisation d'infrastructures routières ou autoroutières urbaines (tunnel du Prado Carénage à Marseille, TEO à Lyon, A 14 en Île-de-France). Elles ont également conduit, dans le cadre du débat parlementaire sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, à l'examen d'amendements visant à la dépénalisation du stationnement urbain.

A – La « dépénalisation » du stationnement payant

La politique de stationnement est un élément clé de la stratégie en matière de déplacements et d'aménagements urbains et un instrument prioritaire pour obtenir un report vers les transports collectifs. A ce double titre, le stationnement tend à devenir rare et cher. C'est l'orientation délibérément retenue dans la plupart des plans de déplacements urbains, sans toutefois que le résultat soit à ce jour probant.

La difficulté de mise en œuvre dans les aires urbaines de politiques cohérentes de stationnement tient notamment à ce que les autorités organisatrices ne disposent pas d'une compétence de droit à ce sujet (même si elle peut leur être déléguée par les communes). Par ailleurs, le produit des amendes de circulation fait l'objet, dans le dispositif actuel, d'une redistribution en faveur des collectivités territoriales à hauteur de 40 % environ. Les amendes de stationnement représentent 300 M€, répartis entre l'Etat et les communes à hauteur respectivement de 180 M€ et 120 M€ (dont 80 M€ pour la seule Île-de-France).

Elle renvoie également à l'inadaptation du régime juridique actuel du stationnement payant[88]. Le montant de l'amende pour non-paiement de stationnement est en effet fixé au niveau national à 11 €, ce qui est faible au regard de la moyenne européenne (24 €) et peu dissuasif. Dans certaines agglomérations, le montant à acquitter pour un stationnement de longue durée est comparable à celui d'une éventuelle amende. Par ailleurs, le faible nombre d'agents verbalisateurs réduit la probabilité d'être sanctionné. Enfin, le taux de recouvrement est très bas. En définitive, le système actuel incite à ne pas payer le stationnement et les ressources qui pourraient être obtenues à ce titre sont insuffisamment mobilisées.

Les nombreux projets de réforme du stationnement payant étudiés ces dernières années[89] ont échoué. Au-delà de l'acceptabilité politique d'une telle réforme, la dépénalisation du stationnement urbain pose des problèmes financiers et juridiques jusqu'à présent non surmontés. Le principe de la réforme consiste en effet à considérer que le stationnement sur un emplacement autorisé donnerait lieu à une redevance en contrepartie de service rendu. En conséquence, l'ensemble des mesures relatives au stationnement payant (réglementation, tarification et sanctions) serait de la compétence des communes, établissements de coopération intercommunale ou syndicats mixtes[90].

88) Le stationnement est aujourd'hui considéré comme une taxe dont le non-paiement donne lieu à l'établissement d'une amende à un taux unique, quelque soit le prix du stationnement dans la zone considérée. La « dépénalisation » du stationnement consiste à transformer cette taxe en redevance pour service rendu et à en moduler les majorations en cas de non-paiement.

89) Notamment lors de la discussion parlementaire sur le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains et de celle relative au projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

90) Plus précisément, l'amendement examiné par l'Assemblée nationale proposait que la fixation du prix du stationnement payant et de la redevance forfaitaire due par l'utilisateur en situation d'absence ou d'insuffisance de paiement soit transférée au niveau local. A défaut de paiement de la redevance forfaitaire, le service en charge du stationnement pourrait demander au service de l'Etat les nom et adresse du titulaire du certificat d'immatriculation pour notification. En cas de non-paiement dans un délai de trente jours, la redevance forfaitaire majorée (50 fois la redevance horaire) serait mise en recouvrement par le comptable public. Les réclamations seraient reportées vers un tribunal civil. Les recettes issues du recouvrement des redevances majorées seraient affectées à l'autorité organisatrice des transports urbains.

A la suite du retrait de l'amendement déposé en ce sens lors de la discussion parlementaire du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, une mission d'examen des modalités opérationnelles de la dépénalisation des amendes de stationnement a été confiée à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration, au conseil général des Ponts et Chaussées et à l'inspection des services judiciaires. L'étude sera accompagnée d'une analyse comparative des avantages et inconvénients des solutions alternatives que sont la dépénalisation, d'une part, l'amélioration du régime pénal actuel, d'autre part. Cette réforme aurait des conséquences importantes en ce qui concerne le recouvrement et ses modalités, le contentieux, mais également sur le plan financier, en particulier pour l'Etat et le STIF.

B – Les péages urbains

Si les mesures existantes ou à promouvoir concernant le stationnement payant sur voirie constituent une première forme de tarification de l'usage de l'automobile, la mise en place de péages urbains est une autre piste pour atteindre le même objectif. De tels péages seraient perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures routières ou lors de l'entrée en automobile dans les secteurs urbains denses. A la lumière des expériences étrangères, ils apparaissent comme un des instruments au service d'une politique d'organisation des déplacements urbains. Ces outils se sont développés en Amérique du Nord et en Asie (le péage urbain a été mis en place pour la première fois à Singapour en 1975), ainsi qu'en Europe, à l'exemple du tout récent péage institué à Londres[91].

91) Le péage urbain a été mis en place à Londres le 17 février 2003. Il porte sur le seul cœur de l'agglomération (21 km² sur 1579) où la taxe a été fixée au tarif unique de cinq livres par jour (7,50 €) et est due par le propriétaire de tout véhicule présent dans la zone entre sept heures du matin et dix huit heures trente le soir. Les résidents bénéficient de réductions sous conditions Les recettes sont investies dans le transport public de Londres. Des informations disponibles font état d'une baisse de trafic de 15 à 18 % et d'une diminution des temps de transport à l'intérieur de la zone de 30 % et sur les axes principaux menant à la zone de 20 %.

Ils procurent des financements pour les nouvelles infrastructures. Ils visent également la mise en œuvre d'une politique d'organisation des déplacements, la décongestion et la régulation du trafic et incitent à l'utilisation de modes de transport plus respectueux de l'environnement, en faisant supporter aux usagers de l'automobile le coût des nuisances générées par leurs déplacements. Ces objectifs s'inscrivent pleinement dans les orientations des plans de déplacements urbains dont ils pourraient favoriser la mise en œuvre.

Le rapport sur le financement des déplacements urbains remis au Premier ministre a proposé que la loi donne aux communes, à leurs groupements ou aux syndicats mixtes compétents pour l'organisation des transports urbains, dans les grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants, la possibilité d'instituer une tarification des déplacements, la forme du péage urbain étant choisie par la collectivité en fonction de l'objectif qu'elle poursuit. Les mécanismes envisageables s'appliqueraient, au choix, à l'entrée des véhicules dans une zone déterminée ou à l'usage d'une partie ou de la totalité du réseau de voirie d'agglomération.

L'institution de tels péages ne pourrait intervenir qu'à l'issue d'une large concertation avec les diverses parties prenantes et ses modalités devraient être soigneusement étudiées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le mode de financement qui a permis, au cours de la dernière décennie, de couvrir l'augmentation des coûts des transports urbains de voyageurs est à revoir. La Cour estime indispensable d'accroître la part des ressources versées par les usagers du service public par des politiques tarifaires adaptées et une amélioration de la fréquentation des réseaux. Le versement de transport doit être également réformé pour en accroître le rendement et l'équité. De nouvelles sources de financement, qui auraient également l'avantage de peser sur le coût relatif des déplacements collectifs et en voiture individuelle et de limiter l'usage de celle-ci dans les centres urbains, méritent enfin d'être activement recherchées.

⊄ 1- S'agissant de la mobilisation des recettes tarifaires, la Cour recommande :

- que les autorités organisatrices actualisent les diagnostics sur la fréquentation et les effets des politiques tarifaires qu'elles mettent en oeuvre. En particulier, les développements des titres forfaitaires et des titres sociaux devraient être mieux évalués dans leurs effets sur la fréquentation comme sur le plan financier, au regard des résultats des études les plus récentes sur l'élasticité de la fréquentation par rapport aux prix ;

- que les revalorisations tarifaires suivent davantage l'évolution des coûts, à l'exemple de la politique suivie ces dernières années en Île-de-France ;

- que les politiques tarifaires soient affinées, tant en ce qui concerne les titres forfaitaires que les tarifs sociaux. En particulier, ces derniers devraient mieux prendre en compte la situation réelle des bénéficiaires en termes de ressources. Le financement des titres « sociaux », qui devraient faire l'objet de compensations systématiques aux opérateurs, pourrait être élargi à d'autres contributeurs, à l'exemple des titres mis en place ces dernières années en Île-de-France (carte Imagine'R, chèque mobilité, carte solidarité transport) ;

- que la lutte contre la fraude soit poursuive et amplifiée, eu égard aux importantes pertes de ressources qui en résultent. En particulier, à l'instar des dispositions contractuelles établies entre le STIF et les opérateurs de transport en Île-de-France, les entreprises de transport devraient être intéressées à la diminution de la fraude, qui représente en moyenne une perte de ressources tarifaires de plus de 15 %.

∉ 2- <u>En ce qui concerne le versement de transport</u>, la Cour recommande que soient étudiées les modalités d'une réforme qui porterait sur l'extension de son périmètre de perception, l'élargissement de son assiette et l'encadrement de ses taux, en ayant à l'esprit que toute remise en cause de cet impôt, dont les conséquences n'auraient pas été pesées, déstabiliserait l'économie des transports collectifs.

S'agissant du périmètre de perception, la Cour recommande d'étudier l'opportunité d'étendre au-delà de ces périmètres de transports urbains, dont la pertinence est affectée par l'étalement urbain et l'accroissement des secteurs périurbains, la possibilité de prélever le versement de transport et d'en élargir les possibilités d'affectation au financement de l'ensemble de l'offre de transport qui concourt à la desserte des aires urbaines, quelles qu'en soient les autorités organisatrices responsables. Une telle extension apporterait des ressources complémentaires au financement des transports urbains, provenant de nouveaux contributeurs qui bénéficient également, mais dans une moindre mesure, des transports collectifs des aires urbaines dont ils sont proches ou qui génèrent par leur implantation périphérique des effets externes négatifs pour l'agglomération.

∉La Cour recommande en outre d'examiner les possibilités d'évolution de l'assiette du versement de transport et des règles d'assujettissement à cet impôt, compte tenu de la place que ce prélèvement fiscal a pris et est susceptible de prendre dans les ressources des autorités organisatrices.

S'agissant du plafonnement des taux qui répond au souci de limiter les charges pesant sur les entreprises et sur l'emploi, la Cour recommande, sans revenir sur cet objectif, que puisse être envisagée une modification des règles de ce plafonnement. Il s'agirait de mieux prendre en compte les différences de situation entre autorités organisatrices, tant du point de vue du rendement de l'impôt que des besoins et de l'offre de transport existants, en particulier dans les plus grandes agglomérations.

∉3- <u>La mise en oeuvre de nouvelles politiques de tarification du stationnement ou de péages urbains</u>, dont le rendement dépendrait des modalités de mise en œuvre retenues par les autorités organisatrices de transport et les collectivités territoriales, ne pourra apporter qu'un montant de ressources supplémentaires accessoire au regard du coût global des transports urbains. De telles mesures soulèvent également des questions politiques et d'opportunité, au cœur des problématiques de déplacements dans les grandes conurbations, notamment en ce qui concerne les conditions d'accès dans les cœurs de ville par les résidents de leur périphérie et l'augmentation du coût de l'usage de l'automobile.

Néanmoins, ces mesures s'inscrivent pleinement dans les objectifs des plans de déplacements urbains, en faisant davantage supporter aux automobilistes les coûts liés aux déplacements en véhicule individuel. Les difficultés juridiques et techniques de mise en œuvre apparaissent surmontables, à l'exemple des expériences conduites en ces domaines dans de grandes agglomérations à l'étranger.

C'est pourquoi la Cour recommande que, quelle que soit la solution finalement retenue, une plus grande efficacité des politiques de stationnement au regard des objectifs fixés par les plans de déplacements urbains soit recherchée, de même qu'une plus grande mobilisation des ressources qui en sont issues.

Elle recommande par ailleurs d'approfondir la réflexion sur les conditions dans lesquelles les mesures limitant l'accès des cœurs de ville aux véhicules individuels pourraient être mises en oeuvre. La mise en place de péages urbains, qui ne devrait intervenir qu'à l'issue d'une concertation approfondie dans le cadre des plans de déplacements urbain et dont les recettes devraient être strictement affectées à l'amélioration des transports urbains, devrait respecter le principe d'équité et ne pas remettre en cause l'accès des différentes catégories de personnes aux zones concernées et être en adéquation avec les attentes de la population.

En tout état de cause, il est aujourd'hui évident qu'on ne peut différer plus longtemps le débat sur ces différentes mesures.

Conclusion

Le législateur, ces dernières années, a défini une politique globale des déplacements urbains et lui a fixé des objectifs ambitieux dans les domaines de l'urbanisme, de l'environnement et du développement durable. Aujourd'hui, non seulement ces objectifs sont loin d'être atteints, mais plus encore les conditions ne paraissent pas réunies pour qu'ils puissent l'être à terme. L'offre de transport, si elle s'est modernisée, notamment par le développement des transports en commun en site propre, a progressé de façon limitée et la fréquentation stagne. La part des transports publics de voyageurs dans le total des déplacements au sein des aires urbaines continue de baisser. Dans le même temps, le coût de ces transports collectifs augmente et le déséquilibre structurel de son financement s'accroît.

Le présent rapport public particulier a eu pour objet d'identifier les conditions qui permettraient aux pouvoirs publics nationaux et locaux de mieux assurer la réalisation des objectifs fixés par le législateur.

Il convient d'abord de garantir la cohérence de la politique des transports urbains et d'en améliorer l'efficience. Il importe aussi de promouvoir les mesures qui doivent accompagner cette politique dès lors qu'il apparaît que l'augmentation de l'offre de transports collectifs ne permettra pas à elle seule d'atteindre les objectifs fixés par la loi en termes de diminution du trafic automobile et de réduction de la pollution atmosphérique. Il est par ailleurs indispensable de mieux maîtriser l'évolution des coûts induits pour les budgets locaux et celui de l'Etat et d'envisager les modalités propres à assurer un financement équilibré et durable de cette politique.

Les préconisations possibles concernent aussi bien les opérateurs que les autorités organisatrices.

S'agissant des premiers, il paraît souhaitable d'ouvrir davantage le secteur à la concurrence en Île-de-France et d'en assurer les conditions effectives en province, de revoir les contrats de délégation de service public de manière à développer les moyens de contrôle de l'autorité organisatrice, à mieux répartir les risques entre celle-ci et l'opérateur, à renforcer les clauses d'intéressement de l'exploitant et à améliorer sa productivité. De telles mesures, déjà engagées en Île-de-France par le système contractuel mis en place depuis 2000, permettraient au moins de limiter la croissance des coûts.

Du côté des autorités organisatrices de province, il paraît indispensable d'améliorer la cohérence d'ensemble du système de déplacements urbains en élargissant les périmètres de transports urbains, en articulant les diverses autorités organisatrices (région, département, agglomération…) et en étendant leur compétence, notamment au stationnement.

En Île-de-France, la décentralisation effective de l'autorité organisatrice qui achève le processus de réforme engagé en 2000 doit lui donner les moyens de remplir pleinement son rôle vis-à-vis des opérateurs de transports, en particulier des deux entreprises nationales. Il conviendrait également de revoir les modalités de financement des investissements et d'assurer une plus grande cohérence entre le plan régional de déplacements urbains et les choix d'investissements inscrits au contrat de plan.

En ce qui concerne le financement de cette politique publique, une adaptation du versement de transport parait nécessaire pour en augmenter le rendement et assurer l'égalité des contribuables devant l'impôt. Les politiques tarifaires doivent parallèlement mieux concilier les objectifs liés à la fréquentation des transports urbains et à la mise en œuvre du droit au transport pour tous d'une part, à l'équilibre du financement entre les usagers des transports urbains et les différentes catégories de contribuables, d'autre part.

Enfin, il paraît nécessaire de rechercher des outils de financement nouveaux, qui s'inscrivent dans une politique globale des déplacements. De ce point de vue, même s'il ne faut pas en attendre des ressources considérables, la dépénalisation du stationnement et l'institution de péages urbains devront être explorées dans la mesure où elles sont susceptibles de modifier l'équilibre entre les coûts et avantages respectifs de la voiture individuelle et des transports collectifs.

Annexe - Principaux textes concernant les transports urbains

Ā Ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France, modifiée en dernier lieu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ā Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), modifiée en dernier lieu par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ā Code général des collectivités territoriales (partie législative) : articles L. 2531-2 à L. 2531-11 (versement destiné aux transports collectifs dans la région Île-de-France) ; articles l. 2333-64 à L. 2333-75 (versement destiné aux transports collectifs en dehors de la région Île-de-France) ; article L. 5722-7 (versement destiné au financement des transports collectifs dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants).

*

Ā Décret n° 2001-449 du 25 mai 2001 relatif aux plans de protection de l'atmosphère et aux mesures pouvant être mises en œuvre pour réduire les émissions des sources de pollution atmosphérique.

Ā Décret n° 89-162 du 09 mars 1989 relatif aux frais de contrôle technique et de sécurité de l'Etat mis à la charge des exploitants des services de transports terrestres de personnes organisés par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Ā Décret n° 87-538 du 16 juillet 1987 relatif aux tarifs de transports publics de voyageurs hors de la région Île-de-France

Ā Décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

Ā Décret n° 85-636 du 25 juin 1985 fixant les modalités selon lesquelles les entreprises appartenant aux secteurs d'activité qui sont représentés au Conseil national des transports et aux comités consultatifs des transports participent aux frais de fonctionnement de ces organismes.

Ā Décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 relatif à l'application de l'article 14 de la loi 82-1153 du 30 décembre 1982 relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs.

Ā Décret n° 84-139 du 24 février 1984 relatif au conseil national des transports et aux comités régionaux et départementaux des transports.

ĀDécret n°59-157 du 7 janvier 1959 relatif à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

Ā Décret n°59-1090 du 23 septembre 1959 portant statut du Syndicat des transports d'Île-de-France.

Ā Décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers.

Ā Code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) articles D. 2531-2 à D. 2531-22

*

Ā Circulaire n° 94-91 du 21 décembre 1994 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province.

Ā Circulaire n° 2000-68 du 18 septembre 2000 relative à l'élaboration des plans de déplacements urbains (source ministère des transports)

Ā Circulaire n° 2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et aux transports collectifs de province - Refonte de la circulaire de 1994.

LISTE DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS

	Pages
Réponse du Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire	185
Réponse du Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales	189
Réponse du Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et du Sécrétaire d'État aux transports et à la mer	196
Réponse du président du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)	212
Réponse de la Présidente directrice générale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	217
Réponse du Président de la communauté urbaine de Strasbourg	218
Réponse du Président de la société anonyme d'économie mixte des transports publics de l'agglomération clermontoise (T2C)	224
Réponse du Directeur général de la société concessionnaire du transport sur voie réservée de l'agglomération caennaise	225
Réponse du Président de la communauté urbaine de Brest	226
Réponse du Directeur de la Compagnie des transports de la communauté urbaine de Brest (Bibus)	227
Réponse du Président de la Communauté d'agglomération des Pays de Vannes	231
Réponse du Maire de Tours	232
Réponse du Président du Syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération Tourangelle (SITCAT)	232
Réponse du Président de la Communauté d'agglomération de Metz Métropole	234

	Pages
Réponse du Président de la communauté urbaine du Grand Nancy	236
Réponse du Président du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC-TISSEO) et de la Société de Métro de l'Agglomération Toulousaine (SMAT)	239
Réponse du directeur de la régie des transports de Marseille	240
Réponse du président de la Communauté d'agglomération Nice Côte d'Azur	242
Réponse de la Présidente de la société d'économie mixte intercommunale pour l'amélioration de la circulation et du stationnement (SEMIACS)	247
Réponse du Président de la communauté urbaine de Nantes Métropole	248
Réponse du Président de la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême (ComAGA)	249
Réponse du Président de la Société de transport du Grand Angoulême (STGA)	250
Réponse du Directeur de la Société des transports poitevins	251
Réponse du Président de la Communauté de l'agglomération d'Annecy	253
Réponse du Président directeur général de la société d'économie mixte des transports de l'agglomération grenobloise (SEMITAG)	254
Réponse du Président du syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)	256
Réponse du Président de la Communauté d'Agglomération Saint-Étienne Métropole	260

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

1 - <u>Sur le développement de l'offre de transport collectif en province</u>

La Cour note les résultats décevants de la politique de renforcement de l'offre de transport en province fondée, en grande partie, sur les réseaux guidés en site propre (TCSP : tramway ou métro). Cette politique a été fortement influencée par le système d'aide mis en place par la circulaire du 21 décembre 1994 refondue par la circulaire du 10 juillet 2001, à la suite de la loi SRU du 13 décembre 2000.

La politique des aides de l'Etat n'a guère permis de développer réellement l'usage des transports collectifs en substitution du trafic automobile, en dépit de l'importance des financements accordés. La Cour observe en effet que, si les TCSP ont permis des progrès qualitatifs significatifs pour l'usager (confort, régularité etc.), ils n'ont pas entraîné d'augmentation quantitative de l'offre en termes relatifs (l'offre a évolué comme les populations concernées). Plus préoccupant, le taux d'utilisation des transports collectifs a globalement diminué au cours des dix dernières années. De plus, la réalisation des projets de TCSP conduit à une aggravation des déficits des autorités organisatrices, d'autant que les TCSP génèrent une forte hausse des charges de fonctionnement (+24 % entre 1997 et 2002 contre 17,4 % pour l'ensemble des réseaux) alors même que n'ont pas été pris en considération les charges inéluctables d'amortissement.

Ces observations rejoignent directement les analyses du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui ont justifié la suppression, en loi de finances pour 2004, des aides aux TCSP, même si aujourd'hui encore, comme le note la Cour, l'Etat continue d'honorer les engagements souscrits (40 M€ ont ainsi été ouverts en loi de finances rectificative pour 2004 après l'enveloppe de 65 M€ ouverts en collectif 2003). En effet, ces aides, par leur effet de levier, ont souvent conduit à faciliter le lancement de projets ayant une faible rentabilité socio-économique au détriment des réseaux de bus plus rentables et adaptables aux évolutions des besoins des populations et de leur modernisation aux objectifs environnementaux compte tenu des progrès technologiques. Il est de ce point de vue regrettable que l'article 14 de la LOTI, qui prescrit l'évaluation socio-économique des projets, a priori et a posteriori, n'ait pas été appliqué. Ces études auraient certainement permis une réorientation plus précoce de la politique de l'Etat dans ce domaine. En ce sens, il serait souhaitable, comme le recommande la Cour, de mesurer le degré de satisfaction des usagers afin que, plus généralement, la croissance de l'offre crée une demande au moins de même proportion.

2 - <u>Sur le développement de l'offre de transport collectif en Île-de-France</u>

En Île-de-France, la volonté politique de relancer les réseaux de transport en mode guidé s'est traduite par la signature d'un contrat de plan Etat / Région (CPER) pour la période 2000 / 2006 d'une importance considérable. Ce contrat illustre la priorité donnée aux programmes d'extension au détriment des projets de modernisation souvent inéluctables (RER B, ligne 13 du métro etc.) avec une multiplication des projets insuffisamment étudiés techniquement et financièrement. Il en résulte déjà des surcoûts et des retards considérables. A titre d'illustration, le projet de gare Eole-Evangile (ligne RER E) pris en compte pour 30 M€ au CPER est aujourd'hui évalué à 178 M€ hors matériels roulants. Il convient en outre de signaler que les financements prévus (3 Mds€) pour la réalisation du CPER sont inférieurs de près de 400 M€ aux dépenses affichées. De plus, comme le relève la Cour, la RATP s'est vu imputer une contribution de 327 M€ au titre des infrastructures en dépit d'une capacité d'autofinancement limitée, ce qui se traduira par une croissance de son endettement.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne partage pas en revanche les regrets de la Cour concernant la non implication du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) dans la programmation des investissements d'autant que, même si le STIF n'est pas partie au CPER, il maîtrise in fine le processus de décision de mise en en œuvre (schéma de principe, avant-projet etc.) et définit le contenu des projets.

Il convient par ailleurs de relativiser l'importance des charges d'exploitation liées à la mise en service des nouvelles infrastructures compte tenu de leur étalement dans le temps et, par ailleurs, de la dynamique spontanée du produit du versement de transport qui représente 70 % des recettes du STIF. De plus, les projets dont les taux de rentabilité socio-économique sont importants justifient de ne pas douter a priori du développement futur de la fréquentation des transports collectifs et, par suite, de la croissance des recettes procurées par la vente des titres.

<u>3 - Sur la gestion des transports collectifs en Île-de-France</u>

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage la satisfaction de la Cour sur le bilan de la contractualisation des relations du STIF avec les exploitants publics de transport. La première génération des contrats pluriannuels a atteint ses objectifs fondamentaux, en particulier la suppression de l'indemnité compensatrice qui garantissait aux entreprises publiques la couverture de leurs charges de fonctionnement. Les nouveaux contrats signés pour la période 2004/2007 vont permettre de réaliser de nouveaux progrès, notamment en termes de productivité et de qualité de service.

Ces contrats fondés sur la rémunération d'un service défini en quantité et en qualité permettent de clarifier les rôles respectifs de l'exploitant et du donneur d'ordre. Il serait en ce sens essentiel que le STIF s'abstienne d'une approche planificatrice en recherchant un pilotage direct des entreprises publiques, à rebours des évolutions que l'Etat s'est efforcé de conduire ces dernières années. De ce point de vue, ce serait certainement une régression, et une source probable de démotivation, que le STIF tente de s'approprier les recettes directes (vente des titres de transport) encaissées par les entreprises grâce à leur action commerciale (notamment la lutte contre la fraude) dans le but de formaliser un compte général des transports franciliens.

Concernant les entreprises privées gérant des réseaux de bus, du groupement OPTILE, une contra ctualisation est également souhaitable. L'inflation des coûts observée par la Cour (+44,2 % depuis 1997, à comparer avec celle des exploitants publics) démontre assez les faiblesses du système actuel de rémunérations des entreprises privées (système dit du « barème harmonisé »). Les représentants de l'Etat au conseil d'administration du STIF sont ainsi à plusieurs reprises intervenus ces dernières années pour soutenir une réforme inspirée des contrats conclus avec la RATP et la SNCF et pour s'opposer à une pluriannualisation du dispositif actuel sans contrepartie réelle qui en aurait finalement accusé les défauts. Il appartiendra au STIF « décentralisé » de se saisir du dossier au regard notamment des enjeux d'adaptation du décret du 14 novembre 1949 qui accorde aux entreprises des droits d'exploitation illimités.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conteste en revanche les analyses de la Cour sur la structure financière du STIF. Le STIF ne présente par définition aucun déficit structurel puisque ses membres sont tenus d'équilibrer ses charges par leurs concours. De ce fait, le STIF n'a pas de besoin en fonds de roulement. Les résultats comptables négatifs jusqu'en 2003 ne traduisent pas une fragilité du financement mais une volonté explicite de l'Etat de ne pas thésauriser l'impôt en laissant au STIF des réserves sans emploi. En 2004, comme prévu, le STIF a en revanche enregistré un excédent de 9,5 M€ et dispose encore, après neutralisation des reports de dépenses et de recettes, d'un fonds de roulement de 25 M€ mobilisable pour des dépenses imprévues. Par ailleurs, il faut noter l'importance des reliquats du compte du produit des amendes, qui est une recette affectée, qui ont atteint 313 M€ fin 2004, soit un mois environ de fonctionnement du STIF alors même que les flux de recettes et de dépenses du STIF sont réguliers.

