

Rapport public thématique

LES TRANSPORTS FERROVIAIRES REGIONAUX EN ILE-DE-FRANCE

	pages
Délibéré.....	VI
Introduction.....	1
Chapitre I - L'offre de service.....	5
I - Les réseaux en Ile-de-France.....	5
II - Les principaux flux de déplacements.....	8
III - L'accroissement de l'offre de la RATP.....	12
IV - Les évolutions de l'offre du Transilien.....	14
V - Une saturation croissante.....	17
Chapitre II - La qualité du service.....	19
I - Des difficultés persistantes sur le réseau ferré de la RATP malgré d'incontestables progrès.....	21
A - Une exigence plus forte d'offre de transport.....	21
B - Des indicateurs de qualité plus nombreux.....	23
C - Un calcul de l'intéressement constamment positif.....	27
D - De graves difficultés persistantes.....	28
II - Une dégradation continue de la qualité de service sur le Transilien.....	32
A - Des indicateurs en baisse.....	32
B - Le bilan des bonus/malus.....	36
C - Les causes de la dégradation.....	37
III - Les limites de l'intéressement des opérateurs à la qualité de service.....	41
A- Les imperfections des indicateurs de qualité de service.....	41
B - Une rémunération de la qualité du service à améliorer.....	44

	Pages
Chapitre III – L'autorité organisatrice, le STIF	49
I - Premier bilan de la décentralisation de 2004-2005	50
A - Le STIF, autorité organisatrice des transports multimodale.....	51
B - Une montée en puissance réelle malgré une répartition des compétences peu stable.....	55
II - L'évolution de la relation entre le STIF et les opérateurs.....	57
A - Les contrats instaurent un mécanisme de partage des risques à partir d'engagements chiffrés.....	58
B - Les relations entre le STIF et la RATP.....	61
C - Les relations entre le STIF et la SNCF.....	63
III - Des progrès nécessaires.....	64
A – Des coûts complets insuffisamment connus.....	65
B - Des compétences d'évaluation et d'information insuffisamment exercées.....	68
C - Une représentation mal équilibrée des collectivités territoriales au conseil du STIF.....	70
D - L'ouverture à la concurrence à venir d'une partie du réseau.....	71
Chapitre IV - Les investissements sur les réseaux franciliens.....	75
I - Le cadre des investissements.....	76
A - Une procédure complexe dont la durée peut dépasser 15 ans.....	76
B - Le contrat de projets Etat-région, principal instrument de programmation des investissements.....	78
C - Une évaluation peu fiable du coût des projets.....	80
II – Les besoins importants d'investissement du Transilien.....	83

	Pages
A- Les investissements de modernisation des infrastructures et des matériels roulants.....	84
B - La construction de nouvelles infrastructures.....	86
III - La sélection des projets par la RATP.....	87
A- La rentabilité des investissements de la RATP.....	88
B - Le choix des investissements de la RATP.....	93
Chapitre V - Les ressources financières	105
I - Des dépenses croissantes	105
A - Des dépenses largement dues aux coûts d'exploitation.....	107
B - Des dépenses majoritairement à la charge du contribuable	109
II - Les investissements majeurs et coûteux envisagés.....	121
A - Des projets d'ampleur considérable dont les coûts restent à définir.....	122
B - Favoriser la gestion de l'existant en attendant la mise en service de grandes infrastructures	125
III - La recherche de financements nouveaux.....	125
A - Les marges de manœuvre des exploitants et du STIF insuffisantes	125
B - Rapprocher la part des recettes tarifaires du niveau observé dans les autres grandes métropoles.....	127
C - La redistribution des gains de productivité réalisés par les exploitants.....	131
D - La recherche de financements complémentaires.....	133
Conclusion générale.....	141
Annexes.....	145

Ce rapport a été élaboré par une formation commune à la Cour des comptes et à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Président de la formation interjuridictions :

M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes.

Membres de la formation interjuridictions :

- au titre de la Cour des comptes :

M. Louis Gautier, conseiller maître ;

M. Gilles-Pierre Lévy, conseiller maître ;

M. Dov Zerah, conseiller maître ;

- au titre de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France :

M. Jean-Yves Bertucci, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France ;

M. Michel Geneteaud, président de section.

Synthèse des contrôles :

- au titre de la Cour des comptes :

M. Gilles-Pierre Lévy, conseiller maître, contre-rapporteur ;

M. Jean-François Tricaud, conseiller référendaire, rapporteur.

- au titre de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France :

M. Jean-François Connan, premier conseiller, rapporteur.

Cette synthèse s'appuie sur les contrôles suivants effectués soit par la Cour des comptes, soit par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France :

- au titre de la Cour des comptes :

Contrôle de la RATP :

M. Louis Gautier, conseiller maître, contre-rapporteur ;

M. Dov Zerah, conseiller maître, rapporteur ;

M. Jean-François Tricaud, conseiller référendaire, rapporteur ;

Mme Laurence Tison Vuillaume, rapporteure ;
M. Marc Leroux, rapporteur ;
Mme Sylvie Hado, assistante ;
Mmes Stéphanie Brimaud et Valérie Raymond,
expertes.

Contrôle de la SNCF-TRANSILIENT :

M. Louis Gautier, conseiller maître, contre-rapporteur ;
M. Dov Zerah, conseiller maître, rapporteur ;
M. Jean-Pascal Lanuit, rapporteur ;
Mme Marie Ortiz, assistante ;
Mme Stéphanie Brimaud, experte ;

- au titre de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France :

Contrôle du STIF :

M. Jean-François Connan, premier conseiller,
rapporteur ;
Mme Nicole Turon, premier conseiller, rapporteure ;
M. Bertrand Schneider, premier conseiller, rapporteur.

Après avoir été adopté par la formation interjuridictions
le 10 juin 2010, le projet de rapport a été arrêté le 29 juin 2010
par le comité du rapport public et des programmes présidé par
M. Didier Migaud, Premier président, avant d'être communiqué
aux ministres et responsables des organismes concernés.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France ».

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 avoir 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. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Bayle, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, Mme Cornette, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Houré, Devaux, Rémond, Gillette, Ganser, X.-H. Martin, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Frèches, Duchadeuil, Lebuy, Lefas, Johanet, Andréani, Mme Morell, M. Braunstein, Mme Dayries, MM. Bernicot, Mme Ullmann, MM. Bertucci, Vermeulen, Tournier, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Petel, Valdiguié, Christian Martin, Ténier, Lair, Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Korb, de Gaulle, Guibert, Piolé, Ugén, Mme Carrère-Gée, MM. Guédon, Bourlanges, Le Méné, Mme Maltorn, MM. Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérout, Mme Vergnet, M. Chouvet, Mme Démier, M. Machard, Mme Cordier, MM. Le Mer, Lena, Migus, Laboureix, Geoffroy, Azerad et Lambert, conseillers maîtres, MM. Cadet, Cazenave, Klinger, Gros, Carpentier, Blaron, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Perrin, avocat général.

Etaient présents en qualité de rapporteurs et n'ont pas pris part aux délibérations : MM. Conan, Tricaud, rapporteurs.

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

Fait à la Cour, le 16 novembre 2010.

Introduction

Les transports ferroviaires de voyageurs en Ile-de-France regroupent les réseaux de métros, de trains régionaux, de tramways et le réseau express régional (RER). Ils constituent un ensemble de près de 1 700 kilomètres de lignes assurant plus de 2,7 milliards de trajets par an. Le réseau SNCF-Transilien, qui regroupe les trains régionaux d'Ile-de-France exploités par la SNCF, représente ainsi 13 % de l'activité nationale de transport de voyageurs de la SNCF. 8,7 Md€¹ ont été dépensés en 2008 en faveur des transports collectifs en Ile-de-France.

Ces modes de transport « lourds », par opposition aux réseaux de bus qui nécessitent des infrastructures plus légères, présentent des enjeux importants². Ils sont structurants pour le développement de l'agglomération parisienne, qui s'est étendue le long de corridors ferrés, et, au-delà, pour l'activité économique d'une région qui représente une part importante de la production nationale.

Par ailleurs, ils sont un élément essentiel des conditions de vie des 11,7 millions d'habitants de la région. Ils sont également l'un des grands enjeux de la politique nationale de transport collectif qui vise à augmenter la part des déplacements effectués en transport en commun afin, notamment, de réduire la congestion automobile et la pollution.

Des phénomènes de saturation du réseau sont apparus, contribuant à dégrader la qualité du service rendu aux usagers. Entre 2001 et 2009, le trafic du métro a ainsi augmenté de 17 % et celui du réseau SNCF-Transilien de 24 % sans que les réseaux évoluent en conséquence. Dans ces conditions, plusieurs grands projets de construction de nouvelles infrastructures de transport sont actuellement envisagés. Ils représentent des dépenses importantes, dépassant pour certains d'entre eux 20 Md€ avant même l'achat du matériel roulant et, surtout, sans tenir compte des contributions publiques indispensables à leur exploitation.

La question du financement est au cœur du débat. Financement de l'exploitation, d'abord, dans la mesure où chaque trajet réalisé induit un besoin de financement non couvert par les tarifs de 1,9 € pour le

1) Dépenses totales d'investissement et d'exploitation. Source : STIF.

2) Ainsi en 2009, le trafic des modes « lourds » a représenté 2,7 Mds de voyages et ceux des bus 1,3 Md de voyages.

réseau SNCF-Transilien et, en moyenne, de 60 centimes pour les réseaux RATP ; financement des investissements, ensuite, compte tenu de l'ampleur des projets à l'étude, même si tous ne seront pas réalisés. Le partage de la charge entre les usagers, qui payent actuellement plutôt moins que dans nombre d'agglomérations équivalentes, les entreprises, le contribuable local et le contribuable national, comme la recherche de ressources nouvelles, font l'objet de discussions difficiles entre intéressés, élus et associations.

Outre des moyens financiers, la réalisation de nouvelles infrastructures de train ou de métro requiert des délais importants, qui dépassent nettement 10 ans en moyenne pour les derniers projets mis en service. Cela accroît le hiatus entre une demande de transport collectif dynamique ces dernières années et des réseaux qui évoluent lentement. Dès lors, les usagers perçoivent une dégradation du service qui leur est fourni. Ces difficultés ne sont pas propres à l'Ile-de-France, ni même à la France. L'organisation des transports collectifs franciliens est marquée par la présence de plusieurs acteurs, souvent puissants (RATP, SNCF), qui peuvent poursuivre une stratégie propre et qui évoluent dans un cadre réglementaire en profonde mutation ces dernières années. Elle a été durablement modifiée par la décentralisation complète de la compétence de planification et de gestion des transports collectifs franciliens en 2005. Celle-ci est désormais assurée, pour l'essentiel, par le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) qui regroupe les départements franciliens et la région Ile-de-France, celle-ci en désignant le président.

Cette mutation de l'organisation et de la gestion des transports collectifs de la région se poursuivra dans l'avenir, notamment avec l'ouverture progressive à la concurrence – entre 2025 et 2040³ - d'une partie des réseaux qui rend indispensables certaines évolutions préalables.

Ces sujets ont déjà fait l'objet de publications de la Cour des comptes ces dernières années. En avril 2005, le rapport public thématique consacré aux transports publics urbains relevait notamment que le dispositif contractuel liant les opérateurs et l'autorité organisatrice, le STIF, devait être affiné en vue d'assurer un meilleur service aux usagers et une plus grande transparence des coûts. Il soulignait également la nécessité de disposer pour tout projet d'investissement nouveau de prévisions fiables des coûts tant en investissement qu'en exploitation. Il insistait enfin sur la nécessité de clarifier l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France pour s'adapter à la décentralisation et à l'ouverture progressive à la concurrence.

3) 2018 pour les réseaux de bus de grande couronne privés, regroupés au sein de l'association OPTILE, si une convention avec le STIF le prévoit.

Compte tenu de ces enjeux et cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi décentralisant les transports de voyageurs urbains et régionaux en Ile-de-France, les juridictions financières ont souhaité examiner de nouveau ce sujet. A cette fin, la Cour des comptes a examiné l'activité de la RATP et du réseau « Transilien » exploité par la SNCF, tandis que la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a étudié la gestion de l'autorité organisatrice des transports d'Ile-de-France, le STIF, depuis la décentralisation.

Sur cette base, le présent rapport s'attache à définir les conditions d'une gestion plus efficace et répondant mieux aux attentes des usagers des réseaux de transport ferroviaire en Ile-de-France, dans un cadre financier qui puisse être durablement supportable pour la collectivité. Il replace également l'ensemble dans la perspective d'une ouverture progressive à la concurrence d'une partie de ces réseaux.

Chapitre I

L'offre de service

I - Les réseaux en Ile-de-France

Avec 11,7 millions d'habitants, 1 281 communes, 12 012 km², une densité de près de 1 000 habitants au km², un étalement croissant de l'habitat et un réseau routier encombré, l'Ile-de-France constitue un cas de figure spécifique par l'importance qu'y revêtent les transports en commun. La question de la planification des déplacements se pose avec acuité en ce qui concerne la partie agglomérée de la région, la plus dense, qui regroupe environ 88 % des Franciliens, soit près de 9,9 millions d'habitants.

L'Ile-de-France bénéficie d'un réseau ferré très développé qui a joué un rôle majeur dans l'organisation urbaine de la région. L'urbanisation s'est développée, en effet, principalement le long de corridors desservis par le chemin de fer, tandis que le maillage particulièrement fin du métro parisien a favorisé la densification du cœur de l'agglomération. Les politiques d'aménagement du territoire successives, notamment la contribution des villes nouvelles au polycentrisme francilien, ont favorisé jusqu'à récemment les liaisons radiales vers Paris. Contrepartie de ce mode de développement, la déconnexion croissante entre lieu d'habitation et lieu de travail entraîne des besoins importants en matière de transports collectifs. Ainsi, Paris regroupe 19 % des habitants, mais 32 % des emplois de la région, ce qui engendre de nombreux déplacements.

Les caractéristiques géographiques et historiques expliquent que :

- les réseaux de transports collectifs en Ile-de-France sont historiquement plus denses que dans le reste de la France : 1 653 kilomètres de lignes de transport en commun - métro, RER, trains de banlieue, tramways - en service en Ile-de-France, contre 542 kilomètres pour l'ensemble des autres agglomérations françaises, au 15 décembre 2008. Même si les projets en cours de réalisation en province devraient réduire quelque peu cet écart, la situation de la région francilienne restera spécifique à cet égard ;

- les Franciliens font un usage plus intense des transports collectifs que l'ensemble des Français. Ils effectuent en moyenne 346 voyages en transport en commun par an en 2008, contre 98 voyages pour l'ensemble des autorités organisatrices de transport urbain et 177 voyages pour les huit agglomérations de plus de 450 000 habitants disposant d'un réseau de transport collectif en mode lourd en service (métro ou tramway). Le nombre de déplacements par habitant a augmenté de 10,2 %, entre 2004 et 2008, en Ile-de-France ;

- la croissance du trafic a cependant été moins forte sur la période récente en Ile-de-France que dans les grandes agglomérations de province, du fait du phénomène de rattrapage qui a marqué ces dernières. En 2006, le trafic a crû de 5,4 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants dotées d'un réseau de transport en mode lourd, contre 2,3 % en Ile-de-France. En 2007, la croissance a été de 7,6 % dans ces agglomérations, contre 1 % seulement en Ile-de-France. En 2008, elle a été de 7,9 % dans les agglomérations de plus de 450 000 habitants dotées d'un réseau en mode lourd, contre 5,1 % en Ile-de-France. En 2009, enfin, sous l'effet de la crise économique, le trafic a baissé en Ile-de-France de 0,4%, les chiffres du reste de la France n'étant pas encore connus.

Le réseau des transports collectifs en Ile-de-France comprend trois types de réseau (voir cartes annexes I et II) :

- le réseau du métro parisien, exploité par la RATP, composé de 16 lignes qui desservent Paris et certaines communes riveraines (14 lignes de métro numérotées de 1 à 14 et deux extensions dénommées, pour des raisons historiques, 3 bis et 7 bis) ;

- le réseau ferré, utilisé par les cinq lignes du Réseau Express Régional (RER)⁴ et les huit réseaux de train de banlieue de la SNCF, identifiés sous la marque Transilien⁵, créée en 1999. Il est également utilisé par des services de transport interrégionaux (TER), nationaux et internationaux (trains grandes lignes et lignes à grande vitesse) ;

- quatre lignes de tramway.

Tableau 1 : Réseaux de transports collectifs en service en 2007 en Ile-de-France (modes « lourds »)

Exploitant	Réseau	Nombre de lignes	Longueur des lignes (en km)	Parc de matériel roulant	Points d'arrêts
SNCF-Transilien	Réseaux de banlieue	8	1 416	3 798 voitures et automotrices	445
	RER (tronçon SNCF des RER A et B et RER C, D et E)	5			
	Tramway (T 4)	1			
RATP	RER A, B (tronçons RATP)	2	115,1	1 060 rames	67
	Métro	16	201		383
	Tramways	3	31,4		56

Source : STIF et RATP / SNCF (rapports annuels d'exécution 2009 des contrats avec le STIF).

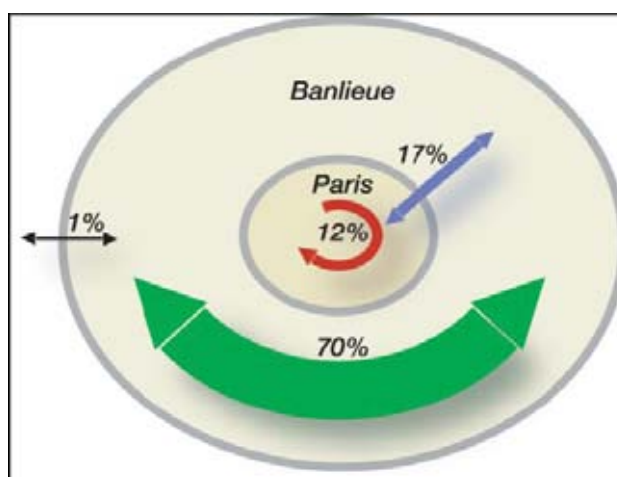
4) Les lignes C, D et E du RER sont exploitées par la SNCF. Les lignes A et B sont exploitées, pour certains tronçons, par la RATP et, pour d'autres, par la SNCF.

5) Les lignes H, J, K, L, N, P, R, U.

II - Les principaux flux de déplacements

En 2008, les habitants de la région Ile-de-France se sont déplacés en moyenne 3,4 fois par jour, tous modes de transports confondus. Ils ont consacré à ces déplacements 1 heure 24 par jour ouvré, soit 20 minutes de plus en moyenne que les habitants des autres régions françaises⁶. Sur près de 40 millions de déplacements quotidiens effectués dans la région, 8,5 millions le sont en transport collectif.

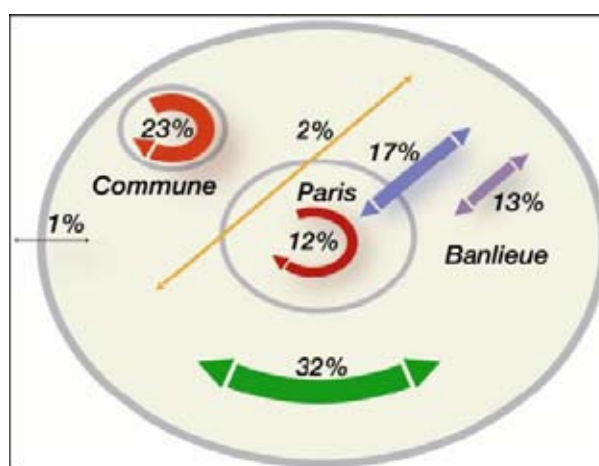
Au sein de la région, en 2001, les déplacements par modes de transport mécanisés, étaient réalisés dans Paris intra-muros pour 12 % d'entre eux, de Paris en banlieue pour 17 % d'entre eux et de banlieue à banlieue pour 70 % du total, le solde étant constitué de déplacements hors Ile-de-France (1 %).



Source : *Evaluation du plan de déplacement urbain d'Ile-de-France, Région Ile-de-France/STIF –2007- D'après les résultats de l'enquête globale transports (EGT) de 2001, novembre 2007. L'EGT sera actualisée en 2011.*

6) Source : INSEE Ile-de-France, « A la page », n° 331, avril 2010, à partir des résultats de l'enquête nationale transports 2008.

Ces flux de déplacement peuvent s'analyser de manière plus fine selon leur origine et destination. Sur ce modèle, les déplacements au sein de la même commune représentent 23 % des déplacements, les déplacements au sein du même bassin de vie en banlieue 13 %, les déplacements entre deux bassins de vie en banlieue, sans passer par Paris, 32 % et les déplacements entre deux bassins de vie en banlieue, en passant par Paris, 2 %.



Source : Evaluation du plan de déplacement urbain d'Ile-de-France, Région Ile-de-France/STIF –2007- D'après les résultats de l'EGT de 2001.

La part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements effectués en Ile-de-France est de 20,5 % en 2007-2008 (pour un déplacement moyen en transport collectif de 12 kilomètres). Cependant, la part modale des transports collectifs varie fortement selon le lieu d'habitation : les transports collectifs représentent près de 34 % des déplacements effectués par les habitants de Paris intra-muros, 22,8 % de ceux des habitants de première couronne et seulement 12,8 % de ceux effectués par les habitants de grande couronne.

Ces écarts reflètent d'importantes différences de part modale, selon l'origine et la destination des trajets effectués. Ainsi, alors que les transports en commun représentent 37,1 % des déplacements effectués dans Paris et plus de 71 % de ceux entre Paris et sa banlieue, la part des transports en commun reste faible pour les liaisons internes au sein des petite ou grande couronnes : 17,2 % des trajets internes à la petite

couronne et 10,1 % de ceux de la grande couronne (contre, respectivement, 38 % et 59,1 % des déplacements effectués en voiture).

Ces disparités mettent en évidence un décalage croissant entre le réseau régional de transports collectifs et la demande effective de transport.

Tableau 2 : Part modale des transports en Ile-de-France selon l'origine et la destination des déplacements en 2008

TYPE DE DEPLACEMENT SELON L'ORIGINE ET LA DESTINATION	TRANSPORTS COLLECTIFS, EN %	VOITURE, EN %
PARIS-PARIS	37,1	6,1
PARIS-PETITE COURONNE	71,0	20,4
PARIS-GRANDE COURONNE	71,2	25,6
PETITE COURONNE-PETITE COURONNE	17,2	38,0
PETITE COURONNE-GRANDE COURONNE	33,2	60,4
GRANDE COURONNE-GRANDE COURONNE	10,1	59,1

Source : INSEE Ile-de-France, « A la page », n° 331, avril 2010

Enfin, entre 2001 et 2009, le trafic des réseaux de transport collectif a crû de 19,7 %, l'augmentation la plus marquée concernant le Transilien (+ 24,3 %), si on met à part le nouveau mode de transport que constitue le tramway dont la part est plus modeste en valeur absolue.

**Tableau 3 : Evolution du trafic en Ile-de-France – 2001-2009
(modes lourds)**

Nombre de voyages (en millions)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2001/2009 (en %)
RATP métro	1266	1283	1248	1336	1373	1410	1388	1473	1480	+ 16,9
RATP RER	405	410	400	438	444	452	447	468	449	+ 10,9
RATP tramways	36	39	39	44	48	50	80	89	89	+ 147,1
SNCF-Transilien	559	575	572	614	633	655	688	696	695	+ 24,3
Total	2 266	2 307	2 259	2 432	2 498	2 567	2 603	2 726	2 713	+ 19,7

Source: STIF

III - L'accroissement de l'offre de la RATP

La période récente a été marquée par un accroissement de l'offre, c'est-à-dire du nombre de « missions⁷ » commandées par le STIF et mises en œuvre par la RATP. Cette évolution alliée au dynamisme de la demande a permis au trafic de la RATP d'atteindre en 2008 le niveau record de 3 045 millions de voyages, dont 2 030 millions en métro, RER ou tramway, malgré l'effet défavorable des mouvements sociaux. En 2009, il a baissé de 0,6 % pour les modes lourds, sous l'effet de la récession.

Au cours des deux premières générations de contrat conclus avec le STIF (2000-2003, puis 2004-2007), l'offre de référence en volume a augmenté sur tous les réseaux. Les objectifs contractuels de production⁸ plus exigeants du contrat 2004-2007 ont été tenus, sauf en 2007, du fait des conflits sociaux. Au titre de cet exercice, la RATP a ainsi subi la pénalité maximale à ce titre sur le réseau RER (1,87 M€) tandis que le métro est arrivé à la borne extrême de la franchise⁹. Seul le sous-réseau de transport en commun en site propre (tramways) a vu sa production respecter l'engagement contractuel.

Ces dernières années, qui correspondent à l'application du contrat conclu entre le STIF et la RATP pour la période 2008 à 2011, l'offre de référence de la RATP a continué à croître. Elle a été renforcée, entre 2007 et 2009, de 5 % pour le métro, de 6,7 % pour le RER A et de 21,2 % pour le tramway. Elle est restée stable pour le RER B. En 2009, les résultats de production se présentent ainsi :

7) Une mission est le trajet effectué par un train, métro, bus ou tramway du départ de la ligne jusqu'à son terminus.

8) Les objectifs de production correspondent au nombre de train, métro, RER ou tramway que les exploitants s'engagent à faire circuler sur un réseau. Ils sont exprimés en trains.km commerciaux, c'est-à-dire l'unité qui mesure le nombre de trains commerciaux multiplié par la distance parcourue.

9) Seuil au-delà duquel est appliquée une pénalité financière.

Tableau 4 : L'offre produite sur les réseaux RATP en 2009

Année 2009	Objectif du contrat, en millions de km commerciaux	Taux à partir duquel est appliquée une pénalité financière par le STIF, en %	Réalisation, en millions de km commerciaux	Production réalisée, en % de l'objectif contractuel
Métro	48,2	96,5	47,9	99,3
RER A	8,7	98,0	8,2	94,3
RER B	4,2	98,0	4,0	96,0
Tramways ¹⁰	6,0	97,0	6,0	99,5

Source : RATP, compte-rendu d'exécution du contrat avec le STIF pour 2009.

Des mouvements sociaux ont affecté les lignes RER. Ils expliquent un écart de production de 4,5 points pour la ligne A (sur une production totale inférieure de 5,7 points sur cette ligne par rapport à l'objectif du contrat) et de 2,1 points sur la ligne B (pour une offre globalement inférieure de 4 points à l'objectif).

Les différences entre les réseaux de trains et de métro

Plusieurs éléments distinguent le réseau du métro du réseau ferré utilisé par les trains de banlieue SNCF Transilien. Ils rendent complexe l'interopérabilité entre les deux types d'infrastructures :

Le métro est un transport public exclusivement urbain, le plus souvent souterrain. Il circule en site propre, sur des lignes qui lui sont dédiées. Le réseau des trains de banlieue, des trains grandes lignes ou fret, par exemple, peuvent également l'emprunter. Les lignes des RER leur sont, quant à elles, généralement dédiées, même s'il existe des exceptions en voie de résorption (tronçon nord de la ligne B).

Il existe d'autres différences techniques. Le métro est alimenté en électricité par un troisième rail latéral alors que les trains sont alimentés par des caténaires. Les trains roulent à gauche mais les métros à droite. Plusieurs lignes de métro, telles que les lignes 1, 4 et 14, circulent sur pneus, alors que les trains roulent sur des roues en acier. C'est pourquoi, les systèmes de gestion de la sécurité sont distincts sur les deux réseaux.

10) Résultats incluant également la ligne de bus en site propre Trans-Val-de-Marne.

Enfin, ces deux réseaux sont gérés par des gestionnaires d'infrastructures différents. La RATP est le gestionnaire d'infrastructures du réseau qu'elle exploite tandis que cette mission est assurée par Réseau Ferré de France (RFF) pour le réseau SNCF-Transilien, comme c'est le cas pour l'ensemble du réseau ferré national.

IV - Les évolutions de l'offre du Transilien

Le trafic du Transilien a augmenté de plus de 24 % en huit ans. Cette croissance, sur un réseau parfois saturé, explique pour partie que la SNCF peine à atteindre ses objectifs de production ces dernières années. En 2009, la production a ainsi été inférieure de 3,1 points à l'objectif contractuel, le nombre de trains mis en circulation a baissé de 1,3 % et les kilomètres commerciaux produits ont diminué sur huit sous-réseaux sur treize par rapport à 2008. Pour faire face à ces difficultés, plusieurs dispositifs ont été progressivement mis en place ou sont en cours de développement, notamment l'utilisation de systèmes de contrôle de vitesse, l'homogénéisation des matériels roulants, la nouvelle exploitation du Transilien (système NExT)¹¹ et le cadencement¹² des trains.

11) Ce système de gestion des circulations des trains est en cours de développement avec comme objectif une mise en service à l'occasion du prolongement du RER E vers la Défense, en 2020. Il vise à améliorer la qualité de service, en particulier la ponctualité et la capacité du réseau, à l'aide de dispositifs automatiques d'aide au pilotage des trains.

12) Le cadencement est une organisation de la circulation ferroviaire qui vise à faire circuler les trains avec des intervalles horaires réguliers sur une ligne donnée, par exemple toutes les demi heures aux heures de faible affluence et tous les quarts d'heures, aux heures de pointe.

Plusieurs systèmes de contrôle de vitesse des trains sont en service. Leur finalité première est de renforcer la sécurité des voyageurs. Cependant, grâce à la réduction de l'intervalle entre deux trains qu'ils autorisent, ils peuvent également permettre un renforcement de la capacité et de la régularité des réseaux existants. Dans le cas de Transilien, leur mise en œuvre n'a pas permis d'enrayer la dégradation de la régularité et a même pu contribuer à ralentir le trafic et donc à diminuer la capacité à satisfaire une demande en constante augmentation.

S'agissant de l'homogénéisation des performances des parcs de matériel roulant par ligne, les caractéristiques de traction/freinage des matériels construits après 1975 sont notablement supérieures à celles des matériels antérieurs. Cela permet d'accélérer les marches et de resserrer les écarts entre trains lorsque les parcs d'une ligne sont homogènes (exemples : RER C homogène en automotrices 2 niveaux depuis 2003, l'axe Paris-Dreux homogène avec les nouvelles locomotives BB 27300 qui ont permis le cadencement du service en 2008). La livraison du Francilien permettra de modifier d'ici fin 2016 la totalité des anciens matériels électriques.

Pour faire face à l'augmentation de la demande, la SNCF a également procédé à des améliorations techniques qui restent toutefois limitées. Les dispositifs techniques mis en place par la SNCF en Ile-de-France ne diffèrent pas des technologies utilisées ailleurs par l'entreprise. A la différence de la RATP, il n'y a pas eu d'appropriation par l'entreprise des particularités du mode de transport lourd dans un contexte urbain dense. Alors que la RATP a conçu d'emblée ses systèmes pour permettre une forte cadence de ses rames, de l'ordre de deux minutes entre les métros, la SNCF a conçu l'exploitation pour respecter des horaires, avec un écart entre deux trains initialement assez long (plusieurs minutes, voire dizaines de minutes). Les systèmes d'exploitation ont par la suite été ajustés pour permettre d'atteindre des niveaux d'utilisation plus importants, mais sans remise en cause fondamentale de leurs principes. La SNCF et RFF développent toutefois actuellement un nouveau dispositif de gestion des circulations des trains, qui devrait être expérimenté à l'occasion du prolongement du RER E (Eole) vers La Défense (système « nouvelle exploitation du Transilien » - NExT).

Le cadencement est expérimenté par le STIF et la SNCF depuis décembre 2008 sur trois réseaux : Saint-Lazare, Paris-Montparnasse et Paris-Sud-Est. Il vise à faire partir des trains, à horaire fixe, en période de pointe comme en heures creuses, aussi bien en semaine que les samedis et dimanches, y compris durant les vacances. En effet, sur la partie la plus dense du réseau, il n'y a guère de justification à la différenciation actuelle du Transilien avec le métro qui n'affiche pas d'horaire, mais l'écart entre

deux trains. Cette expérimentation s'est accompagnée d'un renforcement significatif de l'offre aux heures creuses de la semaine et les samedis, dimanches et jours fériés. Bénéfique pour l'utilisateur, ce renfort d'offre est cependant coûteux. Il a conduit à augmenter l'offre globale de Transilien de 4,2 % à partir de 2009, soit une dépense annuelle de 56 M€, dont l'essentiel est à la charge du STIF.

Les principaux acteurs institutionnels

Cinq types d'acteurs peuvent être distingués en Ile-de-France :

- l'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux est le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), établissement public local présidé par la région. Les huit départements franciliens en sont également membres ;

- la région et les départements franciliens interviennent également à travers le STIF et leur participation à la planification et au financement des investissements ainsi que certaines aides sociales au transport versées aux ménages ;

- les exploitants des réseaux de transports ferroviaires régionaux sont deux établissements publics de l'Etat, la RATP et la SNCF. Cette dernière exploite son réseau sous la marque « Transilien », qui est une simple division de l'établissement public, dépourvue de la personnalité juridique ;

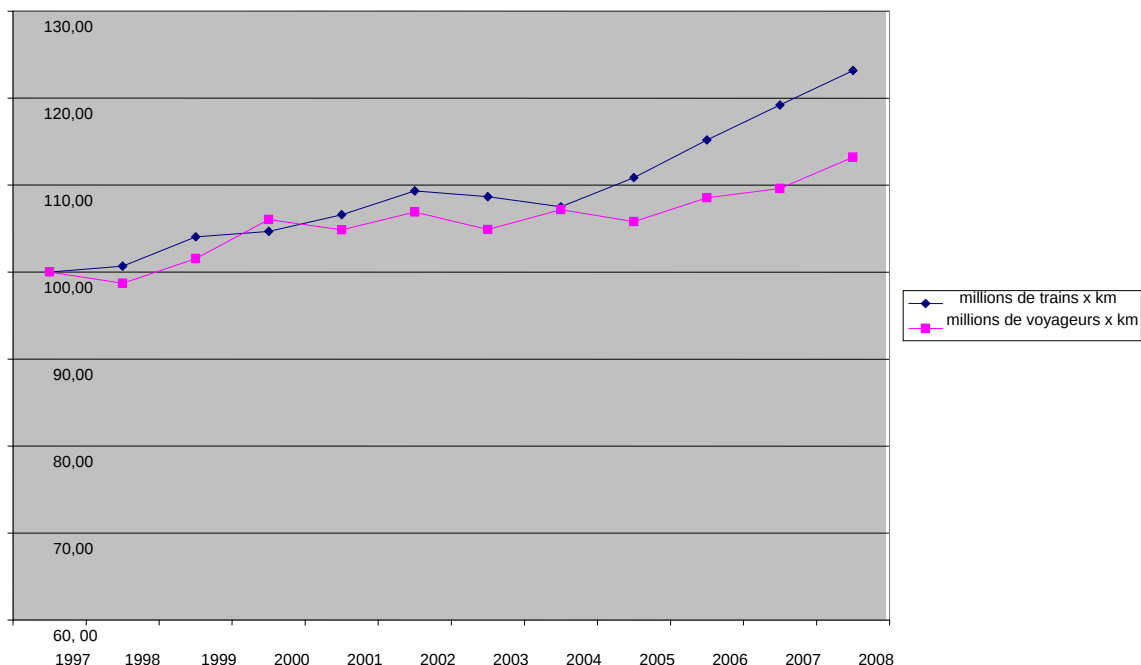
- les propriétaires et gestionnaires des infrastructures de transport peuvent être différents des entreprises qui les exploitent. Ainsi, le réseau ferré national exploité par la SNCF est, depuis la réforme de 1997, un établissement public national distinct de cette dernière, Réseau Ferré de France (RFF). Dans le cas de la RATP, la loi du 8 décembre 2009 prévoit une séparation comptable entre les activités de gestion d'infrastructures et d'exploitation des réseaux. Enfin, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris crée un nouvel établissement public national chargé de concevoir un nouveau réseau de transport, la Société du Grand Paris (SGP) ;

- enfin, l'Etat conserve des missions essentielles de régulation des activités ferroviaires, de financement des infrastructures et de tutelle des établissements publics nationaux intervenant sur le marché du transport régional en Ile-de-France (SNCF, RATP, RFF, SGP, notamment).

V - Une saturation croissante

La production d'un service ferroviaire est mesurée notamment par le produit du nombre de voyageurs transportés par la distance parcourue (voyageurs x km). Le produit du nombre de trains par la distance effectuée (trains x km) permet pour sa part une mesure du matériel mis en œuvre pour produire le service.

Un nombre de voyageurs qui croît plus vite que l'offre (réseau Transilien - en indices)



Source : chiffres SNCF, évolution en indice base 1997.

En ce qui concerne le réseau du métro exploité par la RATP, une étude des taux de charge aux heures de pointe du matin réalisée en 2007-2008 montrait que 23 % du réseau étaient affectés par des situations de saturation ou proches de la saturation.

Ainsi, ces dernières années, l'offre de trains, métros ou tramways, a progressé plus lentement que le trafic qui, lui, a connu une dynamique nouvelle. Compte tenu de l'absence de mise en service d'infrastructures « lourdes » importantes, le phénomène a été notable entre 2005 et 2008 : le nombre de trajets a ainsi crû de 10,2 %, pour le Transilien, à réseau

quasiment constant. L'utilisation des réseaux est par conséquent devenue plus intensive, ce qui peut entraîner ou aggraver les phénomènes de saturation sur certaines lignes ou portions de lignes.

**Tableau 5 : Croissances comparées du trafic
et des réseaux 2005-2008**

Exploitant	Réseau	Evolution du nombre de km/ voyageurs	Evolution de la longueur des lignes exploitées	Evolution du nombre de matériel roulant
SNCF- Transilien	Trains de banlieue, RER, Tramway (T 4)	+ 10,2 %	+ 0,2 %	0 %
RATP	RER A, B (tronçons RATP)	+ 4,5 %	0 %	+ 2 %
	Métro	+ 7,5 %	+ 0,9 %	
	Tramways et TVM	+ 58,3 %	+ 41,1 %	

Source : STIF – Rapport d'activités 2005 et 2008 et STIF - première fiche de présentation des réseaux de transport selon la présentation CERTU, avril 2009.

CONCLUSION

Historiquement, le réseau de transports collectifs est dense en Ile-de-France et constitue l'un des points forts de l'attractivité économique de la région. Son évolution récente met toutefois en évidence deux limites.

Même si ce phénomène gagnerait à être mieux mesuré à l'aide d'indicateurs homogènes sur l'ensemble des réseaux franciliens, la demande de transports collectifs a évolué de manière nettement plus dynamique que l'offre de transport ferré ces dernières années, ce qui a fait apparaître ou a amplifié des phénomènes de saturation de certaines lignes ou portions de lignes.

En outre, le réseau de transports collectifs s'est insuffisamment adapté aux évolutions des modes de vie des habitants de la région et, en particulier, au fait qu'une part majoritaire et croissante des déplacements s'effectue désormais de banlieue à banlieue. Dans ces conditions, la part des transports collectifs demeure faible pour ce type de trajet.

Chapitre II

La qualité du service

La qualité est généralement définie comme la conformité d'un produit ou d'un service rendu à une promesse marketing ou un engagement de service. L'enjeu est à la fois économique et stratégique : la qualité améliore l'image de marque alors que le défaut de qualité a un coût pour une organisation. Si la qualité est fondamentale par la confiance ou la fidélisation qu'elle peut susciter chez les clients, elle est également, par son effet mobilisateur, un enjeu interne pour les ressources humaines de l'entreprise. Ce constat général explique que, sous l'effet du développement de normes qui facilitent sa compréhension et sa mise en application, la qualité de service soit une exigence qui tende à se généraliser.

La notion de qualité de service n'en demeure pas moins complexe, tant par les multiples définitions qu'elle peut recouvrir que par le caractère subjectif des attentes. D'un côté, le *service attendu* par le client est basé sur ses besoins plus ou moins exprimés et sur son expérience. C'est l'expression d'un souhait dans un système de référence, ce que le client trouve « raisonnable » d'espérer à un instant, en un lieu et à un prix donnés ; il s'agit du niveau de qualité explicitement ou implicitement recherché. Il diffère du *service perçu* par le client, qui est l'appréciation subjective de la situation, et non l'évaluation objective du service ; la perception de la qualité réalisée dépend pour le client de son expérience personnelle du service ou des prestations qui lui sont associées.

Du côté du prestataire, le *service voulu* est l'offre que définit l'entreprise à partir des besoins du client, celle qu'elle souhaite réellement lui offrir. Il prend en compte les contraintes économiques, les savoir-faire, la concurrence et relève de choix stratégiques. L'entreprise définit les objectifs de service à rendre en considérant une définition concise du service de référence (fréquence, temps d'attente maximum, ponctualité, traitement des réclamations clients), un niveau de réalisation, c'est-à-dire un pourcentage (estimé ou calculé) de clients bénéficiant du service de référence, un seuil « d'inacceptabilité » en deçà duquel le service est considéré comme non rendu. Enfin, le *service réalisé* effectivement par l'entreprise est le relevé précis et objectif de la réalisation du service au quotidien.

Il résulte de ces définitions que la qualité de service évolue à la fois dans l'univers de l'entreprise, au sein de laquelle une démarche spécifique de qualité de service doit être mise en place, dans l'univers du client qui, s'agissant des entreprises de transport, se trouve être non seulement l'utilisateur, mais aussi l'autorité organisatrice des transports qui peut avoir des exigences spécifiques.

Le suivi de la réalisation du service de référence et de la qualité de service s'effectue à partir d'indicateurs mesurés et transmis par les transporteurs et constatés, si besoin est, par le STIF. Celui-ci définit sur la durée du contrat une offre kilométrique théorique, dite service de référence contractuel. La réalisation de l'offre de référence est suivie par sous-réseaux. En cas de non-réalisation de l'offre contractuelle au-delà d'une franchise, ce qui se traduit pour les usagers par des services non assurés, des pénalités sont déduites de la rémunération versée par le STIF.

Les contrats passés entre le STIF et les transporteurs, SNCF et RATP, définissent également des objectifs de qualité de service par sous-réseaux. Ces objectifs donnent lieu à incitation financière pour les indicateurs les plus pertinents du point de vue du voyageur : la régularité, l'information du voyageur, le bon fonctionnement des dispositifs assurant l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, la sécurité, le traitement adéquat des réclamations des voyageurs. Si la situation constatée est meilleure que l'objectif fixé, la rémunération est créditée d'un bonus ; dans le cas contraire, elle est affectée d'un malus.

Les analyses qui suivent résultent de l'examen des indicateurs de qualité de service, qu'ils donnent lieu ou non à incitation financière pour les transporteurs. Ces indicateurs, comme leurs modalités de mesure, peuvent faire l'objet de critiques (cf. infra, III). Toutefois, malgré les efforts réalisés par les entreprises pour améliorer la qualité du service rendu, cette dernière dépend également de la capacité des infrastructures de transport, de leur état d'entretien et de l'optimisation de leur

exploitation. L'enjeu dépasse donc, pour partie, les politiques de qualité que poursuivent, avec plus ou moins de succès, la RATP et la SNCF.

I - Des difficultés persistantes sur le réseau ferré de la RATP malgré d'incontestables progrès

Pour la RATP, le service de transport faisant l'objet du contrat porte sur les lignes régulières ouvertes au public, regroupées en réseaux et sous-réseaux par mode d'exploitation, dont trois concernent les réseaux ferrés ou guidés : le réseau métro, le réseau RER divisé en 2 sous-réseaux (RER A et RER B) et, pour les réseaux de surface, le sous-réseau transport en site propre, c'est-à-dire essentiellement les tramways.

Les indicateurs de performance pris en compte dans le dispositif d'intéressement financier des exploitants à la qualité de service concernent, pour les réseaux ferrés, la régularité, l'accueil aux guichets et aux comptoirs d'information, la propreté¹³ des gares et des trains, le fonctionnement des écrans d'information voyageurs, des équipements de vente, des escaliers mécaniques, des ascenseurs et des lignes de péage.

A - Une exigence plus forte d'offre de transport

1 - La réalisation de l'offre

L'engagement de production du contrat 2008-2011 est plus exigeant que celui des contrats précédents. Ainsi, pour le métro, le niveau de franchise, c'est-à-dire le seuil au-delà duquel est appliquée une pénalité financière, est maintenu (3,5 %), mais il s'applique dorénavant à chaque ligne, ce qui ne permet plus de compenser une offre non produite sur une ligne par une production au-delà de l'objectif sur une autre. Les modalités de mesure ne changent pas pour le RER (franchise de 2 % par ligne).

Malgré ses modalités de mesure plus contraignantes, l'engagement de production a été respecté en 2008 sur la majorité des lignes et sous-réseaux, à l'exception notamment de la ligne 13 du métro et de la ligne B du RER. Le RER A a atteint la borne extrême de la franchise autorisée. La ligne 1, dans la limite de la franchise, a subi d'importantes pertes de production consécutives aux travaux de modernisation et d'automatisation.

13) L'indicateur parle de « netteté ».

En 2009, l'engagement de production a été respecté sur chacune des 14 lignes du métro. Les mesures de fiabilisation des équipements décidées sur la ligne 13 ont permis de limiter les pertes de production à un niveau inférieur à la franchise. Les pertes ont également été limitées sur la ligne 1. Sur le RER, en revanche, les conflits sociaux de l'année 2009 ont fortement perturbé la production, la ramenant à un niveau très inférieur à l'engagement contractuel : - 5,7 % en moyenne annuelle pour la ligne A et - 4 % pour la ligne B. De ce fait, la RATP a été pénalisée du montant maximal prévu au contrat, soit 1,9 M€ pour la ligne A et 1 M€ pour la ligne B.

2 - Des travaux de modernisation importants

Ces travaux ont concerné en premier lieu la ligne 13, dont les difficultés d'exploitation sont liées à sa saturation qui entraîne une dégradation des temps d'échange, en particulier dans les stations les plus chargées, entre La Fourche et Saint-Lazare. La mise en place du poste de commande et de contrôle centralisé, ainsi que du retournement¹⁴ automatique et des façades de quai à Châtillon-Montrouge en 2008, améliore l'exploitation. L'installation de portes palières en 2010 dans 12 stations devrait permettre de fluidifier la montée et la descente des trains et de sécuriser l'exploitation.

La modernisation de la ligne 1 comporte des travaux de déploiement des façades de quai. L'automatisation de cette ligne impliquera une nouvelle organisation, ainsi qu'une importante adaptation des équipes, pendant la phase d'exploitation mixte en 2011 et 2012, au cours de laquelle des trains automatiques coexisteront avec des rames classiques avec conducteur.

La modernisation des matériels roulants est poursuivie. S'agissant du métro, les derniers investissements concernent les nouveaux trains MF01 sur la ligne 2, la rénovation de la moitié des MF77 de la ligne 13, ainsi qu'une amélioration du confort des rames de la ligne 11, dans le cadre du plan de relance. Pour le RER, la rénovation des matériels MS61 de la ligne A et MI79 de la ligne B, opération prioritaire du contrat avec le STIF, est en cours.

14) Le retournement est l'opération qui permet de faire repartir un train dans l'autre sens. Elle nécessite des équipements techniques adaptés.

B - Des indicateurs de qualité plus nombreux

En 2009, 78 indicateurs de qualité de service (au lieu de 50 en 2008 et 35 en 2007) concourent à la détermination du montant du bonus-malus affecté à l'entreprise au titre de l'intéressement à l'amélioration de la qualité du service rendu aux voyageurs. D'autres indicateurs ne font pas l'objet d'une incitation financière, comme le confort des voyageurs, dont le calcul résulte de la production d'offre de transport.

