

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Transport de voyageurs :

Comment réformer un modèle  
à bout de souffle ?

RAPPORT OCTOBRE 2012

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale :

École primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement.

Modernisation de l'action publique :

Réforme des retraites, justice, santé, protection sociale.

Compétitivité :

Fiscalité, création d'entreprise, énergie, pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports.

Grâce à ses experts associés (chercheurs, praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

*L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.*

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

INSTITUT  
MONTAIGNE





# Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ?

OCTOBRE 2012



# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION :</b>	
<b>QUELS ENJEUX POUR LES TRANSPORTS DE VOYAGEURS AUJOURD'HUI ?</b> .....	<b>3</b>
<b>I - CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATION</b> .....	<b>9</b>
1.1. Priorité à la maintenance plutôt qu'au développement des infrastructures nouvelles.....	9
1.2. Priorité à la restauration de la mobilité dans les agglomérations plutôt qu'aux transports grande distance .....	19
<b>II - OPTIMISER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	<b>27</b>
2.1. Optimisation des plans de transport régionaux .....	27
2.2. Maîtrise des charges d'exploitation .....	33
2.3. Révision de la gouvernance en Île-de-France pour optimiser le fonctionnement quotidien entre les différents acteurs .....	39
<b>III - ADAPTER LA CONTRIBUTION DES USAGERS ET DES FINANCEMENTS PRIVÉS AFIN DE SOUTENIR LES BUDGETS PUBLICS</b> .....	<b>43</b>
3.1. Communication et révision du niveau de contribution des usagers .....	44
3.2. Utilisation des financements privés dans les investissements lourds.....	54
3.3. Augmentation de la contribution de certains autres acteurs.....	58
<b>COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL ET REMERCIEMENTS</b> .....	<b>61</b>



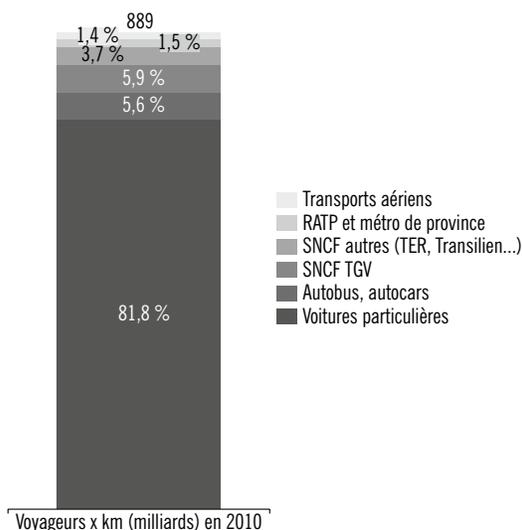
## INTRODUCTION

### QUELS ENJEUX POUR LES TRANSPORTS DE VOYAGEURS AUJOURD'HUI ?

#### A. SEPT CONSTATS METTENT EN LUMIÈRE LA NÉCESSITÉ DE CHANGER LE MODÈLE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN FRANCE

1. Les déplacements en France sont réalisés à plus de 80 % en voiture particulière contre environ 11 % pour le train et 6 % en autobus et autocar

Part modale des transports de voyageurs en France

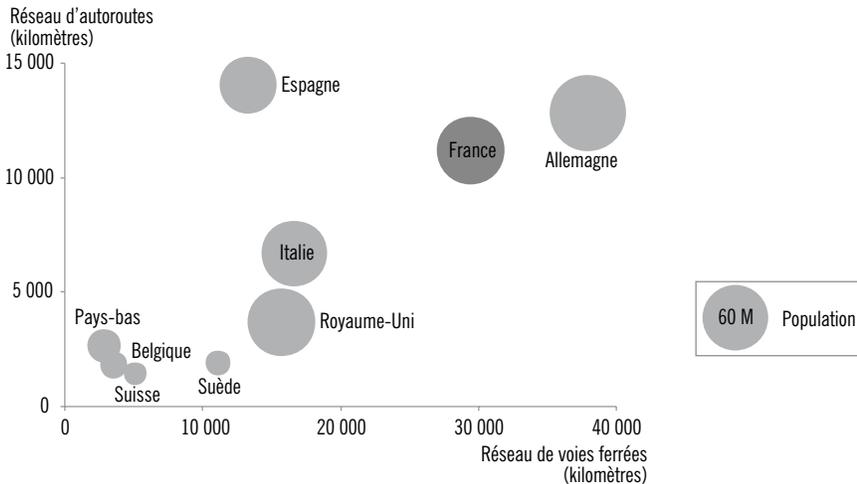


Source : Insee.

2. Le réseau d'infrastructures de transports, en particulier routier et ferroviaire, est aujourd'hui très développé et de bonne qualité...

- La France est le **deuxième réseau de transport européen** derrière l'Allemagne en termes de kilomètres de voies ferrées (~30 000) et en termes de kilomètres d'autoroutes (~11 000).

### Taille des réseaux fer et autoroute en Europe



Source : SOeS.

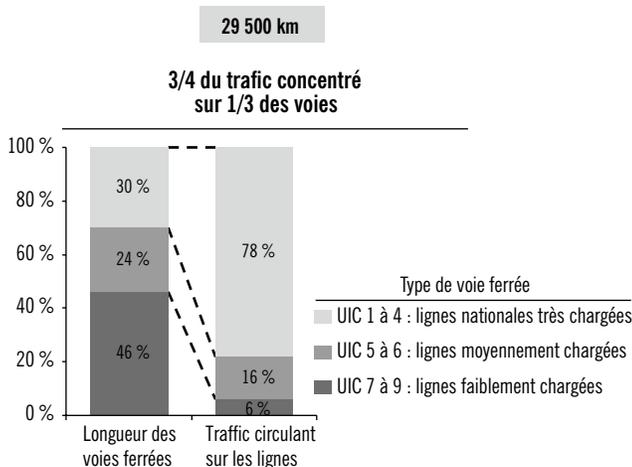
- La SNCF fait circuler **un quart des 2 000 rames de train à très grande vitesse** (plus de 250 km/h) existant dans le monde :
  - **1,7 milliard de voyageurs** ont été transportés sans accident par le TGV français depuis 30 ans (1981) ;
  - le dernier **record du monde de vitesse est français** : 574,8 km/h atteints en 2007 grâce à un partenariat entre Alstom, RFF et la SNCF.

### 3. ...mais se dégrade rapidement à cause d'un manque d'anticipation des actions de maintenance et de renouvellement...

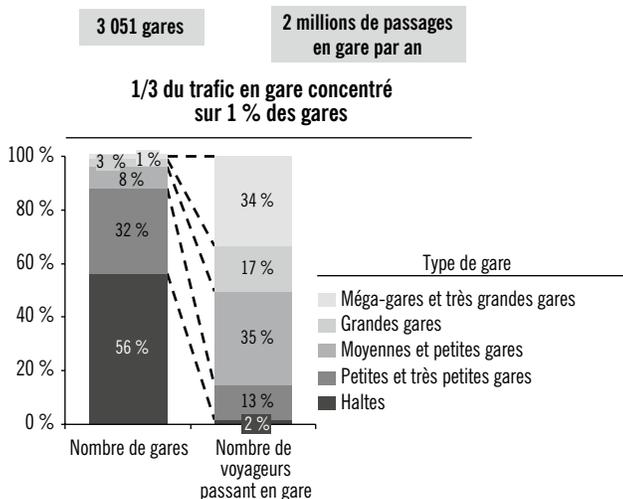
- les trains circulent à **vitesse réduite sur 7 %** des 30 000 kilomètres de voies ferrées françaises en 2011, contre 5 % en 2009 ;
- la ponctualité des transports en Île-de-France **régresse** chaque année **de un à deux points (un train sur cinq est en retard ou annulé sur la ligne de RER B)** ;
- l'ensemble des réseaux routiers souffre d'un déficit d'entretien et de modernisation à l'exception des autoroutes concédées. **Le budget d'entretien des routes nationales est passé de 179 M€ en 2008 à 75 M€ en 2011, et 16 % des routes nationales sont en mauvais état** (déclaration du Ministre au Sénat, 06/04/2011).

#### 4. ...et est utilisé de manière sous-optimale dans certaines zones ou pour certains modes de transports

##### Répartition du trafic sur les voies et dans les gares



Source : Rapport EPFL, 2005.



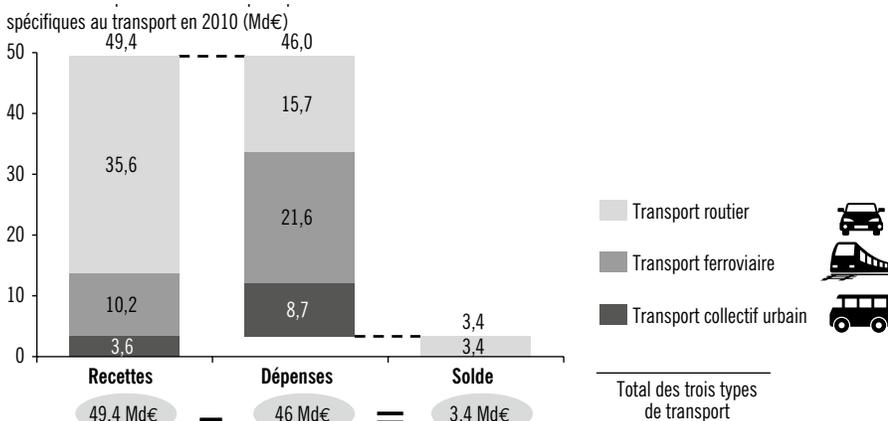
Source : Communiqué de presse Gares & Connexions, 2009.

- les TER transportent **800 000 voyageurs par jour contre 900 000** pour le RER B et représentent le **3<sup>e</sup> poste de dépenses des Régions** ;
- la RATP concentre à elle seule 50 % des déplacements quotidiens des Français en transport en commun ;
- **la vitesse moyenne d'un train de fret** en France est de 18 km/h ;
- les bus et autocars n'assurent qu'environ **1/3 des transports collectifs** terrestres, soit une proportion nettement inférieure à la moyenne européenne qui se situe à 56 % ou à la part de ce mode en Allemagne (45 %). Sur la base des performances énergétiques actuelles et des taux d'occupation constatés en 2005, l'autocar est pourtant trois fois plus efficace énergétiquement que les trains régionaux et interrégionaux (source : Ademe).

## 5. Les transports ferroviaires et collectifs urbains sont une source d'endettement critique pour les entreprises et administrations publiques en France...

- la dette ferroviaire cumulée de RFF et SNCF a atteint **33 milliards d'euros** en 2010, et **augmentera d'un tiers à périmètre constant d'ici 2025** ;
- il manque actuellement environ **1,5 milliard d'euros de financement par an** à la SNCF et RFF pour fonctionner dans un scénario « au fil de l'eau » soit :
  - ~1 milliard d'euros pour couvrir les coûts d'infrastructure RFF,
  - ~0,5 milliard d'euros pour couvrir les pertes du fret ferroviaire SNCF.

### Contribution des transports à la dette publique



Source : Contribution des transports à la dette publique, R. Prud'Homme, mars 2012.

- les **transports ferroviaires et les transports en commun ont contribué à creuser le déficit public** de respectivement **11 et 5 milliards d'euros** en 2010<sup>1</sup>, alors que la route a généré un excédent de près de 20 milliards d'euros. Le transport routier permet de rétablir l'équilibre des budgets publics consacrés aux transports : moindres dépenses publiques (infrastructures réalisées en concessions) et génération de recettes conséquentes (TICPE<sup>2</sup>).

## 6. ...et la planification des futurs projets d'infrastructures continue de privilégier des investissements publics lourds dans les développements ferroviaires ...

- Le Schéma National d'Investissement en Transport (SNIT) représente aujourd'hui **245 Md€ de dépenses, soit 120 années de financement de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport (AFITF)**, chargée d'apporter la part de l'État dans le financement des opérations d'infrastructures de transport. Elle dispose d'une dotation annuelle de l'État d'environ 2 milliards d'euros ;
- la mise en place de **cinq projets** ferroviaires parmi la cinquantaine proposée impliquera un **doublément de la dette SNCF - RFF d'ici à 2025**.

## 7. ...alors même que certaines ressources financières semblent insuffisamment exploitées

- les usagers des transports collectifs urbains **ne participent qu'à hauteur d'environ 30 %** du financement de leur fonctionnement (hors coût d'investissement). Ce taux de couverture s'élève à 30 % à Paris contre **45 % à Londres** ;
- les **constructions de lignes TGV sont subventionnées de 50 % à 90 %** ;
- les **tarifs des transports collectifs routiers ont baissé de 2 %** depuis 10 ans tandis que ceux de l'électricité et du gaz ont **augmenté de 60 %** ;
- le ratio de **recettes sur dépenses dans les transports publics urbains a baissé de 10 %** dans les plus grandes agglomérations depuis 2011, alors que le **nombre de voyages a augmenté de 40 %** en parallèle.

<sup>1</sup> Rémy Prud'Homme « Contribution des transports à la dette publique », *Transports et dette publique*, Rapport du Cercle des Transports, mars 2012.

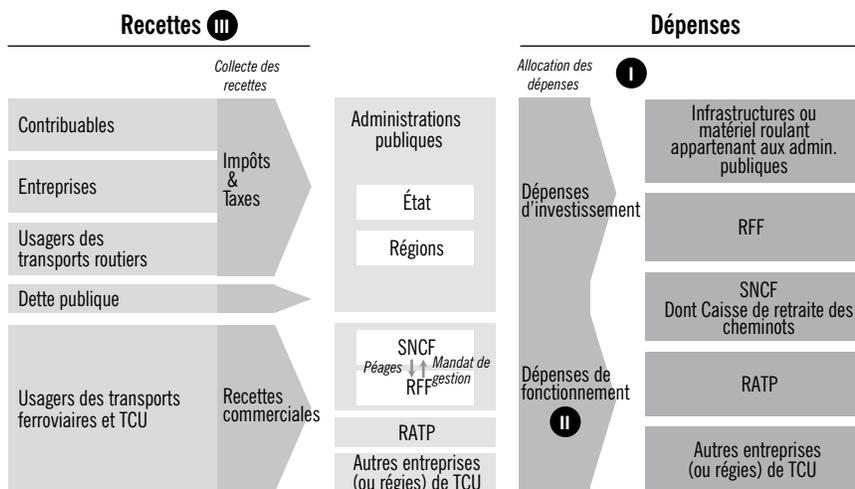
<sup>2</sup> Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

## B. PLUSIEURS ENJEUX D'AMÉLIORATION DU MODÈLE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS SONT IDENTIFIÉS

Les transports déficitaires aujourd'hui - et donc soutenus par la dette publique, sont les transports ferroviaires et, dans une moindre mesure, les transports collectifs urbains.

Le financement de ces transports tire ses recettes de contributeurs variés au-delà des seuls usagers (contribuables, entreprises, automobilistes, notamment) pour ensuite les redistribuer entre les différentes entreprises (publiques ou non) afin de soutenir le fonctionnement ou investir dans de nouveaux développements.

### Modèle de financement des transports ferroviaires et transports collectifs urbains (TCU) en France



Au vu des constats détaillés précédemment et des contraintes qui pèsent sur les infrastructures et leur financement, le groupe de travail a identifié trois questions majeures sur lesquelles des initiatives peuvent être proposées pour optimiser le système de financement des transports.

Le rapport suivant s'attache à répondre à ces questions sur la base des réflexions du groupe et des différentes auditions et recherches menées en parallèle :

1. Quelles doivent-être les priorités d'allocation des dépenses de transport, notamment en matière d'investissements ?
2. Quelles sont les possibilités de réduction des dépenses de fonctionnement ?
3. Comment diversifier les sources de recettes des transports de voyageurs ?