Il est exact toutefois que l'Etat a mené ces dernières années une politique de rééquilibrage du financement du STIF vers les bénéficiaires des réseaux (usagers et entreprises) par l'augmentation des taux du versement de transport et des hausses tarifaires annuelles supérieures à l'inflation afin de limiter l'engagement du contribuable national fortement sollicité. Il faut relativiser néanmoins cette évolution : les concours publics au STIF restent élevés (1091,4 M€ en 2005 contre 1.066,4 M€ en 2004) et, comme l'indique la Cour, les hausses tarifaires permettent tout juste globalement de stabiliser la participation des usagers aux charges de fonctionnement du système des transports collectifs urbains.

Quant au financement futur, les analyses de la Cour paraissent contestables en ce qu'elles reposent notamment sur l'hypothèse incertaine, d'une progression moins dynamique du produit du versement de transport. Par ailleurs, la reprise par l'Etat du « déficit du compte des retraites » de la RATP, en application de l'article 39 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, allégera le STIF d'une charge dynamique. Cependant, les pistes de sources nouvelles de financement avancées par la Cour méritent d'être étudiées même s'il convient d'abord, comme l'Etat le fait, de privilégier la hiérarchisation des choix de dépense à la levée de nouveaux impôts. D'ores et déjà, comme le note la Cour, une mission conjointe de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration, du Conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection des services judiciaires a été lancée sur le recouvrement et l'affectation du produit des amendes de stationnement, lequel devrait continuer à financer des dépenses d'investissement, en particulier les matériels roulants, plutôt que d'être globalisé dans le budget d'exploitation des autorités organisatrices, qui pourraient privilégier des mesures tarifaires de court terme au détriment de la préparation de l'avenir.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

1 - Le renforcement de la coordination des réseaux de transport collectif de personnes

La Cour s'interroge sur la possibilité de mettre en place une organisation coordonnant efficacement les différents moyens de transport, au-delà des syndicats mixtes créés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Celle-ci permettrait notamment de pallier le problème de disjonction entre un périmètre de transports urbains et l'aire urbaine.

Le ministère de l'intérieur est attaché à l'esprit de la coopération intercommunale visant à mettre en place des structures généralistes, disposant d'une pluralité de compétences connexes. Une analyse globale de l'organisation des transports peut en effet plus aisément émerger dans un établissement public de coopération intercommunale doté de compétences en matière d'urbanisme ou d'aménagement.

En outre, comme l'a montré une étude récente, les communautés d'agglomération et des communautés urbaines tendent à correspondre aux aires urbaines.

Par ailleurs, et sans aller jusqu'à la création ''d'agences de déplacements'' départementales, interdépartementales ou régionales, la Cour propose pour les grandes agglomérations la mise en place de nouvelles structures ou d'instances positionnées sur des zones géographies plus étendues, en faisant notamment référence à la nouvelle organisation du STIF en Île-de-France.

Si ce type de structure peut trouver une justification forte en Île-de-France avec le Syndicat des transports d'Île-de-France, son extension à la province n'apparaît pas appropriée, eu égard à la différence de densité des réseaux.

Seul un renforcement des compétences d'aménagement du territoire qu'exercent les régions permettrait d'envisager qu'après la décentralisation des services régionaux de voyageurs depuis 2001, un certain rôle leur soit confié en matière d'intermodalité, en liaison avec les AOT urbaines. Au demeurant, pour tenir compte du principe désormais constitutionnel de non-tutelle, c'est la formule du syndicat mixte qui devrait être privilégiée comme protégeant le mieux l'accord des collectivités entre elles.

De ce point de vue, la création par la loi « d'agences » compliquerait un paysage institutionnel déjà complexe ; elle introduirait trop de spécialité dans l'exercice des responsabilités poserait sans doute des questions juridiques difficiles, sauf à dénommer « agences » les syndicats mixtes dont le cadre juridique existe déjà.

2- L'extension des compétences du STIF

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a complété les missions du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en matière de programmation et de contrôle des investissements en le dotant d'une capacité de maîtrise d'ouvrage et d'une capacité d'endettement, prenant ainsi en compte les observations de la Cour. Le syndicat pourra ainsi pleinement assurer son rôle de coordination des transports en assurant par ailleurs une politique d'investissement propre par l'utilisation du produit des amendes.

La Cour note que "le montant du produit des amendes, dont le recouvrement est difficile, échappe totalement au STIF (…). Le produit réparti correspond aux contraventions qui ont été acquittées spontanément par les contrevenants, de l'ordre de 37% en 1997." Elle indique par ailleurs (p. 166) que "les amendes de stationnement représentent 300 M€, répartis entre l'Etat et les communes à hauteur respectivement de 180 M€ et 120 M€ (dont 80M€ pour la seule Île-de-France)."

Le produit des amendes forfaitaires de police relatives à la circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales. Les sommes mises en répartition à ce titre et versées annuellement aux collectivités locales correspondent au produit effectivement recouvré au cours de chaque exercice. A cet effet, un crédit d'un montant prévisionnel est inscrit en loi de finances initiale de l'année en cours et un ajustement est effectué en loi de finances rectificative de l'année suivante pour tenir compte du produit réellement encaissé.

Sur le plan comptable, la ligne 312 du budget de l'Etat comprend essentiellement le produit des amendes forfaitaires (essentiellement : stationnement payant, stationnement interdit, circulation proprement dite, équipement défaillant des véhicules). Le montant inscrit en 2004 s'élevait à 430 M€ ; 560 M€ sont inscrits en loi de finances initiale pour 2005.

En 2004, 377,5 M€ ont été répartis entre les collectivités locales bénéficiaires (communes et EPCI, auxquels les communes membres ont transféré la totalité de leurs compétences en matière de voies communales, de transports en commun et de parcs de stationnement, de plus de 10 000 habitants ; départements pour les attributions des communes et EPCI de moins de 10 000 habitants).

La répartition est proportionnelle au nombre de contraventions émises par la police de la circulation (et non acquittées comme mentionné dans le projet de rapport) l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires.

En application de l'article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales, la part du produit revenant à la région Île-de-France, est répartie de façon spécifique entre les communes d'Île-de-France (25%), la région Île-de-France (25%) et le syndicat des transports d'Île-de-France (50%).

La répartition pour 2004 s'est établie ainsi :

	MONTANTS VERSES EN 2004	*VARIATIONS PAR RAPPORT A 2003*
Communes de plus de 10 000 habitants	*214 243 739 €*	*+ 14,45 %*
Communes de moins de 10 000 habitants	*39 361 134 €*	*+ 5,32 %*
Région Île-de-France	*41 296 794 €*	*+ 13,01 %*
Syndicats des transports d'Île-de-France	*82 593 587 €*	*+ 13,01 %*

S'agissant du STIF, les attributions reçues depuis 1998 s'élèvent à :

	Montant de l'attribution globale 1998	Montant de l'attribution globale 1999	Montant de l'attribution globale 2000	Montant de l'attribution globale 2001	Montant de l'attribution globale 2002
STIF	67 836 609	71 352 121	74 622 263	83 319 296	79 094 198

	Montant de l'attribution globale 2003	Montant de l'attribution globale 2004	**Total sur la période**
STIF	73 082 661	82 593 587	**449 307 149**

Cette ressource est explicitement affectée aux opérations d'investissement et d'amélioration de la qualité de service, affectation spécifique à laquelle les collectivités bénéficiaires sont attachées.

Une éventuelle modification du régime de répartition et d'utilisation de cette recette ne pourrait pas s'en tenir au seul STIF.

Comme la Cour, le ministère de l'intérieur attend sur ce point les conclusions du rapport des inspections générales (cf. point 6).

3 - <u>L'amélioration de la transparence de la gestion des comptes des délégataires de service public</u>

Le ministère de l'intérieur partage la préoccupation de la Cour s'agissant de la qualité des rapports annuels des délégataires remis aux autorités délégantes en application du l'article L. 1411-3 du CGCT.

Il a donc élaboré en concertation avec les associations d'élus (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France), les autorités délégantes (notamment le Groupement des Autorités Responsables de Transport) et les délégataires (au titre desquels figurait l'Union des Transports Publics) un projet de décret définissant avec plus de précisions le contenu de ce rapport. Suite à l'avis favorable du conseil d'Etat du 26 octobre 2004, ce projet de décret est en cours de contreseing.

Ce rapport devra tenir compte des spécificités du secteur d'activité concerné afin de permettre aux élus locaux de répondre à leurs obligations réglementaires. Il rappelle également que le délégataire doit tenir à la disposition du délégant, dans le cadre de son droit de contrôle, toutes les pièces justificatives des éléments du rapport.

Il devra comprendre notamment le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation rappelant les données présentées l'année précédente au titre du contrat en cours.

Pour que la collectivité soit en mesure de suivre l'équilibre financier du contrat, d'intervenir en cas de rupture de cet équilibre et de s'assurer que les tarifs sont justifiés par les charges réellement supportées par le délégataire, les comptes devront être présentés de manière synthétique et refléter les conditions d'exécution du service. Toutefois, dans le cadre de son droit de contrôle, le délégant pourra demander au délégataire tous les éléments justificatifs utiles.

Par ailleurs, divers éléments compléteront le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation de service public. Il comprendra : une présentation des méthodes et éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges directs et indirects imputés au compte de résultat de l'exploitation, un état des variations de patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat, un compte rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué, un inventaire des biens désignés dans le contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué et des engagements à incidences financières, y compris de personnel, liés à la délégation de service public et nécessaires à la continuité du service public.

Le rapport du délégataire devra également comprendre des documents permettant au délégant d'apprécier la qualité du service rendu et les mesures proposées par le délégataire pour une meilleure satisfaction des usagers. Des indicateurs pourront permettre d'apprécier cette qualité. Ces indicateurs devront être précisés dans le contrat.

Enfin, le rapport du délégataire devra comprendre une annexe qui précisera notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, mais aussi des données factuelles comme le nombre d'usagers, l'aire desservie ainsi que les perspectives d'évolution, en particulier technique, du secteur. Cette annexe vise à permettre au délégant de s'assurer de la capacité du délégataire à respecter la continuité et l'adaptation du service à son environnement.

Les rapports prévus devront être conformes à ces dispositions pour tout exercice ouvert à compter du 1er janvier 2006.

4 - Le renforcement de la concurrence dans l'attribution des contrats de délégation de service public en matière de transports urbains

Le ministère de l'intérieur rejoint la Cour s'agissant du nécessaire partage des risques entre l'entreprise délégataire et l'autorité organisatrice. Les représentants de l'Etat chargés du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales sont d'ailleurs particulièrement attachés à ce que la rémunération du délégataire soit, conformément à la loi, « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation », tant au niveau des investissements initiaux qu'en matière d'exploitation des lignes afin d'une part d'éviter que les collectivités territoriales n'assument seules le risque inhérent à tout projet d'infrastructure de transport et d'autre part de responsabiliser les exploitants.

5 - Les modalités de financements des transports urbains

Le décret n° 87-538 du 16 juillet 1987 a notamment posé le principe selon lequel les tarifs des transports publics urbains de voyageurs évoluent en fonction des charges d'exploitation du service (prix du matériel, frais d'entretien, coût de l'énergie, salaires…).

Ce décret envisage également un pourcentage de hausse maximale des tarifs, en théorie fixé chaque année par les ministres respectivement chargés de l'économie et des transports. Ce pourcentage est déterminé en moyenne pondérée par le chiffre d'affaires, les tarifs pouvant être librement modulés sous réserve du respect de cette hausse moyenne maximale pondérée.

En 2003 et en 2004, dans le cadre général d'approfondissement de la décentralisation, une réflexion concernant l'évolution de ce dispositif a conduit le Gouvernement à ne pas définir ce taux encadré, et à envisager une prochaine abrogation du décret n° 87-538 du 16 juillet 1987.

En raison de la fin programmée de ce mécanisme d'encadrement des tarifs, les collectivités compétentes en leur qualité d'autorités organisatrices de transport assumeront désormais seules les éventuels effets sur la fréquentation du développement volontariste de titres forfaitaires et des tarifications sociales.

S'agissant du versement transport (VT), la Cour estime nécessaire d'engager une réforme de ses modalités d'établissement, tant pour les règles d'affectation et d'assujettissement que pour celles relatives à la fixation de l'assiette.

La Cour s'interroge notamment sur l'opportunité d'un rapprochement des autorités organisatrices de transports.

En effet, l'organisation des transports, hors de la région Île-de-France, apparaît éclatée entre plusieurs autorités : autorités organisatrices de transports urbains qui seules peuvent percevoir le versement transport, départements pour les transports routiers non urbains et les transports scolaires et régions pour les services ferroviaires régionaux de voyageurs.

Tous les transports ne peuvent donc pas bénéficier du produit du versement transport qui revient aux autorités organisatrices des transports urbains qui l'instaurent. Toutefois, les départements et les régions bénéficient de financements particuliers, à travers la dotation générale de décentralisation, liés aux transferts de compétences dont ces collectivités territoriales ont été destinataires.

Il n'apparaît pas souhaitable que le VT puisse être prélevé au niveau régional, dans la mesure où cela nécessiterait de mettre en place un système complexe de répartition entre les différentes autorités organisatrices. En outre, l'établissement du versement transport au niveau régional et la redistribution que cela impliquerait pourraient s'apparenter à une tutelle exercée par la région sur les autres collectivités territoriales, ce qui est prohibé par l'article 72 de la Constitution.

Il convient davantage d'encourager la coopération et la coordination entre les différentes autorités organisatrices de transports, par exemple à travers la formation de syndicats mixtes dits « SRU » tels qu'ils sont prévus par l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, auxquels les régions peuvent aussi participer.

En effet, s'il est vrai que certaines entreprises extérieures au périmètre de transports urbains bénéficient des services de transports, la plupart risqueraient alors de supporter un coût supplémentaire important alors qu'elles ne bénéficient pas ou très peu des services de transports en commun.

Par ailleurs, la Cour observe une répartition inégale du produit du versement transport sur le territoire national.

Toutefois, la mise en place d'un système de péréquation ne paraît pas être souhaitable en raison de la complexité que ce dispositif pourrait engendrer. L'organisation des transports urbains, comme son financement relèvent en effet entièrement de la compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements.

En revanche, une réforme de l'assiette du versement transport pourrait être éventuellement envisagée.

Par exemple, le seuil de neuf salariés pose de nombreuses difficultés d'interprétation, ce qui nécessiterait au moins un effort de clarification. En effet, si ce seuil permet de ne pas pénaliser les très petites entreprises créatrices d'emplois, celles-ci constituent fréquemment les principales bénéficiaires des transports publics (cf. par exemple les petits commerces urbains dont la clientèle est fortement dépendante des transports publics).

De même, les autres conditions d'exonération du versement transport devraient être revues et largement simplifiées afin d'éviter que des considérations étrangères à l'objet de ce prélèvement viennent biaiser le système en le compliquant et en l'éloignant de ses objectifs.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée afin de mieux prendre en compte la montée en puissance des déplacements de loisirs au-delà des déplacements domicile-travail même si ces derniers demeurent majoritaires.

6 - <u>La réforme du stationnement payant comme nouvelle forme de financement</u>

Le Gouvernement accorde une attention toute particulière au sujet du stationnement payant. Le débat sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales a permis d'aborder la question d'une éventuelle modification de son régime juridique.

Mais cette réforme nécessite l'expertise préalable de plusieurs questions, notamment la procédure de recouvrement, le choix de la juridiction compétente et la répartition du produit des redevances de stationnement. Le Gouvernement a donc souhaité reporter sa décision dans l'attente des conclusions de ces travaux d'expertise.

A cette fin, le Gouvernement a constitué une mission composée de membres de l'inspection générale des Finances, de l'inspection générale de l'Administration, du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection des services judiciaires qui doit lui présenter prochainement les éléments d'expertise sur l'évolution du stationnement payant.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER ET DU SÉCRETAIRE D'ÉTAT AUX TRANSPORTS ET A LA MER

Nous avons pris connaissance avec intérêt des observations de la Cour des comptes inscrites dans le rapport public particulier sur « Les transports publics urbains ».

Les constatations de la Cour des comptes appellent de notre part les remarques suivantes.

1 - <u>En matière de planification des déplacements urbains</u>

La Cour recommande de renforcer l'efficacité des plans de déplacements urbains (P.D.U.) au moyen de « contrats de plan de déplacements » qui seraient conclus entre les différents maîtres d'ouvrages.

La cohérence et l'efficacité de l'action publique, objectifs principaux des P.D.U., ne résultent pas seulement de documents prescripteurs et programmatiques mais s'apprécient dans leur mise en œuvre concrète et, à cette fin, dans l'aptitude à coopérer entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Pour atteindre pleinement ces objectifs, le premier alinéa de l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée prévoit que le P.D.U. « précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre (…) ainsi que le calendrier des décisions et réalisations ». Ces dispositions introduites par un amendement du rapporteur de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (S.R.U.) en première lecture à l'Assemblée nationale ont d'ores et déjà favorisé l'élaboration de « Chartes » et de « contrats d'objectifs » entre les parties prenantes à l'élaboration des P.D.U. et à leur suivi.

La contractualisation des actions et programmes retenus par le plan, déjà contenue implicitement dans les dispositions précitées, afin de contribuer effectivement à la réalisation des P.D.U., mérite d'être poursuivie et encouragée. Une démarche plus volontariste de généralisation des « contrats de plan de déplacements » entre les différentes collectivités publiques, y compris l'Etat, appelées notamment à financer les opérations programmées au sein des agglomérations impliquerait toutefois l'adoption d'une disposition de niveau législatif. Ces nouvelles modalités de contractualisation des moyens d'intervention ne devraient pas remettre en cause la hiérarchie des normes dans laquelle s'inscrivent les P.D.U. Il convient de rappeler que les P.D.U. sont d'abord opposables aux autorités organisatrices de transports urbains chargées de mettre en œuvre le plan et qu'une obligation de compatibilité s'impose aux actes et décisions des autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation selon un calendrier fixé par le plan.

La Cour observe, de plus, que la simple obligation juridique de « compatibilité » qui confère un large pouvoir d'appréciation aux autorités publiques concernées peut s'avérer insuffisante pour donner leur plein effet aux dispositions des P.D.U. Afin de renforcer le caractère prescripteur des P.D.U., la Cour suggère de substituer la notion de « conformité » à celle de « compatibilité », notamment pour l'édiction des règles applicables par les documents d'urbanisme et l'exercice du pouvoir de police du stationnement. Cependant, le remplacement de la notion de compatibilité soulèverait des difficultés juridiques et pratiques certaines. En revanche, d'autres améliorations sont certainement envisageables pour faciliter l'application des dispositions des P.D.U.

Il existe tout d'abord un fort potentiel d'amélioration du caractère opérationnel des P.D.U. qui réside dans la rédaction des contenus mêmes de ces documents. En effet, c'est la substance de la norme qui conditionne le plus souvent sa force contraignante, la précision des mesures décrites, leur quantification et la fixation d'échéanciers. Les auteurs des P.D.U. gagneraient donc à mieux séparer les véritables prescriptions des simples recommandations.

Des améliorations sont également envisageables pour rendre plus rapidement applicable la prise en compte des P.D.U. dans les plans d'occupations des Sols (P.O.S.) ou dans les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.). La prise en compte par les documents d'urbanisme de nouvelles dispositions des P.D.U. concernant les normes de construction d'aires de stationnement se trouve actuellement différée dans le cas des P.O.S. préexistants ou de P.L.U. antérieurs au P.D.U. Une disposition législative réputant caduque toute disposition contraire au P.D.U. dans les P.O.S. ou P.L.U. en matière de stationnement permettrait de rétablir une cohérence avec les objectifs d'une politique des déplacements. Il faut cependant relever que le code de l'urbanisme prévoit déjà la possibilité d'enquêtes conjointes pour ces documents en vue d'opérer les modifications nécessaires en cas d'incompatibilité. Ce mécanisme devrait être davantage utilisé à l'avenir.

Imposer une obligation générale de conformité des documents d'urbanisme (P.L.U.) avec le P.D.U. méconnaîtrait, en revanche, la place et le rôle respectifs des différents documents de planification et ne manquerait pas d'introduire des éléments d'incertitude juridique concernant la portée d'autres documents de planification notamment les schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.).

Le risque d'atteinte au principe d'autonomie locale et de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, qui figure au nombre des principes de valeur constitutionnelle depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, paraît plus important dans le domaine de l'exercice du pouvoir de police ; d'autres solutions permettraient de mieux coordonner et mutualiser les moyens d'exercice du pouvoir de police sur l'ensemble de l'agglomération.

Ainsi, l'article 163 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend possible, dans certaines limites, le transfert de la compétence de police des maires aux présidents des établissements publics de coopération à fiscalité propre. Cette disposition novatrice permettrait d'accompagner utilement l'exercice des compétences en matière de voirie communautaire, de stationnement, de circulation et de transports urbains conduisant à une meilleure mise en œuvre globale des P.D.U..

Une seconde solution consisterait dans l'adoption d'un système de gestion du stationnement sur voirie hors du cadre pénal actuel qui entraînerait un changement des autorités compétentes et un nouveau mode de recouvrement des redevances de stationnement.

Enfin, il est prévu de rendre applicable aux P.D.U. dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants la procédure d'évaluation environnementale des plans et programmes instituée par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive communautaire 2001/42 du 27 juin 2001. L'obligation d'évaluation environnementale permettra d'éclairer les choix et d'évaluer l'impact réel des mesures préconisées par les P.D.U. sur les composantes essentielles de l'environnement sur lesquelles ils sont susceptibles d'avoir une incidence : sécurité routière, qualité de l'air, bruit, consommations énergétiques, espace public, grâce notamment à un dispositif de suivi et des indicateurs appropriés. Ce dispositif supposera toutefois un important effort méthodologique afin de disposer de données pertinentes et comparables. Pour cela, il conviendra de s'appuyer sur les observatoires existants ou à créer.

2 - <u>En ce qui concerne les modalités d'organisation des réseaux de transport public urbain</u>

Sur ces points, notre adhésion est très large aux préconisations contenues dans le rapport de la Cour.

Hors Île-de-France, il est exact que la combinaison de l'achèvement de la décentralisation des autorités organisatrices, avec notamment le transfert au 1er janvier 2002 aux régions de la compétence sur les services régionaux de voyageurs de la S.N.C.F. et du mouvement de recomposition des intercommunalités autour de pouvoirs d'agglomération aux compétences très intégrées pose désormais de façon accrue la question de l'optimisation et de la mutualisation de l'organisation et du financement de réseaux relevant de compétences de collectivités différentes.

Le législateur de la loi solidarité et renouvellement urbains avait prévu la constitution de syndicats mixtes regroupant des autorités organisatrices de transport autour de fonctions communautaires portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale et la coordination des réseaux, avec la possibilité d'instituer un versement transport additionnel. Cette formule, fondée sur la libre volonté des autorités organisatrices de

transport, n'a pas produit les résultats escomptés pour des raisons tenant à la fois aux difficultés d'institution du versement de transport additionnel et à l'absence des conseils régionaux dans ces formules de coopération.

Cette situation n'est effectivement pas satisfaisante, même au regard des contraintes liées au respect du principe de libre administration des collectivités locales. S'il n'est pas envisagé de dupliquer aux réseaux de province des mécanismes d'intégration poussée et obligatoire comme ceux prévalant en Île-de-France, il est en revanche légitime de mettre en avant des propositions de coopération et d'intégration plus volontaristes, au moins à l'échelle des très grandes aires urbaines.

Nous avons confié en 2004 au Conseil général des ponts et chaussées une mission spécifique portant sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement et d'organisation des déplacements et du stationnement. Les propositions qui viennent d'être remises portent à la fois sur la création de conférences de coordination entre autorités en charge des politiques d'aménagement et de déplacement et sur la constitution, sur les aires urbaines les plus importantes, de syndicats mixtes à constitution obligatoire.

Cette dernière proposition consisterait à organiser, à titre obligatoire, au niveau des aires urbaines, par exemple de plus de 500.000 habitants, une autorité de régulation appelée à se substituer à ses membres (Conseil régional, Conseil général, autorité organisatrice de transport urbain – AOTU -) pour l'exercice et le financement d'actions communautaires dépassant le seul niveau et le seul intérêt de chacun de ses membres. Il s'agirait ainsi de créer un établissement public local de type Syndicat mixte dans chaque aire urbaine de plus de 500.000 habitants, qui aurait pour missions, pour le compte de ses membres (AOTU, conseil général, conseil régional), d'exercer sur le périmètre de l'aire urbaine l'ensemble des fonctions communautaires portant sur l'intégration tarifaire, l'information multimodale, la création et la gestion de pôles d'échanges, la création et l'exploitation d'infrastructures et réseaux d'utilité commune, de type tram-train ou desserte d'aéroport, et la coordination multimodale des réseaux.

Ces fonctions sont déjà très largement mutualisées en Île-de-France, soit au niveau du Syndicat des transports d'Île-de-France (S.T.I.F.) soit au niveau de structures communautaires comme AMIVIF (gestion de l'information multimodale) ou le GIE COMMUTITRES (chambre de compensation de la carte orange entre transporteurs). Pour l'ensemble de ces fonctions et sur le périmètre précité, cet établissement public local serait substitué à ses membres, au titre de l'intérêt communautaire. En revanche, et sauf décision contraire de l'autorité organisatrice concernée, l'établissement public local ne serait pas substitué à ses membres pour la gestion des réseaux correspondants, qui resterait de la seule compétence des autorités organisatrices existantes.

Cette proposition beaucoup plus ambitieuse que la formule précédente du syndicat mixte facultatif n'a pas fait l'objet encore d'une décision gouvernementale quant à sa mise en œuvre. Elle devra être précédée d'une phase de concertation approfondie avec les organisations représentant les collectivités locales et les autorités organisatrices de transport. Il s'agit là toutefois d'un enjeu majeur tant en termes de qualité de service pour les usagers que de mutualisation de ressources et de gains de productivité.