1 - La régularité et la ponctualité du transport

a) La régularité du métro est évaluée à travers deux indicateurs. Le premier mesure le pourcentage de voyageurs qui attendent sur le quai moins de 3 minutes en heures de pointe, 6 minutes en heures creuses et 10 minutes en heures de nuit. Le taux d'irrégularité ainsi mesuré reste globalement très faible ces dernières années (environ 1 % en 2008 et 2009), ce qui ne traduit pas fidèlement la réalité perçue par les voyageurs. Cela est net pour la ligne 13, qui enregistre un niveau de régularité élevé (98,5 %). C'est pourquoi, depuis 2009, un nouvel indicateur, mesurant l'offre non-assurée aux heures de pointe a été introduit, traduisant plus fidèlement la perception qu'ont les usagers de la qualité du service rendu. Au premier semestre 2010, ainsi, 10,1 % des métros prévus aux heures de pointe n'ont pas circulé sur la ligne 1, ce taux étant de 9 % pour la ligne n° 13.

b) Pour le RER, l'indicateur de régularité mesure le pourcentage de voyageurs arrivant avec un retard inférieur à 5 minutes à leur gare de destination. Depuis 2009, un indicateur de responsabilité conjointe avec la SNCF permet de mesurer la régularité moyenne sur l'ensemble des lignes A et B quel que soit l'exploitant (RATP ou SNCF), et non plus séparément avec remise à zéro de l'indicateur à l'interconnexion.

Globalement, les années 2008 et 2009 sont marquées par une augmentation de l'irrégularité, amorcée depuis 2004, même si l'insuffisante continuité des séries statistiques rend la mesure délicate pour 2009¹⁵.

15) Jusqu'en 2008, la régularité était calculée, pour les lignes RER A et B, avec une remise à zéro de l'indicateur lors du passage du réseau RATP au réseau SNCF. Depuis 2009, cela n'est plus le cas, ce qui limite la portée des comparaisons dans le temps pour l'année 2009. Néanmoins, sur plusieurs années, la hausse tendancielle de l'irrégularité n'est pas contestée.

Pour l'ensemble de la ligne A du RER, elle s'est élevée en 2009 à 12,3 %. Pour certaines branches, notamment Val-de-Fontenay-Chessy, le taux d'irrégularité dépasse 18 points en 2009. Selon la RATP, les principales causes de retard des trains sont les temps de stationnement en gare, liés aux difficultés d'échanges de voyageurs¹⁶, et les faits tels qu'actes de malveillance, colis suspects, malaises et accidents de voyageurs, et signaux d'alarme, qui ont augmenté de 23 % entre 2004 et 2007.

L'irrégularité du RER B (périmètre RATP) s'élève quant à elle à 21,8 % en 2009, avec des écarts qui varient selon les tronçons, de 12,6 % (sur le tronçon central) à 37,1 % (sur la branche Sceaux-Robinson). Pour cette dernière branche, le plus mauvais résultat mensuel correspond à 63 % des trains retardés ou supprimés, selon le compte-rendu annuel du contrat. La ligne B du RER est désormais l'une des lignes les moins régulières du réseau francilien. Selon la RATP, les principales causes de retard des trains sont la croissance du nombre des incidents (+ 22 %) et de leur durée moyenne de résolution (13 minutes en 2008 contre 11 minutes en 2007), l'augmentation des temps d'échange et donc des temps de stationnement, enfin de nombreuses utilisations abusives du signal d'alarme.

Pour l'avenir, la RATP estime que la mise en œuvre du projet global d'amélioration de l'interopérabilité sur la ligne B du RER devrait améliorer la régularité de la ligne. Celui-ci comprend trois phases : la suppression de la relève des conducteurs à la station Gare du Nord, la création du poste centralisé de commandement unique sur la ligne à Denfert-Rochereau et la création de voies exclusivement dédiées à la circulation des RER sur la partie nord de la ligne (projet RER B nord +).

A ce jour, seule la suppression de la relève des conducteurs est effective depuis novembre 2009, limitant les progrès de l'indicateur de régularité. Les deux autres phases devraient être mises en œuvre en 2013.

2 - Le confort des voyageurs

L'indicateur de confort à l'heure de pointe sur le métro concerne la part des voyageurs qui ont été transportés avec un taux d'occupation inférieur à 4 voyageurs par m², soit le seuil retenu contractuellement pour définir le niveau de saturation d'une rame. Cet indicateur a connu une certaine stabilité entre 2005 et 2008, après une amélioration sensible en

16) Le temps d'échange est la durée nécessaire à la montée et à la descente des voyageurs dans une rame ou un train. A infrastructure constante, il augmente avec le trafic et l'encombrement des quais.

2004 tenant aux renforcements d'offre intervenus sur les lignes 1, 8 et 12 ; il s'est toutefois dégradé en 2009. Depuis janvier 2009, le métro mesure également la production aux heures de pointe (7h30-9h30, 16h30-19h30). Les lignes 13, 1 et 2 concentrent les résultats les plus bas.

Sur la ligne A du RER, la mesure du confort se fait à partir du taux de trains réellement passés pendant l'heure de pointe à Châtelet-Les Halles par rapport à l'offre théorique. Choisi pour tenir compte de la saturation physique du tronçon central de la ligne A, cet indicateur ne reflète ainsi pas le confort des usagers, mais le niveau d'offre mis en place dans le cadre du réseau existant pour y parvenir. Le taux constaté en 2009 est en hausse par rapport à ceux observés les années précédentes. Sur la ligne B, la mesure est faite, comme pour le métro, par le pourcentage des situations à moins de 4 voyageurs par m². Ce taux reste stable ces dernières années et s'est dégradé en 2009 en raison des mouvements sociaux. Ces indicateurs ne font pas l'objet d'un intéressement financier de la part du STIF.

3 - L'accueil et l'information des voyageurs

La transformation des guichets en comptoirs d'information sur le métro et le RER (154 pour le métro fin 2009, 30 pour le RER) permet aux agents dont l'activité était consacrée à la vente de s'impliquer dans une mission d'accueil et de conseil des voyageurs, mais également dans la gestion des lieux et des équipements (propreté, fonctionnement des distributeurs, signalement aux services de maintenance des pannes des escaliers mécaniques, etc.). Les enquêtes confirment que les clients apprécient cette évolution et sont satisfaits de la vente aux distributeurs. Le responsable de station dispose d'un ordinateur qui lui permet d'améliorer la qualité et la fiabilité de l'information (en temps réel sur le trafic, par exemple).

Le système d'information en ligne (SIEL) fournit aux voyageurs d'une station ou d'une gare le temps d'attente des prochains véhicules. Dans le métro, toutes les lignes sont désormais équipées du dispositif visuel dont la sonorisation est en cours. Dans le RER, une nouvelle version du logiciel a été déployée sur les lignes A, B et D, avec un mode de localisation géographique des prochains trains s'arrêtant en gare, complété par une annonce sonore. Quant au dispositif SISVE (système d'information sonore et visuel embarqué), il se généralise dans les matériels roulants, métro et RER. Enfin, l'information en situation perturbée évolue, permettant une meilleure anticipation ainsi qu'une estimation prévisionnelle des incidents. Elle s'accompagne d'une information multimodale.

4 - La sécurité¹⁷ des réseaux de la RATP

La sécurité des personnes et des biens répond à une triple exigence, des voyageurs, des pouvoirs publics et des personnels de l'entreprise. Il s'agit d'une politique publique dont la responsabilité est partagée et qui relève d'un équilibre entre les structures internes de l'entreprise, les services de l'Etat, les collectivités locales et l'autorité organisatrice. L'organisation actuelle de la sécurité résulte des évolutions des organisations internes au sein de la police et de la RATP qui ont vu, l'une comme l'autre, leurs effectifs augmenter et leur collaboration opérationnelle se structurer.

Les responsabilités de la RATP sont de deux ordres : la gestion de ses propres agents de sécurité et le déploiement de dispositifs qui concourent à la sécurité des personnes et des biens, comme la vidéo-surveillance. Pour répondre à ces objectifs, la RATP dispose d'un département dédié à la sécurité dont le groupement de protection et de sécurité (GPSR) représente l'essentiel des effectifs, soit près de 1 200 agents.

La coordination opérationnelle des services de police et des structures internes de la RATP est satisfaisante. Les deux services s'appuient sur des équipements techniques facilitant les interactions entre les différents acteurs. L'installation de deux postes de commandement identiques (l'un dédié à la RATP, l'autre à la police), situés au siège de l'entreprise, permet aux deux organisations de travailler en complémentarité. Parallèlement, la RATP a mis en place une architecture technique partagée (système AIGLE) lui permettant de gérer les incidents avec des interphones d'appel voyageurs, des systèmes de vidéosurveillance et des équipements radios.

5 - Les autres indicateurs de qualité de service

Pour la propreté des stations du métro, les nouveaux marchés de nettoyage ont permis à la RATP de percevoir un bonus en 2009, pour la première fois depuis 2006. Ces progrès, perceptibles également pour la propreté des trains, expliquent que les enquêtes qualitatives menées annuellement ne font pas ressortir la propreté comme un sujet majeur d'insatisfaction des voyageurs.

17) Terme générique employé dans ce développement pour désigner la prévention et la lutte contre les actes illicites à l'encontre des biens ou des personnes ; il correspond à la « sûreté » dans la terminologie utilisée dans les organisations de transports.

S'agissant des équipements, la dégradation du fonctionnement des escaliers mécaniques sur le RER B se poursuit en raison de nombreux arrêts pour maintenance, alors que cet indicateur s'améliore sur le métro et le RER A. La grande diversité du parc, le vieillissement simultané d'un grand nombre d'appareils, l'intensité de leur fréquentation et l'environnement contraint compliquent les interventions et rendent les progrès de disponibilité insuffisants.

Le fonctionnement des ascenseurs connaît aussi de mauvais résultats sur les RER A et B, liés à des pannes complexes entraînant des arrêts de longue durée. Cette dégradation est problématique pour les personnes à mobilité réduite.

C - Un calcul de l'intéressement constamment positif

Les objectifs fixés par le contrat 2008 étaient plus exigeants, pour mieux correspondre à la vision des voyageurs. Leur mise en œuvre, qui n'est pas achevée en 2010, aboutit à un résultat paradoxal à ce stade. La qualité du service peut être considérée comme globalement satisfaisante pour bon nombre d'indicateurs, leur niveau ayant pour la plupart dépassé les objectifs, eux-mêmes fixés à des niveaux d'exigence plus élevés. Cependant, ils peinent à rendre compte des préoccupations des usagers en matière de régularité et de confort.

Tableau 6 : Bonus RATP sur la période 2001-2009

En M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bonus/malus qualité de service obtenu	8,5	7,4	7,4	7,6	8,1	7,4	7,6	10,8	15
Bonus maximum	10	10,1	10,1	10,8	13	13	13	19,2	25
Part du bonus maximum obtenue par la RATP	85 %	74 %	73 %	71 %	62 %	57 %	58 %	56 %	60 %

Source : comptes de gestion RATP.

Dans le contrat 2004-2007, le bonus/malus était plafonné à 13 M€ par an. La RATP a perçu entre 60 et 70 % du bonus maximal sur les 4 ans d'exécution du contrat, sauf en 2006 où le bonus a diminué du fait de certains indicateurs de disponibilité des équipements. En 2008, sur un montant maximal de bonus-malus d'environ 19 M€, le bonus global de la RATP s'élève à 10,8 M€, soit 56 % du bonus maximal. Sur 50 indicateurs mis en œuvre en 2008, 8 n'atteignent pas leurs objectifs et génèrent un malus pour l'entreprise. Il s'agit, notamment, de l'accueil aux comptoirs d'information et de la propreté des stations pour le métro, de la régularité des trains et de la disponibilité des ascenseurs pour le RER A et de la régularité pour le RER B. Par comparaison, en 2007, la RATP avait obtenu 58 % du bonus maximal et sur 35 indicateurs, 4 n'atteignaient pas les objectifs.

En 2009, en raison, d'une part, du renforcement de l'enveloppe totale des incitations financières pour qualité du service et, d'autre part, de l'effet de la pondération des divers critères, le bonus acquis par la RATP a augmenté pour atteindre 15 M€, soit 60 % du bonus maximal.

Le fait que la part du bonus maximal perçue par la RATP soit constamment supérieure à 56 % depuis 2001 et augmente en 2009 semble peu compréhensible pour les usagers et devrait conduire le STIF à s'interroger sur la pondération des divers indicateurs mesurés, qui gomme certaines préoccupations majeures des usagers, notamment la régularité des lignes de RER et le confort sur certaines lignes de métro.

Depuis 2009, un indicateur de la perception des voyageurs permet de mieux rendre compte du ressenti des clients. Une enquête a été commanditée par le STIF auprès de 10 000 voyageurs des différents réseaux pour juger la satisfaction suivant les diverses composantes de service de transport (régularité, informations voyageurs, gestion des situations perturbées, accueil, propreté et fonctionnement des équipements, sentiment de sécurité). Elle a permis d'établir un indicateur de satisfaction globale dont la valeur s'établit en 2009 à 81,3. Une deuxième campagne est prévue en 2010 pour mesurer l'évolution de l'indicateur. Cet indicateur permettra de fixer un bonus ou un malus pouvant atteindre 200.000 €, somme qui reste très modeste au regard de la rémunération versée par le STIF à la RATP (environ 0,01 %).

D - De graves difficultés persistantes

La saturation des réseaux est le problème majeur auquel la RATP doit faire face. Elle se double de problèmes d'accès aux réseaux dans certaines stations aux heures de pointe. Cette saturation résulte de l'écart croissant entre le nombre de voyageurs et les limites physiques de

certaines équipements. Elle ne peut trouver de solution dans la seule amélioration de l'exploitation des lignes ou dans les aménagements des espaces. Seuls des investissements lourds permettront d'y remédier en modifiant certains flux de voyageurs, notamment sur les tronçons centraux.

1 - La saturation de la ligne 13

La ligne 13 représente 122 millions de voyageurs transportés en 2008, soit 6,7 % de plus qu'en 2007, 32 stations sur 18 km de lignes, donnant correspondance avec 2 lignes de RER, 9 lignes de métro et 2 lignes de tramway. Selon la RATP, les causes de retard se répartissent comme suit : incidents voyageurs (45 % de l'irrégularité), causes d'exploitation internes à la RATP (23 %), matériel roulant (10 %), déroulement des chantiers (10 %) et fiabilité des installations techniques (10 %).

La saturation en heure de pointe entraîne de graves situations d'inconfort qui ne pourront être résolues que par des investissements d'accroissement de capacité sur les tronçons les plus chargés. Avec des taux de charge deux à trois fois plus importants qu'en province et souvent supérieurs à la norme de 4 personnes au m², la modernisation de la ligne et le renforcement de l'offre constituent une priorité pour la RATP depuis plusieurs années.

Pour engager cette modernisation et faire face à une exploitation rendue difficile par sa conception historique, il avait été décidé en 2002 de faire bénéficier la ligne 13 en priorité du système de contrôle continu de vitesse Ouragan, qui permet une augmentation de la fréquence des trains en resserrant les espacements entre eux, et un accroissement des capacités de transport. Les livraisons d'Ouragan ont été reportées à 2010 et la généralisation du système à fin 2011, soit avec quatre ans de retard. La RATP en impute la responsabilité aux mauvais choix effectués par la société prestataire dans la production du logiciel de sécurité et met en avant les actions palliatives mises en œuvre dans l'intervalle pour augmenter l'offre de transport après le prolongement de la ligne à Asnières-Gennevilliers-Les Courtilles. Il demeure, en dépit de la complexité des systèmes en question, que les choix industriels et technologiques effectués en 2002 n'ont pas été suffisamment maîtrisés par l'entreprise. A ce retard dans la mise en œuvre du système d'exploitation Ouragan, il convient d'ajouter les difficultés du marché de renouvellement des rames MF77 qui circulent sur la ligne 13, dues à des défaillances d'entreprises.

La priorité de modernisation de la ligne n'a donc pas encore été mise en œuvre. Au-delà de la modernisation du poste de commande centralisée et de son système informatique d'exploitation, deux autres actions, en cours en 2008, pourraient améliorer la situation :

- la rénovation à mi-vie du matériel roulant MF 77, qui s'achèvera fin 2011 : 19 trains rénovés en circulation fin 2008, et 1 à 2 rames rénovées reçues tous les mois ;

- le retournement automatique à Châtillon-Montrouge, mis en service en septembre 2008, dont le fonctionnement est progressivement fiabilisé.

2 - Les carences persistantes du RER

La première ligne de ce qui allait devenir le RER remonte au XIX^{ème} siècle. Il s'agit de la ligne de Sceaux, aujourd'hui partie sud de la ligne B du RER. Le réseau RER est devenu en 40 ans le « métro de la région ». Dans les années 70, son développement a constitué un tournant dans l'offre de transport en Ile-de-France, avant qu'il ne soit victime de son succès.

Avec un taux d'irrégularité variant de 12,3 % à 37,1 % selon les branches, la ponctualité des lignes A et B du RER reste un problème majeur, qui s'explique en partie par une congestion due à un trafic record. Aujourd'hui, le RER est le mode de transport collectif le moins apprécié des Franciliens, en raison notamment de l'affluence dans les rames. La saturation d'une partie de la ligne A illustre cette dégradation.

En terme de trafic ferroviaire urbain, la ligne A est parmi les premières au monde. Longue au total de 108 km, dont 76 km sont exploités par la RATP, elle comprend 2 branches à l'est et 3 à l'ouest, dessert 46 gares, concerne 3,5 millions d'habitants et 2 millions d'emplois. Le nombre de voyages annuel est passé de 264 millions en 2001 à 300 millions en 2008, avec un reflux en 2009 en raison de la conjoncture économique et de mouvements sociaux. Entre 2003 et 2007, le nombre de journées où la ligne a compté plus d'un million de voyageurs est passé de 7 à 158.

Avec ses intervalles réduits entre les trains et sa complexité structurelle, la ligne A constitue un système à fortes contraintes : le cumul des petites perturbations, avec une affluence élevée sur les branches, entraîne des retards importants et une augmentation des temps de parcours, auxquels s'ajoutent les malaises de voyageurs.

Des actions sont conduites depuis plusieurs années pour réduire les causes de perturbation, à commencer par la présence aux heures

d'affluence du matin, dans les gares les plus critiques, de personnels dédiés à l'assistance aux voyageurs, pour réduire les temps de stationnement. Mais la ligne continue à subir des difficultés structurelles de fonctionnement, liées notamment à l'utilisation de trois matériels différents qui ne peuvent circuler sur toutes les voies. L'augmentation des temps d'échange entraîne celle des temps de stationnement.

Le plan d'amélioration du RER A

Face à l'accélération de la dégradation de la situation de cette ligne début 2008, le STIF a demandé à la RATP d'élaborer un programme d'actions à court, moyen et long termes, associant mesures d'exploitation et investissements. Le plan d'amélioration de la régularité et de la capacité de la ligne A du RER se décline, d'une part, en des actions en matière de management, d'exploitation et de maintenance des trains, et, d'autre part, en un programme d'acquisition de matériel roulant de 60 rames à deux niveaux - chiffre pouvant être porté à 130 à l'aide de tranches optionnelles - , en remplacement de l'ensemble des trains à un niveau (MI84 et MS61), financé par le STIF dans un plafond de 650 M€. Ces mesures permettront d'augmenter le nombre de trains circulant à l'heure de pointe sur le tronçon central.

Au-delà, et bien que la RATP comme la SNCF jugent que son impact demeure faible sur la régularité d'ensemble de la ligne, il semblerait également plus compréhensible pour les usagers de supprimer l'interconnexion à Nanterre-Université, sur le modèle de ce qui a été fait à Gare du Nord pour la ligne B du RER afin de contribuer à limiter les inconvénients consécutifs à la gestion et à l'exploitation de deux systèmes différents.

Les mesures pour améliorer la régularité de la ligne B.

Pour faire face à la dégradation de la régularité sur la ligne, le STIF a engagé plusieurs actions de court terme. Il s'agit en premier lieu de la suppression de la relève des conducteurs en gare du Nord, mesure intégrée aux contrats à la demande du STIF, en accord avec les opérateurs RATP et SNCF. Cette mesure est pleinement effective depuis novembre 2009.

La création d'une nouvelle desserte sur la ligne D du RER soulage aussi le tunnel commun à ces deux lignes entre Châtelet et gare du Nord, principal point de fragilité pour la régularité. La création d'un centre de gestion des incidents, commun à la RATP et à la SNCF, assurera, une fois mis en œuvre, une meilleure coordination des deux entreprises sur le RER B, réduira la durée et l'impact des incidents et améliorera l'information des voyageurs. Les deux opérateurs ont également pris des mesures de proximité pour réguler les flux de voyageurs sur les quais.

Enfin, le STIF s'est engagé, en accord avec RFF et la SNCF, à refondre la desserte de la partie nord de la ligne à l'horizon fin 2012, en créant deux voies dédiées au RER B (projet B nord +), pour un montant d'environ 250 M€, que l'autorité organisatrice financera à hauteur de 50 %. Ce projet s'accompagne de la rénovation des matériels roulants pour un montant de 289 M€, également financée à hauteur de 50 %.

3 - Des efforts à accomplir dans la vidéosurveillance

Des efforts devront être accomplis par l'entreprise pour déployer des dispositifs de vidéosurveillance qui contribuent à la sécurité des réseaux, car d'importants retards sont constatés. C'est particulièrement le cas du déploiement de l'outil vidéo sur le réseau RER qui n'a pas atteint les objectifs définis en 2002.

II - Une dégradation continue de la qualité de service sur le Transilien

Pour la SNCF, les indicateurs contractuels mesurent la qualité de service sur 45 axes pour l'indicateur de régularité et 13 sous-réseaux pour les autres indicateurs de qualité de service qui concernent la propreté des gares et des trains, le fonctionnement des équipements (valideurs, distributeurs de titres, escaliers mécaniques, écrans Infogare).

A - Des indicateurs en baisse

1 - Une régularité qui se dégrade

L'indicateur de régularité mesure le pourcentage de voyageurs arrivant avec un retard inférieur à 5 minutes à leur gare de destination. En 2009, le niveau d'irrégularité pour l'ensemble du réseau Transilien est de 11,5 %, soit une très légère progression de 0,2 point par rapport à 2008 mais une dégradation de près de 2 points par rapport à l'année 2007. La dégradation enregistrée en 2008 était la plus importante depuis 2004, puisque l'irrégularité globale Transilien ne variait tendanciellement que de 0,3 à 0,5 point ces dernières années.

Cette augmentation de l'irrégularité s'explique par de multiples causes, internes au Transilien (environ 40 % des causes), ou externes (infrastructure, actes de malveillance – environ 500 signaux d'alarme tirés tous les mois sur le réseau – ou accidents de personnes, notamment un suicide par jour en moyenne).

Par ailleurs, pour limiter l'irrégularité engendrée par l'infrastructure, le STIF a signé en juillet 2009 avec Réseau Ferré de France une convention de partenariat afin de faciliter la gestion de l'état du réseau, par de nouveaux indicateurs cohérents avec ceux de la SNCF.

**Tableau 7 : Taux d'irrégularité des réseaux
SNCF-Transilien – 2006-2009**

(En %)

	Objectif	2006	2007	2008	2009
RER A (partie SNCF)	6,0	7,2	11,4	12,7	14,2
RER B (partie SNCF)	6,0	11,4	8,3	12,2	18,8
RER C	7,0	8,7	7,2	12,1	10,8
RER D	7,5	15,0	17,8	18,1	15,6
RER E	5,0	6,6	7,5	6,7	6,4
Paris Saint-Lazare – branche sud	6,0	5,6	7,2	11,2	8,9
Paris Saint Lazare – branche nord	6,0	8,6	10,7	11,9	12,9
La Verrière-La Défense	6,0	13,8	12,2	15,1	11,7
Paris Nord – branche ouest	7,5	7,1	6,6	8,5	7,6
Paris Nord – branche Crépy	7,5	11,6	7,3	10,4	16,3
Paris-Est	6,0	10,1	13,6	10,8	9,9
Paris Sud-Est	7,0	8,2	7,8	10,0	7,9
Paris-Montparnasse	7,0	9,4	6,7	6,6	10,0

Source : rapport d'activité 2009 - STIF.

En 2008, seuls 3 sous-réseaux voient leurs résultats s'améliorer par rapport à 2007 : Paris-Est, le RER E et Paris-Montparnasse. L'amélioration du réseau Paris-Est est notamment permise par la fin des travaux de la LGV Est Européenne. En 2009, le bilan est plus positif,

puisque 8 sous-réseaux voient leur régularité progresser, sans toutefois parvenir à retrouver le niveau global atteint en 2006 ou, *a fortiori*, l'objectif contractuel.

Avec un niveau d'irrégularité de près de 19 points en 2009, le RER B est devenu en 2009 le réseau le moins régulier, devant le réseau Paris-Crépy-en-Valois et le RER D, qui a longtemps occupé cette place. Les difficultés des réseaux de RER peuvent être illustrées par la situation du RER C, qui fait l'objet depuis 2008 d'un plan d'actions spécifique.

2 - Le cas de la ligne C du RER

La ligne C transporte près de 495 000 voyageurs par jour, dans 570 trains. Elle utilise un réseau partagé interconnecté de 187 km de long, réparti entre 3 branches principales et 7 « sous-branches » (voir cartes des réseaux en annexes I à III), totalise 15 gares origines ou terminus et dessert 16 gares dans Paris intramuros, presque toutes souterraines.

La gestion des circulations est assurée par deux postes de commandement, appelés centres opérationnels de gestion des circulations (COGC) : Paris Rive Gauche (PRG) pour toute la partie au sud de Saint-Ouen et Paris Nord (PN) pour la partie de Saint-Ouen à Pontoise.

Le dimensionnement de l'infrastructure des gares terminus et origines conditionne le montage des dessertes commerciales, qui correspondent le plus souvent à des nécessités techniques. Les points possibles de retournement étant pour l'essentiel éloignés de Paris, les dessertes se font longues, l'origine étant en bout de ligne et la destination, après la traversée complète de Paris, se trouvant à l'autre extrémité de l'agglomération.

L'infrastructure est saturée aux heures de pointe, 24 trains par heure circulant sur le tronçon commun entre Choisy-le-Roi et Champ-de-Mars, dont l'essentiel (à partir de Bibliothèque François Mitterrand) est à une seule voie par sens. Malgré l'existence de 2 voies par sens sur la zone la plus chargée (le « sud-ouest », de Paris à Brétigny), il n'y a pas de capacité résiduelle disponible pour des missions RER C qui utilisent 75 % de la capacité de cet axe, les 25 % restants étant réservés aux autres circulations.

Les installations existantes et leur capacité dimensionnant, de fait, la desserte, des incohérences apparaissent, avec des gares situées aux portes de Paris qui ne sont desservies que par un train tous les quarts d'heure quand il faudrait des cadences de métro, alors que des gares plus éloignées sont desservies par au moins deux missions par quart d'heure.

La conséquence de missions longues cumulées à une infrastructure saturée constitue la fragilité structurelle du RER C. Sur la ligne « Paris-Orléans », entre Paris-Austerlitz et Brétigny, circulent aux heures de pointe, pour un sens de circulation :

- RER C : 6 missions différentes cadencées au quart d'heure, soit 24 trains/heure jusqu'à Choisy le Roi ; 20 trains / heure jusqu'à Savigny ; 16 trains / heure jusqu'à Brétigny ;

- Trains Grandes Lignes : train Paris Orléans Limoges Toulouse (2 par heure) ; train Aqualys (2 par heure) ; train Corail Inter Cité (1 par heure) ; train Talgo (1 par heure), soit 6 trains grandes lignes/heure ;

- trains TER : TER Paris-Orléans (1 par heure) ; TER Paris-Châteaudun (1 par heure), soit 2 TER/heure.

En heure de pointe, le moindre incident sur une partie du parcours se propage à l'ensemble des branches de la ligne, rapidement au-delà de celle qui connaît l'incident, avec pour conséquence un nombre important de trains touchés.

Le partage entre les différentes causes d'irrégularité est le même pour la ligne C que pour les autres : plus de la moitié sont dues à des problèmes d'exploitation (38 %) et d'infrastructure (19 %), le solde étant constitué d'actes de malveillance ou autres actes extérieurs à la SNCF.

Un schéma directeur de la ligne a été engagé en juillet 2009, prévoyant des investissements de modernisation des équipements. Au-delà, la question est de savoir si le véritable problème posé par cette ligne n'est pas sa dimension, qui en fait la ligne de RER la plus longue et partant la moins « maniable ». Il semblerait, à cet égard, opportun d'examiner la possibilité de la scinder en plusieurs lignes distinctes, de manière à réduire sa fragilité structurelle et à limiter l'impact pour les usagers d'un incident survenant sur l'une de ses branches.

3 - Les autres indicateurs de qualité de service

La SNCF rencontre notamment des difficultés dans le fonctionnement des escaliers mécaniques et des ascenseurs, liées principalement à des problèmes de maintenance et de remplacement de pièces défectueuses. Le contrat liant le STIF à la SNCF prévoit un important programme de renouvellement des escaliers mécaniques vétustes pour un montant d'environ 12 M€ financés par le STIF.

Les autres indicateurs présentent un niveau positif (fonctionnement des écrans Infogare, disponibilité des valideurs, propreté des gares, propreté des trains).

L'information multimodale (portant sur l'ensemble des réseaux : par exemple, l'information sur l'état du trafic RATP diffusée sur le réseau Transilien) doit permettre aux voyageurs d'optimiser leur voyage en amont et de recourir aux solutions alternatives. La coordination entre la SNCF et la RATP, notamment en cas d'interruption du trafic, est insuffisante. Le nouveau programme informatique « Image », intégrera à la station Châtelet les données fournies par la SNCF, mais ne concerne que cette gare. Au-delà de la généralisation de ce système informatique, d'autres solutions pourraient être explorées, y compris des moyens techniques individuels, tels les abonnements SMS.

B - Le bilan des bonus/malus

Il était prévu que, dans le cas où la SNCF serait en mesure de remplir ses objectifs à 100 %, elle pourrait recevoir un bonus maximum de 8,5 M€ par an au titre du contrat 2004-2007, et de 23 M€ sur le contrat 2008-2011. En pratique, le bilan des bonus-malus sur la période 2004-2008 est faible car les gains acquis dans certains domaines ont été compensés par les malus attribués dans d'autres : ce sont les indicateurs de régularité qui ont tiré les performances de la SNCF vers le bas et généré les malus.

En 2008, sur un montant maximal de bonus-malus d'environ 13,5 M€, le bonus global de la SNCF s'élève à 4,6 M€, soit 34 % du bonus maximal, résultat inférieur à celui de la RATP (66 %). Ce résultat révèle une année 2008 difficile pour la SNCF. En 2009, de manière cohérente avec des problèmes persistants, la SNCF a perçu à ce titre seulement 18 % de l'enveloppe maximale, portée à 23,9 M€, soit 4,70 M€.

Tableau 8 : SNCF – Incidence financière de la qualité de service en 2009

En M€	Bonus/malus maximal	Résultats 2009
Régularité et ponctualité	5,40	- 1,58
Autres indicateurs	18,50	+ 6,28
Total	23,90	+ 4,70

Source : SNCF – Compte rendu annuel d'exécution du contrat STIF-SNCF pour 2009

Une pénalité de 1,6 M€ a été appliquée en raison d'une réalisation d'offre inférieure au volume contractuel (diminuée d'une franchise). Les remboursements aux voyageurs, consécutifs aux mouvements sociaux, ont coûté 9,2 M€ à la SNCF.

Depuis 2010, de nouveaux indicateurs ont été ajoutés pour affiner le système de mesure de la qualité du service. Ils concernent la mesure commune de la régularité sur les RER A et B d'un bout à l'autre de la ligne par les deux entreprises SNCF et RATP, avec des engagements sur des objectifs communs, la mesure de la ponctualité sur le tramway T4, le fonctionnement des distributeurs de titres de transport, les délais de remise en service et d'information en cas de panne des escaliers mécaniques et des ascenseurs, le délai d'assistance aux voyageurs en gare en moins de 5 minutes.

Par ailleurs, un nouvel indicateur mesurant la qualité perçue par les usagers a été introduit en 2010 pour la SNCF, comme pour la RATP, à partir des résultats d'une enquête annuelle conduite auprès de 20 000 voyageurs.

Au total, en 2009, l'affinement du dispositif contractuel et le renforcement des incitations financières pour l'amélioration de la qualité du service ont porté l'enveloppe maximale à 23,9 M€. Cependant, la part de cette enveloppe consacrée à la régularité et à la ponctualité des trains demeure modeste. Elle est de 5,4 M€ seulement, soit 22,6 % du total de l'enveloppe prévue pour l'incitation à la qualité de service du réseau Transilien.

C - Les causes de la dégradation

1 - Les difficultés structurelles d'exploitation du réseau

a) La séparation entre la propriété des infrastructures (RFF) et les exploitants.

Réseau ferré de France (RFF), gestionnaire du réseau ferré national, affecte les sillons aux différents transporteurs sur le réseau ferroviaire. En Ile-de-France, le transporteur dominant est le Transilien, mais d'autres utilisateurs empruntent le réseau ferré national, qu'il s'agisse de la SNCF elle-même (grandes lignes, TER, fret) ou des transporteurs privés (marchandises).

RFF est tenu à une stricte neutralité entre ces entreprises. Il peut en revanche optimiser la circulation selon la nature des trains, pour éviter, par exemple, que des trains de fret ne continuent à emprunter les portions du

réseau déjà saturées par le trafic voyageurs, y compris aux heures de pointe, comme cela est le cas actuellement. Un ordre de priorités entre types de trains (et non entre transporteurs) ne porterait pas nécessairement atteinte à la concurrence. Il convient d'aller le plus loin possible dans l'affectation des infrastructures ou des créneaux horaires les plus chargés au seul trafic voyageur tant que cela est compatible avec les règles concurrentielles.

Plus généralement, la dissociation entre le propriétaire des infrastructures et le gestionnaire du réseau entraîne une gestion du trafic complexe, moins réactive, et présente ainsi des inconvénients au regard des objectifs de qualité du service en zone urbaine densément peuplée.

b) Les difficultés de coordination entre la SNCF et la RATP

Les interconnexions sur le RER A (à la gare de Nanterre-Préfecture) et le RER B (à Gare du Nord), cette dernière ayant été supprimée en novembre 2009, sont mal comprises des usagers et tendent, en dépit des mesures palliatives mises en place par les opérateurs, à fragiliser l'exploitation de ces lignes en cas d'incident ou de mouvement social¹⁸.

Les deux réseaux de la SNCF et de la RATP présentent des différences notables tant sur le plan humain qu'en matière d'équipements techniques et systèmes d'exploitation. Ces différences vont d'ailleurs s'accroître dans la mesure où la RATP est désormais intégralement propriétaire de son réseau, alors que la SNCF est tributaire de Réseau ferré de France (RFF).

Quels que soient les efforts engagés, force est de constater que les difficultés restent importantes. Les agents de conduite de la RATP et de la SNCF ne reçoivent pas les mêmes formations. Les normes de sécurité elles-mêmes ne sont pas communes, exigeant dès lors des formations complémentaires et coûteuses pour permettre l'intelligibilité de l'ensemble de la ligne par un conducteur unique (lignes A et B du RER).

Les difficultés découlant de l'interconnexion conduisent à recommander la conclusion d'un accord entre les deux entreprises pour que la gestion de chacune des lignes A et B n'incombe qu'à une seule des deux entreprises publiques.

18) Depuis novembre 2009, il n'y a plus de changement de conducteurs gare du Nord.

2 - La saturation du réseau

L'état actuel du réseau en Ile-de-France ne permet pas d'absorber les croissances de trafic et de répondre aux exigences de fiabilité qui sont celles du STIF. A cet égard, outre la question des investissements en infrastructures, la convention de partenariat signée entre le STIF et RFF en 2009 pourrait être un levier d'amélioration.

De 2001 à 2009, en huit ans, le trafic des voyageurs a progressé de près de 25 %. Le taux de régularité n'est pas satisfaisant, même s'il se rapproche de celui des autres régions, où le trafic s'est développé rapidement sur des infrastructures anciennes. Certaines portions des réseaux franciliens sont arrivées à saturation et ne sont plus en capacité d'absorber de manière satisfaisante les trains et les voyageurs supplémentaires.

Par rapport à 1999, le nombre de trains Transilien s'est accru de 7,5 % en heures de pointe et la régularité a perdu près de 4 points d'indice. La situation s'est dégradée en 2008 de 2 points par rapport à 2007. Les causes internes de retard ont augmenté de 5 %, les causes liées aux infrastructures de 26 % et les causes externes ont dérivé de 30 %, donnant la mesure de l'environnement dans lequel fonctionne le transport public collectif en Ile-de-France. En 2008, les causes d'irrégularités imputables au transporteur SNCF représentent 38 % de l'ensemble des causes, les causes d'infrastructures, partagées entre RFF et la SNCF, 17 % et les causes externes 45 %.

La saturation de portions de réseaux amplifie l'effet des incidents, du fait de la diminution des marges de manœuvre pour l'exploitant en cas de difficulté et du nombre important d'utilisateurs immédiatement affectés. Par ailleurs, plus les lignes sont longues et comportent un nombre élevé d'embranchements, plus l'impact d'un incident est important : un incident qui entraîne la suppression d'un ou plusieurs trains, compte tenu du nombre de gares desservies et d'embranchements, contraint de nombreux utilisateurs à attendre longtemps l'arrivée du train desservant leur gare.

La SNCF prend toujours le parti de privilégier la ponctualité de l'ensemble du service, au risque de pénaliser quelques utilisateurs. L'objectif des dispositifs est de rétablir le trafic le plus rapidement, quitte à annuler des missions pour éviter des réactions en chaîne, l'arrivée en retard d'une rame à son terminus influant sur le départ suivant et ainsi de suite.

La suppression d'un ou plusieurs trains finit par créer des effets en chaîne, comme le manque de concordance entre les missions annoncées dans les gares, par voix sonore où par affichage, et, finalement, dégrade le service réalisé.

De même, lorsque deux lignes utilisent les mêmes infrastructures, les effets de la saturation d'un tronçon sont démultipliés. Ainsi, l'augmentation du trafic sur les lignes B et D du RER soulève régulièrement des questions techniques complexes, qui impliquent également RFF pour la ligne D et la gestion des aiguillages. Ces deux lignes utilisent également un tunnel commun entre Châtelet et gare du Nord, particulièrement fréquenté, avec une offre de référence de 28 trains à l'heure. Il s'agit d'une réelle contrainte d'exploitation.

3 - Les autres causes de cette dégradation

En dix ans, les causes internes d'incidents ont augmenté de 25 %, les causes externes de 150 % et les actes de malveillance de 300 %.

a) Des causes internes à l'entreprise

Les causes dites internes entrent pour 38,1 % dans la dégradation du service. Il s'agit principalement de mouvements sociaux, de difficultés dans la gestion du réseau et de pannes de matériel. La pénalité financière pour « *situation inacceptable* », introduite dans les contrats 2004-2007 conclus entre le STIF et les exploitants et reconduite dans les contrats pour les années 2008 à 2011, complète les mécanismes de contrôle de régularité et traduit la volonté de contenir la dégradation du service imputable à cette cause, même si son montant n'apparaît pas suffisamment dissuasif.

b) Des causes externes notamment liées à la malveillance

Les causes externes à l'entreprise, qui expliquent selon la SNCF 61,9 % des incidents en 2009, regroupent des motifs liés à l'infrastructure (dont le gestionnaire est RFF : signalisation, voies, coordination des travaux) et les actes de tiers, parfois malveillants (accidents de personnes, obstacles sur la voie, signaux d'alarme intempestifs, etc.).

En ce qui concerne l'usage inapproprié des signaux d'alarme, le montant de l'amende de 45 €, rarement recouvrée, est faible par rapport aux retards occasionnés qui approchent la trentaine de minutes. La SNCF souhaiterait que la sanction de cette infraction soit renforcée. La formation des personnels au réarmement du signal d'alarme est par ailleurs en cours de généralisation.

Selon la SNCF, les actes de malveillance sont en augmentation de plus de 60 % sur la période 1999 à 2009. Cette hausse est particulièrement sensible sur les lignes du RER E et du RER B. A cela s'ajoutent les difficultés dues à l'hétérogénéité des systèmes d'alarme et la multiplication des descentes intempestives sur les voies. La SNCF y voit

une raison supplémentaire pour engager l'automatisation des lignes de RER, dans la mesure où elle créerait un obstacle supplémentaire à l'accès aux voies.

Cette malveillance se traduit surtout pour les usagers par un niveau de délinquance élevé sur les réseaux ferrés régionaux. Si les chiffres de la police nationale n'isolent pas les faits constatés selon le lieu de leur survenue¹⁹, les enquêtes de «victimation» réalisées périodiquement par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France indiquent qu'en 2009, 1,9 % des Franciliens déclarent avoir été victime d'un vol sans violence ou d'une tentative au cours des trois années précédentes lors de leurs trajets en transport collectif et 0,9 % d'une autre agression ou tentative. Les réseaux de transport collectif concentrent ainsi 24 % des vols ou tentatives déclarés dans le cadre de cette enquête et 14 % des autres types de délits ou agressions²⁰.

Les efforts des transporteurs ces dernières années ont cependant permis de faire diminuer le sentiment d'insécurité, en particulier dans le métro. Son niveau reste cependant élevé pour le RER, en particulier pour les habitants du Val-d'Oise et de l'Essonne, et il est par ailleurs en hausse dans certains cas, notamment les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis.

III - Les limites de l'intéressement des opérateurs à la qualité de service

A - Les imperfections des indicateurs de qualité de service

1 - Les limites internes aux entreprises

Il ne faut pas sous-estimer une culture d'entreprise des transporteurs qui, depuis leur création, ont conçu leur mission avant tout comme une prestation technique, confiée à des ingénieurs et des

19) Une enquête de l'observatoire national de la délinquance réalisée en 2008 à partir des quelque 20 000 plaintes collectées par le service régional de la police des transports en 2007 a dégagé les principales caractéristiques des délits ayant donné lieu au dépôt d'une plainte. Il s'agit dans leur très grande majorité de vols, le recours à la violence étant plus fréquent sur les réseaux RER et Transilien et les victimes souvent jeunes (près de 50 % ont moins de 30 ans). Voir Grand angle, bulletins statistiques de l'observatoire national de la délinquance, n° 15, décembre 2008.

20) IAU, Victimisation et sentiment d'insécurité, premiers résultats de l'enquête 2009, juin 2009.

personnels techniques. La conversion à une nouvelle approche de service, qui se superpose à l'approche traditionnelle, fondée sur l'application de normes de certification, représente un changement d'état d'esprit majeur.

Ainsi, à la RATP, le niveau élevé atteint en matière de certification requiert de définir de nouveaux référentiels normatifs et de se mettre en mesure de gérer des niveaux d'engagement différents. C'est pourquoi, tout en développant une nouvelle politique de qualité de service davantage centrée sur les engagements contractuels passés avec le STIF, la RATP cherche à développer un nouveau référentiel qui lui serait propre, compatible avec les normes européennes en vigueur, mais plus simple que les normes NF actuelles.

2 - Des indicateurs critiqués

La définition et la construction des indicateurs de service ont fait l'objet de critiques récurrentes, y compris au sein des entreprises. S'agissant de la mesure de l'offre de service, la RATP considère ainsi qu'il n'existe pas de définitions formalisées et qu'un vocabulaire identique peut recouvrir des notions différentes. Quant à la fiabilité globale des indicateurs de qualité de service, les principales critiques concernent la validité des définitions des indicateurs de qualité, leur pertinence, ainsi que les règles d'évaluation des bonus-malus.

Sauf pour le réseau du métro, où un indicateur spécifique existe, les indicateurs mesurent la régularité moyenne sur la journée. Il pourrait être envisagé d'étendre à tous les réseaux le critère mis en œuvre depuis 2009 pour le métro qui mesure l'offre non assurée aux heures de pointe, les usagers étant particulièrement sensibles lors de ces heures de grand trafic.

Au-delà, pour les deux entreprises, le « retard » intermédiaire, en dehors de celui mesuré au terminus, n'est pas comptabilisé. L'indicateur assimile, dans la même catégorie, les trains ayant un retard de plus de trois ou cinq minutes et les retards très importants (trente minutes par exemple), alors que ces situations sont perçues très différemment par les usagers.

Enfin, il serait souhaitable d'étendre à tous les réseaux le suivi spécifique de la régularité aux heures de pointe mis en place pour le réseau du métro, à laquelle les usagers sont particulièrement sensibles.

Il apparaît à cet égard peu compréhensible que le bonus pour qualité du service sur les réseaux RATP progresse ces dernières années alors que la régularité et la ponctualité mesurée sur certaines de ses principales lignes se dégradent.

C'est pourquoi la pondération des différents critères pris en compte devrait être comparée aux systèmes en vigueur dans de très grandes agglomérations étrangères pour corriger, en particulier, la sous-pondération des critères de régularité et de ponctualité. Par ailleurs, la création d'un indicateur global de régularité, mesurant le retard effectif subi par les voyageurs toutes causes confondues devrait être envisagée pour mieux refléter la qualité perçue par les usagers.

3 - Une amélioration de l'information des usagers sur la qualité du service est indispensable

Malgré de récents progrès, avec la mise en place par le STIF depuis juillet 2010 d'une information annuelle et trimestrielle sur son site internet des performances des différentes lignes en termes de qualité de service, le dispositif de suivi de la qualité de service dans les transports collectifs reste trop méconnu des usagers pour pouvoir constituer un outil efficace.

La diffusion large et régulière des résultats des principaux indicateurs de qualité de service et de production d'offre pour l'ensemble des lignes apparaît indispensable. Une telle information est au demeurant prévue à l'article 2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (loi « LOTI »), qui dispose que l'existence d'un droit au transport pour les usagers « comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation ». L'information pourrait être publiée sous forme de synthèse mensuelle pour les lignes de transport ferrés ou guidés, selon des modalités à définir par le STIF et les opérateurs :

- soit la publication directe par le STIF sur son site internet ou par tout autre moyen facile d'accès pour le grand public, d'un baromètre synthétique des principaux indicateurs de production et de qualité de service des lignes de la RATP et de la SNCF ;

- soit, si le STIF estime que cette information relève de la responsabilité des exploitants, la conclusion d'avenants aux contrats RATP et SNCF, prévoyant la diffusion de ces informations dans des conditions faciles d'accès pour le grand public.

B - Une rémunération de la qualité du service à améliorer

1 - Des mécanismes insuffisamment incitatifs dans les premières générations de contrats avec le STIF

S'agissant de l'offre contractuelle de transport, elle était présentée de manière trop agrégée par sous-réseau, permettant des péréquations dans le temps ou d'une ligne à l'autre. En matière de qualité de service, le caractère incitatif des indicateurs était réduit, dès lors que ces indicateurs se sont toujours situés au bonus maximal. Cette situation peut traduire deux cas de figure différents : soit les indicateurs n'ont plus de marge de progression (alors que leurs objectifs sont déjà élevés), soit l'objectif et la borne supérieure ont été fixés trop bas (et bien que le résultat de l'indicateur se dégrade, il continue de dépasser la borne supérieure, synonyme de bonus maximal).