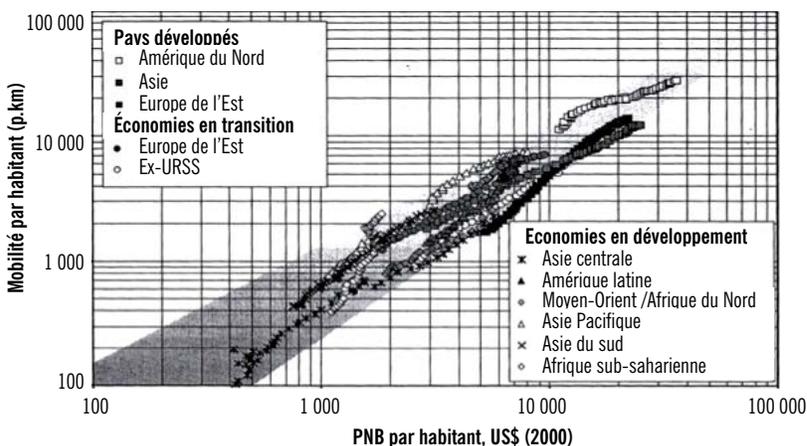
# CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATION

## 1.1. PRIORITÉ À LA MAINTENANCE PLUTÔT QU'AU DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES NOUVELLES

La France a montré au cours des 50 dernières années des ambitions fortes pour le développement de ses infrastructures de transport qui présentent aujourd'hui un niveau remarquable. Notre culture des grands projets a en effet permis de construire des réseaux ferroviaires et routiers parmi les plus importants d'Europe avec 30 000 km de voies ferrées (dont 1 800 km de grande vitesse) et plus d'un million de kilomètres de routes (dont 11 000 km d'autoroutes).

L'investissement dans le développement des infrastructures de transport permet d'assurer aux habitants d'un pays l'offre de mobilité nécessaire socialement et économiquement.

### Corrélation entre la mobilité par habitant et le PNB par habitant d'un pays



Source : *Economic growth rates based on IP CC IS9 2a/e scenario*, Schaefer and Victor (2000)

Le transport de passagers est fortement concentré en France sur la voiture particulière, qui représente plus de 80 % des déplacements (en voyageurs par kilomètre), contre environ 12 % pour le train et moins de 2 % pour l'avion.

Le transport ferroviaire et les transports collectifs urbains sont cependant le premier poste de dépenses pour les administrations publiques en raison, d'une part, des coûts élevés de ces transports et, d'autre part, des niveaux de tarifs limités visant à permettre un accès élargi de la population à ces réseaux.

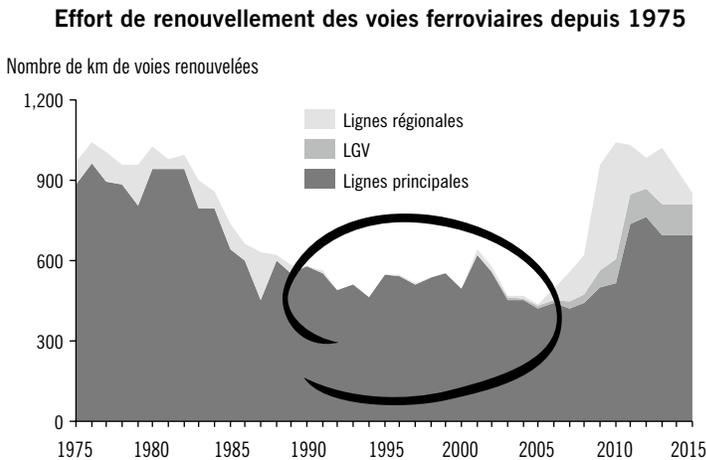
Les conditions de l'investissement public sont cependant de plus en plus contraintes, limitant les opportunités de développement des transports les plus subventionnés que sont les transports ferroviaires et collectifs.

Les règles changent aujourd'hui rapidement, plus rapidement sans doute que la prise de conscience de l'ensemble des décideurs en charge des transports.

Il faut donc continuer à investir mais en se posant la question des priorités parmi les leviers de croissance de la mobilité :

- faut-il favoriser le développement de nouvelles infrastructures (et lesquelles ?) ou plutôt optimiser les réseaux existants ?
- faut-il favoriser les transports en zone urbaine, péri-urbaine, régionale ou longue distance ?

### 1<sup>er</sup> constat : un réseau ferroviaire quasi-achevé mais souffrant d'un déficit historique de maintenance



Source : les Assis du ferroviaire, 2011.

## I. CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATIONS

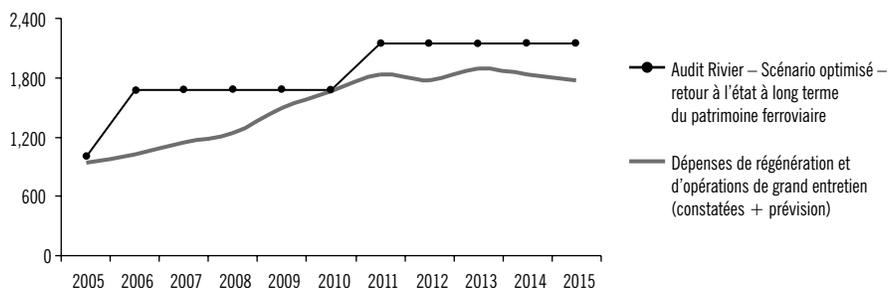
Ce désinvestissement a eu un effet notable sur le niveau d'entretien du parc français. Le nombre de kilomètres de ralentissement a ainsi triplé en 10 ans (de 1 000 km à 3 000 km sur 30 000 km de voies au total).

Le rapport Rivier, publié en 2005, alertait déjà sur l'écart entre les investissements prévus et les investissements nécessaires au maintien en état des voies, écart qui représenterait un déficit cumulé de 3,3 milliards d'euros sur 2005-2015.

Si le réseau ferroviaire français est aujourd'hui très développé, il connaît un important déficit de maintenance : les dépenses de renouvellement des voies ont été divisées par deux à partir des années 1990.

### Écart entre les dépenses de maintenance réelles et les dépenses nécessaires

Dépenses annuelles de renouvellement (en M€ 2010)



Source : Rapport Rivier (EPFL), 2005.

Ce déficit de maintenance représente une perte importante et continue de valeur patrimoniale. Il est donc indispensable de donner une priorité réelle au maintien en état et au renouvellement du réseau existant utile plutôt qu' à de nouveaux grands projets d'investissement.

Paradoxalement, l'effort récent de renouvellement des voies a beaucoup plus profité aux lignes les moins fréquentées qu'aux axes les plus utilisés (Rapport de la commission des Finances du Sénat, septembre 2012). À titre d'exemple, entre 2006 et 2011, les dépenses ont augmenté respectivement de 97 % et 260 % sur les lignes transversales et les lignes locales à faible trafic, et seulement de 57 % sur les grandes lignes.

## **2<sup>e</sup> constat : un réseau routier inter-urbain dense mais insuffisamment entretenu**

Le réseau routier représente plus d'un million de kilomètres de voies : 640 000 km de réseaux communaux, 380 000 km de réseaux départementaux, 12 000 km de réseau national et 8 800 km de réseaux autoroutiers concédés.

Il constitue donc un très important support à la mobilité. Or, à l'exception du réseau autoroutier concédé, les routes se dégradent peu à peu, offrant un niveau de service amoindri. Ceci s'explique par les réductions des budgets d'entretien du réseau routier dans les collectivités et de la faiblesse des crédits de l'État dans ce domaine. Ainsi, si le projet de SNIT évalue à 22 milliards d'euros les dépenses nécessaires, sur 25 ans, pour moderniser le réseau routier national, il ajoute que « *l'on peut raisonnablement estimer qu'une très grande partie des dépenses devraient pouvoir être engagées dans les 20 à 30 prochaines années* »<sup>3</sup>, soulignant les difficultés de financement. Or, un entretien régulier est fondamental car, outre les conséquences en matière de confort, il en va d'enjeux de sécurité.

Le retard pris aujourd'hui dans l'entretien régulier du réseau a pour conséquence des dégâts tels qu'ils nécessiteront un investissement financier bien supérieur à ce qu'un entretien régulier aurait exigé.

## **3<sup>e</sup> constat : de nouvelles contraintes budgétaires particulièrement fortes**

La dette des administrations publiques françaises est passée de 92 milliards d'euros en 1980 à 1 720 milliards d'euros en 2011 (soit 86 % du PIB) en raison d'un déficit budgétaire annuel chronique.

Le financement des transports ferroviaires, en particulier, participe de manière significative au déficit budgétaire, tandis que les transports routiers s'autofinancent grâce à la contribution des usagers (taxe sur le pétrole, péages). Le solde entre dépenses et recettes du transport ferroviaire s'élevait en 2010 à – 11Md€ contre + 19Md€ pour le transport routier<sup>4</sup>.

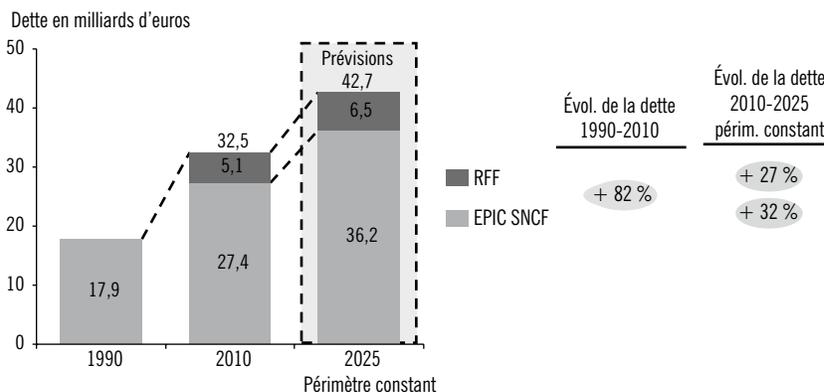
La dette ferroviaire cumulée par la SNCF et RFF (et excluant la dette due aux subventions des collectivités publiques) a augmenté de 80 % depuis 20 ans et atteint 33 milliards d'euros en 2010. À périmètre constant, la dette continuerait à augmenter d'environ 30 % pour atteindre 43 milliards d'euros d'ici à 2025, selon une étude tri-partite menée par l'État, RFF et la SNCF.

---

<sup>3</sup> Projet de Schéma national d'infrastructures de transport, Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, novembre 2011.

<sup>4</sup> Rémy Prud'homme « La contribution du secteur des transports à la dette publique ».

### Évolution de la « dette ferroviaire » entre 1990 et les prévisions à 2025



Source : Étude tripartite État-RFF-SNCF, version de juillet 2011, Rapport Mariton, 2004 (pour 1990)

#### 4<sup>e</sup> constat : des inquiétudes quant aux investissements à venir, en particulier dans le cadre du SNIT

##### Qu'est-ce que le SNIT ?

Le Schéma National d'Infrastructures de Transport (SNIT) fait suite aux recommandations du « Grenelle I de l'Environnement » en 2009 qui préconisait, dans ses articles 16 et 17, la réalisation d'un schéma fixant les orientations de l'État à l'horizon 2030 en matière de développement, de modernisation et d'entretien des réseaux de transports ainsi que de réduction des impacts environnementaux.

Un avant-projet a été soumis à concertation puis consultation publique jusqu'en mars 2011. Le projet a ensuite été revu par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) qui a rendu ses conclusions en février 2012.

Le SNIT soulève - depuis les élections présidentielles de mai 2012, des questions de faisabilité chez le nouveau gouvernement aux prises avec des contraintes budgétaires croissantes. Lors de son audition devant les députés de la Commission de développement durable de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2012, Frédéric Cuvillier, ministre délégué aux Transports a déclaré que le SNIT était « irréaliste et non soutenable financièrement ».

Une commission a été nommée à la rentrée 2012 pour revoir les différents projets proposés dans le SNIT et en redéfinir les priorités.

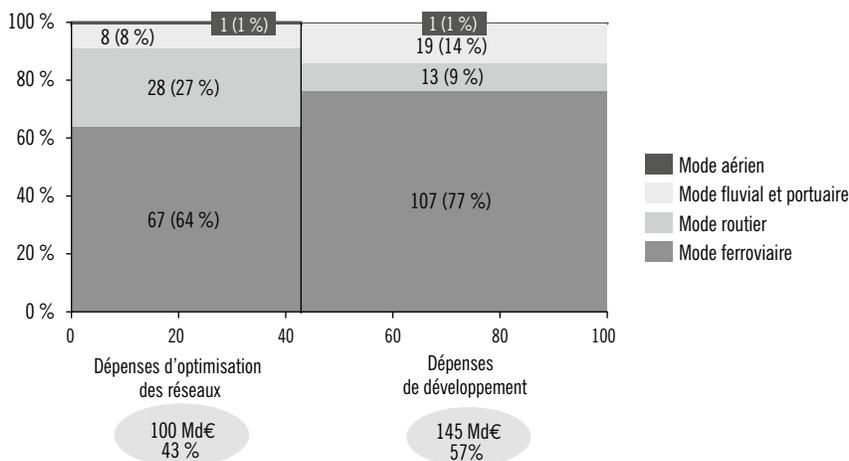
Comme le Conseil économique, social et environnemental (CESE) le précise<sup>5</sup>, le SNIT présente certaines avancées significatives en termes de concertation entre les différents acteurs et de prise en compte d'objectifs à long terme.

Cependant, en ce qui concerne les objectifs environnementaux ambitieux fixés par le « Grenelle de l'environnement », le SNIT apporte des mesures insuffisantes. Le bilan de réduction des émissions de gaz à effet de serre est quasi-neutre, alors même que le « Grenelle » fixe comme objectif une division par quatre des émissions d'ici 2050. Celle-ci ne pourra être supportée uniquement par les autres secteurs (le bâtiment arrive en 2ème avec seulement un quart des émissions).

L'objectif de part modale du fret non routier de 25 % à horizon 2022 n'est également pas atteignable avec les mesures prévues dans le SNIT.

Au-delà de la prise en compte des objectifs du « Grenelle », la liste des projets présentés, prévoyant 245 milliards d'euros d'investissement dans les 25 années à venir, est irréaliste compte tenu des contraintes budgétaires actuelles.

### Répartition des 245 Md€ de dépenses prévues par le SNIT



Source : Présentation du projet du SNIT, version d'octobre 2011.

Ces investissements proposés posent un problème de priorité et de financement.

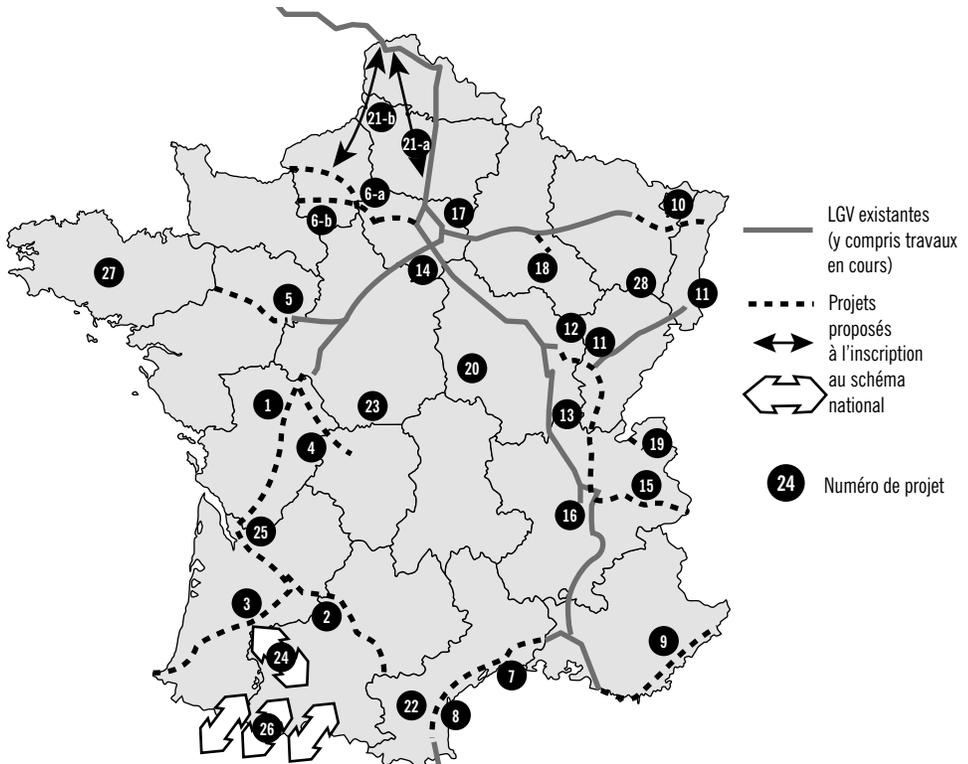
<sup>5</sup> *Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*, avis du CESE, février 2012.

I. CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATIONS

Le SNIT consacre 107 milliards d'euros, parmi les 245 milliards d'euros du plan, au développement du réseau ferroviaire. Ces dépenses correspondent à la construction de 4 000 kilomètres de nouvelles voies ferrées, soit une extension de 14 % du réseau actuel.

Les dépenses d'optimisation du ferroviaire représentent moins de 40 % du budget total alloué à ce mode.

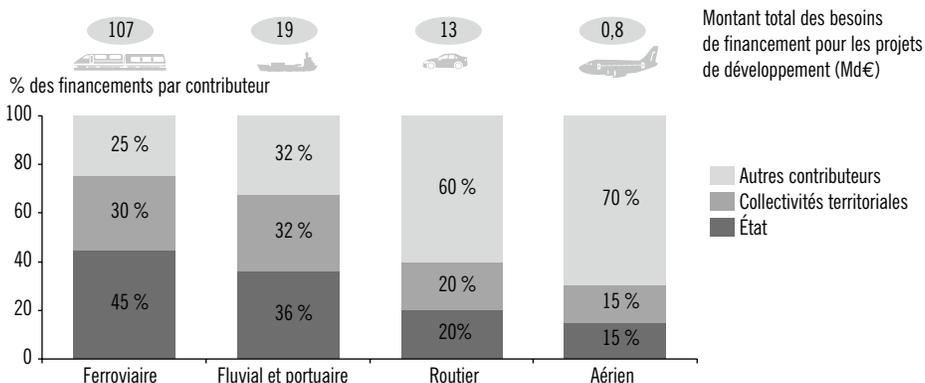
**28 projets de développement ferroviaire proposés par le SNIT**



Source : Présentation du projet du SNIT, version d'octobre 2011.

En ce qui concerne le financement du schéma, la version du projet d'octobre 2011 montre un besoin fort de financement public, en particulier pour permettre le développement des transports ferroviaires. Les trois-quarts des 107 milliards d'euros de financement consacrés au développement ferroviaire sont en effet présentés comme provenant des administrations publiques (État et Régions).

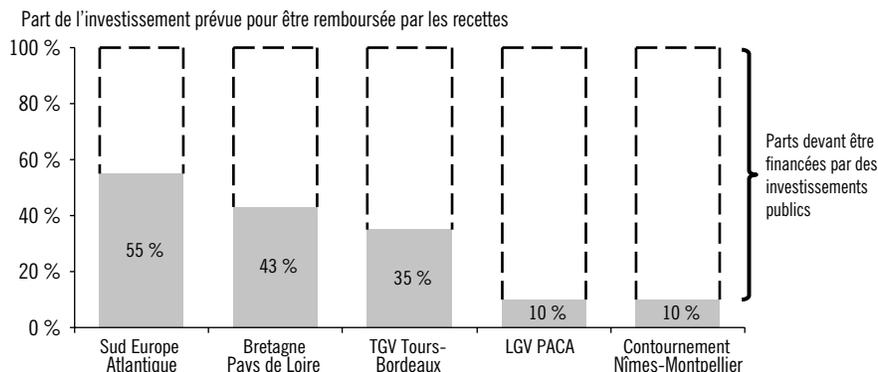
### Contributeurs au financement des projets de développement du SNIT pour les différents modes de transport



Source : Présentation du projet du SNIT, version d'octobre 2011.

Les projets d'infrastructure ferroviaires sont financés en grande partie par le contribuable en raison de recettes limitées ou incertaines. Cette situation pèse non seulement sur les finances publiques mais limite également les possibilités de partenariat avec des financements privés qui ne peuvent assumer, sans garantie, un risque trop important sur les recettes.

### Couverture des investissements par les recettes des péages dans les projets ferroviaires récents



Source : Rapport Mariton (hypothèses RFF).

Selon l'étude menée conjointement par l'État, RFF et la SNCF, la réalisation des cinq premiers projets, parmi les 28 prévus par le SNIT, aboutirait à un doublement de la dette ferroviaire

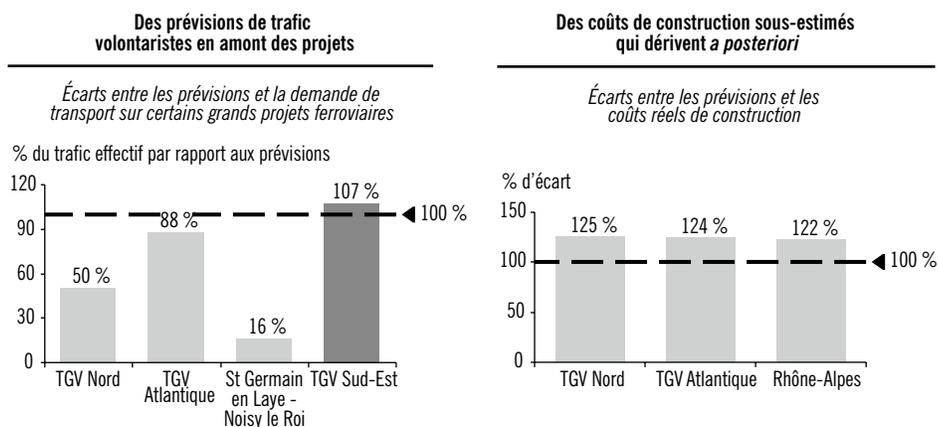
d'ici à 2025. Il est donc urgent de reconsidérer ces dépenses et de mettre davantage encore la réflexion économique au cœur des décisions d'investissement par rapport aux réflexions politiques, influencées par la culture française des grands projets, de la grande vitesse et du « tout – train ».

Les projets choisis ne sont en effet pas toujours ceux dont le taux de rentabilité socio-économique est le plus élevé, et présentent souvent un taux de financement par les recettes particulièrement faible.

Inversement, les projets ayant un taux de rentabilité socio-économique élevé et pour lesquels des financements hors subventions publiques ont pu être trouvés, peuvent être réalisés dès que possible. En revanche, dès lors que des projets exigent des subventions publiques, il est nécessaire de conduire un travail systématique d'évaluation de priorité, en particulier pour les projets de développement, et de les comparer à des projets de renouvellement et de maintenance.

Les bilans post-construction, rendus obligatoires et publics avec la Loi d'Organisation des Transports Intérieurs de 1982 (LOTI), révèlent des prévisions trop souvent volontaristes.

### Écarts entre les prévisions et les impacts *a posteriori* de grands projets ferroviaires



Source : Rapport de la direction du budget (Évaluation et financement des infrastructures de transport), Rapport du député H. Mariton, 2011.

Les projets ferroviaires ne sont pas les seuls à présenter des écarts significatifs entre les prévisions et la réalité. Une analyse de 14 bilans LOTI de projets routiers menée en 2008<sup>6</sup> confirme une forte sous-estimation des coûts, à la fois d'investissement (coûts supérieurs de plus de

<sup>6</sup> Analyse transversale de bilans LOTI de projets routiers, Service d'Études sur les Transports, les Routes et leurs Aménagements (Sétra), Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, avril 2008.

25 % aux prévisions pour huit projets sur 14) et de fonctionnement (2/3 des projets dépassent leurs prévisions, dont 1/3 les dépassent de plus de 30 %). Les projets en concession ou en partenariat public-privé (PPP) constituent une exception notable à ce constat de dépassement.

En revanche, les trafics ont plutôt tendance à être sous-estimés lors de la construction d'infrastructures routières : trafic réel supérieur aux prévisions pour neuf projets sur 14, dont quatre projets où le trafic réel a dépassé de plus de 40 % les estimations *ex-ante*.

Les imprécisions des prévisions sur les coûts et les trafics biaisent fortement les choix des projets en surestimant les rendements socio-économiques. Ces écarts, en particulier pour les investissements très coûteux des transports ferroviaires, mènent donc de fait à l'acceptation, par RFF notamment, de projets qui se révèlent ensuite être un poids budgétaire plus fort que prévu.

Les crédits de maintenance doivent être prévus et engagés lors des décisions d'investissements afin de choisir les projets en prenant en compte tous les paramètres nécessaires. L'allocation des budgets de maintenance sur les infrastructures existantes (routes, voies ferrées, gares, signalisation...) doit en outre se faire de manière sélective sur des infrastructures dont l'utilité future est démontrée. À titre d'exemple au sein de la RATP, la séparation comptable entre le gestionnaire d'infrastructures et l'opérateur de transport permet de sécuriser le renouvellement et la modernisation des équipements.

**Proposition 1** : sanctuariser un budget pluri-annuel dédié à la maintenance et à la modernisation des infrastructures routières et ferroviaires, quel que soit le mode de gestion choisi (Régie, DSP<sup>7</sup>, PPP...) et en concentrant l'effort sur les infrastructures utilisées.

**Proposition 2** : redéfinir les priorités des projets d'investissement du SNIT, en particulier ferroviaires, et établir un moratoire sur les projets non indispensables, ou appelant des investissements publics lourds avec un Taux de retour sur investissement socio-économique faible.

Il faut cependant noter que des investissements publics pour le développement des transports (ferroviaires, routiers, maritimes, aériens) restent nécessaires au développement du pays à moyen et long termes mais à un niveau de sélection plus fort qu'il n'est actuellement. Il convient donc de maintenir un rôle d'anticipation (permettant notamment les réservations foncières et donc de rendre possible à un horizon indéterminé les projets dont on pense qu'ils seront un jour nécessaires) et un rôle de prévision, consistant à sélectionner de manière beaucoup plus stricte les opérations à réaliser au cours des deux décennies à venir.

L'exercice de construction d'un schéma global pour les infrastructures de transports est bénéfique mais ne peut se passer d'un alignement plus systématisé entre les projets et les budgets disponibles.

---

<sup>7</sup> Délégation de service public.

## 1.2. PRIORITÉ À LA RESTAURATION DE LA MOBILITÉ DANS LES AGGLOMÉRATIONS PLUTÔT QU'ÀUX TRANSPORTS GRANDE DISTANCE

Historiquement, la politique menée en France en matière de transports a tendu à mettre en place une couverture maximale du territoire avec des réseaux inter-urbains – tant routiers que ferroviaires - denses et étendus. Ainsi une loi<sup>8</sup> d'aménagement du territoire en 1995 fixait-elle l'objectif de mettre tout point du territoire à moins de cinquante kilomètres d'une infrastructure de transport conséquente (autoroute, route express à deux voies, gare du réseau grande vitesse) d'ici à 2015. Cette initiative suppose des investissements significatifs (non précisés ni chiffrés dans la loi) sans faire de distinction entre les espaces denses et ceux moins peuplés du territoire français.

Le SNIT suit cette tendance avec le délaissement d'un certain nombre de projets routiers (notamment de contournements) dans les grandes agglomérations où la demande de transport contraint (domicile-travail, domicile-études, domicile-formation...) est pourtant importante. Ce délaissement se fait souvent au profit des projets de grandes lignes ferroviaires inter-régionales. Or, l'intérêt économique du prolongement de lignes TGV vers des villes de taille de plus en plus réduite semble limité au vu des investissements requis (1 à 2 milliards d'euros en moyenne pour 100 kilomètres de voies ferrées à grande vitesse).

La spécificité française tend à privilégier le train sur les autres modes de transport. Or, un équilibre multi-modal est nécessaire tant pour des raisons financières que parce que le mode ferroviaire n'est pas adapté à tous les types de territoire et de demande (densité, flexibilité de la demande...). De même, sur les grandes distances, l'avion permet de lier efficacement plusieurs agglomérations de taille moyenne entre elles sans nécessiter des investissements lourds dans de nombreuses lignes ferrées.

Deux enjeux majeurs doivent être traités à ce jour au niveau des agglomérations :

- la désaturation des transports de certaines grandes agglomérations ;
- l'accès à une offre de transport diversifiée à leur périphérie, notamment vers l'aéroport.

Certains économistes alertent en effet sur la baisse de mobilité dans les grandes agglomérations depuis le début des années 2000<sup>9</sup>. Les politiques de report modal ont, certes, permis de faire baisser la circulation des voitures et d'augmenter les déplacements en transport collectif mais pas en proportion suffisante pour maintenir le niveau de mobilité des agglomérations. Les résultats d'une étude<sup>10</sup> abondent dans ce sens : entre 1994 et 2008 la mobilité est passée de 3,8 à 3,6 déplacements par jour dans l'ensemble des grandes agglomérations.

---

<sup>8</sup> Loi n° 95-115 article 17, février 1995.

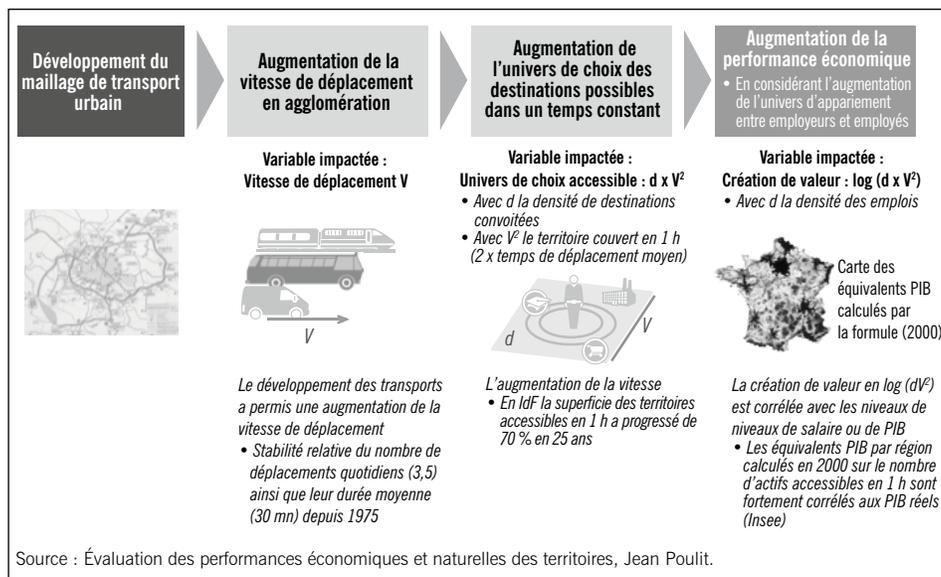
<sup>9</sup> Rémy Prud'Homme, « Le recul de la mobilité urbaine en France », *Transports* n° 463, septembre-octobre 2010. p. 310-315.

<sup>10</sup> Jean-Paul Hubert, « Enquête nationale Transports et déplacements », Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2009.

Cette baisse de la mobilité a deux effets négatifs sur la croissance économique des agglomérations et donc du pays.

La réduction des déplacements implique tout d'abord une contraction des marchés de l'emploi qui peuvent être atteints par les habitants depuis leur domicile. Cette réduction des possibilités d'appariement entre employés et employeurs a des conséquences fortes sur la croissance économique d'une agglomération, comme le détaille l'économiste Jean Poulit dans ses travaux (voir encadré).

### Lien théorique entre développement de transports urbains et performance économique



Les difficultés de déplacement ont également des conséquences sur les prix de l'immobilier qui augmentent fortement dans certaines zones, en raison de l'attractivité supérieure des zones d'habitation centrales, proches des lieux de travail.

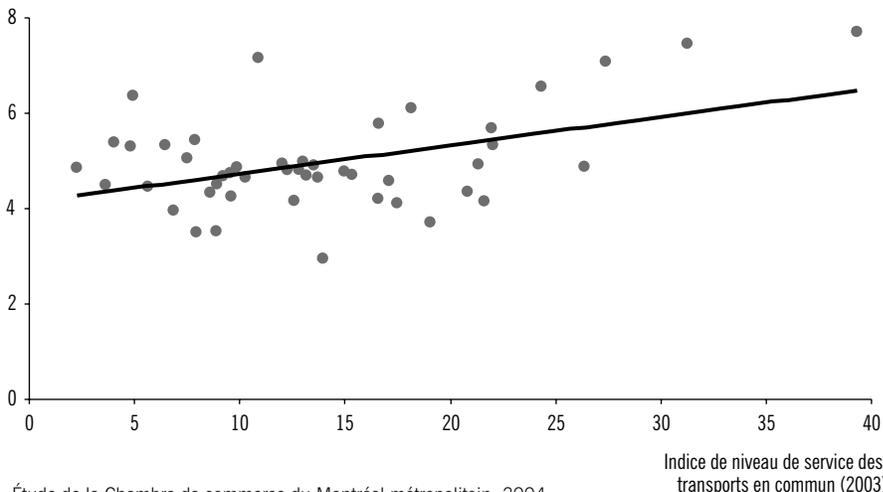
Le maintien de l'adéquation de l'offre aux besoins de transports en zones urbaine et péri-urbaine apparaît donc comme une condition nécessaire à la croissance économique des villes, mais aussi à l'amélioration des conditions de vie des citoyens, puisqu'environ deux tiers des déplacements ne concernent pas les trajets domicile-travail. Si les transports collectifs guidés constituent une réponse pertinente en zone dense, d'autres types de mobilité sont à inventer dans les zones péri-urbaines des grandes agglomérations. Il en va d'enjeux économiques, environnementaux, mais aussi sociaux, car l'absence d'offre crée des situations d'enclavement.

I. CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATIONS

Ce postulat est confirmé par une étude de 2003 de la Chambre de commerce de Montréal qui montre la corrélation entre la compétitivité des grandes métropoles américaines et le niveau de service des transports en commun de ces villes.

**Relation entre le niveau de service de transport en commun et la compétitivité globale des 50 principales régions métropolitaines américaines**

Indice de compétitivité global des régions métropolitaines américaines (2003)

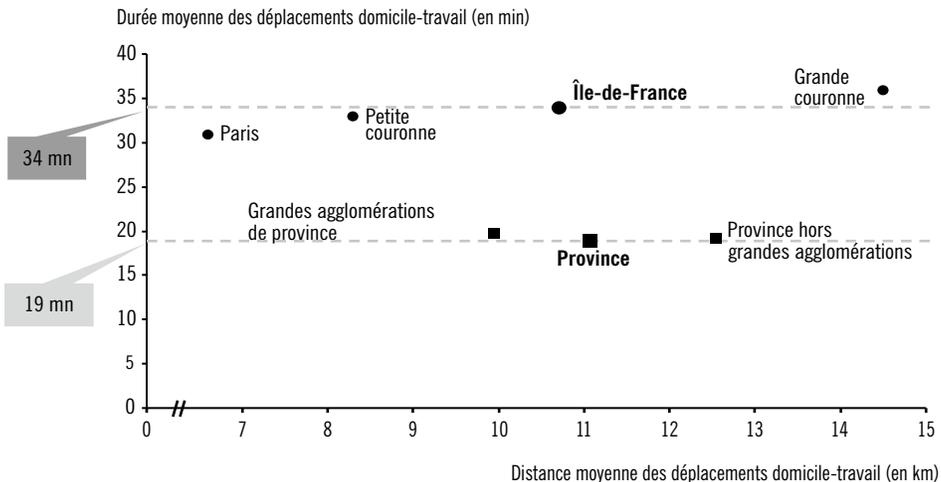


Source : Étude de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2004.

**Proposition 3 :** concentrer l'effort sur les déplacements contraints du quotidien, d'une part dans les zones saturées, d'autre part dans les zones péri-urbaines déficientes en transport public.

L'Île-de-France, qui concentre près de 20 % de la population française, souffre d'une situation particulièrement critique, un grand nombre de ses réseaux étant saturé ou au bord de la saturation. La durée moyenne des déplacements domicile-travail est presque deux fois plus élevée en Île-de-France qu'en province pour une distance comparable (en moyenne 11 km).

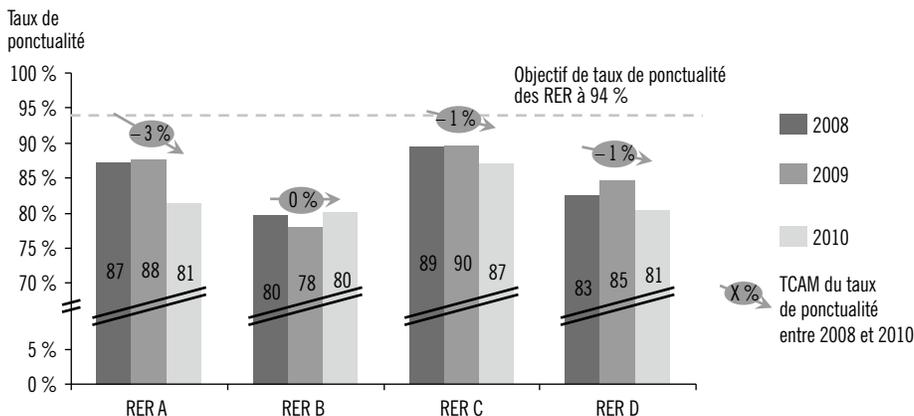
### Durée et distance des déplacements domicile-travail en fonction du lieu d'habitation



Source : Insee (ENTD), 2008.

Les transports collectifs franciliens sont notamment victimes d'un effet ciseau sur la régularité avec une offre qui reste pratiquement stable, certains réseaux qui vieillissent mais une demande qui croît sans discontinuer (+ 17 % sur le métro et + 24 % sur les trains Transilien entre 2001 et 2009), aggravant les problèmes de ponctualité.

### Évolution de la ponctualité des lignes de RER en Île-de-France



Source : STIF.

Concernant les investissements à horizon de 10 ans et plus, la Région devra faire face aux deux enjeux forts que sont le renouvellement de ses lignes et du matériel roulant vieillissant, et la réponse à la demande croissante de transports dans l'agglomération.

Le réseau actuel est particulièrement hétérogène avec des lignes automatiques parisiennes faisant figure d'innovation mondiale, côtoyant le RER C qui circule avec des caténaires de près de 100 ans pour certaines. Les exploitants et le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF) investissent dans le renouvellement du réseau mais la coordination et les niveaux de financement semblent insuffisants. Les nombreuses lignes de RER et Transilien notamment cumulent des projets de renouvellement qui ne sont pas toujours rendus cohérents entre eux et où le financement est parfois incertain. Dans ce cadre, certains projets aboutis, comme le remplacement des trains du RER A par du matériel roulant à plus grande capacité, doivent être mis en avant comme des bonnes pratiques.

A ces problématiques de renouvellement du parc se greffe l'enjeu de la croissance de la demande de transport (environ + 60 % entre 2010 et 2030 selon la SNCF).

Pour y répondre, outre un projet d'accès à l'aéroport principal (CDG Express), la Société du Grand Paris (SGP) – indépendante du STIF et du Ministère – a été créée en 2010 avec à sa charge un projet d'investissement de 20 milliards d'euros à horizon 2020. La gouvernance de la SGP semble peu adaptée à long terme car elle aboutit à des incohérences, notamment au niveau des liaisons entre réseau existant et nouvelles lignes du Grand Paris Express. Un nombre limité de connexions entre lignes Paris-banlieue actuelles et la « ceinture » du Grand Paris Express est prévu, et l'aménagement des gares de connexion, dont la fréquentation des voyageurs doit fortement augmenter, n'est pas non plus anticipé. Ce manque de coordination risque d'avoir des impacts forts en termes d'évolution des coûts de développement du Grand Paris.

En conséquence de cette gouvernance complexe, la question du rabattement vers les gares du Grand Paris Express et, plus généralement, celle de la mobilité en grande couronne ne font l'objet que de peu de projets, alors qu'une part croissante de la population et des emplois est concernée. L'amélioration de la mobilité en grande couronne, et notamment de banlieue à banlieue, est nécessaire pour « désaturer » le centre de l'agglomération en mettant fin à l'obligation actuelle de transiter par le centre de Paris.

Le caractère critique de ces investissements de long terme en Île-de-France, qu'ils concernent la maintenance des lignes actuelles ou le développement des réseaux guidés et routiers pour faire face à la saturation et à la demande croissante de transports, nécessite une gouvernance consolidée par un « gestionnaire du patrimoine d'infrastructure ». Aujourd'hui, cette fonction est éclatée entre RFF pour les lignes ferroviaires et la RATP - qui assure en interne cette fonction avec, au demeurant, une séparation comptable, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans ce cadre, le STIF pourrait jouer le rôle d'intégrateur des différentes initiatives, en incluant le Grand Paris Express pour s'assurer de l'existence et de la cohérence des interfaces entre les différents projets de transport.

**Proposition 4** : investir dans la régénération et la désaturation des réseaux de transports routiers et ferroviaires en Île-de-France. Dans ce cadre, identifier et consolider les projets prioritaires en concertation avec les différents acteurs, sous la gouvernance et l'arbitrage du STIF.

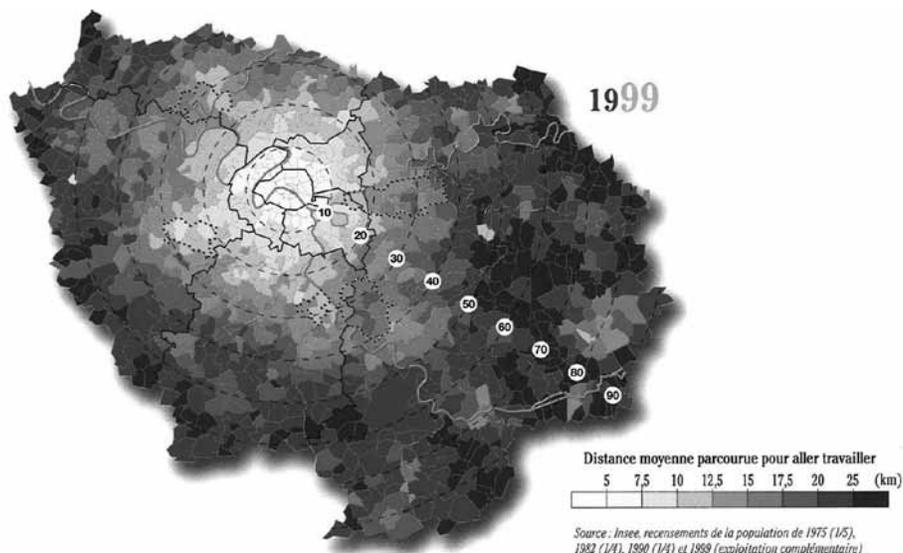
S'il est indispensable de désaturer l'actuel réseau de transports collectifs francilien dans sa partie centrale, notamment avec le projet du Grand Paris Express, il ne faut pas négliger le reste de la grande couronne. En effet, le Grand Paris Express se situe très principalement en petite couronne.

Or, le nombre d'habitants et d'emplois en grande couronne ne cesse d'augmenter. Alors que, entre 1968 et 2008, Paris a perdu 15 % de sa population, le nombre d'habitants en grande couronne francilienne a augmenté de 80 %, soit un gain de 2 260 000 habitants (données INSEE des recensements de population). On observe également une croissance importante du nombre d'emplois : + 123 % en grande couronne (soit plus d'un million d'emplois), alors que, sur la même période, Paris en a perdu 2 %.

Ainsi, si Paris et la petite couronne comptent un peu plus de cinq millions d'habitants, l'aire urbaine du Grand Paris en compte 12 millions, soit plus de six millions de Franciliens qui ne sont que peu concernés par les actuels projets de transports collectifs, ce territoire étant jugé trop peu dense pour justifier la mise en place de transports collectifs guidés.

On observe également que la distance domicile-travail croît considérablement lorsque l'on s'éloigne du cœur d'agglomération. De cinq kilomètres en moyenne à Paris, elle passe à 25 kilomètres ou plus dans de nombreuses communes de grande couronne.

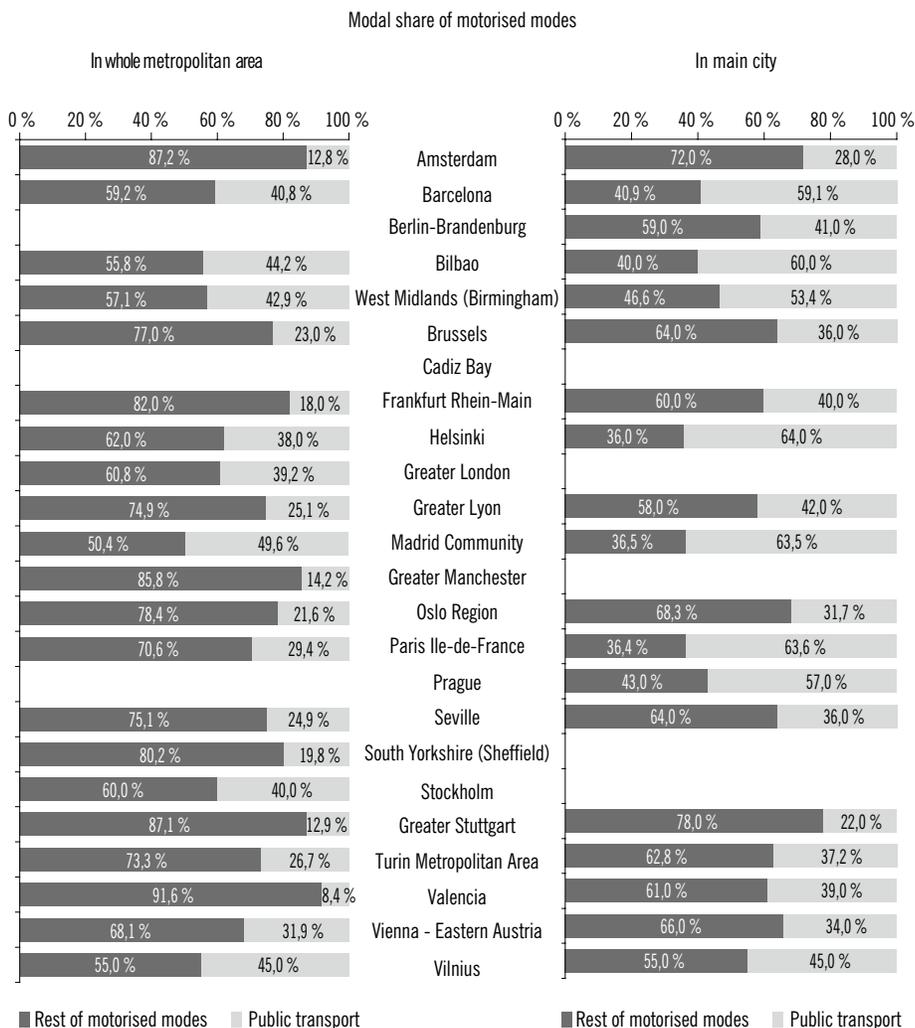
#### Distance moyenne domicile-travail en Île-de-France selon la commune de résidence



I. CONCENTRER LES DÉPENSES SUR LA MAINTENANCE ET LA MODERNISATION DU RÉSEAU AINSI QUE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA MOBILITÉ EN AGGLOMÉRATIONS

Cet important besoin de mobilité associé à la faible offre de transports collectifs a pour conséquence une grande captivité à la voiture. En effet, 70 % des habitants utilisent un véhicule particulier. Or, il est intéressant de voir que dans l'agglomération madrilène, les proportions sont bien plus en faveur des transports collectifs (50 % / 50 %), comme l'indique l'EMTA (*European Metropolitan Transport Authorities*) dans son rapport de 2008.

**Répartition modale entre le transport public et les autres modes motorisés**

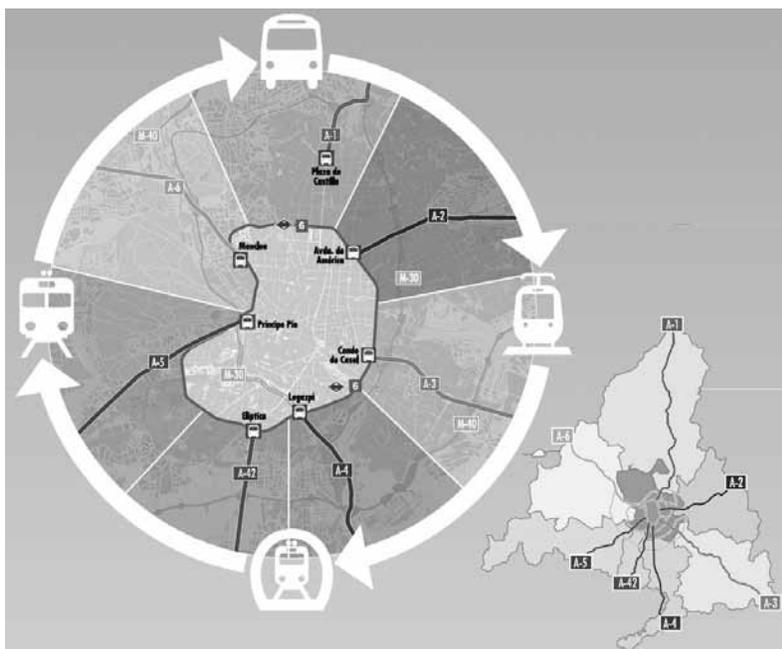


Source : *European Metropolitan Transport Authorities*, 2008.