En ce qui concerne l'Île-de-France, les mécanismes retenus par le Gouvernement pour réaliser le transfert de responsabilités aux collectivités locales pour la gestion du Syndicat des transports d'Île-de-France ont privilégié la continuité et la conservation des acquis d'un système déjà fortement intégré en termes de coordination multimodale, de mutualisation des ressources dédiées au fonctionnement des réseaux et de très forte intégration tarifaire. La loi du 13 août 2004 a procédé à la transformation du syndicat des transports d'Île-de-France en établissement public local, associant sous la présidence du Conseil régional la ville de Paris et l'ensemble des départements d'Île-de-France. La loi a également prévu des mécanismes de délégations de compétences du S.T.I.F. vers des autorités organisatrices de proximité au titre d'une logique de subsidiarité, ce qui devrait permettre à terme des améliorations sensibles en termes de qualité et d'offre de services. Le projet de décret statutaire relatif à la transformation du S.T.I.F. est actuellement soumis à la consultation des collectivités concernées.

Il est certain, comme l'indique la Cour, que cette nouvelle autorité organisatrice décentralisée devra renforcer ses moyens et ses capacités d'expertise et de prévision pour mieux réguler l'activité des opérateurs et la réalisation des infrastructures et systèmes de transport, dans un contexte qui sera marqué par l'ouverture à terme à la concurrence du marché francilien des transports.

3 - <u>En matière d'offre de transports publics et de gestion des services</u>

Les remarques et recommandations de la Haute juridiction portent respectivement sur les politiques d'investissement des collectivités organisatrices, sur l'évaluation des relations contractuelles entre autorités organisatrices et exploitants, sur l'équilibre financier du système de transport francilien et sur l'évolution du cadre d'organisation des transports en Île-de-France.

3a. Politiques d'investissements des collectivités

- Sur les investissements en Province

En ce qui concerne les réseaux de province, notre ministère a accompagné de façon systématique les investissements des collectivités locales jusqu'en 2003.

Cette politique très volontariste de soutien des investissements portés par les collectivités locales aboutit fin 2004 à 13 réseaux de tramway, ce qui représente 230 kilomètres de lignes et 440 rames en service. Il faut aussi relever les efforts accomplis en matière de technologie « métro automatique », qui ont permis la mise en service de deux lignes de VAL à Lille, une à Toulouse (deuxième ligne en chantier pour mise en service en 2007) et une à Rennes. Le bilan de l'ensemble de ces mises en services réalisées sur une période de vingt années, sans omettre les réseaux de métro lourd de Lyon et Marseille est satisfaisant. Il sera conforté à partir de 2006 et 2007 par les mises en service des tramways de Nice, Mulhouse, Valenciennes, Clermont-Ferrand, Le Mans, Marseille et Toulon.

La Cour, tout en relevant l'efficacité de l'intervention de l'Etat pour aider ou inciter les collectivités territoriales à s'engager dans la création de réseaux de transports collectifs en site propre (T.C.S.P.) a constaté l'impact limité de ces mises en service sur la répartition modale des déplacements en faveur des transports collectifs. Cette observation est avérée si l'on raisonne à partir des seules statistiques globales sur tous réseaux portant sur l'offre et l'usage de transport.

Une analyse plus fine de comparaison entre 1990 et 2003 des réseaux de T.C.S.P. avec les réseaux de plus de 250.000 habitants sans T.C.S.P. montre que la fréquentation reste stable à 80 voyages par an et par habitant, alors que celle des réseaux à T.C.S.P. passe en moyenne, entre 1990 et 2003, de 125 voyages à 150 voyages. Pour les mêmes catégories de réseaux, l'évolution du coût de production par voyages passe en euros courants de 0,66 à 1,16 pour les réseaux à T.C.S.P. et de 0,82 à 1,49 pour les réseaux sans T.C.S.P.. Les évolutions de réseaux à T.C.S.P. sont donc plus favorables que celles de l'ensemble des réseaux et nettement décorrélées des évolutions d'ensemble, telles qu'elles ont pu être mises en avant par l'Union des transports publics (croissance sur la période de l'offre de 10,3 % pour une croissance d'usage tous réseaux de 1,8 %). Toutefois, les évolutions relatives à la dégradation du taux de couverture des dépenses par les recettes sont de même ordre pour les deux catégories de réseaux.

En revanche, nous ne pouvons que partager les constats de la Cour quant à l'absence d'impact réel sur la répartition modale des déplacements, puisque même les réseaux à T.C.S.P. ne parviennent qu'à maintenir sur longue période la part dans la répartition modale des transports collectifs. Ceci rejoint bien entendu l'observation globale de la Cour sur la nécessité de combiner les politiques volontaristes de développement des transports

collectifs avec des politiques contraignantes de stationnement et de réduction de la circulation automobile dans les centres villes. Ceci milite à la fois pour des dispositifs de mutualisation des compétences des autorités organisatrices relevant de niveaux différents des collectivités locales et pour l'intégration des compétences voirie, stationnement et transports collectifs dans les blocs de compétences obligatoires des établissements publics de coopération intercommunale, à l'instar des dispositions valant pour les communautés urbaines.

Compte tenu de l'impasse budgétaire dans laquelle s'est trouvé confronté le Gouvernement pour financer les projets de transport en site propre présentés par les collectivités locales et de l'absence d'effet d'incitation réelle, en raison des taux de subvention réellement pratiqués depuis 2001, le Gouvernement a été amené à supprimer ces lignes de subvention aux projets de province.

La logique de soutien systématique et indifférencié introduite par la circulaire de 2001 était plutôt adaptée à la situation prévalant au début des années 1990, où tous les projets avaient nécessairement besoin d'une intervention budgétaire de l'Etat pour pouvoir être réalisés, tant les consensus locaux sur la nécessité de réaliser des projets de site propre n'étaient pas acquis.

Il est certain que l'effet des relances intervenues durant la décennie 1990-2000 et la diffusion parmi toutes les catégories d'agglomération de projets de sites propres auraient dû plutôt militer pour des approches budgétaires ciblées, privilégiant les effets de constitutions de réseau, les projets intermodaux et les innovations, et prenant en compte la capacité contributive de la collectivité et son endettement. Ceci aurait supposé de moins superposer les priorités et d'afficher une sélectivité forte de l'intervention de l'Etat compte tenu de ses propres priorités de politique nationale, notamment en termes de développement durable et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Pour compenser les effets de cette décision sur le rythme de réalisation des investissements, le Gouvernement a décidé au titre des mesures de court terme de maintenir un financement spécifique de 65 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2003 pour accompagner les projets pris en considération et de négocier avec la Caisse des Dépôts, DEXIA et la Banque européenne d'investissement associée au réseau des caisses d'épargne, des lignes de prêts de longue durée (3 enveloppes de 500 millions d'euros chacune), à taux privilégiés et accompagnés de différés d'amortissement pouvant aller jusqu'à 3 ans. Cet allongement de la durée d'amortissement (35 à 40 ans) des prêts constitue un avantage significatif par rapport à l'offre bancaire traditionnelle en la matière. Une deuxième enveloppe de crédits budgétaires sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, à hauteur de 47 millions d'euros, est également destinée à accompagner en 2005 des projets déjà pris en considération.

Si l'évaluation ex-ante des projets d'investissement des collectivités locales contenue dans les dossiers de prise en considération et dans les dossiers de demande de subvention n'appelle pas de remarques particulières, grâce notamment au suivi des recommandations produites par le CERTU depuis 1997 en matière d'évaluation socio-économique des projets de T.C.S.P., la qualité des travaux d'évaluation ex post (bilan LOTI) produits par les collectivités maîtres d'ouvrages, est, par contre, extrêmement hétérogène et met en avant, comme le relève la Cour, les lacunes des référentiels d'évaluation des politiques conduites au plan local : soit les bilans LOTI n'ont pas été élaborés par les maîtres d'ouvrages, soit les bilans produits ont été limités à certains aspects et ne visaient pas le bilan complet de l'opération tel que prescrit par le décret d'application de la LOTI. Sur les sept bilans analysés par le CERTU avec l'aide du laboratoire d'économie des transports de Lyon, seules 4 opérations ont fait l'objet d'un véritable bilan ex post (Nantes, Toulouse, Rennes et Strasbourg).

Ce constat pessimiste rejoint, par ailleurs, le bilan établi par le Conseil Général des Ponts et Chaussées en juillet 2002 en matière de bilan des grands projets d'infrastructure relevant de l'Etat ou d'établissements publics d'Etat maîtres d'ouvrage, en matière de difficulté à respecter l'obligation légale et de contenu des bilans produits.

Compte tenu du nombre de collectivités soumises à l'obligation de bilan d'ici 2006, la direction des transports terrestres a transmis en 2004 à l'ensemble des autorités organisatrices un guide référentiel sur l'évaluation socio-économique des projets, qui vient d'être élaboré par le CERTU en concertation avec le groupement des autorités responsables de transport (GART).

- Sur les investissements en Île-de-France

En matière de développement de l'offre en Île-de-France, la Cour recommande de procéder à un bilan d'étape du contrat de plan, les choix d'investissement effectués méritant un nouvel examen du point de vue de l'évaluation de leur rentabilité socio-économique.

Le diagnostic établi par la Haute juridiction sur la dérive des coûts des projets du contrat de plan, sur les risques d'impasse de financement des projets et sur l'absence d'évaluation précise des coûts de fonctionnement des projets ne peut être raisonnablement contesté, bien que les contrats passés entre le S.T.I.F. et les entreprises prévoient dans leur maquette financière les provisions nécessaires à la mise en service de nouveaux projets. Le S.T.I.F. a, par ailleurs, présenté à son Conseil d'administration du 28 septembre 2004 un bilan d'avancement des opérations du contrat de plan Etat-Région (C.P.E.R.).

Le Gouvernement prend acte des observations de la Cour selon lesquelles les modalités de financement des infrastructures et du matériel roulant des opérateurs publics devraient se rapprocher des mécanismes de droit commun appliqués aux opérateurs privés d'Île-de-France et en province. La révision des modalités de financement des investissements prévus au contrat de plan et des matériels roulants devra constituer une des préoccupations majeures de la future autorité organisatrice. Le Gouvernement est naturellement favorable à cette évolution des modalités de financement des investissements en Île-de-France.

Les observations formulées sur le caractère incomplet des missions assurées par le S.T.I.F. notamment en matière de programmation et de contrôle des investissements ont été prises en compte dans la rédaction de la loi du 13 août 2004, puisque le S.T.I.F. se voit reconnaître une capacité de maîtrise d'ouvrage et une capacité d'endettement. Il lui appartiendra, dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par la loi, et notamment au moment de l'approbation des schémas de principe et des avant-projets, de mieux articuler, au besoin, les choix d'investissements et de fonctionnement.

Par ailleurs, le Gouvernement, par souci de pragmatisme, a souhaité réaliser le transfert de responsabilités au sein du S.T.I.F. à droit constant. Dans ce contexte, la ligne budgétaire liée à l'utilisation du produit des amendes a vocation, pour le ministère, à rester autonome du budget général du S.T.I.F. Le ministère des transports est, par ailleurs, attaché à l'existence d'une ressource de cette nature, affectée explicitement à des opérations d'investissement et d'amélioration de la qualité de service, comme c'est actuellement le cas du produit des amendes de circulation et de stationnement dont le S.T.I.F. est attributaire à hauteur de 50 % en application des dispositions du code général des collectivités locales. La banalisation de cette ressource avec le versement de transport et les contributions publiques pourrait avoir pour effet de priver de financement public ces actions de qualité de service au profit des seules dépenses de fonctionnement courant.

3b. En matière de relations contractuelles avec les opérateurs

Nous adhérons à la proposition de la Cour de renforcer les informations fournies à l'autorité compétente par le titulaire de la délégation de service public.

En ce sens, un projet de décret en cours de contreseing fixe les informations physiques et financières qui devront compléter celles déjà en vigueur que le délégataire devra fournir chaque année à l'autorité compétente. Ce rapport fournira également chaque année les indicateurs de performance et de qualité de service définis contractuellement ainsi que toutes les informations utiles relatives à l'exécution du service.

En ce qui concerne les informations financières à produire dans le cadre des comptes de déplacement à produire pour chaque autorité organisatrice de plus de 100.000 habitants, il est précisé que le CERTU vient de produire un cadre méthodologique en cours de diffusion à l'ensemble des collectivités concernées.

En ce qui concerne l'Île-de-France, les remarques de la Cour portent à la fois sur les relations contractuelles avec les entreprises publiques et avec les entreprises privées de transport. Il est pris acte avec satisfaction des observations positives de la Cour sur la procédure de contractualisation conduite depuis 2000 et notamment sur les effets de la dernière génération de contrats en matière de gains de productivité et de dispositifs de contrôle et de suivi de l'exécution des contrats.

Les tutelles du S.T.I.F. ont souhaité inscrire dans la continuité des principes du contrat précédant le renouvellement fin 2003 des contrats avec les entreprises publiques, S.N.C.F. et R.A.T.P. (risques industriels pris par l'entreprise, partage du risque commercial et clauses d'intéressement) afin de pouvoir mettre en œuvre la décentralisation du S.T.I.F. dans un cadre stabilisé avec les entreprises publiques. La future autorité organisatrice disposera d'une clause de revoyure pour préserver les marges de manœuvre des collectivités locales membres du S.T.I.F. après retrait de l'Etat.

En ce qui concerne les rapports avec les entreprises privées de transport, le S.T.I.F. a engagé les travaux et concertations nécessaires pour permettre l'aboutissement d'une contractualisation telle que prévue par les dispositions réglementaires relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France. Cette contractualisation devra bien entendu prendre en compte et anticiper les effets des mécanismes de délégations d'attributions prévues à l'article 38 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui permettront au S.T.I.F. de faire assurer tout ou partie de ses compétences d'organisation des services réguliers par des autorités organisatrices de proximité.

Le ministère partage également l'appréciation de la Cour sur la nécessité de disposer d'un compte global des transports urbains en Île-de-France. Le S.T.I.F. a décidé de reprendre à son compte l'élaboration d'un compte des déplacements, précédemment réalisé par la R.A.T.P. Celui-ci permet de savoir qui dépense, pour quel montant et pour quelles activités liées aux transports de personnes en région d'Île-de-France. Ce document expose les principaux résultats du compte des déplacements et des éléments de contexte qui expliquent leurs évolutions. Il présente aussi une estimation des coûts externes liés aux nuisances engendrées par les différents modes de transports et une analyse des coûts de déplacement en transport collectif et en voiture particulière.

Cependant, le compte tel qu'il est aujourd'hui conçu, ne consolide pas à un niveau de finesse suffisant les informations sur les financements par les collectivités locales des entreprises de transport. Il conviendra donc que le S.T.I.F. se dote des moyens de produire un compte global des transports urbains en Île-de-France.

3c. *L'équilibre financier futur du système de transport francilien doit effectivement reposer, au-delà des maquettes des contrats pluriannuels avec les transporteurs, sur des prévisions réalistes de long terme d'évolution des ressources et dépenses de transport.*

La Haute juridiction évoque le déficit financier du S.T.I.F. récurrent depuis 2000 et conduisant à la « quasi-disparition » de son « fonds de roulement ». Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre réponse récente au référé de la Cour suite à son contrôle des comptes sur le S.T.I.F. (exercices 1997 à 2002), ce fonds de roulement doit toutefois être analysé comme un fonds de réserve qui a permis de jouer un rôle d'amortisseur dans le contexte récent de dégradation de la conjoncture économique sachant que –comme le rappelle la Cour- de par son statut, l'Etat et les collectivités territoriales concernées ont l'obligation d'assurer son équilibre budgétaire. Au-delà, il convient de souligner que, comme tous les systèmes de transport, le système francilien connaît une insuffisance globale de financement justifiant ces apports de concours publics. Il est précisé toutefois que le compte 2004 fait ressortir un fonds de roulement positif de 24 millions d'euros.

Plus généralement, l'Etat a fait le choix de rééquilibrer le financement du S.T.I.F. en substituant des financements locaux, comme la hausse du versement de transport ou des choix de tarification supérieurs à l'inflation, à une prise en charge par le contribuable national et local. C'est ainsi que la stabilisation des contributions publiques nationales a permis de mieux faire supporter la charge des transports franciliens par les ménages et entreprises franciliens, ce qui rapproche la région Île-de-France du régime de droit commun et anticipe les nouveaux équilibres qui résulteront de la décentralisation de l'autorité organisatrice prévue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce choix a également bénéficié aux collectivités locales membres du S.T.I.F. Son budget a donc toujours été construit de façon à ce que ses charges soient couvertes par des recettes, les concours publics venant compenser l'éventuelle insuffisance de l'impôt transport et des recettes tarifaires directes, comme ceci a été le cas en 2004 et pour la construction du budget 2005.

On ne peut en revanche que partager de façon très large les appréciations et observations de la Cour sur la nécessité de poursuivre une politique de maîtrise de la dépense en dégageant les marges de manœuvre nécessaires à l'amélioration de l'offre de transport, qui reposeront effectivement pour une bonne part sur les gains de productivité du système de transport francilien. Cet objectif de productivité, déjà mis en œuvre avec la dernière génération de contrats pluriannuels avec les entreprises publiques

de transport, ne pourra qu'être utilement poursuivi par l'autorité organisatrice des transports refondée dans le cadre de la loi de décentralisation du 13 août 2004 précitée.

3d. En ce qui concerne l'évolution du cadre d'organisation des transports

Ainsi que nous l'avons également signalé dans notre réponse au référé précité, il est exact que la préparation de la décentralisation de l'organisation des transports Île-de-France n'a pas été accompagnée d'une réforme du cadre de coordination et de droits exclusifs à durée indéterminée posé par l'ordonnance du 7 janvier 1959. La seule exception voulue par le législateur en 2004 porte sur les modalités d'organisation des services de transports fluviaux, des transports à la demande et de transports scolaires qui seront assurés soit en régie soit dans le cadre d'une convention à durée déterminée entre l'autorité compétente et l'exploitant.

Sans préjudice des évolutions à venir du droit communautaire en matière d'obligations du service public, il n'apparaît pas en tout cas que l'organisation des transports en Île-de-France dans sa structure actuelle et notamment au regard des contrats pluriannuels de service public conclus avec la R.A.T.P. et la S.N.C.F. soit en contradiction avec le droit communautaire applicable et plus spécialement avec le règlement 1191/69 modifié du Conseil, relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

Un projet de règlement relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations de service public et à l'attribution de contrats de service public dans le domaine des transports de voyageurs a été préparé par la direction Transports de la Commission européenne. Ce nouveau projet prévoit que les contrats de service public comportant des droits d'exclusivité et des compensations financières devront être attribués après une procédure d'appel d'offres. Il permettrait l'exploitation du service directement par l'autorité organisatrice ou par un opérateur qu'elle contrôle (opérateur interne), cette possibilité s'accompagnant d'une contrainte de spécialisation.

Ni la R.A.T.P., ni la S.N.C.F. transilien ne pourraient être considérés comme des opérateurs internes en régie, surtout dans le cadre d'un S.T.I.F. décentralisé. Si ces opérateurs veulent préserver leur capacité de développement externe, le projet de règlement n'offrirait pas d'autre alternative que l'obligation faite au S.T.I.F. de mettre l'ensemble des services de transport public en concurrence. Le texte n'a notamment pas repris l'exception du précédent projet en faveur des « réseaux complexes », ni le concept de « concurrence par attribution directe challengée ». Toutefois, le projet laisse l'autorité organisatrice libre de définir le découpage des services mis en concurrence.

Il faut préciser que les mesures transitoires prévues vont de 8 ans (bus) à 15 ans (rail) pour permettre l'amortissement des investissements réalisés par l'opérateur.

L'ouverture, à moyen terme, du marché francilien exigera toutefois, comme l'indique la Cour, une redéfinition du régime de la propriété des actifs exploités par la R.A.T.P., redéfinition requise en outre par la modification éventuelle des règles de financement des investissements en Île-de-France. Cette clarification portera également, comme la Cour l'indique, sur la refonte des mécanismes de financement de régime de retraite de la R.A.T.P. pour lui permettre d'aborder dans des conditions banalisées cette situation concurrentielle, comme elle le fait déjà par l'intermédiaire de ses filiales sur le reste du marché français et à l'international, notamment dans le cadre de son partenariat avec TRANSDEV.

L'ensemble de ces évolutions, qui pourraient être mises en œuvre dans le même horizon temporel, contient des ruptures radicales avec la situation prévalant depuis 1959. Ceci militait encore plus, comme cela a été fait, pour que la décentralisation du S.T.I.F. s'effectue à droit constant, avec des principes de continuité et de progressivité et dans un cadre contractuel stabilisé avec les entreprises de transport jusqu'en 2007.

4 - <u>En ce qui concerne les modalités de financement des transports urbains</u>

La Cour relève dans la troisième partie de son rapport les limites du système actuel de financement des transports urbains, la nécessité de mieux mobiliser les ressources tarifaires et de réformer le versement de transport et enfin l'opportunité à mettre à la disposition des autorités organisatrices de nouvelles ressources.

Nous partageons l'essentiel de l'analyse de la Cour et rappelons que le Gouvernement a confié en 2003 au député du Rhône, Christian PHILIP, une mission tendant à dégager de nouvelles ressources pérennes pour les autorités organisatrices.

<u>- Sur les politiques tarifaires</u>

En ce qui concerne les politiques tarifaires, il est pris acte avec satisfaction des observations formulées par la Cour sur l'efficacité des politiques tarifaires menées en Île-de-France et des actions conduites en matière de lutte contre la fraude. L'encadrement des tarifs des transports urbains de province ayant été fortement allégé et étant sur le point d'être abrogé, les remarques formulées par la Cour sur le développement des titres forfaitaires, les tarifications sociales et sur les effets des tarifs sur la fréquentation, pour pleinement justifiées qu'elles soient, relèvent pour leur mise en œuvre de l'entière responsabilité des collectivités compétentes. Cette appréciation vaudra également pour le S.T.I.F. décentralisé, qui sera à même dans son budget 2006 de procéder à ses propres arbitrages entre niveaux des tarifs, appel aux contributions publiques et mobilisation du versement de transport.

L'appréciation globale portée par la Cour sur les conséquences de la baisse tendancielle de la contribution des usagers dans le financement des systèmes de transports locaux est également pleinement justifiée, de même que l'analyse du transfert de charges correspondantes vers les employeurs publics et privés de plus de 9 salariés et les contribuables locaux. Un rééquilibrage en faveur d'une meilleure contribution des usagers est souhaitable si elle est corrélée à une amélioration de l'offre et de la qualité de service, mais elle relève bien en dernière instance des autorités décentralisées en charge de l'organisation et du financement des réseaux de transport.

- Sur le versement transport

En matière de versement de transport, dont le produit net devrait représenter près de 5 milliards d'euros en 2005, la Cour estime nécessaire d'engager une réforme majeure de ses modalités. Il existe effectivement des pistes possibles de réforme qui pourraient porter notamment sur l'élargissement de son périmètre de perception, mais cette extension est liée au traitement préalable de la question évoquée par ailleurs dans le rapport de la Cour sur les mécanismes de regroupement ou de mutualisation des autorités organisatrices. En outre, les simulations effectuées, à seuil d'assujettissement inchangé, au titre d'un élargissement à l'échelle de l'aire urbaine, ne font ressortir en moyenne que 15 % de ressources complémentaires, tandis que l'offre de transport à développer concomitamment mobiliserait probablement un niveau de ressources supérieur.

En matière d'évolution des taux, nous estimons que les hausses successives de taux plafond ont atteint leurs limites d'acceptabilité, comme a pu en témoigner le débat parlementaire lors de l'examen par le Parlement des propositions de hausses des taux plafond présentées dans le projet de loi de finances pour 2004. En revanche, il est possible d'envisager des évolutions marginales en matière de déplafonnement des taux hors Île-de-France pour permettre par exemple aux autorités organisatrices de moins de 100.000 habitants de porter leur taux d'imposition à 0,70 ou 0,75 % et de corriger ainsi les effets de seuil.

Nous demeurons toutefois persuadés qu'il faut éviter surtout de déstabiliser cette ressource qui continuera de représenter une part essentielle et légitime des sources de financement des réseaux de transports urbains.

- Sur les ressources nouvelles

Ainsi que la Haute juridiction le signale, le débat ne pourra être esquivé plus longtemps sur les nouvelles ressources qui pourraient être mises à la disposition des collectivités locales, comme celles résultant du péage urbain ou celles en provenance de la dépénalisation du stationnement payant, même s'il ne faut pas surestimer le montant des ressources ainsi dégagées. L'essentiel des gains susceptibles de provenir de ces évolutions

juridiques résultera plutôt d'une meilleure efficacité des actions menées par des autorités investies de compétences globales et intégrées en matière de gestion de voirie, de gestion et de tarification du stationnement et d'organisation et de financement des réseaux de transports collectifs, pour contraindre l'usage de la voiture particulière en zone agglomérée.

Sur le péage urbain et la dépénalisation du stationnement payant, le député Christian PHILIP a remis au Premier ministre un rapport sur le financement des déplacements urbains le 9 décembre 2003 et déposé deux amendements, faisant suite aux propositions de son rapport à l'occasion de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale de la loi relative aux responsabilités et libertés locales. Ces deux amendements - le premier relatif au « péage urbain », le second à la dépénalisation du stationnement payant sur voirie - ont été retirés à la demande du Gouvernement qui s'est engagé à vérifier la faisabilité juridique et technique de la dépénalisation du stationnement. S'agissant du « péage urbain », l'amendement parlementaire prévoyait la possibilité pour les communes ou leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes d'instituer différentes formes de tarification des déplacements dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Ce dispositif s'inspire d'expériences menées à l'étranger (Londres, villes scandinaves) afin de régler les problèmes de congestion automobile des grandes villes et en vue de mettre en œuvre une politique de mobilité durable.

Lors des débats, le Gouvernement et les députés ont manifesté leur hostilité de fond au dispositif proposé. De nombreuses critiques ont été émises, notamment le risque de discrimination et de pénalisation des habitants des banlieues pour les trajets domicile-travail qui seraient taxés, les obstacles excessifs à la circulation automobile, qui rendent son « acceptabilité sociale » incertaine, voire improbable.

En outre, des problèmes juridiques ont été également identifiés portant sur la compatibilité avec la directive européenne 99/62 « Eurovignette » relative aux redevances sur les poids lourds pour l'usage de certaines infrastructures routières et sur la conformité avec les normes constitutionnelles : le « péage urbain » se présente, en effet, comme une taxe ou « une imposition de toute nature ». L'article 34 de la Constitution impose de préciser son assiette, les modalités de recouvrement et les taux applicables. Les catégories de redevables et les différentes possibilités de modulation ou d'exonération prévues par le projet n'ont pas été précisées, de même que le régime de contrôle et de sanction, de sorte que ce projet, en l'état, pourrait encourir une censure pour « incompétence négative » du législateur.