A la RATP, le poids des bonus-malus pour certains indicateurs était parfois insuffisamment lié aux priorités des voyageurs et du STIF et davantage la résultante de priorités managériales. Il en est ainsi des montants respectifs des bonus maximaux pour l'attitude des machinistes et la disponibilité des ascenseurs. Quant au niveau d'agrégation du système, le calcul des indicateurs par sous-réseaux a permis des compensations entre lignes. Une « déglobalisation » du suivi était donc indispensable à un niveau correspondant plus fidèlement à la perception du voyageur.

De même, l'absence d'un suivi commun et responsabilisant entre la RATP et la SNCF de la régularité sur les RER A et B, comme l'absence de prise en compte de la maintenance et des délais de remise en service des équipements, ont été autant de freins à l'amélioration de la qualité du service. Il faut enfin souligner les insuffisances des deux premières générations de contrats concernant les nouvelles thématiques que sont l'accueil et le temps d'attente aux guichets, la vente et la délivrance des titres, le contact avec le public, la sécurité et la prévention, l'information embarquée ou encore l'information en situation perturbée.

2 - Une troisième génération de contrats plus exigeante

Le nouveau contrat signé pour la période 2008-2011 entre la RATP et le STIF comporte des exigences accrues en matière de régularité, de sécurité, d'information des voyageurs, d'accueil et de disponibilité des équipements. A cet égard, le STIF a quasiment doublé le nombre

d'indicateurs de la qualité de service pour assurer un suivi plus fin et exigeant. L'offre et la qualité de service sont suivies sur chacune des 14 lignes de métro et les branches du RER, ce qui interdit les compensations qui prévalaient dans les deux premiers contrats. En outre, la mise en place en 2009 d'un suivi spécifique de l'offre non produite aux heures de pointe, même si elle ne s'applique jusqu'ici qu'aux métros, constitue un progrès.

S'agissant de l'accueil en station ou en gare, de nouveaux engagements sont soumis à pénalités : une assistance aux voyageurs en moins de 3 minutes dans les stations de métro, la remise en service en moins de 48 heures des escaliers mécaniques et ascenseurs pour les pannes courantes, l'information sur les délais prévisionnels de remise en service en moins de 24 heures pour les pannes de plus longue durée. Quant à l'information des voyageurs à bord du métro en cas de perturbation, elle doit être assurée dans un délai de 3 minutes et à intervalle régulier jusqu'à la fin de la perturbation. Enfin, les mesures transmises par la RATP au STIF font l'objet d'un contrôle renforcé à travers un droit général de contrôle et d'audit de l'autorité organisatrice, susceptible de donner lieu à des pénalités en cas d'écarts significatifs constatés par le STIF.

En 2009, 15 indicateurs supplémentaires prévus par le contrat ont complété le système contractuel.

Pour la SNCF, le contrat 2008-2010 a prévu de nouveaux indicateurs, comme la mesure de la ponctualité sur le tramway T4, le fonctionnement des distributeurs de titres de transport, les délais de remise en service et d'information en cas de panne des escaliers mécaniques et des ascenseurs, ou encore le délai d'assistance aux voyageurs en gare en moins de 5 minutes.

Des engagements conjoints aux deux entreprises figurent également dans les contrats. Ainsi, la régularité fait l'objet d'un suivi plus fin et donne lieu à une responsabilité conjointe de la RATP et de la SNCF sur le RER. Les contrats prévoient un engagement conjoint des deux opérateurs sur l'atteinte d'un objectif commun de régularité et sur le partage du bonus-malus correspondant. En plus de ces indicateurs mesurant la qualité produite par les entreprises, le STIF soumettra à bonus-malus en 2010 les résultats d'une enquête annuelle de perception auprès de 20 000 voyageurs, permettant d'évaluer la qualité perçue et la façon dont elle évolue.

Le renforcement du dispositif d'incitation à la qualité du service porte l'enveloppe de bonus-malus à 25 M€ pour la RATP, dont 7,2 M€ consacrés à la régularité. Pour la SNCF, l'ajout de ces indicateurs conduit

l'enveloppe financière totale à 23,9 M€, dont 5,4 M€ affectés aux indicateurs de régularité. Globalement, le niveau d'intéressement pour qualité de service a donc été fortement augmenté à compter de 2009, le montant maximal du bonus-malus susceptible d'être versé aux exploitants ayant été doublé pour la RATP (de 13 à 25 M€) et triplé pour la SNCF (de 8,5 à 23,9 M€).

3 - Des améliorations à apporter

Si les engagements des exploitants en matière de qualité du service ont été affinés dans les derniers contrats signés avec la RATP et la SNCF, le poids de l'intéressement pour qualité de service dans la rémunération des exploitants reste faible : le bonus-malus représente en 2009 au maximum 0,6 % des recettes d'exploitation de RATP (25 M€ sur 4 130 M€) et 0,9 % de celle de la SNCF (23,9 M€ sur 2 570 M€). Il a représenté 11,8 % du résultat net de la RATP en 2009 et 19,6 % de celui de Transilien en 2008 (en 2009, le résultat net est négatif : - 11,6 M€).

Au sein de l'enveloppe pour qualité de service, le poids du critère de régularité n'est pas discriminant. Pour les contrats 2004-2007, le critère de la régularité ne représentait que 22 % du bonus total. Il était ainsi valorisé au même niveau que le critère d'information des voyageurs en temps réel, de sorte que, paradoxalement, si les trains ne roulaient pas mais que les voyageurs en étaient informés, aucun malus net n'aurait été appliqué. En 2009, dans la nouvelle génération de contrats, la part des critères de régularité et de ponctualité progresse peu. Elle s'élève respectivement à 23,5 % et 28,8 % des enveloppes pour qualité de service prévues dans les contrats passés avec la SNCF et la RATP.

Le STIF pourrait envisager une augmentation sensible du poids du critère de régularité, et prêter une attention particulière à l'indicateur de ponctualité des trains aux heures de pointe, mis en œuvre en 2009, auquel les usagers sont extrêmement sensibles. L'autorité organisatrice trouverait par ailleurs avantage à évaluer l'efficacité de son dispositif de bonus-malus pour qualité de service en le confrontant aux pratiques d'autorités organisatrices des transports étrangères, pour dégager des pistes d'amélioration (montant global, critères retenus, modalités de mesure des indicateurs). Les enquêtes de satisfaction des usagers (de nouveau mesurée à partir de 2009 pour la RATP et la SNCF après une interruption de plusieurs années) pourraient en outre donner lieu à un intéressement financier plus important et faire l'objet d'une publication.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au total, sauf pour le réseau du métro où elle demeure globalement plutôt satisfaisante à l'exception de points noirs préoccupants (ligne 13, saturation des rames sur certaines lignes aux heures de pointe), la qualité du service s'est dégradée sur les réseaux ferrés franciliens ces dernières années. L'évolution est nette pour les lignes du RER et le réseau Transilien, même si, pour ce dernier, le bilan de l'année 2009 présente quelques signes positifs.

Parallèlement, le dispositif d'intéressement financier à l'amélioration de la qualité de service a été affiné au fil des contrats conclus entre le STIF et les transporteurs. Il reste cependant perfectible. Le montant des bonus/malus maximaux demeure faible si on le rapporte aux recettes d'exploitation des transporteurs (0,6 % pour la RATP et 0,9 % pour la SNCF-Transilien, en 2009) ou à la rémunération totale que leur verse le STIF (1,2 % pour la RATP et 1,6 % pour la SNCF-Transilien, en 2009). En outre, jamais depuis sa création, en 2000, le solde annuel des bonus/malus pour qualité de service de l'un des deux exploitants n'a été négatif. Le dispositif est donc peu discriminant et peut s'analyser comme une rémunération complémentaire versée aux transporteurs par l'autorité organisatrice.

En outre, la sous-pondération des critères de régularité et de ponctualité au sein de la rémunération totale versée au titre de la qualité de service conduit à des résultats parfois paradoxaux, notamment lorsque le bonus total pour qualité de service versé à un transporteur progresse, alors que, dans le même temps, la régularité de certaines de ses principales lignes se dégrade.

Enfin, alors que les données existent, aucune diffusion mensuelle ou trimestrielle des résultats obtenus n'est assurée auprès du grand public. Dans ces conditions, le dispositif de qualité de service demeure méconnu et peu compréhensible pour les usagers des transports collectifs, alors que ses résultats les intéressent directement.

Il s'ensuit les recommandations suivantes :

a) pour le STIF :

- afin de renforcer l'intéressement financier des transporteurs, accroître le montant maximal des bonus-malus prévus dans les contrats, par exemple en le portant à environ 5 % de la rémunération totale versée et revoir la pondération des critères au sein du dispositif pour renforcer le poids de l'offre effectivement produite, de la régularité et de la ponctualité des services ;

- pour améliorer l'information des usagers et mieux utiliser le levier de changement que constitue la mesure de la qualité de service, diffuser un baromètre mensuel ou trimestriel des résultats obtenus en matière de qualité de service pour chaque ligne de transport ferré ou guidé. Y intégrer les résultats des enquêtes conduites auprès des usagers. Pour les lignes exploitées par plusieurs opérateurs, diffuser une information commune aux divers exploitants pour mieux refléter la perception des usagers.

b) pour la RATP et la SNCF :

- afin d'améliorer la régularité des lignes exploitées par deux transporteurs, supprimer les interconnexions qui subsistent sur le réseau RER et étudier la possibilité de mettre fin à la gestion partagée des lignes A et B de ce réseau, quitte à en répartir l'exploitation entre les deux entreprises ;

- pour les lignes du réseau Transilien supportant le plus fort trafic, étudier conjointement avec le STIF et RFF les possibilités techniques, le coût et l'impact sur la qualité de service de l'extension d'horaires cadencés.

c) pour Réseau Ferré de France :

- afin de limiter autant que possible les difficultés créées par le passage sur les mêmes voies de trains de voyageurs et de trains de marchandises, donner, lorsque cela n'est pas encore fait, la priorité au trafic voyageur dans l'affectation des sillons sur le réseau ferré national en Ile-de-France, tout particulièrement dans la partie la plus dense de l'agglomération.

Chapitre III

L'autorité organisatrice, le STIF

L'organisation du service public des transports collectifs en Ile-de-France repose sur un nombre important d'acteurs : Etat, région, départements, STIF et gestionnaires de réseaux ou d'infrastructures (RFF, SNCF, RATP). La décentralisation complète, en 2005, de l'autorité organisatrice des transports régionaux, le STIF, a constitué une étape importante pour les relations de ce dernier avec les principaux exploitants, qui demeurent des établissements publics de l'Etat.

Comme dans le reste de la France, les textes accordent aujourd'hui aux collectivités locales, regroupées au sein d'un syndicat mixte dénommé syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), un rôle majeur dans la définition du service public des transports régionaux. Ce syndicat est présidé de droit par un membre du conseil régional et regroupe la région et les huit départements franciliens.

Il appartient ainsi au STIF de définir précisément la consistance des services régionaux de transport collectif assurés par les exploitants : origine et destination des lignes, nombre et horaires des trains, métros ou tramways, conditions techniques de leur exploitation. Il fixe les tarifs des billets et forfaits que les usagers achètent aux guichets de la RATP ou de la SNCF-Transilien. Il complète sur une base convenue avec eux la rémunération des transporteurs pour leurs services et dispose pour ce faire de ressources de nature fiscale et de contributions budgétaires des collectivités locales membres. Enfin, il lui incombe d'assurer la coordination des investissements réalisés sur les réseaux franciliens, sous réserve des compétences dévolues aux deux gestionnaires d'infrastructures que sont RFF et la RATP.

Enfin, l'Etat conserve un rôle de régulateur, à travers la définition de la réglementation applicable et sa participation à la définition des objectifs de la politique régionale des déplacements. Il assure également

la tutelle de tous les opérateurs des transports ferrés ou guidés en Ile-de-France (RATP, SNCF et RFF).

Ce système pourrait gagner en efficacité grâce à une meilleure collaboration entre ces différents acteurs, un renforcement de la lisibilité des comptes des exploitants et une meilleure connaissance du coût et des performances des réseaux.

I - Premier bilan de la décentralisation de 2004-2005

La décentralisation de la compétence transports collectifs en Ile-France a été faite en deux étapes, en 2000-2001 puis 2004-2005. Elle poursuivait deux objectifs : rendre l'exploitation des transports collectifs de voyageurs plus transparente en termes de coûts et de qualité de service et confier progressivement le pilotage des transports collectifs aux collectivités territoriales pour rapprocher l'Ile-de-France du droit commun²¹.

Historiquement, en effet, l'organisation des transports en commun en région parisienne a été fondée sur l'intervention de l'Etat au travers de grands opérateurs nationaux disposant de monopoles (RATP et SNCF). Après la seconde guerre mondiale, face à la pénurie de transports, le caractère administré des réseaux de transports en commun en Ile-de-France a été renforcé par un régime d'attribution de droits d'exploitation des lignes de bus, sans mise en concurrence, à des opérateurs publics ou privés disposant d'un monopole sur leur réseau. La création, en 1959, du syndicat des transports parisiens (STP), établissement public de l'Etat chargé de fixer les conditions d'exploitation et de financement des opérateurs, présidé de droit par le préfet de la région, n'a pas modifié cette situation. La décentralisation de la compétence « transports urbains » aux communes et leurs groupements de droit commun, mais pas en Ile-de-France, a renforcé le caractère dérogatoire de cette organisation²².

21) La Cour a plusieurs fois recommandé un rapprochement des régimes juridiques francilien et de droit commun. Voir, notamment, le rapport public thématique d'avril 2005 sur les transports publics urbains.

22) La loi du 31 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (loi « LOTI »), disposait dans son article 46 que des mesures législatives spécifiques seraient prises pour l'Ile-de-France, mais elles n'ont jamais été adoptées. Aujourd'hui encore, il convient de distinguer, article par article de la loi LOTI, ceux qui sont applicables à l'Ile-de-France de ceux qui ne le sont pas.

C'est pourquoi, à partir de 2000, le dispositif francilien a progressivement évolué selon deux modalités. D'abord, le pouvoir réglementaire a rendu obligatoire la conclusion de contrats de service public entre les exploitants et le STIF²³, sans mise en concurrence préalable, pour déterminer l'offre de transport à produire par les exploitants, introduire une part de risque commercial pour ces derniers et instaurer une part de rémunération variable au titre de la qualité du service rendu aux usagers. Parallèlement, la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a fait entrer la région et les départements franciliens au conseil du STIF, l'Etat conservant toutefois la présidence de l'établissement. Le STP est alors devenu le STIF.

A - Le STIF, autorité organisatrice des transports multimodale

La loi du 13 août 2004 a poursuivi ce mouvement de décentralisation, avec un décalage de près de quatre ans entre l'Ile-de-France et la province²⁴. Elle confie à la région Ile-de-France la définition de la politique régionale des déplacements. Surtout, son article 38 fait du STIF un établissement public local constitué entre la région et les départements franciliens, chargé de l'organisation des transports publics de personnes pour la région.

Le STIF est administré par un conseil composé de représentants de la région, des huit départements franciliens, de la chambre régionale de commerce et d'industrie et d'un représentant des intercommunalités d'Ile-de-France. La région dispose de la majorité des sièges. Le syndicat est présidé de droit par un élu du conseil régional, cette fonction étant occupée depuis 2006 par le président du conseil régional d'Ile-de-France. La répartition des sièges au conseil syndical ainsi que des contributions budgétaires des membres sont fixées par le décret du 10 juin 2005 portant statut du syndicat (articles 1^{er} et 17) :

23) Décrets de juillet 2000 pour la RATP et la SNCF et de juin 2005 pour les entreprises de bus OPTILE, désormais consolidés dans les articles 5 à 6 bis du décret du 7 janvier 1959.

24) La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains dite « SRU » a procédé à la décentralisation des transports ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional (réseau TER) à compter du 1^{er} janvier 2002, alors que ce transfert n'a pris effet en Ile-de-France qu'au 1^{er} juillet 2005.

**Tableau 9 : Représentation et participation financière
des collectivités membres du STIF**

Collectivité	Nombre de représentant (s) au conseil du STIF	Part des participations statutaires	Montant des participations inscrites au budget primitif du STIF pour 2010 (hors conventions spécifiques)
Région Ile-de-France	15	51 %	562,51 M€ ²⁵
Ville de Paris	5	30,38 %	335,08 M€
Hauts-de-Seine	1	7,742 %	85,37 M€
Seine-Saint-Denis	1	3,749 %	41,36 M€
Val-de-Marne	1	3,014 %	33,20 M€
Yvelines	1	1,593 %	17,54 M€
Essonne	1	0,980 %	10,81 M€
Val-d'Oise	1	0,907 %	10,04 M€
Seine-et-Marne	1	0,637 %	7,06 M€
Représentant des EPCI	1	0	0
Représentant CCIR	1	0	0
TOTAL	29²⁶	100 %	1 102,94 M€

Source : décret du 10 juin 2005 et budget primitif du STIF pour 2010.

La décentralisation du STIF a pris effet le 1^{er} juillet 2005. Les principales compétences du syndicat sont désormais :

- de fixer, en concertation avec les exploitants, l'origine et la destination des lignes desservies ainsi que la fréquence, les horaires et les points d'arrêt des trains régionaux, RER, métros, bus et tramways en Ile-de-France. Le STIF définit également les conditions techniques d'exploitation des services, qui ont souvent un effet direct sur les usagers (par exemple, modalités d'information des voyageurs en cas d'incident). Il appartient aussi au syndicat de délivrer les autorisations nécessaires pour exploiter des lignes régulières de transport collectif en Ile-de-France ;

25) En plus de sa participation statutaire obligatoire, la région Ile-de-France rembourse au STIF deux types de mesures facultatives qu'elle a votées (dispositifs de tarification sociale et de dézonage du forfait Imagine R réservée aux jeunes pendant les congés scolaires et les week-ends), pour un montant de 123 M€ en 2009, portant ainsi sa contribution totale à 685,7 M€ pour cet exercice.

26) Auxquels s'ajoute, à titre consultatif, un représentant du comité des partenaires des transports publics en Ile-de-France.

- d'élaborer le plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France, document coordonnant l'organisation des déplacements et qui a un caractère contraignant pour certains de ses aspects. Cette compétence est similaire à celle conférée hors Ile-de-France aux 273 autorités organisatrices des transports urbains par l'article 28 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 31 décembre 1982. L'actuel plan de déplacements urbains de l'Ile-de-France, qui date de 2000, est en cours de révision et devrait être achevé en 2012 ;

- d'assurer les conditions générales du financement des transports collectifs, comme les autres autorités organisatrices des transports urbains françaises. Le STIF dispose pour ce faire de deux leviers principaux, outre les contributions des collectivités locales membres. D'une part, il fixe les tarifs des transports collectifs régionaux en Ile-de-France ce qui n'est pas toujours connu des usagers. De l'autre, il fixe le taux du versement transport, prélèvement acquitté par les entreprises de plus de 9 salariés sur leur masse salariale, dans le respect d'un plafond fixé par la loi par département : 2,6 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, 1,7 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne et 1,4 % dans les quatre autres départements franciliens²⁷ ;

- d'organiser le transport collectif en faveur de publics spécifiques (transport scolaire, transport de personnes à mobilité réduite, transport à la demande, par exemple) ;

- de coordonner les programmes d'investissement, sous réserve des compétences dévolues à RFF et à la RATP, et d'exercer certaines compétences en matière d'investissement pour les infrastructures de transport ferroviaire et de matériel roulant, selon des modalités variables et peu stables (cf. infra). La région Ile-de-France, signataire des contrats de plan Etat-région, participe également au financement de ces projets.

27) Hors Ile-de-France, ce plafond varie de 1,80 % dans les périmètres de transport urbain de plus de 100 000 habitants dotés d'infrastructures ferrées ou guidées à 0,55 % dans les périmètres de transport urbain de plus de 10 000 habitants.

Globalement, la décentralisation complète au profit du STIF en 2004-2005 a rapproché ses compétences du droit commun des autorités organisatrices françaises, malgré certaines exceptions, notamment en matière d'investissement et de mise en concurrence des exploitants.

L'existence d'une autorité organisatrice des transports unique et multimodale pour l'ensemble de l'Ile-de-France constitue un facteur positif, ainsi que l'a relevé la Cour en 2005. Elle favorise la coordination entre les divers modes de transport et est plus lisible pour les usagers et les contribuables.

En effet, dans les autres régions, il existe environ 390 autorités organisatrices des transports²⁸, chacune étant compétente pour un type de transport déterminé (voir tableau comparatif, annexe II). Leur coordination, en termes de tarifs ou d'investissements, par exemple, est souvent complexe. Par ailleurs, nettement plus petites en termes de population et d'offre de transports collectifs, elles constituent un cadre moins favorable à la réalisation d'économies d'échelle. La seconde autorité organisatrice de transports urbains par sa population, celle de l'agglomération lyonnaise, est ainsi dix fois plus petite que celle de l'Ile-de-France.

La décentralisation de la compétence « transports collectifs de voyageurs » n'a pas été réalisée sans difficulté en Ile-de-France. Alors qu'elle aurait dû intervenir le 1^{er} juillet 2005, elle n'a pris effet que le 15 mars 2006, c'est-à-dire avec un décalage de huit mois, notamment en raison du refus de la région de désigner ses représentants au conseil syndical. La continuité du service public des transports collectifs de voyageurs a été assurée malgré tout, de sorte que les usagers n'ont pas eu à pâtir de ces tensions entre l'Etat et la région qui portaient notamment sur le montant de la compensation par l'Etat des charges décentralisées versé à la région Ile-de-France et au STIF, en application de la loi du 13 août 2004. La région a ensuite contesté l'arrêté du 27 décembre 2006 fixant ce montant pour les collectivités territoriales membres du STIF.

28) 273 autorités organisatrices des transports urbains et interurbains, constituées de communes ou d'intercommunalités pour les transports urbains, des départements pour les transports interurbains et 25 régions pour les transports d'intérêt régional, notamment les trains TER.

B - Une montée en puissance réelle malgré une répartition des compétences peu stable

Le STIF apparaît comme une structure dont la gouvernance est complexe, la diversité des membres de son conseil d'administration atténuant structurellement le rôle de la région et multipliant le risque de divergences d'intérêts en fonction de la stratégie propre à chaque collectivité représentée.

En revanche, les capacités administrative et technique du syndicat, quoiqu'encore limitées au regard de celles des grands exploitants, ont été renforcées. L'établissement public a recherché des compétences externes et sollicité des audits pour l'accompagner dans ses négociations. Par ailleurs, de 2005 à 2010, ses effectifs sont passés de 152 à 250 emplois budgétaires, dont 220 pourvus, composés pour près des deux tiers de cadres, pour dialoguer avec des exploitants qui emploient environ 73 000 personnes en Ile-de-France²⁹. La politique de recrutement mise en place vise à recruter des agents très qualifiés, en adéquation avec l'évolution des compétences du syndicat.

Au-delà, les effets de la concurrence entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la définition des priorités d'investissement en matière de transports collectifs, conjugués à une certaine instabilité législative, contribuent à ralentir le choix en matière d'investissement et à complexifier des circuits de financement, déjà peu lisibles.

Trois indicateurs de cette complexité peuvent être mentionnés :

a) les principaux circuits de financement des transports collectifs franciliens existants, malgré des progrès, demeurent peu lisibles pour les usagers et les contribuables.

Le principal instrument de programmation de ces investissements, le contrat de projets Etat-région, outre qu'il ne couvre que 30 % environ du montant total des investissements réalisés, connaît un retard important dans son application (voir *infra*). La région explique ces difficultés récurrentes par des retards de mise en place des crédits de paiement par l'Etat. Or, dans le mécanisme du contrat de plan Etat-région, le bon déroulement des opérations nécessite que les deux partenaires avancent au même rythme, le retard de l'un entraînant mécaniquement celui de l'autre.

29) Soit environ 45 000 salariés pour la RATP, 20 000 pour Transilien et 7 700 pour les entreprises de bus de grande couronne OPTILE. Hors Ile-de-France, à titre de comparaison, l'INSEE estimait le nombre de salariés des entreprises françaises de transports urbains hors RATP à 38 500 en 2005.

Les solutions prévues pour pallier ces difficultés, tel le mécanisme de « décroisement », qui consiste à ce que la région avance la part de l'Etat pour certaines opérations inscrites au contrat de plan Etat-région, à charge pour ce dernier de compenser ce sur-financement dans le cadre d'opérations à venir, apparaissent peu satisfaisantes. La région a ainsi accepté en 2008 de prendre en charge 400 M€ correspondant à la part de l'Etat pour ne pas retarder trois projets, mais, deux ans plus tard, la nature de la compensation par l'Etat n'a toujours pas été définie. La signature d'un avenant au contrat de plan Etat-région aurait, à cet égard, été nettement plus explicite, quitte à officialiser un changement dans la clé de répartition des financements entre l'Etat et les collectivités territoriales.

b) En ce qui concerne les projets à long terme (horizon 2030), il n'a pas été possible à ce jour de définir un nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France, faute d'accord entre l'Etat et la région. Dans ces conditions, l'Ile-de-France continue à appliquer un schéma directeur réalisé en 1994 dont tous les acteurs s'accordent à reconnaître qu'il est obsolète.

c) Enfin, la répartition des compétences, issue de la décentralisation, en matière d'investissement de transports collectifs évolue sans qu'aucune stratégie d'ensemble ait été discutée par les différents acteurs. Ainsi, depuis 2000-2001, en moins de 10 ans, six régimes organisant la répartition de ces compétences se sont succédé en Ile-de-France.

Avant 2001, le STIF ne pouvait pas être maître d'ouvrage. Il pouvait participer, pour une part modeste au regard de l'ensemble des investissements réalisés, au financement d'investissements dans le domaine de la qualité du service grâce à une ressource affectée, la part du produit des amendes de la circulation routière qui lui est attribuée.

A partir de l'entrée des collectivités territoriales au conseil du STIF, en 2000-2001, le syndicat a reçu comme mission de veiller à la cohérence des programmes d'investissement de transports publics de voyageurs dans la région et d'assurer leur coordination. Il lui incombe ainsi de déterminer, parmi les projets envisagés, ceux qui font l'objet d'un schéma de principe et d'un avant-projet qu'il doit approuver.

A partir de la décentralisation complète en 2005-2006, le STIF a pu être maître d'ouvrage. A défaut, il lui appartient de désigner les maîtres d'ouvrage, sous réserve des compétences dévolues à RFF. Le syndicat peut participer au financement des projets d'investissement, y compris en s'endettant, ce qui lui était auparavant interdit.

La loi du 5 janvier 2006 déroge à cette répartition des compétences en désignant directement l'Etat comme maître d'ouvrage de la future liaison ferroviaire « CDG-Express », entre l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et la gare de l'Est, sur le modèle des aéroports londoniens. Ce projet n'avait pas le soutien de la région qui préférait concentrer ses efforts financiers sur la modernisation de la ligne B du RER.

La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires réduit le champ d'intervention du syndicat en matière d'investissement, qui s'exerce désormais sous réserve de la nouvelle compétence confiée à la RATP, celle de gestionnaire des infrastructures du réseau que la RATP exploite au 1^{er} janvier 2010.

Enfin, la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris crée une nouvelle exception à la compétence de maîtrise d'ouvrage du STIF : l'établissement public national « Société du Grand Paris » dispose seul de la compétence de maîtrise d'ouvrage du projet de réseau de transport du Grand Paris qui doit être construit (155 kilomètres environ), le STIF conservant cependant la mission de désigner l'exploitant de cet ouvrage une fois celui-ci mis en service, d'en définir les conditions d'exploitation et d'en assurer le financement.

II - L'évolution de la relation entre le STIF et les opérateurs

Depuis 2000, les relations entre le STIF et les opérateurs de transport ferroviaire reposent sur des contrats de service public. Les contrats définissent les droits et obligations des deux parties pour la réalisation (en quantité et qualité) et la rémunération des services produits.

L'introduction de ce dispositif a permis de faire évoluer le modèle des transports urbains franciliens, dans lequel la concurrence entre exploitants de transports collectifs est presque totalement absente, vers une situation plus proche du régime concurrentiel qui s'applique dans le reste de la France, où les autorités organisatrices des transports urbains délèguent en général la gestion de leur réseau à un exploitant de droit privé, à l'issue d'une mise en concurrence. Enfin, en application de la réglementation européenne, à long terme, à partir de 2030 pour les services de transport par tramway et 2040 pour les transports par métro, l'exploitation du réseau actuellement confié à la RATP devra donner lieu à une mise en concurrence dans des conditions qui devront être précisées.

A - Les contrats instaurent un mécanisme de partage des risques à partir d'engagements chiffrés

Le contenu des contrats de service public conclus entre le STIF et les opérateurs constitue un enjeu majeur pour les deux parties, ceux-ci encadrant le versement des contributions du syndicat à la RATP et à la SNCF-Transilien, soit près de 3,4 Md€ en 2009. Les contributions publiques représentent environ 45 % du chiffre d'affaires de la RATP et 56 % de celui de la SNCF-Transilien.

La différence de parts des contributions publiques dans le chiffre d'affaires des deux entreprises s'explique notamment par le fait que la SNCF opère sur des distances plus longues que la RATP, pour lesquelles la part des coûts complets financée par les usagers est proportionnellement plus faible.

Les contrats quadriennaux en cours entre le STIF et la RATP ou la SNCF couvrent la période 2008-2011. Les principales évolutions entre les deux dernières générations de contrat (2004-2007 puis 2008-2011) sont retracées dans le tableau ci-après. Aux termes des contrats en vigueur, les exploitants prennent un risque commercial et un risque industriel : ils s'engagent à la fois sur les recettes et sur les dépenses. Les recettes ne couvrant pas les dépenses, le STIF s'engage de son côté à verser la différence prévue. Cette compensation forfaitaire est calculée, à la signature du contrat, sur la base de comptes prévisionnels annuels, appelés « maquettes financières ».

**Tableau 10 : Evolutions entre les deux dernières générations, des contrats entre le STIF et les exploitants
(RATP, SNCF)**

	Contrats 2004-2007	Contrats 2008-2011
Définition de l'offre de transport à produire	- définie par ligne pour le métro et le RER (RATP) et par axes pour la SNCF (trains et RER). Franchise fixée par sous-réseau.	- déclinaison des volumes à produire par ligne et par tranche horaire pour la RATP et la SNCF. Franchise pouvant être déclinée par ligne.
Risque pris par l'exploitant et mode de financement	- contribution d'exploitation du STIF déterminée a posteriori par différence entre les objectifs de recettes totales du trafic (RTT) et les recettes directes réalisées. Les RTT sont calculées de manière forfaitaire à partir du nombre de titres vendus et d'un prix de référence contractuel ; - intéressement de l'exploitant aux recettes totales de trafic et contribution incitative à la vente de titres.	- contribution d'exploitation du STIF indépendante des recettes tarifaires acquittées par les usagers ; - contribution forfaitaire pour les investissements ; - Remboursement complet par le STIF des charges sur lesquelles la RATP et la SNCF n'ont pas d'action (impôts, taxes, redevances) ; - partage des risques entre l'exploitant et le STIF à la fois sur les recettes directes versées par les voyageurs et le trafic compté (pour la seule RATP et à partir de 2009) ; - compensation par le STIF des effets des décisions tarifaires qu'il prend. Neutralisation pour le STIF de l'effet des grèves.
Qualité de service	- niveau de production d'offre privilégié au détriment des autres critères de qualité de service ; - bonus-malus pour qualité du service.	- bonus-malus pour qualité du service, fondé sur plusieurs critères (régularité, information voyageurs, accueil en gare, accessibilité, etc.) ; - parmi eux, pour le suivi de la régularité et de la ponctualité, affinement du suivi de l'offre par axe ferroviaire (45), ligne de métro (14), lignes RER et de tramway ; - pour le seul métro, suivi spécifique de la régularité aux heures de pointe. Pour la seule RATP, bonus/malus fondé sur une enquête de satisfaction auprès des usagers (à partir de 2009) ; - engagement solidaire RATP/SNCF sur la régularité des RER A et B par branche (à partir de 2009).

	Contrats 2004-2007	Contrats 2008-2011
Information et contrôle		- au total, triplement du nombre d'indicateurs (55 à 154) et doublement de l'enveloppe des bonus/malus pour la RATP et la SNCF (48 M€ contre 21 M€), - droit d'audit et de contrôle élargi du STIF pouvant entraîner une révision du contrat ;
Investissements des exploitants (définition, financement et suivi)	- plan quadriennal élaboré sans approbation préalable (RATP) ; - pas d'engagement sur un montant global d'investissement ou sur des projets. Fort décalage constaté entre prévisions et réalisations d'investissements pour RATP (8 %) ; - utilisation non définie de la capacité d'autofinancement (CAF) des opérateurs.	- identification conjointe d'un programme d'investissement, de son montant global et du délai d'engagement et d'exécution des projets ; - engagement de réinvestissement de la totalité de la CAF pour la RATP. Pour la SNCF, l'engagement porte sur le montant des dotations aux amortissements auquel s'ajoute la moitié du résultat annuel net au-delà de 34 M€ ; - constitution d'un inventaire physique et comptable des biens et d'un plan d'amortissement des actifs ; - comités de suivi spécifiques pour certains programmes.
Service minimum	- dispositif de « prévisibilité » du trafic et de niveau de service garanti en cas de mouvement social.	Loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Remboursement des voyageurs si non réalisation du plan de transport (> de 50 % aux heures de pointes).

Source : contrats 2004-2007 et 2008-2011 entre le STIF et la RATP et la SNCF-Transilien

Le contenu des contrats pour la période 2008-2011 a été affiné par rapport à la génération précédente (2004-2007). Les exploitants s'engagent, pour chaque année du contrat, sur un montant de recettes (risque commercial) et bénéficient d'un mécanisme de partage des risques et des gains s'ils contribuent à une augmentation des recettes de trafic ou si ces dernières sont inférieures aux prévisions inscrites dans la maquette financière. Si le mécanisme de partage des risques est resté le même entre les deux contrats, l'objectif retenu en termes de recettes étant encadré dans une bande de fluctuation, en plus ou en moins, appelée la « bande passante », les clés de partage ont été modifiées de manière à accroître la part du risque assumée par les exploitants et les bornes de la bande passante ont été légèrement élargies.

Le risque est réel. Ainsi, en 2009, la récession a entraîné une baisse du trafic-voyageurs de 0,8 % pour la RATP et de 0,15 % pour la SNCF. Une fois les diverses composantes de la rémunération appliquées (hausses tarifaires, impact des grèves, évolution de la vente de titres de transport aux usagers), il en est résulté un déficit de recettes de 74 M€ pour la RATP par rapport à l'objectif contractuel. Celui-ci a, finalement, été supporté, selon la clé de partage des risques, à hauteur de 36 M€ par la RATP et de 38 M€ par le STIF. Pour la SNCF, le recul s'est traduit par une charge d'environ 20 M€ pour chacune des deux parties.

B - Les relations entre le STIF et la RATP

Le premier contrat a été signé par le STIF avec la RATP pour la période 2000-2003. Il a été renégocié pour la période 2004-2007 et une seconde fois pour la période 2008-2011. Les deux contrats couvrant les périodes 2004-2007 et 2008-2011 comportent des engagements plus détaillés, tant en matière financière que d'offre et de qualité de service.

La RATP a fait de la conclusion du contrat 2004-2007 un levier de son propre plan d'entreprise («Avancer ensemble»), qui a fait ainsi une large place à l'offre de service et à sa qualité, à travers deux des quatre grands «enjeux» que s'assignaient l'entreprise pour cette période : « réussir le contrat 2004-2007 avec le STIF » (enjeu n° 1) et « adapter le service à l'évolution des attentes des clients » (enjeu n° 2). Le conseil d'administration de la RATP tenu le 24 juin 2005 a également adopté un schéma directeur de la relation de service dont la mise en application s'échelonne jusqu'en 2011.

Aux termes du contrat en cours, le STIF verse à la RATP trois types de ressources :

a) les recettes ne couvrant pas les dépenses, le STIF s'engage à verser la différence sur une base forfaitaire, calculée, à la signature du contrat, à partir de comptes prévisionnels annuels, appelés « maquettes financières ».

Les compensations tarifaires (compensations de nature sociale ou visant à assurer la neutralité de la politique tarifaire) ne font plus l'objet d'un financement identifié, mais sont désormais comprises dans une contribution forfaitaire d'exploitation, qui correspond à la différence prévue entre ressources et charges d'exploitation (863 M€ en 2009) ;

b) le montant des investissements prévisionnels de l'entreprise fait désormais l'objet d'une formalisation lors de l'établissement du contrat. Il est en partie financé par le STIF à travers une contribution spécifique (contribution forfaitaire d'investissements) qui s'élève à 788 M€ pour l'exercice 2009. Les charges liées à la taxe professionnelle et aux impôts locaux font également l'objet d'une identification et sont remboursées intégralement par le STIF à la RATP (163 M€ en 2009), tout comme l'effet des décisions en matière de tarifs des titres de transport prises par le syndicat ;

c) enfin, le troisième type de concours financiers versés par le STIF à la RATP est variable et résulte de l'application soit du mécanisme de partage des risques industriel et commercial pris par l'entreprise (partage des risques sur les recettes voyageurs, effet des grèves), soit des mécanismes d'intéressement (pénalités pour non-réalisation d'offre, bonus-malus liés aux objectifs de qualité de service).

Outre l'identification du montant prévisionnel des investissements sur la période et le suivi de leur réalisation, des éléments d'amélioration de la qualité de l'information sont introduits, notamment la réalisation d'un inventaire physique et comptable des biens et d'un plan d'amortissement et la mise en place de comités trimestriels de suivi. Enfin, les engagements contractuels, en matière de qualité de service et de production d'offre, sont affinés (voir supra, chapitre II).

La mise en place de ces dispositifs constitue un progrès vers une relation plus transparente et plus équilibrée entre l'entreprise et le STIF. Plusieurs points mériteraient cependant d'être renforcés, notamment :

- l'identification et le financement des écarts entre les prévisions de la maquette financière du contrat quadriennal et les résultats effectivement constatés en cours de contrat. L'indice global d'actualisation des charges était ainsi de 3,42 % en 2008, ce qui est élevé

et largement supérieur aux pourcentages prévus dans la maquette du contrat 2008-2011³⁰ ;

- le partage des gains de productivité réalisés par l'entreprise entre ce que l'entreprise conserve, pour son auto-financement et ce qu'elle reverse au financement de l'amélioration de l'offre de transports collectifs en Ile-de-France via le STIF. Ainsi, l'évolution des concours financiers versés par le STIF à la RATP et à la SNCF est fondée, dans les contrats 2008-2011, sur une hypothèse de gains de productivité de 0,5 % par an, soit, dans le cas de la RATP, le quart seulement des gains de productivité anticipés par le projet d'entreprise (2 % par an) et un chiffre effectivement bien inférieur aux résultats constatés en 2008 (2 %) et 2009 (1,5 %).

C - Les relations entre le STIF et la SNCF

Le contrat conclu entre le STIF et la SNCF pour les années 2004 à 2007 a été élaboré en 2004, alors que des débats avaient lieu au Parlement sur la décentralisation du STIF. Ce contexte n'était guère favorable à une évolution profonde de la relation contractuelle entre le syndicat et la SNCF. C'est pourquoi il s'inscrit dans la continuité du précédent dont les principes ont été reconduits. Il en reproduit certaines faiblesses, notamment le fait que le gestionnaire du réseau exploité par la SNCF, RFF, n'a pas été associé à son élaboration.

En 2007, lors de la négociation du contrat pour les exercices 2008 à 2011, la situation de la qualité de service du réseau Transilien était déjà dégradée. L'entreprise estimait que ces résultats s'expliquaient déjà en partie par les difficultés nées du vieillissement des matériels et des infrastructures. Dans ce contexte, elle était opposée au renforcement des objectifs de qualité de service souhaité par le STIF. Elle demandait également que la durée du contrat avec l'autorité organisatrice soit allongée, sur le modèle des conventions conclues avec les régions hors Ile-de-France pour les réseaux TER³¹.

Le syndicat, de son côté, jugeant peu satisfaisant le bilan du contrat 2004-2007, estimait qu'il convenait de l'améliorer et de disposer d'un

30) Source : rapport d'activité de la RATP adressé au STIF au titre de l'année 2008.

31) Hors Ile-de-France, la durée des conventions conclues entre les régions et la SNCF pour les réseaux TER varie de 6 à 10 ans, contre 4 en Ile-de-France. Cependant, aucun texte réglementaire ne fixe la durée de ces contrats, qui résulte donc d'un accord entre les parties. Par ailleurs, en matière de transports urbains, auxquels peut être assimilée l'activité du réseau Transilien, il existe des cas de contrats d'une durée de quatre ans.

recul suffisant sur les résultats de la SNCF avant d'envisager de nouvelles conditions de durée pour l'avenir.

L'application du contrat en cours est elle-même compliquée par deux facteurs. D'une part, la SNCF estime que les mécanismes en vigueur ne permettent pas de discuter suffisamment ses difficultés d'exécution du contrat avec l'autorité organisatrice. Elle souhaiterait ainsi que la renégociation périodique du contrat passé avec le STIF s'engage sur la base d'un cahier des charges retraçant les principales attentes de l'autorité organisatrice en matière de service rendu et de coûts. D'autre part, elle estime que ses résultats ne peuvent être durablement améliorés en terme de qualité de service sans investissement sur le réseau francilien, voire que le simple maintien de son offre est menacé par l'augmentation du trafic supportée par des infrastructures vieillissantes.

L'entretien des infrastructures relève de RFF, propriétaire du réseau ferré national exploité par la SNCF, avec lequel les mécanismes de dialogue apparaissent peu efficaces. Ainsi, la SNCF comptabilise les difficultés rencontrées sur les infrastructures dans le vaste ensemble des « causes externes d'irrégularité » dans le dispositif de mesure de la régularité.

L'articulation des acteurs qui concourent à la qualité finale de service du réseau Transilien pourrait progresser avec la signature en juillet 2009 d'une convention de partenariat entre le STIF et RFF définissant les travaux de modernisation à effectuer entre 2009 et 2011 (voir infra, chapitre V). Cependant, le nombre d'acteurs concernés et l'insuffisance du dialogue entre eux constituent les faiblesses du dispositif.

III - Des progrès nécessaires

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des réseaux de bus, de tramways et de métro entre 2018 et 2040 et alors que des investissements importants sont envisagés, des progrès apparaissent indispensables dans le dispositif contractuel en vigueur afin de mieux connaître les coûts de la RATP et de la SNCF, d'appliquer de manière satisfaisante la réglementation relative à l'évaluation des grands projets d'investissement et de mieux articuler l'action des différents acteurs concourant à la qualité du service sur les réseaux.

A - Des coûts complets insuffisamment connus

Les éléments transmis par le STIF indiquent que le coût des transports collectifs en Ile-de-France est supérieur à celui constaté en province, tant en investissement qu'en fonctionnement. Cependant, les lacunes de l'information comptable produite par les exploitants comme la faiblesse de l'information statistique produite par le STIF ne permettent pas de mesurer précisément cette différence et de l'expliquer.

1 - Le coût des investissements

Le STIF a établi une fourchette du coût au kilomètre des infrastructures de transports collectifs, établie à partir de 16 projets inscrits au contrat de plan Etat-région 2000-2006 (coûts calculés aux conditions économiques 2008). Si on le compare avec les données nationales diffusées par l'Association des maires de France (AMF), à partir des informations collectées par les services du ministère chargé des transports, le coût de construction des infrastructures en Ile-de-France apparaît sensiblement supérieur à celui du reste de la France.

Tableau 11 : Coûts moyens des infrastructures en 2008

Mode	Ratios en M€/km pour l'Ile-de-France		Ratios en M€/km pour la France
	Minimum	Maximum	Fourchette
Tramway sur pneus	27	34	12 à 30
Tramway sur fer	28,5	59	12 à 30
Métro (en tunnel)	111	370	> 90

Source : STIF pour l'Ile-de-France et guide AMF-AGIR, d'après le CETE de Lyon ; *Guide de l'élus transport*, 2009

De manière plus fine, le syndicat estime ainsi que le coût moyen d'un projet de tramway est plus de deux fois supérieur en Ile-de-France par rapport au reste du pays. S'agissant des tramways sur fer, le coût moyen des seuls systèmes de transport en Ile-de-France (c'est-à-dire de l'infrastructure et des matériels indispensables à son fonctionnement, tels que la signalisation, les aiguillages, etc.) est équivalent au coût complet du même projet hors Ile-de-France, y compris les acquisitions foncières,

le matériel roulant et les aménagements urbains réalisés en voirie (soit 22,7 M€ le km pour le premier, contre 23 M€ le km pour le second)³².

Le STIF estime donc que les explications selon lesquelles le surcoût des projets d'investissement en Ile-de-France s'expliquerait par le prix du foncier dans la région et des contraintes techniques fortes dues à la densité urbaine sont insuffisantes. Il juge que l'origine de ces surcoûts est également à rechercher dans les prix de revient des maîtres d'ouvrage qu'il désigne et les retards fréquemment observés dans la réalisation des opérations (voir supra, chapitre IV). La RATP conteste cette analyse, estimant que ces ratios incluent une partie du coût du matériel de transport dont elle assume la charge, contrairement aux exploitants de province.

2 - La faiblesse de l'information économique et financière contractuelle

Malgré des progrès par rapport aux générations précédentes de contrats, l'information économique et financière qui doit être produite par les exploitants en application des contrats 2008-2011 présente des faiblesses persistantes :

- certains éléments nécessaires à l'évaluation du coût des transports collectifs ne figurent pas dans les comptes-rendus annuels d'exploitation. C'est notamment le cas du taux de remplissage des trains, métros ou tramways. Or, il s'agit là d'une information importante pour savoir si, et dans quelle mesure, une ligne ou un réseau est utilisé, voire saturé ;

enfin, aucune donnée n'est produite par les exploitants sur les coûts complets par ligne, contrairement à ce qui existe dans d'autres régions françaises³³.

Au-delà des faiblesses structurelles des contrats, l'information financière produite par les entreprises ne permet pas de connaître suffisamment le coût des transports collectifs.

Pour la RATP, les charges font l'objet d'une ventilation par nature. Ainsi, en 2009, 72 % des charges d'exploitation de l'entreprise, tous

32) Réponse de la directrice générale du STIF au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion du STIF (2006-2009), juin 2010.

33) Régions Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne. Voir Cour des comptes, Le transfert aux régions du transport express régional, novembre 2009.

modes de transport confondus, correspondent aux charges de personnel et 5,2 % au coût de l'énergie.

En revanche, l'autorité organisatrice estime ne pas disposer de coûts exhaustifs par réseau ou, a fortiori, par ligne. L'opérateur juge quant à lui que ces éléments ne lui sont pas demandés dans le cadre du contrat en vigueur avec le STIF.

L'information financière communiquée par la SNCF dans le cadre du contrat en cours est moins précise encore. Elle est fondée sur une comptabilité analytique qui reflète la structure complexe de l'entreprise et intègre de nombreuses refacturations entre branches de l'établissement public (traction, entretien du matériel roulant, gares et réseau de distribution, sûreté et lutte anti-fraude, par exemple). Ces refacturations doivent être fondées sur le prix de revient des prestations fournies mais sont difficilement vérifiables en l'absence d'audit détaillé, ainsi que l'a relevé la Cour dans son rapport de 2009 sur le transfert du TER aux régions.