La différence en matière de partage modal entre l'Île-de-France et l'agglomération madrilène a plusieurs causes parmi lesquelles le recours intensif à l'autocar sur de longues distances et avec une bonne vitesse commerciale (grâce à un nombre d'arrêt réduit et à l'utilisation de voies rapides).

En effet, 170 lignes d'autocars express circulent dans sept corridors autoroutiers et drainent ainsi les habitants de la périphérie de Madrid vers des pôles d'échanges multimodaux où des transports guidés peuvent les conduire en cœur d'agglomération. L'on compte ainsi 15 000 autocars amenant les voyageurs vers les pôles d'échange proches du cœur d'agglomération.

### Corridors autoroutiers et pôles d'échanges de l'agglomération madrilène



Source : Rapport d'activité du *Consorcio Transportes Madrid*, 2010.

**Proposition 5** : promouvoir une organisation de la mobilité dans les périphéries permettant le développement des transports partagés sur voies rapides urbaines et leurs interconnexions avec les transports guidés. Améliorer les contournements quand cela est pertinent.

---

## OPTIMISER LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Si la définition des priorités d'investissement est un sujet critique, elle doit aller de pair avec une revue systématique des niveaux de dépenses engendrés à la fois par les investissements de développement, mais aussi par le fonctionnement du réseau.

Les comparaisons avec d'autres pays ainsi qu'entre les différentes Régions françaises montrent des rentabilités hétérogènes pour des services de transport de qualité équivalente. Le niveau des dépenses de fonctionnement actuel ne doit donc pas être vécu comme une fatalité mais doit au contraire pouvoir être remis en cause afin d'aboutir à des économies pour les contribuables et les usagers.

### **2.1. OPTIMISATION DES PLANS DE TRANSPORT RÉGIONAUX**

#### **Un réseau coûteux et sous-optimal**

Suite à la décentralisation opérée en 2002, le réseau de transport express régional (TER) est devenu la 3<sup>e</sup> source de dépenses<sup>11</sup> des Régions avec 3,9 milliards d'euros en 2011, derrière les lycées et la formation professionnelle. Ce budget comprend la dotation versée par l'État aux Régions ainsi que les investissements propres des Régions.

Les administrations publiques participent ainsi avec les entreprises à la majorité du financement des TER, la part des usagers ne s'élevant qu'à 28 % en 2011<sup>12</sup>. Ce faible niveau de contribution provient notamment de politiques régionales de relance du trafic de TER au travers de tarifications avantageuses. Cette politique a d'ailleurs eu le succès escompté avec une augmentation significative de 42 % de l'utilisation du TER de 2002 à 2009 pour arriver à 13 milliards de voyageurs x km.

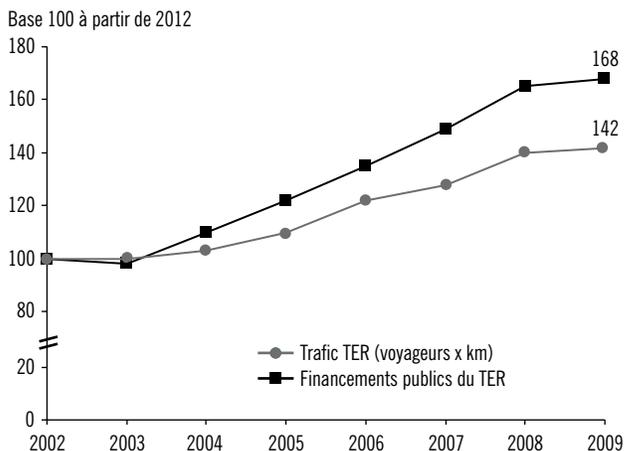
Cet accroissement du trafic est néanmoins à mettre en regard avec la hausse de 68 % des financements publics (subventions de fonctionnement et d'investissement).

---

<sup>11</sup> Budgets primitifs des Régions, 2011.

<sup>12</sup> Avis du CESE, février 2012.

## Évolution du trafic et des financements publics des TER



Source : Rapport du conseil d'analyse stratégique, octobre 2011.

Malgré l'augmentation de trafic constatée sur les dix dernières années, le TER ne représente que 1,4 % du transport de voyageurs en France en 2010, ce qui reste infime en comparaison de la voiture particulière (82 %). L'utilisation du TER parmi les transports ferroviaires est également limitée, puisque 800 000 voyageurs empruntent les TER quotidiennement dans toute la France, alors que le RER B transporte à lui seul 900 000 voyageurs par jour.

Le taux de remplissage des TER plafonne à 26 % en moyenne, selon le rapport de la Cour des Comptes de 2009<sup>13</sup>. Ce taux est certes à analyser avec précaution puisqu'il consolide les taux de remplissage du train à son départ comme à l'arrivée. Il témoigne cependant de la surcapacité sur un certain nombre de lignes où l'offre de transport pourrait être optimisée en fonction de la demande des passagers.

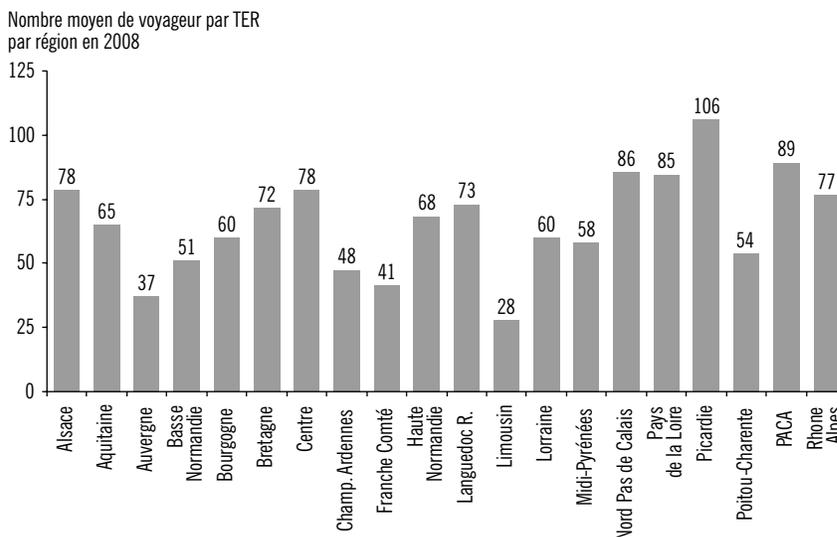
Conformément aux initiatives conduites par exemple en Allemagne, il est possible de dynamiser la fréquentation des TER, par une nouvelle approche commerciale, pour conquérir de nouvelles clientèles.

Dans le cas où ces initiatives ne seraient pas suffisantes pour augmenter significativement le taux d'occupation, un ajustement de la capacité pourrait être envisagé, au même titre que le report sur un système de transport par car.

<sup>13</sup> *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport public thématique, Cour des Comptes, 2009.

La transparence des taux de remplissage et des coûts, en particulier par ligne, est aujourd'hui très insuffisante pour pouvoir optimiser le système. Des analyses par ligne commencent à être expérimentées mais l'on peut déjà constater l'hétérogénéité des taux de remplissage entre les différentes Régions. Ainsi, dans certaines Régions peu densément peuplées comme le Limousin, l'Auvergne, la Franche-Comté et la Champagne-Ardenne, les TER circulent en moyenne avec moins de 50 passagers par train tout au long de l'année.

### Remplissage des TER par région en 2008



Source : Comptes des transports de la Nation, 2009.

Ces faibles taux de remplissage pèsent également sur les comptes de la SNCF. Les TER sont définis par la Cour des Comptes comme une « activité qui est en extension mais qui ne développe pas sa rentabilité ».

### Recherche d'optimisation multi-modale au sein des Régions

L'approche tout-TER au niveau intra-régional semble atteindre ses limites compte tenu de la contrainte budgétaire croissante sur les finances publiques.

L'une des principales pistes d'évolution pour un transport régional moins cher et plus efficace est l'ouverture à la multi-modalité. En effet, si une part importante des lignes de TER joue pleinement et efficacement son rôle, la question de la gestion des lignes sous-utilisées doit se poser. Comme l'indiquait déjà le professeur Rivier dans son rapport de 2005 « il y a lieu de

s'interroger sur la pertinence du maintien d'un trafic très faible sur un système conçu pour le transport de masse ».

Lorsque le taux de remplissage des TER sur un tronçon est structurellement faible, la substitution par des cars peut devenir une option à la fois moins chère et plus écologique que les trains, tout en maintenant un niveau de service adapté (parcours et horaires plus flexibles). Selon les calculs présentés lors des assises ferroviaires de 2011, un car coûte en moyenne cinq fois moins cher qu'un TER pour l'exploitation (3 € du kilomètre pour le car) et 20 fois moins cher pour l'acquisition (300 000 € le car contre 6 M € la rame de TER). Le taux de remplissage a également un fort impact écologique sur la quantité d'émission des différents modes de transport. Ainsi le faible niveau d'utilisation en moyenne des TER amène-t-il à des émissions de CO<sub>2</sub> par voyageur presque 1,5 fois plus élevées que celles d'un autocar, selon le rapport de l'ADEME de 2008, cité dans les rapports de la Cour des Comptes et du Centre d'analyse stratégique.

Les Régions n'ont aujourd'hui pas la possibilité légale de déléguer l'exploitation et / ou l'entretien des lignes à d'autres acteurs que la SNCF et RFF sur les lignes qu'elles opèrent actuellement ni sur les nouvelles lignes de train. Cette situation limite de fait les marges d'optimisation du réseau, notamment en termes de multi-modalité puisqu'elle rend difficile le remplacement d'un TER par des liaisons par car. Le système de transport régional manque donc d'une vision plus globale et plus libre sur des tronçons entiers où l'utilisation des différents modes de transport et des acteurs pourrait être optimisée.

L'option d'appels d'offres pour des délégations de service public multi-modales a, jusqu'à présent, été peu étudiée puisque les transports ferroviaires régionaux – à l'inverse des cars – ne sont pas ouverts à la concurrence.

Or, l'arrivée du quatrième paquet ferroviaire européen en 2013, qui annonce la libéralisation progressive des transports ferroviaires de voyageurs, ouvre de nouvelles opportunités d'optimisation des plans de transport régionaux (voir au 2.2 pour les détails sur l'ouverture à la concurrence des transports intérieurs de voyageurs).

**Proposition 6 :** donner aux Régions la responsabilité de tous les transports dans leur périmètre (hors transports collectifs urbains qui peuvent être concentrés au niveau des agglomérations) et donc l'optimisation entre modes, notamment grâce à des appels d'offres multi-modaux pour les délégations de service publics.

Ce type d'appel d'offres multi-modal a déjà été expérimenté avec succès dans plusieurs pays, par exemple dans la Région de Limbourg aux Pays-Bas.

## Exemple d'appel d'offre de service intégré par un prestataire (Véolia) au niveau régional

### Région de Limbourg aux Pays-Bas

Concession	Réseau mis en place	Résultat
 <p>1,2 million d'hab. 2210 km<sup>2</sup></p> <p>Limbourg Maastricht</p> <p><b>Concession pour la gestion de tous les transports routiers/ferroviaires régionaux de la province de Limbourg</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concession de 10 ans à partir de 2006</li> <li>• Desserte d'une population répartie de manière hétérogène le long de la avec notamment le pôle de la ville de Maastricht</li> </ul>	 <p><b>Une ligne ferroviaire centrale pour s'adapter à la géographie de la région</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 voitures de train</li> <li>• 9,5 millions de passagers</li> </ul>  <p><b>Des lignes de bus coordonnées avec la ligne ferroviaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 251 bus</li> <li>• 51,8 millions de passagers</li> </ul>  <p><b>Un service de taxi complémentaire aux bus pour desservir en particulier les zones à faible densité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 584 taxis</li> <li>• 3,7 millions de réservations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Hausse de 30% de l'offre commerciale</b> (amplitude et fréquence), <b>sans augmentation du financement public</b></li> <li>• <b>Hausse de 50% de la fréquentation</b> sur l'ensemble du réseau entre 2005 et 2010</li> <li>• <b>Hausse de 55% du trafic dans les bus</b> (85 % du trafic) et hausse de <b>15% dans les trains</b> (15 % du trafic)</li> </ul>

Source : Veolia Transdev.

## Recherche d'optimisation à l'échelle inter-régionale entre TER, TET et TGV

La réflexion sur l'optimisation des plans de transport ferroviaire ne doit pas s'arrêter au périmètre des TER. Le transport ferroviaire de voyageurs en France est assuré par trois types de services à des niveaux différents : le TGV pour la grande vitesse nationale, les TET (Trains d'Équilibre des Territoires) pour l'inter-régional à vitesse moyenne et les TER (Transilien en Île-de-France) pour les liaisons intra-régionales. Dans le cadre de leurs missions respectives, il arrive que ces trains se retrouvent dans des situations de concurrence sous-optimales pour les exploitants et les voyageurs. Il faut donc poser la question de la pertinence des limites entre les différents périmètres.

Après le prolongement de nombreuses lignes, les TGV pénètrent aujourd'hui assez loin dans les Régions et permettent de relier rapidement un certain nombre de grandes et moyennes villes. Cependant les TGV sont parfois utilisés sur des lignes et à des horaires où une vitesse moindre mais une fréquence plus élevée répondraient mieux aux besoins de transport des voyageurs. L'optimisation TGV / TER est limitée notamment par l'intéressement des parties prenantes : l'article 127 de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi SRU du 13 décembre 2000) impose en effet à l'État de subventionner les Régions suite à toute modification des transports d'intérêt national. Une révision de cet article permettrait de

réduire plus facilement, dès que cela est pertinent, le périmètre de circulation du TGV et d'optimiser les niveaux de service et de coût total entre État et Régions.

Les TET pour leur part ont un positionnement interstitiel entre les TGV et les TER, en reliant les Régions entre elles. Leur offre a été relativement peu travaillée au cours des dernières années et de plus, les matériels vieillissants vont bientôt devoir être renouvelés. Dans ce contexte, il paraît opportun aujourd'hui de clarifier le positionnement des TET par rapport aux autres modes ferroviaires afin de valoriser à la fois les Régions et leurs agglomérations. En particulier, certains TET servent principalement le trafic régional et, de fait, coexistent avec le TER, voire le concurrencent. Cette situation ne facilite pas l'optimisation des dépenses et pourrait également constituer un frein à l'ouverture à la concurrence des TET avec une « cannibalisation » des délégations de service public entre elles.

Le travail d'optimisation délicat entre les TER et certains TET circulant dans une ou deux Régions serait grandement facilité par la prise en charge de tous ces trains par une autorité commune, en l'occurrence les Régions.

**Proposition 7** : améliorer la complémentarité des offres des différents modes ferroviaires en transférant la responsabilité de la gestion de certaines lignes TET de l'État vers les Régions quand l'offre TET sert majoritairement un trafic régional sur le périmètre des TER.

La complémentarité des offres ferroviaires comme routières doit également pouvoir dépasser les frontières nationales, qui sont invisibles pour les voyageurs. Dans des Régions comme l'Alsace ou Rhône-Alpes ayant de forts liens vers l'Allemagne et la Suisse, des outils doivent être mis en place qui permettent de collaborer d'un pays à l'autre.