Sur la dépénalisation du stationnement payant, telle qu'elle avait pu être soutenue lors de l'examen du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement a souhaité pouvoir disposer d'une expertise approfondie dans le cadre d'une mission confiée fin 2004 à l'inspection des finances, à l'inspection générale de l'administration, au Conseil Général des ponts et chaussées et à l'inspection générale des services judiciaires pour étudier, d'une part, sa faisabilité technique, juridique et financière et, d'autre part, les modalités d'une optimisation du système pénal actuel. Le Gouvernement devrait disposer des résultats de cette mission au premier semestre 2005 et être ainsi en mesure de décider des conditions de mise en œuvre de cette évolution du régime de stationnement souhaitée par une large part des autorités organisatrices de transport. Notre ministère sera pour sa part favorable à toute mesure en la matière à même de renforcer l'efficacité des politiques de déplacements et d'abonder les ressources des collectivités en charge de les conduire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ÎLE-DE-FRANCE (STIF)

Chapitre I - les autorités organisatrices de transports urbains

Le STIF partage les recommandations de la Cour sur la poursuite de la réorganisation de l'administration du syndicat et le redéploiement de ses moyens vers le suivi des contrats, l'activité des opérateurs et des programmes d'investissements, ainsi que l'amélioration du système d'informations financières.

Chapitre II - La planification des déplacements urbains

N'appelle pas de commentaires particuliers de la part du STIF

Chapitre III - Le développement de l'offre

II - la politique d'investissement en Île-de-France

Le STIF souhaite porter à la connaissance de la Cour qu'il a présenté à son conseil d'administration du 28 septembre, un bilan d'avancement au 1er septembre 2004 des opérations du contrat de plan Etat-Région dont il assure le pilotage.

En matière d'investissements, à l'occasion de la décentralisation en cours, le STIF s'est vu doté de nouvelles compétences qui devrait lui permettre d'intervenir en amont des décisions, tant en matière de choix des opérations d'investissement que de leur financement. Ainsi, sa nouvelle capacité de maîtrise d'ouvrage et l'accès qui lui est ouvert à l'emprunt, devraient lui permettre de conduire une politique plus proche de celles des autorités organisatrices de transports urbains, comme le recommande la Cour, une meilleure articulation entre les choix d'investissements et de fonctionnement. En particulier, le STIF devant désormais gérer des opérations d'investissements, la mise en place d'une véritable programmation pluriannuelle sur 10 à 15 ans, au-delà de la maquette financière élaborée dans le cadre de la contractualisation avec la RATP et la SNCF, est indispensable, et ceci imposera que le surcoût induit par la mise en service des nouvelles infrastructures soit évalué systématiquement.

Concernant la gestion du produit des amendes, je vous confirme que les instruments de suivi physique et financier sont en cours de refonte pour que la ressource soit mieux utilisée. Il est à noter cependant que le gonflement excessif de la trésorerie est en voie de réduction.

Un bilan général des opérations financées sur le produit des amendes a été présenté au conseil d'administration du STIF le 12 juillet 2004. Pour mettre en perspective cette situation de trésorerie jugée fortement excédentaire, il avait été rappelé qu'à la notification d'attribution de la subvention, le maître d'ouvrage doit produire un ordre de service dans les

deux ans et qu'il dispose ensuite de deux ans à compter de celui-ci pour signifier l'achèvement des travaux. Il est prévu que le délai peut être prorogé après demande motivée du maître d'ouvrage pour un an.

En matière de trésorerie, fin 2003, il était alors constaté que 86% des crédits engagés sur des opérations dans les quatre dernières années (2000 à 2003) avaient donné lieu à mandatement, et que cette proportion atteignait 95% si on y ajoute les deux années précédentes (1998 et 1999). En outre, les engagements ont fortement crû sur les trois dernières années (2001 à 2003) puisque la moyenne annuelle des engagements a été de 103 M€ de 2001 à 2003 contre 66 M€ de 1998 à 2000. Cette augmentation forte des engagements ces dernières années a généré mécaniquement un gonflement de la trésorerie disponible.

Chapitre V - La gestion des transports urbains en Île-de-France

Le STIF partage l'appréciation de la Cour sur la nécessité de modifier le cadre actuel de présentation des comptes du STIF. Ainsi, dès le budget 2005, toute référence aux sous-sections précédemment en vigueur et jugées dépassées a disparu. La décentralisation devrait être l'occasion d'une rénovation plus complète du cadre budgétaire.

La prospective financière est jugée insuffisante par la Cour. La maquette financière élaborée dans le cadre de la contractualisation avec la RATP et la SNCF ne saurait en tenir lieu, mais elle fournit une visibilité sur quatre ans, ce qui n'était pas le cas avant la mise en place de la contractualisation en 2000.

La renégociation des contrats a pris en compte la plupart des observations formulées précédemment par la Cour. Elle a permis des progrès dans les domaines suivants :

- *les contrats consolident les mécanismes antérieurs, sans opérer de bouleversements financiers mais en optimisant l'utilisation des ressources actuellement disponibles ;*
- *ils mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité de service rendue aux voyageurs ;*
- *ils ouvrent la voie à des modifications plus profondes en mettant à la disposition de la future autorité organisatrice une « boite à outils », adaptable à toute évolution de la politique de transports.*

Si ces contrats de « deuxième génération » se présentent comme des contrats de transition, à même d'assurer la continuité d'une politique contractuelle que tous les acteurs s'accordent à vouloir poursuivre, ils ouvrent pour l'avenir la voie à une transformation en profondeur de la relation qui unit le STIF à ses grands partenaires publics.

La qualité de service sera améliorée pendant la durée du contrat : Cette amélioration passe à la fois par le renforcement des exigences contractuelles et, pour la SNCF, par la clarification des relations entre l'exploitant et le gestionnaire de l'infrastructure.

Pour la RATP, un effort d'amélioration de la qualité est demandé sur chacun des sous-réseaux : 36 indicateurs seront dorénavant suivis contre 22 dans le précédent contrat. Les nouveaux indicateurs concernent :

- *pour le réseau ferré, la netteté des gares, la disponibilité des lignes de péages, le bon fonctionnement de l'information dynamique et des ascenseurs ;*
- *pour les sous-réseaux en sites propres et Mobilien, un indicateur de régularité est introduit.*

Par ailleurs, une pénalité financière pour situation inacceptable est introduite dans le contrat STIF-RATP. Ainsi, les conditions de transport proposées aux voyageurs seront suivies au plus près de leurs besoins.

Pour la SNCF, 26 indicateurs sont dorénavant suivis contre 14 dans le précédent contrat. Les nouveaux indicateurs concernent (Cf. article II.2.3) :

- *les réclamations des voyageurs, la disponibilité des contrôles d'accès, la disponibilité des installations mécaniques (escaliers et ascenseurs), la disponibilité des ascenseurs PMR.*

En prévoyant également un programme de remise à niveau de la régularité, le contrat allie ainsi une véritable ambition d'amélioration à un souci de pragmatisme et de mobilisation interne des cheminots.

En matière d'offre, afin de mieux prendre en compte l'intérêt des voyageurs, plusieurs dispositions ont été retenues :

⊄ L'offre de transport des entreprises et le suivi de sa réalisation sont déglobalisés :

- *l'offre ferroviaire de la SNCF est répartie en 13 lignes (ou sous-réseaux) : RERA, B, C, D, E, lignes Paris-Est, Ouest, Sud, Nord, Montparnasse, etc. ;*
- *et celle de la RATP est répartie en 7 sous-réseaux, en distinguant notamment le futur réseau "Mobilien" des autres lignes de bus (Paris et Banlieue).*

⊄ La connaissance par le STIF de la réalisation de l'offre mois après mois et du suivi du taux de charge, lui permettra de mieux piloter l'adaptation et le développement des réseaux.

⇙ Le taux de réalisation effective de l'offre est calculé et suivi par ligne ; les conditions de transport procurées aux voyageurs sont ainsi suivies au plus près de leurs besoins, en évitant les inconvénients liés au système précédent qui moyennait les taux sur l'ensemble des lignes et sur l'année entière.

La programmation financière des nouveaux contrats intègre des possibilités nouvelles d'amélioration de l'offre et en particulier une provision pour la mise en exploitation des infrastructures du CPER intervenant pendant la durée des contrats : tram – train d'Aulnay Bondy et tramway des maréchaux ;

Enfin, les contrats fournissent le cadre du développement d'une nouvelle politique en matière d'achat d'offre nouvelle et de nouvelle tarification.

La Cour souligne le caractère inflationniste du mécanisme de financement des entreprises membres du réseau OPTILE, l'évolution globale de la compensation versée à l'ensemble des entreprises privées entre 1997 et 2002 étant évaluée à 44,2% et à 50% sur la période 1997-2003. Or, le montant de la compensation versée aux entreprises est soumis à plusieurs effets :

- *les effets de structure : Ainsi, en matière de transports scolaires, le transfert vers Imagine'R des titres scolaires, le passage des services spéciaux en services réguliers ont entraîné mécaniquement une augmentation des compensations versées à OPTILE sans que cela corresponde à une évolution de l'activité des entreprises. De la même manière, des changements de structure tarifaires décidées par le STIF (mise en place du billet demi-tarif par exemple) ont eu pour conséquence des pertes de recettes directes et donc une augmentation mécanique de la compensation versée aux entreprises ;*
- *hors ces effets de structure, il convient de distinguer entre l'effet volume, lié à l'évolution du trafic et de l'offre sur les réseaux OPTILE et l'effet prix, qui correspond véritablement à l'augmentation du barème harmonisé.*

Ainsi, le STIF a informé son conseil d'administration lors de sa séance du 10 décembre 2003, que sur la période 2000-2003 pendant laquelle les compensations versées ont augmenté de 25%, la décomposition était la suivante :

- *Effet prix - augmentation du barème harmonisé +11%*
- *Effet volume - trafic et offre +9%*
- *Effet de structure - transfert des cartes scolaires sur Imagine'R +3%*
- *Effet de structure - mesures de réductions tarifaires +1,5%*

L'échec entériné en 2003 de la négociation engagée avec OPTILE sur la mise en place d'un nouveau cadre contractuel que souligne la Cour, n'a pas, pour autant, conduit le STIF à abandonner tout effort en la matière. Une nouvelle renégociation des conventions qui viennent à échéance fin 2006 a démarré fin 2004, avec pour objectif non seulement d'introduire des objectifs précis en matière de qualité de service, appuyés sur des incitations et des pénalités financières, de faire évoluer la nature du contrat afin de le rendre compatible avec une mise en concurrence préalable, et de prendre en compte la création d'autorités organisatrices de proximité auxquelles le STIF pourra à partir du 1er juillet 2005, déléguer ses compétences, à l'exclusion de la politique tarifaire.

Le STIF partage l'appréciation de la Cour sur la nécessité de disposer d'un compte global des transports urbains en Île-de-France.

Le STIF a décidé de reprendre à son compte l'élaboration d'un compte des déplacements, précédemment réalisé par la RATP. Celui-ci permet de savoir qui dépense, pour quel montant et pour quelles activités liées aux transports de personnes en région d'Île-de-France. Ce document expose les principaux résultats du compte des déplacements et les éléments de contexte qui expliquent leurs évolutions. Il présente aussi une estimation des coûts externes liés aux nuisances engendrées par les différents modes de transport et une analyse des coûts de déplacement en transport collectif et en voiture particulière.

Cependant, le compte tel qu'il est aujourd'hui conçu ne consolide pas à un niveau de finesse suffisant les informations sur les financements par les collectivités locales des entreprises de transport. Il conviendra donc que le STIF se dote des moyens de produire un compte global des transports urbains en Île-de-France.

Le STIF estime que le maintien de la gestion affectée du produit des amendes reste une nécessité afin que les mécanismes propres aux opérations d'investissement qui le régissent puissent être consolidés (programmation pluriannuelle, gestion des autorisations de programme,…) pour assurer une meilleure efficacité de la dépense. Il estime que la globalisation au sein du budget du STIF de l'ensemble des ressources proposée pourrait conduire, en pratique, à la disparition de fonds utiles au financement de programme pluriannuels d'investissement tels que l'information des voyageurs, la sécurité des réseaux, l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, etc… qui bien que ne relevant pas d'une logique de contrat de plan, sont néanmoins essentiels à l'amélioration de la qualité de service.

Enfin, concernant les recettes tarifaires, le STIF partage l'appréciation de la Cour sur la nécessité pour les autorités organisatrices de se doter d'instruments leur permettant d'évaluer les effets des politiques tarifaires en particulier en matière de titres forfaitaires et titres sociaux. Elle note avec satisfaction que la Cour estime pertinente la politique suivie en matière de politique tarifaire. Enfin, la lutte contre la fraude reste un objectif constant de l'autorité organisatrice en Île-de-France, objectif auquel sont également associés les opérateurs, via les contrats.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA RÉGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS (RATP)

Le rapport public particulier sur « Les transports publics urbains » est consécutif à un travail de très grande ampleur, tant de la Cour elle-même que des Chambres régionales des comptes.

La RATP n'a pas d'observations particulières à faire connaître en réponse aux extraits qui nous ont été adressés.

Je tiens à saluer l'intérêt majeur du travail réalisé par la Cour et les chambres régionales, et je suis persuadée que, dans le contexte fortement évolutif de notre secteur d'activité, ce travail sera particulièrement utile pour le législateur, les administrations et les entreprises concernées.

La RATP, pour ce qui la concerne, suit toujours avec un intérêt majeur les rapports élaborés par la Cour, elle en a tiré de nombreuses leçons par le passé, qui l'ont aidé à faire progresser son efficacité.

Je tenais ici à saluer tout particulièrement ce rapport d'ensemble, qui sera étudié avec le plus grand intérêt et je suis d'ores et déjà certaine que la RATP pourra, après son étude, en tirer parti pour continuer à progresser.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG

Le rapport public particulier sur les « Transports publics urbains », qui a retenu toute mon attention, évoque des observations qui incitent notre collectivité à poursuivre son action dans le sens d'une amélioration constante de sa gestion et à une vigilance toute particulière dans le domaine du financement des transports publics urbains.

Je souhaite toutefois porter à votre connaissance les évolutions positives intervenues depuis 2003 dans la gestion de ce service public. Je souhaite également répondre aux observations relatives aux questions juridiques particulières à propos de notre délégataire, la Compagnie des Transports Strasbourgeois, qui méritent d'être précisées.

Je veux aussi souligner le large succès que connaît notre tramway auprès des usagers. Ses qualités novatrices sont régulièrement évoquées par les professionnels du transport et suscitent un vif intérêt auprès de nombreuses collectivités publiques françaises et étrangères. Notre réseau a d'ailleurs été récompensé par le journal « Rail et Transports » qui nous a décerné son « Ticket d'or » en 2003 en qualité d'agglomération la plus performante dans le domaine des transports urbains.

***

La Compagnie des Transports Strasbourgeois (la CTS) qui assure l'exploitation du réseau des transports publics urbains de la Communauté Urbaine de Strasbourg (la CUS) et le développement de son tramway, a fait l'objet d'un contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes d'Alsace en 2003 - 2004 pour les exercices 1994 et suivants. La manière dont les informations tirées de ce contrôle sont exploitées par la Cour des comptes pour dégager des conclusions plus générales concernant les transports publics en France appelle de la CUS quatre séries de remarques.

1- L'évolution des coûts et de la fréquentation du réseau

L'examen de la gestion déléguée à la CTS a permis de relever dans l'ensemble une bonne tenue des comptes notamment au regard de « l'évolution du résultat sur les quatre derniers exercices… et l'existence d'un résultat financier positif en amélioration constante … ». Il souligne toutefois l'accroissement des charges de maintenance, qui affectent la rentabilité de l'activité du tramway avec un impact croissant sur les contributions de la Communauté urbaine.

Les charges de maintenance élevées du tramway de Strasbourg s'expliquent par les caractéristiques techniques et la conception très novatrice des rames mises en service depuis 1994 (première génération), qui offrent un niveau de confort très apprécié des usagers. L'objectif de maîtrise de ces coûts, qui constitue l'une des priorités du concessionnaire, a par

ailleurs été pris en compte lors du choix récent des nouvelles rames de tramway qui entreront en service dès 2005 (deuxième génération) et dont le coût de maintenance est inférieur de près de 15 % par rapport au matériel actuel.

Le rapport public évoque notamment l'accroissement important des coûts kilométriques (+ 56 %) entre 1997 et 2002 en raison des sorties de garanties des rames de tramway. Il convient de rappeler à ce sujet qu'il s'agit d'une situation conjoncturelle qui ne doit pas masquer la situation actuelle depuis 2003, qui correspond à la fin de garantie du matériel. En effet, le compte d'exploitation de la CTS a enregistré une baisse de l'ordre de 2 % pour les coûts de maintenance en 2003, qui s'est confirmée en 2004. Les charges de maintenance du matériel de première génération sont donc aujourd'hui maîtrisées.

Ce constat s'explique également par les données d'exploitation particulières du tramway strasbourgeois dans la mesure où la productivité du matériel y est supérieure de 10 à 20 % par rapport à d'autres réseaux comparables en France (> à 60.000 km / an / par rame contre 50.000 en moyenne). En effet, la fréquentation évolue de façon constante et positive en parallèle de l'augmentation de l'offre réalisée par la création puis l'extension du réseau de tramways et aboutit aujourd'hui à un nombre de voyageurs au kilomètre pour le tramway de l'ordre de 20 en 2004. Globalement, l'agglomération strasbourgeoise est la seule agglomération française non dotée d'un métro qui dépasse le seuil de fréquentation de 185 voyages par an et par habitant pour ses transports en commun.

Ainsi, la fréquentation du réseau strasbourgeois, contrairement aux données générales évoquées dans le rapport public, a progressé de façon continue et a connu un essor sans précédent, passant d'environ 42 millions de voyages en 1994 à plus de 83 millions de voyages en 2004. L'attractivité du tramway a été analysée comme constituant le facteur déterminant de cette évolution, contribuant ainsi à améliorer la part des transports en commun à 17 % contre 10 % dans la mobilité des modes mécanisés ces dix dernières années. Il faut, en dernier lieu relever que des objectifs d'amélioration substantiels en terme de gestion ont été contractualisés entre la CUS et la CTS, par voie d'avenant au contrat de délégation de service public début 2004, et sont pris en compte de manière effective par la CTS dans le cadre d'un plan d'entreprise pluriannuel, visant à améliorer significativement sa productivité et sa rentabilité.

Au final, il est utile de rappeler que la direction des transports terrestres a publié dans son document « enquêtes et analyses 2003 transports collectifs urbains », élaboré conjointement par le CERTU et le GART, l'évolution des principaux indicateurs de chaque réseau urbain français. En synthèse cinq données résument la situation du réseau géré par la CTS.

Donnée	***1997***	***2002***	***Evolution en %***
Kilomètres (en milliers)	*13 005*	*15 138*	*+ 16 %*
Charges d'exploitation par km en € courants	*4.40*	*5.08*	*+ 15 %*
Charges d'exploitation par voyage (en € courants)	*1.00*	*0.99*	*- 1%*
Place kilométriques offertes (en milliers)	*1 625 514*	*2 158 168*	*+ 33 %*
Nombre de voyages (en milliers)	*57 038*	*77 572*	*+ 36 %*

Inflation hors tabac juin 1997 / juin 2002 : + 6,52 %

Ces données montrent que les nouveaux moyens mis en œuvre, et en particulier la mise en service de la deuxième ligne de tramway en 2000, ont bien crée l'effet de levier attendu en terme de fréquentation du réseau tout en limitant la progression des coûts globaux de production de l'entreprise à un niveau proche de l'inflation.

2. Le rôle de la société TRANSDEV

Le rapport de la Cour affirme que :

« Les sociétés d'économie mixte peuvent avoir des liens étroits avec d'autres opérateurs du secteur. A Strasbourg, la SEM CTS est ainsi dirigée par des salariés de TRANSDEV, actionnaire minoritaire de la SEM et certaines clauses des conventions de mise à disposition de ces personnels évoquent l'engagement des cadres ''à faire respecter et appliquer les règles de solidarité, de cohérence et de partage'' en vigueur dans le réseau TRANSDEV. »

Il convient de situer dans un environnement précis le rôle de TRANSDEV et des cadres mis à disposition.

Le partenariat mis en place auprès de la CTS par TRANSDEV, actionnaire minoritaire d'une société d'économie mixte principalement détenue et contrôlée par la Communauté Urbaine de Strasbourg à hauteur 52.4 % de son capital social et par le Département du Bas-Rhin à hauteur de 26.3 %, procède essentiellement des dispositions d'une convention de prestations relatives à l'activité de concession urbaine, dont l'objet et l'application n'ont nullement pour conséquence de transférer la direction de l'entreprise au Groupe TRANSDEV.

L'article 3 de cette convention conclue le 12 décembre 2002, stipule à cet effet :

« afin de garantir la mise en œuvre des orientations fixées par la Présidente et le Conseil d'administration, TRANSDEV met à disposition de la CTS son Directeur, pouvant être nommé par ailleurs Directeur Général ou Directeur Général Délégué par le conseil d'administration de la CTS.Celui-ci devra être agréé par la Présidente de la CTS. Il exercera conformément à la loi son activité de Directeur sous l'autorité de cette dernière ».

En conséquence, il appartient exclusivement au conseil d'administration et à sa Présidente de déterminer les orientations de l'entreprise, notamment dans le cadre de la politique générale de transport définie par la Communauté urbaine de Strasbourg, au titre du contrat de concession du réseau de transport urbain confié à la CTS.

Cette situation institutionnelle ne saurait donc signifier la primauté des salariés de TRANSDEV sur la CTS.

La mise à disposition de cadres TRANSDEV auprès de la CTS, cadres bénéficiant d'un vaste référentiel dans le domaine du transport lui permet de s'évaluer et de se positionner sur le marché du transport urbain, afin d'améliorer ses performances.

3- La protection de l'image du tramway de Strasbourg

Le rapport public met en cause dans des termes sévères la conclusion d'un accord transactionnel concernant le droit à l'image du tramway de Strasbourg pour la réalisation des véhicules de type « Milan/Porto »

Cette affaire avait donné lieu à la signature, en décembre 1997, d'un avenant n°1 au protocole traitant de l'ensemble des questions de protection de l'image du tramway de Strasbourg. Il convient de préciser que l'avenant en question a permis de résoudre le traitement propre à la reproduction d'un matériel proche de celui de Strasbourg de type Milan, mais dont les caractéristiques étaient assez loin d'être identiques, sans annuler les clauses du protocole d'origine. La CTS a, dans ces conditions, protégé ses intérêts et ceux des parties par qui elle était mandatée sans affaiblir ses droits, puisque l'avenant ne remet pas en cause « le protocole relatif au droit de propriété du matériel roulant » signé avec le constructeur le 11 juillet 1991 pour une durée de 25 ans, qui continue à protéger l'image et la technologie originale développée pour le tramway strasbourgeois.

4 - La contribution du réseau de tramway de Strasbourg aux objectifs généraux des politiques de transport public et de maîtrise des risques environnementaux

Le rapport souligne que les contributions financières des collectivités locales affectées aux transports urbains tendent à s'accroître. Ceci constitue en effet une réalité incontestable.

L'exigence de la maîtrise des contributions publiques, soulignée par la Cour, est bien sûr plus que jamais d'actualité en raison de la limitation, voire de la suppression des subventions d'investissement annoncées par l'Etat en matière de transports urbains en sites propres.

Parallèlement à la suppression de ces aides, le produit du « versement transport », institué par la loi du 11 juillet 1973, prélevé auprès des employeurs locaux, constitue aujourd'hui une source de financement qui a atteint ses limites. Le contexte économique difficile que nous connaissons, accentue encore cette situation et conduit à un accroissement du nombre de titres de transports subventionnés par des contributions à caractère social.

Cette situation nouvelle tend à réduire les moyens financiers des collectivités et reporte la charge des transports urbains de façon sans cesse croissante sur la fiscalité locale.

Elle est à rapprocher néanmoins des objectifs généraux, en termes de politiques publiques, assignés au développement des transports publics.

Il convient tout d'abord de rappeler le lien étroit entre le coût des transports publics et les politiques sociales poursuivies par son biais. A cet égard, si le projet de rapport public souligne que la contribution à l'exploitation par la CUS à la CTS a augmenté de 71 % entre 1997 et 2002, il convient de noter que 68 % de cette hausse s'explique par la création de tarifs familiaux et sociaux dont la charge est supportée au travers de la contribution financière versée par la CUS. A titre d'illustration, la contribution forfaitaire à l'exploitation, hors incidence de la tarification sociale, est passée par unité de déplacement de 0,6 € en 1997 à 0,55 € en 2002 en Euros courants.

D'autre part, il convient de rappeler que les investissements réalisés ont des effets indirects très positifs. Le tramway strasbourgeois constitue l'épine dorsale d'une politique globale des déplacements (développement d'un réseau maillé, en rocade, plan de circulation adapté à chaque quartier, développement du vélo, plans de déplacement d'entreprises « PDE »…). Le tramway a ainsi favorisé l'intermodalité avec d'autres moyens de transports (création de parkings relais, complémentarité des réseaux de transports urbains, interurbains et régionaux…).

Ces investissements permettent également de redessiner le paysage urbain, notamment au centre de l'agglomération tout en contribuant au désenclavement et à la revitalisation de nombreux quartiers périphériques et contribuent à la réduction très significative des flux automobiles dans les secteurs desservis par le tramway.

Il importe, en outre, de souligner que la réalisation du tramway strasbourgeois s'inscrit dans les objectifs définis par le législateur en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et de développement durable. A ce titre, la politique des transports collectifs menée par la Communauté urbaine de Strasbourg répond aux exigences de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 et de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (S.R.U).

Ainsi, en développant des projets de T.C.S.P qui ont bénéficié d'un vrai soutien financier de l'Etat jusqu'à un passé récent, les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle d'autorités organisatrices de transport, déclinant les objectifs et plans d'actions des P.D.U (Plans de Déplacements Urbains) dont le contenu recouvre notamment la promotion des transports collectifs et le partage modal de la voirie au profit des différents usagers. Dans ce contexte, la critique afférente au coût élevé des projets de T.C.S.P doit donc être relativisée au vu des enjeux sociaux et environnementaux des déplacements urbains.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS PUBLICS DE L'AGGLOMÉRATION CLERMONTOISE (T2C)

** Concernant la performance des réseaux (Chapitre IV – I) :*

Il convient de remarquer que ces dernières années, l'évolution de l'urbanisation vers des zones peu denses ainsi que les extensions de périmètres de transports urbains à des zones faiblement urbanisées rendent difficiles l'amélioration de la performance financière des réseaux.

** Concernant l'évaluation de la satisfaction clientèle (Chapitre IV-I-A.c) :*

On notera que l'analyse de la Chambre régionale des comptes ne concernant pas l'année 2003. D'autre part, concernant le « contrôle qualité » d'une ligne qualifiée expérimentale…., celui-ci a démarré au 4ème trimestre de l'année 203 et se poursuit à ce jour.

** Concernant la comptabilité (Chapitre IV-II-B) :*

Le compte transport a disparu à T2C à partir du 30 juin 2002. Depuis, le compte de la SAEM T2C reflète l'ensemble des coûts des services confiés à l'exploitant par l'autorité organisatrice.

** Concernant la croissance des contributions publiques hors Île-de-France (Chapitre VI-IV-B) :*

On notera qu'à Clermont-Ferrand, le P.T.U. est passé, sur la période, de 13 à 21 communes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DU TRANSPORT SUR VOIE RESERVÉE DE L'AGGLOMÉRATION CAENNAISE

Nos remarques, limitées, ont pour objectif de clarifier certains points en fonction du rôle tenu par notre société.