Par ailleurs, la SNCF ne transmet pas à l'autorité organisatrice certaines informations nécessaires à la vérification des charges facturées, telles les valeurs brute et nette des matériels roulants financés sur les fonds propres de l'entreprise, qui conditionnent pourtant l'exactitude des amortissements inscrits au compte d'exploitation. Enfin, le compte rendu d'exécution du contrat STIF-SNCF ne permet pas de connaître la ventilation par nature des charges (personnel, énergie etc.), rendant très difficiles leur compréhension, et, partant, la définition d'une politique visant à limiter leur croissance. Ainsi, à titre d'exemple, le syndicat n'est pas en mesure d'indiquer le nombre d'agents de la SNCF exerçant pour le réseau Transilien.

Compte tenu du montant en jeu (3,4 Md€ en 2009), et alors que l'exploitation d'une partie des réseaux doit être ouverte à terme à la concurrence, ces lacunes sur le coût complet des prestations rémunérées par le STIF ne peuvent durablement subsister. Le syndicat gagnerait à renforcer ces exigences, et le cas échéant les pénalités financières prévues en cas d'inexécution, en matière d'information économique et financière demandée aux exploitants, de façon à disposer au moins des coûts complets par ligne. De même, l'audit des comptes, effectué lors du renouvellement des contrats, devrait être pratiqué par le syndicat tout au long de leur exécution, par exemple à l'occasion de la reddition annuelle des comptes, pour analyser les écarts entre prévisions et réalisations de la maquette financière et être en mesure de prendre en temps utile d'éventuelles mesures.

B - Des compétences d'évaluation et d'information insuffisamment exercées

Alors que sa capacité d'expertise est essentielle pour que le STIF puisse exercer de manière efficace les missions qui lui sont confiées, plusieurs faiblesses ont été identifiées.

1 - La faiblesse de l'évaluation des investissements après leur mise en service

Le STIF ne procède pas systématiquement, comme l'exige pourtant l'article 14 de la loi LOTI, à l'évaluation des grands projets d'infrastructures entre 3 et 5 ans après leur mise en service.

En effet, en Ile-de-France, ces bilans n'ont été réalisés que dans un cas sur deux en moyenne ces dernières années. Six évaluations, qui auraient dû être réalisées en application de la réglementation, ne l'avaient pas été en juin 2010 : mise en place du nouveau système d'exploitation du RER A (mis en service en 1989), prolongement du RER A à Chessy (mise en service en 1992), création du tramway T 2 entre Issy-Val-de-Seine et La Grande Arche (mis en service en 1997), création de la gare Bibliothèque François Mitterrand sur le RER C (mise en service en 2000), prolongement du T 1 à Noisy-le-Sec (mis en service en 2003) et tronçon de grande ceinture ouest (mis en service en 2004).

La persistance de ces lacunes, qui sont anciennes, privent le STIF de données qui seraient précieuses pour coordonner les programmes d'investissement, d'un montant considérable, aujourd'hui envisagés. Ainsi, certains des bilans d'ores et déjà réalisés ont fait apparaître des hausses significatives des budgets initiaux ou des évolutions dans l'évaluation de la rentabilité socio-économique des projets qui démontrent l'intérêt de telles évaluations ex-post (infra, chapitre IV).

C'est pourquoi le STIF devrait systématiquement conditionner son approbation des conventions de financement des projets d'investissement à l'insertion d'une clause, assortie de pénalités financières en cas d'inexécution, prévoyant les délais de réalisation, les modalités de financement et de publication des bilans ex-post de la loi LOTI. Par ailleurs, compte tenu des montants en jeu, le STIF pourrait réaliser lui-même, ou faire réaliser par les exploitants, des bilans économiques des principaux programmes de matériels roulants qu'il finance dans les années qui suivent le début de leur mise en service et en rendre accessibles les principales conclusions.

2 - Une insuffisante diffusion d'informations statistiques

Enfin, le STIF ne remplit pas encore de manière satisfaisante son rôle en matière de connaissance des coûts du transport collectif et de production d'informations statistiques sur le trafic et les réseaux, alors que, depuis la décentralisation, il est le seul à pouvoir le faire s'agissant des déplacements régionaux en Ile-de-France.

Ainsi, l'obligation légale qui incombe au STIF d'évaluer le montant des dépenses consacrées chaque année aux transports en Ile-de-France (compte déplacements) n'est plus assurée de manière complète depuis 2004. Plus largement, aucune information statistique d'ensemble sur les transports collectifs régionaux n'est assurée depuis 2005, faute d'actualisation régulière de l'annuaire statistique que produisait le syndicat³⁴.

La diffusion d'une partie de ces données bute au demeurant sur la définition toujours plus large que le syndicat et les exploitants ont donnée à la notion de secret industriel et commercial dans le cadre d'avenants aux contrats quadriennaux 2008-2011. Ainsi, les éléments sur le coût au kilomètre voiture ou au kilomètre voyageur dont dispose le STIF (qui sont diffusés pour les réseaux de province dans l'annuaire statistique du CERTU³⁵) ne sont pas diffusés, alors qu'il s'agit d'une question à fort enjeu pour les contribuables franciliens. De même, certaines informations relatives au trafic ne sont pas diffusées pour ce motif par les exploitants³⁶.

C'est pourquoi le STIF doit envisager, dans le cadre du prochain cycle de contrats quadriennaux, qui prendra effet en 2012, de mettre en place une information destinée au grand public sur ces données, qui soit compatible avec la double contrainte du respect du secret industriel et commercial et du droit à l'accès aux informations relatives à l'exécution d'un service public, par exemple sous la forme de données agrégées.

34) Les transports en commun en chiffres, recensant les principales données jusqu'en 2004.

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

36) Voir, par exemple, la jurisprudence de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), affaire n° 20033234, séance du 11 septembre 2008, dans laquelle la RATP avait refusé, à tort, de communiquer le nombre de voyageurs entrant à la station Tolbiac (ligne 7 du métro).

C - Une représentation mal équilibrée des collectivités territoriales au conseil du STIF

Au conseil du STIF, les décisions sont prises à la majorité simple, sauf pour les délégations d'attribution et les modifications des contributions des collectivités membres pour lesquelles une majorité des deux tiers est requise.

Le décret du 10 juin 2005 portant statut du STIF conduit à une surreprésentation de Paris au sein du conseil du syndicat. Si l'on exclut la part de la région qui, par construction, représente tous les habitants de l'Ile-de-France, Paris représente 62 % des contributions statutaires des huit départements franciliens, alors qu'il ne représente que 19 % des habitants et 28 % du potentiel fiscal. La représentation des départements au sein du syndicat n'est proportionnée ni à leur poids démographique, ni à leur potentiel fiscal : un parisien contribue 27 fois plus au budget du STIF, via la contribution de son département, qu'un habitant de la Seine-et-Marne.

Les autres départements franciliens apparaissent tous sous-représentés au sein du conseil du STIF au regard de leur poids démographique. L'écart le plus important concerne la Seine-Saint-Denis : un représentant de Paris au conseil du STIF représente 430 000 habitants, tandis que le représentant de la Seine-Saint-Denis représente 1,5 million d'habitants.

A potentiel fiscal globalement comparable, un habitant parisien contribue trois fois plus qu'un habitant des Hauts-de-Seine. De même, un habitant du Val-de-Marne, bien que disposant d'un potentiel fiscal moindre, contribue deux fois plus qu'un habitant des Yvelines.

Cette représentation, héritée de la réforme de 2000-2001³⁷, semble plus adaptée à un syndicat de services, chargé de redistribuer des ressources en fonction de la densité des transports collectifs déjà en service, qu'à un syndicat de projets, chargé de réaliser de nouvelles infrastructures.

37) Entrée des collectivités au conseil du STIF, alors établissement public national.

D - L'ouverture à venir à la concurrence d'une partie du réseau

Le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « obligations de service public (OSP) », est applicable depuis le 3 décembre 2009.

La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires (dite « loi ORTF ») a modifié la réglementation française pour préciser son délai d'application pour les réseaux exploités par la RATP et les entreprises de bus OPTILE, tandis qu'une réflexion est en cours concernant les adaptations nécessaires pour les réseaux exploités par la SNCF.

Le règlement OSP impose de passer des contrats de service public pour l'attribution de compensations et/ou droits exclusifs octroyés en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public. Ces contrats de service public sont conclus après mise en concurrence.

Des exceptions sont prévues pour permettre l'attribution directe, sans mise en concurrence, de contrats d'exploitation de transport par chemin de fer (cas du réseau SNCF-Transilien), de contrats pour des lignes à faible trafic ou pour lesquelles la rémunération est inférieure à un seuil (les montants semblent réserver cette possibilité à des lignes de bus), ou à l'attribution de contrats à des « opérateurs internes »³⁸, ce qui ne semble pas concerner le transport ferroviaire francilien en l'état actuel du droit.

L'ouverture à la concurrence concerne, à ce stade, les réseaux de bus, de métro et de tramways, ainsi que les réseaux spécifiques en Ile-de-France (transport fluvial, transport scolaire, transport de personnes à mobilité réduite). En sont exclus, pour l'instant, car relevant d'une autre réglementation, les chemins de fer définis par le règlement OSP comme ne comprenant ni les réseaux de tramway, ni ceux de métro.

38) Un opérateur interne est une personne morale qui remplit deux critères. D'une part, la collectivité publique qui le détient doit exercer un contrôle similaire à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Pour évaluer ce contrôle, il faut prendre en compte différents facteurs tels que la représentation dans les organes d'administration, de gestion et de direction, la composition de l'actionnariat, l'influence effective et le contrôle sur les décisions stratégiques de l'opérateur. Le capital de l'opérateur interne ne doit pas forcément être à 100 % public mais il faut une domination du capital public. D'autre part, l'opérateur interne doit limiter l'exercice de son activité au territoire de la collectivité compétente et ne pas prendre part à des appels d'offres en dehors de ce territoire.

La loi du 8 décembre 2009 a précisé les délais d'application de cette ouverture. Pour l'attribution des services créés après la promulgation de la loi, une mise en concurrence doit être organisée. En revanche, pour les services déjà attribués à un exploitant à cette date, y compris la prolongation des lignes existantes – c'est-à-dire la quasi-totalité des réseaux de bus, de métro et de tramway en service - elle doit être mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier des années suivantes :

- 2025 pour les réseaux de bus exploités par la RATP³⁹ ;
- 2030 pour les réseaux de tramways ;
- 2040 pour les autres modes de transport guidés (métro principalement).

Ces délais sont longs⁴⁰, même si de nombreuses questions préalables doivent être réglées pour que l'ouverture à la concurrence puisse produire les effets positifs attendus pour les usagers et contribuables.

La propriété des biens de la RATP, y compris le matériel roulant, a été simplifiée par la loi du 8 décembre 2009 selon des modalités financières variables selon la nature des biens :

- la RATP devient propriétaire à titre gratuit des infrastructures qu'elle exploite au 1^{er} janvier 2010 (alors que le STIF, l'Etat et la RATP étaient auparavant chacun propriétaires, selon des modalités complexes, d'une portion des infrastructures exploités par la RATP) ;

- le STIF devient propriétaire des matériels roulants et des matériels nécessaires à leur entretien (biens dits « de retour ») ;

- les matériels nécessaires à l'exploitation, mais ne faisant partie ni de l'infrastructure, ni des « biens de retour » (centres de remisage et d'entretien des bus et métros, essentiellement), sont apportés en pleine propriété à la RATP au 1^{er} janvier 2010 contre indemnité, quel que soit leur propriétaire antérieur (Etat, STIF). Le STIF dispose cependant d'un « droit de reprise » de ces biens, à l'expiration des contrats d'exploitation de la RATP, contre versement d'une indemnité dont le montant reste à préciser. Ce « droit de reprise » est indispensable pour

39) 2018 pour les réseaux de bus de grande couronne privés regroupés au sein de l'association OPTILE, si une convention en vigueur au 3 décembre 2009 le prévoit.

40) Il n'est pas exclu qu'ils fassent l'objet d'une contestation de la part de la Commission européenne.

permettre l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs, les centres d'entretien de bus ou de métro étant nécessaires à l'exploitation des réseaux concernés ;

- enfin, les biens affectés aux activités administrative, sociale ou de formation de la RATP et qui appartiennent au STIF (notamment le siège de la RATP, situé quai de la Râpée) ou à l'Etat, sont transférés à la RATP contre une indemnité qui devra être précisée (catégorie dite « des biens propres »).

Les modalités financières et techniques de ces importants transferts d'actifs doivent faire l'objet de dispositions réglementaires. Compte tenu de la complexité des dispositifs créés et de l'impact financier de ces transferts, une expertise préalable par un acteur extérieur au secteur des transports franciliens (sur le modèle de l'audit réalisé en 2003 par l'Ecole polytechnique de Lausanne sur le réseau ferré français) devrait être réalisée. A tout le moins, une négociation entre les parties impliquées semble nécessaire pour que ces transferts se réalisent dans de bonnes conditions.

La RATP s'est vu conférer le statut de gestionnaire d'infrastructures, sans séparation juridique⁴¹ entre ses activités de gestionnaire d'infrastructures et d'exploitant, ni compétence de l'autorité de régulation des transports ferroviaires en cas de conflit avec les nouveaux entrants sur ce marché. Cette autorité est pourtant chargée de veiller à ce que l'ouverture à la concurrence se réalise dans des conditions équitables.

Le STIF doit par ailleurs rémunérer la RATP pour cette mission dans le cadre d'une convention spécifique qui devra déterminer, dans des conditions objectives et transparentes, le coût de cette mission pour la RATP, prendre en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assurer une rémunération équitable des capitaux engagés par l'entreprise.

La mise en œuvre de ces dispositions nécessite un effort important de clarification des comptes de la RATP, ainsi que des travaux conjoints entre le STIF et l'entreprise. A cet égard, un audit externe serait également utile pour déterminer le coût de ces diverses missions et faire des propositions sur le niveau de rémunération des capitaux engagés par la RATP.

41) Mais avec une séparation comptable.

Ce travail est également souhaitable pour que l'autorité organisatrice puisse déterminer les lignes qui seront mises en concurrence. La question du mode d'allotissement est en effet essentielle pour que la mise en concurrence soit effective et qu'elle produise une baisse des coûts d'exploitation et une amélioration de la qualité du service.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Ainsi que l'avait recommandé en 2005 la Cour, malgré l'instabilité du régime de certaines compétences, l'organisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs en Ile-de-France s'est rapprochée du droit applicable dans le reste de la France. L'affinement progressif des contrats quadriennaux conclus entre les opérateurs et l'autorité organisatrice constitue, à cet égard, une évolution positive. Des progrès restent cependant à accomplir pour parvenir à une meilleure maîtrise des coûts de ces services et préparer dans des conditions satisfaisantes l'ouverture progressive d'une partie des réseaux à la concurrence. Il s'ensuit les recommandations suivantes :

- pour la RATP et la SNCF : améliorer la qualité des informations financières et comptables produites par les exploitants afin de faciliter la connaissance et la maîtrise du coût des transports collectifs ;

- pour la RATP : fiabiliser la séparation comptable entre les activités exercées au sein de la RATP (gestion d'infrastructures / exploitation de réseaux) ;

- pour la SNCF : doter le réseau Transilien de comptes indépendants et certifiés ;

- pour l'Etat, le STIF et les opérateurs : négocier rapidement entre les acteurs concernés les questions techniques, sociales et comptables que soulève l'ouverture progressive à la concurrence.

Chapitre IV

Les investissements sur les réseaux franciliens

En Ile-de-France, comme dans le reste de la France, les opérations d'investissement dans les réseaux de transports publics relèvent de procédures complexes, dont la durée moyenne dépasse largement dix voire quinze ans pour la construction d'une infrastructure nouvelle et plusieurs années pour la modernisation des réseaux existants.

Par ailleurs, les enveloppes prévisionnelles nécessaires aux opérations d'investissement sont fréquemment sous-estimées au regard du coût final réel des projets. Enfin, pour certaines opérations, le déroulement de la procédure de sélection du projet finalement réalisé ne permet pas de garantir à la collectivité que les sommes investies sont celles qui lui procurent le plus d'avantages socio-économiques.

Les retards d'investissements accumulés depuis vingt ans en Ile-de-France rendent ces constats particulièrement forts.

I - Le cadre des investissements

A - Une procédure complexe dont la durée peut dépasser quinze ans

La procédure de réalisation d'un projet de transport lourd peut être schématisée en 7 phases, échelonnées en moyenne sur plusieurs années.

Les études et concertations préalables visent à étudier la faisabilité et l'opportunité du projet, puis à informer le public et recueillir ses avis et suggestions via une concertation et des réunions publiques. Cette seule phase peut durer plusieurs années pour une opération complexe, nécessitant des études approfondies. Les opérations les plus importantes doivent faire l'objet d'un débat organisé par la commission nationale du débat public.

Le schéma de principe du projet examine les diverses variantes de tracé possibles pour une infrastructure. Il expose pour chacune d'elles le service attendu, leurs principes d'exploitation et présente des estimations de leur coût et de leurs conséquences économiques, sociales et environnementales respectives. Sur cette base, le schéma de principe définit le tracé retenu. Il donne lieu à un dossier écrit présenté au conseil du STIF si le syndicat soutient le principe du projet.

L'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique (DUP) vise à faire connaître, dans le détail, le projet au public concerné et à recueillir ses avis et observations. Outre les expositions et les réunions publiques, les citoyens ont à leur disposition le dossier d'enquête publique et l'étude d'impact, et peuvent consigner leurs observations dans un registre. L'étude d'impact est un dossier présentant les conséquences d'un projet sur l'environnement. Le commissaire-enquêteur recueille les observations du public et formule un avis sur le projet. Puis le préfet, ou le Conseil d'Etat dans certains cas, déclarent ou non le projet d'utilité publique. Le dossier soumis à enquête publique doit être validé par le STIF qui peut, à ce stade également, choisir de ne pas poursuivre le projet.

L'enquête parcellaire permet de définir les parcelles qu'il est nécessaire d'exproprier pour réaliser le projet. Elle est suivie d'un arrêté de cessibilité.

L'avant-projet vise, aux termes du décret du 10 juin 2005, à présenter de manière plus détaillée les caractéristiques techniques et économiques de l'opération en vue de sa réalisation. C'est la phase de mise au point finale du projet. L'avant-projet donne lieu à un document présenté pour approbation au conseil du STIF.

La convention de financement prévoit, de manière détaillée, la répartition des charges entre les différents maîtres d'ouvrages. Ils peuvent être nombreux. La convention fixe également les obligations du ou des maîtres d'œuvre, ainsi que les principales hypothèses contractuelles (indices de revalorisation retenus, modalités d'évaluation du projet ex-post etc.). La convention de financement doit être approuvée par le STIF, que celui-ci participe ou non aux investissements liés à l'infrastructure.

La phase de **l'acquisition foncière, des études, du permis de construire, des travaux et de la mise en service** consiste à conduire l'acquisition des terrains ou des autres biens nécessaires à la réalisation du projet. Pour les projets de surface (tramways, par exemple), l'exercice est compliqué par le fait que beaucoup d'opérations concernent plusieurs départements et communes⁴². Cette phase se poursuit par la réalisation des études de détail et le lancement des marchés publics nécessaires au chantier, l'obtention des permis de construire et les travaux. Elle a duré en moyenne près de trois ans et demi pour les dernières infrastructures lourdes mises en service en Ile-de-France.

Au terme de cette procédure complexe, le projet est mis en service et accessible au public. Ainsi, la durée moyenne entre le premier acte juridique des projets de transport collectif et leur mise en service s'établissait, début 2008, entre 9 ans et demi pour les projets de métro et près de 13 ans pour les projets de tramways⁴³. Elle n'inclut ni le temps nécessaire à la réalisation des premières études définissant le projet, ni celui indispensable à la prise de décision elle-même.

Aujourd'hui, en Ile-de-France, le délai entre les premières études pour un projet de transport en mode lourd et sa mise en service est comparable à celui constaté en 2003 par l'inspection générale des finances et le conseil général des ponts et chaussées pour les grands projets ferroviaires, soit entre 14 et 17 ans⁴⁴. Cette durée ne permet pas aux réseaux de répondre rapidement aux évolutions de la demande des usagers. Ces délais rendent par ailleurs indispensables une anticipation et une planification à long terme rigoureuse des opérations lancées.

42) C'est pourquoi la région et le STIF demandent que puisse être attribuée au syndicat la maîtrise d'ouvrage des projets déclarés d'utilité publique, sans transfert de domanialité, une convention précisant les conditions d'exploitation du chantier, de remise des aménagements urbains et de gestion du système de transports.

43) Délai entre l'approbation du schéma de principe et la mise en service pour les projets inscrits au contrat de plan Etat-région 2000-2006 effectifs au 31 décembre 2007.

44) Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport, février 2003.

B - Le contrat de projets Etat-région, principal instrument de programmation des investissements

Créé à partir de 1982 et dénommé contrat de plan jusqu'en 2008, le contrat de projets Etat-région Ile-de-France (CPER) est le cadre le plus large de programmation financière des projets de transport collectif en Ile-de-France.

Bien qu'il ne représente que 30 % environ des dépenses d'investissement réalisées en 2007, il joue, dans un paysage marqué par un nombre important d'intervenants, un rôle structurant dans la mesure où la plupart des projets de construction ou d'extension des infrastructures y sont inscrits. Trois types d'instruments complémentaires de programmation des investissements méritent d'être signalés : les contrats signés entre la région Ile-de-France et certains départements franciliens, les plans quadriennaux d'investissement des exploitants (RATP et SNCF-Transilien)⁴⁵ et, enfin, le plan pluri annuel d'investissement du STIF.

D'une durée de 7 ans, les engagements formalisés par le contrat de projets ne sont juridiquement pas opposables. Le contrat en cours (2007-2013) s'inscrit largement dans la continuité du précédent (2000-2006), dont bon nombre des objectifs n'ont pas été atteints dans les délais prévus.

1 - Le contrat 2000-2006

Les transports en commun constituaient un volet important du contrat de plan Etat-région Ile-de-France 2000-2006, conclu le 23 mai 2000 avec un engagement de 3 361 M€ (valeur 2000) en faveur des transports collectifs, dont 70 % financés par les collectivités territoriales et 30 % par l'Etat.

Il visait à la fois à étendre le réseau pour répondre à la demande croissante de déplacements de banlieue à banlieue et à rendre les transports collectifs plus attractifs. Pour ce faire, il prévoyait la construction de 68 km de lignes de tramway, avec 5 créations et 5 prolongements et de 12 km de métro, avec 6 prolongements. Ces opérations se déclinaient autour de cinq objectifs :

45) Le STIF et la RATP divergent sur la portée de ce plan prévisionnel d'investissement. La RATP estime que celui annexé au contrat 2008-2011 a une simple valeur indicative.

- la rocade de tramway de la petite couronne : l'objectif est de réaliser sur une durée de deux contrats de plan (soit la période 2000-2013), une rocade de tramway en petite couronne. Celle-ci est engagée par le prolongement du tramway T1 (de Bobigny à Noisy-le-Sec puis à Val-de-Fontenay, d'une part, et de Saint Denis à Colombes, d'autre part) et du tramway T2 (aussi appelé « Tram Val de Seine ») de la Défense jusqu'à Bezons ;

- les tangentiels ferrés : l'objectif est de réaliser une rocade ferroviaire entre les principaux pôles de la grande couronne. Au nord, Sartrouville est relié à Noisy-le-Sec. Au nord-ouest, Ermont est relié à Saint-Lazare. Au sud, la liaison Versailles-Corbeil est engagée ;

- le maillage du réseau : des lignes complémentaires sont créées en correspondance avec ces deux rocades en mode lourd. Elles sont majoritairement réalisées en surface (tramways ou bus à haut niveau de service) et accompagnent la requalification urbaine des voiries. A ce titre, le tramway T2 est prolongé d'Issy-Val de Seine à la Porte de Versailles. Une première section de ce tramway est réalisée sur le boulevard des Maréchaux à Paris. Les lignes de métro 4, 8, 12, 13 et 14 sont prolongées, ainsi que le RER E ;

- les grands pôles intermodaux : plusieurs grandes gares permettant les échanges entre les réseaux sont construites ou réaménagées pour favoriser l'inter-modalité (notamment les gares Evangile sur la ligne E du RER et Pompadour à Créteil sur la ligne D du RER, en cours de réalisation) ;

- plusieurs liaisons interrégionales sont améliorées, notamment vers la Normandie.

A l'expiration du contrat, sur 41 opérations de transport collectif prévues, seules 7 avaient été mises en service, 9 étant en cours de travaux. Les autres, soit environ 60 % des opérations prévues, étaient encore au stade des études et de la concertation.

2 - Le contrat 2007-2013

Le contrat de projets Etat-région 2007-2013, signé le 5 septembre 2008, programme des investissements d'un montant de 2 937 M€, financés à 70 % par les collectivités territoriales et 30 % par l'Etat. L'enveloppe totale consacrée aux transports est en baisse de 1,6 % par rapport au contrat précédent.

Tableau 12 : Financement des opérations de transport collectif dans les contrats 2000-2006 et 2007-2013

En M€	2000-2006	2007-2013	Evolution
Financement de l'Etat	832	874	+ 5%
Financement des collectivités territoriales	2154	2063	- 4 %
TOTAL	2 986	2 937	- 1,6 %

Source : contrats de projets 2000-2006 et 2007-2013

Sur 33 opérations prévues dans ce cadre, 23 étaient déjà inscrites au contrat de plan Etat-région 2000-2006. Parmi les 10 opérations totalement nouvelles, les plus marquantes concernent la modernisation des lignes B, C et D du RER (projet « B nord + » et schémas directeurs des lignes C et D), l'amélioration de la ligne 13, les prolongements du RER E (Eole) à l'ouest et du tramway T4 à Clichy-sous-Bois-Montfermeil et, enfin, la réalisation des premières études préalables à la réalisation d'une rocade de métro souterrain (projet « Arc-Express »).

Cependant, à la fin de l'année 2009, trois ans après la fin du contrat précédent (2000-2006), celui-ci n'est pas encore complètement exécuté. A cette date, seules 40 % des opérations programmées dans ce cadre sont en service, soulevant la question du caractère réaliste de la programmation des projets.

C - Une évaluation peu fiable du coût des projets

Le choix des projets de transport collectif financés par des fonds publics doit se fonder, en application de l'article 14 de la loi LOTI, sur leur efficacité économique et sociale, c'est-à-dire la comparaison entre leur coût budgétaire et leur impact financier et non financier pour la collectivité, y compris, par exemple, les gains de temps pour les habitants usagers et les effets sur l'environnement. Pour que ce choix puisse être effectué de manière rationnelle, il est nécessaire de disposer d'évaluations fiables du coût des projets et du service rendu par les nouvelles infrastructures.

Or, tel n'est pas le cas pour les projets récemment réalisés en Ile-de-France.

1 - Une sous-évaluation récurrente des enveloppes budgétaires

Pour les 25 projets de transport du contrat de plan 2000-2006 qui ont fait l'objet d'un avant-projet approuvé au 31 décembre 2007, les enveloppes budgétaires initialement prévues au contrat de plan 2000-2006 ont été nettement sous-estimées au regard de l'évolution des coûts au fur et à mesure de l'avancement des projets. Ainsi, les coûts prévisionnels d'investissement ont augmenté en moyenne de 78 % entre l'inscription au contrat de plan et le stade du schéma de principe, puis, à nouveau, de 14 % dans l'avant-projet. Au total, l'augmentation moyenne du coût prévisionnel d'un projet entre le montant inscrit au contrat de plan et celui figurant dans l'avant projet approuvé atteint donc 92 %, soit un quasi-doublement.

Dès lors, la rentabilité socio-économique des projets, c'est-à-dire leur impact financier et non financier pour la collectivité, diminue tout au long de leur réalisation. Cela laisse supposer soit que les projets d'infrastructures de transport inscrits au contrat de plan ont été insuffisamment étudiés avant d'être chiffrés, soit que les hypothèses retenues lors des études préalables à l'inscription des projets au contrat de plan ont nettement sous-estimé les coûts de réalisation de ces projets.

Quatre explications principales peuvent être avancées pour expliquer l'augmentation des coûts : l'impact des procédures de concertation, qui donnent souvent lieu à des modifications de programme pour améliorer son acceptabilité par les riverains, les aléas de chantier, les contraintes politiques et des études préalables insuffisantes ou utilisant des hypothèses trop optimistes, telles que l'utilisation de taux d'actualisation conventionnels des prix bien inférieurs à l'inflation constatée sur le marché des travaux publics. Pour ce seul poste, l'écart entre le taux d'actualisation conventionnel prévu en 2000 et les prix du marché conduisait à une sous-estimation mécanique de 16,5 % du coût des travaux publics au 31 décembre 2007, résultat d'une période de hausse rapide.

Ces décalages plaident pour l'introduction d'une clause permettant la révision des montants inscrits au cours de l'exécution des contrats de projets afin d'actualiser ces enveloppes non seulement en dépenses, en fonction des coûts réellement constatés, mais aussi en recettes, pour adapter les financements accordés par l'Etat et la région. Ils rendent également souhaitable l'introduction de provisions pour aléas de chantier dans les montants inscrits au contrat de projets.

2 - Une méthode propre à l'Ile-de-France d'évaluation de l'efficacité économique et sociale des projets

L'évaluation économique et sociale *ex-ante* des projets est le critère qui doit, selon l'article 14 de la loi LOTI, fonder le choix des projets retenus parmi leurs variantes possibles. La méthode utilisée en Ile-de-France pour procéder à cette évaluation apparaît perfectible.

Rentabilité socio-économique et rentabilité financière d'un projet

Le calcul de la rentabilité socio-économique est une méthode visant à évaluer l'ensemble des avantages et inconvénients marchands ou non marchands d'un investissement pour la collectivité. Pour assurer la comparaison entre les options possibles, cette évaluation est exprimée en valeur monétaire et comparée au coût financier du projet. C'est son taux de rentabilité socio-économique. Cependant, cette valeur comprend des éléments bien différents du seul bilan financier de l'opération, puisque, par construction, elle valorise les impacts non marchands de la mise en service d'une infrastructure de transport, qui n'apparaissent pas dans les comptes de l'autorité organisatrice, des collectivités publiques ou des exploitants.

En pratique, en Ile-de-France, près de 80 % des gains socio-économiques des grands projets de transport collectif sont constitués par les gains de temps réalisés par les usagers des réseaux de transport collectif ou des autres modes de transport. Ainsi, à titre d'exemple, si une nouvelle infrastructure permet de transporter 10 000 voyageurs supplémentaires par jour qui réalisent chacun un gain de temps moyen de 10 minutes et que la valeur du temps est estimée à 10 €/h, le gain lié à la mise en service de cette infrastructure s'établit pour la collectivité à 60,8 M€ par an (soit $10\,000 \times 365 \times (10/60) \times 10$). C'est cette valeur qui, comparée à l'ensemble des dépenses d'investissement, d'exploitation et aux recettes engendrées par la mise en service de l'infrastructure sur l'ensemble de sa durée de vie, permet de calculer le taux de rentabilité socio-économique d'un projet.

La rentabilité financière d'un projet pour son maître d'ouvrage est une valeur qui peut être calculée à partir des comptes d'un transporteur. Elle rapporte le montant total des dépenses d'investissement et d'exploitation sur l'ensemble de la durée de vie d'un projet aux recettes supplémentaires engendrées par sa mise en service. Il s'agit en pratique essentiellement de recettes tarifaires acquittées par les nouveaux usagers de l'infrastructure et de la rémunération complémentaire que lui verse l'autorité organisatrice.

Le STIF, responsable de cette étape en vertu du décret du 10 juin 2005, continue à appliquer une méthodologie qui lui est propre, fondée sur l'autorisation qui lui avait été accordée par le ministre chargé de l'équipement et des transports en 2001. Ainsi les règles issues de l'instruction-cadre de 2004, imposant, notamment, de prendre en compte, dans le calcul de la rentabilité socio-économique des projets, le coût d'opportunité des fonds publics, ne sont pas employées en Ile-de-France.

Le STIF comme la RATP font valoir à juste titre que cette situation ne contrevient pas explicitement à la réglementation en vigueur depuis 2004 et que chacune de ces deux méthodes, utilisant des paramètres et valeurs adaptées, est cohérente et forme un système. Elles garantiraient ainsi la comparabilité des projets en Ile-de-France.

Il semble cependant dommage que la méthodologie d'évaluation diffère selon que les projets sont réalisés en région parisienne ou dans le reste de la France, rendant complexes les arbitrages entre les deux types d'investissements. En outre, au sein même des projets étudiés en Ile-de-France, plusieurs méthodologies peuvent être utilisées, ce qui nuit à la comparabilité des projets entre eux : ainsi, l'évaluation socio-économique du réseau de transport du Grand Paris a été menée selon la méthodologie définie en 2004, différente de celle habituellement utilisée par le STIF, ce qui complique la comparaison des projets.

Une harmonisation paraît donc souhaitable pour rendre aussi efficaces que possibles les évaluations socio-économiques des projets de transport en commun en Ile-de-France. Enfin, contrairement à ce que prévoit la réglementation, les documents mis à disposition du public ne détaillent jamais la totalité des hypothèses retenues pour l'évaluation *ex-ante* des projets de transports en commun, empêchant toute vérification des calculs effectués par les usagers ou les associations qui les représentent, pourtant au cœur des phases de concertation organisées.

II - Les besoins importants d'investissements du Transilien

Les difficultés récurrentes de qualité du service rendu sur le réseau Transilien trouvent pour partie leur origine dans la croissance du trafic qui nécessiterait la construction d'infrastructures nouvelles.

Elles résultent surtout d'un sous-investissement persistant sur le réseau existant. En effet, la SNCF n'a pas fait pendant longtemps du Transilien une priorité par rapport à d'autres réseaux, notamment les lignes à grande vitesse. Cette situation, compliquée par la séparation entre

l'exploitant et le gestionnaire d'infrastructures, a conduit à un vieillissement aujourd'hui marqué des matériels utilisés, à l'origine de nombreux incidents.

Face à cette situation, plusieurs plans de modernisation du réseau ont été lancés, en complément de projets visant à construire de nouvelles lignes.

A - Les investissements de modernisation des infrastructures et des matériels roulants

Lorsque les opérations concernent les infrastructures du réseau (voies, postes d'aiguillage et de commande, signalisation, notamment), RFF en est le maître d'ouvrage principal. En revanche, si l'investissement porte sur la modernisation des matériels roulants et des gares, la SNCF joue ce rôle.

1 - Les infrastructures du réseau ferré

En ce qui concerne les voies et matériels annexes, les conclusions de l'audit conjoint lancé en 2007 par le STIF et RFF faisaient ressortir le vieillissement marqué du matériel : 26 % des appareils de voie, 10 % des rails et 7 % des traverses avaient, à cette date, dépassé leur durée de vie théorique, multipliant ainsi le risque d'incidents.

En outre, sur 258 postes d'aiguillage et de signalisation, 140, soit 55 %, ne peuvent pas être commandés à distance, ce qui rend lente et complexe leur exploitation, en particulier en cas d'incident. Un projet de réalisation d'un système de commande centralisée du réseau ferré francilien est à l'étude. Son coût a été estimé, par l'audit conjoint du STIF et de RFF de 2007, à 3,8 Md€, pour un délai prévisionnel de mise en service de 15 ans. Si ce coût peut paraître élevé, le gain en termes de qualité du service rendu pour les usagers est important. Par ailleurs, il doit être comparé aux montants et aux délais nécessités par une infrastructure nouvelle : il correspond ainsi au coût de la réalisation de 20 à 30 kilomètres de métro ou de RER souterrains, hors matériels roulants.

En juillet 2009, une convention entre le STIF, la SNCF et RFF a été signée, dénommée « Plan Impaqt ». Il s'agit d'investissements qui s'inscrivent en complément de ceux déjà contractualisés dans le plan quadriennal conclu entre le STIF et la SNCF. Ils portent sur un montant de près de 630 M€, financés à hauteur de 237 M€ par le STIF. Ce protocole vise à mettre en œuvre rapidement des mesures de rénovation du matériel roulant et d'amélioration de la fiabilité de l'infrastructure (renforcement de la maintenance et du renouvellement) et de l'accueil des

voyageurs dans les gares (restructuration des bâtiments voyageurs, accès aux quais et information voyageurs).

En juillet 2009, ce plan d'action a été prolongé par la signature d'une convention de partenariat quadriennal (2009-2012), conclue entre le STIF et RFF. Elle contractualise sur quatre ans 982 M€ d'investissements pour moderniser les voies et systèmes de transports gérés par RFF sur le réseau ferré francilien.

2 - Le matériel roulant

S'agissant du matériel roulant, le vieillissement est également très marqué. En 2004, l'âge moyen du matériel roulant de la SNCF en circulation sur le réseau Transilien était d'environ 26 ans pour le parc remorqué, de 18 ans pour les automotrices et de 36 ans pour les locomotives.

En 2009, quoiqu'en progrès du fait des investissements réalisés ces dernières années, il demeure très élevé. L'âge moyen du parc est encore de 24,6 ans pour le matériel remorqué et les automotrices et de 26 ans pour les locomotives, ce qui apparaît excessif au regard de la durée de vie de ces matériels, d'une trentaine d'années.

L'objectif que s'est assigné le STIF en 2008 de disposer sur l'ensemble des réseaux, en 2016, de matériels entièrement neufs, rénovés ou récents requiert donc un effort très important dans des délais rapides. Il a été engagé par plusieurs programmes dont certains ont déjà été évoqués : commande de 172 rames d'automoteurs Franciliens, de 24 rames AGC, de 65 locomotives et rénovation des 119 rames du RER B et des rames Z 20500 circulant sur plusieurs lignes, dont les RER C et D, notamment.

3 - Des plans visant à améliorer la régularité des lignes C et D du RER

La ligne D du RER, qui transporte près de 520 000 voyageurs chaque jour souffre d'un point majeur de fragilité constitué par le tunnel entre Châtelet et gare du Nord, qu'elle partage avec la ligne B du RER, du fait du nombre très élevé de circulations. Pour soulager ce tunnel central, après une période d'expérimentation, une nouvelle procédure de desserte a été mise en service en décembre 2008 prévoyant aux heures de pointe le retournement des trains à Châtelet. A cette adaptation s'ajoutent plusieurs investissements :

- l'aménagement d'un terminus à Goussainville (coût total de 4 M€ financé par le STIF à hauteur de 2,9 M€) et la clôture des sites sensibles (coût total de 2,2 M€) ;

- l'aménagement du « point X » à Villeneuve-Saint-Georges, la télécommande d'un poste d'aiguillage à la gare de Créteil (Pompadour) et, enfin, l'amélioration des liaisons à l'entrée de cette gare, pour un coût total de 18,5 M€.

A plus long terme, le schéma directeur de la ligne D du RER, dont le schéma de principe a été approuvé le 9 juillet 2009, prévoit 200 M€ d'investissements d'ici 2012 sur ses installations afin d'améliorer l'exploitation de la ligne.

B - La construction de nouvelles infrastructures

Deux types de projet peuvent être mentionnés.

1 - Les tangentielles ferrées

Les dernières constructions d'infrastructures sur le réseau Transilien se sont largement inscrites dans une perspective visant à créer des lignes tangentielles, ne traversant pas Paris, grâce à la réutilisation de l'infrastructure existante (Grande ceinture ferroviaire).

Trois projets de « tangentielles » sont ainsi en travaux ou à l'étude. A l'ouest, un premier maillon de la Tangentielle ouest a été ouvert en 2004 dans les Yvelines mais cette ligne d'une dizaine de kilomètres ne reliant pas de gares ou pôles importants reste peu fréquentée. Elle doit être prolongée d'ici 2015 sur une longueur de 25 kilomètres pour permettre la liaison avec les RER A et C et les réseaux Transilien de Paris Montparnasse et Paris-Saint-Lazare. Au nord de Paris, la Tangentielle nord empruntant la Grande ceinture devrait être mise en service entre 2014 et 2017, sous la forme d'un train léger reliant Sartrouville à Noisy-le-Sec, sur 28 km, fruit de près de trente ans de projets successifs. Ses nombreuses correspondances et la desserte de zones denses de trois départements laissent espérer à terme une forte fréquentation. Enfin, d'autres projets sont à l'étude au sud de Paris pour compléter cet ensemble, en particulier le tram-train Massy-Evry.

2 - Le prolongement des infrastructures existantes

Deux projets significatifs sont à l'étude ou en cours de réalisation.

Sur le réseau RER E (Eole), exploité par la SNCF, le prolongement de la ligne à l'ouest, d'abord jusqu'à La Défense puis, à plus long terme, vers Mantes-la-Jolie est inscrit dans la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et dans le contrat de projets Etat-région 2007-2013, pour des études d'un montant de 10 M€.

Il vise à soulager le trafic sur la ligne A vers La Défense et à améliorer la desserte des Yvelines (secteur dit « Seine-aval »). Le dossier d'objectifs et de caractéristiques principales a été approuvé le 9 décembre 2009 par le conseil du STIF. Il prévoit la construction de nouvelles infrastructures en tunnel sur une longueur comprise entre 7,4 et 9 km et le réaménagement de 47 km d'infrastructure. Ce projet, dont la mise en service pourrait intervenir en 2018, est estimé à un montant compris entre 2,2 Md€ et 2,8 Md€, hors matériel roulant, selon le tracé qui sera retenu à l'issue de la procédure de débat public.

Par ailleurs, le prolongement du tram-train T4 vers Clichy-sous-Bois et Montfermeil, inscrit au CPER et au plan Espoir banlieues pour un montant de 150 M€, vise à désenclaver ces communes.

III - La sélection des projets par la RATP

A titre d'exemple, afin d'approfondir les méthodes de choix d'investissement des intervenants du transport ferroviaire en Ile-de-France, la Cour a examiné plus particulièrement certains investissements de l'un d'entre eux, en l'occurrence la RATP.

Deux remarques préalables doivent à cet égard être formulées :

- la première porte sur la multiplicité des participants aux décisions : outre l'entreprise concernée, sa tutelle, dans le cas de la RATP, l'Etat, ainsi que le STIF et les collectivités territoriales notamment, participent à l'élaboration des choix ;

- la seconde concerne la pluralité des critères de décision auxquels il est fait référence : les critères de rentabilité financière proprement dite, la rentabilité socio-économique, et parfois d'autres éléments, souvent difficiles à quantifier, tels que les réaménagements urbains.

A - La rentabilité des investissements de la RATP

1 - Une prise en compte récente des contraintes liées à la rentabilité financière des projets

L'ouverture progressive à la concurrence d'une partie des réseaux ne permet plus de garantir à la RATP l'exploitation de services pour les lignes nouvelles. Cette incertitude peut expliquer le comportement de l'entreprise, qui, pour ne pas être écartée des maîtrises d'ouvrage futures, accepte des projets alors même qu'elle formule des réserves sur certains choix techniques faits par l'autorité organisatrice, les conséquences financières étant en outre négligées.

Pendant longtemps, la RATP ne procédait à aucune estimation approfondie de la rentabilité financière des projets. Elle se satisfaisait par ailleurs d'évaluations fragiles de leur rentabilité socio-économique, qu'elle contribue parfois à améliorer à l'appui des argumentaires des collectivités territoriales. L'approbation des avant-projets et des conventions de financement s'accompagnait d'une autorisation systématique de contracter de nouveaux emprunts, entretenant et aggravant son endettement.

La réalisation d'une infrastructure lourde de transport a pu de la sorte avoir une rentabilité positive pour la collectivité (au sens du bilan socio-économique) mais une rentabilité négative pour la RATP (au sens des données financières prises en compte dans les comptes de l'entreprise). Ainsi, en 2007, la RATP estimait que la rentabilité financière du tramway T3, qui représente un investissement de 199 M€ (dont 66 M€ pour le matériel roulant) et un total de subventions initiales de 97,7 M€, serait négative à long terme. En 2036, sa valeur actuelle nette serait fortement négative (- 232,4 M€). L'entreprise ne pourra ainsi jamais récupérer les capitaux investis.

Depuis fin 2009, la RATP a réorganisé son système de choix des investissements pour intégrer cette contrainte mais les effets des choix réalisés par le passé continueront à peser sur les comptes de l'entreprise à modèle de financement constant.

2 - La faiblesse des méthodes d'évaluation des projets d'investissement

Au-delà, la procédure de sélection des projets réalisés par la RATP présente trois faiblesses, ainsi que l'illustre en particulier le cas des projets de tramways.

a) **Les bilans socio-économiques** ex-ante des infrastructures confiées à la RATP, figurant dans les documents communiqués au public ou même aux administrateurs de la RATP lors des phases successives de sélection, ne comportent aucun détail sur les deux principaux éléments qui constituent la quasi-totalité des avantages socio-économiques des projets. Il s'agit des gains de temps pour les usagers des transports collectifs et de ceux liés à la décongestion du trafic routier grâce au report modal. Ceux-ci ne sont donc pas vérifiables.

Or, les projets portés par la RATP, pas plus que les autres projets de transport collectif en Ile-de-France, ne donnent lieu à une contre-expertise indépendante de celle réalisée par les maîtres d'ouvrage.

Enfin, les bilans *ex-post* qui doivent être réalisés en application de la loi LOTI peuvent être tardifs : celui concernant le tramway T1 Saint-Denis – Bobigny a ainsi été réalisé en septembre 2003, soit près de 11 ans après sa mise en service.

b) Par ailleurs, si la RATP semble réaliser depuis fin 2009 un calcul de **la rentabilité financière** des nouveaux projets d'infrastructure, celui-ci n'est pas joint aux documents publics soumis à concertation, qui ne comportent qu'une évaluation de leur impact socio-économique. Il apparaît indispensable que la RATP estime et communique aux membres de son conseil d'administration la rentabilité financière des capitaux qu'elle investit dans les infrastructures, sans que ceci ne remette en cause la prise de décisions sur la base de l'évaluation socio-économique, notion différente, qui intègre l'impact non-financier des projets, dont la loi prévoit qu'elle fonde le choix des infrastructures.

c) Au sein des évaluations socio-économiques, **la valorisation des gains de temps** est prépondérante. Elle détermine la rentabilité socio-économique des projets d'infrastructure de transport collectif, de deux façons : la valorisation des gains de temps des usagers de la nouvelle infrastructure et les gains de décongestion de la voirie par report d'automobilistes vers l'infrastructure de transport collectif. Or, deux types de biais semblent fausser son évaluation dans le cas des projets étudiés :

- l'objectif de vitesse commerciale est surestimé. Fixé en général à 20 km/h, il peine à être atteint pour les projets de tramway sur voirie. Hormis une capacité nettement supérieure, l'avantage des tramways n'est ainsi pas toujours évident par rapport à des bus en site propre, dont la vitesse commerciale peut atteindre 16 km/h ;

- par ailleurs, dans le cas des projets étudiés, la RATP et le STIF ont constamment surestimé les reports de trafic de la voiture particulière vers les tramways, et partant le gain correspondant pour la collectivité dans le calcul de rentabilité socio-économique.