## **Proposition d'une intégration verticale plus efficace**

Depuis 1997, RFF est propriétaire des réseaux ferrés et la SNCF en est l'exploitant dans toutes les Régions de France (hormis en Île-de-France). Dans les faits, RFF sous-traitant la maintenance à SNCF Infra, les deux entités travaillent « ensemble » pour optimiser la maintenance des infrastructures et le trafic. Une fois les transports intérieurs de voyageurs libéralisés, des opérateurs sélectionnés par appel d'offres (SNCF ou nouveaux entrants) exploiteront les services de transport dans les périmètres des délégations de service public définis. La maintenance pourrait continuer d'être gérée par RFF selon un contrat de service avec les entreprises privées, mais elle pourrait également être reprise par ces entreprises sur les lignes où elles opèrent des trains. Cette intégration verticale des DSP a l'avantage de faciliter la cohabitation entre maintenance et circulation des trains et donc d'optimiser les dépenses en proposant un meilleur niveau de service.

Ces DSP « intégrées » pourraient également gérer les services en gare des plateformes au sein de leur réseau pour prolonger la continuité des services. Les gares concernées seraient uniquement les gares régionales gérant les trains du périmètre visé par l'appel d'offre, leur attribution se faisant contractuellement, pour une durée limitée à celle du contrat et selon un cahier des charges défini par le gestionnaire de l'infrastructure.

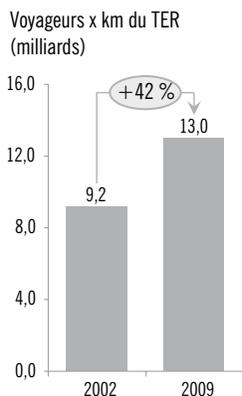
La ville de Boston a, par exemple, confié son réseau ferroviaire suburbain à un consortium d'opérateurs privés : Massachusetts Bay Commuter Railroad (filiale de Veolia) (60 %), Bombardier (20 %) et Alternate Concepts Inc. (20 %). Les entreprises gèrent à la fois l'exploitation de 490 trains (146 000 passagers par jour) et la maintenance des voies, la signalisation et autres systèmes d'infrastructures.

**Proposition 8 :** mettre en place des appels d'offres pour des délégations de service public incluant l'exploitation des services de transport tous modes, les opérations et la maintenance des infrastructures – et potentiellement les gares régionales.

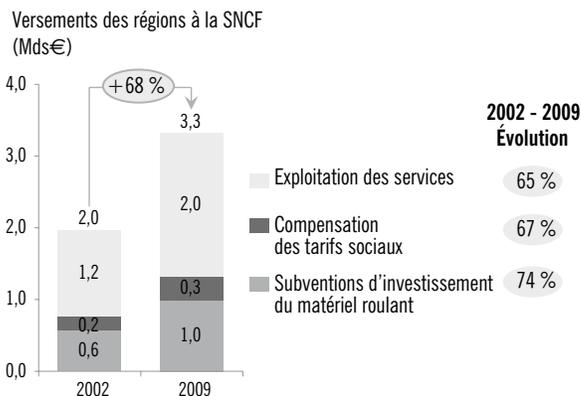
## 2.2. MAÎTRISE DES CHARGES D'EXPLOITATION

L'accroissement de 42 % du trafic TER depuis 2009 s'est accompagné d'une augmentation de 68 % des dépenses des Régions versées à la SNCF, en raison notamment de la compensation des tarifications sociales et du renouvellement du matériel roulant.

### Évolution du trafic et des coûts du TER depuis la régionalisation en 2002



Source : Insee.



Source : Compte des transports de la Nation 2010

Dans un contexte où les dépenses doivent être mieux maîtrisées, deux pistes majeures apparaissent pour aider l'État et les collectivités locales : la transparence et la concurrence.

Si, tout en étant anticipée, la concurrence ne doit être effective que dans plusieurs années, la transparence doit devenir une priorité dès aujourd'hui afin de faire face à l'urgence de la dette publique. Les mécanismes de financement du fonctionnement des transports régionaux sont aujourd'hui assez complexes et opaques, qu'ils concernent les subventions reversées aux Régions par l'État depuis la décentralisation en 2002 ou même les dépenses opérationnelles de la SNCF (pas de comptabilité analytique par ligne notamment).

La comptabilité fournie par la SNCF n'est pas suffisamment détaillée pour pouvoir contrôler de manière plus précise les dépenses. Suite aux demandes des Régions, l'élaboration de comptes de ligne pourrait être mise en place (expérimentation en cours<sup>14</sup>).

L'amélioration de la transparence des coûts en aval et des subventions en amont permettrait d'une part, de contrôler plus efficacement les dépenses et leur dérive possible ainsi que de comparer les coûts entre différentes Régions par exemple, et d'identifier d'autre part, des bonnes pratiques. Le développement et le suivi d'indicateurs sont un moyen efficace pour inciter les différents acteurs, et en particulier les Régions, à mettre en place ces bonnes pratiques pour optimiser les dépenses.

Du côté de la SNCF, les contrats avec les Régions intègrent en général des mécanismes d'intéressement à la qualité du service ou à l'évolution des recettes et des charges. Cependant l'effet escompté n'est pas toujours obtenu, comme le mentionne la Cour des Comptes en 2009. À titre d'exemple, on citera la Région Midi-Pyrénées où l'intéressement calculé ne représentait que 0,2 % du chiffre d'affaires du TER.

**Proposition 9** : mettre en place des mesures d'incitation à la maîtrise des budgets d'investissement et de fonctionnement du TER, notamment par des mesures de transparence auprès des élus et des usagers.

La concurrence, à défaut d'être « une fin en soi », comme l'a fait remarquer Francis Grignon<sup>15</sup>, peut être l'aiguillon qui vient inciter les différents acteurs à optimiser leurs dépenses de fonctionnement, à service équivalent. En particulier, les écarts de coût sur le fret entre la SNCF et sa filiale de droit privé VFLI seraient de 30 % selon une étude de l'EPIC.

Afin que la concurrence dans le transport de voyageurs soit bénéfique à la fois aux usagers et à l'industrie ferroviaire française, elle doit être anticipée de manière plus proactive que ne l'a été la concurrence sur le fret ferroviaire en France.

<sup>14</sup> Avis du CESE, février 2012.

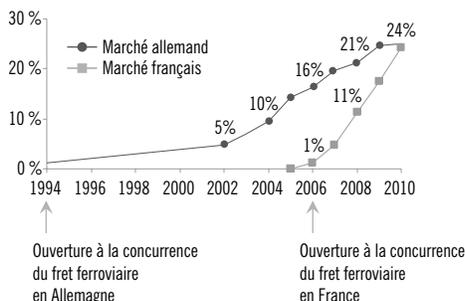
<sup>15</sup> Francis Grignon, *Rapport sur les conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, La Documentation française, mai 2011

La libéralisation du transport intérieur de fret n'a en effet été effective en France qu'en 2006, soit un an seulement avant la date butoir fixée par l'Union européenne, tandis que l'Allemagne a ouvert ses réseaux dès 1994 (soit trois ans après la première mention de la libéralisation au niveau européen). Le fret ferroviaire français, déjà sur le déclin depuis les années 1970 (46 % du transport de marchandises par train en 1974 contre 20 % en 2002) a poursuivi sa régression après l'ouverture à la concurrence. La SNCF a cumulé cette contraction avec une perte de parts de marché par rapport aux nouveaux entrants (24 % en 2010). A l'inverse, l'Allemagne a su anticiper cette libéralisation avec une part des nouveaux entrants qui a progressé moins brutalement et où la taille du marché a continué d'augmenter suffisamment pour que le chiffre d'affaires de l'acteur historique Deutsche Bahn continue de croître.

### Des résultats différents de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire Exemple de l'Allemagne et de la France

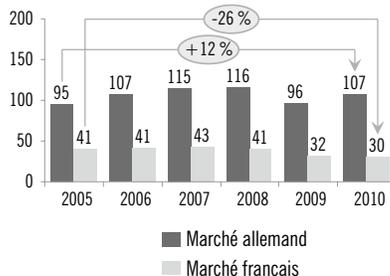
**La part de marché des nouveaux entrants a atteint 25 % en 4 ans en France contre 16 ans en Allemagne**

Part de marché des nouveaux entrants dans le fret ferroviaire



**La taille totale du marché a diminué d'un quart en France depuis 2005 contre une augmentation en Allemagne malgré la crise de 2009**

Taille du marché du fret ferroviaire (milliards de t km)



Source : *Implementation of EU legislation on rail liberalisation*, National Bank of Belgium, mars 2012 ; *Annual Competition report*, DB, 2011.

Les directives de libéralisation du quatrième paquet ferroviaire concerneront l'ensemble des services de transport ferroviaire intérieurs, soit à la fois les services conventionnés opérés par les TER et TET en France et les lignes purement commerciales opérées aujourd'hui par les TGV.

La concurrence s'exprimera de manière différente selon le type de ligne concerné, comme c'est d'ailleurs déjà le cas en Allemagne, avec d'une part, une concurrence dans le marché pour les grandes lignes nationales et d'autre part, une concurrence pour le marché dans les transports conventionnés au niveau des Régions ou d'allotissements plus réduits.

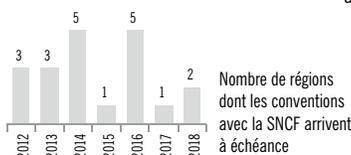
## Des échéances à ne pas manquer à court terme en France

### Renouvellement des conventions régionales



#### Les conventions actuelles entre les régions et la SNCF arrivent toutes à échéance d'ici à 2018

- Leur renégociation peut être l'occasion de lancer des appels d'offres
- Depuis 2002 les régions sont AOT de leurs transports et signent des conventions avec la SNCF de 5 à 10 ans



### Renouvellement du matériel roulant



#### Plus d'un quart du matériel roulant TET (locomotives et voitures) doit être renouvelé ou prolongé d'ici à 2016

- La question de la propriété et de la maintenance du MR doit se poser en prévision de l'ouverture à la concurrence
- Par exemple, en 2012 60 % du renouvellement du parc des TER a été financé par les régions

### Variations dans les effectifs SNCF



#### Sur 150 000 emplois à temps plein, 25 % de départs (retraites et volontaires) sont prévus entre 2011 et 2015

- A horizon 2020 ce sont 43 % des effectifs qui sortiront de l'organisation
- Dus à une pyramide des âges en 2011 comprenant une part élevée de salariés d'âge supérieur à 50 ans

### Plusieurs modalités d'ouverture à la concurrence

**Concurrence dans le marché :** concurrence *open access* où tout acteur peut prétendre opérer des services et fixer son mode de fonctionnement (horaires, prix...) en fonction de l'infrastructure support disponible. Ce sont donc les utilisateurs qui peuvent faire directement le choix de leur entreprise de transport. Cela ne peut concerner que les liaisons – ou les lots de liaisons – rentables, typiquement des LGV au niveau national.

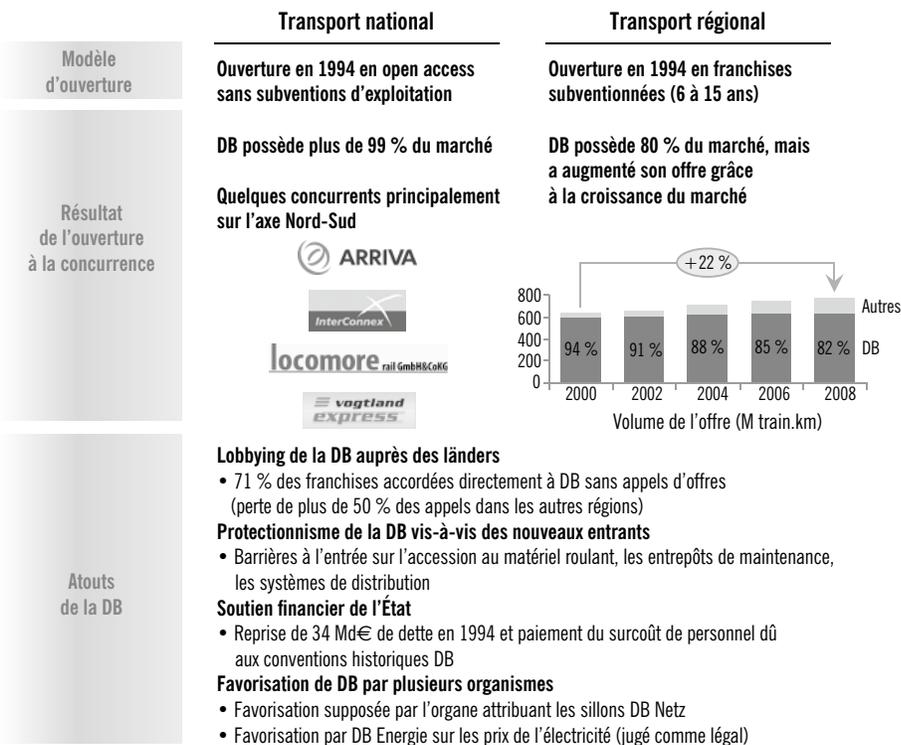
**Concurrence pour le marché :** exploitation de lignes ferroviaires dans le cadre de **contrats de service public** pouvant faire suite à des appels d'offre. Ce seront donc les autorités organisatrices des transports (les Régions dans le cas des TER notamment) qui feront le choix d'un opérateur qui prendra ensuite en charge tous les voyageurs dans son rayon d'action.

L'apparition de nouveaux fournisseurs de transport au niveau régional doit être vue comme un levier permettant la mise en place d'appels d'offres intégrés et multi-modaux, ce qui n'est pas encore possible aujourd'hui.

L'anticipation de la libéralisation régionale en particulier permettra d'expérimenter les mécanismes de mise en appel d'offres de concessions (législatif, matériel...) tout en conservant,

pour une durée à déterminer, la possibilité de l'attribution directe. En Allemagne, où l'attribution directe reste permise, une croissance de 22 % du marché entre 2000 et 2008 a permis à Deutsche Bahn de croître malgré la prise de 22 % de parts de marché par les nouveaux entrants.

### Exemple de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en Allemagne



La préparation de la concurrence passe par l'établissement et la communication d'un calendrier ferme, qui pourrait inclure des phases pilote, en particulier pour les délégations de service public, par exemple sur les TET ou certaines lignes choisies de TER, avant de généraliser la libéralisation au niveau national.

Au-delà de la date à partir de laquelle de nouveaux entrants pourront prétendre à gérer des services de transports de voyageurs intérieurs en France, le calendrier doit prévoir la préparation des modalités de la concurrence : d'une part, la mise en place d'un socle social commun et d'autre part, l'organisation de la nouvelle chaîne de valeur entre État, collectivités, acteurs historiques et nouveaux entrants. La mise en place d'un socle social commun constitue une opportunité importante d'amélioration de l'efficacité et des coûts du système.

**Proposition 10** : établir et communiquer un calendrier ferme et progressif pour l'ouverture à la concurrence (en particulier régionale).

**Proposition 11** : fixer par voie législative un socle social commun entre les entreprises ferroviaires ainsi que des règles d'organisation stables pour la nouvelle chaîne de valeur.

La définition de la chaîne de valeur consiste à préciser les modalités de fonctionnement de délégations de service public ouvertes à la concurrence et de *l'open access*. En effet, nombre d'éléments indispensables à la gestion d'un service ferroviaire sont aujourd'hui maîtrisés par les opérateurs historiques : matériel roulant (dont une partie a déjà été transférée aux Régions), voies ferrées, gares, entrepôts de maintenance et enfin règles d'attribution des sillons de circulation. De nouvelles règles de fonctionnement doivent donc être mises en place pour permettre à de nouveaux entrants de s'implanter sur le réseau français existant.

L'un des enjeux les plus forts concerne la gestion du réseau et l'attribution des sillons entre les différentes entreprises ferroviaires. Depuis 1997, les infrastructures sont la propriété de Réseau Ferré de France, indépendant de la SNCF, mais continuent d'être entretenues par le personnel de SNCF Infra, les deux entreprises se partageant jusqu'à aujourd'hui la gestion du réseau. Cette configuration, qui a notamment permis de mettre en lumière la dette de RFF, est cependant sous-optimale d'un point de vue opérationnel et pose des problèmes de gouvernance. Une réunification de la gestion du réseau sous l'égide de la SNCF ou de RFF, en accord notamment avec la législation européenne, semble donc nécessaire *a minima* avant l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs en France.

Quel que soit le nouveau gestionnaire de réseau, l'ouverture à la concurrence ne peut cependant se faire sans la mise en place d'une autorité de régulation ferroviaire indépendante, possédant un vrai pouvoir d'injonction et disposant de ressources budgétaires propres. Le champ de compétence d'une telle autorité pourrait s'étendre au-delà du seul mode ferroviaire pour couvrir l'ensemble des domaines du transport collectif.