Chapitre III-I-B.a) Les aléas rencontrés dans la réalisation des projets

Les retards, dans l'exécution du contrat de l'agglomération caennaise, trouvent leur origine dans la difficile gestion des relations politiques locales et dans le retard pris par l'administration à désigner le Commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique devant conduire à la déclaration d'utilité publique.

Ces retards ont bien entraîné un surcoût estimé à 30 M€ ; ils ont, de plus, retardé la perception des recettes usagers, ils ont également retardé « l'activité » qui se développe actuellement autour de la ligne grâce aux aménagements urbains qui accompagnent le projet.

A ce titre, il est vrai que ces retards sont préjudiciables aux finances publiques, ils ne sont pas sans effet sur le Concessionnaire qui, une fois l'obtention du Décret d'Utilité Publique, a réalisé le projet dans les délais contractuels.

Chapitre III-I-B.b) Les conséquences financières de la complexité des opérations

On ne peut pas dire à Caen que le non-respect des procédures a entraîné de lourdes conséquences financières. Le recours, auquel il est fait référence, n'a pas été conduit à son terme mais c'est bien « l'argument » d'un candidat évincé qui est à l'origine d'une transaction de 1,35 M€ soit à 0,63 % de l'investissement (213,3 M€).

Au regard du surcoût, lié aux retards d'exécution, 30 M€ soit 14 % de l'investissement, cela est faible.

Le montage juridique retenu à Caen

La phase conception – études prévoyait différentes étapes qui, en fonction des performances de développement du produit par le Concessionnaire, offraient aux Parties la possibilité de se séparer dans des conditions convenues. Parmi ces étapes, il faut citer : l'obtention de l'homologation du matériel roulant, l'attente des caractéristiques qualitatives non satisfaisantes dans les limites du coût global proposé par le Concessionnaire. Le contrat offrait cette possibilité, compte tenu du choix de l'agglomération d'un système innovant et, de ce fait, non existant sur le marché. Par contre, l'ensemble des coûts composant le montant de l'investissement était engageant sur la base de prix unitaires contractuels.

Enfin, le tracé définitif n'ayant pas été arrêté à la date de signature du contrat, il était impossible pour la société concessionnaire de prendre l'engagement sur un coût global.

En conclusion, la réalisation de cet investissement dans le cadre juridique retenu par l'agglomération caennaise pour la mise en œuvre d'un système innovant nous apparaît comme pertinent et favorable à la collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BREST

Le rapport de la Cour des comptes sur « les transports publics urbains » reprend des éléments des observations de la Chambre régionale des comptes auxquelles mon courrier du 28 mai à cette instance apportait des réponses. Je souhaite souligner particulièrement deux points principaux.

Vous évoquez tout d'abord certaines lacunes dans le suivi de l'activité de l'exploitant. Je vous confirme que ces éléments ont été modifiés dans le cadre du nouveau contrat en vigueur depuis 2004, en profitant de l'expérience acquise.

Vous notez ensuite une évolution croissante de la rémunération de l'exploitant alors que le niveau d'offre restait stable et que la fréquentation diminuait. Le rapport de la Chambre régionale des comptes soulignait que le secteur des transports publics urbains a été caractérisé ces dernières années par une évolution des facteurs socioéconomiques spécifiques (carburant, coût de la main d'œuvre) nettement supérieure à la hausse générale des prix. De plus, la majorité des agglomérations de taille comparable a été confrontée à une évolution structurelle défavorable à l'utilisation des transports collectifs (accroissement du taux de motorisation, périurbanisation, diminution de la population scolaire).

Face à ces constats, la collectivité a décidé de mener une politique volontariste afin de faciliter la mobilité des plus démunis, en maintenant l'offre en volume et en créant des tarifs attractifs.

La hausse de la rémunération de l'exploitant est directement corrélée à ces éléments et le rapport de la Chambre régionale des comptes constatait que les rations de rentabilité de la Compagnie des transports de la communauté urbaine de Brest (CTCUB) sur la période restaient similaires ou inférieurs à ceux rencontrés sur d'autres agglomérations.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA COMPAGNIE DES TRANSPORTS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BREST (BIBUS)

1 - L'évaluation de la satisfaction de la clientèle (2ème partie – Chapitre IV.1. A. 3c)

Bibus a mis en place de nombreux outils de suivi du marché et de la satisfaction de sa clientèle. Les résultats ont été exploités en collaboration avec l'Autorité Organisatrice, afin de faire évoluer nos produits et les mettre en adéquation avec les attentes de la clientèle.

Les enquêtes fraude

Réalisées environ une fois par an, ces enquêtes permettent de connaître avec une bonne précision la nature et le taux de fraude. Ces enquêtes viennent compléter les analyses des contrôles fraude réalisés au quotidien. Elles sont réalisées par un organisme indépendant.

Les enquêtes mobilité

Ces enquêtes permettent de connaître pour chacun des titres proposés à la vente par Bibus, le nombre de voyages et de déplacements générés durant sa période de validité (date de la dernière enquête : 1999).

Les enquêtes satisfaction

Bibus suit avec une grande régularité la satisfaction des utilisateurs de ses services. Depuis 2002, Bibus a créé un panel de clients, interrogé 2 à 3 fois par an par téléphone sur ses impressions générales quant à la qualité des services proposés. A chaque vague, 350 clients sont interrogés par un organisme indépendant. Chaque questionnaire est constitué d'un tronc commun nous permettant des analyses comparatives et des "zooms" thématiques.

Les enquêtes "Montées/Descentes/Origine/Destination"

La dernière campagne exhaustive date de 1999/2000 : ce type d'enquête permet de connaître la fréquentation par ligne, course, tranche horaire, par segment de clientèle et surtout de reconstituer les déplacements de nos clients. Pour cette dernière enquête, nous avons cartographié (SIG) l'ensemble des résultats. Ces données fondamentales ont été utilisées pour exécuter le diagnostic du réseau et définir les axes de sa restructuration.

Analyse des résultats du recensement 1999

Une analyse très poussée des résultats du dernier recensement associée à l'exploitation des résultats des enquêtes montées/descentes, nous permet de disposer d'un bonne vision des performances du réseau :

• Population desservie par le réseau Bibus,

• Identification des zones à potentiel mal desservies,

• Normage du niveau de dessertes bus,

• Etc…

Toutes ces données sont cartographiées afin d'en permettre une analyse et une représentation pertinentes.

Les enquêtes thématiques

a) Études par cibles de clientèle :

Face à la baisse des ventes des coupons étudiants, Bibus a lancé courant 2001 une enquête sur les freins et motivations quant à l'utilisation des transports en commun sur cette cible. Elle a permis de proposer un plan de reconquête clientèle et de lancer de nouvelles formules d'abonnement : les coupons Amphi + et les coupons "Bingo".

b) Analyses de la fréquentation par ligne, type de service, tranche horaires :

Bibus a lancé régulièrement des campagnes de comptage afin de mettre à jour les données des enquêtes "Montées/Descentes".

c) Enquêtes de satisfaction en ligne :

Bibus a aussi recours à son site Internet dont le niveau de fréquentation (de 7000 connections mensuelles en 2001 à plus de 20 000 en 2004) nous permet de mener des enquêtes en ligne.

2 – L'information communiquée par le délégataire à l'Autorité Organisatrice (2ème partie chapitre IV.I. A. 3c)

Conformément à l'article 19 de la convention de 1991, complété par l'article 17 (chap. IV) du cahier des charges, l'exploitant a fourni à la collectivité chaque mois un tableau de bord d'activité comportant les éléments suivants :

- *analyses des ventes par titres,*
- *relevé statistique des kilomètres produits en propre et sous traités,*
- *les déplacements effectués,*
- *l'état des dépenses d'exploitation et des recettes,*
- *l'évolution des principaux ratios,*
- *un commentaire concernant l'activité commerciale,*
- *un commentaire sur les résultats financiers,*
- *des éléments sociaux (effectifs, absentéisme, …).*

Tous ces éléments ont été présentés en valeurs mensuelles, cumulées (annuel et mobile), en comparatif budgétaire et en variations annuelles.

Le rapport d'activité a fait l'objet d'une présentation mensuelle par le délégataire en réunion organisée par la collectivité à laquelle assistaient des élus et des techniciens.

A partir de l'année 2002, la collectivité a souhaité alléger ce dispositif de présentation systématique. Les tableaux de bord ont continué à être transmis et des réunions plus thématiques ont été organisées par la collectivité.

Un document complémentaire synthétique sous la forme d'une plaquette reprenant les éléments statistiques significatifs des tableaux de bords a été transmis.

A partir de l'année 2002, la collectivité a en outre demandé la mise en place d'un document « rapport général du délégataire » reprenant l'ensemble des informations transmises séparément jusqu'alors. Ce nouveau format de document a été transmis à la collectivité pour la première fois au début de l'année 2003 concernant l'activité de l'année 2002.

En ce qui concerne les informations comptables (liasses fiscales), ces dernières ont été communiquées chaque année après leur validation par le conseil d'administration de la compagnie (au plus tard à la fin du mois d'avril). Une modification des règles de transmission à l'administration fiscale en 2000 a modifié le format des comptes sociaux en rajoutant notamment des mentions en bas de page (« éléments provisoires ») qui peuvent porter à confusion. L'ensemble des liasses fiscales transmises à la collectivité correspond à celui déposé auprès du greffe du tribunal de Commerce.

3 - <u>Les risques en matière d'exploitation (2ème partie chap. IV.III.B.2)</u>

La synthèse indique que le délégataire n'aurait pas assumé les risques d'exploitation. Cette affirmation doit être contredite, dans la mesure où Bibus supportait les risques industriels et commerciaux.

La diminution des voyages enregistrée par Bibus de 1998 à 2001 à laquelle il est fait allusion, s'explique en grande partie par la baisse des effectifs scolaires Bibus (- 7%) sur cette même période, soit 2000 élèves du secondaire en moins, alors que les effectifs scolaires représentent 40 % des voyages du réseau Bibus. L'essentiel de la baisse de fréquentation a été enregistré sur la seule année 2001 par ailleurs perturbée par les conflits sociaux à dimension nationale.

La disparition progressive sur cette période de la population des appelés du contingent, l'érosion progressive des effectifs des chantiers de la DCN ont accéléré ce phénomène. Enfin, les effectifs de l'Université de Bretagne Occidentale ont baissé entre 1998 et 2001 de 6 %. L'implantation en 1998-1999 d'un nouveau pôle universitaire en plein centre ville a contribué à réduire la mobilité en transport en commun des étudiants sur l'agglomération brestoise.

Un réaménagement à moyens constants du réseau en 1998 et 1999 visant à renforcer le maillage du territoire de la CUB a contribué à dégrader l'attractivité des lignes les plus fortes du réseau Bibus qui ont vu leur offre diminuer.

Alors que la fréquentation du réseau Bibus diminuait de 5,7 % entre 1998 et 2001, les ventes de formules d'abonnement à dimension sociale ont progressé de 70 %. Comptant pour 11 % des voyages du réseau en 1998, ces formules contribuaient à plus de 20 % des voyages en 2001. Impactant sévèrement les ventes des titres les plus rémunérateurs (-11 % de vente pour les titres oblitérés), leurs tarifs sont de plus restés stables en dépit d'un inflation de plus de 5 % sur cette même période et contribuaient ainsi à la baisse des recettes directes du réseau (-4,3 % en recettes entre 1998 et 2001).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DES PAYS DE VANNES

Chapitre IV – III – A. 3 - Les effets de l'imbrication des opérateurs

La société TPV a été créée spécifiquement pour la délégation du service de transports publics urbains. Elle permet une identification des missions, des personnels et des comptes de l'entreprise. Comme bon nombre de sociétés chargées de cette mission, l'entreprise TPV est adossée à un groupe qui lui fournit des prestations. Cette situation est tout à fait commune et sans impact du point de vue des droits de la concurrence. Tout au plus, cette situation affecte la clarté du compte d'exploitation mais aucunement la clarté de la mise en compétition.

Chapitre IV – III – B.2 - Les risques en matière d'exploitation

Il est remarqué que la formule contractuelle se réfère insuffisamment aux résultats ou aux performances du service. L'intéressement de la collectivité aux dépassements d'objectifs de recettes a été la solution retenue pour limiter la rémunération du délégataire. Le niveau de recettes constitue un indicateur pertinent des résultats d'exploitation et des performances du service : l'adaptation des horaires et des services, la ponctualité, la fiabilité du service sont autant d'éléments qui favorisent la fréquentation (en hausse) et par conséquent le niveau de recettes.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOURS

Chapitre IV-3-A : La faiblesse de la concurrence

3 – Les effets de l'imbrication des opérateurs

Sans remettre en question le fond des conclusions, des précisions doivent être apportées : Lors de la compétition qu'elle a organisée en 1997, la ville de Tours a reçu une seule offre, celle du groupement VIA-GTI, agissant pour le compte de sa filiale CTTAT, et SEMITRAT, après avoir retenu les candidats qui s'étaient manifestés, à savoir la société TRANSDEV et le groupement sus-visé. Il semble en effet que pour des raisons qui leur appartiennent, les sociétés membres de ce groupement ont confirmé leur candidature par des courriers distincts mentionnant chacun le groupement conjoint et solidaire avec l'autre société. Si la forme retenue à ce stade pouvait prêter à confusion, aucune ambiguïté n'a pu subsister par la suite puisqu'une seule et même offre a été présentée par le groupement.

Par ailleurs, le fait que le prestataire effectif soit la CTTAT et non sa société mère, VIA-GTI, résulte d'une organisation économique externe qui échappe complètement à la Ville. En revanche, la présence de la SEMITRAT au sein du groupement procure l'avantage de permettre aux élus représentant la Ville au sein du conseil d'administration de veiller à la bonne gestion du réseau au delà des relations contractuelles issues de la convention de délégation.

Enfin, la possibilité de contracter directement avec un opérateur doté en propre des moyens de gérer le réseau est subordonnée à la consistance du marché d'offres au moment de la consultation, laquelle ne peut être menée que par une seule et même procédure en matière de délégation de service public, contrairement aux marchés publics qui sont en effet conclus selon des procédures de mise en concurrence plus ou moins élargie selon leur importance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION TOURANGELLE (SITCAT)

Les extraits concernant le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération tourangelle (SITCAT) figurant dans rapport public particulier sur les transports publics urbains de la Cour des comptes appellent les quelques éléments de réponse suivants :

Première partie : Vers une organisation et une planification des déplacements urbains plus cohérentes

Chapitre I : Les autorités organisatrices de transports urbains

I – L'extension des périmètres de transports urbains et le regroupement des compétences (hors Île-de-France)

A/ Les périmètres de transports urbains

Le SITCAT prend acte que la Cour des comptes considère que l'émergence d'une autorité organisatrice de transports urbains (le SITCAT) unique en 2002 a permis l'homogénéisation des services et une organisation cohérente des transports urbains dans l'agglomération tourangelle.

Deuxième partie : Vers une offre de transports publics et une gestion des services plus efficaces

Chapitre IV : La gestion des services et ses résultats hors Île-de-France

II – Le contrôle de l'exécution de service par les autorités organisatrices

D/ Le contrôle de la délégation

Il convient de préciser que l'absence de comptabilité consolidé observée par la Cour des comptes s'explique par la complexité de la situation juridique et financière qui rendait difficile l'établissement d'un document comptable retraçant l'ensemble de l'activité des transports de l'agglomération tourangelle. Un tel document, d'ailleurs, n'aurait pu qu'être extra comptable et n'avait pas à figurer parmi les comptes sociaux du délégataire.

III – L'économie des contrats d'exploitation des services de transports urbains

A/ La faiblesse de la concurrence

3/ Les effets de l'imbrication des opérateurs

L'extrait du rapport de la Cour des comptes n'appelle pas de réponse particulière à ce sujet.

IL convient seulement, de noter, que la SEMITRAT permettrait de faire essentiellement le lien entre les deux autorités organisatrices de transports urbains de l'agglomération tourangelle et qu'il était difficile au SITCAT et à la ville de Tours de contracter directement, à la suite de deux procédures de délégation de service public distinctes sur un même périmètre de transports urbains, avec la CTTAT dans la mesure ou cette dernière n'a pas directement fait acte de candidature au moment de la consultation lancée en 1997.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE METZ METROPOLE

Chapitre III-I-A.3 – Les politiques de développement des TCSP définies par les collectivités territoriales

Concernant le point a) des ambitions inégales :

Selon la Cour « A METZ (220 000 habitants), le PDU a prévu la réalisation progressive et stratégique d'un « site propre nord/sud-est » de 16,5 km. Cet axe structurant devrait recevoir six lignes de bus drainant 66 % des déplacements totaux en transports collectifs. L'élaboration du dossier de prise en considération de TCSP a été différée avec la suspension de la mise en œuvre du PDU. De ce fait, les actions conduites pour l'amélioration de la circulation des transports urbains sont restées limitées à l'aménagement de deux couloirs de bus. »

REPONSE : L'élaboration du dossier de prise en considération de TCSP a été différée pour les raisons suivantes :

Le PDU a été adopté, après enquête publique, en septembre 2000 par le conseil de district. Seule la réalisation des opérations et travaux programmés dans ce PDU approuvé, a été suspendue en raison de la transformation du district de l'agglomération Messine en Communauté d'agglomération de Metz Métropole (CA2M) en décembre 2001 et des extensions successives importantes du périmètre des transports urbains qui en ont résulté.

A ce titre, la CA2M a connu une première extension de son périmètre au 1er janvier 2002 (plus 18 communes) et une deuxième au 1er janvier 2003 (plus 7 communes).

Les 18 nouvelles communes supplémentaires au 1er janvier 2002 ont dû faire l'objet d'études spécifiques pour pouvoir être desservies dès les premières semaines de l'année considérée. Il en a été de même pour les 7 communes, adhérentes à la CA2M au 1er janvier 2003.

Le travail mené depuis janvier 2002 sur la révision du PDU permet aujourd'hui d'intégrer des évolutions substantielles tant en matière d'intégration de nouvelles communes importantes au niveau du tissu urbain (ex : Woippy : près de 14 000 habitants), que de nouveaux projets urbains conséquents. Ces derniers doivent permettre d'affiner, de façon évidente, la stratégie de développement des transports en commun du projet d'agglomération (développements du quartier de l'Amphithéâtre, du quartier est et sud est – projet d'hôpital régional –, requalification du quartier de Metz Devant les Ponts, révision de la politique d'aménagement de Woippy, ouverture de la rocade sud et, projet d'autoroute A32 et infrastructures associées.

Les travaux de révision, intégrant les obligations imposées par les lois solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 ainsi que les extensions importantes du PTU des 1er janvier 2002 et 1er janvier 2003, déboucheront sur un nouveau projet du PDU qui sera arrêté courant 2005 et approuvé, après enquête publique, au plus tard le 3 juillet 2006).

Chapitre IV-III-B – Le partage des risques

Concernant le point 3 – L'intéressement de l'opérateur à la performance.

Selon la Cour : « En ce qui concerne les objectifs relatifs à la qualité du service fixés dans le contrat d'exploitation de l'agglomération de METZ (entretien du matériel, information des usagers, …), les pénalités ne sont mises en œuvre que de manière marginale et les mécanismes d'intéressement n'ont qu'une incidence limitée. »

REPONSE : Les pénalités ont été mises en œuvre de manière marginale dans la mesure où le district de l'Agglomération Messine puis le CA2M étaient satisfais de l'exécution du service de transport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND NANCY

1 - Dans la deuxième partie intitulée : "vers une offre de transports publics et une gestion des services plus efficaces"

Chapitre III : le développement de l'offre

I - Le développement des transports en commun en site propre

b) Les résultats de la politique de soutien aux transports en commun en site propre

La Communauté urbaine du Grand NANCY a créé une première ligne de TCSP qui a contribué à une amélioration qualitative de l'offre de transports.

Basée sur un système technologique très récent, voire innovant, cette opération a été effectivement marquée par des difficultés techniques au moment de sa mise en service qui ont amené le Préfet de Meurthe et Moselle à arrêter l'exploitation commerciale pendant une période d'un an.

A la reprise en mars 2002, plusieurs incidents sont intervenus pénalisant l'exploitation commerciale. La direction des transports terrestres a donc diligenté, en juillet 2002, une expertise sur la sécurité du système de guidage auprès du Conseil Général des Ponts et Chaussées qui a formulé un certain nombre de recommandations techniques mais qui a surtout conclu à "la validité du système de guidage et à son niveau de sécurité satisfaisant sous réserve que soient strictement observées les différentes règles de sécurité d'exploitation".

Dès les premiers accidents en mars 2001, ayant entraîné l'interruption de l'exploitation, la Communauté Urbaine avait déjà pris l'initiative de saisir le Tribunal Administratif pour des demandes d'expertise dans le but de sauvegarder les intérêts de la collectivité.

La deuxième expertise relancée en septembre 2001, et élargie dans son champ d'investigations, devrait très prochainement conclure.

Chapitre IV : gestion des services et résultats hors Île-de-France

A – Amélioration de l'offre et ses effets

2) La stagnation de la fréquentation

Le réseau de NANCY fait partie des réseaux de moins de 300 000 habitants qui enregistrent, d'une manière générale, un recul de la fréquentation.

La baisse de la fréquentation est à mettre en rapport avec les dysfonctionnements relevés sur la ligne de tram et qui ont eu des répercussions sur l'ensemble du réseau.

La fréquentation est passée de 83 voyages/habitant en 1997 à 67 voyages/habitant en 2002. L'amélioration du fonctionnement du réseau s'est surtout ressentie à partir de 2003, avec une forte progression de la clientèle sur la ligne de tram qui se traduit par plus de 80 voyages/habitant à fin 2004, retrouvant le niveau de 1997.

B - La progression des coûts d'exploitation

b) Les autres facteurs d'augmentation des coûts

Si le réseau de NANCY présente des coûts d'exploitation supérieurs de 27 % à la moyenne de l'ensemble des réseaux recensés, dans la strate des agglomérations de 100 000 à 300 000 habitants, il faut signaler que seules trois agglomérations ont réalisé des lignes de TCSP (NANCY, CAEN, ORLEANS). Par contre, le coût kilométrique qui approche les 5 € au kilomètre est plutôt à comparer aux agglomérations de plus de 300 000 habitants qui ont une forte proportion de lignes de TCSP.

Les performances économiques du réseau de NANCY, même si elles sont améliorables, ne sont donc pas alarmantes dès lors qu'elles sont tout à fait normalement plus élevées qu'un réseau de bus de même taille, et qu'elles sont comparables à des réseaux plus importants.

II – Dans la troisième partie intitulée "vers un financement équilibré et durable des transports urbains"

Chapitre VI : Structure et politiques de financement des transports urbains

IV- Contributions publiques

b) Croissance des contributions publiques hors Île-de-France

Les subventions d'exploitation et d'équilibre versées par les autorités organisatrices aux exploitants sont en forte augmentation, surtout pour les réseaux de plus de 100 000 habitants (+ 39 % à + 40 %).

La hausse est très forte à NANCY (+ 57 %) s'expliquant par d'abord la période des travaux sur la ligne de tram (août 1999 à fin 2000) qui a obligé l'exploitant à réorganiser le réseau et à mettre en place des déviations parfois conséquentes, et ensuite par la période de dysfonctionnement du tram sur 2001 et 2002.

La reprise de la fréquentation depuis 2003, et surtout 2004 et la suppression des lignes de bus qui ont doublé la ligne de tram pendant cette période de mises au point et tant que la fiabilité et la disponibilité du matériel n'étaient pas suffisantes, ont inversé la dégradation de la situation financière enregistrée de 1999 à 2002.

Par ailleurs, sur NANCY, la comparaison entre 1997 et 2002 n'est pas tout à fait exacte puisque, en 1997, la subvention d'équilibre ne prenait pas en compte le réseau de transport des handicapés, la participation pour le transport des personnes âgées et l'exploitation du pôle intermodal sur la place de la République, réduisant l'écart en volume financier de 1,260 M€ et par conséquent diminuant la hausse de 57 % figurant dans le rapport.

En conclusion, l'agglomération de NANCY a été placée, comme d'autres réseaux, devant la nécessité d'investir pour moderniser et développer son réseau de transports en commun et pour offrir par conséquent une alternative à la voiture individuelle. Mais les reports modaux sur les transports en commun sont obligatoirement plus faibles que dans les grandes agglomérations situées dans la strate supérieure à 300 000 habitants du fait d'une moindre densité de l'aire urbaine et d'une congestion moins importante du réseau de voirie. Les résultats ne peuvent donc être aussi performants.

Ce sont en tout cas des investissements lourds pour une agglomération de taille moyenne qui devraient produire leurs effets de façon progressive en terme de fréquentation de la clientèle et en terme de bilan financier pour la collectivité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS EN COMMUN DE L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE (SMTC-TISSEO) ET DE LA SOCIÉTÉ DE MÉTRO DE L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE (SMAT)

1 -Révision du Plan des Déplacements Urbains (PDU)

Les chiffres cités par la Cour et ses observations portent sur l'avant projet présenté en avril 2003 par le Syndicat aux quatre collectivités membres du SMTC et aux communes du Périmètre des Transports Urbains (PTU).

Je partage entièrement votre jugement sur le caractère irréaliste des prévisions de subventions de l'Etat et des recettes d'exploitation. L'augmentation des participations demandées aux collectivités membres, notamment la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse et le Département, n'était pas non plus acceptable.

C'est pourquoi cet avant-projet n'a jamais été validé et ses prévisions ne sont plus d'actualité.

Dès mon arrivée à la Présidence, j'ai engagé une nouvelle révision du PDU. Elle commence par des simulations financières fondées sur des prévisions réalistes des recettes. Il faudra ensuite en tirer les conséquences sur la maîtrise des charges de fonctionnement, le plafonnement du recours à l'emprunt et sur l'échelonnement des investissements.

2 - Coût du prolongement de la ligne A

La Cour indique que l'absence de possibilité de mise en concurrence pour le système du prolongement de la ligne A du métro a constitué un facteur important d'explication des écarts de coût, de l'ordre de 60 % pour les prestations de base comparable, constatés avec le projet de la ligne B pour lequel une concurrence avait au contraire pu être mise en œuvre.

Pour comparer le coût du système en ligne de l'extension de la ligne A et le coût du système en ligne de la ligne B, la Cour a procédé par comparaison des coûts au kilomètre. Or les différences d'échelle entre les deux opérations sont telles (prolongement de la ligne A : 2,5 km ; ligne B : 16 km) que la comparaison du coût des deux opérations ne peut être effectué par simple règle de trois.

Le coût kilométrique du prolongement de la ligne A, approuvé le 2 mars 1998, est comparable ou inférieur au coût kilométrique des autres opérations de métro de petite taille connues (extension de la ligne B de Lyon jusqu'à Gerland, ou prolongement de la ligne 1 du métro de Marseille). Toute ces opérations de petite taille ont des coût au kilomètre beaucoup plus élevés que ceux des opérations de grande dimension (Lille, Rennes, Toulouse ligne A, …). La seule dégressivité des prix industriels en fonction des

quantités commandées explique la majeure partie de l'écart de prix entre le système du prolongement de la ligne A et le système de la ligne B.