Au total, à supposer même que les prévisions de trafic des lignes nouvelles de tramways soient justes, leur rentabilité socio-économique est surestimée.

d) **La sous-estimation des coûts d'investissement** tient à plusieurs causes :

- l'optimisme des prévisions initiales, qui facilite la sélection des projets, notamment au stade de l'inscription du projet au contrat de projets Etat-région ;

- les retards de réalisation systématiques et parfois importants des opérations. Les prévisions réalisées au moment de la conclusion du contrat de projets Etat-région sont rarement, voire jamais, tenues. Il existe un réel problème de programmation et de tenue des échéances des projets franciliens, entre les travaux préparatoires du contrat de projets Etat-région et le schéma de principe des projets ;

- l'omission fréquente de dépenses réalisées par d'autres co-maîtres d'ouvrage que la RATP. Il peut s'agir, par exemple, des aménagements de voiries et aménagements urbains à la charge de collectivités publiques ou de déviations de réseaux financés par les concessionnaires ou exploitants. Or, comme le soulignait le conseil général des ponts et chaussées dans son avis de 2003 sur le bilan⁴⁶ de la loi LOTI du tramway T1, du point de vue de la collectivité, c'est la totalité des dépenses se rattachant,

46) Le contenu des évaluations préalables qui doivent fonder la décision de réaliser un projet d'infrastructure est fixé par le décret du 17 juillet 1984. Il comprend une analyse des conditions et des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'infrastructure ; une analyse de ses conditions de financement et, chaque fois que cela est possible, une estimation de son taux de rentabilité financière ; une analyse des incidences du projet sur les équipements de transport existants ou en cours de réalisation, ainsi que sur leurs conditions d'exploitation ; un bilan des avantages et inconvénients entraînés par la mise en service de l'infrastructure comportant notamment le taux de rentabilité pour la collectivité calculée selon les usages des travaux de planification. Le taux de rentabilité pour la collectivité intègre des éléments qui ne sont pas inclus dans le coût du transport, tels que la sécurité des personnes, l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement économique et l'aménagement des espaces urbain et rural. Enfin, les diverses variantes envisagées par le maître d'ouvrage d'un projet doivent faire l'objet d'évaluations distinctes selon les mêmes critères. L'évaluation préalable d'un projet d'infrastructure doit indiquer les motifs pour lesquels le projet présenté a été retenu.

directement ou indirectement, à l'opération de transport qui doit être prise en compte dans les bilans socio-économiques.

Il en résulte, pour plusieurs projets, des rentabilités socio-économiques élevées (entre 17 et 23 %) qui demeurent manifestement surévaluées malgré des révisions (cas des tramways T6, T3 et, surtout, des deux prolongements du T2).

De même, pour plusieurs projets en cours de réalisation, le taux de rentabilité socio-économique, estimé dans les documents préparatoires dans une fourchette comprise entre 8 et 11 %, pourrait finalement s'avérer à peine supérieur au seuil nécessaire pour que la collectivité accepte de financer une infrastructure (taux fixé en 2000 à 8 %). D'autres pourraient avoir une rentabilité socio-économique inférieure. C'est le cas du projet de tramway T8 (Saint-Denis-Epinay-Villetaneuse), du T5 (Saint-Denis-Garges-Sarcelles), du T7 (Villejuif-Athis-Mons-Juvisy) et du prolongement du T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay. L'application à ces projets de la méthode de calcul modifiée par l'instruction cadre de 2004 ne garantirait pas non plus leur rentabilité.

3 - Une illustration : le bilan du tramway T1 Saint-Denis-Bobigny

Le tramway T1 de Saint-Denis à Bobigny a été mis en service à la fin de l'année 1992, soit 4 ans après la date prévue. Le bilan de la loi LOTI réalisé en 2003 met en lumière la forte fréquentation du tramway (80 000 voyageurs-jour fin 2000), supérieure aux prévisions du schéma de principe de 1983 et correspondant à une multiplication par 2,5 au regard du trafic des trois lignes de bus précédemment en service sur ce trajet.

En revanche, ce bilan fait aussi ressortir un service rendu inférieur aux objectifs du schéma de principe sur deux points importants : la vitesse commerciale moyenne réelle n'est que de 17 km/h au lieu de 19 km/h et l'intervalle minimal entre rames est de 5 mn au lieu de 4 mn. La RATP considère que cette moindre performance en termes de vitesse commerciale, qui est un facteur important de la rentabilité socio-économique des infrastructures de transport, s'explique par les difficultés de gestion des priorités de feux à des carrefours entre trois gestionnaires différents. La mise en service de ce projet a permis un report modal notable d'anciens piétons (7,3 %), mais moins élevé que prévu pour le trafic automobile (3,7 % au lieu de 6 %).

Le coût de construction de l'infrastructure a finalement atteint 139,2 M€ (valeur 1985), soit un dépassement de 46 % par rapport au schéma de principe et de 25,3 % par rapport à l'estimation de

l'avant-projet. Ce coût se décompose entre 102,2 M€ pour l'infrastructure et 37 M€ pour le matériel roulant.

Tableau 13 : Evolution du coût de réalisation du tramway T1 Saint-Denis-Bobigny (en indice, base 100 : schéma de principe de 1983)

Stade du projet	Infrastructure	Matériel roulant	Coût total
Schéma de principe	100	100	100
Avant-projet	113,8	137,4	120,2
Coût réel	142,7	138,8	141,6

Source : avis du conseil général des ponts et chaussées sur le bilan de la loi LOTI du T1, 2003

Ces montants sont incomplets. Le coût du projet ainsi calculé n'inclut pas, en effet, les aménagements complémentaires financés par le département de Seine-Saint-Denis, soit 20,1 M€ en 1985 qui auraient dû être intégrés dans le calcul de la rentabilité socio-économique. Il ne prend pas non plus en compte le coût des déviations des réseaux des concessionnaires, soit 13 M€. La rentabilité est donc surestimée, même si la RATP fait valoir que le programme d'aménagements complémentaires décidé et financé par le département de Seine-Saint-Denis relève d'une logique de requalification urbaine et qu'il n'a pas à être imputé au bilan de l'infrastructure.

Au total, malgré un trafic supérieur aux attentes, le conseil général des ponts et chaussées révisé fortement à la baisse la rentabilité socio-économique du T1, dont le taux de rentabilité, recalculé selon les méthodes actuelles du STIF avec l'intégration des dépenses omises, n'est plus que de 13,6 %, au lieu de 18,6 % prévus. Ce taux tombe même à 10 % si l'on respecte les valeurs préconisées par le rapport « Boiteux II » et adoptées par l'Etat. L'opération se révèle financièrement lourde pour la collectivité. Le conseil général des ponts et chaussées observe, en outre, que l'impact du tramway sur l'aménagement urbain et le développement local ne répond pas aux espérances initiales des deux principaux promoteurs du projet, l'Etat et le département de la Seine-Saint-Denis, hormis la requalification réussie de la route nationale 186.

En février 2007, le conseil d'administration de la RATP a en outre approuvé un marché de 23,7 M€ HT pour la rénovation des plates-formes des voies du tramway T1. Ces travaux, d'une durée de quatre ans, nécessitent la mise en place de bus de remplacement, dont le coût n'est pas indiqué. Cet important surcoût, lié à une erreur de conception initiale, réduit davantage encore la rentabilité socio-économique finale du T1.

B - Le choix des investissements de la RATP

1 - Les projets de tramway sur pneu

Deux exemples illustrent comment la RATP, soucieuse de conduire le maximum de projets avant l'ouverture à la concurrence d'une partie de ses réseaux, peut finalement approuver des projets sur lesquels elle émet par ailleurs d'importantes réserves techniques et financières.

a) Le tramway Châtillon-Vélizy-Viroflay (T6)

Le schéma de principe du projet de T6, long de 14 km et qui doit relier Chatillon à Velizy à compter de 2013, a été approuvé par le STIF en octobre 2002. Il présente la particularité d'utiliser la technologie du tramway sur pneus. Au fil des étapes de la procédure de choix, son coût prévisionnel a été fortement majoré, sans même inclure le coût du matériel roulant.

La RATP a formulé, en l'absence de références techniques comparables, de fortes réserves sur la fiabilité et la capacité du matériel retenu et fait part de ses incertitudes sur l'entretien futur de la plate-forme, mais elle a accepté d'être maître d'ouvrage du projet.

En endossant le choix fait par STIF en 2002, la RATP en a ainsi accepté toutes les conséquences. Le point de vue de l'autorité organisatrice a lui-même évolué avec le temps, pour devenir plus réservé.

b) Le tramway Saint-Denis–Garges-Sarcelles (T5)

La même logique a prévalu lors du choix du tramway sur pneu de 6,6 km qui doit relier en 2013 Saint-Denis à la gare de Garges-Sarcelles. Visant le désenclavement de plusieurs communes, objectif inscrit dans le schéma directeur régional de la région Ile-de-France (SDRIF) de 1994, le schéma de principe de cette infrastructure a été approuvé en octobre 2000. La RATP, qui n'avait pas participé à son élaboration, a été désignée comme exploitant et maître d'ouvrage de la partie spécifique relative au tramway.

En juin 2003, le conseil d'administration de la RATP a accepté le schéma de principe complémentaire du projet, pour un coût d'infrastructure de 116 M€ TTC (valeur janvier 2000), soit un doublement par rapport à l'enveloppe inscrite au contrat de plan Etat-région (53 M€). Enfin, en octobre 2006, la RATP a approuvé l'avant-projet.

En ces deux occasions, des critiques se sont exprimées au sein du conseil d'administration de la RATP sur le coût de ce projet, le manque de fiabilité de la technologie retenue (tramway sur pneus) et sa vitesse commerciale, comparable à celles de bus en site propre, pourtant nettement moins onéreux. Des doutes se sont également exprimés sur sa rentabilité socio-économique, évaluée à environ 7 %, et son impact sur les comptes de l'entreprise. C'est pourquoi la RATP n'a pas accepté le plan de financement de l'avant-projet dans un premier temps.

Cependant, la RATP, prise dans un engrenage d'engagements antérieurs, a approuvé le principe de cet avant-projet et est engagée à ce titre.

2 - La ligne 14 du métro (Météor), un succès réel au phasage inadapté

Le projet de ligne de métro automatique Météor (ligne 14) a été scindé en plusieurs phases qui ont renchéri son coût et allongé son délai de réalisation.

Le schéma de principe du projet a été approuvé en deux temps : en novembre 1989, pour le tronçon reliant la zone d'aménagement concertée (ZAC) de Tolbiac à la gare Saint-Lazare, puis, en mars 1990, pour son prolongement au sud, de la ZAC de Tolbiac à Maison-Blanche. La ligne ne pouvant être financée en totalité, les pouvoirs publics ont demandé en 1991 à la RATP de réaliser un « phasage » du projet, c'est-à-dire de ne réaliser qu'une première partie du tracé, de Madeleine à la ZAC de Tolbiac. Un nouvel avant-projet a donc été réalisé et approuvé en octobre 1991 par la RATP et le STP.

Ce phasage du projet Météor, non prévu à l'origine, illustre la logique à l'œuvre lors de la sélection des projets. Le schéma de principe initial de la ligne sous-estimait fortement le coût du projet, ce qui a facilité son lancement. Si les nécessités budgétaires se sont par la suite imposées, la solution consistant à découper le projet en trois parties a augmenté son coût final et créé des difficultés liées aux interférences entre les sections en travaux et la section principale en service.

Par ailleurs, le choix d'une section principale allant de la ZAC de Tolbiac (Bibliothèque François Mitterrand) à Madeleine, au lieu d'un tracé reliant la gare de Lyon/Bercy à la Gare Saint-Lazare, était mal adapté pour répondre à l'objectif prioritaire visant à délester la ligne A du RER. Le parcours entre Bercy et la ZAC de Tolbiac représentait, en effet, une faible prévision de trafic par rapport à celui entre Madeleine et Saint-Lazare, dont la mise en service a augmenté de 30 % le trafic de la ligne. En outre, le projet initial ne prévoyait pas la correspondance entre

la gare Bibliothèque François Mitterrand et le RER C qui a été réalisée en 2000, hors projet.

Le phasage de la construction de Météor s'est également traduit par des retards de mise en service de la ligne. Le tronçon entre Madeleine et Bibliothèque François Mitterrand n'a été inauguré qu'en octobre 1998, soit 27 mois après la date prévue dans l'avant-projet et trois ans après celle figurant au schéma de principe. Le deuxième tronçon, entre Madeleine et la gare Saint-Lazare, a été ouvert au public en décembre 2003, avec un décalage de huit ans par rapport au schéma de principe. Enfin, la station Olympiades a été mise en service en juin 2007, avec six mois de retard par rapport à son avant-projet, mais 12 ans après la date prévue dans le schéma de principe initial.

Enfin, le phasage du projet Météor a conduit, ainsi que l'a déjà relevé la Cour dans l'insertion consacrée à « Eole et Météor » dans son rapport public 2000, à une forte augmentation de son coût. Du fait des insuffisances des études préalables et bien qu'une provision pour aléas au taux de 15 % ait été intégrée aux évaluations du schéma de principe, dès l'avant-projet, c'est-à-dire un peu plus d'un an après, le coût prévisionnel de l'opération a été fortement réévalué, passant à 792 M€ hors matériel roulant, alors que, dans le même temps, le contenu du projet était réduit par diminution de la longueur des tunnels (8,6 km au lieu de 10,1 km) et du nombre des stations (7 au lieu de 10). A structure constante, l'estimation de l'avant-projet était supérieure de près de 40 % à celle du schéma de principe, ce qui demeure considérable même si l'on tient compte du caractère nécessairement sommaire des études à ce premier stade.

Selon le bilan de la loi LOTI réalisé en 2006 par la RATP, le coût prévisionnel d'infrastructure du projet Météor complet, de Saint-Lazare à Bibliothèque François Mitterrand, a augmenté de 64,9 % entre le schéma de principe de 1989 et les avant-projets, pour s'établir à 1 109,3 M€ (en euros constants de 2004). Comme, par ailleurs, le coût final d'infrastructure du projet a dépassé de 4,1 % les prévisions des avant-projets, l'augmentation totale du coût du projet s'est donc élevée à quelque 68 % entre le schéma de principe initial et le projet final. Ces surcoûts, qui s'expliquent en partie par les demandes des usagers (humanisation des espaces publics) et des exigences réglementaires croissantes en matière de sécurité, ne tiennent compte ni du matériel roulant, ni de la création d'une interconnexion entre le RER C et la gare Bibliothèque en 2001.

La dérive du coût du matériel roulant n'a, quant à elle, été que de 12,8 % par rapport au schéma de principe.

Enfin, l'avis du conseil général des ponts et chaussées sur le bilan de la loi LOTI du projet Météor élaboré par la RATP en 2006 mentionne les constats complémentaires suivants :

- le trafic de la ligne est conforme aux objectifs, malgré une montée en régime plus lente que prévue du fait du report du prolongement de la ligne à Saint-Lazare. La vitesse commerciale effective est de 40 km/h, soit sensiblement plus que les autres lignes de métro (25 km/h), avec un intervalle entre deux rames de 1mn 45s en pointe. De ce fait, la ligne procure aux usagers un gain de temps proche d'une minute par km parcouru. Son trafic s'est élevé à 109 millions de voyages en 2008, en croissance de 15,5 % par rapport à 2007, confirmant la forte augmentation enregistrée depuis 2004. En revanche, l'objectif de soulager la ligne A du RER n'est que partiellement atteint ;

- les coûts de fonctionnement de la ligne 14 ont été sous-estimés de 91 %. Au total, le montant des contributions publiques nécessaires à l'exploitation de l'infrastructure représente plus du double de celles nécessaires à l'exploitation des lignes précédemment en service. Ce coût est largement à la charge du STIF, le projet ayant procuré peu de recettes supplémentaires ;

- malgré ces éléments, l'utilité socio-économique de l'infrastructure, bien que revue à la baisse, est confirmée, avec un taux de rentabilité interne qui reste supérieur à 8 %. Les avantages du projet sont presque entièrement constitués par les gains de temps, essentiellement en faveur des usagers des transports collectifs. En revanche, les gains environnementaux sont modestes, entre 1 % et 2 % des gains totaux ;

- enfin, quelques désagréments pour les voyageurs peuvent être mentionnés, notamment, au départ, des incidents liés à la mise au point du système de transport automatique et aux travaux sur les divers tronçons, compliqués par l'effondrement d'une partie de la voûte sous la cour d'une école en 2003 et, surtout, aujourd'hui encore, l'encombrement de certains accès aux quais.

Au total, le projet peut être considéré comme une réussite technique. La ligne 14 est la plus fiable des lignes du métro parisien en service, les pertes de production s'y élevant à moins de 0,5 % par rapport à son objectif de production. Au-delà, l'augmentation de son trafic témoigne de son utilité pour de nombreux usagers.

3 - Le prolongement du tramway T2 Porte-de-Versailles-La Défense

Plusieurs solutions étaient possibles pour satisfaire les besoins constatés de transport collectif à la limite sud de Paris, desservie par les lignes de bus de la petite ceinture (dites PC). Les pouvoirs publics pouvaient opter soit pour un renforcement de l'offre de bus, soit, si le choix était fait de privilégier une infrastructure ferroviaire, emprunter deux solutions techniques alternatives : réutiliser l'infrastructure de chemin de fer obsolète mais subsistant dans cette zone (petite ceinture ferroviaire, ligne de 32 km construite au XIX^{ème} siècle et fermée au trafic voyageurs en 1934) ou construire une nouvelle infrastructure.

Plusieurs études réalisées entre 1989 et 1999 avaient préconisé de réutiliser la petite ceinture ferroviaire, et de la connecter au tramway T2 (Trans-Val-de-Seine), mis en service en 1997. Le T2 devait par ailleurs être prolongé d'Issy-Plaine à Paris-Porte de Versailles, le schéma de principe de ce prolongement approuvé en 1993 prévoyant la réutilisation de la petite ceinture.

Trois éléments illustrent les biais ou les limites que peut comporter la procédure de sélection d'un projet d'infrastructure.

a) Les documents de planification stratégique ou financière des infrastructures de transport peuvent présenter des incohérences

En 1994, le SDRIF, document juridiquement opposable, prévoyait de réutiliser la petite ceinture ferroviaire pour prolonger le tramway T2 au sud de Paris.

Le contrat de plan Etat-région 1994-1999 a inscrit une première tranche de financement pour prolonger le T2 d'Issy-Plaine à la Porte de Versailles. En revanche, il n'a pas tranché sur la construction d'un tramway en rocade sud de Paris, faute de financement.

Le contrat de plan Etat-région suivant (2000-2006) n'a, quant à lui, pas retenu la solution de la réutilisation de la petite ceinture ferroviaire. Il a certes prévu la réalisation d'un tramway en rocade sud de Paris, mais l'a transféré sur les boulevards des maréchaux, avec pour objectif prioritaire de réduire la circulation automobile. Il l'a disjoint du prolongement du T2 à Paris porte de Versailles, qu'il a réinscrit sans en préciser l'implantation. A cet égard, il s'est écarté des prescriptions du SDRIF et des procédures prévues par la loi LOTI, dont les articles 3, 14 et 14-1 imposent d'optimiser en priorité l'utilisation des infrastructures et de fonder les choix d'infrastructures sur leur efficacité.

b) Deux concertations préalables successives peuvent être organisées sur des projets comparables

La première s'est déroulée de juin à septembre 2001. Par un phasage contestable, elle a été limitée au prolongement de la ligne d'Issy-Val de Seine jusqu'à la place Balard. Or, l'extension jusqu'à la porte de Versailles, prescrite par le SDRIF et prévue dans le schéma de principe, était indispensable pour desservir le parc des expositions.

En outre, cette concertation aurait dû porter, à côté de la solution en voirie, sur l'alternative consistant à réutiliser la petite ceinture jusqu'à la porte de Versailles, comme le prévoyaient le schéma de principe et le SDRIF. La présentation des résultats de la première concertation minimise certains avis favorables à la petite ceinture, puisque la desserte d'un complexe de loisirs le week-end et un aménagement paysager ne sauraient revêtir la même utilité collective que la desserte permanente d'un grand hôpital et l'optimisation du réseau de transports collectifs existant.

L'opposition de la ville de Paris à la réutilisation de la petite ceinture pour le tramway T2 coïncidait avec l'hostilité de certains riverains. La municipalité a demandé l'étude d'un autre tracé, longeant le périphérique, à la limite de Paris et d'Issy-les-Moulineaux, et l'organisation d'une seconde concertation. Celle-ci a donc été organisée en 2002 sur le même projet. Elle n'aurait pas dû être engagée sans que les conclusions de la première soient connues.

A la suite de cette seconde concertation au cours de laquelle le projet concurrent par la petite ceinture n'a pas été présenté, le nouveau tracé du T2 en voirie, à Paris jusqu'à la porte de Versailles, et les objectifs du projet ont été définis dans un schéma de principe modificatif de mai

2002, qui remplace le schéma de principe initial de 1994. Ce second schéma de principe ne comporte aucun élément comparatif avec l'alternative consistant à réutiliser la petite ceinture. La comparaison entre ces deux projets n'a donc été rendue possible pour le public qu'à compter de la diffusion du dossier d'enquête publique, en juin 2004.

Enfin, le préfet de région, qui assurait la présidence du STIF jusqu'en juillet 2005, a saisi l'occasion offerte par le souhait de la ville de Paris d'avoir un tracé en voirie pour lui demander une contribution supplémentaire au financement du projet. Elle a été fixée à 25 % du coût de l'infrastructure située sur son territoire. Le choix de l'Etat semble avoir été largement déterminé par cette possibilité de limiter son apport financier.

c) Un projet peut être mené à terme malgré une enquête publique défavorable

La commission chargée de l'enquête publique a remis en octobre 2004 un avis défavorable à l'unanimité des trois commissaires enquêteurs, non pas sur le principe du tramway mais sur le tracé en voirie au sud du périphérique, en considérant que son intérêt n'était pas démontré par rapport à la solution concurrente du passage par la petite ceinture. En matière d'enquête publique, un tel avis défavorable à l'unanimité est rare.

La commission s'est fondée sur plusieurs éléments :

- la population desservie par un tracé en voirie est inférieure à celle qu'aurait desservie un tracé par la petite ceinture, alors que la desserte de nouveaux quartiers est l'un des objectifs du projet en voirie ;
- le taux de rentabilité socio-économique serait supérieur pour un projet réutilisant l'infrastructure ferroviaire existante (23,1 % pour le tracé par la petite ceinture) en comparaison d'un projet en voirie au sud du périphérique (21,8 %) ;
- la perspective de réaménager l'espace occupé par la petite ceinture en coulée verte ne procure pas d'avantage évident par rapport à celle d'une desserte de tramway de qualité que pourrait permettre la réutilisation de l'ancienne voie ferrée ;
- la réduction du trafic automobile ne pouvait pas justifier le tracé proposé, d'autant plus que la ville de Paris disposait d'autres moyens de limiter la circulation des véhicules.

La RATP a contesté l'avis défavorable de la commission d'enquête. Le STIF et la ville de Paris, tout en prenant acte de son avis, se sont fondés sur l'article L. 126-1 du code de l'environnement pour déclarer le

projet d'intérêt général en mars 2005, permettant à l'opération d'être poursuivie.

4 - Le choix du tracé du tramway T3 (dit « des maréchaux »)

Comme pour le prolongement du tramway T2, la procédure de sélection de ce projet a fait intervenir plusieurs acteurs poursuivant leur propre stratégie sans que les études successives et la concertation conduites garantissent à la collectivité que le tracé retenu présente le meilleur bilan socio-économique. Elle illustre l'intérêt qu'il y aurait à renforcer une expertise indépendante des exploitants et des collectivités concernés pour fiabiliser le choix des projets de transports collectifs.

Deux solutions techniques principales étaient en effet envisageables pour améliorer la desserte des zones concernées : construire un tramway en réutilisant l'ancienne voie ferrée de la petite ceinture ferroviaire ou mener le même projet sur la voirie routière des boulevards des maréchaux sud. D'autres possibilités pouvaient également être étudiées (renforcement de la capacité des services de bus existants - lignes dites « PC » - en augmentant leur vitesse commerciale grâce à l'optimisation de leur circulation, voire solution mixte).

Les étapes de la procédure peuvent être résumées comme suit :

Entre 1995 et 2000, plusieurs études ont été conduites tant par la RATP, à son initiative, qu'à la demande de la mairie de Paris qui s'est prononcée de manière de plus en plus marquée en faveur de la transformation de la petite ceinture ferroviaire en espace vert et, symétriquement, du renforcement des objectifs de requalification urbaine et de restriction de la circulation automobile sur les boulevards des maréchaux sud. Le choix du tramway en voirie semble avoir été motivé par des considérations largement extérieures à l'optimisation d'un transport collectif.

A partir d'octobre 1995, l'autorité organisatrice, alors établissement public national (STP), est intervenue à la demande du ministre des transports en faisant étudier les deux tracés concurrents par un groupe de travail. Les conclusions de ce groupe de travail, qui devaient être remises en mars 1996, ne l'ont été, pour leur version finale, que quatre ans plus tard. Elles ne comportent pas d'évaluation socio-économique précise des solutions techniques possibles.

C'est pourquoi, en 1995, puis en 1996, la région Ile-de-France a demandé qu'une comparaison des deux solutions soit faite par rapport à une situation de référence optimisée, c'est-à-dire une ligne de bus renforcée. Cette demande, jugée techniquement difficile et incompatible

avec les délais impartis pour réaliser les études, n'a pas été acceptée par les pouvoirs publics. En 1996, la RATP avait également proposé une solution mixte (maintien de la ligne de bus PC, à fréquence allégée, combiné avec la réalisation d'un tramway réutilisant les voies de la petite ceinture ferroviaire), mais cette articulation d'un mode de transport lourd et d'un mode de transport léger, visant une desserte locale, n'a pas été retenue.

Les conclusions du rapport final du groupe de travail, établi par le syndicat des transports parisiens en février 2000, sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 15 : Caractéristiques prévisionnelles des projets de tramway en rocade sud de Paris en 2000

Caractéristique	Petite Ceinture ferroviaire (1)	Boulevard des maréchaux (2)	Ecart entre les deux solutions, en % (2)-(1)
Population desservie (en milliers)	Entre 240,5 et 243,4	249,1	+ 2,3 à 3,6
Distance moyenne entre les stations	640 ou 590m	490m	- 23
Vitesse commerciale	28km/h	15 à 20km/h	- 29 à -46
Temps de parcours	17mn	24 à 32min	+ 41 à + 88
Intervalle entre deux rames	4mn	3mn30 s à 4mn	0 à - 12
Voyageurs/h pointe du matin	17 000	7 700 à 9 100	- 46 à - 55
Automobilistes se reportant sur le tramway	1 360	540 à 640	- 53 à - 60
Capacité des rames	360 personnes	Environ 180 personnes	
Coût total HT (aux C.E. de 1996)	269,8 M€	320,6 M€	+ 18,8 %

Source : STP, Rapport final du groupe de travail sur le projet de création d'un tramway en rocade sud de Paris, 2000

Malgré des éléments chiffrés a priori favorables à la solution du projet réutilisant la petite ceinture ferroviaire, le rapport final présenté par le STP⁴⁷ en février 2000 apparaît globalement orienté en faveur du tracé empruntant les boulevards des maréchaux, dont il minimise ou ne quantifie pas les inconvénients. Il met en avant, au titre des gains collectifs, la réduction de la circulation automobile induite par la réalisation du projet en voirie sur les boulevards des maréchaux. Surtout, aucune évaluation précise de la rentabilité socio-économique de chacune des options n'est jointe au rapport, alors qu'une telle évaluation aurait dû constituer un élément déterminant du choix.

Sur cette base, la ville de Paris a retenu le principe du tramway. Le contrat de plan Etat-région 2000-2006, conclu en mai 2000, l'a inscrit pour un coût d'infrastructure de 185,2 M€, soit environ 30 % de moins que le coût estimé quelques semaines auparavant pour l'infrastructure dans le rapport final du groupe de travail présenté par le STP.

L'infrastructure a été mise en service en janvier-décembre 2006. Au regard des objectifs prévisionnels qui lui étaient assignés, ses premières années de fonctionnement mettent en évidence un bilan en demi-teinte :

- le trafic de la ligne, estimé par la RATP à 115 000 voyageurs par jour en moyenne en 2009, apparaît supérieur aux objectifs fixés en 2003. En 2002, dernière année de pleine exploitation, le trafic de la ligne de bus en service sur ce tracé était de 66 000 voyageurs/jour en moyenne sur l'année ;

- les conditions d'exploitation du T3 apparaissent décevantes, réduisant le gain pour la collectivité. La vitesse commerciale, de 18 km/h en moyenne, demeure inférieure à son objectif, au moins aux heures de pointes, fixé à 20 km/h. Tributaire des conditions de circulation automobile, la vitesse d'un tramway implanté sur la voirie routière apparaît ainsi très inférieure à ce qu'aurait permis une ligne de chemin de fer telle que la petite ceinture ferroviaire ;

- le coût final du projet reste à établir, la RATP limitant son estimation au seul périmètre de la convention de financement qu'elle a conclue. Or, celle-ci ne couvre qu'une partie du projet ;

- l'estimation du taux de rentabilité socio-économique du projet pour la collectivité a diminué au fil des étapes de sa réalisation, comme cela est très fréquemment le cas pour la réalisation d'infrastructures de transports collectifs. Il est passé de 20,7 % dans le dossier d'enquête

47) Nom du STIF à l'époque.

publique à 16,4 % dans l'avant-projet approuvé. Même en baisse, il apparaît exceptionnellement élevé et surestimé. Le bilan complet de l'opération qui permettra d'apporter une réponse précise devra, en tout état de cause, être déposé avant fin décembre 2011 pour respecter la réglementation ;

- enfin, la rentabilité interne financière du projet pour l'entreprise est négative. Elle est estimée par la RATP en 2007 à - 15 % sur une durée de 10 ans, apparaissant caractéristique d'une logique qui a longtemps conduit l'entreprise à négliger la rentabilité des investissements consentis et d'un mode de financement qui, ainsi que l'a relevé la Cour dans son rapport public annuel pour 2010, ne lui permet pas de dégager un autofinancement suffisant pour assurer à la fois ses investissements propres et le remboursement de sa dette.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que la dépense d'investissement en faveur des transports collectifs franciliens a dépassé 1,6 Md€ en 2008 et que des projets considérables sont envisagés, la procédure actuelle d'évaluation et de sélection des projets, quoique longue et complexe, apparaît insuffisamment fiable, conduisant à un quasi doublement du coût final des projets inscrits au contrat de plan Etat-Région et effectivement mis en par rapport aux premières estimations utilisées dans le cadre du processus de décision. Cette évolution s'explique en partie par des causes rencontrées dans tous les pays développés, notamment la satisfaction des demandes des usagers et des riverains et des exigences croissantes en matière de sécurité.

Au-delà, plusieurs biais peuvent être relevés. La sous-estimation initiale du coût de réalisation des projets récemment mis en service est manifeste. Le délai moyen d'achèvement est supérieur aux prévisions et traduit une sur-programmation. Enfin, la réalisation d'infrastructures nouvelles est trop systématiquement privilégiée, alors que l'entretien et la modernisation des réseaux existants, pourtant vieillissants, pourrait permettre, dans certains cas, des gains de qualité de service à moindre coût.

Ces insuffisances s'expliquent plus par la gouvernance et les faiblesses de la procédure suivie que par le seul comportement de tel ou tel acteur. Les études préalables sont largement réalisées par les opérateurs pressentis pour exploiter l'infrastructure une fois celle-ci réalisée, ou leurs filiales. Les solutions alternatives ne sont pas systématiquement évaluées et débattues. Enfin, la méthodologie suivie pour l'évaluation des effets socio-économiques des projets est différente en Ile-de-France de ce qu'elle est dans le reste de la France. Les

hypothèses retenues sont rarement diffusées dans leur intégralité lors des phases de concertation préalable, de sorte que les résultats des évaluations ne peuvent être discutés en connaissance de cause.

Afin d'améliorer la qualité du service rendu, dans des délais et à des coûts raisonnables, en privilégiant les travaux d'entretien et de modernisation des réseaux et matériels existants, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- pour l'Etat, la région Ile-de-France, le STIF et les opérateurs :
 - fiabiliser la procédure d'évaluation et de sélection des projets d'infrastructure en établissant dès l'origine un plan de financement complet pour leur durée de vie (y compris le coût des matériels roulants et, surtout, celui de leur exploitation) ;*
 - ne pas laisser l'opérateur pressenti, juge et partie, seul responsable de la réalisation des études préalables et renforcer la place dans le débat public des expertises indépendantes, notamment étrangères ;*
 - étudier de manière détaillée plusieurs options pour parvenir aux objectifs poursuivis.**
 - pour les opérateurs, et en particulier la RATP : ne se positionner que sur des projets qui ont une rentabilité socio-économique suffisante ;*
 - afin d'arbitrer, en connaissance de cause, entre les grands projets d'investissement de transport, établir une liste exhaustive et comparative de ces projets en fonction de leurs coûts et avantages, comme la Cour l'a déjà recommandé. Cette liste compléterait le schéma national des infrastructures de transport prévu par la loi du 3 août 2009 et pourrait s'appliquer, pour s'articuler avec les procédures existantes, aux infrastructures dont le coût dépasse 300 M€, seuil au-delà duquel l'organisation d'un débat public par la commission nationale du débat public est obligatoire.*
-

CHAPITRE V

Les ressources financières

La croissance des coûts de fonctionnement et d'investissement des transports collectifs franciliens a été principalement financée ces dernières années par des contributions budgétaires, la part effectivement acquittée par les usagers couvrant environ 30 % du total.

Dans un contexte où les marges financières des personnes publiques tendent à se réduire et alors que de très lourds projets sont envisagés, une redéfinition de l'effort respectif consenti par les contribuables, les usagers et les exploitants, via les gains de productivité qu'ils dégagent et redistribuent au système de transport en Ile-de-France, apparaît aujourd'hui nécessaire, parallèlement à la recherche de nouveaux modes de financement.

I - Des dépenses croissantes

L'Ile-de-France a représenté 8,7 Md€ des dépenses consacrées aux transports urbains en France en 2008, selon le groupement des autorités organisatrices des transports (GART), soit 56 % du total national.

Cette dépense a été en hausse régulière ces dernières années, essentiellement du fait de la croissance des coûts d'exploitation. Depuis la décentralisation complète au profit du STIF intervenue en 2005, elle a été principalement financée par les collectivités territoriales membres du syndicat.

La question de l'égalité de traitement entre l'Ile-de-France et les autres régions françaises est soulevée de manière récurrente. Une différence de régime juridique existe, mais les modalités de calcul de la compensation financière de l'Etat, même si cette dernière ne couvre pas toutes les charges effectivement engagées par le syndicat après 2005, sont conformes à la législation applicable. C'est ce qu'a estimé la commission consultative d'évaluation des charges dans trois avis successifs rendus entre avril 2005 et juin 2006. L'arrêté du ministre de l'intérieur fixant le montant de la compensation n'a au demeurant pas été déféré à la juridiction administrative par la région Ile-de-France après le rejet du recours gracieux du président de la région par le ministre de l'intérieur le 26 mars 2007. Le STIF estime toutefois que « cette compensation a pu être légale mais inéquitable ».

A - Des dépenses largement dues aux coûts d'exploitation

1 - La hausse des coûts de fonctionnement des réseaux

Le coût du fonctionnement des transports collectifs en Ile-de-France, tous modes confondus, a été de 7,8 Md€ en 2008 :

En € constants 2008	2000	2005	2008
Coûts d'exploitation des réseaux franciliens	6 508	7 058	7 799

Source : volet transports collectifs du compte déplacements de l'Ile-de-France, STIF, 2010

Entre 1981 et 2005, la croissance du coût de fonctionnement des réseaux de transport public franciliens a dépassé de 2 points l'inflation, sans que l'information financière et comptable produite par les exploitants et l'autorité organisatrice permette de détailler cette évolution par réseau de transport ou, *a fortiori*, par ligne. Entre 2000 et 2008, l'augmentation a été supérieure de 2,3 points à l'inflation, cette hausse s'étant accélérée depuis la décentralisation. En trois ans, de 2006 à 2009, la contribution du STIF à la RATP et à la SNCF a augmenté de 9,85 %.

Cela s'explique par :

- un effet prix : non totalement compensé par les gains de productivité redistribués par les opérateurs, le coût de l'offre de transport pour l'autorité organisatrice évolue largement en fonction de facteurs de production dynamiques (personnel, et, dans une moindre mesure, énergie) ;

- un effet volume : en 2009, le STIF estime avoir renforcé son offre de transport de 400 M€ en année pleine par rapport au niveau de 2005 (service de nuit métro et Noctilien, cadencement sur certaines lignes SNCF, prolongement des métros 13 et 14, des lignes de tramway T3, T4 notamment). En l'absence de mise en service d'infrastructure ferroviaire importante ces dernières années, cette croissance de l'offre a avant tout bénéficié aux bus (51 % des renforts d'offre), contre 11 % pour le métro et 33 % pour les RER et Transilien.

2 - La reprise récente des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement en matière de transports en Ile-de-France ont crû de près de 46 % en euros constants entre 2000 et 2008, passant de 1 125 M€ en 2000 à 1 637 M€ en 2008.

Ce constat doit cependant être fortement relativisé dans la mesure où le niveau des dépenses a connu des évolutions liées au rythme de réalisation des infrastructures de transport en Ile-de-France. Il a ainsi atteint un pic au milieu des années 90, lorsque les projets Eole et Météor étaient en cours de réalisation (près de 2,1 Md€ en 1995, en euros constants 2008), avant de chuter fortement au début des années 2000, puis de connaître une nouvelle phase de croissance depuis lors. Globalement, sur longue période, la dépense d'investissement en transport collectif par habitant de la région Ile-de-France a évolué comme suit (en euro constant) : 111 € par habitant en 1981, 183 € en 1995, 98 € en 2000, 117 € en 2005, 126 € en 2006 et 138 € en 2008.

Ce cycle de croissance, décalé dans le temps par rapport à ce qui a pu être observé hors Ile-de-France, s'explique par quatre facteurs :

- l'absence de grands projets d'investissement d'infrastructure de transport depuis la mise en service des lignes Eole (RER E) et Météor (ligne 14 du métro), en 1998-1999 ;

- une décentralisation plus tardive en Ile-de-France que dans le reste de la France de la compétence « transports collectifs de voyageurs » ;

- les retards importants constatés dans la réalisation du contrat de plan Etat-région 2000-2006 ;

- enfin, pour ces dernières années, la concurrence entre certains projets d'envergure soutenus par l'Etat (rocade par métro automatique du Grand Paris, aussi appelée «double boucle») et par les collectivités territoriales (projet « Arc Express » soutenu par la région et le STIF), qui a conduit à retarder les décisions en matière d'investissement.

Au total, le décalage entre le cycle des investissements observé en Ile-de-France et dans les autres régions françaises explique qu'en 2007, alors que l'Ile-de-France représente la majorité des dépenses de transport urbain en France, cette part n'a été que de 36,5 % pour l'investissement, selon le GART.

L'essentiel des dépenses d'investissement est financé par les exploitants (60 % en 2008), contre 14,5 % pour la région Ile-de-France, 12,5 % par les départements et autres collectivités locales, 4 % pour l'Etat, et 9 % par le STIF. La part de ce dernier est en réalité supérieure puisqu'il participe aux dépenses d'investissement de la RATP et de la SNCF, notamment par le financement d'une partie de leurs amortissements, comme prévu dans les contrats quadriennaux, ce qui vient abonder la capacité d'autofinancement des exploitants. Enfin, seuls 18 % des financements ont été affectés, en 2008 à l'extension du réseau.

B - Des dépenses majoritairement à la charge du contribuable

Les dépenses de transports collectifs en Ile-de-France sont financées par des recettes issues des tarifs acquittés par les usagers, de la fiscalité ou des contributions budgétaires de l'Etat ou des collectivités territoriales.

1 - Les sources de financement des transports collectifs

Le fonctionnement des réseaux ferrés franciliens est financé par quatre types de ressources.

a) Les recettes tarifaires

Les tarifs acquittés par les usagers sont perçus directement par les exploitants de transport ferroviaire. Cependant, comme dans les autres agglomérations françaises, ces tarifs sont fixés chaque année par l'autorité organisatrice, le STIF, dans la mesure où ils ne couvrent qu'une part minoritaire des dépenses du système de transport et qu'il incombe au syndicat de couvrir la différence. Pour assurer la neutralité des tarifs sur les comptes des exploitants en cours de contrat, le STIF compense à la RATP et à la SNCF l'impact des tarifs lorsque leur évolution est inférieure à celle prévue initialement.

Les recettes tarifaires ont représenté 3 015 M€ en 2009 pour les opérateurs (1 973 M€ pour la RATP, 1 030 M€ pour la SNCF-Transilien).

Une fois déduit le remboursement par les employeurs de 50 % de sa « carte orange » de leurs salariés et les aides sociales versées directement à certains ménages, la participation nette des usagers a été de 2 355 M€ en 2009, soit environ 30 % des dépenses de fonctionnement des réseaux et 26,5 % des dépenses totales (investissement et fonctionnement).

b) La participation des employeurs

Les employeurs franciliens financent une part importante du coût de fonctionnement des transports collectifs à travers deux canaux principaux :

- le produit du versement transport (V.T.) : ce prélèvement fiscal est versé par les employeurs publics ou privés comptant plus de 9 salariés. Son produit a représenté 2 916 M € en 2008, soit 37,3 % des dépenses de fonctionnement et 33,4 % des dépenses totales. Comme dans le reste de la France, le taux de ce prélèvement, assis sur la masse salariale, est fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains, dans la limite d'un plafond légal propre à l'Ile-de-France. Depuis 2004, soit avant la décentralisation, il est fixé au maximum légal, comme c'est également le cas dans les huit agglomérations françaises de plus de 450 000 habitants, et n'offre donc pas de marges de manœuvre à législation constante. Sensible à la conjoncture économique, cette recette a augmenté ces dernières années (croissance du produit de + 15,7 % entre 2005 et 2009). En revanche, en 2009, la récession économique a provoqué une stagnation de son produit de 0,4 % ;

- en outre, les employeurs remboursent directement à leurs salariés la moitié du prix des abonnements longs (ancienne « carte orange »), pour un coût de 660 M€ en 2008, soit 8,5 % des dépenses de fonctionnement et 7,6 % des dépenses totales.

c) Le financement des collectivités territoriales

Trois types de financement principaux sont assurés par les collectivités territoriales :

- des participations statutaires obligatoires sont versées au budget du STIF par les collectivités membres (la région et les huit départements franciliens), en application du décret du 10 juin 2005 ; elles sont destinées à assurer l'équilibre du financement du fonctionnement des transports collectifs. Leur montant a été de 1,1 Md€ en 2009 ;

Ces participations ont été la principale variable d'ajustement des recettes aux charges de fonctionnement ces dernières années. Leur montant a ainsi progressé de 44,9 % entre 2005 et 2009, même si cette

croissance devrait ralentir en 2010 (hausse prévue de 2,7 % par rapport à 2009). Depuis la décentralisation complète au profit du STIF en 2005, leur répartition est fixée selon une clé prévue par le décret du 10 juin 2005, au sein de laquelle la région est majoritaire (51 %), le solde étant pris en charge par les huit départements franciliens, avec une nette surreprésentation de Paris (30,4 % des contributions obligatoires, contre 7,7 % pour les Hauts-de-Seine et 3,8 % pour la Seine-Saint-Denis).

S'agissant de charges décentralisées, les collectivités perçoivent à ce titre une compensation dont le montant fait l'objet de débats récurrents ;

- des dispositifs de tarification sociale, ou d'aide sociale versés directement aux ménages, sont également financés par les collectivités territoriales. Il s'agit principalement de dispositifs pris en charge par la région Ile-de-France, à titre facultatif ou par les départements franciliens (330 M€ en 2009) ;

- enfin, les collectivités locales financent une partie des dépenses d'investissement, pour un montant de 590 M€ en 2008. Elles bénéficient pour ce faire de l'affectation d'une part du produit des amendes de circulation routière (200 M€ en 2008) et de dotations de l'Etat versées via l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

d) Le financement de l'Etat

Depuis la réforme institutionnelle de 2005, la part du financement des transports collectifs franciliens directement assurée par le budget de l'Etat est faible, et difficile à établir précisément en l'absence de comptes complets consacrés aux déplacements établis par l'autorité organisatrice des transports.

Elle est évaluée, sur la base des données transmises par le STIF, à un peu plus de 2 % du financement total direct.

Tableau 16 : Répartition des financements directs aux transports collectifs en Ile-de-France (investissement et fonctionnement)

Financier	2004		2008		Variation 2008/2004
	En M€	En % du total	En M€	En % du total	En %
Voyageurs	2 113	28,8	2 310	26,5	9,3
Employeurs (1)	3 304	45,1	3 590	41,1	8,7
Région Ile-de-France	524	7,1	888	10,2	69,5
Départements	594	8,1	943	10,8	58,8
Etat	228	3,1	201	2,3	-11,8
Autres	568	7,7	802	9,2	41,2
Total	7 331	100	8 734	100	19,2

(1) Versement de transport acquitté auprès du STIF et remboursement de 50 % de la « carte orange » versé directement aux salariés.

Source : GART d'après données STIF, *L'année des transports urbains*.

Ce montant doit cependant être complété par les financements indirects accordés par l'Etat, notamment la compensation financière des charges transférées lors de la décentralisation. Celle-ci est constituée, d'une part, de financements budgétaires versés au STIF (compensation du transfert de la compétence « transports scolaires » - 132 M€ en 2009), d'autre part, du produit de recettes fiscales transférées aux collectivités locales membres du STIF (environ 760 M€).

Si l'on inclut ces compensations, qui constituent des financements indirects, la part assumée par l'Etat dans les dépenses totales en faveur des transports collectifs en Ile-de-France dépasse 12 %, la part à la charge des collectivités locales se trouvant réduite d'autant.

2 - Une participation limitée des usagers

La part des charges d'investissement et de fonctionnement des réseaux laissée à la charge des usagers est minoritaire : elle représente 26,5% des dépenses une fois déduite l'aide versée par les employeurs et les collectivités locales.

La part du coût total en Ile-de-France (investissement et fonctionnement) assumée par les usagers est supérieure à celle des usagers des réseaux des grandes agglomérations françaises dotées d'un tramway ou d'un métro (22 % en 2008) ou de ceux des transports régionaux TER (17 % en 2005), mais inférieure au niveau constaté dans beaucoup de grandes agglomérations dans le monde.

Tableau 17 : Taux de couverture par les usagers des coûts complets des transports urbains – net de l'aide directe aux ménages

	Recettes tarifaires/ dépenses d'exploitation	Recettes tarifaires/ dépenses d'exploitation et d'investissement
Lyon	27,7 %	12,6 %
Lille	25,6 %	15,6 %
Marseille	49,6 %	N.C.
Toulouse	12,0 %	5,8 %
Bordeaux	17,9 %	8,2 %
Strasbourg	32,1 %	24,4 %
Paris	29,6 %	26,5 %

Source : CERTU, STIF et DGTIM.

A l'échelle internationale, une comparaison avec quelques capitales européennes montre que les tarifs des transports collectifs franciliens se situent dans une fourchette basse, avec ceux de Vienne et Rome, pour une offre plus importante.

Tableau 18 : Le prix des billets et abonnements mensuels dans quelques capitales européennes au 30 octobre 2009

2009 en €	Population (en millions d'habitants)	Billet à l'unité	Abonnement mensuel
Londres	8,6	7,40 (1)	109,80
Berlin	3,4	2,10	72,00
Stockholm	1,3	1,90	67,20
Paris	9,9	1,60	56,60
Vienne	2,3	1,80	49,50
Madrid	5,6	2,00	46,00
Rome	3,3	1,00	30,00

Sources : *L'année 2008 des transports urbains*, GART, 2010

(1) Il n'existe pas de billet valable pour un seul trajet. Ce tarif est celui du forfait pour la journée.