**Proposition 12** : poursuivre la mise en place d'une autorité de régulation indépendante, dotée de réels moyens, couvrant l'ensemble des modes de transport et chargée notamment d'arbitrer les nouveaux enjeux de concurrence.

L'ouverture à la concurrence comporte également des enjeux sociaux clés à anticiper pour les salariés du transport ferroviaire. La SNCF applique aujourd'hui un cadre de travail (constitué d'un statut et d'un régime de travail spécifiques) différent de celui des entreprises privées. La mise en place d'un socle social commun est donc nécessaire pour éviter que l'écart de coût du travail soit l'élément clé de différenciation entre les entreprises ferroviaires. Ce cadre commun concernerait le régime de travail, et non le statut.

La mise en place d'un socle social commun doit aussi avoir un impact bénéfique pour la SNCF en terme de compétitivité et lui permettre de s'affirmer comme un acteur de référence du transport ferroviaire européen. En particulier, le manque d'anticipation des différents cadres de travail lors de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de fret a contribué à aggraver le déclin de celui-ci en France. Cette harmonisation doit se faire selon un cadre social « minimal » avec les adaptations nécessaires pour assurer une amélioration des niveaux de compétitivité actuels.

D'autres pays, comme l'Allemagne, ont déjà mis en place ce type d'harmonisation suite à l'ouverture à la concurrence, afin d'appliquer des mesures adaptées aux nouveaux besoins du secteur. Comme précisé par les Assises du ferroviaire en 2011 cette harmonisation doit par ailleurs se faire au travers d'une communication adaptée « qui souligne les limites du système » et « fait partager le sentiment [...] de la nécessité et de l'urgence des transformations à engager ».

L'autre question clé qui doit être traitée pour permettre une ouverture à la concurrence réussie est celle des transferts potentiels de salariés et de leur protection. En effet, la mise en appel d'offre de délégations de service public implique *de facto* la possibilité de changement d'un opérateur, et donc la remise en question des emplois des salariés de la concession. Deux options sont possibles :

- d'une part le transfert optionnel au choix des salariés avec droit de retour ;
- d'autre part le transfert obligatoire des salariés au nouvel opérateur, ce qui serait en principe l'option la plus viable économiquement.

En Allemagne, l'acteur privé récupérant une concession de la Deutsche Bahn (DB) a obligation de reprendre le personnel DB, si DB en fait la demande. A l'inverse, DB a l'interdiction de licencier les salariés conservés et doit leur proposer un poste équivalent (pas toujours, cependant, dans la même zone géographique).

### **2.3. RÉVISION DE LA GOUVERNANCE EN ÎLE-DE-FRANCE POUR OPTIMISER LE FONCTIONNEMENT QUOTIDIEN ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS**

Au-delà des investissements à long terme et du Grand Paris Express, la gouvernance au quotidien des transports collectifs en Île-de-France est aujourd'hui sous-optimale avec l'absence d'arbitrage et de règles suffisants entre des acteurs qui luttent parfois séparément contre les problèmes croissants de maintenance et de ponctualité, en fonction de leurs enjeux propres :

- la SNCF, la RATP et Optile sont les principaux exploitants des différents moyens de transports, la RATP étant en outre propriétaire de toutes les infrastructures métro et RER qu'elle exploite ;

- RFF est propriétaire des infrastructures (hors RATP) mais n'a pas de relation forte avec le STIF (Syndicat des Transports d'Île-de-France) et des intérêts parfois divergents de la SNCF sans qu'ils soient toujours clairement arbitrés ;
- le Ministère a un rôle de tutelle des établissements publics (RATP, SNCF, RFF, SGP) mais sa présence est insuffisante pour arbitrer leurs différends ;
- le STIF, qui rassemble la Région et les huit départements, a une relation contractuelle avec les opérateurs mais n'est pas en situation de se poser comme « intégrateur », notamment en raison du manque de données fournies par la SNCF et la RATP ;
- la Société du Grand Paris a été créée sans lien structuré avec les autres acteurs du système.

Le concours de la SNCF, de la RATP et de RFF est nécessaire à la fois pour maîtriser les problèmes de saturation au quotidien mais aussi pour lutter efficacement contre les crises ponctuelles, qui sont les plus difficiles à accepter socialement. Afin de gérer les trajets des usagers de bout-en-bout, une vision qui s'étendrait au-delà de ces trois organes publics est souhaitable. Dans cette optique, le STIF devrait donc être responsable de la globalité de l'offre de transports en Île-de-France, incluant par exemple les taxis et les services de transport à la demande qui peuvent être une solution aux problèmes ponctuels de circulation par exemple.

**Proposition 13** : réformer la gouvernance et la régulation de l'intermodalité en Île-de-France pour couvrir l'ensemble des réseaux et infrastructures de transport dans la Région (y compris taxis, gares routières, parkings, coordination interrégionale pour les transports du bassin parisien...).

Le rapport 2009 de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France pointe un niveau insuffisant de contrôle et de pilotage du STIF sur les actions des exploitants, tant au niveau de la maîtrise des dépenses de fonctionnement que de la maîtrise d'ouvrage pour les investissements. La Cour des Comptes appelle également à une plus grande transparence des coûts et à un intéressement plus fort des exploitants sur la qualité de service<sup>16</sup>.

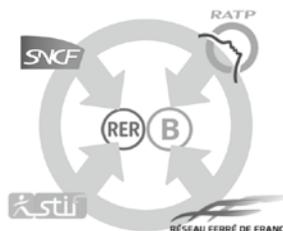
Certaines initiatives de coopération entre exploitants pour améliorer les conditions de transport de voyageurs doivent être soulignées, comme la mise en place d'une plateforme d'échanges entre la SNCF et la RATP qui opèrent toutes les deux des trains sur le RER B.

---

<sup>16</sup> *Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*, Rapport public thématique, Cour des comptes, novembre 2010.

## Vers la gestion unifiée de la ligne de RER B

La ligne de RER B est l'un des services ferroviaires les plus importants d'Île-de-France avec presque un million de passagers par jour, mais aussi avec la ponctualité la plus faible de l'ordre de 80 % en 2010 (un train sur cinq a du retard ou est supprimé). La gestion de ces retards est compliquée par la présence historique de deux opérateurs sur la ligne : la SNCF et la RATP qui gèrent chacun 40 km de ligne respectivement au Nord (16 arrêts), et au Sud (31 arrêts) de la station Gare du Nord.



Ce système de gestion partagée se retrouve également sur le RER A, mais reste cependant plus critique sur la ligne B.

Ce partage génère des retards et des coûts dans le fonctionnement au quotidien et complique la coordination en cas de crise.

Des améliorations ont été mises en place dans les dernières années comme la suppression de la relève des conducteurs à la station Gare du Nord, effective depuis les premiers trains uniques du RER B en 1983. Une étude commandée par le STIF en 2007 (Egis Rail) mentionnait des gains potentiels de 20 % de régularité (équivalent à ce qu'apporterait le doublement du tunnel Châtelet, solution beaucoup plus chère) en cas d'arrêt de la relève.

Il existe actuellement quatre centres de commandement dont trois pour la partie Nord (SNCF) et un pour la partie Sud :

- Nord : le centre RFF chargé de la gestion de l'énergie électrique ;
- Nord : le centre opérationnel RFF chargé de la régulation des trains (centre d'aiguillage de la station Gare du Nord) ;
- Nord : le centre opérationnel Transilien (COT) chargé de l'information voyageur et de la gestion des moyens humains et des matériels roulants ;
- Sud : le centre de commandement (PCC) à Denfert-Rochereau qui dispose de toutes les informations et prend toutes les décisions. Depuis 2009 un agent SNCF y est présent pour faire le lien avec le COT.

La RATP et la SNCF réfléchissent depuis 2009 à un programme de gestion unifiée de la ligne, centré sur la mise en place d'un centre unique de régulation de la ligne B (CUB). Une étude préparatoire a été menée dès 2009 et les opérateurs ont lancé un groupe de travail le 9 février 2012 afin d'achever la réalisation du programme.

La création d'une structure unifiée est en cours et le regroupement dans un centre de commandement commun RATP / SNCF / Direction de la circulation RFF à Denfert-Rochereau est prévue d'ici à fin 2012.



**Proposition 14** : créer des gares d'échanges inter-modales et intra-modales pour améliorer l'interconnexion des différents opérateurs de transport en Île-de-France.

Un autre enjeu de coordination concerne les activités de la SNCF et RFF qui se «partagent» notamment la gestion du réseau en Île-de-France (hormis les tronçons appartenant à la RATP) comme dans toute la France.

L'importance de la Région Île-de-France (20 % de la population française) et la forte saturation de ses transports appellent des mesures spécifiques de transparence et une responsabilisation accrue des exploitants. L'organisation nationale de la SNCF et de RFF ne permet cependant pas toujours de régler des problématiques franciliennes de bout-en-bout sans solliciter des boucles de validation plus larges générant des retards et des surcoûts (par exemple sur les sujets de matériel roulant, de gares, de signalisation, notamment).

La mise en place de directions plus autonomes et plus fortes chez ces deux opérateurs permettrait de pouvoir prendre des décisions plus rapides et efficaces sur le fonctionnement des transports franciliens. Ces entités détournées devront bénéficier de plus d'autonomie en termes de budget et de dépenses et cela sur tous les sujets pouvant concerner la Région : matériel roulant, infrastructures, ... Il conviendra cependant de veiller à ce que les transports nationaux ne soient pas défavorisés, en Île-de-France, au profit des transports locaux.

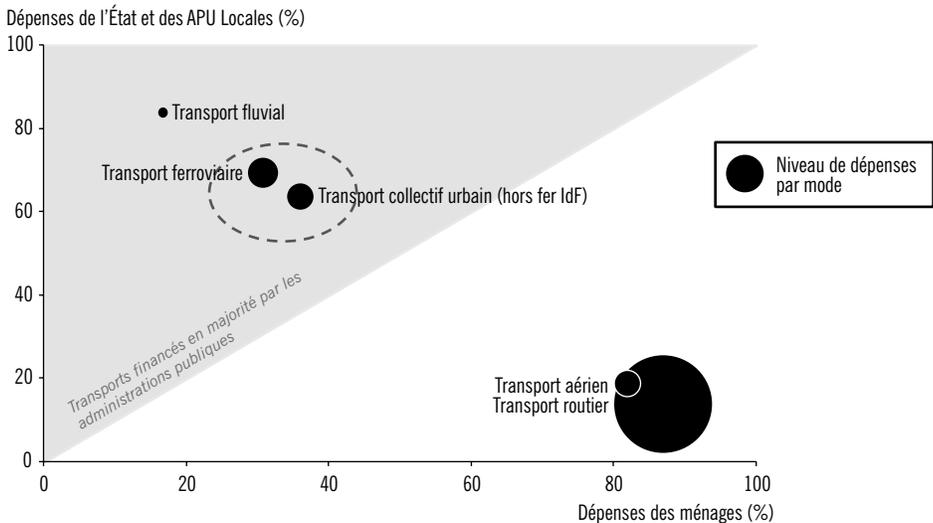
**Proposition 15** : renforcer l'efficacité et la qualité de service, au travers d'une coopération accrue entre la SNCF et RFF en Île-de-France.

## ADAPTER LA CONTRIBUTION DES USAGERS ET DES FINANCEMENTS PRIVÉS AFIN DE SOUTENIR LES BUDGETS PUBLICS

Certains types de transport comme la route, l'aérien et le ferroviaire grande vitesse, ont su capter les contributions des usagers et jusqu'à présent s'autofinancer (y compris pour le remboursement des infrastructures dans le routier).

Les autres transports ferroviaires ainsi que les transports collectifs urbains, sont en revanche largement subventionnés. Considérés comme des activités de service public, ils reposent majoritairement sur un financement par des organismes publics, qui pour ces missions, font appel entre autres à la taxation des entreprises et des contribuables.

### Disparité des sources de financement entre les différents modes de transport en France



Source : SOeS, Insee, STIF, BCG analysis.

La croissance de la demande de transport ferroviaire et urbain d'une part, le tarissement des sources de financement public d'autre part, amènent à se poser la question du financement de ces transports à l'avenir.

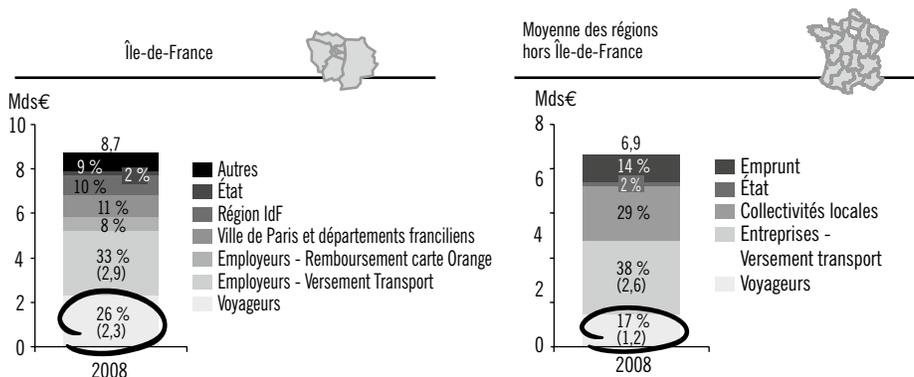
### 3.1. COMMUNICATION ET RÉVISION DU NIVEAU DE CONTRIBUTION DES USAGERS

#### Un niveau limité de contribution des usagers aujourd'hui

Les transports collectifs urbains sont un élément crucial de la cohésion sociale car ils doivent permettre l'accès au travail et aux autres activités économiques, sociales et culturelles pour le plus grand nombre. Presque deux tiers de ces transports collectifs au niveau urbain et régional se font sur voies ferrées, qui requièrent des investissements plus élevés que la route, que ce soit en termes d'infrastructure ou de matériel roulant. Les administrations publiques se sont donc positionnées historiquement en France comme un contributeur fort au financement des transports collectifs.

Les voyageurs des transports en commun urbains (TCU) ne participent directement qu'à moins d'un quart des coûts complets de leurs transports, cette proportion étant plus forte en Île-de-France.

#### Financement du fonctionnement et investissement dans les transports collectifs urbains



Source : Cahier de la DG Trésor, nov. 2011.

Source : Année 2008 des TCU hors IdF à partir de l'enquête du GART sur 187 réseaux.

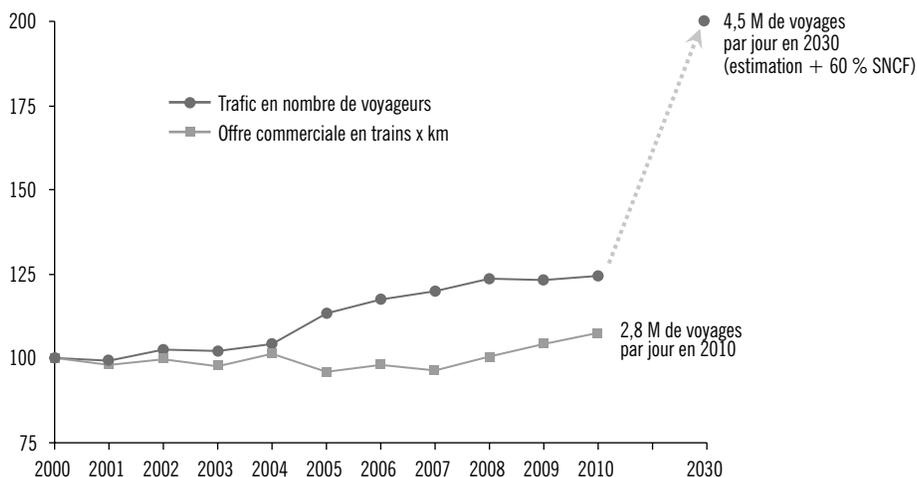
La contribution directe des usagers dans le financement de leurs TCU n'atteint qu'environ 1/3 du coût, et ce, en ne considérant que les dépenses de fonctionnement, les administrations publiques prenant « à leur charge » les infrastructures.