Le SMTC se félicite du résultat de la mise en concurrence effectuée pour le système de la ligne B, qui a généré des économies importantes, les écarts de prix obtenus au final étant toutefois plus proche de 10 % que des taux évalués par la Cour.

Il est d'ailleurs à noter que la remarque de la Cour ne porte que sur le système en ligne : la négociation conduite pour le matériel roulant du prolongement de la ligne A, conduite sans possibilité de mise en concurrence, a permis d'obtenir des prix qui s'avèrent identiques à ceux obtenus après mise en concurrence pour le matériel roulant de la ligne B.

3 - Dépenses d'exploitation du réseau de transports urbains

La Cour relève que les équipements lourds (métros, tramways), remplaçant dans de nombreux réseaux les modes légers (autobus), pèsent également sur les coûts d'exploitation. « Ainsi, le réseau de Toulouse présente des charges d'exploitation en 2002 dépassant ou approchant cinq euros au kilomètre, soit un coût supérieur de 27 % à la moyenne de l'ensemble des réseaux recensés ».

Il faudrait également souligner que la très forte fréquentation du VAL génère des recettes importantes.

Suivant les résultats analytiques de l'exploitant (bilan 2003), le rapport recettes/dépenses d'exploitation s'établit au voisinage du « petit équilibre ».

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA RÉGIE DES TRANSPORTS DE MARSEILLE

J'ai l'honneur de vous faire part de mes observations sur les extraits concernant Marseille du rapport public particulier de la Cour des comptes sur « Les transports publics urbains ».

Chapitre IV-I-B. La progression des coûts d'exploitation

En ce qui concerne les facteurs d'augmentation des coûts évoqués dans le rapport, j'ajouterais à la liste citée les points suivants avec à titre indicatif leur impact sur les dépenses de la RTM entre 1997 et 2002 en millions d'euros constants :

- *sécurité (renforcement du gardiennage et de la présence de personnel d'exploitation pour faire face à l'insécurité) : + 5,8 millions*
- *taux de charges sociales : + 1,5 million*
- *assurances : + 1,2 million*

Chapitre IV-I. La Performance des réseaux

Sur un plan plus général, il est indiqué dans le rapport que :

"Les réseaux ne sont pas assez performants pour favoriser l'essor des transports urbains et réduire leur déficit financier. L'augmentation de l'offre de transport ne crée que partiellement la demande et la situation financière des réseaux se dégrade".

Dans la plupart des villes, la part des dépenses d'exploitation couverte par les recettes versées par les voyageurs est de l'ordre d'un tiers. Toute augmentation de l'offre de transport se traduit donc mécaniquement par une augmentation des compensations et subventions à la charge des collectivités locales. Et lorsque des améliorations de desserte ou des prolongements de lignes d'autobus sont réalisés, le plus souvent dans des zones moins denses, leur rentabilité est généralement inférieure à la moyenne.

Enfin, force est de constater que le seul développement de l'offre de transport public est insuffisant pour générer une augmentation ou même un simple maintien du pourcentage des déplacements motorisés effectués en transport en commun. L'augmentation de la mobilité urbaine au cours des dernières décennies a été presque intégralement assurée par l'automobile, les transports publics n'augmentant significativement leur trafic que lors de la mise en service de nouvelles infrastructures (métro, tramway). Les comparaisons et analyses internationales qui ont été faites notamment sous l'égide de l'Union Internationale des Transports Publics (UITP) montrent que les principaux facteurs de cette évolution défavorable aux transports publics urbains sont :

- *le développement de zones péri-urbaines à faible densité, dans lesquelles s'installent des pôles générateurs de trafic (centres commerciaux et de loisir, universités, entreprises,..)*
- *le maintien dans les zones denses de possibilités de stationnement à faible coût, couplé à l'insuffisance des possibilités de stationnement à proximité de pôles d'échange voiture particulière/transports en commun.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION NICE CÔTE D'AZUR

Chapitre III-A.3 – les politiques de développement des TCSP définies par les collectivités territoriales

** Selon la Cour « A Nice (360 000 habitants desservis), où l'hypercentre est encombré et le stationnement anarchique, ce qui nuit à la fluidité de la circulation, avec des conséquences sur la rapidité des transports en commun, la conquête de parts de marché sur le transport en véhicule individuel implique de rendre le stationnement en centre ville plus difficile pour les voitures et la circulation des autobus plus aisée. Des investissements ont été réalisés en ce sens par la ville notamment au cours de l'exercice 2000 où la longueur des voies réservées aux autobus a été doublée (3,81 M€ de travaux). Ces voies réservées demeurent néanmoins limitées en nombre et en longueur. »*

Réponse : Depuis l'analyse effectuée par la Cour des comptes, la Ville de Nice a pris une délibération du Conseil Municipal n°12.6 du 28 mars 2003 par laquelle elle a approuvé une politique de stationnement découlant du diagnostic et des études réalisées en cohérence avec la politique des transports en commun de l'Agglomération Niçoise.

Cette politique de stationnement comprend les principaux éléments suivants :

- *la promotion du tramway par la mise en place de parc-relais, la réglementation du stationnement payant sur voirie et la sécurisation des deux roues,*
- *l'expérimentation dans un secteur déterminé de tarifs résidents en remplacement de la gratuité et la mise en œuvre de nouvelles méthodes de surveillance,*
- *l'extension de l'expérimentation autour des stations de tramway les plus centrales, après sa mise en service,*
- *la mise en oeuvre d'une démarche de réalisation de parcs-autos ne visant pas à compenser systématiquement les suppressions de places mais prise en compte des besoins des résidents, optimisation de la qualité de vie en surface (disparition du stationnement illicite) et suppression de certaines places de stationnement par la création de couloir bus et d'aménagements piétonniers,*
- *la création d'un observatoire du stationnement visant à collecter et traiter les données du stationnement, à suivre l'efficacité des mesures et à les corriger si nécessaire,*
- *la réalisation d'actions de communication dans le but d'informer les usagers de la logique des mesures prises, de leurs droits et obligations, de les sensibiliser aux avantages et contraintes et de publier les résultats.*

Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur (CANCA) a intégré dans le contrat de délégation de son service public de transport urbain (juillet 2004 à juin 2011) l'effet du tarif du stationnement sur les recettes du réseau. Ainsi, l'article 18.2.2.3 du contrat de délégation et son annexe 11 stipulent que le rapport entre le prix de 2 heures de stationnement en hyper centre niçois et le prix du ticket vendu en carnet de 10 entraîne, s'il augmente, une augmentation de l'engagement de recettes du délégataire et par conséquent une diminution de la contribution forfaitaire de la Collectivité et entraîne s'il diminue des évolutions inverses.

En ce qui concerne l'évolution de la longueur des voies réservées aux autobus, il y a lieu de noter qu'à la fin de l'année 2004 le linéaire cumulé de ces équipements destinés aux transports urbains a atteint 31 Kms, ce qui a permis de prendre en compte des actions particulières en matière de vitesse commerciale dans la nouvelle convention passée entre la CANCA et son délégataire, qui a pris effet le 1er juillet 2004.

Ainsi, l'article 18.2.2.2 et l'annexe 12 du contrat de délégation prévoient une évolution des engagements de recette dans le même sens que celle de la vitesse commerciale sur les lignes structurantes du réseau communautaire.

Chapitre IV-I-A.3.b – Les déplacements de périphérie à périphérie

** Selon la Cour « A Nice, les services à la demande, notamment par taxis, n'ont pas remporté le succès escompté. »*

Réponse : La nouvelle convention de délégation du réseau des transports urbains passée par la CANCA a mis en œuvre un nouveau réseau des transports pour la période du 3 janvier 2005 à la mise en service du tramway, comprenant en dehors des lignes régulières des services de transports à la demande. Il s'agit d'un système de réservation dynamique (créabus) qui permet d'offrir sur un territoire prédéterminé un service de transport avec réservation jusqu'à une heure avant le trajet. Le système permet d'insérer la demande dans le planning du véhicule de transport en optimisant son utilisation et proposant des correspondances avec des lignes régulières. A noter que l'expérience de TAD sur Nice a été effectuée en milieu urbain. Son insuccès atteste de la non adaptation de ce type de service dans ces zones. En revanche, il trouve sa pertinence en zones d'habitat peu dense où l'offre de transport ne peut être importante.

Chapitre IV-II-A – Les bases de données

** Selon la Cour « En réalité, les méthodes d'évaluation consistant à procéder par enquête origine/destination réalisée ponctuellement sur des échantillons plus ou moins représentatifs, ne donnent qu'une fiabilité relative aux taux de correspondance mentionnés dans les statistiques. »*

Réponse : Depuis 1999, le délégataire des transports urbains a modifié la billetterie en vigueur sur le réseau pour mettre en œuvre un système sous forme billétique comprenant des billets avec piste magnétique et des cartes d'abonnement sans contact.

L'exploitation journalière de ces informations dans le cadre du nouveau contrat de transports urbains permettra d'avoir une grande fiabilité sur les taux de correspondance mentionnés dans les statistiques.

** Selon la Cour « Le taux de fraude ne fait généralement l'objet que d'une évaluation approximative à partir soit d'enquêtes, soit du nombre d'amendes infligées. Dès lors, le manque à gagner en recettes est difficile à apprécier. Tel est le cas à Nice où les taux avaient été estimés, dans les rapports du délégataire, entre 1,8% et 3,3% au cours de la période 1994 à 2000, et ont été considérés comme très inférieurs à la réalité par la chambre régionale des comptes. Un taux de 20% pour l'année 1999 a finalement été diagnostiqué par l'exploitant à l'issue d'une enquête sérieuse. »*

Réponse : En ce qui concerne la fraude, pour tenir compte des observations formulées par la Cour des comptes au cours des exercices antérieurs, il a été retenu de faire figurer un engagement du délégataire dans le cadre du nouveau contrat de transports urbains. Le délégataire s'engage à un respect des taux de contrôle indiqués dans le Plan Qualité figurant en annexe au contrat. Pour l'essentiel, ce Plan Qualité comporte en ce qui concerne la fraude deux enquêtes annuelles, un engagement sur une baisse de la fraude et un contrôle de 5% des voyageurs.

Chapitre IV-II-C.1 – L'information financière

** Selon la Cour « A Nice, faute de disposer de l'information détaillée sur l'essentiel des charges de la délégation, il n'a pas été possible à l'AOTU de s'assurer d'un partage équilibré des gains de productivité réalisés par le sous-traitant de la SEM. »*

Réponse : Malgré les interventions successives effectuées par la Ville auprès du délégataire et des sous-traitants, la Ville après avoir obtenu des informations sur les dépenses et charges des sous-traitants a eu de multiples difficultés afin d'obtenir des sous-traitants les comptes de leurs sociétés et avoir accès à ceux-ci.

En fonction de cette expérience, le nouveau contrat des transports urbains devrait permettre de lever ces difficultés puisque la collectivité devrait avoir communication de tous les comptes de sous-traitance.

Chapitre IV-II-C.2 – L'exécution des services

** Selon la Cour « En outre, le caractère variable des indicateurs physiques empêche d'apprécier l'évolution du service rendu, comme c'est le cas à Nice. »*

Réponse : Au cours de la période d'exécution de la convention des transports urbains, l'évolution des indicateurs physiques a été rendue nécessaire par suite de l'intégration des deux réseaux de transports urbain et des collines niçoises. Le nouveau contrat passé par la CANCA a prévu en matière de qualité de service que le délégataire s'engage à mettre en place une démarche qualité conforme aux normes EN13816 et ISO9000 comportant notamment la mise en place d'un référentiel de qualité sur le réseau et par la suite, la certification du tramway.

Chapitre IV-III-A.4 – Le cas particuliers des SEM

** Selon la Cour « A Nice, un contrat de longue durée (10 ans) a été attribué à la SEMIACS, alors que cette dernière ne disposait d'aucune expérience dans la gestion d'un réseau important. La SEMIACS a sous-traité la quasi-intégralité du service, la rémunération du sous-traitant représentant plus de 90 % des charges d'exploitation de la SEM. Faute d'expertise, son rôle dans l'attribution des contrats de sous-traitance a été réduit. La ville aurait pu négocier directement ces contrats sans recourir à la SEM. »*

Réponse : A Nice, la durée initiale du contrat des transports urbains avait été fixée à 10 ans. La prolongation successive à 12 ans a été rendue nécessaire par les actions engagées liées d'une part à la création de la première ligne du tramway et la deuxième ligne en site propre exploitée par autobus dont les mises en service sont respectivement prévues en fin 2006 et courant 2005, et d'autre part à la création de la CANCA intervenue le 1er janvier 2002, cette dernière ayant pris en charge la compétence Transports dans les limites de son nouveau périmètre de compétences.

Dès l'origine, le contrat avait prévu la sous-traitance de la quasi-intégralité du service, cette disposition n'ayant pas fait l'objet d'observations particulières à l'époque.

Le montage retenu à l'époque résultait d'une volonté politique visant à retenir ce dispositif et à reporter sur le délégataire la négociation des contrats de sous-traitance.

A l'occasion de cette consultation, la SEM s'était adressée aux deux principaux prestataires en matière de transports urbains qui étaient déjà présents dans le transport collectif niçois, ainsi que le précédent délégataire du réseau des transports urbains de Nice au 31 décembre 1991, la Société TN.

** Selon la Cour : « A plusieurs reprises, les chambres régionales des comptes ont constaté que les participations financières versées à la SEM par l'AOTU sont calculées de manière discutable ou n'ont pour objet que d'équilibrer les charges. A Nice, les recettes ayant été sous estimées, les participations forfaitaires versées par l'autorité organisatrice ont été plusieurs fois augmentées, situation qui ne s'est pas concrétisée pour autant par une amélioration des résultats. »*

Réponse : Sur les 12 années de délégation, les recettes réelles ont été supérieures 7 fois aux recettes prévisionnelles et inférieures 5 fois.

Chapitre IV-III-B.2 – Les risques en matière d'exploitation

** Selon la Cour « La SEM exploitante du réseau de l'agglomération de Nice supporte un risque financier limité et ses deux sous-traitants, rémunérés au moyen d'un tarif kilométrique révisable, ne sont pas davantage associés aux risques de l'exploitation.*

La succession rapide d'avenants, outre qu'elle aboutit souvent à la limitation des risques de l'exploitant, conduit à une négociation quasi permanente qui n'est pas de nature à le responsabiliser. Tel est le cas à Nice où les modalités de la rémunération forfaitaire du sous-traitant de la SEM ont été modifiées cinq fois en huit ans et ont eu pour inconvénient de ne plus véritablement associer le sous-traitant aux performances financières du service. »

Réponse : Compte tenu des observations formulées par la Cour des Comptes, le nouveau contrat d'exploitation a retenu des dispositions radicalement différentes puisque le nouveau contrat passé depuis le 1er juillet 2004 ne fait plus intervenir la SEM, la Société ST2N étant désormais seule responsable vis-à-vis de l'autorité organisatrice pour une durée de sept ans. Le réseau comprend deux périodes :

- *du 3 janvier 2005 au 31 décembre 2006 : une soixantaine de lignes d'autobus, la réalisation du site propre bus, les services de transports à la demande, réguliers, scolaires, internes au PTU, les services de nuit…*
- *à partir du 1er janvier 2007 : la ligne de tramway entre les stations Comte de Falicon et Pont Michel ainsi que le réseau d'autobus restructuré comportant une dizaine de lignes de bus en rabattement et une cinquantaine de lignes de bus structurantes.*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE INTERCOMMUNALE POUR L'AMÉLIORATION DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT (SEMIACS)

Chapitre IV- III-A.4 – La faiblesse de la concurrence

Selon la Cour ''A NICE, les recettes ayant été sous estimées, les participations forfaitaires versées par l'autorité organisatrice ont été plusieurs fois augmentées, situation qui ne s'est pas concrétisée pour autant par une amélioration des résultats.''

Réponse : Dans le cadre d'une bonne gestion et conformément aux règles comptables, les recettes doivent être toujours appréciées avec prudence. De la même manière les dépenses le sont également.

La participation étant forfaitaire, elle n'est plus remise en compte quelle que soit la réalité des dépenses qui augmenteraient et des recettes qui diminueraient.

Ce principe comptable de prudence rejoint le point 2 – Les risques en matière d'exploitation (chapitre IV-III-B) du rapport de la Cour :

''La SEM exploitante du réseau de l'agglomération de NICE supporte un risque financier limité et ses deux sous-traitants, rémunérés au moyen d'un tarif kilométrique révisable, ne sont pas davantage associés aux risques de l'exploitation.''

En l'espèce, la finalité d'un bon gestionnaire est de cantonner le risque et d'en apprécier suffisamment les contours pour être limité. Effectivement, si le risque financier reposait exclusivement sur l'exploitant, le sous-traitant était motivé par une augmentation du résultat par la prise en compte d'un intéressement négocié en cours de contrat.

Cet intéressement contredit d'ailleurs l'affirmation qui suit :

'' …Tel est le cas à Nice où les modalités de la rémunération forfaitaire du sous traitant de la SEM ont été modifiées cinq fois en huit ans et ont eu pour inconvénient de ne plus véritablement associer le sous traitant aux performances du service. ''

La mise en place d'un intéressement sur la baisse de la fraude a associé le sous-traitant aux performances du service (recettes, sécurité…). »

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES MÉTROPOLE

Nantes Métropole a pris connaissance avec attention des extraits du rapport sur les transports publics urbains.

L'exemple nantais est plusieurs fois cité pour l'importance des actions menées en matière de transport en commun en site propre et pour l'effort financier que représente la politique de transport pour notre collectivité. Mener une politique de transport volontariste est effectivement une des priorités de Nantes Métropole compte tenu du développement de l'agglomération.

Les extraits de rapport nous paraissent toutefois insuffisants pour cerner toute l'analyse que vous pouvez faire des faits que vous avez relevés à l'échelle nationale. En effet, le rapprochement de quelques constats globaux soulignés dans le rapport ne pourrait-il pas conduire à des interprétations trop générales ?

Ainsi, la mise en perspective de la croissance constatée du coût des politiques de transport et de la part de marché moyenne apparemment stable des transports en commun au niveau national, pourrait suggérer une efficacité relative des politiques de transport en commun.

Or, dans le cas nantais, toutes les évaluations que nous menons concluent à des résultats très positifs de notre action en matière de transport.

Ainsi, pour ne prendre que l'exemple des transports en commun en site propre et les résultats en terme de fréquentation, nous constatons que la mise en place d'une ligne s'est chaque fois traduite par une fréquentation très forte et une part de marché des transports en commun durablement élevée dans les zones desservies.

Aussi, Nantes Métropole se tient à la disposition de la Cour, pour analyser avec elle l'impact de la politique transport dans le cas nantais en observant avec elle les résultats atteints dans leurs différentes composantes en différenciant selon le type de ligne et les zones urbaines desservies.

Enfin, je regrette profondément que la poursuite d'une telle politique volontariste soit fragilisée par la suppression brutale des subventions de l'Etat intervenue en 2004.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND ANGOULEME (COMAGA)

Chapitre IV-III-B.2 – Les risques en matière d'exploitation

** Selon la Cour « Rares demeurent maintenant les conventions où cette notion de risque, même en partie seulement assumée par l'exploitant, est quasiment absente, comme c'était encore le cas à ANGOULEME jusqu'en novembre 2003. Dans ce réseau, dont l'exploitation est confiée à une SEM, le contrat s'assimilait en fait à une gérance où l'opérateur intervenait pour le compte de l'AOTU en encaissant les recettes et en se faisant rembourser intégralement ses charges. »*

Réponse : La situation décrite par la Chambre régionale des comptes dans sa délibération du 18 décembre 2003 et reprise dans le rapport public de la Cour des comptes résultait de la convention d'exploitation des transports publics urbains conclue entre la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême (ComAGA) et la Société de transport du Grand Angoulême (STGA) le 30 octobre 1997. Dès que mon attention a été attirée sur l'absence de partage des risques industriels et commerciaux, j'ai engagé une négociation avec la SEM délégataire. Cette démarche a abouti le 30 octobre 2003 à l'approbation par le conseil communautaire d'un avenant introduisant une part de risque pour le délégataire sur la totalité de la gestion du service.

L'actuelle convention de délégation du service des transports publics urbains prend fin au 31 décembre 2007. D'ores et déjà, j'ai demandé aux services communautaires de veiller à introduire dans le cahier des charges de la prochaine mise en concurrence un juste partage des risques entre le délégant et le délégataire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DU GRAND ANGOULEME (STGA)

Chapitre IV-III-B.2 – Les risques en matière d'exploitation

** Selon la Cour « Rares demeurent maintenant les conventions où cette notion de risque, même en partie seulement assumée par l'exploitant, est quasiment absente, comme c'était encore le cas à ANGOULEME jusqu'en novembre 2003. Dans ce réseau, dont l'exploitation est confiée à une SEM, le contrat s'assimilait en fait à une gérance où l'opérateur intervenait pour le compte de l'AOTU en encaissant les recettes et en se faisant rembourser intégralement ses charges.*

Réponse : Cette mention résulte du rapport d'observations définitives établis par la Chambre régionale des comptes de Poitou-Charentes dans sa séance du 18 décembre 2003.

Je tiens à attirer votre attention sur les éléments suivants :

1 - Ce rapport mentionne également au 4ème paragraphe de sa page 4/7 que ''La STGA, ainsi que la ComAGA, ont fait état, dans leurs réponses respectives, de leur volonté réciproque d'introduire dans la convention des dispositions permettant de confirmer son caractère de délégation de service public''

2 - Cette volonté réciproque de la STGA et de la ComAGA avait déjà trouvé sa traduction concrète au moment de ce rapport puisque, dans sa délibération n°2003.10.367 du 30 octobre 2003, le conseil communautaire a modifié l'article 4.4 de la convention ComAGA-STGA afin d'y introduire un aléa financier pour la STGA.

A ce jour notre convention avec la ComAGA, modifiée par l'avenant n°3 du 7 novembre 2003, intègre donc bien la notion de risque, tant sur les charges que sur les recettes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA SOCIÉTÉ DES TRANSPORTS POITEVINS

Je réponds en tant que Directeur de la Société des Transports Poitevins, Société d'Economie mixte locale gérant et exploitant le réseau de transport urbain de la Communauté d'agglomération de Poitiers.

Je me situe donc en tant qu'exploitant dans le cadre d'une SEM locale où il n'y a pas d'intervention de groupe national ou international, public ou privé.

Chapitre IV – La gestion des services et les résultats hors Île-de-France

Selon la Cour « Le fait que le développement des transports en commun en site propre, notamment des tramways, ne suffise pas à faire progresser la fréquentation globale des transports publics urbains, tout en aggravant leur déficit, rend encore plus nécessaire l'amélioration de la gestion des services, confiée dans la plupart des cas à des opérateurs privés[92] qui sont encore insuffisamment intéressés à la performance des réseaux. »

De quels services parle-t-on dans ce paragraphe ?

S'agit-il des services du réseau de transport public au sens restreint du terme ? Auquel cas la nécessité d'améliorer la gestion du réseau est un souci constant de toute bonne équipe de direction de l'exploitant, mais il y a peu à attendre aujourd'hui des progrès de productivité interne des exploitations sauf à vouloir diminuer la masse salariale par une réduction des service ou une réduction des salaires.

S'agit-il du service général des déplacements, c'est-à-dire de la politique de déplacements et des choix politiques en matière de priorité d'usage de la voirie et/ou de modes de transport ? Là se trouvent, me semble-t-il, les vrais gisements de l'amélioration de la gestion des services. Plus les conditions d'accès et d'usage du transport collectif seront favorables sur le terrain, (sites propres, priorités sur la voirie, compacité de la ville…), plus forte sera l'amélioration de la gestion des services. Cela ne dépend pas directement de l'opérateur.

Le paragraphe laisse entendre que le renforcement de l'intéressement des opérateurs privés à la performance des réseaux est la clé de l'amélioration de la gestion des services : si cet aspect est un élément sans doute favorable, il ne m'apparaît pas que cela soit un élément déterminant.

92) *La gestion de l'exploitation est le plus souvent confiée à un opérateur, soit une société appartenant à un groupe national, comme KEOLIS, CONNEX ou TRANSDEV, soit une société d'économie mixte (SEM). Quelques réseaux, dont celui de MARSEILLE, sont exploités par des EPIC sous forme de régies personnalisées dotées de l'autonomie juridique et financière.*

III – L'économie des contrats d'exploitation des services de transports urbains

A – La faiblesse de la concurrence

4 – Le cas particulier des SEM

Selon la Cour « Les SEM peuvent ne jouer qu'un rôle très restreint dans la gestion du service public. A Poitiers, dont le service a été transformé en régie, postérieurement au contrôle de la chambre régionale des comptes, les clauses financières du contrat, qualifié de gérance, montraient que les redevances de la communauté d'agglomération correspondaient à la couverture des débours engagés par la SEM ».

L'exemple de Poitiers, dont le service a été transformé en EPIC (Etablissement Public industriel et Commercial) au 1er janvier 2004, montre, a contrario, le rôle essentiel de la SEM dans la gestion du service public.

La Société des Transports Poitevins a géré le réseau de transport public de la Communauté d'Agglomération de Poitiers pendant 23 ans, de début 1981 à fin 2003.

Le contrat liant la Société des Transports Poitevins à l'autorité organisatrice était un contrat de gérance ne prévoyant aucune rémunération de la SEM pour sa prestation.

Cet état de fait conduit ainsi à constater, dans la réalité des chiffres examinés, un coût de gestion de la société des Transports Poitevins inférieur à la plupart des autres situations comparables.

La SEM ne joue dont pas « un rôle très restreint dans la gestion du service public », mais un rôle essentiel pour la bonne utilisation des deniers publics : définition de la politique de transport par l'autorité politique, contrôle de l'application de cette politique par les élus majoritaires au Conseil d'Administration de la SEM, qualité de l'équipe locale gestionnaire de la SEM, absence de frais de siège et de rémunération du capital, capacité de réactivité et souplesse de gestion par son statut de société commerciale.

Les intérêts de la SEM locale, avec une direction indépendante de tout groupe national ou international, sont en osmose permanente avec ceux de la collectivité locale au service des usagers et de la population, sans considération d'intérêts financiers extérieurs.

A cet effet, le rapport de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la Société des Transports Poitevins est éloquent. Il conclut ainsi : « en définitive, il y a une bonne fréquentation d'un réseau à l'offre abondante et aux coûts maîtrisés ».