Dans ces conditions, les principaux financements des réseaux de transports publics en Ile-de-France sont assurés par les collectivités locales qui bénéficient pour ce faire de recettes fiscales spécifiques.

3 - Une part croissante financée par les collectivités territoriales

Les collectivités locales et leurs établissements publics (région Ile-de-France, départements franciliens et STIF, principalement) assurent désormais la majorité du financement de l'offre de transport public en Ile-de-France, si on prend en compte le versement transport collecté par le STIF.

Au sein de cet ensemble, la part financée par le produit de ce versement a baissé ces dernières années, au profit des contributions budgétaires versées par la région et les départements au syndicat, en croissance de 64 % entre 2004 et 2008.

Cette évolution a été accentuée par la décentralisation. Les modalités financières de cette réforme n'ont pas été sans soulever des difficultés, à l'origine de retards dans sa mise en œuvre en 2005. Toutes ne sont pas encore réglées aujourd'hui. La région et le STIF estiment, en effet, que la compensation des charges nées de la décentralisation leur a été défavorable par rapport au droit commun appliqué dans les autres

régions lors de la décentralisation du transport ferroviaire régional en 2000-2001, et ceci sur deux points :

- le financement du matériel roulant :

Alors que la décentralisation du transport ferré régional de voyageurs a créé pour les régions un droit à compensation pour les charges de renouvellement du matériel roulant, aucun dispositif similaire n'a été mis en place en Ile-de-France, dans la mesure où, à l'époque, le STIF ne participait pas au financement du matériel roulant de la SNCF. Cependant, dès 2005, le vieillissement du matériel roulant en circulation en Ile-de-France était avéré.

Le STIF s'est fixé comme objectif « qu'en 2016 l'ensemble du matériel roulant ferroviaire en Ile-de-France sera soit neuf soit rénové » (rapport d'activité pour 2009). C'est une ambition considérable, eu égard aux besoins en matériels roulants estimés à 9,2 Md€ fin 2009.

Pour ce faire, il a inscrit une contribution de 1,2 Md€ dans les contrats quadriennaux 2008-2011 avec la RATP et la SNCF (sur des investissements totaux des deux exploitants contractualisés pour 7 Md€). En outre, le syndicat a signé cinq conventions de financement pour des matériels roulants spécifiques, distinctes des contrats quadriennaux : l'acquisition de 172 rames de train « Francilien », l'acquisition de 130 rames à double niveau pour le RER A, la rénovation de la totalité des automotrices à 2 niveaux des lignes C et D du RER, la rénovation des rames MI 79 du RER B et la couverture des besoins entraînés par le projet RER B nord +, l'acquisition de 24 rames pour les lignes Paris-Provins, Paris-Château-Thierry et Paris-La Ferté Millon. Le montant de la participation du STIF dans le cadre de ces conventions dépasse 2 Md€, conduisant le syndicat à s'endetter, pour la première fois, pour une première tranche prévue de 144 M€, en 2010.

Au-delà, la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires transfère au STIF la propriété juridique des matériels roulants exploités par la RATP à compter du 1^{er} janvier 2010, le syndicat prenant possession des matériels au plus tard à l'expiration du contrat d'exploitation de la RATP (soit 2030 pour les tramways et 2040 pour les autres modes de transport guidés). En l'absence d'évaluation préalable et tant que les décrets d'application ne sont pas adoptés, son impact est difficile à apprécier ;

- l'accessibilité du réseau aux personnes à mobilité réduite :

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité d'accès des personnes handicapées prévoit que d'ici 2015 « les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité

réduite ». Le financement de cette mesure, dont le coût prévisionnel est estimé à 1,9 Md€ d'ici 2015 (mise aux normes de 266 gares et de 700 lignes de bus), n'a pas été prévu avant la décentralisation, si bien que les articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ne prévoient pas de compensation financière de l'Etat à ce titre. C'est pourquoi le STIF, qui a inscrit 1,24 Md€ à ce titre dans son plan pluriannuel d'investissement fin 2009, l'inclut dans le cadre projets à financer.

4 - Le financement du réseau Transilien

Le modèle économique du réseau SNCF-Transilien est différent de celui des réseaux TER hors Ile-de-France. En Ile-de-France, les collectivités territoriales laissent à la charge de la SNCF une partie du coût du matériel roulant du réseau régional, contrairement aux pratiques observées dans les autres régions françaises pour les réseaux TER, ce que l'opérateur regrette.

En revanche, le niveau des péages versés à RFF permet, en Ile-de-France, de couvrir le coût complet de l'entretien du réseau ferré exploité par la SNCF-Transilien, contre environ un tiers du coût complet pour les péages versés par les régions hors Ile-de-France aux réseaux TER⁴⁸, ce qui constitue un avantage comparatif significatif pour le réseau Transilien.

a) La répartition des dépenses des collectivités territoriales entre les investissements réalisés par la SNCF et ceux financés par RFF

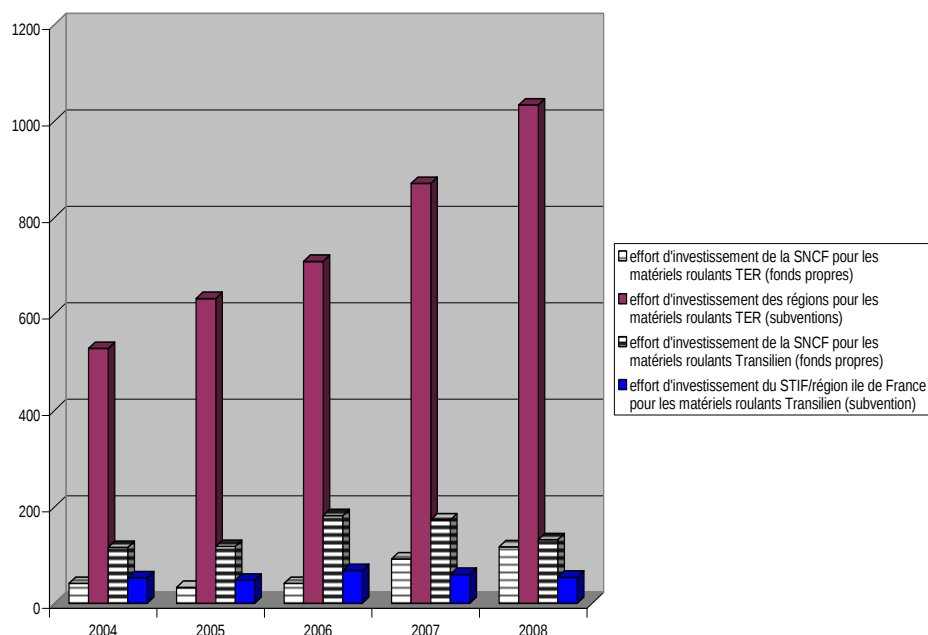
La participation des collectivités locales est plus faible en Ile-de-France que dans le reste de la France pour ce qui concerne le financement des investissements réalisés par la SNCF (matériels roulants et gares, essentiellement). En revanche, elle est plus élevée que dans les autres régions françaises pour ce qui concerne l'entretien et le renouvellement du réseau ferré national appartenant à RFF (voies, aiguillages, signalisations, notamment). Au total, l'effort financier global des collectivités territoriales en faveur du réseau de transport ferroviaire régional de voyageurs semble comparable en Ile-de-France à celui des autres régions françaises, mais avec des clefs de répartition différentes.

Les investissements réalisés par la SNCF sur le réseau Transilien ont représenté 261 M€ en 2008 et 316 M€ en 2009. Près de 65 % de ces crédits ont été affectés aux matériels roulants et 30 % aux gares et

48) Cour des comptes, Le transfert aux régions du transport express régional, novembre 2009

équipements (information voyageurs, rénovation des gares, contrôle des accès et télébilletique, accessibilité). Ces dépenses ont été financées à 58,5 % par la SNCF, à 33,3 % par le STIF, le solde étant constitué d'autres subventions. Les efforts financiers consentis par les collectivités territoriales en Ile-de-France à ce titre sont inférieurs en Ile-de-France à ceux des régions hors Ile-de-France pour les réseaux TER. Ainsi, en ce qui concerne les dépenses de matériels roulants, la différence est sensible, alors que les parcs en circulation sont comparables pour les réseaux Transilien et TER :

TER et Transilien, des moyens d'investissement très différents en nature et en montant



Source : chiffres SNCF

Cette différence résulte du fait qu'en Ile-de-France, la SNCF a longtemps pris en charge la totalité de l'investissement en matériel roulant réalisé sur le réseau régional Transilien. Hors Ile-de-France, ces charges étaient assumées par l'Etat. C'est pourquoi, lors de la décentralisation du transports ferroviaire régional de voyageurs, il a été attribué aux régions hors-Ile-de-France une dotation de compensation correspondant aux charges de matériels roulants transférées par l'Etat, alors, qu'en Ile-de-France, aucune compensation pérenne pour le matériel

roulant n'a été mise en place, l'Etat n'assurant précédemment pas ces dépenses.

Aujourd'hui encore, les investissements en matériels roulants continuent à être principalement assurés par la SNCF pour le réseau Transilien, même si la part subventionnée par les collectivités locales a augmenté ces dernières années. Le programme quadriennal d'investissement annexé au contrat conclu entre le STIF et SNCF en 2008 prévoit ainsi un financement moyen du matériel roulant à hauteur de 34 % de la dépense par le syndicat. Mais cette croissance est réalisée dans un cadre peu lisible, variant selon les projets. Le coût prévisionnel des 24 rames AGC Transilien est ainsi financé à 35 % par le STIF, tandis que celui des 172 rames Francilien, dont la mise en service a commencé en 2009, est supporté à hauteur de 50 % par le syndicat.

Pour d'autres types d'investissement réalisés par la SNCF sur le réseau Transilien, une clé de répartition claire a été fixée. C'est le cas, par exemple, de ceux en faveur de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, financés à hauteur de 50 % des coûts prévisionnels par le syndicat jusqu'en 2018, l'enveloppe fixée pour chaque projet n'étant pas susceptible de révision à la hausse, pour limiter la tendance à la dérive du coût des projets. Sur ce modèle, il apparaît souhaitable de fiabiliser le financement des matériels roulants de la SNCF en définissant, après concertation avec la SNCF, une règle claire de financement du matériel roulant.

En revanche, la participation des collectivités locales au financement des charges d'entretien et de renouvellement du réseau ferré utilisé pour le transport régional de voyageurs est, en Ile-de-France, supérieure à celle des autres régions françaises. En effet, le montant des péages facturés par RFF à Transilien couvre le coût complet de l'entretien et de renouvellement du réseau. Dans la mesure où ces péages sont intégralement pris en charge par le STIF, cela signifie que le syndicat finance la totalité des coûts d'entretien et de renouvellement du réseau ferré national utilisé pour le transport ferroviaire régional de voyageurs en Ile-de-France, soit une dépense de 599,9 M€ en 2009. Le syndicat bénéficie à ce titre d'une compensation des charges transférées par l'Etat.

Dans le reste de la France, les régions voient leurs charges à ce titre sensiblement allégées par le fait que, comme l'indiquait la Cour en 2009, les péages versés à RFF ne couvrent qu'environ un tiers du coût complet de l'entretien et du renouvellement du réseau, l'Etat prenant à sa charge la différence. Ce mode de facturation constitue en fait une subvention indirecte de l'Etat aux régions hors Ile-de-France, dont le montant peut être évalué à environ 1 Md€ en 2008.

b) Une simplification en cours des relations financières entre la SNCF, RFF et le STIF

Depuis la séparation, en 1997, de la gestion du réseau ferré national, confiée à RFF, et de son exploitation, confiée à la SNCF, un mécanisme complexe de financement a été mis en place entre la SNCF, RFF et le STIF. L'entretien du réseau incombe à RFF, qui en refacture le coût à la SNCF, qui, à son tour est remboursée intégralement de cette dépense par le STIF. Mais la réalisation des travaux correspondants sont confiés à la SNCF, laquelle exploite par ailleurs le réseau.

Trois sources de confusion découlent de ces mécanismes financiers, rendant bienvenue la simplification entamée en 2009 avec la signature d'une convention de partenariat liant directement le STIF et RFF, sans l'intermédiaire de la SNCF.

D'une part, dans la mesure où les trains Transilien partagent l'usage du réseau ferré national en Ile-de-France avec d'autres utilisateurs qui, eux, ne se voient pas facturer les péages au coût réel par RFF (trains Corail Intercités ou fret, notamment), ce mécanisme comporte des risques de transfert de charges acquittées par le STIF vers les autres usagers du réseau ferré national en Ile-de-France.

En outre, il est difficile pour le STIF de s'assurer que le niveau d'entretien des infrastructures correspond au montant des péages acquittés. Or, l'appréciation des divers acteurs sur l'état du réseau est variable : selon RFF, le réseau francilien est en bon état, et les difficultés proviendraient de l'excessive utilisation qui en est faite. Le STIF conteste cette analyse. Pour leur part, les équipes de la SNCF tendent à considérer que certaines parties des voies ne seraient pas ou seraient mal entretenues.

Enfin, il existe des exemples récents de confusion des rôles entre l'exploitant et le gestionnaire de l'infrastructure. Ainsi, par une décision de son conseil d'administration d'août 2009, la SNCF a pris en charge sur ses ressources propres, selon elle en raison de l'urgence de la situation, des investissements destinés à améliorer l'état d'entretien du réseau Transilien au titre des années 2008 et 2009, alors que ce rôle incombe au gestionnaire de l'infrastructure, RFF. La situation a par la suite été régularisée par la signature d'une convention entre RFF et la SNCF prévoyant le versement de 100 M€ sur deux ans. La confusion des missions entre les acteurs du dispositif ferroviaire francilien et la multiplication des conventions de financement croisé qui en découle apparaissent porteuses de risques.

C'est pourquoi, la convention de partenariat quadriennale signée en juillet 2009 entre le STIF et RFF pour la période 2009-2012, après plusieurs années de négociations, constitue un premier progrès, puisqu'elle prévoit qu'à compter de 2010, environ un tiers des redevances de sillons acquittées par le STIF à RFF ne transitent plus par les comptes de la SNCF (part correspondant à la redevance d'accès).

Elle vise également un meilleur niveau de service sur le réseau, notamment par la mise en place d'une maintenance adaptée, l'accélération du renouvellement de l'infrastructure, la modernisation de son exploitation et une meilleure anticipation des besoins. Sont ainsi prévus des investissements de modernisation des lignes C et D du RER, l'amélioration des conditions d'exploitation des lignes (mise en place de la commande centralisée pour certains réseaux, par exemple) et une accélération de l'entretien des infrastructures (matériels de signalisation, alimentation électrique, etc.).

Enfin, la convention permet de s'assurer que le montant des péages acquittés par le STIF bénéficie à l'entretien et à la modernisation du réseau francilien. Le STIF s'engage à réserver un nombre de sillons-kilomètres ferroviaires affectés au Transilien garantissant à RFF 1,9 Md€ de redevances entre 2009 et 2012. En contrepartie, RFF s'engage à réaliser des investissements pour un montant de 982,6 M€ sur cette période.

5 - La RATP, un régime de financement dérogatoire

Jusqu'en 2007, outre ses investissements propres, la RATP participait au financement des infrastructures de transport collectif inscrites au contrat de plan Etat-région, à hauteur, en moyenne de 20 % de leur coût total. Le contrat de projets Etat-région 2007-2013 a mis fin à cette anomalie pour les projets dont la convention de financement est postérieure à 2007.

En revanche, l'entreprise doit financer, jusqu'à la mise en œuvre complète de la loi du 8 décembre 2009, la totalité des investissements en matériel roulant des réseaux qu'elle exploite en Ile-de-France. Or, dans le reste de la France, les exploitants ne financent généralement pas les investissements en matériel roulant, sauf lorsque les réseaux sont exploités en régie ou dans le cadre d'une concession, ce qui n'est pas le cas de la RATP. Ainsi, selon le GART, celles-ci sont propriétaires de 91 % du matériel roulant en service en 2008 dans les agglomérations de plus de 450 000 habitants hors Ile-de-France.

Les charges d'amortissement de la quote-part de financement de la RATP sont certes prises en compte dans le contrat avec le STIF, comme faisant partie des coûts de production de l'entreprise, de même que les frais financiers résultant des emprunts. Elles sont couvertes par la contribution forfaitaire versée par le STIF (787,7 M€ en 2009), mais ces charges sont excessives pour une entreprise de transport dont elles entretiennent, voire accroissent l'endettement.

Dans son référé de mars 2004 aux ministres de tutelle, puis, à nouveau, dans son rapport public annuel pour 2010 consacré au bilan financier de la RATP, la Cour a souligné que ces clés de répartition du financement de l'investissement conduisaient à un alourdissement mécanique de son endettement, l'entreprise étant dans l'incapacité de dégager un autofinancement suffisant pour financer à la fois son programme d'investissement propre et le remboursement de sa dette.

Le financement des nouveaux investissements effectués sur les réseaux exploités par l'opérateur s'est certes rapproché du droit commun ces dernières années, grâce à la fin de la participation de la RATP aux opérations d'infrastructures inscrites au contrat de projets Etat-région 2007-2013 et à la montée en puissance progressive du STIF dans le financement du matériel roulant constatée pour certains projets ces dernières années (par exemple, l'achat de rames à double niveau pour le RER A, financé à hauteur de 650 M€ par le STIF).

Néanmoins, une règle claire pour les usagers et les contribuables reste encore à fixer. C'est l'un des objectifs de la loi du 8 décembre 2009 relative à la régulation et à l'organisation des transports ferroviaires. Cependant, pour échapper aux défauts trop souvent constatés dans les mécanismes actuels de financement des investissements, les modalités d'application devraient être préalablement négociées entre les divers acteurs concernés.

II - Les investissements majeurs et coûteux envisagés

Si un consensus semble exister sur la nécessité d'un plan d'investissement d'envergure en faveur des transports collectifs franciliens, ses modalités restent à préciser. Depuis juin 2008, plusieurs plans ont été proposés en ce sens, pour des montants variant entre 17,8 Md€ et 35 Md€, sans que les projets correspondants soient tous évalués, ni leurs financements finalisés.

A - Des projets d'ampleur considérable dont les coûts restent à définir

Alors que ces dernières années ont été marquées par la saturation de certaines lignes radiales (ligne A du RER, ligne 13 du métro, par exemple), seules quelques infrastructures structurantes ont été créées depuis les années 1980 (lignes 14 du métro, RER E, réalisation de quatre lignes de tramway de moindre capacité). Les autres réalisations ont consisté en des prolongements de lignes existantes.

C'est pourquoi, depuis 2008, plusieurs plans visant à renforcer les capacités du réseau et, singulièrement, l'offre de transports collectifs en banlieue de Paris, ont été proposés.

1 - Deux projets alternatifs de rocade en métro automatique

En gestation depuis une quinzaine d'années, deux projets concurrents de rocades en métro automatique sont aujourd'hui proposés, portés, pour l'un, par la région Ile-de-France (projet « Arc Express ») et pour l'autre par l'Etat (réseau de transports du Grand Paris, aussi appelé « double boucle », en raison du tracé envisagé).

Le premier résulte de réflexions anciennes (projet « Orbitale », proposé dans le cadre de la préparation du SDRIF de 1994, puis projet « Métrophérique », proposé par la RATP à partir de 2006). Il illustre la différence d'approche entre la SNCF et la RATP. Alors que cette dernière est active pour se positionner et influencer les choix publics, la SNCF reste peu présente dans les projets franciliens. L'exemple de la non-réutilisation de la petite ceinture ferroviaire pour le prolongement du T2 à Paris et pour le T3 sur le boulevard des maréchaux en avait déjà constitué un exemple.

Ce projet serait situé à une distance de deux à cinq kilomètres de Paris et aurait vocation à être réalisé par « arcs » successifs sur une longueur estimée à 60 kilomètres, d'où son nom (Arc Express). La nouvelle ligne aurait une vitesse commerciale d'environ 40 km/h (comparable à celle de l'actuelle ligne 14 du métro) et une capacité évaluée à 1 million de voyageurs par jour, soit l'équivalent du trafic actuel de la ligne A du RER. Son coût était évalué en 2006, de manière optimiste si l'on en juge par les coûts constatés pour les derniers projets mis en service, à 100 M€ le kilomètre pour l'infrastructure, soit une dépense totale d'investissement de 7,2 à 8 Md€, matériel roulant compris.

Ce projet a été inscrit au contrat de projets Etat-région 2007-2013. Celui-ci prévoit un crédit de 25,5 M€ d'études, cofinancées par l'Etat et la région. Le 5 décembre 2007, le projet a été officiellement engagé, avec le lancement des premières études, dont le pilotage a été confié au STIF, pour un montant de 4 M€.

Depuis lors, le gouvernement a fait part de sa préférence pour un autre projet, consistant en une « double boucle » de métro automatique constituant le réseau de transports du Grand Paris. Il serait situé, pour la première boucle, en petite couronne et, pour la seconde, en grande couronne et aurait une longueur totale de 155 kms, pour un trafic estimé entre 1,9 et 2,4 millions de voyageurs par jour, soit environ deux fois le trafic actuel de la ligne A du RER. Une organisation juridique spécifique pour la réalisation de ce nouveau réseau de transport a été mise en place par la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010.

Ces deux projets font actuellement l'objet, en application de la loi précitée, de deux débats publics organisés, parallèlement, qui s'achèveront en janvier 2011. Ils sont assez proches sur une partie de leur trajet, ce qui pourrait permettre des rapprochements.

Par leur ampleur, ces projets de rocade, différés depuis plus de 15 ans, méritent, plus que tout autre, une analyse objective de leurs prévisions de trafic, de leurs coûts et de leur rentabilité socio-économique et financière. Ils sont en effet concurrents. Une telle étude préalable gagnerait à s'appuyer sur des expertises indépendantes de tout opérateur ou financeur.

2 - Les autres projets d'investissement proposés par la région Ile-de-France

D'autres projets visant à accroître la capacité et la fiabilité des réseaux ont été proposés. C'est en particulier le cas du « plan de mobilisation » en faveur des transports collectifs, adopté par le conseil régional en juin 2009, après une phase de discussion de son financement par la région Ile-de-France, certains départements, le STIF et les services de l'Etat.

Ce plan vise à répondre aux besoins identifiés sur les réseaux existants, en particulier la modernisation des lignes de RER et de la ligne 13 du métro, le prolongement de la ligne 14 pour réduire la saturation de la ligne 13 du métro, et à permettre l'application de la loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité des transports aux personnes à mobilité réduite. Il envisage aussi l'accélération de la mise en œuvre de projets déjà inscrits au contrat de projets Etat-région, notamment le prolongement du RER E vers La Défense.

Au total, ce plan évalue le coût de ces investissements à 18,95 Md€, qui seraient financés aux deux-tiers par la région, les départements, l'Etat, le STIF et les collectivités intéressées. Néanmoins, le solde, soit 5,8 Md€ de ressources nouvelles seraient à trouver, notamment auprès de l'Etat.

Les besoins de financement prévus sont à prendre avec précaution compte tenu des dépassements de coûts constatés sur nombre de projets antérieurs et d'évaluations qui restent à affiner.

3 - Des besoins de financement à la mesure des opérations envisagées

Le 30 septembre 2009, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a rendu un rapport sur le financement du réseau de transport du Grand Paris dans lequel il propose les pistes de financement qui lui paraissent les plus pertinentes pour l'ensemble des contributeurs concernés : usagers, collectivités territoriales et entreprises.

Après avoir souligné la nécessité d'un phasage des investissements identifiés, il retient une première phase à l'horizon 2025 incluant :

- une première étape comprenant la réalisation de la rocade, le prolongement de la ligne 14 au nord, avec la desserte de Roissy, et le prolongement de cette même ligne au sud jusqu'à Orly ;
- la reconfiguration du réseau RER, avec le prolongement d'Eole à l'ouest, et la modernisation du réseau des lignes C et D ;
- des opérations relevant de la logique actuelle des contrats de projets Etat-région ;
- des programmes relatifs à l'amélioration des matériels roulants et à l'accessibilité.

Le coût total de ces projets est évalué à 67,6 Md€ d'ici 2025, soit 24,4 Md€ en investissement et 43,2 Md€ en fonctionnement (les dépenses de fonctionnement d'une infrastructure représentent en moyenne, chaque année, entre 8 et 10 % de l'investissement initial).

Pour financer ce montant, le rapport envisage plusieurs pistes de financement, y compris le recours à la fiscalité et à l'emprunt, ce qui illustre la nécessité d'une réflexion plus globale sur le modèle de financement actuel des transports collectifs en Ile-de-France.

B - Favoriser la gestion de l'existant en attendant la mise en service de grandes infrastructures

Les transports ferroviaires franciliens sont au bord de l'asphyxie, et le moindre incident ou mouvement social peut avoir des répercussions majeures sur l'ensemble des réseaux. A cet égard, la mobilisation des acteurs pour renforcer leur capacité apparaît indispensable.

Mais ce besoin et les nombreux projets de grands investissements proposés pour le satisfaire ne doivent pas occulter la nécessité de gérer l'existant. Ainsi, dans le plan de mobilisation des transports proposé par la région Ile-de-France, il est proposé de consacrer près de 50 % des financements supplémentaires à la rénovation d'infrastructures existantes ou à l'accélération de projets déjà inscrits au contrat de projets Etat-région.

Une priorité dans l'affectation des ressources disponibles doit être fixée pour les lignes existantes, dans la mesure où les travaux sur ces lignes ont une échéance de dix-huit mois à cinq ans, alors que les infrastructures nouvelles s'inscrivent dans des horizons de temps beaucoup plus lointains.

III - La recherche de financements nouveaux

A - Des marges de manœuvre des exploitants et du STIF insuffisantes

1 - Le besoin de financements complémentaires

Fin 2009, le STIF est juridiquement engagé, soit au travers des contrats quadriennaux avec les exploitants, soit au travers de protocoles particuliers, à hauteur de 3 Md€ sur la période 2007-2027, qui sont consolidés au programme pluriannuel d'investissement du syndicat. Celui-ci, dans la version annexée au budget 2009, montre, à partir d'un faible niveau de dépenses en 2007 (5 M€), une montée en charge rapide de ses dépenses d'investissement, à plus de 250 M€ par an à partir de 2009, puis autour de 600 M€ par an à partir de 2011.

S'il n'était pas endetté jusqu'en 2010, le STIF ne dispose pas de ressources spécifiques pour le financement de sa section d'investissement, exception faite du produit des amendes (118 M€ en 2009) et des subventions de l'AFITF (plafonnées à 400 M€ sur 10 ans). Ses réserves, environ 125 M€ fin 2008, ont été sollicitées

en 2009 pour compenser la stagnation du produit du versement transport, dont le produit est largement corrélé à l'activité économique.

C'est pourquoi le financement prévisionnel de ce programme est assuré essentiellement par l'emprunt. Le conseil du STIF d'octobre 2010 a ainsi autorisé la levée d'une première tranche d'un montant de 600 M€. Selon le débat d'orientation budgétaire du syndicat pour 2010, l'annuité moyenne sur les années 2011-2015 serait d'environ 160 M€ par an pour un endettement global (capital restant dû) de près de 2 500 M€.

Cette annuité nécessitera un excédent de fonctionnement substantiel qui devra provenir essentiellement de recettes complémentaires, compte tenu du fait que 92 % des dépenses de fonctionnement du STIF sont contractualisées avec les exploitants et donc rigides à moyen terme. Parmi les sources de financement existantes, le STIF ne dispose de levier d'action que sur les recettes tarifaires et les contributions des collectivités membres.

En effet, près des deux-tiers des recettes de fonctionnement du syndicat sont issues du produit du versement transport, pour lequel le STIF ne dispose plus de marge de manœuvre à la hausse, et qui est sensible à la conjoncture économique. Toute action visant à augmenter son rendement, soit par la hausse de son taux, soit par l'évolution de son assiette nécessite une modification de la réglementation.

Dès lors, à droit constant et sans action sur les tarifs acquittés par les usagers, l'ajustement devra être supporté par les contributions budgétaires des collectivités membres, c'est-à-dire par le contribuable local.

2 - Les contraintes liées à l'endettement des exploitants

Les contrats signés entre le STIF, la RATP et la SNCF incluent un programme d'investissement détaillé des deux opérateurs, listant les opérations jugées souhaitables par les deux parties et assorties d'un calendrier de réalisation.

Toutefois, la capacité d'autofinancement dégagée tout au long de cette période par la RATP sera insuffisante pour financer l'intégralité de ce programme d'investissement, ce qui l'obligerait à recourir à de nouveaux emprunts, s'ajoutant à une dette déjà très élevée (5 Md€ d'encours prévus fin 2010). La contribution versée par le STIF pour couvrir les investissements de la RATP ne compense en effet que les charges d'exploitation (amortissement et frais financiers) liées aux investissements passés. Elle ne couvre pas le remboursement en principal des emprunts souscrits pour les financer, pas plus que ceux souscrits pour

le financement des nouveaux investissements. Selon la RATP, cette contribution ne permet pas non plus « de financer l'intégralité du renouvellement des infrastructures et des matériels et équipements nécessaires à l'exploitation du service public ».

Les actifs correspondants appartiennent à la RATP, ce qui est équilibré d'un point de vue patrimonial, mais génère un problème de financement en raison du déséquilibre structurel entre la capacité d'autofinancement dégagée par le fonctionnement et le montant des investissements engagés.

L'importance de la dette de la RATP ne lui permettra pas de lutter à armes égales avec de futurs concurrents lors de l'ouverture du marché des transports publics franciliens à la concurrence. L'article 40 du contrat conclu entre le STIF et la RATP en 2008 prévoit ainsi que les parties examinent avant la fin de l'année 2009, date d'entrée en vigueur du règlement européen ouvrant à terme une partie des réseaux à la concurrence, les conditions de financement de la dette de la RATP. Cet engagement n'a pas été tenu.

La mise en œuvre de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, dont les modalités d'application doivent être précisées, en organisant une clarification du modèle de rémunération des activités d'exploitant de réseaux et de gestionnaire d'infrastructures de la RATP, offre une nouvelle occasion de parvenir à un modèle économique durablement soutenable entre les charges pesant sur l'entreprise et celles à restant financer par l'autorité organisatrice des transports et par l'Etat.

Au total, compte tenu de ces contraintes, les besoins de financement liés à la modernisation du réseau semblent difficilement supportables tant pour le budget des collectivités locales que pour les exploitants. C'est pourquoi des recettes complémentaires doivent être recherchées.

B - Rapprocher la part des recettes tarifaires du niveau observé dans les autres grandes métropoles

Il appartient au STIF, en application de l'ordonnance du 7 janvier 1959, de fixer le niveau des tarifs acquittés par les usagers, c'est-à-dire d'arbitrer entre l'effort demandé aux usagers et celui fourni par le contribuable local.

1 - Les marges de manœuvre tarifaires existent au regard des pratiques internationales

Comme pour beaucoup de grands services publics en réseau, les usagers ont une perception imparfaite du coût des services de transport qu'ils utilisent. Beaucoup estiment que les tarifs sont élevés sans avoir conscience qu'ils ne supportent qu'une part en réalité relativement limitée du financement total.

La participation des usagers varie selon le titre de transport utilisé par le voyageur. Elle est de près de 60 % pour un ticket « t+ » à l'unité, d'un peu plus de 50 % pour un forfait Navigo (anciennement « carte orange ») mensuel zones 1-2, d'un peu plus de 20 % pour un forfait Navigo mensuel zones 1-6 et de moins de 20 % pour la carte « Imagine R » réservée aux scolaires et étudiants. La tarification induit donc des effets de redistribution entre habitants de la région Ile-de-France selon leur zone d'habitation et leur catégorie socio-professionnelle. De même, le trajet moyen étant plus court, le taux de couverture⁴⁹ est plus élevé pour un trajet effectué sur le réseau RATP que sur le réseau SNCF.

49) Le taux de couverture est la valeur qui rapporte les recettes tarifaires acquittées par les usagers des transports collectifs au coût de ces services.

Si cette situation est commune à toutes les grandes agglomérations des pays développés, des marges de manœuvre existent, comme le montre le tableau suivant :

Tableau 19 : Taux de couverture par les usagers des transports publics urbains (2006-2007) - hors aide directe aux ménages

	Taux de couverture de l'exploitation
Londres	52 %
Melbourne	50 %
Berlin	44,8 %
Madrid	41,3 %
Montréal	41,2 %
Amsterdam	40 %
New-York	40 %
Paris	40 %
Stockholm	37 %
Rome	35 à 37 %
Bruxelles	35,2 %

Source : DGTPE, Gestion déléguée de services publics de transports collectifs urbains, analyse comparative dans 15 pays, 2009.

Des marges de manœuvre semblent exister en matière tarifaire, même si ce levier ne peut financer à lui seul les plans d'investissements actuellement envisagés. Augmenter de 10 points le taux de couverture des coûts de fonctionnement par les usagers, pour le porter au niveau observé à Londres ou Melbourne - ce qui serait perçu comme une hausse considérable - ne couvrirait qu'environ 20 % des besoins de financement du réseau de transport du Grand Paris (environ 780 M€ sur 4,2 Mds par an sur la période 2010-2025, dans le chiffrage réalisé par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale).

Certains pays ou grandes agglomérations ont fixé un taux minimum de couverture des dépenses par les recettes tarifaires. Il est fixé à Stockholm, depuis le début des années 2000, à 50 % des dépenses de fonctionnement et, en Italie, à 35 % des dépenses totales (investissement et fonctionnement) depuis 1997.

L'acceptabilité de cette mesure est soumise à plusieurs conditions, notamment son caractère progressif dans le temps, une modulation selon les territoires ou encore la consommation effective de transport.

Les marges de manœuvre en matière de recettes tarifaires sont en effet fonction de l'élasticité-prix de chaque zone tarifaire. Les usagers y sont moins sensibles dans les zones où l'offre de transport est très dense. Au contraire, en grande couronne, où l'offre est plus faible, une hausse des tarifs risque de se traduire par un report modal vers la voiture. C'est pourquoi une croissance des tarifs devrait prioritairement porter sur les zones où l'offre est la plus importante (zones centrales de l'agglomération).

Par ailleurs, la possibilité de développer en Ile-de-France une tarification mieux corrélée à la consommation effective de transport collectif, en particulier le nombre de kilomètres effectués par les usagers, pourrait être étudiée. Malgré les obstacles techniques qui peuvent contraindre sa mise en place, des exemples étrangers pertinents existent, notamment à Tokyo, Londres ou Amsterdam. Le STIF pourrait s'en inspirer dans le cadre des réflexions sur la politique tarifaire, engagées en 2006 et relancées en 2010.

2 - Une inflexion dans la politique tarifaire du STIF a été engagée en 2009-2010

Dans les années qui ont suivi la décentralisation (2006-2008), le STIF a limité les hausses au niveau de l'inflation, alors que l'augmentation des dépenses de fonctionnement des réseaux était sensiblement supérieure à ce rythme. L'effet de ce choix sur les recettes tarifaires a été amplifié par le développement des forfaits longs, une tendance à l'écrasement des grilles tarifaires avec la fusion des zones 6, 7 et 8 en 2007 et le développement de tarifs réduits.

Ainsi, de 2002 à 2010, l'augmentation des tarifs est inférieure de 14 % à celle du coût de l'offre de transport pour le billet unitaire et le titre mensuel de la zone tarifaire centrale (zones 1-2), de 18 % pour les titres mensuels de grande couronne (zones 1-6) et de 40 % pour ceux des zones 1-8, résultant des fusions de zones tarifaires de 2007.

Tableau 20 : Comparaison de l'évolution des tarifs des titres de transport et du coût de l'offre – 2002 à 2010

Evolution – Base 100 au 1 ^{er} juillet 2002	Au 1 ^{er} juillet 2002	Au 1 ^{er} juillet 2005	Au 1 ^{er} février 2010
Indice des prix	100	106	112,4
Coût de l'offre de transport collectif en Ile-de-France	100	113,5	136,9
Billet à l'unité	100	107,7	123,1
Carte Orange ou forfait Navigo mensuels, zones 1-2	100	111,8	122,9
Carte Orange ou forfait Navigo mensuels, zones 1-6	100	110	119,1
Carte Orange ou forfait Navigo mensuels, zones 1-8	100	109,3	96,6

Sources : délibérations du conseil du STIF – Insee - rapport Carrez pour le coût de l'offre de transport (fonctionnement)

Depuis 2009, une inflexion dans la politique tarifaire du STIF a été engagée. Les tarifs ont augmenté de 3 % pour les forfaits et de 1,8 % pour les billets à l'unité, alors que l'inflation était presque nulle. Au 1^{er} juillet 2010, la hausse moyenne des tarifs a été fixée à 3,9 %, pour une inflation estimée à 1,6 % en mai 2010.

C - La redistribution des gains de productivité réalisés par les exploitants

Les gains de productivité réalisés par les exploitants pourraient constituer une source de financement pour les réseaux de transport. L'effectivité de cette ressource est cependant conditionnée par deux éléments : le niveau des gains de productivité effectivement réalisés par les entreprises, d'une part, et l'arbitrage entre le financement d'une offre supplémentaire de transport et l'autofinancement de la dette des exploitants, d'autre part.

Le niveau des gains de productivité réalisé est ainsi actuellement estimé à 1,5 % à 2 % par an s'agissant, par exemple, de la RATP. Pour la SNCF-Transilien, aucun objectif spécifique de gain de productivité global n'est fixé puisque cette activité de la SNCF n'est pas dotée de comptes propres.

S'agissant de l'affectation de ces gains de productivité, les deux exploitants reversent à l'autorité organisatrice des transports 0,5 point chaque année, intégré dans la formule de révision de leur rémunération fixée dans les contrats 2008-2011.

Il apparaît à cet égard souhaitable d'amplifier ces objectifs de gain de productivité dans la perspective d'une ouverture progressive à la concurrence du marché des transports collectifs de voyageurs en Ile-de-France, d'ores et déjà engagée pour les réseaux exploités par la RATP. C'est en effet à cette condition que pourra être progressivement comblé l'écart de compétitivité actuellement constaté entre les exploitants nationaux et ses principaux concurrents étrangers, écart récemment souligné pour la RATP par le rapport d'un cabinet d'audit spécialisé. C'est également un levier important de la politique de maîtrise, voire de résorption, de l'endettement des exploitants.

Au-delà, les exploitants doivent trouver un cadre pérenne permettant de faire bénéficier l'autorité organisatrice d'une partie de ces gains. Des mécanismes incitatifs pourraient ainsi être étudiés dans le cadre du renouvellement des contrats qui interviendra au 1^{er} janvier 2012. A cette occasion, pourrait ainsi être examinée la possibilité de faire bénéficier, dans une proportion plus importante, le système de transport francilien des gains de productivité réalisés par les exploitants, par exemple en intégrant à la formule de fixation de la rémunération, versée par l'autorité organisatrice aux exploitants, des objectifs plus ambitieux de gain de productivité.

Dans le cas de la RATP, cette question pourrait être négociée dans le cadre plus large de la redéfinition du modèle économique de l'entreprise, actuellement en cours de discussion entre l'autorité organisatrice, l'entreprise et l'Etat afin de mettre en œuvre la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaire.

Plus largement, une réflexion d'ensemble devrait être menée par les parties prenantes (Etat, RATP, Transilien, STIF)⁵⁰ sur le montant des gains de productivité à attendre des entreprises, sur leur partage et partant

50) Par exemple lors de rendez-vous tels que celui prévu sur les modalités de financement des investissements de la RATP.

sur la répartition de la charge de financement des infrastructures de transport collectif entre les entreprises elles-mêmes, le contribuable national, le contribuable local et l'utilisateur.

D - La recherche de financements complémentaires

Le groupe de travail réuni sous l'égide de la région en 2008-2009 a évalué plusieurs pistes de ressources qui pourraient contribuer au financement des besoins d'investissement, en complément de l'effort consenti, d'un côté par l'Etat et les collectivités locales, de l'autre par l'utilisateur et les entreprises.

En septembre 2009, le rapport remis par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale au Premier ministre sur le financement du réseau de transports du Grand Paris évoque également plusieurs options, notamment une contribution des opérations d'aménagement.

Toutes ces propositions n'ont pas fait l'objet d'arbitrages définitifs à ce jour, certaines ayant toutefois été examinées par le Parlement, soit dans le cadre de projet de loi dit « Grenelle II », soit dans le cadre du projet de loi relatif au Grand Paris.

a) La création d'un péage urbain et la contribution des automobilistes

Des dispositifs de péage urbain existent dans plusieurs grandes agglomérations étrangères depuis la création du premier système à Singapour en 1975, à la fois pour lutter contre la congestion routière et dégager des ressources en faveur des transports collectifs. Ce système est appliqué à Londres, Milan, Stockholm, Melbourne ou Oslo. Sa mise en œuvre, évoquée par le rapport de la Cour sur les transports publics urbains de 2005, est discutée depuis plusieurs années pour l'Ile-de-France. Il nécessite une loi.

Un tel dispositif soulève des difficultés techniques non négligeables, de sorte que ni la région, ni le STIF n'en ont fait à ce jour une priorité. De son côté, le législateur a débattu au printemps 2010, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit « Grenelle II »), de la possibilité d'autoriser des expériences limitées aux agglomérations de plus de 300 000 habitants, sans que pour l'heure cette piste soit présentée comme susceptible de dégager des ressources majeures à court terme.

En revanche, ainsi que l'avait noté la Cour en 2005, les recettes liées aux amendes forfaitaires de stationnement semblent offrir des marges de manœuvre. Une revalorisation du niveau de l'amende forfaitaire de 11 euros à 20 euros (taux inchangé depuis 20 ans) dégagerait une ressource évaluée à 35 M€ par an. De même, une partie, correspondant au trafic francilien, du produit de la taxe sur les poids lourds qui doit être mise en place à partir de 2013 en application de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle I ») pourrait contribuer au financement des investissements de transports collectifs franciliens. Le produit de cette ressource est évalué à 100 M€ par an.

b) Le partage de la valorisation foncière dégagée par la construction ou la modernisation des réseaux

La création d'une taxe permettant de récupérer une partie des plus-values foncières dégagées par les dépenses effectuées sur les réseaux est prévue par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Ce texte crée une taxation forfaitaire, assise sur une base constituée de 80 % des plus-values de cession des terrains nus et immeubles pour les biens situés autour des gares du futur réseau de transport du Grand Paris, ou, si le conseil régional le décidait, autour des gares des projets de transport en site propre (tramways, bus, notamment). Cette taxe est exigible lors de la première mutation à titre onéreux du bien, dans les 15 ans suivant la déclaration d'utilité publique des projets concernés. Son taux est de 15 % pour l'État et de 15 % pour la région d'Île-de-France lorsque la cession porte sur des biens situés à moins de 800 mètres d'une nouvelle gare et de 7,5 % s'ils se situent dans un rayon compris entre 800 et 1 200 mètres autour des pôles construits, dans un plafond fixé à 5 % du prix de cession.

Le produit de cette recette est affecté, pour ce qui concerne la part perçue par l'État, à l'établissement public « société du Grand Paris » et, pour la part perçue par la région, au STIF.

Son rendement n'est pas connu à ce jour, mais les études réalisées par le STIF, les conclusions du rapport précité comme les expériences étrangères invitent à la prudence. Une étude commandée par le STIF à un prestataire extérieur, en 2008, estimait le produit d'une taxe de 1 point sur l'ensemble des mutations à titre onéreux en Ile-de-France à environ 37 M€ par an. Cette étude concluait également à un impact limité de la valorisation foncière, celle-ci n'étant évidente que lorsque les espaces à aménager présentent certaines caractéristiques : proximité d'une

infrastructure de transport (moins de 500 mètres), possibilité de densification importante du bâti.

En outre, lorsque ces conditions sont remplies, les sommes qui pourraient être affectées au financement des infrastructures de transport restent modestes et sensibles à la conjoncture économique. Ainsi, à Londres, ce mode de financement prévu pour le prolongement du métro léger des Docks a été abandonné, à la suite du retournement de la conjoncture immobilière en 1993⁵¹. De même, les sommes mobilisées à ce titre à Madrid sont restées faibles, dans un contexte où le marché de l'immobilier était pourtant favorable.

Le rapport du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale conclut que ce mécanisme ne représente qu'un levier de financement limité. Il en estime les recettes à environ 60 M€ par an pour les gares du futur réseau de transports du Grand Paris, soit un milliard d'euros au maximum d'ici 2025. Par ailleurs, compte tenu de la difficulté d'anticiper son produit, il propose de l'affecter à des dépenses imparfaitement chiffrées à ce stade (aménagement des futures gares du réseau).

c) Le recours à des contrats de construction-exploitation

Des modes contractuels de financement des investissements pour les réseaux de transport public peuvent être envisagés. Il en existe des exemples en France et à l'étranger, selon les deux modalités principales pratiquées :

- la concession est une modalité ancienne, pratiquée dès le XIX^e siècle pour la construction du métro parisien. Son modèle économique repose sur le principe de la couverture des charges par les usagers, une participation publique sous diverses formes étant toutefois possible.

Le seul exemple de concession en service en Ile-de-France est Orlyval, liaison de métro automatique reliant le RER B à Orly. Un second projet, en cours de finalisation, est la liaison « CDG Express » qui vise à relier directement Roissy et la gare de l'Est sur le modèle de desserte des grands aéroports mondiaux, pour un coût estimé à 670 M€. Les collectivités privilégiant, pour leur part, la modernisation du RER B, qui dessert aussi Roissy et Paris mais avec plusieurs points d'arrêt, l'Etat a repris en 2006 la maîtrise d'ouvrage de ce projet dont la négociation, visant

51) Note rapide de l'institut d'aménagement et d'aménagement de l'Ile-de-France (IAU), n° 477, Valorisation foncière et financement des infrastructures de transports, juillet 2009.

à confier à un groupement d'entreprises la concession de cette infrastructure, est en cours.

Quelle que soit son issue, il n'est pas certain que ce modèle puisse être étendu sur une large échelle. La concession peut difficilement être intégrée à la zone de tarification des transports parisiens (dans le cas d'Orlyval, l'usager paie son trajet en plus de son billet de droit commun s'il effectue une correspondance). De plus, les tarifs acquittés sont sensiblement plus élevés que ceux du reste du réseau. Dès lors, les exemples existant se limitent à des zones drainant des voyageurs au pouvoir d'achat bien supérieur à la moyenne des habitants de l'Ile-de-France (usagers des aéroports) ;

- des projets de partenariat public-privé, permettant de déléguer l'ensemble du financement du projet (investissement et exploitation) en contrepartie d'un loyer versé par les collectivités publiques, ont également été évoqués. Ce mode de financement, s'il réduit le montant de la dette supportée par les personnes publiques, ne supprime pas toute contribution publique, la charge étant reportée dans le temps à travers les loyers versés. C'est pourquoi il paraît souhaitable de procéder à une évaluation des exemples étrangers en service (gares multimodales à Madrid, entretien du métro londonien) pour s'assurer de la pertinence de ce type de financement en matière de transports urbains.

d) Le recours aux leviers fiscaux

Deux types de ressources fiscales complémentaires sont par ailleurs envisageables pour financer un renfort d'offre sur les réseaux franciliens : le versement transport et les redevances assises sur les bureaux.