Il conviendra d'analyser, pour l'avenir, l'effet de l'évolution jurisprudentielle sur la qualification de contrat de gérance, qui a contraint la SEM de Poitiers à se transformer en EPIC.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION D'ANNECY

** Selon la Cour « La qualification de délégation de service public donnée à certains contrats d'exploitation a permis d'échapper aux procédures de mise en concurrence des marchés publics, jugées plus contraignantes. Tel a été le cas du contrat passé pour l'exploitation du réseau de l'agglomération d'ANNECY, en 1996, selon la procédure d'une DSP, alors que ce contrat s'assimilait, en fait, à un contrat de gérance entrant dans la catégorie des marchés publics. »*

Réponse : Je voudrais souligner :

- *qu'en 1996, les limites réglementaires et jurisprudentielles entre les procédures applicables aux marchés publics n'étaient pas aussi précises qu'à l'heure actuelle. Dans ces conditions, de nombreuses collectivités ont pu, en toute bonne foi, opter pour les procédures D.S.P. en espérant une plus large ouverture à la concurrence et davantage de souplesse dans la mise au point des documents contractuels, jugés trop rigides dans le cadre d'un marché public classique,*
- *et que l'expérience semble montrer que, dans des cas analogues, le recours à la procédure marchés publics, n'a pas eu pour conséquence une ouverture aux autres opérateurs significative, mais s'est soldé en revanche par un coût sensiblement plus élevé, au motif que, si la D.S.P. permet de s'engager sur un compte d'exploitation prévisionnel donnant lieu à paiement sur justificatif des dépenses réellement engagées, le prix du marché est réputé ferme et conduit le contractant à prendre des marges de couverture pour pallier aux aléas économiques.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE DES TRANSPORTS DE L'AGGLOMÉRATION GRENOBLOISE (SEMITAG)

Chapitre IV- III-B 2 - Les risques en matière d'exploitation.

** Selon la Cour « Certaines dispositions de la convention d'affermage passée avec la SEM exploitante du réseau de GRENOBLE prévoient que la société assume l'ensemble des charges d'exploitation et tout investissement immobilier. Mais d'autres dispositions contractuelles permettent d'atténuer ce principe, notamment en ce qui concerne certains investissements subventionnés par l'AOTU et d'autres réalisés en exécution de conventions de mandat. »*

Réponse :

L'article 10.2 de la convention d'affermage évoque la possibilité accordée au SMTC de financer les investissements mobiliers prévus à la charge de la société par l'article 6 de cette même convention.

Il prévoit également le fait que la SEMITAG puisse être mandataire du SMTC pour la réalisation d'investissements nécessaires à l'exploitation du réseau affermé.

Le mode de réalisation des investissements tel qu'il est aujourd'hui est donc conforme à la convention d'affermage, et cohérent avec la nature même de cette convention puisque dans le cadre d'une convention d'affermage les investissements sont par définition financés par le déléguant.

Chapitre VI,-II-B : Les politiques tarifaires.

** Selon la Cour « A GRENOBLE, où jusqu'en 1999, les déplacements gratuits représentaient 27 % des déplacements du service régulier ordinaire et les compensations tarifaires 40 % des recettes dudit service, les recettes commerciales ont augmenté très faiblement alors que la fréquentation payante a progressé. La réforme engagée en 2000 a permis un ralentissement de la progression des déplacements gratuits (+4 %), une forte augmentation des déplacements payants (+24 %), mais une augmentation moins que proportionnelle des recettes commerciales (+8 %). Les revalorisations tarifaires ont fait progresser les tarifs moyens mais, dans le même temps, la tarification préférentielle a connu une forte progression, notamment pour les personnes âgées et les demandeurs d'emploi et les compensations sociales. »*

Réponse :

La clientèle à gratuité a globalement évolué bien moins rapidement que la clientèle payante.

Sur la période 1997 – 2002, couverte par le présent rapport, la fréquentation payante a augmenté de 41 % alors que dans le même temps la fréquentation de la clientèle à gratuité restait stable.

Ce constat est également vrai pour les années 2003 et 2004, où la progression de la clientèle payante devrait être supérieure à 18 % alors que la clientèle à gratuité ne devrait augmenter que de 2 % sur cette même période de 2 ans.

Sur ces deux dernières années les recettes commerciales ont évolué à un rythme bien supérieur à celui de la fréquentation payante, avec une augmentation de plus de 27 % en 2 ans. Ceci est dû notamment à l'efficacité de la lutte contre la fraude : montée par l'avant, validation systématique, augmentation des effectifs de contrôle.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS POUR LE RHONE ET L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE (SYTRAL)

**** Chapitre II-I-B.5 – L'évaluation des PDU***

Concernant le Comité consultatif et de l'observatoire des déplacements :

Selon la Cour « A LYON, le PDU prévoyait la mise en place d'un comité consultatif des déplacements urbains et d'un observatoire des déplacements chargé de mesurer et d'analyser l'impact des politiques mises en œuvre en partenariat avec l'Etat, la Région, le Département et le Grand Lyon. Le comité consultatif des déplacements dont le pilotage avait été confié à la communauté urbaine ne s'est plus réuni après mars 2001. »

Réponse du SYTRAL : Le comité consultatif des déplacements prévu par le plan des déplacements urbains a été régulièrement installé et réuni dans les années qui ont suivi le PDU. En 2001, l'idée de lancer rapidement la révision du PDU a été adoptée par l'exécutif de la communauté urbaine de Lyon. La démarche de révision impliquait la mise en place d'un dispositif de pilotage et de réflexion partenariale dans l'esprit de celui de l'élaboration. Le positionnement du comité consultatif des déplacements pouvait entrer en concurrence avec ce dispositif et il a paru préférable de suspendre provisoirement ses réunions. La révision engagée en 2002 a d'ailleurs permis de réunir les acteurs du comité consultatif dans le comité de pilotage et les 3 groupes de travail de la révision du PDU à un rythme bien plus élevé que celui du comité consultatif des déplacements.

Concernant le coût de l'enquête ménage :

Selon la Cour « Le coût important de l'enquête ménages est souvent invoqué pour expliquer l'ancienneté des données dont disposent les collectivités. Ainsi, à Lyon, le Sytral, dont la dernière enquête, d'un coût de 800 000 €, remontait à 1995 n'a procédé au lancement d'une nouvelle enquête qu'en 2004 pour un coût de 1,7 M€. »

Réponse du SYTRAL : Le SYTRAL a lancé en 2004 une nouvelle enquête ménages qui sera réalisée en 2005 sur le territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise. Cette enquête représente un investissement de plus de 1,7 M€. L'Etat s'est engagé à subventionner à hauteur de 300 000 €, à un niveau en net retrait par rapport à la dernière enquête. Ce retrait est d'autant plus préjudiciable que l'Etat impose une méthodologie standard dont l'impact sur le coût des enquêtes est important sans que l'on puisse débattre du rapport coût/avantage de cette méthodologie. On peut ainsi noter que Montréal a interrogé en 2002 60 000 ménages pour un coût d'environ 2 M€, alors que l'enquête lyonnaise concernera environ 6 000 ménages pour 1,7 M€. Le SYTRAL souhaite que la méthodologie d'enquête imposée par l'Etat puisse évoluer à l'avenir.

**** Chapitre II-I-B.6 – Les résultats***

Concernant les places de stationnement sur voirie :

Selon la Cour « Les places de stationnement sur voirie sont néanmoins saturées et le taux de respect de la réglementation diminue (sur la presqu'île, 22 % en 2002 contre 57 % en 1996. »

Réponse du SYTRAL : en matière de stationnement, on constate une forte corrélation entre le taux de respect du stationnement et le taux de rotation des places. Ainsi un meilleur respect, notamment du stationnement payant, induit un meilleur usage de l'espace public.

**** Chapitre II-I-B.4 – L'augmentation du coût des transports en commun***

Concernant le respect des délais :

Selon la Cour « A LYON, où la construction du tramway s'est déroulée dans les délais prévus. […] Néanmoins, l'enveloppe financière initiale n'a été respectée qu'en différant de cinq ans la réalisation d'une section de 900 mètres de la première ligne. »

Réponse du SYTRAL : Le SYTRAL a engagé en 1997 la construction des lignes 1 et 2 du réseau de tramway lyonnais entre Montrochet – Porte des Alpes d'une part et Perrache – La Doua d'autre part, soit, 19,6 km environ. La réalisation de la section Perrache-Montrochet d'une longueur de 900 m a été différée et sa réalisation est en cours actuellement.

Le reste des deux premières lignes, soit 18,7 km, a été mis en service en décembre 2000 pour un coût total de 404 M€ y compris les aménagements urbains. Le tracé a donc été « réduit » dans sa première phase non pas de 3 km, mais de 900m, soit environ 5% du linéaire.

**** Chapitre IV-I-B – L'amélioration de l'offre et ses effets :***

Concernant le prix d'un kilomètre :

Selon la Cour « Les équipements lourds (métros, tramways), remplaçant dans de nombreux grands réseaux les modes légers (autobus), pèsent également sur les coûts d'exploitation. Ainsi, le réseau de Lyon présente des charges d'exploitation en 2002 dépassant ou approchant cinq euros au kilomètre…). »

Réponse du SYTRAL : Le rapport compare l'augmentation du prix d'un kilomètre commercial pour les différents réseaux français, et conclue que ce prix a plus augmenté pour les grands réseaux du fait des TCSP, et, de plus, est fortement supérieur aux petits réseaux.

Il est dommage que le rapport, afin d'éliminer le biais lié à la taille du réseau et à l'importance des TCSP, n'analyse pas le prix d'exploitation relativement au PKO (place kilomètre offert). La taille du réseau et la

spécificité de ses modes de transport est ainsi lissée. Il est en effet difficile de comparer différents modes de transport au simple kilomètre réalisé. Ainsi, à Lyon, comment imaginer qu'une ligne de bus puisse transporter les 250.000 voyageurs jour de la ligne D du métro, alors que la ligne de bus la plus chargée du réseau n'absorbe que 35.000 voyageurs ? C'est donc bien le coût de la PKO qui exprime l'efficacité globale de la ligne en termes de charges d'exploitation. De plus, ce retraitement est d'autant plus important que la mise en œuvre de TCSP permet, en parallèle, de mener une politique de réaménagement du réseau de surface pré-existant et donc d'optimiser l'offre.

Chaque réseau connaît les PKO de ses différents modes puisqu'il s'agit d'une donnée technique du véhicule.

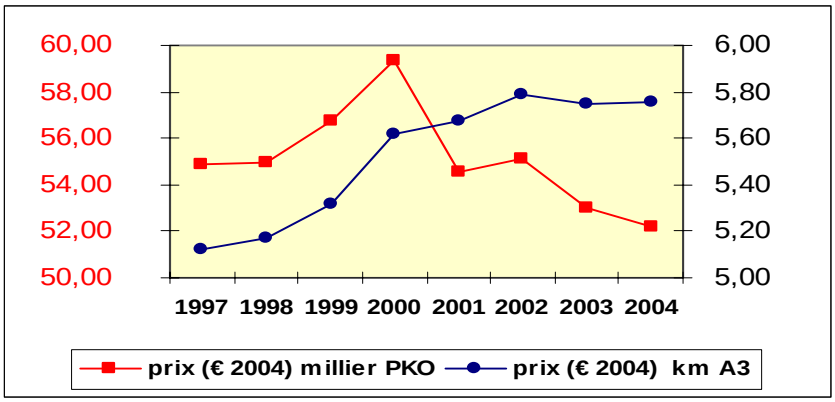
A titre d'exemple, sur le réseau lyonnais la valeur du PKO est assez diversifiée, et ressort en moyenne à 104 Places Kilomètres Offertes par véhicule :

- *autobus : 60 PKO,*
- *autobus articulés : 100 PKO,*
- *midibus : 30 PKO,*
- *minibus : 26 PKO,*
- *trolleybus : 55 PKO,*
- *tramway : 201 PKO,*
- *funiculaire : de 70 à 216 selon la ligne,*
- *métro : de 252 à 399 selon la ligne.*

L'analyse du coût d'exploitation, en valeur constante 2002 afin d'éliminer le poids de l'inflation, permet d'affirmer sur la période 1997 / 2004 que :

- *le prix d'un kilomètre commercial augmente de 13 % (4,92 € à 5,56 €) ;*
- *le prix du millier de PKO augmente de 0,4 % (52,75 € à 52,96 €).*

Sur cette période, les coûts d'exploitation ont dû absorber l'impact de la mise en œuvre des 35 heures, sujet fortement oublié dans ce rapport. Ainsi, comme le montre le graphique suivant, réalisé en euros constant 2004, le développement des TCSP permet bien de diminuer le prix de l'offre de transport.



(Km A3 = Km commercial)

Au delà de l'application de la RTT en 1999 et 2000, sur la période 1997 / 2004[93] *:*

- ü *le prix d'un kilomètre commercial augmente de 12,4 % (5,12 € à 5,75 €) ;*
- ü *le prix du millier de PKO augmente de … **- 4,9 %** (54,90 € à 52,21 €).*

**** Chapitre VI – I – La structure de financement des transports urbains***

Concernant le financement des transports urbains de voyageurs (tableau ''Financement des transports urbains de voyageurs hors Île-de-France (fonctionnement et investissement)'' :

***Réponse du SYTRAL** Quelle est la pertinence d'un tableau de financement sur deux années de fin de période, alors que le rapport tente d'éclairer les transports publics sur plus d'une décennie ?*

93) Pour 2004, données provisoires issues du Compte Administratif en cours d'élaboration.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION SAINT-ÉTIENNE MÉTROPOLE

En matière d'organisation et de planification des déplacements urbains, la Cour regrette que les autorités organisatrices de transports urbains raisonnent dans le cadre strict de leurs limites administratives.

J'attire votre attention sur la démarche menée par Saint-Etienne Métropole qui a souhaité étendre l'échelle de réflexion aux intercommunalités voisines (au total 90 communes). Même si le Plan de Déplacements Urbains n'a de portée juridique et de caractère contraignant que pour le seul territoire de l'agglomération, il tient compte de l'importance des flux de déplacements entre bassins de vie aujourd'hui répartis entre plusieurs secteurs du Sud de la Loire.

Dans le chapitre « Evaluation du PDU », la Cour rappelle qu'en 2000, Saint-Etienne Métropole n'avait pas mis en œuvre de comité de suivi. Si je confirme un suivi insuffisamment formalisé en 2000, il me paraît néanmoins utile de souligner le souci exprimé par les élus de l'agglomération d'instaurer, avec le Plan de déplacements Urbains révisé, à compter de 2004, une gouvernance optimale. Ceux-ci ont donc bien pris conscience des insuffisances du précédent dispositif et su y apporter les compléments nécessaires.

Au delà de ces quelques réflexions, je souhaite souligner, d'une façon plus générale, la situation des intercommunalités en charge d'une compétence acquise depuis la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité et celle du 13 décembre 2000 dite SRU.

Dans le cadre de leurs compétences obligatoires, dans le respect des dispositions de la loi du 30 décembre 1982 relative aux transports intérieurs, les Communautés sont devenues autorités organisatrices de transport en lieu et place des communes mais aussi des Conseils Généraux.

Cette compétence exercée à l'échelle communautaire constitue donc un transfert de compétences qui, aujourd'hui, s'avère être un enjeu de développement mais également une charge lourde pour des finances intercommunales.

La nouvelle rédaction de l'article 72-2 de la Constitution érige la compensation financière en principe constitutionnel. Les conditions d'un transfert de compétences entre les Communautés et les Conseils Généraux en matière de transports sont aujourd'hui prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et aux libertés locales.

Cette réforme permettra, sans nul doute, de faciliter le financement de projets indispensables à la dynamique des territoires et viendrait pallier partiellement le retrait de l'Etat en la matière.

Or cette possibilité ne vaut que pour l'avenir et crée donc une inégalité de fait et de droit entre les territoires. Ceux qui se sont substitués aux Conseils Généraux dans le cadre de leur compétence « transports » avant le vote de la loi ne pourront bénéficier de ces dispositions.

La loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) pourrait être modifiée pour assurer l'équité entre toutes les agglomérations et constituerait une solution offerte aux nombreuses agglomérations soucieuses, depuis plusieurs années, de disposer des moyens nécessaires pour proposer à leurs administrés des conditions optimales de déplacements sur leur territoire.

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public particulier**

Avril 2005

LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

Sommaire

Présentation 5

1 L'organisation et la planification des déplacements urbains 7

I - Pour une organisation plus rationnelle 7

II - Pour des plans de déplacements urbains plus opérationnels 10

2 L'offre de transport et la gestion des services 13

I - Pour une offre de transport plus efficace 13

II - Pour une gestion des services plus performante . .15

3 Le financement des transports urbains . . .21

I - Pour une politique tarifaire plus adaptée aux besoins de financement 21

II - Pour une réforme du versement de transport 23

III - Pour l'instauration de nouvelles ressources incitatives en faveur des transports urbains 24

Présentation

Le législateur, ces dernières années, a défini une politique globale des déplacements urbains et lui a fixé des objectifs ambitieux dans les domaines de l'environnement, de l'urbanisme et de la cohésion sociale.

Cette politique, fondée sur le principe du droit au transport pour tous, dans le respect des conditions du développement durable, a conduit à une amélioration significative de l'offre de transports urbains, comme en témoigne la modernisation des réseaux avec l'ouverture de nombreuses lignes de métros et de tramways. Le coût des transports publics urbains a simultanément augmenté et est aujourd'hui supérieur à onze milliards d'euros par an, soit plus de 180 euros par habitant.

Malgré ces efforts, la part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements urbains est en recul constant. Celle des usagers dans le financement du service est désormais inférieure au tiers des coûts d'exploitation. Non seulement les objectifs visés par la loi sont loin d'être atteints, mais plus encore les conditions ne paraissent pas réunies pour qu'ils puissent l'être à terme.

Aussi, au moment où se met en oeuvre une nouvelle étape de la décentralisation, la question se pose du rôle que doivent jouer l'Etat et les collectivités territoriales responsables des autorités organisatrices de transports urbains dans la définition, la conduite et le financement de cette politique complexe qui vise à la fois des objectifs locaux et nationaux.

Il apparaît, à cet égard, que la cohérence de l'organisation et de la planification des déplacements urbains doit encore être améliorée. L'inévitable croissance des coûts de l'offre de transports collectifs doit par ailleurs être mieux maîtrisée. Enfin, les conditions actuelles du financement des transports urbains et les modalités propres à l'assurer durablement supposent de réexaminer la part respective de l'usager et du contribuable tout en recherchant de nouveaux outils de financement susceptibles d'influer sur le rééquilibrage des modes de déplacement en faveur des transports collectifs.

1 L'organisation et la planification des déplacements urbains

L'organisation des transports urbains de personnes a été définie par la loi du 30 décembre 1982 (LOTI). Elle incombe simultanément à l'Etat et aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ces derniers jouant un rôle de plus en plus important.

Depuis quelques années, l'exercice de la compétence "transports urbains" a été directement influencé par la constitution de structures intercommunales à compétences obligatoires (communautés urbaines ou communautés d'agglomération), dont les périmètres d'action s'étendent sur des territoires de plus en plus vastes. Le dispositif spécifique à l'Ile de France a été revu et la compétence "transports urbains" sera effectivement décentralisée le 1er juillet 2005.

Parallèlement, l'élaboration par les autorités organisatrices de transports des plans de déplacements urbains (PDU) rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, a été l'occasion, y compris dans la région Ile-de-France, de larges débats publics sur les enjeux des politiques de déplacements. Les plans de déplacements urbains sont désormais le cadre commun de référence, et donc de cohérence, des politiques conduites par les autorités organisatrices, les opérateurs de transport et les collectivités territoriales.

I - Pour une organisation plus rationnelle

L'efficacité des politiques publiques dans le domaine des transports urbains suppose que le mouvement de rationalisation des autorités organisatrices de transports et de leurs périmètres soit poursuivi, leur coordination encouragée et leurs compétences confortées.

Hors Ile de France, l'organisation des transports urbains implique la définition préalable du périmètre à l'intérieur duquel s'exerce la compétence de l'autorité qui en est chargée. Le développement des aires urbaines au cours des vingt dernières années a conduit à l'extension des périmètres de transport urbain et au regroupement des autorités organisatrices concernées, le plus souvent sous la forme d'établissements publics intercommunaux ou de syndicats mixtes. La création, à partir de 1999, de communautés d'agglomération et de nouvelles communautés urbaines exerçant de plein droit des compétences étendues en matière d'aménagement de l'espace communautaire, notamment la compétence d'organisation des trans-

ports urbains, a permis de rationaliser la gestion des déplacements au sein des agglomérations.

Mais ce mouvement de concentration n'a pas mis fin à l'inadéquation des périmètres d'intervention et à la multiplicité des centres de décision. En dépit de leur extension, les périmètres de transports urbains correspondent rarement à l'aire d'attraction de l'agglomération et ne permettent pas d'englober dans une démarche coordonnée de planification la totalité des déplacements concernés. La frontière entre les différents modes de transports urbains et interurbains apparaît de plus en plus perméable, ce qui rend indispensable une étroite coordination entre leurs autorités organisatrices. Enfin, les PDU élaborés par les autorités organisatrices de transports urbains comportent de nombreuses orientations et actions qui, au-delà des transports collectifs, concernent des domaines comme l'urbanisme, la voirie, le stationnement, qui relèvent d'autorités, de maîtres d'ouvrages et de financements extérieurs aux syndicats spécialisés de transports urbains.

La Cour observe que la dissolution des syndicats mixtes de transports urbains antérieurs à la LOTI au profit de l'intercommunalité généraliste, notamment quand ils ont le même périmètre, faciliterait la mise en œuvre des PDU. Elle permettrait d'unifier la maîtrise d'ouvrage par niveau d'organisation territoriale, ce qui améliorerait la cohérence de l'organisation administrative et éviterait le risque de voir apparaître des conflits d'intérêt lorsque la coordination n'est pas suffisante entre les autorités locales.

Dans le même esprit, la Cour considère que les compétences dévolues aux autorités chargées d'élaborer et de mettre en œuvre les plans de déplacements urbains devraient être étendues à d'autres domaines que les transports collectifs, en particulier celui du stationnement qui a une grande influence sur le choix des modes de déplacement.

Enfin, la Cour constate que coexistent des autorités organisatrices de transport à chaque échelon territorial (agglomération urbaine, département, région). Elle invite à une réflexion commune à ces différentes autorités pour préciser l'articulation multimodale entre transports urbains et transports interurbains et conduire éventuellement à la mise en place, dans les grandes agglomérations, d'une organisation plus intégrée. Celle-ci, qui se rapprocherait, à certains égards, de celle du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), permettrait aux collectivités territoriales de mieux coordonner les moyens existants, qu'il s'agisse du transport sur rail (tram/train), du transport routier (connexions urbain/interurbain) ou des autres moyens de déplacements.

L'organisation et la planification des déplacements urbains

S'agissant de l'Ile-de-France, le nombre de déplacements quotidiens y est particulièrement élevé et en croissance continue. Les enjeux économiques et sociaux liés à la politique des déplacements y sont particulièrement importants, tout comme les enjeux urbains et environnementaux. L'offre de transports urbains y est particulièrement développée sur les plans quantitatif et qualitatif. Son coût global en fonctionnement et en investissement est d'ailleurs supérieur à celui de la province prise dans son ensemble.

Ces particularités expliquent le maintien d'une organisation et d'un régime juridique et financier des transports urbains de voyageurs dérogatoires. L'Etat y a joué jusqu'à présent un rôle prépondérant au sein d'une autorité multimodale régionale unique. Les entreprises publiques nationales occupent une place prédominante dans l'offre de transports collectifs. Les investissements en matière d'infrastructures et de matériels de transport de voyageurs ont fait l'objet de financements particuliers de l'Etat dans le cadre des contrats de plan successifs. Enfin, le transport urbain de voyageurs repose toujours sur des monopoles d'exploitation publics et privés appuyés sur des droits exclusifs.

La réforme institutionnelle et financière engagée à partir de l'année 2000 a progressivement rapproché l'organisation des transports de voyageurs franciliens du droit commun défini notamment par la LOTI. Le syndicat des transports parisiens a été transformé en syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et le conseil régional en est devenu partie prenante. Elle a par ailleurs instauré un mécanisme contractuel entre l'autorité organisatrice et les opérateurs de transports publics.

La réforme de 2000/2001 a répondu sur le plan des principes aux observations antérieures de la Cour. Elle a représenté une étape essentielle de la mutation nécessaire. Mais l'organisation est restée encore très éloignée des principes issus de la LOTI Elle a en particulier maintenu la dualité des responsabilités et des pouvoirs de l'Etat et des collectivités territoriales.

En outre, à la différence des autorités organisatrices de province, le STIF, investi de la compétence générale d'organisation des transports, ne l'a pas été de la compétence de maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, le plan de déplacements urbains restait arrêté par le représentant de l'Etat. Enfin, il ne disposait pas de la maîtrise de toutes les ressources lui permettant de définir et d'exécuter les politiques qui relèvent de sa compétence.

La loi du 13 août 2004 prolonge l'évolution commencée en 2000. Au plus tard le 1er juillet 2005, le STIF sera responsable des transports de voyageurs et il disposera à l'avenir de l'intégralité des compétences reconnues par la LOTI aux autorités organisatrices de province.

Le maintien d'une autorité organisatrice unique sur l'ensemble du territoire régional (le STIF) assure la cohérence de la politique de l'offre multimodale et de la politique tarifaire. La faculté ouverte à l'autorité organisatrice de déléguer tout ou partie de ses attributions, notamment pour l'organisation de réseaux de proximité, à des collectivités de niveau infra régional (départements, agglomérations) en qualité d'autorités organisatrices de second rang ne devrait pas remettre en cause cette cohérence, dès lors que cette organisation reposera sur un système conventionnel qui fixera les engagements des parties, notamment sur le plan financier, et ne concernera pas la politique tarifaire.

La Cour note cependant que l'autorité organisatrice régionale devra se doter d'une organisation et disposer des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions. A ce titre, la réorganisation de l'administration du syndicat et le redéploiement de ses moyens vers le suivi des contrats, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissement engagés depuis 2001, devraient être poursuivis, comme l'amélioration indispensable du système d'information financière.

II - Pour des plans de déplacements urbains plus opérationnels

Les mesures propres à améliorer l'efficacité et la compétitivité des transports publics de voyageurs, coûteuses en fonctionnement comme en investissement, ne trouveront leur plein intérêt qu'associées à des actions concernant l'usage de la voiture dans les centres urbains. La Cour estime que la révision quinquennale des premiers plans de déplacements urbains devrait être mise à profit pour ce faire.

A mi-chemin entre outil de planification et outil de programmation, le PDU est le seul document spécifique aux déplacements urbains traitant simultanément des objectifs de mobilité, d'environnement et d'aménagement, tout en donnant le cadre financier d'une coopération entre l'Etat et les diverses collectivités territoriales concernées. Les PDU, désormais généralisés à l'ensemble des grandes agglomérations, ont permis d'identifier les enjeux et les moyens devant être mis en œuvre.

Ces documents, qui marquent un progrès incontestable dans la définition de la politique des déplacements urbains, doivent cependant être améliorés et complétés. La mise en cohérence des PDU avec les autres documents de planification et de programmation est parfois contrariée par des échéanciers propres à chaque document et par la diversité des périmètres d'action qui en outre évoluent sans cesse. L'imprécision des PDU en termes d'objectifs assignés ou de moyens alloués en diminue la portée comme outils de politique publique.

La Cour propose que, pour mieux atteindre leurs objectifs, les plans de déplacements urbains soient plus détaillés et plus directifs. Pour leur donner un caractère encore plus opérationnel, il serait notamment utile de les assortir d'un contrat de plan de déplacements chiffré, matérialisant l'engagement des différents maîtres d'ouvrages de financer et de réaliser, selon un calendrier arrêté de manière concertée, les actions prévues en matière de mobilité. La compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des décisions de police de stationnement avec les dispositions des PDU devrait être mieux assurée. Dans le même esprit, les PDU mériteraient d'être complétés par des mesures nouvelles concernant la sécurité des déplacements, le stationnement, la livraison des marchandises, la mobilité des personnels des entreprises ou le renforcement de la cohésion sociale.

L'importance des PDU justifie que les moyens nécessaires à leur évaluation soient réunis. Or, la Cour observe que c'est actuellement loin d'être le cas partout, faute de mise en place de comités de suivi et d'observatoires des déplacements. La loi SRU de décembre 2000 rend obligatoire, pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, l'établissement d'un "compte déplacements", dont l'objet est de recenser tous les flux financiers liés aux déplacements de personnes à l'échelle d'une agglomération, quel que soit le mode de déplacement utilisé. Or, cinq autorités organisatrices de province seulement disposeraient aujourd'hui de cet outil, alors que toutes les grandes agglomérations, et en particulier dans celles où les enjeux financiers des PDU méritent d'être portés à la connaissance du plus grand nombre, devraient en disposer. Cette démarche permettant la diffusion des coûts réels des divers modes de déplacement permettrait peut-être de réduire le décalage persistant entre les préférences collectives, exprimées dans les sondages d'opinion, et les comportements individuels, fortement marqués par la primauté donnée à l'automobile.

Principales recommandations

➔La création de structures départementales, interdépartementales ou régionales aux compétences élargies doit être étudiée pour permettre une meilleure coordination intermodale des déplacements dans les grandes agglomérations de province.

➔En Ile-de-France, où une autorité organisatrice régionale existe déjà, la réorganisation du STIF et le redéploiement de ses moyens doivent lui permettre de mieux exercer ses missions de suivi des contrats, de l'activité des opérateurs et des programmes d'investissement ainsi que d'améliorer son système d'informations financières.

➔Les plans de déplacements urbains doivent être rendus plus opérationnels en étant assortis de "contrats de plan de déplacements" matérialisant l'engagement des différents maîtres d'ouvrages concernés de financer et de réaliser, pour des montants précis et selon un calendrier arrêté en commun, les actions prévues en matière de mobilité.

➔Les modalités d'un transfert de la compétence "stationnement" à l'autorité organisatrice des transports urbains devraient être étudiées de manière à donner une plus grande cohérence aux politiques mises en œuvre.

➔La réalisation d'une évaluation périodique des plans de déplacements urbains doit être systématisée avec la création d'observatoires et de comités de suivi.

➔L'élaboration des comptes déplacements prévus par la loi doit être effective dans toutes les grandes agglomérations.

2 L'offre de transport et la gestion des services

L'offre de transport urbain s'est fortement développée au cours des vingt dernières années dans les grandes agglomérations. Pour autant, la diversification de l'offre de transport et son amélioration qualitative n'ont pas enrayé la croissance du trafic automobile. Elles n'ont pas davantage conduit à une augmentation significative de la fréquentation des transports en commun.

I - Pour une offre de transport plus efficace

Le développement, la diversification de l'offre de transports urbains et son amélioration qualitative ont traduit la priorité donnée aux transports collectifs. L'aspect le plus spectaculaire de la volonté des autorités locales, encouragées par l'Etat, de donner la priorité aux transports collectifs a été le développement des transports en commun en site propre (TCSP), utilisant des emprises affectées exclusivement à leur exploitation (métros, tramways, bus en site propre…). Alors que six agglomérations de province disposaient d'un métro ou d'un tramway à la fin des années 80, une vingtaine d'autres se sont dotées entre 1993 et 2004 d'un système de TCSP.

La Cour constate toutefois que cette politique n'a pas eu un effet déterminant sur la fréquentation des transports urbains. La part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements a globalement diminué au cours des dix dernières années alors que le taux de motorisation est passé en dix ans d'une voiture pour trois personnes à presque une voiture pour deux et que le taux d'occupation des véhicules individuels baisse de manière constante. Il apparaît de plus en plus clairement que l'amélioration de l'offre de transports collectifs sans intervention sur les déplacements en voiture ne permet pas de modifier significativement les tendances observées.

L'appréciation des premiers effets induits par les TCSP est cependant malaisée, en raison du manque de précision des objectifs visés. La Cour suggère qu'à l'avenir, les autorités organisatrices complètent l'évaluation des projets de TCSP, qui est actuellement très insuffisante, pour pouvoir apprécier de manière fiable l'effet spécifique des nouvelles lignes sur la fréquentation des réseaux et sur l'équilibre économique des services. Elle préconise également que tout projet de création de ligne en site propre soit accompagné de mesures d'aménagement et d'urbanisme destinées à

favoriser son usage dans les quartiers desservis.

La Cour considère en outre que, du fait de leur coût, les contrats passés dans le cadre de la réalisation des lignes en site propre devront être mieux encadrés et contrôlés. La réforme par l'Etat de son dispositif d'aide à l'investissement des autorités organisatrices de province conduit au demeurant à faire supporter de plus en plus la charge des nouvelles lignes de TCSP par les collectivités territoriales. Les conditions dans lesquelles seront honorés par l'Etat les engagements qu'il a pris sur des projets ayant déjà fait l'objet d'une décision de prise en considération seront d'ailleurs à clarifier et à préciser.

En Ile-de-France, la Cour avait relevé lors de ses précédents contrôles l'insuffisante coordination des politiques d'investissement conduites en faveur des transports urbains de voyageurs. Elle avait également critiqué la dissociation des politiques de fonctionnement et d'investissement qui conduisait à des choix d'investissements dont les coûts d'exploitation n'étaient pas maîtrisés. Le décret du 9 octobre 2001 a apporté, dans son principe, une réponse à cette double observation en étendant substantiellement la compétence du STIF en la matière. Celui-ci est dorénavant chargé de veiller à la cohérence des plans d'investissement concernant les services de transports publics de voyageurs en Île-de-France et d'assurer leur coordination, ainsi que de veiller au respect des objectifs et des coûts des projets d'infrastructures nouvelles de transport public de voyageurs, d'extension et d'aménagement de lignes existantes.

Cette clarification des missions de l'autorité organisatrice des transports d'Île-de-France se met cependant en œuvre avec difficulté. En effet, le STIF n'a pas participé directement à l'élaboration du plan de déplacements urbains arrêté par le représentant de l'Etat. Surtout, bien que ses statuts le désignent comme le pilote principal de ces opérations, il est resté extérieur au processus de décision et de financement des infrastructures de transport inscrites au contrat de plan dont il n'est pas signataire. Par ailleurs, les compétences de principe attribuées au STIF en matière d'investissement restent inégalement appliquées. Pourtant chargé par les textes du suivi de la mise en œuvre du contrat de plan sur le plan administratif et financier, il n'en maîtrise pas le processus de suivi des réalisations.

Or, si le contrat de plan 2000/2006 a donné, conformément aux orientations du plan de déplacements urbains régional, une priorité au développement d'infrastructures nouvelles de transport, son exécution fait apparaître une dérive sensible des charges d'investissement, non financées à ce jour, en raison

notamment d'une évaluation des coûts approximative. De même, elle devrait engendrer pour le futur des charges de fonctionnement dont le financement n'est, à ce jour, pas assuré.

Un bilan d'étape du contrat de plan semble donc s'imposer qui doit concerner tant l'évaluation de la rentabilité socio-économique prévisionnelle des projets à venir que les résultats des projets réalisés. De même une meilleure articulation entre les choix d'investissements et de fonctionnement doit être assurée.

La Cour considère que les modalités de financement des infrastructures et du matériel roulant des opérateurs publics et notamment de la RATP doivent par ailleurs être rapprochées des mécanismes de droit commun appliqués aux opérateurs privés d'Île-de-France et de province. Elles permettent en effet la prise en charge par les collectivités publiques de la totalité des infrastructures ainsi que d'une partie du financement des matériels roulants. Une telle évolution responsabiliserait les pouvoirs publics dans leurs choix d'investissement. Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence pour les opérateurs et dans le contexte de la décentralisation du STIF, les rôles respectifs de l'autorité organisatrice et des opérateurs s'en trouveraient clarifiés.

Enfin, dès lors que la compétence de l'autorité organisatrice d'Île-de-France a été confirmée par les nouvelles missions qui lui sont attribuées (maîtrise d'ouvrage, capacité à lever des emprunts), la Cour préconise que la gestion actuelle du produit des amendes sous forme de ressource affectée soit revue.

II - Pour une gestion des services plus performante

Les décisions prises en matière d'investissement sur les réseaux de transports ont un impact fort sur le coût du service et sur l'équilibre financier des autorités organisatrices.

En province, seule une croissance du nombre des usagers incités à utiliser les transports en commun par une politique tarifaire adéquate peut permettre une utilisation optimale des moyens existants.

Or, malgré les progrès accomplis pour améliorer la qualité du service, la fréquentation des transports urbains stagne, voire régresse dans certaines agglomérations. Le manque de rapidité et de fréquence des liaisons, en particulier de périphérie à périphérie, les ruptures dans la continuité du service,

l'insuffisante évaluation de la satisfaction de la clientèle, ou encore le confort et la facilité d'utilisation et de stationnement des voitures individuelles sont autant de freins au développement de l'usage des transports urbains.

Sur le plan de l'attractivité du service, les transports collectifs urbains devraient être rendus plus performants pour s'ouvrir à une nouvelle clientèle, en particulier parmi les usagers actuels de l'automobile. La durée globale de déplacement des usagers devrait pour cela être mieux prise en compte ce qui suppose d'améliorer simultanément la vitesse commerciale, la ponctualité, la fréquence de certaines dessertes, l'accessibilité des stations et l'information des passagers.

La Cour considère que, comme dans d'autres domaines donnant lieu à délégation, des progrès sont à faire en matière de production d'informations. La connaissance qu'ont les autorités organisatrices et les usagers des performances économiques et techniques des réseaux peut progresser. En effet, les bases de données existantes ne correspondent pas toujours à la réalité ou comportent des indicateurs peu pertinents. Des indicateurs fiables de qualité du service et de performance technique et financière devraient être définis dans les contrats d'exploitation. La présentation des rapports annuels des délégataires pourrait être améliorée grâce à une définition de leur contenu, une attestation de leur conformité aux comptes de l'entreprise exploitante et une indication en annexe des clés de répartition des charges calculées. La fiabilisation des comptes transports devrait garantir la transparence des flux financiers que génèrent les services de transports urbains.

La Cour ajoute que les autorités organisatrices devraient se doter, pour exercer plus efficacement leurs compétences, de moyens d'expertise et de contrôle correspondant mieux à leurs besoins. Les progrès qu'elles ont déjà accomplis en ce sens renforcent leur capacité à maîtriser les clauses des contrats passés avec des partenaires privés, notamment celles ayant des conséquences sur le montant de leur participation à l'équilibre du service. Mais ces contrats devraient aussi responsabiliser davantage les exploitants en les incitant à améliorer leur productivité et les performances du service, ce qui conduirait à une meilleure répartition des risques entre l'autorité organisatrice et l'opérateur. De telles mesures, déjà engagées en Île-de-France par le système contractuel mis en place depuis 2000, permettraient au moins de limiter la croissance des coûts.

L'offre de transport et le gestion des services

En Île de France, l'exploitation des transports urbains de voyageurs relève de monopoles d'exploitation publics et privés reposant sur des droits patrimoniaux détenus par les entreprises de transports. La réforme du mode de financement mise en place en 2000 a incontestablement contribué à clarifier les relations entre l'autorité organisatrice et les opérateurs nationaux de transport, marquées jusqu'alors par l'ambiguïté du rôle de l'Etat, à la fois responsable de l'autorité organisatrice et actionnaire et tuteur des entreprises publiques en position dominante.

Néanmoins, en dépit du poids considérable des dépenses en faveur des transports urbains de voyageurs et de leur croissance continue, les documents comptables et financiers disponibles, comme ceux qui concernent l'activité des opérateurs de transport, présentent de graves insuffisances qui illustrent la faiblesse historique de l'autorité organisatrice des transports régionale. La Cour considère qu'une refonte des règles budgétaires et comptables du STIF doit être envisagée. De même, il serait souhaitable de remédier à l'absence d'un compte des transports urbains de voyageurs en Île-de-France, auquel le compte déplacements établi depuis 2001 par le STIF ne peut se substituer.

Une prospective financière concernant l'ensemble du secteur des transports urbains de voyageurs est d'autant plus indispensable à son avis que l'équilibre financier futur du système des transports franciliens n'est pas assuré. La Cour considère que la priorité doit être donnée à la maîtrise de la dépense dont 95 % sont contractualisés avec les opérateurs.

La réalisation de cet objectif reposera principalement sur la capacité de l'autorité organisatrice à obtenir des opérateurs publics et privés les gains de productivité nécessaires. Sur ce plan, les mécanismes de la contractualisation mise en place avec les opérateurs publics se comparent avantageusement aux contrats établis par les autorités organisatrices de province dans le cadre des délégations de service public qu'elles organisent. La Cour observe cependant que ces contrats, s'ils ont pris en compte les charges d'amortissement et de maintenance des infrastructures et du matériel roulant, n'ont pas traité de questions essentielles tenant au financement des investissements de la SNCF et de la RATP et à la charge de la dette et que le mécanisme contractuel n'a pas été étendu, comme cela était prévu à l'origine, au secteur privé.

L'offre de transport et le gestion des services

La renégociation des contrats passés avec les opérateurs publics intervenue au début de l'exercice 2004 a certes permis de franchir un nouveau pallier en matière d'exigences, en particulier sur le niveau de réalisation de l'offre et les objectifs de qualité de service. Néanmoins, des mécanismes plus incitatifs à la maîtrise des charges et aux gains de productivité par les entreprises, tout comme à l'amélioration de la qualité de service par les opérateurs pourraient être recherchés.

La nouvelle autorité organisatrice décentralisée dispose de la possibilité de modifier ces contrats afin de les adapter aux objectifs qu'elle se fixerait sur le plan de l'offre et de la qualité de transports urbains. La Cour estime qu'à cette occasion, les questions relatives au financement des investissements et de la charge de la dette des opérateurs devraient être prises en compte.

Par ailleurs, une remise à plat du système contractuel en vigueur avec les entreprises privées est nécessaire et devrait intervenir avant 2006, date d'échéance de l'actuelle convention cadre, pour le rapprocher de celui en vigueur pour les entreprises publiques.

Enfin, l'autorité organisatrice devrait renforcer les moyens dont elle dispose pour piloter l'offre de transport et assurer le suivi de l'activité des opérateurs nationaux sur son territoire et poursuivre la réorganisation de ses services.

La Cour note que ces démarches prépareraient utilement l'adaptation, le moment venu, de l'organisation des transports urbains d'Île-de-France aux dispositions européennes en cours de discussion. Le maintien d'un régime administré d'exploitation de l'offre de transports par des entreprises publiques et privées disposant d'une situation de monopole reposant sur des droits patrimoniaux limite en effet le pouvoir d'organisation de l'autorité compétente et sa capacité à assurer la maîtrise des coûts.

L'autorité organisatrice pourrait dès à présent, dans le souci de sécuriser ses procédures, utiliser la possibilité qui lui est offerte de mettre en concurrence les opérateurs sur les offres nouvelles ou, au moins, s'inspirer du mécanisme de comparaison qualitative des offres qui serait applicable aux modes de transport lourds.

La Cour estime que le moment semble par ailleurs venu d'engager l'ensemble des travaux et réflexions sur les conséquences qui seront à tirer de la mise en concurrence, totale ou partielle, de la RATP sur son champ historique d'intervention. Cela concerne en particulier le statut de l'entreprise, la clarification de son régime de retraite, le financement des investissements, la gestion de la dette de l'entreprise et les questions patrimoniales.

Principales recommandations

D'une manière générale, la Cour recommande :

➔de développer l'évaluation des projets de TCSP afin de mieux apprécier l'effet spécifique des nouvelles lignes ; tout projet devrait ainsi s'accompagner de mesures d'aménagement et d'urbanisme destinées à favoriser l'utilisation des transports en commun,

➔de mettre en œuvre un partenariat entre autorités organisatrices, communes desservies et opérateurs afin d'améliorer l'attractivité des réseaux de transports urbains,

➔de prévoir dans les contrats d'exploitation, comme c'est le cas en Île-de-France depuis 2000, une meilleure répartition des risques et une responsabilisation accrue des opérateurs afin de les inciter à améliorer leur productivité et les performances du service,

➔que les dirigeants des autorités organisatrices soient astreints à la présentation d'un rapport annuel sur le prix et la qualité du service aux assemblées délibérantes et aux commissions consultatives des services publics locaux.

Principales recommandations

Plus précisément pour l'Île-de-France, la Cour recommande :

➔qu'à l'occasion du prochain bilan d'étape du contrat de plan Etat-région, les choix d'investissements effectués fassent l'objet d'un nouvel examen, du point de vue de l'évaluation de leur rentabilité socio-économique.

➔que la compétence du STIF soit renforcée en matière d'investissement dans le cadre d'une réforme du mode de financement des infrastructures et du matériel roulant des opérateurs publics plus proche des mécanismes de droit commun.

➔que le STIF fixe de nouvelles exigences contractuelles aux opérateurs d'Île-de-France, dans le cadre d'une mise en concurrence renforcée afin que soient prises en compte les questions relatives au financement des investissements et de la charge de la dette,

➔qu'une réflexion soit conduite sur les conséquences de la mise en concurrence, totale ou partielle, de la RATP sur son champ historique d'intervention (statut de l'entreprise, clarification de son régime de retraite, financement des investissements, gestion de la dette, questions patrimoniales).

➔que le STIF se dote :

- d'un compte global des transports urbains, distinct du compte déplacements, reprenant de façon exhaustive l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui s'y rattachent, quels qu'en soient les opérateurs et les financeurs,
- d'une nouvelle comptabilité analytique, faisant ressortir le coût et le mode de financement des différentes politiques fonctionnelles, quel qu'en soit le mode de financement,
- d'une synthèse budgétaire et financière pluriannuelle s'appliquant à ses comptes et, plus généralement, à l'ensemble du secteur des transports urbains de voyageurs d'Île-de-France,

3 Le financement des transports urbains

Le financement des transports urbains de voyageurs repose pour l'essentiel, en Ile-de-France comme en province, sur les recettes perçues auprès des usagers, sur le versement de transport prélevé sur les entreprises et sur les contributions publiques. Au cours des dix dernières années, le produit du versement de transport a augmenté deux fois plus vite que les dépenses des transports urbains de voyageurs. Les contributions publiques ont pour leur part connu des évolutions contrastées. En province, les dépenses des collectivités territoriales en faveur des transports urbains ont progressé de façon significative pour accompagner l'effort d'investissement et de modernisation des réseaux. En Île-de-France, au contraire, les contributions publiques au fonctionnement des transports urbains ont sensiblement reculé, ce qui a conduit à un transfert important vers les usagers et les entreprises.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports urbains de voyageurs, en augmentation constante depuis plus de trente ans en province comme en Île-de-France, devaient continuer à augmenter à l'avenir en raison des exigences de performance des transports publics urbains, dans une logique de développement durable des aires urbaines et de réponse aux attentes des usagers. Les autorités organisatrices de transports auront à financer les coûts de fonctionnement supplémentaires induits par les extensions de l'offre comme par l'amélioration de la qualité de service. Elles auront de même à financer les investissements liés à la modernisation des matériels et infrastructures.

Or, la recherche d'une maîtrise des coûts et d'une plus grande efficacité des transports publics, qui doit être une priorité pour les autorités organisatrices de transport, ne suffira pas à assurer l'équilibre du financement de ce service public structurellement déficitaire.

I- Pour une politique tarifaire plus adaptée aux besoins de financement

Les politiques tarifaires conduites ces dernières années, sensiblement différentes en Île-de-France et en province, se sont traduites par une évolution limitée des ressources provenant des usagers, généralement inférieure à celle des coûts du transport

Le financement des transports urbains

public urbain. Île-de-France, elles ont permis de maintenir le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires. En province, celui-ci est passé de 52 % en 1990 à moins de 34 % en 2002, soit une réduction de plus d'un tiers en 12 ans. Les revalorisations modérées, les modifications qui ont affecté la structure et l'usage des titres de transport (titres forfaitaires et titres sociaux) et la baisse tendancielle de la recette unitaire au voyage qui en a résulté n'ont pas été compensées par un accroissement de même ampleur de la fréquentation que ces mesures avaient pour objectif de favoriser.

La tendance à la réduction de la part supportée par l'usager dans le financement des transports urbains limite les ressources disponibles pour assurer le fonctionnement du service public de transport et reporte la charge de financement des transports urbains vers le versement de transport et vers les budgets des collectivités territoriales. La Cour considère que les politiques justifiées de tarification sociale ne doivent pas empêcher les autorités organisatrices de transport de rechercher les mesures propres à accroître les recettes tarifaires et la part globale financée par les usagers dans le fonctionnement des transports urbains de voyageurs.

Dans cette perspective, les politiques tarifaires devraient mieux concilier les objectifs liés à la fréquentation des transports urbains et à la mise en œuvre du droit au transport pour tous d'une part, à l'équilibre du financement entre les usagers des transports urbains et les différentes catégories de contribuables, d'autre part.

La Cour recommande que, dans un premier temps, les autorités organisatrices actualisent les diagnostics sur la fréquentation et les effets des politiques tarifaires qu'elles mettent en oeuvre notamment au regard de l'élasticité de la fréquentation par rapport aux prix.

En outre, les revalorisations tarifaires des services de province devraient suivre davantage l'évolution des coûts, à l'exemple de la politique conduite ces dernières années en Île-de-France. Mais la Cour observe qu'il convient pour cela de lever l'obstacle que constitue encore le régime de réglementation des prix encore en vigueur dans ce secteur.

Enfin, la lutte contre la fraude devrait être poursuivie et amplifiée, eu égard aux importantes pertes de ressources qui en résultent. En particulier, à l'instar des dispositions contractuelles établies entre le STIF et les opérateurs en Île-de-France, les entreprises de transport devraient être intéressées à la diminution de la fraude.

II - Pour une réforme du versement de transport

Le versement de transport, qui est prélevé sur les entreprises de plus de neuf salariés représente près de 65 % des ressources du STIF et plus de 45 % de celles des autorités organisatrices de province.

L'analyse économique et financière du versement de transport et de sa place dans le financement des transports urbains sont rendues difficiles par l'absence de données statistiques fiables relatives à ce prélèvement fiscal, qui représente pourtant aujourd'hui plus de 4,5 Md€. La mise en place d'une base de données nationale complète, à partir des informations dont disposent les organismes de recouvrement au plan local, paraît indispensable à la Cour pour assurer le suivi et le contrôle de ce prélèvement fiscal. La Cour constate en outre qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de modèle de prévision fiable du versement de transport, dont l'assiette évolue en fonction de la conjoncture économique, de la structure de l'emploi selon la taille des entreprises, et de la localisation de ces emplois sur le territoire.

Par ailleurs, ce prélèvement fiscal est, dans ses caractéristiques essentielles d'assujet-tissement, d'assiette, de taux et d'affectation, marqué par le contexte historique de son institution, au début des années soixante-dix.

Or, depuis, l'offre et les conditions d'usage des transports urbains et interurbains ont considérablement évolué.

La Cour recommande que soient mises à l'étude les modalités d'une réforme qui porterait sur l'extension de son périmètre de perception, l'élargissement de son assiette et l'encadrement de ses taux.

S'agissant de son périmètre de perception, devraient être étudiées l'opportunité de l'étendre au-delà des périmètres de transports urbains ainsi que la possibilité d'en élargir l'affectation au financement de l'ensemble de l'offre de transport qui concourt à la desserte des aires urbaines, quelles qu'en soient les autorités organisatrices responsables.

Les possibilités d'évolution de son assiette et de ses règles d'assujet-tissement, devraient aussi être examinées. Enfin sans revenir sur l'objectif, de limitation des charges pesant sur les entreprises et sur l'emploi, auquel répond le plafonnement des taux, il paraît possible d'envisager un assouplissement de ce mécanisme afin de mieux prendre en compte les différences de situation entre autorités organisatrices.

III - Pour l'instauration de nouvelles ressources incitatives en faveur des transports urbains

La hausse des coûts des transports urbains de voyageurs et les limites de chacune des ressources actuelles invitent à la recherche de nouvelles sources de financement. La Cour privilégie de ce point de vue les outils de financement agissant sur l'équilibre des coûts et avantages respectifs de la voiture individuelle et des transports collectifs.

Si la mise en oeuvre de nouvelles politiques de tarification du stationnement ou de péages urbains ne peut apporter qu'un montant de ressources supplémentaires accessoire au regard du coût global des transports urbains et soulèvent incontestablement des questions difficiles, elles s'inscrivent pleinement dans les objectifs des plans de déplacements urbains, en faisant davantage supporter aux automobilistes les coûts liés aux déplacements en véhicule individuel. Les difficultés juridiques et techniques de mise en œuvre apparaissent surmontables comme le montrent les expériences conduites en ces domaines à l'étranger.

C'est pourquoi, quelle que soit la solution finalement retenue, une plus grande efficacité des politiques de stationnement au regard des objectifs fixés par les plans de déplacements urbains devra être recherchée, de même qu'une plus grande mobilisation des ressources qui en sont issues.

Il conviendra par ailleurs d'approfondir la réflexion sur les conditions dans lesquelles les mesures limitant l'accès des cœurs de ville aux véhicules individuels pourraient être mises en oeuvre. La mise en place de péages urbains, qui ne devrait intervenir qu'à l'issue d'une concertation approfondie dans le cadre des plans de déplacements et dont les recettes devraient être strictement affectées à l'amélioration des transports urbains, devrait respecter le principe d'équité et ne pas remettre en cause l'accès des différentes catégories de personnes aux zones concernées et être en adéquation avec les attentes de la population.

En matière de financement des transports urbains, trois orientations principales sont suggérées :

➔veiller à ce que les ressources tarifaires participent de manière plus significative à l'équilibre financier des services, ce qui suppose à la fois de revaloriser les tarifs en fonction de l'évolution des coûts, de conquérir une nouvelle clientèle, de réexaminer l'impact des tarifications sociales et forfaitaires et de lutter efficacement contre la fraude ;

➔réformer le versement de transport, pour étendre à la fois son périmètre d'assujettissement et son affectation à l'ensemble de l'offre de transports ;

➔rechercher des ressources nouvelles en faveur des transports urbains qui contribueraient à modifier l'équilibre entre les coûts et avantages respectifs de la voiture individuelle et des modes de déplacements moins polluants (tarification plus incitative du stationnement, dépénalisation du stationnement payant, instauration de péages urbains).