Une majoration du taux du versement de transport est demandée depuis 2005 par la région, qui souligne que ce taux est inchangé depuis 2004 et que celui applicable en petite couronne (sauf les Hauts-de-Seine) est désormais inférieur à celui en vigueur dans les intercommunalités de plus de 100 000 habitants, alors que l'offre de transport y est moins dense (1,8 %, contre 1,7 %). Un groupe de travail réuni en 2008 entre les services de l'Etat, le STIF et la région, puis le rapport Carrez, ont privilégié l'option consistant à étendre le taux applicable en petite couronne, hors Hauts-de-Seine, à l'ensemble des communes de l'agglomération parisienne, au sens de l'INSEE, et à augmenter ce taux de 0,1 point. Ces mesures permettraient de dégager une ressource évaluée à 240 M€ en année pleine.

Les ressources fiscales assises sur les bureaux reposent sur deux séries de redevances : la taxe sur les bureaux, créée en 1989, dont le produit est partagé entre l'Etat et la région ; la redevance pour création de bureaux, dont le produit est affecté à la région. L'élargissement de leur assiette et la revalorisation de leurs taux, inchangés depuis 1999, suivant l'évolution de l'indice du coût de la construction, permettraient de dégager une ressource qui pourrait atteindre quelque 500 M€ en année pleine.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Comme l'ensemble des transports urbains français, mais dans des proportions légèrement différentes, le financement des transports urbains en Ile-de-France repose sur trois piliers principaux : les tarifs acquittés par les usagers, qui, bien que supérieurs à la moyenne nationale, financent moins de 30 % du coût total des réseaux ; une fiscalité spécifique, dont le produit est affecté au budget de l'autorité organisatrice, enfin, des contributions budgétaires, en forte croissance ces dernières années, essentiellement versées par les collectivités territoriales et partiellement compensées par l'Etat.

Alors que les coûts d'exploitation des réseaux augmentent ces dernières années plus vite que l'inflation et que des projets d'investissement d'un montant considérable sont envisagés, une meilleure maîtrise des facteurs structurels d'évolution de ces dépenses s'impose. Elle doit s'accompagner d'arbitrages sur les investissements à privilégier et d'une recherche de ressources complémentaires. Les tarifs offrent des marges de manœuvre au regard des pratiques internationales, mais ils ne suffiront pas à couvrir l'intégralité des besoins de financement. Le recours aux leviers constitués par la redistribution de gains de productivité réalisés par les exploitants et la recherche de nouvelles sources de financement doivent être envisagés.

Il s'ensuit les recommandations suivantes :

- pour la SNCF et la RATP : de maîtriser la croissance structurelle des coûts de fonctionnement des réseaux par la réalisation de gains de productivité au sein des opérateurs de transport et de partager équitablement les marges de manœuvre ainsi dégagées entre ce que les entreprises conservent pour leur stratégie et une moindre croissance de leurs rémunérations ;

- pour le STIF : d'achever, sans délai, la réflexion engagée en 2006 sur la politique tarifaire et d'en diffuser largement les conclusions pour éclairer les usagers et formuler des propositions opérationnelles d'évolution du système tarifaire ;

- pour l'Etat : d'arbitrer rapidement le choix de ressources nouvelles résultant des propositions du groupe de travail réuni en 2008 sous l'égide de la région puis du rapport Carrez de 2009 sur le financement du réseau de transport du Grand Paris, notamment la possibilité d'étendre le dispositif de taxation de la valorisation des plus-values immobilières institué par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Conclusion générale

Les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France ont connu des évolutions institutionnelles et juridiques majeures ces dernières années, qui vont se poursuivre, notamment du fait de l'ouverture progressive à la concurrence.

Ils sont au cœur de plusieurs politiques publiques :

- urbanisme, naturellement, dans la mesure où les villes s'étendent de préférence dans les zones les mieux desservies ;
- environnement, en privilégiant le transport collectif sur l'automobile ;
- lutte contre les inégalités, selon le mode de financement et le caractère redistributif des subventions et des tarifs ;
- qualité de la vie, dans la mesure où une part considérable des habitants des villes y passent quasi quotidiennement un temps important, parfois plusieurs heures.

Les problèmes évoqués dans le présent rapport se retrouvent à des degrés divers dans toutes les grandes agglomérations.

Dans le cas de l'Ile de France, plusieurs points se dégagent :

- à partir d'un réseau central de métro sans doute en avance sur d'autres il y a quelques dizaines d'années et d'un réseau de chemins de fer périurbain qui n'avait pas été au départ conçu comme un système à grande capacité, la combinaison d'un trafic en expansion et d'un ralentissement des investissements pendant quelque vingt ans débouche sur une saturation progressive et, partant, sur la dégradation de la qualité perçue par les usagers principalement sur certaines lignes de métro, sur les RER et le réseau de banlieue ;
- le système décisionnel met en présence un nombre relativement élevé de grands acteurs - entreprises, STIF, collectivités territoriales, Etat. Il a évolué à plusieurs reprises au cours des années récentes. En dépit des efforts de contractualisation, notamment entre le STIF et les opérateurs Transilien et RATP, il ne semble pas avoir trouvé son point d'équilibre.

- la transparence sur les données clés reste très insuffisante. Les comptes du Transilien sont peu compréhensibles du fait de la complexité et de l'instabilité des règles de gestion internes ; la réalité des efforts de productivité de la RATP est difficile à évaluer dans la mesure où celle-ci explique le maintien du niveau de ses effectifs par l'offre de services supplémentaires ; les chiffres relatifs à la qualité de service sont multiples mais ne reflètent qu'imparfaitement le ressenti des usagers et sont au demeurant très inégalement diffusés ;

- le poids du financement repose davantage en Ile-de-France sur les collectivités décentralisées et sur les entreprises que sur les usagers, même si le prix des transports représente souvent une part non négligeable des dépenses de ces derniers ;

- le doublement en quelques années des investissements de la RATP n'est suivi qu'avec retard par la SNCF, dont le réseau francilien n'a peut-être pas été pendant longtemps la priorité, et par RFF, limité également par sa discipline – justifiée – en matière de financement. Si certaines réalisations, comme la ligne 14 ou le tramway T2, apparaissent à l'usage comme des succès, d'autres, comme le tramway des boulevards des maréchaux peuvent être plus contestées. En tout état de cause, les débats préliminaires ont rarement présenté à l'opinion les alternatives et ont été le fait d'opérateurs souvent à la fois juge et partie ;

- enfin les investissements envisagés tant pour l'entretien du réseau existant que pour les grands projets à l'étude restent largement à financer, de même que l'exploitation des équipements tant anciens que nouveaux.

Les principales recommandations du rapport sont les suivantes :

1 - faire prévaloir la clarté des coûts et des performances des opérateurs, permettant ainsi au STIF d'exercer pleinement ses compétences ;

2 - en matière de qualité de service, fixer des objectifs qui correspondent mieux au vécu des usagers, en augmentant, dans les indicateurs, le poids accordé à leur confort et à la fiabilité des dessertes ; renforcer l'intéressement de la RATP, de la SNCF et de RFF à l'atteinte des objectifs dans ce domaine ; communiquer auprès du public, fréquemment et largement, sur les résultats ;

3 - sélectionner les investissements, de façon rigoureuse, selon une méthodologie homogène et avec des comparaisons entre projets à l'échelon national, en ne consultant pas seulement les candidats à la réalisation des projets, mais également des experts indépendants ;

4 - donner la priorité aux investissements sur les réseaux existants – modernisation des postes de commandes, automatisations,

renouvellement des matériels roulants – et à des extensions limitées, qui peuvent améliorer plus rapidement la qualité de service aux usagers ;

5 - en matière de financement, dégager des moyens supplémentaires par l'amélioration de la productivité des opérateurs, par une participation accrue des usagers et des entreprises et par la recherche de ressources nouvelles.

LISTE DES ANNEXES

I	Le réseau régional Île-de-France
II	Paris et environs métro – RER – train - tramway
III	Principaux projets d’infrastructures ferroviaires en Île-de-France
IV	Comparaison de la répartition des compétences en matière de transport collectif en Ile-de-France et hors Ile-de-France
V	Liste des sigles et des abréviations utilisés

[illegible]

Paris et environs métro - RER - train - tramway



PRINCIPAUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES EN ÎLE-DE-FRANCE

Projets de métro automatique

- Métro automatique du Grand Paris
- Gare du Grand Paris
- Arct Express

En Île-de-France, avec ses 8 500 km de voies à usage multiple (UGV), grande agglomération, les réseaux ferroviaires ont un rôle stratégique dans le développement des transports régionaux, nationaux et internationaux.

À l'issue de tous les acteurs du transport de fret et de voyageurs, les projets de RTE en Île-de-France sont priorisés et structurés en trois axes :

- Permettre des aménagements de trafic plus performants et plus rapides sur le plan régional.
- Faciliter et développer le réseau, notamment par des liaisons ferroviaires en accès.
- Accompagner le développement du trafic en adaptant la capacité et le confort des gares et des voies existantes.

Contrat de plan État-Région 2000-2006 et contrat de projet État-Région 2007-2013 : les projets ferroviaires

- Étude préalable "Nouvelle ligne"
- Étude préalable "Augmentation de capacité du transport"
- Étude préalable
- Travaux en cours
- Schéma directeur de modernisation des RER
- Pôle intermodal (train, tram, bus...)
- Pôle-terme fret

Autre projet

- Amélioration des infrastructures pour les RER

Infrastructures existantes

- Ligne à Grande Vitesse (LGV)
- Ligne classique
- Principale port rattachée au réseau ferré national
- RER exploitée par la SNCF
- RER RATP
- Ligne sans trafic
- Thermique / Train-Train
- Gare de terminus ou de correspondance
- Grand chantier marchandises

Cour des comptes

Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France – novembre 2010

13 rue Cambron 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

PRINCIPAUX PROJETS D'INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES EN ÎLE-DE-FRANCE

Projets de métro automatique

- Métro automatique du Grand Paris
- Gare du Grand Paris
- Arct Express

En Île-de-France, avec ses 8 500 km de voies à usage multiple (UGV), grande ligne, fret, lignes régionales, le réseau ferré joue un rôle essentiel dans la performance des transports régionaux, nationaux et internationaux.

À l'horizon de tous les acteurs du transport de fret et de voyageurs, les projets de RTE en Île-de-France sont nombreux et variés :

- Permettre des aménagements de trafic plus performants et plus rapides sur le réseau existant.
- Créer et développer le réseau, notamment par des lignes fermées en service.
- Accompagner la croissance du trafic en adaptant la capacité et le confort des gares et des voies existantes.

Contrat de plan État-Région 2000-2006 et contrat de projet État-Région 2007-2013 : les projets ferroviaires

- Étude préalable "Nouvelle ligne"
- Étude préalable "Augmentation de capacité du transport"
- Étude d'opportunité
- Travaux en cours
- Schéma directeur de modernisation des RER
- Pôle intermodal (train, tram, bus...)
- Pôle-terme fret

Autre projet

- Amélioration des infrastructures pour les RER

Infrastructures existantes

- Ligne à Grande Vitesse (LGV)
- Ligne classique
- Principale port rattachée au réseau ferré national
- RER exploitée par la SNCF
- RER RATP
- Ligne sans fret
- Thermique / Train-Train
- Gare de terminus ou de correspondance
- Grand chantier marchandises

Cour des comptes

Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France – novembre 2010

13 rue Cambron 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

**ANNEXE IV : comparaison de la répartition des
compétences en matière de transport collectif en Ile-de-
France et hors Ile-de-France**

Compétence	Collectivité compétente : Ile-de-France	Collectivité compétente : droit commun
- définition du cadre national de la politique des transports publics ; - législation et réglementation des activités de transport, des règles techniques et de sécurité et contrôle de leur application ; - organisation des services de transports publics d'intérêt nationaux (transports collectifs réguliers non urbains desservant au moins deux régions, réseau ferré national) ; - tutelle des entreprises et établissements publics nationaux de transport (SNCF, RATP, RFF...) ; - promotion des programmes de recherche et d'études.	Etat	Etat
- organisation des transports urbains à l'intérieur du périmètre des transports urbains ; - élaboration d'un plan local de déplacement urbain (obligatoire si plus de 100 000 h.) ; - prévention de la délinquance et sécurisation des transports (L. 2007-297 du 5 mars 2007).	STIF	273 communes ou groupements constitués en autorités organisatrices des transports urbains (AOTU)
- choix du mode d'exploitation des transports urbains ; - choix de l'exploitant dans le cadre des procédures de mise en concurrence légales.	STIF (quasiment pas de choix pour la désignation de l'exploitant avant l'application du ROSP)	AOTU
- fixation du taux de versement de transport dans la limite d'un plafond fixé par la loi (variable selon la taille de l'autorité organisatrice (AO) et les infrastructures en service).	STIF Limite des taux fixée à 2,6 % de la masse salariale brute des établissements de plus de neuf salariés en 75 et 92, 1,7 % en 93 et 94 et 1,4 % en 77, 78, 91 et 95.	AOTU Limite des taux comprise entre 0,55 % au-delà de 10 000 h et 1,80 % au-delà de 100 000 h avec infrastructures ferrés ou guidées.
- organisation et choix de l'exploitant des transports départementaux non urbains de personnes, y compris scolaires ; - élaboration d'un schéma départemental des transports.	STIF	Départements

Compétence	Collectivité compétente : Ile-de-France	Collectivité compétente : droit commun
- organisation, financement et tarification des transports ferroviaires et routiers d'intérêt régional, conventionnement avec les exploitants ;	STIF	Régions
- élaboration du schéma régional des infrastructures de transport ; - financement d'une partie des investissements d'infrastructures de transports collectifs inscrits au contrat de plan Etat-région (CPER).	Région	Régions

Liste des sigles et abréviations

AGC : Autorail de grande capacité
AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France
AIGLE : Aide à l'intervention globale des lignes en exploitation
AMF : Association des maires de France
AO : Autorité organisatrice
AOTU : Autorité organisatrice des transports urbains
CADA : Commission d'accès aux documents administratifs
CAF : Capacité d'autofinancement
CCIR : Chambre de commerce et d'industrie régionale
CDG : Charles de Gaulle
CE : Communauté européenne
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CETE : Centre d'études techniques
COGC : Centre opérationnel de gestion des circulations
CPER : Contrat de projets Etat-région
DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGTPE : Direction générale du trésor et de la politique économique
DUP : Déclaration d'utilité publique
EGT : Enquête globale transports
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
GART : Groupement des autorités organisatrices des transports
GPSR : Groupement de protection et de sécurité des réseaux
HT : Hors taxe
IAU : Institut d'aménagement et d'urbanisme
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
LGV : Ligne à grande vitesse

LOTI : Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation
des transports intérieurs
 M€ : Million d'euros
 NExT : Nouvelle exploitation du Transilien
 NF : Norme française
 OPTILE : Organisation professionnelle des transports
d'Ile-de-France
 ORTF : Loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation
et à la régulation des transports ferroviaires
 OSP : Règlement européen du 23 octobre 2007, dit
« obligations de service public »
 PC : Petite ceinture
 PDU : Plan de déplacements urbains
 PLD : Plan local de déplacements
 PN : Paris nord
 PRG : Paris rive gauche
 RATP : Régie autonome des transports parisiens
 RER : Réseau express régional
 RFF : Réseau ferré de France
 RTT : Recettes totales du trafic
 SDRIF : Schéma directeur régional de la région
Ile-de- France
 SGP : Société du Grand Paris
 SIEL : Système d'information en ligne
 SISVE : Système d'information sonore et visuel embarqué
 SNCF : Société nationale des chemins de fer français
 SRU : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à
la solidarité et au renouvellement urbains
 STIF : Syndicat des transports d'Ile-de-France
 STP : Syndicat des transports d'Ile-de-France
 TCSP : Transports en commun en site propre
 TER : Transports express régionaux
 TTC : Toutes taxes comprises

TVM : Trans Val-de-Marne
VT : Versement transport
ZAC : Zone d'aménagement concertée

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES
NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT**

J'ai pris connaissance avec intérêt des observations de la Cour et je souhaite y apporter les précisions suivantes.

A la page 2, la Cour évoque la mutation de l'organisation des transports collectifs de la région qui doit se poursuivre avec l'ouverture progressive à la concurrence — entre 2025 et 2040 — d'une partie des réseaux et notamment en 2017 pour les réseaux de bus de grande couronne OPTILE.

En ce qui concerne le réseau OPTILE, il convient de signaler que la loi du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France (modifiée par la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires) fixe au 31 décembre 2024 l'échéance de l'exploitation des services réguliers de transport routier, sauf si un accord contractuel entre l'autorité organisatrice et l'opérateur passé antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 2009 précitée prévoit explicitement une date antérieure. Ainsi, la mise en concurrence en 2017 de tout ou partie du réseau exploité par les entreprises appartenant au réseau OPTILE est subordonnée à l'existence d'une telle convention.

A la page 17, la Cour souligne le décalage entre l'évolution de la demande de transport collectif et l'offre de transport ferré ces dernières années.

Des grands projets de transport comme le prolongement d'Eole à l'ouest et la double boucle de métro automatique autour de Paris ont été présentés par le Président de la République lors de son discours sur le Grand Paris du 29 avril 2009 pour répondre à ce décalage entre l'offre et la demande.

D'autres actions ou projets sont menés pour améliorer la qualité de l'offre ou de service. Par exemple, l'automatisation de la ligne 1 du métro, dont la mise en service est prévue en 2012, répond aux attentes des voyageurs en termes de sécurité, de confort et de régularité. Par ailleurs, Transilien développe l'information aux voyageurs via son site internet qui propose des trajets multimodaux avec leurs horaires, d'adresse à adresse, informe sur le trafic, offre des plans et des cartes du réseau.

En page 27, la Cour estime que les indicateurs fixés par le contrat STIF-RATP peinent à rendre compte des préoccupations des usagers en matière de régularité et de confort.

La RATP et le STIF ont récemment conclu un avenant n° 2 à leur contrat 2008-2011, qui a été approuvé par le conseil d'administration du STIF du 7 juillet dernier. Un nouvel indicateur de production de l'offre de métro aux heures de pointe est mis en place. Assorti de pénalités, il donne le pourcentage du nombre réel de circulations par rapport au service commandé par le STIF aux heures de pointe. Cet indicateur, qui fera l'objet d'une communication régulière, permettra ainsi de donner aux usagers une mesure plus fine de la qualité de service.

A la page 48, la Cour constate que la sous-pondération des critères de régularité et de ponctualité au sein de la rémunération totale versée au titre de la qualité de service conduit à des résultats parfois paradoxaux avec une régularité de certaines lignes qui se dégrade sans conséquence sur la progression du bonus total pour la qualité de service versé au transporteur.

Dans le cadre de la préparation des prochains contrats avec la RATP et la SNCF, il appartiendra au STIF de définir un système de pondération des critères qui permette de mieux refléter la qualité de service à l'usager dans les concours qu'il verse aux deux entreprises publiques.

En page 49, la Cour demande à la RATP et à la SNCF, afin d'améliorer la régularité des lignes exploitées par les deux transporteurs, de supprimer les interconnexions qui subsistent sur le réseau RER et d'étudier la possibilité de mettre fin à la gestion partagée des lignes A et B de ce réseau, quitte à en répartir l'exploitation entre les deux entreprises.

Le bilan qui devra être fait de la mise en œuvre de l'interopérabilité de la ligne de RER B, permettra d'éclairer un éventuel choix de l'État, concerté avec le STIF, sur une réorganisation des lignes de RER en Ile-de-France.

Par ailleurs, conscientes des difficultés d'informations en cas de rupture d'interconnexion à Nanterre sur la ligne A du RER, la RATP et la SNCF ont établi début 2010 un plan d'actions communes permettant d'améliorer l'exploitation globale de cette ligne en optimisant la gestion conjointe. Un des objectifs consiste à maintenir l'interconnexion en cas de dysfonctionnement sur la ligne en modifiant les procédures de résolution d'incident et en rédigeant des scénarii adaptés.

S'agissant des situations de circulation normale, il convient de noter que l'interconnexion à Nanterre-Préfecture (qui est une interconnexion partielle) n'est pas nécessairement un facteur générateur de retard ou de perturbation. Contrairement à l'interconnexion à la gare du Nord où les temps de relève de conducteurs d'une minute étaient difficilement respectés, le temps de relève à Nanterre est de 2 minutes et est respecté par les conducteurs des deux entreprises. Les blocages en gare de Nanterre proviennent en général de difficultés en aval, dans le tronçon central.

A la page 49, la Cour souhaite, afin de limiter les difficultés créées par le passage sur les mêmes voies de trains de voyageurs et de trains de marchandises, donner dans toute la mesure du possible la priorité au trafic de voyageur dans l'affectation des sillons sur le réseau ferré national en Ile-de-France, tout particulièrement dans la partie la plus dense de l'agglomération.

Il serait difficile de restreindre davantage la circulation des trains fret en Ile-de-France alors que les capacités accordées aujourd'hui à ce mode alternatif de transport de marchandises sont restreintes et limitées à des cas de stricte nécessité. En effet, les trains de fret circulent essentiellement aux heures creuses afin de gêner le moins possible le transport des voyageurs en journée et plus particulièrement aux heures de pointe. Par ailleurs, conscients des enjeux environnementaux et d'intermodalité, l'État et la Région ont décidé d'agir à travers le contrat de projets État-Région Ile-de-France 2007-2013 : afin d'améliorer la circulation des trains de fret et de rendre le mode ferroviaire compétitif, l'effort est porté sur l'aménagement et la modernisation du réseau ferroviaire de fret ainsi que sur le développement des plates-formes logistiques ferroviaires comme portuaires.

En page 49, la Cour souhaite que la RATP et la SNCF, pour les lignes du Réseau Transilien qui supportent le plus fort trafic, étudient conjointement avec le STIF et RFF les possibilités techniques, le coût et l'impact sur la qualité de service de l'extension d'horaires cadencés.

Une partie du Réseau Transilien est déjà cadencée depuis 2008. RFF a pour projet, en liaison avec la SNCF et en étroite concertation

avec les autorités organisatrices régionales, de mettre en œuvre un cadencement généralisé du réseau à l'horizon 2012.

En page 57, la Cour fait des observations relatives au contrat de projets Etat-Région et souligne notamment le retard dans son application qui serait dû aux difficultés récurrentes sur la mise en place des crédits de paiement par l'État. La solution du mécanisme de décroisement ne pallie pas ces difficultés.

Les mises en paiement par les services de l'État sont réalisées à la demande des opérateurs ou des maîtres d'ouvrage qui réalisent les travaux prévus dans le cadre du CPER (RATP, SNCF, RFF, collectivités). Les opérations étant co-financées avec la Région et les subventions étant appelées par les maîtres d'ouvrage auprès des financeurs dans le même calendrier, le taux de paiement de l'État est sensiblement identique à celui de la Région.

Le mécanisme de « décroisement », cité par la Cour, est utilisé pour financer des opérations estimées prioritaires par la Région. Ainsi, la Région a-t-elle décidé de réaliser une avance pour certaines opérations qui étaient prêtes à débiter mais qui excédaient les autorisations d'engagement disponibles au budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui porte les participations de l'État aux contrats de projets. Il s'agit du tramway Villejuif-Athis-Mons, du tramway Saint-Denis / Villetaneuse et du bus à haut niveau de service Sénart-Corbeil qui ont donc été financés par la Région. En contrepartie, l'État compense l'avance accordée par la Région en début de période, au titre du décroisement, en prenant en charge la part de la Région prévue pour l'opération « Métro ligne 12 Proudhon-Gardinoux-Mairie d'Aubervilliers ».

En page 58, la Cour indique qu'il n'a pas été possible à ce jour de définir un nouveau schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), faute d'accord entre l'État et la Région.

L'État partage le constat de la nécessité d'un nouveau schéma directeur en cohérence avec les projets d'infrastructure à long terme. Le 9 juin dernier, le Président de la République a confirmé au Président du Conseil régional d'Ile-de-France la transmission du projet de SDRIF au Conseil d'État afin qu'il puisse être adopté prochainement puis rapidement révisé afin notamment de prendre en compte le projet de réseau du Grand Paris. Le projet de SDRIF a été depuis transmis au Conseil d'État.

En page 59, la Cour indique que la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires réduit le champ d'intervention du STIF en matière d'investissement qui

s'exerce désormais sous réserve de la compétence de gestionnaire d'infrastructure confiée à la RATP.

La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) a confié explicitement à la RATP le rôle de gestionnaire d'infrastructure afin de garantir le respect des exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système et de continuité du service public sur le réseau qui a vocation à être emprunté, à terme, par plusieurs opérateurs. Il importe donc que le STIF tienne compte de ces compétences pour s'assurer de la « cohérence des programmes d'investissements » ainsi que le prévoit la loi « ORTF ». En tout état de cause, la qualité de gestionnaire d'infrastructure ne confère à la RATP aucune prérogative de maîtrise d'ouvrage en matière d'infrastructures nouvelles.

En page 73, la Cour s'étonne que la représentation des départements au sein du STIF ne soit proportionnée ni à leur poids démographique, ni à leur potentiel fiscal en citant l'exemple de la contribution au budget du STIF d'un parisien 27 fois plus élevée qu'un habitant de la Seine-et-Marne.

Afin de déterminer les contributions de chacun des départements au budget du STIF, il importe de tenir compte des spécificités économiques, démographiques ou d'urbanisation des territoires ainsi que du niveau de desserte par les transports collectifs comme de la qualité du service offert. La Seine-et-Marne, qui n'a pas la même densité que la ville de Paris, ne bénéficie pas des mêmes infrastructures de transports que la capitale, ce qui peut justifier une moindre participation de ce département au budget du STIF, bien que des pondérations soient toujours difficiles à réaliser.

En page 76, la Cour indique que la RATP s'est vue « conférer » le statut de gestionnaire d'infrastructure par la loi ORTF.

La loi a consacré, en le précisant, un rôle que la RATP exerçait déjà et qui retrouvait son fondement dans divers textes dont le cahier des charges de la RATP, approuvé par décret, qui lui confie une mission générale relative à « l'exploitation technique » du réseau.

Par ailleurs, la Cour relève que l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) n'est pas compétente s'agissant de l'accès aux infrastructures gérées par la RATP. Prévoir que l'accès au réseau serait assuré après consultation de l'ARAF n'a pas paru nécessaire, le STIF étant seul compétent pour choisir, à l'issue d'une consultation, les exploitants habilités à circuler sur le réseau, y compris si plusieurs exploitants sont habilités à emprunter une même section de ligne. Les questions d'accès se ramènent donc, en réalité, à la question des

modalités et des conditions de désignation par le STIF — autorité organisatrice de l'ensemble du réseau — du ou des exploitants appelés demain à circuler sur le réseau de métro du Grand Paris. Pour tout nouveau service, conformément à la loi ORTF, ce choix par le STIF se fera après mise en concurrence.

Aux pages 75 et 76, la Cour indique que les matériels nécessaires à l'exploitation des services de transport mais ne faisant partie ni de l'infrastructure ni des « biens de retour » sont apportés en pleine propriété à la RATP à titre gratuit.

La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires prévoit que l'ensemble des biens appartenant au STIF ou à l'État affectés à l'exploitation des services de transport mais qui ne relèvent ni de l'infrastructure ni des « biens de retour » (tels que les centres de remisage des bus par exemple) sont transférés à la RATP au 1er janvier 2010, non à titre gratuit, mais contre indemnité versée au STIF.

En page 77, la Cour demande à l'État de négocier rapidement entre les acteurs concernés les questions techniques, sociales et comptables que soulève l'ouverture progressive à la concurrence. Elle recommande également à la RATP de fiabiliser la séparation comptable entre les activités au sein de la RATP (gestion d'infrastructures / exploitation de réseaux).

En application de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, qui soumet le secteur des transports collectifs en Ile-de-France à une concurrence régulée, deux projets de décrets ont été préparés et ont fait l'objet de consultations :

- un premier relatif aux transferts d'actifs entre le STIF et la RATP et aux conditions d'exercice par la RATP de sa mission de gestionnaire d'infrastructure. Ce projet de décret, préparé par le ministère chargé des transports, a été discuté avec les différents ministères concernés, le STIF et la RATP. Il a été transmis au Conseil d'État début août et devrait être publié à l'automne 2010 ;

- un second modifiant les textes actuellement en vigueur afin de tirer les conséquences des nouvelles conditions d'attribution des nouveaux services par le STIF. Ce projet de décret est en cours de préparation par le ministère chargé des transports, en lien avec les ministères et les parties concernés. La saisine du Conseil d'État est envisagée prochainement, avec l'objectif d'une publication du décret d'ici la fin de l'année 2010.

Afin de se préparer à l'entrée en vigueur du premier décret, la RATP conduit actuellement des travaux internes de séparation fonctionnelle et comptable entre son activité de gestionnaire d'infrastructure et son activité d'opérateur. En effet, la loi relative au Grand Paris est venue préciser que l'activité de gestionnaire d'infrastructure et celle d'opérateur devraient faire l'objet de comptes séparés dans la comptabilité de la RATP à compter du 1^{er} janvier 2012. Les ministères de tutelle veilleront à une répartition équilibrée des actifs entre les comptes des deux activités et seront attentifs aux conditions et aux modalités d'établissement du bilan d'ouverture de ces activités.

A la page 77, la Cour souhaite que la RATP et la SNCF améliorent la qualité des informations financières et comptables produites afin de faciliter la connaissance et la maîtrise du coût des transports collectifs.

Tout en reconnaissant les progrès accomplis, l'État souscrit pleinement à l'objectif visant à ce que les entreprises de transports collectifs en Ile-de-France renforcent la qualité des informations financières qu'elles fournissent au STIF.

En page 90, la Cour mentionne la procédure de débat public du projet Eole.

Les dates de ce débat public sont désormais fixées. Il aura lieu du 1^{er} octobre au 19 décembre 2010.

A la page 107, la Cour demande à l'État et aux autorités organisatrices de transport ainsi qu'aux transporteurs, de fiabiliser la procédure d'évaluation des projets d'infrastructures.

En application d'une instruction en date du 8 décembre 2009, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et le commissariat général au développement durable ont engagé, avec l'appui du conseil général de l'environnement et du développement durable et la participation du réseau scientifique et technique du ministère, une rénovation des démarches et des méthodes d'évaluation des projets de transport terrestre et maritime. Cette démarche conduira à proposer une évolution du référentiel actuel (instruction cadre de 2004) dans une perspective multimodale et multicritères, incorporant l'avancée des connaissances en la matière. Elle visera à rapprocher les méthodes actuellement mises en œuvre pour les volets socio-économique (en application de la loi du 30 décembre 1982 — LOTI) et environnemental, ce dernier volet étant aujourd'hui insuffisamment intégré dans l'évaluation de la rentabilité globale d'un projet. Dans un second temps, les modalités d'association des collectivités locales à ce travail seront étudiées.

S'agissant plus spécifiquement du projet d'Eole, un comité scientifique va être mis en place pour formuler d'ici juillet 2011 des recommandations visant à compléter la méthode d'évaluation socio-économique classique, afin de mieux prendre en compte des problématiques telles que la désaturation d'un réseau de transport dense, le développement économique ou l'aménagement du territoire.

Le perfectionnement de l'évaluation globale d'un projet permettra de mieux justifier la sélection des opérations. La Cour relève plus particulièrement les faiblesses de la procédure de choix des projets de tramways (page 92). Or une prise en compte plus importante des facilités urbaines procurées par ces projets, au-delà de leur utilité directe en termes de gains de temps pour les usagers des transports collectifs et de décongestion du trafic routier, conduirait probablement à améliorer la mesure de la rentabilité socio-économique et environnementale de ces projets. Les gains qu'ils génèrent, s'agissant de régulation de la circulation automobile, d'aménagement de l'espace public, de requalification du paysage ou encore d'attractivité urbaine seraient sans doute de nature à mieux démontrer leur pertinence pour le territoire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le tramway T3 sur les boulevards des Maréchaux de Paris a permis une augmentation du transport de voyageurs (plus de 25 millions de voyageurs entre décembre 2006 et décembre 2007). Quotidiennement, le T3 transporte le double de voyageurs que l'ancienne ligne de bus PC1.

En page 108, la Cour demande à l'État, afin d'arbitrer en connaissance de cause entre les grands projets d'investissement de transport, d'établir une liste exhaustive et comparative des projets en fonction de leurs coûts et avantages qui complèterait le SNIT.

Il est à noter que les choix des projets d'infrastructures de transport collectifs en Ile-de-France relèvent d'une concertation entre l'État et la Région. L'État n'a pas compétence pour décider seul de la liste de ces projets, même s'il y participe à travers les contrats de projets.

A la page 118, la Cour s'inquiète de la part croissante financée par le STIF notamment en matière de matériel roulant et d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

Il est à noter que le STIF, contrairement aux autorités organisatrices de province, ne co-finance pas encore la totalité des besoins en matériel roulant. L'acquisition de matériel roulant implique un financement important de la part du STIF mais cet effort n'en est pas moins soutenu par l'État et les opérateurs. Ainsi, le programme d'acquisition du « francilien » qui permettra de remplacer entre 2009 et 2015 le matériel roulant sur les lignes de Paris-Nord, de Paris

Saint-Lazare et de Paris-Est, a pu être mis en oeuvre grâce notamment à une subvention de 400 M€ de l'AFITF au STIF dont le versement est étalé entre 2007 et 2015. Il convient également de signaler que le protocole « Impaqt », signé en 2008 entre le STIF et la SNCF, qui met notamment en œuvre un programme d'accélération de la rénovation du matériel roulant d'ici 2016, est financé à hauteur de 50% par la SNCF sur ses ressources propres.

Par ailleurs, concernant le financement de l'accessibilité, le STIF n'est pas dans une position différente des autres autorités organisatrices de transport collectif qui ont l'obligation d'établir un schéma directeur d'accessibilité des services de transports publics dont ils sont responsables, conformément à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Aux pages 123 et 124, la Cour souligne que les clés de répartition du financement de l'investissement conduisaient à un alourdissement de l'endettement de la RATP. Elle attend la mise en place d'une règle claire grâce à la loi du 8 décembre 2009 précitée.

L'article 5 de la loi du 8 décembre 2009 précitée définit le cadre, notamment contractuel, qui permettra à la RATP et au STIF de mettre en œuvre des mesures mettant l'entreprise en capacité de maîtriser l'évolution de sa dette et assurant ainsi la pérennité du financement des transports collectifs en Ile-de-France. Le projet de décret d'application de cet article vient d'être transmis au Conseil d'État et, dès sa publication, les négociations avec le STIF seront engagées.

En page 139, la Cour demande à l'État d'arbitrer rapidement le choix de ressources nouvelles résultant des propositions du groupe de travail réuni en 2008 sous l'égide de la Région puis du rapport Carrez de 2009 sur le financement du réseau de transport du Grand Paris, notamment la possibilité d'étendre le dispositif de taxation de la valorisation des plus-values immobilières institué par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Sur la base des propositions du rapport Carrez, des travaux sont en cours pour définir les modalités de financement du réseau de transport du Grand Paris ainsi que les principaux projets d'infrastructure régionaux jusqu'en 2025. Dans ce cadre, la mise en œuvre de plusieurs ressources fiscales est à l'étude. La taxation de la valorisation immobilière autour des gares, prévue par la loi relative au Grand Paris, présente un rendement qui pourrait s'avérer faible et invite donc à la prudence.

En page 143, la Cour recommande de ne pas négliger le potentiel de progrès offert par l'amélioration de l'existant qui peuvent améliorer plus rapidement la qualité de service aux usagers.

Des actions en faveur de l'existant ont été entreprises par l'État, le STIF et les opérateurs afin d'améliorer les conditions de transport des voyageurs d'Ile-de-France. Ces efforts, cités par la Cour, portent aussi bien sur le renouvellement du matériel roulant (comme il a déjà été dit, l'État contribue ainsi à hauteur de 400 millions d'euros au financement par le STIF d'un programme pluriannuel de renouvellement du matériel roulant ferroviaire d'Ile-de-France de plus de 2 milliards d'euros, financés par le STIF et la SNCF) que sur des actions d'amélioration des lignes RER (engagement de la RATP pour l'offre de service sur le RER A, projet du RER B Nord, schémas directeurs des RER C et D, sur fonds propres de la SNCF sur le RER D dans le cadre du plan « D maintenant »). Lors de son discours du 29 avril 2009 relatif au Grand Paris, le Président de la République a insisté sur la nécessité de mener en parallèle la réalisation d'une rocade par métro automatique et l'extension et la modernisation du réseau actuel. L'accélération, notamment, de la réalisation de l'extension d'Eole et des schémas directeurs des RER C et D constitue ainsi des priorités pour l'État.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

J'accueille très favorablement ce travail et en partage les principales conclusions. Plus spécifiquement, le rapport appelle de ma part les remarques suivantes.

Sur la qualité du service (chapitre II)

Pour répondre au défi de la qualité de service sur le réseau de transport collectif d'Île-de-France, la Cour avance plusieurs idées, notamment la possibilité de mettre fin à la gestion partagée de certaines lignes RER entre la RATP et la SNCF, l'extension du cadencement et l'utilisation prioritaire de l'infrastructure pour le transport de voyageurs. Ces propositions peuvent effectivement contribuer à renforcer l'offre de service et sa qualité pour les voyageurs (en termes de fréquences, de régularité et de sécurité), en améliorant l'exploitation et la gestion. Dès lors, je partage dans leur principe les propositions de la Cour, sous réserve, naturellement, d'une évaluation précise de leurs coûts et avantages respectifs (notamment pour l'extension du cadencement) et de leur faisabilité technique pour les opérateurs (pour la fin de la gestion partagée et la priorité donnée au transport de voyageurs).

Sur les relations du STIF et des opérateurs (chapitre III)

La Cour souligne les progrès réels réalisés ces dernières années dans l'échange d'informations entre les opérateurs et l'autorité organisatrice. Pour autant, le rapport met en avant la nécessité de progresser encore dans la transparence sur les coûts des transports collectifs franciliens pour en renforcer la maîtrise et préparer les exploitants publics à l'ouverture progressive à la concurrence. Cette perspective d'ouverture, même si elle reste encore lointaine, mérite effectivement un travail d'anticipation de la part des acteurs du système de transport en Île-de-France. Les propositions de la Cour visant à améliorer les informations financières et comptables produites par les exploitants, à avancer dans la séparation comptable de leurs activités et à entamer la réflexion sur la préparation du secteur à la concurrence vont donc dans le bon sens et méritent une mise en œuvre concertée entre les collectivités publiques et les entreprises de transport.

Sur les investissements sur les réseaux franciliens (chapitre 11/2)

Si l'obsolescence et la saturation croissante du réseau de transport francilien incitent légitimement à envisager de nouveaux investissements, ces derniers ne doivent pas être réalisés à n'importe quel coût pour la collectivité et les gestionnaires d'infrastructure. Leur programmation doit

par ailleurs tenir compte de la nécessité de préserver la soutenabilité de la trajectoire financière des opérateurs de transport, qui supportent parfois — c'est le cas en particulier de la RATP — une part significative du coût de ces investissements.

L'évaluation socio-économique permet d'éclairer la décision publique en mettant en balance les avantages et les coûts des projets, sans se substituer toutefois au décideur politique qui doit conserver le dernier mot en matière de choix d'investissement.

Dans ce contexte, je partage l'observation de la Cour selon laquelle la procédure de sélection des projets de transport en Ile-de-France ne permet pas à l'heure actuelle de garantir à la collectivité que les projets finalement réalisés sont bien ceux qui lui procurent le plus d'avantages socio-économiques.

Comme le souligne la Cour, de nombreux problèmes apparaissent dans le processus de sélection des projets. En particulier, la méthodologie utilisée par le STIF pour l'évaluation socio-économique n'est pas satisfaisante. Je souhaite insister sur la nécessité de mettre en place une méthode d'évaluation socio-économique des transports collectifs urbains, conforme aux recommandations des rapports Boiteux II (2001) et Lebègue (2005), ainsi qu'à l'instruction cadre du 25 mars 2004, mise à jour le 17 mai 2005, relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport. La rédaction du « guide pratique pour l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructure de transport collectifs en Ile-de-France », interrompue en 2006, doit reprendre et aboutir rapidement.

Dans ce cadre, les recommandations suivantes de la Cour sont particulièrement bienvenues : fiabiliser la procédure d'évaluation et de sélection des projets ; ne pas laisser l'opérateur pressenti seul responsable de la réalisation des études ; et établir une liste exhaustive et comparative des projets en fonction de leurs coût et avantages.

Au-delà de la nécessité de produire des évaluations fiables, je souhaite également insister sur la nécessité de publier ces évaluations suffisamment en amont du processus de sélection afin d'influencer effectivement la décision. Au minimum, il conviendrait que les évaluations soient disponibles dès la phase de débat public, ce qui n'est pas automatiquement le cas aujourd'hui.

Enfin, il convient de ne pas négliger l'amélioration des réseaux et des services existants (par la modernisation des postes de commande, l'automatisation de certaines lignes, le renouvellement du matériel roulant) qui peut conduire à des gains très substantiels pour les usagers à un coût limité.

Sur les ressources financières (chapitre V)

La Cour souligne à juste titre que dans un contexte de finances publiques particulièrement contraintes et alors que des projets d'envergure sont envisagés, une redéfinition de l'effort de chaque financeur du système de transport francilien est nécessaire, parallèlement à la recherche de nouveaux modes de financement.

Comme le suggère la Cour, une revalorisation de la tarification apparaît techniquement justifiée du point de vue de l'exploitant, compte tenu du niveau actuel de contribution des usagers au financement du fonctionnement des transports en commun franciliens. Il faut cependant reconnaître qu'une telle évolution ne peut se faire sans une analyse plus globale, notamment sur le pouvoir d'achat des usagers ou sur l'impact en termes de report modal et d'externalités négatives associées (congestion, insécurité, pollution atmosphérique, effet de serre). La question de la restructuration du zonage tarifaire apparaît également délicate, et devrait faire l'objet d'analyses socio-économiques approfondies. S'il peut être justifié d'envisager un rezonage du versement transport, par exemple pour tenir compte de l'offre de transport effectivement disponible, toute augmentation de taux devrait être analysée au regard des effets macroéconomiques extrêmement négatifs de la fiscalité sur le travail.

Je partage l'avis de la Cour selon lequel des marges de manœuvre existent sur les gains de productivité des opérateurs. Ces gains de productivité permettent en effet de générer des ressources financières additionnelles, qui peuvent être mobilisées pour contribuer au financement des investissements et/ou pour alléger l'endettement des opérateurs concernés. Ils sont par ailleurs indispensables pour permettre aux opérateurs de faire face dans les meilleures conditions à l'ouverture progressive à la concurrence des transports collectifs franciliens.

REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT

Le rapport public thématique sur Les transports ferroviaires régionaux en Ile-de-France constitue un complément remarquable aux précédents travaux de la Cour des comptes sur les transports conventionnés, avec les rapports sur les transports publics urbains de 2005 et sur la décentralisation des services régionaux de voyageurs de 2009.

Les perspectives d'ouverture à la concurrence, dont le cadre a été fixé par le règlement communautaire du 23 octobre 2007 et qui ont été récemment précisées, s'agissant de la RATP, par la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires, constituent un changement de contexte important pour les transports collectifs franciliens. Les projets du Grand Paris représentent également un enjeu fort en termes de structure et de financement des transports franciliens. Les analyses de la Cour sur l'exploitation, le financement et les investissements sur les réseaux d'Ile-de-France conduisent à des recommandations, dans le contexte de ces nouvelles perspectives, auxquelles je souscris largement.

1. La décentralisation du STIF a marqué, après la mise en œuvre de la contractualisation entre le STIF et les opérateurs en 2000, une évolution dans l'organisation et le financement des transports collectifs d'Ile-de-France. Même si elle formule des propositions d'amélioration que je partage, la Cour dresse un bilan positif de cette politique de contractualisation qui représente une avancée en introduisant la notion de performance, tant économique qu'industrielle, en fixant des objectifs de production et de qualité de service, en assignant des cibles de gains de productivité et en renforçant l'autonomie financière des entreprises.

Le STIF doit désormais réussir la mise en œuvre progressive de l'ouverture à la concurrence d'un certain nombre de réseaux qu'il organise, ce qui exige notamment, s'agissant de la RATP, de refondre et de clarifier la structure de sa rémunération conformément aux orientations de la loi du 8 décembre 2009.

Les observations de la Cour sur la conduite des projets d'investissement rejoignent les propres constats du ministère du budget. Je partage l'appréciation de la Cour sur la nécessité de rendre plus fiables les évaluations préalables des projets, tant au regard de leur programmation financière que de leur intérêt socio-économique.

Les constatations de la Cour sur les analyses socio-économiques ex ante appellent à un meilleur respect, par les maîtres d'ouvrages, des objectifs de la loi d'orientation sur les transports intérieurs ainsi que des valeurs et des normes de référence de l'évaluation socio-économique. Je souscris donc à la recommandation de la Cour d'instituer une contre-expertise indépendante de celle réalisée par les maîtres d'ouvrage, mais également un choix et une hiérarchisation plus stricts des projets.

Comme le relève la Cour, la sous-évaluation des enveloppes budgétaires nécessaires aux projets s'accompagne d'une tendance à définir une sur-programmation des investissements et d'une absence de sélection des projets, sans que la pertinence socio-économique de l'ensemble de ceux-ci et de leur articulation soit totalement avérée.

L'appréhension de la rentabilité financière est également insuffisante, comme le note la Cour, notamment en termes d'évaluation des coûts récurrents d'exploitation supportés par les opérateurs et, in fine, par le STIF. Le rapport réalisé à la demande du Premier ministre par Gilles Carrez sur le financement des projets du Grand Paris identifie à cet égard que la structure actuelle de tarification ne permet, à la mise en service d'une infrastructure nouvelle, de capter que peu de recettes tarifaires nouvelles, générant ainsi de nouveaux besoins pérennes de dépense publique.

Ce constat amène la Cour à s'interroger sur la pertinence du choix de privilégier presque systématiquement des projets d'infrastructures nouvelles particulièrement mobilisatrices de fonds publics, en investissement et en exploitation, plutôt que la modernisation des installations existantes qui pourrait permettre des gains de qualité de service à moindre coût. Une même interrogation peut naître du choix de privilégier des projets d'infrastructures lourdes à la faible rentabilité socio-économique, plutôt que des réseaux de bus en site propre plus rentables et plus adaptables aux besoins des populations. Ces observations et les recommandations que formule la Cour des comptes tendant à optimiser la dépense publique et à l'orienter vers les projets les plus utiles et rentables pour la collectivité, rejoignent au total mes propres analyses.

L'appréciation du financement des transports collectifs en Ile-de-France ne peut, comme le relève la Cour, faire abstraction de la nette progression, ces dernières années, des charges d'exploitation, mais également de l'extension du subventionnement direct, par le STIF, des investissements réalisés par les opérateurs.

La contrainte de financement qui est mise en lumière à la fois par le rapport réalisé par Gilles Cabrez et par la Cour me semble

devoir appeler, en priorité, à une hiérarchisation des choix de dépenses, à une mobilisation des différents leviers d'optimisation, plutôt qu'à un relèvement de la fiscalité pesant sur les entreprises et les ménages franciliens.

En premier lieu, les efforts de productivité des exploitants, déjà initiés principalement à la RATP, doivent être amplifiés et pouvoir en partie bénéficier à l'autorité organisatrice. La maîtrise des coûts d'exploitation, et notamment des coûts salariaux, paraît indispensable pour optimiser la dépense publique du STIF, mais aussi, s'agissant des opérateurs, pour réduire les écarts de compétitivité dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence.

Des marges de manoeuvre peuvent également être dégagées du niveau et de la structure de la tarification voyageurs. Le relèvement de la part des coûts supportée effectivement par les usagers, qui est aujourd'hui de l'ordre de 30%, vers les standards observés dans d'autres agglomérations en Europe ou dans le monde, semble souhaitable, d'une part pour tenir compte des améliorations de service liées notamment à la mise en service d'infrastructures nouvelles, mais surtout pour réduire la part supportée par les finances publiques et par la fiscalité sur les ménages et les entreprises.

Je rejoins donc la Cour dans ses recommandations tendant à une meilleure maîtrise des facteurs structurels d'évolution des dépenses, à un renforcement de la prise en compte des paramètres socio-économiques dans la définition de la tarification et à des arbitrages plus stricts sur la qualité et la rentabilité des investissements pour la collectivité.

L'enjeu économique des transports collectifs d'une région qui représente environ 30% du PIB national, tout comme l'importance des dépenses publiques qui y sont consacrées, légitiment une attention particulière de l'Etat. Le rapport de la Cour illustre, aujourd'hui, parfaitement les forces et les faiblesses du système francilien et identifie les marges de progrès que l'Etat doit s'efforcer, demain, d'instiller dans le cadre de son ambition renouvelée en Ile-de-France avec les projets du Grand Paris.

REPONSE DU PRESIDENT DU STIF

Sur l'offre de transport

A propos de la ligne du RER C, la Cour des comptes suggère « d'examiner la possibilité de la scinder en plusieurs lignes distinctes, de manière à réduire sa fragilité structurelle et de limiter l'impact pour les usagers d'un incident survenant sur l'une de ses branches. »

Afin d'améliorer la desserte et la qualité du service proposé sur le RER C, le STIF a décidé l'engagement du Schéma Directeur sur cette ligne, qui a été approuvé par son Conseil le 8 juillet 2009. Il définit, pour les horizons de court, moyen et long terme, les investissements à réaliser, permettant d'adapter la desserte aux besoins des voyageurs, et d'améliorer la régularité de cette ligne sur chacune de ses branches.

Sur le volet court terme, le STIF a financé depuis 2003 auprès de RFF de nombreux investissements sur cette ligne, afin de permettre plus aisément de dissocier les exploitations en cas de perturbation importante. A titre d'exemple, le STIF a financé intégralement en 2008 à hauteur de plus de 6 M€ la création d'un terminus intermédiaire à la station Javel, en cas d'incident paralysant le tronçon central de la ligne.

La réflexion se poursuit sur le plus long terme, avec l'orientation d'une spécialisation des voies lentes et rapides sur le réseau Austerlitz, permettant de rendre plus indépendantes les différentes branches, et le RER C des autres circulations.

Au sujet de l'exploitation des RER A et B, la Cour souligne que « les difficultés découlant de l'interconnexion conduisent à recommander la conclusion d'un accord entre les deux entreprises pour que la gestion de chacune des lignes A et B n'incombe qu'à une seule des deux entreprises publiques ».

Avant d'envisager une gestion unique des lignes A et B du RER, ce qu'aucune des deux entreprises, pas plus que leur « actionnaire » l'Etat, n'a souhaité mettre en œuvre jusqu'à présent, le STIF, de manière pragmatique, veille à ce que la gestion opérationnelle soit correctement articulée entre les 2 opérateurs, que la conduite soit réalisée de bout en bout par les mêmes conducteurs.

La mise en œuvre de ce mode d'exploitation sur le RER B depuis le mois de novembre 2009 commence à produire des résultats : la ponctualité sur la ligne mesurée de bout en bout montre au cours du premier semestre 2010 une amélioration importante (81.5% en 2010 par

rapport à 77.4% en 2009), même s'il convient toujours de rester prudent en ce domaine.

La réalisation de la même opération fait l'objet d'un travail dans le cadre de la préparation en cours d'un schéma directeur du RER A, piloté par le STIF.

Sur les indicateurs de qualité de service, notamment l'indicateur de régularité

La Cour considère que « le poids de l'intéressement pour la qualité de service dans la rémunération des exploitants reste faible », que « le poids du critère de régularité n'est pas discriminant », que « le STIF pourrait envisager une augmentation sensible du poids du critère de régularité, et prêter une attention particulière à l'indicateur de ponctualité des trains aux heures de pointe, mis en œuvre en 2009 ». Elle souligne que « le fait que la part du bonus maximal perçue par la RATP reste stable de 2006 à 2008 puis augmente sensiblement en 2009 semble peu compréhensible pour les usagers ».

Le STIF tient à souligner que le poids du critère de régularité a été très sensiblement augmenté dans le contrat 2008-2011 :

- le bonus-malus est près de deux fois plus important (montant maximum pour la régularité de 12.6 M€ pour les 2 contrats au lieu de 6.9 M€, auquel s'ajoutent les pénalités pour offre non produite) d'où un risque qualité plus fort supporté par les opérateurs ;

- les indicateurs de suivi de la qualité de service ont été quasiment triplés et sont de ce fait beaucoup plus fins : 154 indicateurs pour les 2 contrats RATP et SNCF (au lieu de 55 pour les contrats précédents) dont 85 pour la seule régularité au lieu de 19 ;

- tous les objectifs ont été maintenus alors même que le suivi ne se fait plus au niveau global mais ligne par ligne et avec une distinction heures creuses-heures de pointe, ce qui a abouti à augmenter le niveau d'exigence ;

- des indicateurs de co-responsabilité SNCF-RATP ont été mis en place pour permettre un meilleur suivi de la régularité sur les lignes de RER coexploitées par les deux transporteurs (RER A et B) et supprimer les précédentes modalités de calcul qui avantageaient les opérateurs au détriment des voyageurs.

Ces nouveaux indicateurs constituent une avancée par rapport au contrat précédent, et préparent les progrès du suivant.

Les tendances que font apparaître les indicateurs sont confirmées par les enquêtes de perception de la qualité de service organisées par le STIF auprès des voyageurs, et par l'analyse systématique des réclamations. Le dispositif mesure donc bien une qualité produite qui correspond, dans ses grandes lignes, au ressenti des voyageurs. Ceci est confirmé lorsque les indicateurs sont présentés aux élus, aux associations de voyageurs, lors des nombreux comités de ligne (22 comités entre juillet 2007 et décembre 2009) organisés par le STIF.

Durcir davantage les indicateurs et accroître très fortement les montants de malus risque d'introduire dans le système un effet pervers, incitant la RATP et la SNCF à provisionner ex-ante ces risques financiers en les incluant dans les charges couvertes contractuellement par le STIF. C'est aussi ouvrir le débat de l'exonération de responsabilité des causes externes : aujourd'hui, des incidents, même lourds, dus à des bagages abandonnés, des intrusions sur les voies, des suicides sont intégrés dans le calcul de la régularité. La STIF n'admet que très exceptionnellement les cas de force majeure, à la différence d'autres autorités organisatrices. Enfin, le montant du bonus de la RATP étant aujourd'hui redistribué à ses salariés, toute modification qui induirait une baisse sensible de ce bonus est délicate à mettre en œuvre. Il serait préférable que soient dissociés bonus/malus et intéressement des salariés.

L'indicateur assimile, dans la même catégorie, les trains ayant un retard de plus de trois ou cinq minutes et les retards très importants. [...] Quant aux trains annulés, ils ne sont pas comptabilisés dans les indicateurs de régularité mais comme une offre de transport non produite. [...]

Enfin, les hiatus entre l'évolution de la qualité de service telle que mesurée par les indicateurs et les rares études rendues publiques sur la perception qu'ont les usagers de l'évolution de l'offre de transport collectif devrait conduire le STIF et les opérateurs à réévaluer la pertinence du système mis en place. Il apparaît à cet égard peu compréhensible que le bonus pour qualité du service sur les réseaux RATP progresse ces deux dernières années. »

Il convient d'apporter les corrections suivantes :

- Le STIF a mis en place dans le cadre des contrats actuels, un nouvel indicateur de ponctualité, mesurant la proportion de voyageurs à l'heure ou avec un retard de moins de 5 minutes à leur gare de destination, sur l'ensemble de la ligne et sur l'ensemble de la journée. Cet indicateur est identique au nouvel indicateur commun à la RATP et à

la SNCF mis en place sur les RER A et B. Les retards ou suppressions de trains en dehors des heures de pointe ne sont donc pas exclus.

- La distinction des retards des trains très importants (bien au-delà de 5 minutes) par rapport aux retards de 5 minutes, n'a pas un intérêt considérable dans un réseau à la fréquence (le train très en retard est remplacé par le train précédent), qui plus est désormais cadencé. Le voyageur souffre davantage des retards un peu moins importants, mais récurrents, ou des suppressions de trains.

- Les suppressions de trains sont bien comptabilisées dans l'indicateur de régularité (tout train supprimé étant considéré comme un train en retard), mais également dans l'indicateur de production d'offre.

- Les tendances que font apparaître les indicateurs de régularité sont confirmées par les enquêtes de perception de la qualité de service organisées par le STIF auprès des voyageurs, et par l'analyse systématique des réclamations. Le dispositif mesure donc bien une qualité produite qui correspond, dans ses grandes lignes, au ressenti des voyageurs. Ceci est confirmé lorsque les indicateurs sont présentés aux élus, aux associations de voyageurs, lors des nombreux comités de ligne (22 comités entre juillet 2007 et décembre 2009) organisés par le STIF.

Sur la gouvernance du STIF

La Cour mentionne que « la décentralisation n'a pris effet que le 15 mars 2006, c'est-à-dire avec un décalage de huit mois, notamment en raison du refus de la Région de désigner ses représentants au conseil syndical. »

Il convient de rappeler que la Région avait conditionné la désignation de ses représentants au Conseil du STIF à l'obtention de moyens supplémentaires nécessaires dans le cadre de la décentralisation du STIF. La Région souhaitait notamment obtenir une compensation pour financer le renouvellement du matériel roulant de la SNCF en Ile de France. L'Etat a fini par accorder, pour solde de tout compte, une enveloppe de 400 M€ pour contribuer à financer l'achat de 172 rames du nouveau train Francilien. Une fois reçu de l'Etat confirmation de cet engagement, la Région a alors engagé le processus de désignation de ses représentants au Conseil du STIF, ce qui a permis de réunir celui-ci pour la première fois dans sa nouvelle composition le 15 mars 2006.

La Cour considère que « le STIF apparaît comme une structure dont la gouvernance est complexe, la diversité des membres de son conseil d'administration atténuant structurellement le rôle de la région et

multipliant le risque de divergences d'intérêts en fonction de la stratégie propre à chaque collectivité représentée. »

Le STIF, qui regroupe la Région, les départements, le représentant des EPCI d'Ile de France, mais aussi le représentant de la CRCI d'Ile de France au sein de son conseil d'administration, permet une mutualisation des contributions financières et s'inscrit dans une volonté d'organiser et de développer les transports publics de manière cohérente sur l'ensemble du territoire francilien. Cette gouvernance constitue un point fort au regard de ce que l'on peut constater en province où les différentes Autorités Organisatrices (Région pour le TER, Département pour les lignes interurbaines au sein de son territoire et Communauté d'Agglomération pour les transports urbains) peinent à se coordonner pour conduire une politique de transport cohérente à l'échelle d'un territoire plus vaste. De même, au travers de l'EMTA (European Metropolitan Transport Authorities) qui regroupe les autorités organisatrices de 32 grandes métropoles européennes, et dont le STIF est membre, le modèle de gouvernance du STIF est perçu comme efficace.

Les différents mécanismes de fonctionnement du Conseil, avec notamment, préalablement à chaque conseil d'administration, les réunions du Bureau et des Commissions techniques, permettent aux administrateurs de s'approprier les dossiers et de préparer la recherche d'un accord le plus large possible. Il convient de souligner que la grande majorité des décisions est prise à l'unanimité et que, pour les décisions les plus délicates, des majorités, dépassant souvent les clivages politiques, se dégagent avec le souci toujours présent de l'intérêt général.

Sur les données économiques et financières des contrats conclus avec la RATP, la SNCF et RFF

La Cour indique que « certains éléments nécessaires à l'évaluation des coûts des transports collectifs ne figurent pas dans les comptes-rendus d'exécution des contrats.[...] Enfin, aucune donnée n'est produite par les exploitants sur les coûts complets par ligne. »

Le STIF tient à rappeler qu'il a demandé de manière récurrente aux transporteurs, en particulier à la RATP, de lui communiquer un compte d'exploitation détaillé par mode et, pour les RER, par ligne. A ce jour, les entreprises continuent de refuser de communiquer au STIF ces données pourtant indispensables à une meilleure connaissance de l'efficacité et de l'efficience d'opérateurs qui, dans un contexte monopolistique, doivent pouvoir être « challengés ».

Dans son analyse des éléments variables de la rémunération versée par le STIF à la RATP, la Cour évoque un « mécanisme de

partage des risques industriel et commercial pris par l'entreprise (partage des risques sur les recettes voyageurs, effet des grèves)... »

Il n'est pas exact de parler de partage du risque industriel. Le STIF ne saurait supporter un risque qu'il ne maîtrise pas et qui relève de la seule responsabilité de l'opérateur. Ce risque industriel fait d'ailleurs l'objet d'une rémunération des exploitants, puisque la contribution qui leur est versée est conçue pour leur permettre de dégager un bénéfice raisonnable. Dans le même esprit, les grèves relevant de la seule responsabilité des opérateurs, le STIF ne saurait en aucun cas supporter, dans un mécanisme de partage, l'effet financier de ces grèves. Les contrats prévoient au contraire que l'effet des grèves sur les recettes directes est neutralisé pour le STIF.

La Cour mentionne que « le syndicat gagnerait à renforcer l'information économique et financière demandée aux exploitants, au moins pour disposer des coûts complets par ligne, et, le cas échéant, les pénalités financières prévues en cas d'inexécution. De même, l'audit des comptes effectué lors du renouvellement des contrats, devrait être pratiqué par le syndicat tout au long de leur exécution, par exemple à l'occasion de la reddition annuelle des comptes. »

Le STIF précise qu'il a fait de l'amélioration de sa connaissance des comptes financiers présentés tant par les exploitants que par Réseau Ferré de France un de ses objectifs stratégiques. A cet effet :

- Trois personnes disposant d'une expérience significative en matière d'audit (acquise en cabinet d'audit international) ont été recrutées depuis 2007 afin d'auditer notamment les comptes d'exploitation et d'investissement présentés au STIF ;
- Le STIF a renforcé sa capacité d'expertise des données financières qui lui sont transmises par ses partenaires, en passant, à l'été 2009, un accord cadre pluriannuel (conformément à l'article 76 du Code des marchés publics) avec trois cabinets spécialisés. L'objet de l'accord cadre est de fournir au STIF une assistance générale en matière financière et notamment d'audit et expertise des conditions financières prévues dans les contrats et conventions signés entre le STIF et ses partenaires (SNCF, RATP, RFF, entreprises privées membres du groupement OPTILE...).

Ainsi, des audits sont actuellement en cours pour s'assurer de la réalité et la fiabilité des informations financières produites par les exploitants.

Quant aux coûts complets par ligne, qui est une information que le STIF demande à la RATP de manière récurrente depuis plusieurs années, il ne peut qu'être déploré le refus de la RATP de transmettre ces informations à toute autorité pourtant fondée à les lui demander, qu'il s'agisse de l'autorité organisatrice ou de la Cour des comptes.

La Cour souligne que « l'information financière et comptable produite par les exploitants et par l'autorité organisatrice ne permet pas de détailler l'évolution des coûts de fonctionnement des réseaux. »

Le STIF tient à rappeler qu'il a demandé de manière récurrente aux transporteurs, en particulier à la RATP, de lui communiquer un compte d'exploitation détaillé par mode et, pour les RER, par ligne. A ce jour, les entreprises continuent de refuser de communiquer au STIF ces données pourtant indispensables à une meilleure connaissance de l'efficacité et de l'efficience d'opérateurs qui, dans un contexte monopolistique, doivent pouvoir être « challengés ».

Le STIF rappelle également que la comptabilité analytique de la RATP ne distingue pas le mode « tramway » du mode « bus », les deux étant agrégés au sein du « réseau de surface ». Les éléments de comptabilité analytique fournis par la RATP ne présentent pas la ventilation de la totalité des charges, en dépit des demandes du STIF.

Le STIF rappelle que les états financiers remis par la SNCF au titre de Transilien ne présentent pas de ventilation par nature des charges et produits supportés. Ces éléments sont le reflet de l'organisation et des méthodes de comptabilité analytique de la SNCF, dont la Cour a pointé la complexité.

Le STIF ne saurait être tenu pour responsable de la non diffusion d'informations que les entreprises refusent de lui communiquer.

A propos des charges d'amortissement et des frais financiers de la RATP, la Cour indique que « ces charges sont excessives pour une entreprise de transport dont elles entretiennent, voire accroissent l'endettement... Le financement des nouveaux investissements effectués sur les réseaux exploités par la régie s'est certes rapproché du droit commun. »

Il ne peut être affirmé que les charges d'amortissement accroissent la dette d'une entreprise, sauf à considérer que la RATP emprunte pour couvrir ses dotations aux amortissements. Les frais financiers supportés par la RATP sont, ainsi que les dotations aux amortissements, intégralement couverts par la contribution C2 versée par le STIF. En outre, il convient d'indiquer que le STIF fait plus que rembourser la charge de la dette de la RATP : le coût des emprunts

souscrits par la RATP et facturé au STIF est en effet supérieur d'environ 100 points de base à celui effectivement supporté par la régie (écart cumulé 2008-2009 de 21,6 M€).

Par ailleurs, il n'y a pas de règle de « droit commun » de financement du matériel roulant par les Autorités Organisatrices de Transport Urbain (AOTU) en province. Si dans certains cas, les AOTU sont propriétaires du matériel roulant dès le début du contrat et le mettent à la disposition de leur exploitant, certains contrats prévoient explicitement qu'il appartient à l'exploitant de financer le matériel roulant. C'est notamment le cas à Reims ou à Strasbourg.

Lorsque les exploitants financent le matériel roulant, les AOTU sont étroitement associées à la définition des caractéristiques des matériels à acquérir et au choix du constructeur. Ainsi, le traitement du financement par le STIF des investissements en matériel roulant de la RATP ne diffère pas de celui en vigueur par les autres AOTU.

Enfin, il convient de rappeler la différence essentielle entre les AOTU de province et le STIF : si les AOTU financent l'infrastructure, c'est qu'elles en sont propriétaires. Les montages juridiques mis en place en province relèvent pour la plupart de délégations de service public (concessions ou affermage). Dans tous les cas, l'AO, propriétaire et financeur des infrastructures, les met à disposition de l'exploitant qu'elle retient après une procédure de mise en concurrence. Il en est ainsi dans toutes les grandes agglomérations de province : Strasbourg, Reims, Lille, Grenoble, Lyon...

Au sujet des charges d'infrastructures du réseau ferré national, la Cour mentionne que « le syndicat bénéficie à ce titre d'une compensation des charges transférées par l'Etat. »

Contrairement à ce qu'indique la Cour, le STIF ne bénéficie d'aucune compensation par l'Etat au titre des charges d'infrastructure du réseau ferré national. De surcroît, la réforme récente de la tarification des redevances d'accès au réseau ferré national a induit un surcôt, à volume de sillons commandés constants, de plus de 6 M€ qui restent non compensés par l'Etat à ce jour.

A propos de l'article 40 du contrat conclu entre le STIF et la RATP et qui prévoit que « les parties s'engagent à examiner les conditions d'un financement du programme d'investissement dans des conditions permettant une maîtrise de l'évolution de la dette de la RATP et pour aboutir à des solutions pérennes et équilibrées », l'objectif étant d'aboutir au plus tard fin 2009 », la Cour écrit que « cet engagement n'a pas été tenu ».

En dépit des efforts du STIF, l'article 40 du contrat STIF-RATP 2008-2011 n'a jamais pu être mis en œuvre. Cette mise en œuvre nécessitait que l'Etat, propriétaire de la RATP, participe aux discussions. Le STIF a rencontré l'Agence des Participations de l'Etat pour évoquer les conditions d'un financement des investissements soutenable par les parties. Force est de constater que l'Etat n'a jamais donné suite et n'a donc pas pris la part qui lui revient dans la recherche d'une solution équilibrée.

Sur l'établissement du compte déplacements des voyageurs en Ile-de-France

La Cour des comptes mentionne que «l'obligation légale qui incombe au STIF d'évaluer le montant des dépenses consacrées chaque année aux transports en Ile-de-France (compte déplacements) n'est plus assurée de manière complète depuis 2004. »

En tant qu'autorité organisatrice, le STIF est en charge de l'établissement du compte déplacements des voyageurs en Ile-de-France qui recense les dépenses dédiées au transport de voyageurs, et permet d'analyser leur évolution au cours du temps et leur répartition selon les modes de transport et les financeurs. Le dernier rapport complet date de 2005 et porte sur l'année 2003. Depuis cette date, l'actualisation du document n'a pu être finalisée complètement mais la quasi-totalité des éléments sont déjà disponibles et ont d'ailleurs été publiés dans différents cadres :

- pour les transports collectifs, les résultats sont disponibles jusqu'à l'année 2009 et ont été utilisés dans le cadre des travaux de révision du PDUIF. Par ailleurs le STIF publie les séries pluriannuelles sur le financement des Transports Collectifs (fonctionnement et investissement) sur son site internet.

- pour les autres dépenses (voiture particulière, deux-roues, stationnement, voirie...) la mise à jour du compte pour les années 2004, 2005, 2006 a fait l'objet d'une évolution de méthode. les recettes et les dépenses de stationnement couvrent désormais le stationnement public payant, le stationnement public gratuit et réglementé, et le stationnement privé. L'approche du financement de la voirie a profondément été modifiée pour tenir compte de la décentralisation et des modifications du cadre comptable et budgétaire des collectivités locales, elle a fait l'objet d'une refonte complète qui intègre désormais les dépenses des groupements de communes et des concessionnaires d'autoroutes. Ces

données actualisées jusqu'en 2006 ont été utilisées et partiellement publiées dans le cadre de la révision du PDUIF. Elles sont disponibles dans le document « Diagnostic et orientations pour le nouveau Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France », publié par le STIF en août 2009. Concernant la voiture particulière, les données sont disponibles jusqu'en 2007 sur le site internet du STIF. L'ensemble de ces estimations seront rassemblés dans la publication complète du compte déplacements fin 2010.

Sur l'évaluation économique et sociale des grands projets

La Cour relève que « l'évaluation économique et sociale ex-ante des projets, qui est le critère qui doit selon l'article 14 de la LOTI fonder le choix des projets retenus parmi leurs variantes possibles, reste partiellement inappliquée en Ile-de-France. Le Stif, responsable en vertu du décret du 10 juin 2005 de cette étape, continue ainsi à appliquer une méthodologie qui lui est propre. »

La Cour rappelle que le STIF est responsable de l'évaluation des grands projets de transport qu'il pilote. Pour l'heure, aucune méthode d'évaluation ex-ante ne s'imposant réglementairement au STIF, le choix a été fait d'appliquer une méthode adaptée à l'Ile-de-France. La méthode du STIF ayant une grande stabilité dans le temps, les résultats obtenus sur les projets peuvent être comparés entre eux.

Concernant les critères qui permettent de discriminer entre plusieurs variantes, le Conseil du STIF du 04 avril 2002 a approuvé un contenu type pour les schémas de principe et avant-projets qui fait notamment référence à la note méthodologique établie par le STIF pour l'évaluation socio-économique des projets. Cette pratique est conforme à l'Article 4 du décret d'application de la loi LOTI.

Seules deux dimensions ne sont pas prises en compte dans le bilan socio-économique, à savoir l'utilisation rationnelle de l'énergie d'une part, et les conséquences sur le développement économique d'autre part. Il n'existe pas de méthode attestée pour évaluer l'impact des projets de transports collectifs en milieu urbain sur ces deux éléments et l'instruction cadre en vigueur n'apporte pas non plus de réponse concrète pour mesurer ces effets.

En effet, les travaux entrepris en 2006 entre le STIF et les services concernés du ministère des transports (DGTM) ont conclu que la méthodologie proposée par l'instruction cadre était inapplicable en Ile-de-France dans la mesure où elle ne permet pas de traduire dans l'évaluation socio-économique des critères essentiels de décisions des

collectivités publiques en matière de projets de transport, tels que la réduction de la congestion ou encore l'amélioration de la fiabilité et de la régularité.

La Cour regrette que « le STIF ne procède pas systématiquement, comme l'exige l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), à l'évaluation des grands projets d'infrastructure entre 3 et 5 ans après leur mise en service. En effet, en Ile-de-France, ces bilans ne sont réalisés que dans un cas sur deux en moyenne ces dernières années. Six évaluations, qui auraient dû être réalisées en application de la réglementation, ne l'avaient pas été en juin 2010. »

Le STIF rappelle que le « bilan LOTI » doit être élaboré par le maître d'ouvrage du projet et publié sous sa responsabilité. Or le STIF n'a été maître d'ouvrage d'aucun projet jusqu'à l'intervention du Règlement européen OSP et de la loi sur l'organisation et la régulation des transports ferroviaires (loi ORTF du 3 décembre 2009). Ce n'était donc pas à lui qu'incombait la responsabilité de la réalisation de ces bilans.

Nonobstant, le STIF s'est saisi de la problématique des bilans à la fin des années 90, avant la mise en service des projets METEOR et EOLE, en apportant un appui méthodologique aux maîtres d'ouvrage pour leur préparation (définition des données à recueillir, proposition de contenu pour le bilan, etc.). Depuis 2006, quatre bilans LOTI ont vu le jour dont trois élaborés par RFF (EOLE, la mise en service du RER D par la création d'un tunnel entre Châtelet et Gare de Lyon, la mise en service des gares du Stade de France sur les RER B et D), et deux par la RATP (T1 et METEOR). En outre, le STIF a constitué en 2005-2006 un groupe de travail spécifique associant le Conseil Général des Ponts et Chaussées, la RATP, la SNCF, RFF ainsi que la région pour traiter la question de ces bilans ex-post et a établi des recommandations méthodologiques facilitant la rédaction de ces bilans.

Deux grandes difficultés ont été identifiées dans l'établissement de ces bilans. En premier lieu, et pour la plupart des projets évoqués par la Cour, c'est la non disponibilité des informations requises qui a bloqué leur production. Pour éviter cela, le STIF inclut depuis 2007 dans le cadre des conventions de financement la constitution des bilans LOTI conformément à la loi en vigueur par le maître d'ouvrage. Il inclut également une liste d'indicateurs à fournir par ce maître d'ouvrage lors de la mise en service afin de faciliter la rédaction a posteriori du bilan. En second lieu, et dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage multiple, le responsable du bilan n'est pas clairement identifié. Parmi les six évaluations mentionnées par la Cour, quatre sont clairement assignées à

RFF (Gare Bibliothèque sur RER C, liaison Ermont-saint-Lazare, la Grande Ceinture Ouest, et T4). En particulier, la création de la station Bibliothèque François Mitterrand sur la ligne 14 est intégrée au bilan de la ligne 14. Il est de fait quasi impossible de faire un bilan sur la seule gare Bibliothèque pour les impacts sur les déplacements ou sur l'aménagement urbain. Concernant le T2 et le T3, la RATP est maître d'ouvrage sur la partie transport. Le STIF suit de près la finalisation du bilan sur le T2 qui devrait être validé par le CGEDD avant la fin de l'année. Concernant le T3, la RATP et la mairie de Paris n'ont pas encore engagé la réalisation du bilan.

Sur les grands projets d'infrastructure

La Cour mentionne au sujet du T6 que « en endossant le choix fait par le STIF en 2002, la RATP en a ainsi accepté toutes les conséquences ».

En 2000, le T6 a été inscrit au contrat de plan Etat-Région 2000-2006 avec un matériel roulant sur pneus. La concertation préalable, durant l'été 2001, a porté sur un matériel roulant guidé sur pneus sans en arrêter les spécificités. A cette époque, trois matériels différenciés pouvaient répondre à cette caractéristique ; une mise en concurrence était donc possible.

Il est également à noter que le STIF envisageait, au démarrage de ce projet, une mise en concurrence pour le choix du futur exploitant. Cette modalité n'a pas été suivie par le ministère en charge des transports qui a souhaité que la RATP soit désignée comme le futur exploitant.

Le STIF a réalisé le schéma de principe en associant la RATP. Dans ce cadre plusieurs matériels guidés sur pneus ont été étudiés avec la RATP. Pendant que se déroulait l'enquête publique, le choix s'est restreint sur un matériel « étroit, guidé et réversible »

Ensuite, la RATP a été désignée maître d'ouvrage du système de transport, et a signé en 2006 la convention de financement qui stipulait qu'elle finançait à 100% l'acquisition du matériel roulant. La RATP a lancé l'appel d'offre pour le matériel roulant en 2006 et a signé le marché en août 2010. Le STIF n'a été associé par la RATP ni à la procédure de consultation ni aux négociations.

Ce projet présentant des innovations technologiques et la particularité de ne pouvoir recourir qu'à un seul constructeur de matériel roulant aurait dû être conduit par la RATP en intégrant la gestion des risques industriels inhérents au matériel roulant. La RATP ne s'est pas donné les moyens de gérer ces risques, d'alerter le STIF – présidé à

l'époque par le représentant de l'Etat- ni les autres maîtres d'ouvrage au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le retard pris par la RATP dans l'acquisition du matériel roulant n'a fait qu'aggraver l'irréversibilité du projet et les coûts globaux.

La Cour estime à raison que la concurrence entre le projet Arc Express et le projet Grand Paris « a conduit à retarder des décisions en matière d'investissement. »

Il convient de préciser que le projet Arc Express a été initié par la Région, le STIF et l'Etat, qui a signé une convention de financement portant sur les études et a participé à tous les comités de pilotage du projet.

La loi sur le Grand Paris, en imposant, pour les deux projets Arc Express et Grand Paris, deux débats publics concomitants à partir d'octobre 2010 a en effet retardé le lancement du débat public sur le projet Arc Express, dont le dossier, approuvé à l'unanimité du Conseil dès le 8 juillet 2009, a alors été transmis à la Commission nationale du débat public.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA RATP

Ce document est très complet, envisageant tous les aspects de la problématique des transports collectifs de la région Ile-de-France. Il appelle toutefois de ma part les principales remarques suivantes.

La qualité de service du RER représente un sujet de préoccupation majeure. La croissance de la fréquentation rend l'exploitation de la ligne A de plus en plus tendue et l'entreprise investit des sommes considérables pour maintenir et améliorer le niveau de service de cette ligne. Cependant, contrairement à l'opinion de la Cour, nous ne pensons pas que l'interconnexion RATP-SNCF à Nanterre soit une cause importante de pertes d'exploitation ou d'irrégularité.

Certes, sur la Ligne B depuis le mois de novembre 2009, l'échange de conducteurs a été supprimé en Gare du Nord ; cependant il faut rappeler que l'interopérabilité n'est qu'un des éléments d'un plan d'actions global qui contient deux autres mesures phare et nécessaires à l'amélioration de la régularité de la ligne : l'aménagement de lignes dédiées au RER B au Nord et la création d'un PCC unique à Denfert Rochereau. La ligne B continue néanmoins d'être pénalisée par le partage avec la Ligne D du tronçon central entre Châtelet et Gare du Nord.

De façon générale, nous ne pensons pas que l'attribution à un seul opérateur soit un facteur décisif de progrès sur la ligne A du RER ; les caractéristiques physiques et techniques, les conditions d'exploitation nous paraissent devoir être traitées prioritairement.

Le rapport consacre un long passage à la méthode de choix des investissements de lignes nouvelles en Ile-de-France. La RATP souhaite d'abord rappeler que le rôle principal dans l'établissement et le suivi du CPER revient aux élus et à l'Etat et qu'elle ne saurait se substituer.

Au sujet de la méthode d'évaluation de l'efficacité économique et sociale des projets, je souhaite rappeler que la RATP applique scrupuleusement les méthodologies mises au point par le Ministère des Transports et par le STIF. Comme la Cour le rappelle dans son rapport, c'est ce dernier qui fixe la règle applicable en Ile-de-France à laquelle les différents acteurs intervenant dans les projets de transport sont tenus de se conformer.

La Cour fait mention d'écarts de coûts d'investissements importants sur ces projets. La responsabilité de la RATP se mesure exclusivement par rapport aux coûts qu'elle a annoncés dans les avant-projets soumis au STIF ; les estimations fournies aux stades antérieurs

portent davantage sur des enveloppes financières « politiques », car évaluées à partir de définitions peu précises et non stabilisées. C'est bien le but assigné à l'avant-projet que de rendre les définitions et chiffrages à la fois précis et engageants pour les parties. De plus, pour tous les derniers projets livrés par la RATP, les coûts se sont révélés inférieurs à l'objectif de l'avant-projet.

Sur les projets de tramways, les enveloppes annoncées concernent à la fois le système de transport et les aménagements urbains ; ces derniers peuvent représenter une part significative des coûts totaux, jusqu'au tiers. La comparaison avec le coût des tramways en province exige d'isoler ces montants et de prendre en compte des difficultés d'insertion particulièrement élevées à Paris et en région Ile-de-France.

C'est à la lumière de ces éclairages qu'il convient d'apprécier sur le fond les différentes appréciations portées par la Cour au sujet de sa vision de "la sélection des projets par la RATP". Ainsi, bien que la place majeure de l'entreprise en Ile-de-France, pour tout ce qui touche aux infrastructures de transports en commun, fasse d'elle un interlocuteur souvent crucial, elle ne doit pas pour autant, surtout en matière de conduite de travaux, devenir le bouc émissaire des retards ou des surcoûts mentionnés par la Cour par référence aux estimations initiales figurant dans les Contrats de Plan ou les Contrats de projets État - Région Ile-de-France, soit très en amont des interventions de l'entreprise dans ces projets.

Il convient aussi de souligner que la RATP n'a pas, et n'a pas eu vocation à se substituer aux pouvoirs publics lors des différentes phases d'études, ni pour conduire les procédures ou prendre les décisions de leur ressort à chaque stade de validation.

Il est aussi utile de rappeler que pour la majeure partie des projets dont il est fait mention, la succession des décisions relevait de l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France et non pas d'un opérateur de transports. De même, dans les décisions du Conseil d'administration de la RATP, dans lequel figurent des représentants dûment mandatés par l'État du fait du statut d'Établissement Public Industriel et Commercial de l'entreprise, les votes ont toujours respecté le principe de la continuité de l'État et de la permanence et de la cohérence de ses décisions, tant sur ses choix qu'en matière de rentabilité économique des projets.

S'agissant des études comportant des évaluations à caractère socio-économique menées par la RATP pour les projets d'infrastructure dont elle assure la maîtrise d'ouvrage, celles-ci donnent effectivement lieu à établissement d'états, établis sous l'autorité et la responsabilité du

STIF, lesquels n'ont pas vocation à rendre compte des calculs détaillés dont sont issues les données citées. En particulier, les données de trafic, de gain de temps et de report modal proviennent de modèles qui sont des outils de calcul complexes. La RATP forte de ses expertises, construites au fil des ans et des nombreuses études menées sur ces sujets, a développé des modèles statistiques confrontés à la réalité. Elle a acquis à la fois réputation et légitimité en ce domaine. Pour expertiser les résultats tirés du modèle de la RATP, il est nécessaire d'utiliser des outils équivalents. Le STIF et la Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France en disposent, permettant à ces organismes experts de vérifier les éléments produits par la RATP. Les débats publics ou les dossiers de DUP sont précisément l'occasion pour les pouvoirs publics de vérifier la pertinence des données de la RATP.

La productivité est une préoccupation centrale du plan d'entreprise qui en fait un des enjeux majeurs de la performance de la RATP. C'est un sujet essentiel dans le contexte d'ouverture du marché des transports publics franciliens à la concurrence, qui interviendra certes dans quelques années pour le réseau existant, mais est d'ores et déjà une réalité pour toute ligne nouvelle depuis le 1^{er} janvier 2010.

L'effort de productivité entrepris depuis 2006 par l'entreprise marque une rupture et il sera poursuivi dans la durée. Cependant la question de l'évolution des sources de rémunération de la RATP en tant qu'opérateur de service, et donc le partage des gains de productivité, doivent nécessairement tenir compte de l'insuffisance de financement dont souffre l'entreprise pour ses investissements, comme la Cour l'a déjà souligné avec une démonstration particulièrement précise et pertinente, dans son rapport sur « la soutenabilité de la dette de la RATP ». En effet, le régime financier des transports franciliens n'est pas en adéquation avec l'ampleur des missions confiées à la RATP et son cahier des charges d'entreprise publique. Ce déséquilibre pourra être résolu par une contribution du STIF aux acquisitions de matériel roulant ab initio, comme c'est déjà le cas pour les autres opérateurs de transport en Ile-de-France ou en province, et par une juste rémunération de l'activité de gestionnaire d'infrastructure, complétée par les ressources dégagées par la productivité.

A cet égard, je souscris à votre proposition visant à intégrer ces questions "dans le cadre plus large de la redéfinition du modèle économique de l'entreprise, actuellement en cours de discussion entre l'autorité organisatrice, l'entreprise et l'État, afin de mettre en œuvre la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires". C'est là un enjeu majeur pour l'entreprise dans les prochains mois et, à plus long terme, pour la soutenabilité des transports publics urbains en Île-de-France.

REPONSE DU PRESIDENT DE RFF

La Cour a examiné l'activité des transports ferroviaires de voyageurs en Ile-de-France ainsi que l'action menée par RFF dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la qualité de service et les ressources financières affectées.

Concernant la qualité du service, la Cour s'interroge sur les causes de la dégradation de la qualité du service sur le Transilien et notamment, pour ce qui relève de RFF, sur les difficultés d'exploitation du réseau consécutives à la séparation entre propriété des infrastructures (RFF) et exploitation (Transilien).

Ainsi que le relève la Cour, cette séparation, par ailleurs issue des obligations communautaires, implique pour RFF une stricte neutralité entre entreprises ferroviaires, afin de ne pas porter atteinte aux règles concurrentielles. Elle estime possible et recommande, sans enfreindre ces principes, que RFF donne dans toute la mesure du possible la priorité au trafic voyageur dans l'affectation des sillons sur le RFN en Ile-de-France, tout particulièrement dans la partie la plus dense de l'agglomération.

Tout d'abord, il faut rappeler que dans la partie centrale de l'agglomération, la circulation de trains de fret est exceptionnelle (quelques trains par jour à destination de sites logistiques tels que Paris-Bercy, Batignolles, ou Paris Nord-Est) et s'effectue exclusivement en dehors des heures de pointe. L'essentiel des circulations de fret s'effectue sur la « grande ceinture » ferroviaire qui contourne précisément en rocade la zone la plus dense.

Au-delà de la zone centrale, la priorité est d'ores et déjà largement donnée aux voyageurs dans la mesure où les sillons accordés au fret le sont presque toujours, là aussi, en dehors des heures de pointe. Néanmoins, RFF s'attachera à examiner si, dans le respect des principes rappelés par la Cour, il est possible de prendre davantage en compte la recommandation qui lui est faite.

Au-delà de ce point particulier, RFF a fait de la rénovation du réseau existant sa priorité en Ile-de-France, et partage l'opinion de la Cour sur le levier que peut constituer la convention de partenariat entre RFF et le STIF signée en juillet 2009.

Concernant les ressources financières, la Cour souligne le caractère insuffisant des ressources affectées au financement du Transilien.

Comme le relève la Cour, la convention de partenariat RFF -STIF, signée en juillet 2009 entre RFF et le STIF pour la période 2009-2012 constitue un progrès appréciable. En effet, RFF s'engage dans le cadre de cette convention, selon le principe du « coût complet », à réutiliser pour l'entretien et le renouvellement du réseau circulé par les trains Transilien la totalité du produit des péages reçus au titre de ces mêmes trains Transilien dont un tiers est versé directement par le STIF à RFF.

Comme le note la Cour, cette convention clarifie les relations financières entre RFF, SNCF et STIF, et permet d'éviter les soupçons que les péages, au titre des trains de l'Ile-de-France servent à financer des travaux au bénéfice des lignes à grande vitesse, ou inversement que le réseau francilien ne soit « sur-subventionné ». C'est dans ce cadre et sur la base de cet équilibre, qu'un programme d'investissement de modernisation du réseau Transilien important et partagé a été défini.

Cette convention ne couvre pas le financement des investissements de développement dont la mise en service est prévue au-delà de 2012 : construction de nouvelles lignes comme la Tangentielle Nord ou le prolongement d'EOLE à l'Ouest, ou investissements lourds tels que prévus dans les schémas directeurs des RER B, C et D. Ces investissements, auxquels RFF peut apporter une contribution sur ses fonds propres, sont majoritairement financés par l'Etat et la Région Ile-de-France dans le cadre des projets Etat-Région.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA SNCF

Dans votre courrier du 30 juillet dernier, vous m'avez fait parvenir le projet de rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé «les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France », et je vous en remercie.

Je voudrais tout d'abord revenir sur les conclusions du rapport de la Cour avec lesquelles nous sommes le plus en phase.

En premier lieu, le rapport souligne la priorité à donner aux investissements sur le réseau existant afin d'arrêter la dégradation des conditions d'exploitation et d'améliorer la performance globale du système ferroviaire. SNCF partage pleinement l'avis de la Cour sur ce point essentiel et souligne la nécessité de sécuriser les financements qui permettront la remise à niveau du réseau existant, et notamment des grandes lignes du RER, avant de réaliser les nouvelles infrastructures nécessaires au développement de la Région Capitale. Au moment où s'ouvrent les débats publics dans le cadre du Grand Paris, je souhaite que soit partagée par l'ensemble des acteurs l'urgence de désaturation des lignes les plus chargées du réseau. Plus généralement, nous partageons les recommandations de la Cour permettant de mieux mettre en qualité les projets d'investissement. La question du décroisement des flux entre les différents financeurs nous semble également pouvoir contribuer à cet objectif.

Le rapport appelle, en deuxième lieu, à la poursuite de l'évolution des modes de contractualisation. Nous sommes favorables à cette orientation, en particulier en inscrivant ces contrats dans la durée compte tenu des investissements à engager et de la nécessité de se donner une vision de moyen terme (8-10 ans). Cette recommandation nous convient, les principes de partage des risques et les mécanismes de performance devant donner un cadre stable permettant, a contrario, de revisiter tous les quatre ans les clauses économiques et financières.

Il invite à mettre en cohérence le couple risque -rémunération. Les opérateurs assument une part de risque importante au plan industriel, commercial et financier, au travers des investissements. Ces risques doivent être rémunérés, et à ces risques pris doivent correspondre de véritables leviers d'action, l'autorité organisatrice définissant les objectifs à atteindre. Un cahier des charges des attentes de l'autoritéorganisatrice serait utile pour la prochaine génération de contrats. La perspective d'une concurrence à venir appelle quant à elle une évolution du financement et des modalités de gestion du matériel roulant.

En troisième lieu, le rapport propose des leviers aux opérateurs pour améliorer leur performance et mieux la piloter en interne, ce qui suppose, comme c'est fort justement souligné, une évolution des mécanismes de bonus/malus pour mieux tenir compte de la perception des clients (ponctualité, prise en compte de la durée des retards, mesures de satisfaction), mais aussi une évolution des niveaux d'objectifs pour les amener à un niveau réaliste qui permette la mobilisation des équipes. Les objectifs de régularité actuels n'ont pas évolué depuis plus de 10 ans alors que la croissance du trafic les met tout à fait hors de portée. De plus, ces objectifs doivent tenir compte des responsabilités réelles de l'opérateur. Ainsi en matière de régularité, la responsabilité de RFF doit être également mesurée et faire l'objet d'une incitation à la performance comme le prescrit la réglementation européenne.

Le rapport note à juste titre le décalage entre la perception des retards par les voyageurs et l'indicateur de mesure de la régularité portant actuellement sur les trains. Consciente de cette question, l'entreprise proposera au STIF de retenir pour le prochain contrat un indicateur de ponctualité qui mesurera exactement le retard des voyageurs sur leur parcours.

La clarification des relations entre le STIF, la SNCF et RFF et l'instauration de nouveaux mécanismes d'un dialogue objectif et responsabilisant sera d'une manière plus générale un élément-clé de l'amélioration de la performance globale du système ferroviaire en Île-de-France. Au-delà des enjeux économiques attachés à une meilleure prise en compte de la spécificité de la maintenance et de la gestion des circulations sur un réseau Île-de-France extrêmement dense, les dispositions contractuelles devront mobiliser tous les acteurs autour d'objectifs de performance, notamment par les mécanismes financiers de bonus/malus.

Enfin, nous partageons l'avis de la Cour sur la nécessité de poursuivre l'amélioration de l'information des voyageurs. Même si d'importants efforts ont été réalisés dans ce domaine ces dernières années, des progrès sont indispensables pour mieux répondre aux attentes des Franciliens, en particulier en matière d'information en situation perturbée et je puis vous assurer de la mobilisation de l'entreprise pour y parvenir.

Concernant les conditions d'exploitation du réseau, dont la Cour souligne à juste titre la complexité, une intégration plus poussée entre l'opérateur de transport et le gestionnaire des circulations devra être recherchée si l'on veut réaliser les sauts de performance attendus en zone dense. Au cas particulier des Lignes A et B<!dll RER, co-exploitées avec la RATP, avec laquelle nous travaillons de concert pour améliorer la

qualité de l'exploitation et la coordination de la gestion opérationnelle des trafics, la SNCF est disposée à examiner la faisabilité de l'opportunité des préconisations faites par la Cour.

Sur ce point, je souhaite attirer votre attention sur une spécificité du paysage institutionnel de l'Île-de-France, qui fait qu'en plus des deux opérateurs cohabitent également deux gestionnaires d'infrastructure, à savoir RATP et RFF, incluant deux systèmes de gestion de la sécurité (l'un pour le transport dit «guidé» sous l'égide du STRMTG, l'autre pour le «ferroviaire» sous l'égide de l'EPSF), alors que plus de 1 000 trains par jour passent d'un réseau à l'autre.

Concernant la place de Transilien au sein de la SNCF, permettez-moi de ne pas partager totalement les conclusions que la Cour en tire sur la qualité de l'information financière due à l'autorité organisatrice. Transilien est une activité qui s'appuie pour sa production sur des prestataires métiers internes. Nous avons engagé depuis quelques années des transformations permettant une plus grande maîtrise par Transilien des leviers de sa performance, en particulier au niveau des lignes, périmètre le plus pertinent pour piloter au quotidien le service. Nous venons ainsi, en 2010, d'intégrer au sein des lignes les personnels des gares. Je souhaite que ce mouvement d'intégration puisse se poursuivre.

La comptabilité de Transilien traduit naturellement l'absence de personnalité juridique propre à Transilien (par exemple sur l'absence d'information de nature bilancielle); pour autant, l'activité dispose des éléments lui permettant de mieux analyser sa performance économique et financière.

Les comptes de Transilien sont établis conformément aux règles comptables en vigueur, et aux régies de gestion internes de l'entreprise, telles que validées par le comité d'audit et des risques du Conseil d'administration de SNCF.

En espérant que ces éléments de réponse seront de nature à préciser la vision de SNCF sur cette version provisoire du rapport rendant compte de vos travaux.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * Rapport public annuel (février 2010)
- * Rapport public annuel (février 2009)
- * Rapport public annuel (février 2008)
- * Rapport public annuel (février 2007)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2009 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2010)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2008)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2007)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2009 (juin 2010)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2010)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

*** Rapports publics thématiques :**

Médecins et hôpitaux des armées

Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale (juillet 2010)

La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire (juillet 2010)

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer (mai 2010)

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010)

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)

La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)