## Des évolutions sociales et budgétaires qui nécessitent des changements

Les tendances passées ainsi que les prévisions montrent des augmentations critiques de la demande de transport qui nécessitent des changements structurels. En effet, la contrainte budgétaire ne permettra pas aux administrations publiques de pourvoir aux besoins de renouvellement et de développement du réseau actuel.

En Île-de-France la saturation des transports ferroviaires a augmenté rapidement en raison d'une demande qui croît plus vite que l'offre (25 % contre 7 % entre 2000 et 2010). De plus, la SNCF prévoit une augmentation de 60 % des voyages de 2010 à 2030, ce qui va nécessiter de lourds investissements de capacité.

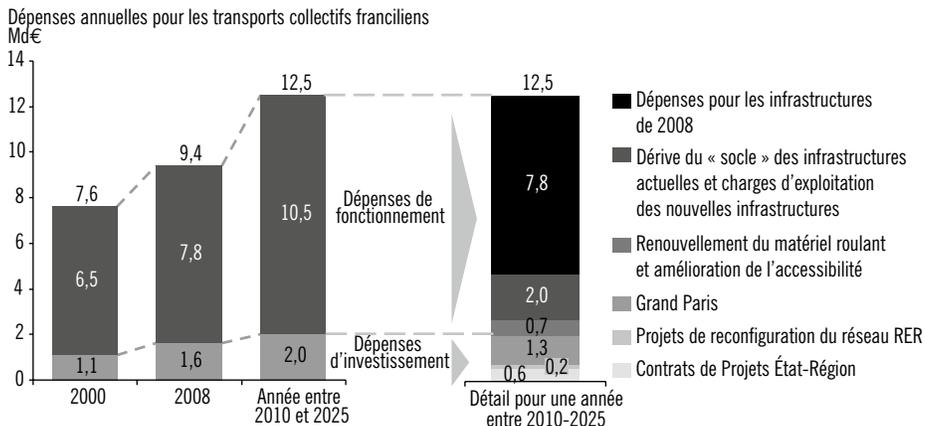
**Entre 2000 et 2010, le trafic a augmenté de 25 %  
alors que l'offre commerciale n'a augmenté que de 7 %**



Source : STIF; rapport OMNIL, analyse BCG.

La croissance de la demande en Île-de-France se traduit par une forte augmentation des besoins de financement dans les prochaines années, notamment avec les investissements dans le renouvellement du réseau et la mise en place des rocadeurs du Grand Paris.

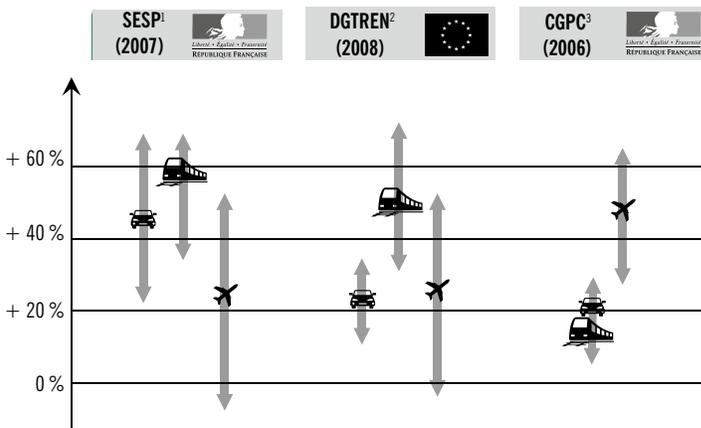
## Augmentation des besoins de financement en Île-de-France d'ici à 2025



Source : Documents de travail de la DG Trésor, novembre 2011.

L'urgence de la réponse à cette demande s'illustre bien en Île-de-France car les enjeux et la complexité y sont démultipliés. Cependant, la situation est comparable dans l'ensemble de la France, avec des prévisions de croissance des besoins en transports ferroviaires par exemple, de l'ordre de 30 % d'ici à 2030 en moyenne dans les différents scénarios publics.

## Évolution de croissance des transports de voyageurs à 2030 dans les scénarios publics



1. La division prospective du SESP constitue aujourd'hui le Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) au sein du CGDD.

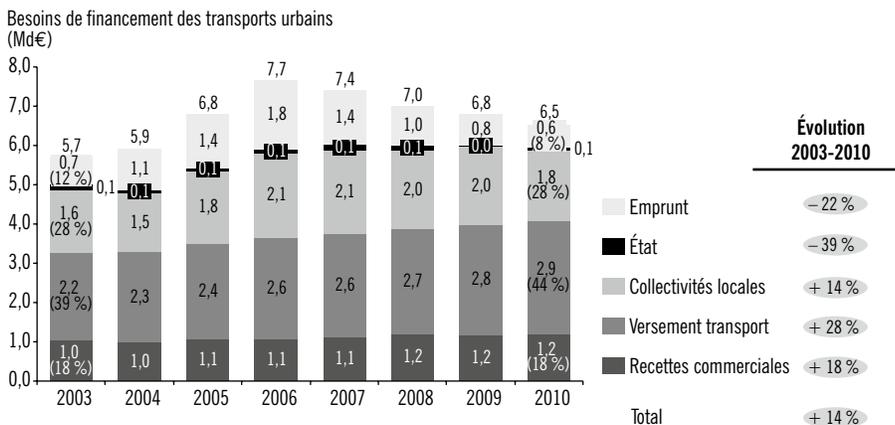
2. Scénario publié en 2009 mais réalisé en 2008 et dont les hypothèses macro-économiques sont celles d'une étude Eurostat de 2006.

3. Le CGPC est aujourd'hui le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

Source : Étude BCG, STIF.

Dans le passé, l'augmentation des besoins de financement a principalement été absorbée par la contribution des entreprises privées à travers l'augmentation du Versement Transport (VT).

### Évolution des besoins de financement des transports urbains hors Île-de-France entre 2003 et 2010



Source : Année des transports collectifs urbains hors Ile-de-France, 2010, GART.

#### Qu'est-ce que le Versement Transport (VT) ?

Le Versement Transport est un prélèvement versé par les entreprises et les organismes publics ou privés de plus de neuf salariés aux Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU).

**Objectif :** faire financer par les entreprises une partie du renouvellement et du développement des transports urbains qui servent, notamment, aux déplacements des salariés vers leur lieu de travail.

**Modalités :** la valeur de la taxe est un pourcentage de la masse salariale des entreprises, compris entre 0,5 % et 2,6 %.

L'application du VT se fait dans les limites des périmètres de transports urbains (PTU) gérés par les AOTU, et selon un taux à leur convenance, limité par un plafond fixé par l'État.

En province, ce taux varie en fonction du nombre d'habitants dans le périmètre de l'AOTU et peut être amendé de suppléments dans des cas spécifiques :

- 0,55 % pour les agglomérations entre 10 000 et 100 000 habitants ;
- 1,00 % pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants ;
- 1,75 % pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants ayant décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé ;
- majorations possibles pour les syndicats mixtes d'exploitation et les communes touristiques.

En Île-de-France, le taux dépend de la zone du PTU (1, 2 ou 3) fixée par l'État :

- 2,6 % dans les départements 75 et 92 ;
- 1,7 % dans les départements 93 et 94 ;
- 1,4 % dans les départements 77, 78, 91 et 95.

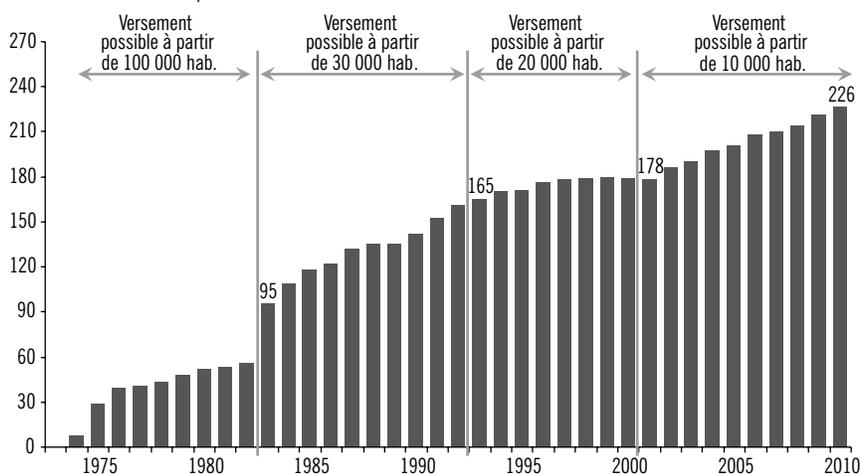
Le Versement Transport total en France s'élevait à 6,1 Md€ en 2010 dont la moitié pour la seule région Île-de-France.

Cette augmentation du VT est le résultat de plusieurs tendances concomitantes :

- le nombre de communes appliquant le VT à leurs entreprises a augmenté de manière constante jusqu'à aujourd'hui. En 2010, 80 % des AOTU l'avaient institué dans leur PTU ;

### Augmentation du nombre d'entreprises qui payent le VT et du montant moyen

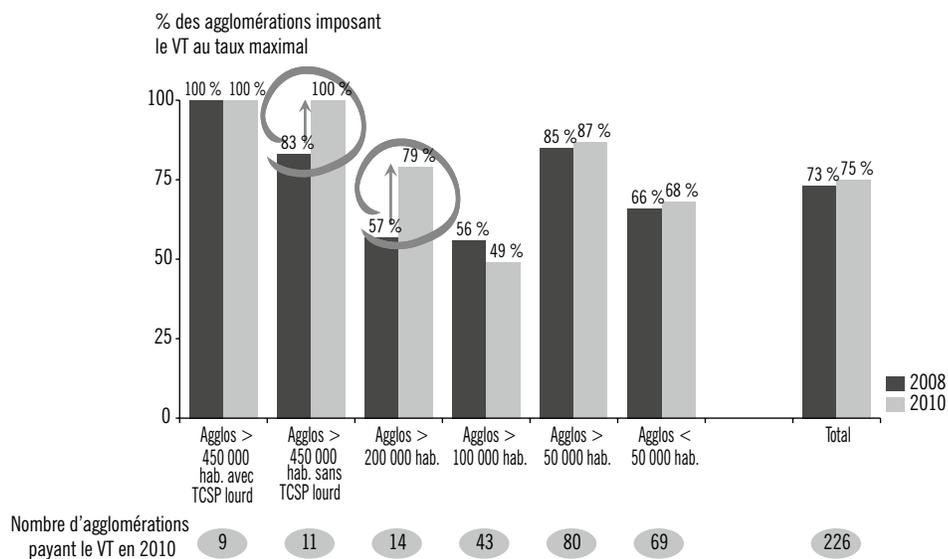
Nombre d'AOTU hors IdF ayant instauré le versement transport



Source : L'année 2010 des transports urbains hors Ile-de-France, GART.

- l'État a relevé progressivement le taux plafond pouvant être appliqué par les AOTU. Par exemple, en 2010, le taux a été relevé de 0,55 % à 0,85 % pour les AOTU entre 50 000 et 100 000 habitants finançant la construction d'infrastructure de TCSP ;
- les AOTU ont augmenté les taux appliqués aux entreprises de leurs communes (tout en restant sous les taux planchers). 75 % des AOTU appliquant le VT le font au taux plafond en 2010.

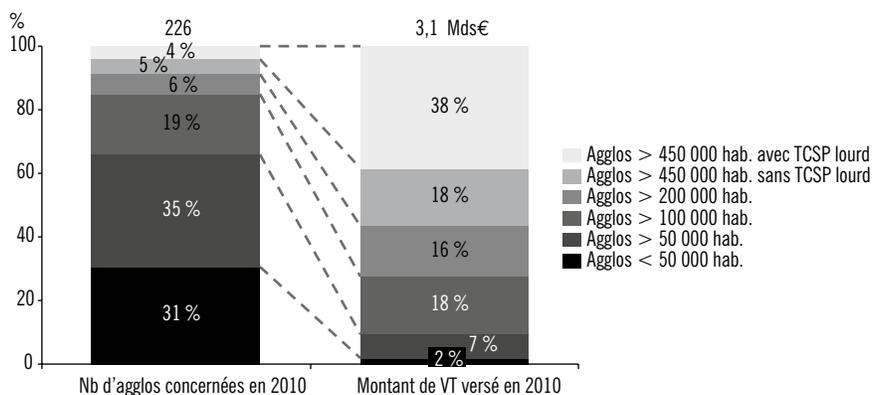
### Imposition du taux de VT maximal dans les agglomérations



Source : L'année 2010 des transports urbains hors Ile-de-France, GART.

Il reste donc aujourd'hui peu de marge d'augmentation sur le Versement Transport car les agglomérations les plus contributives (les plus grandes agglomérations) ont déjà atteint leur taux plafond.

### Les 4 % plus grandes agglomérations versent ~ 40 % du VT



Source : L'année 2010 des transports urbains hors Ile-de-France, GART.

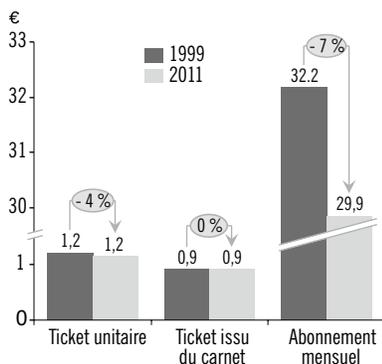
## Marges de manœuvre sur la contribution des usagers

Dans ce contexte où les marges de manœuvre des administrations publiques et des entreprises sont restreintes, la question de l'adaptation de la contribution des usagers semble incontournable.

Au-delà de la réponse aux impératifs budgétaires, cette révision de la participation des usagers à leur transport doit être envisagée pour deux raisons.

Tout d'abord, les tarifs des transports publics ont suivi une tendance baissière au cours des 20 dernières années, de manière différenciée selon les différents types de titre de transport.

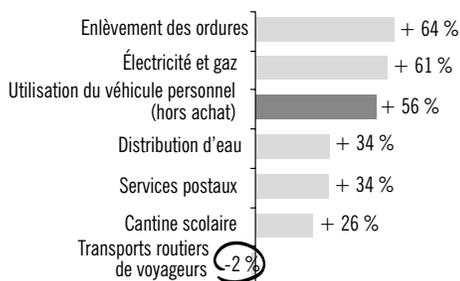
### Évolution du prix des transports



Source : Une décennie de tarification des réseaux de TU, UTP, juin 2012.

Cette tendance va par ailleurs à contre-courant de la croissance constatée sur les prix des autres services publics, autant que sur la croissance des dépenses liées à la voiture particulière.

### Évolution des prix à la consommation de services publics et du transport de 1999 à 2011

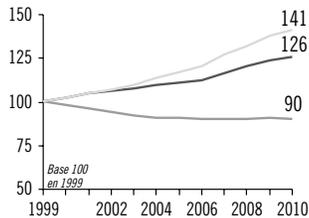


Source : Une décennie de tarification des réseaux de TU, UTP, juin 2012.

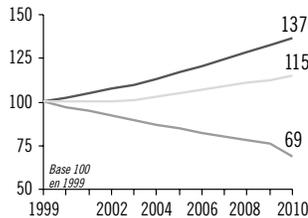
Cette baisse des tarifs, combinée à une augmentation de l'offre de voyages aboutit à une baisse du ratio des recettes commerciales des TCU par rapport à leurs dépenses. Cette baisse est d'autant plus marquée dans les petits réseaux de transport qui n'atteignent pas une taille critique suffisante.

### Évolution des ratios recettes sur dépenses et demande de transport

Réseaux a TCSP lourd  
(20 réseaux sur 122)



Réseaux de 50 000 à 100 000 habitants  
(36 réseaux sur 122)



— Recettes / Dépenses  
— Kilomètres  
— Voyages

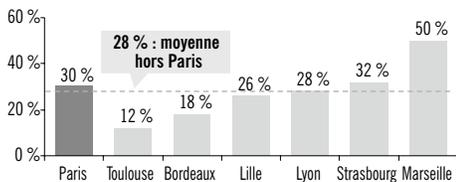
Source : Une décennie de tarification des réseaux de TU, UTP, juin 2012.

Un deuxième argument vient justifier une adaptation potentielle de la part des usagers : la contribution varie du simple au double entre les différentes villes françaises et l'international, pour des réseaux de transports dont le niveau de qualité n'est pas remis en cause.

### Comparaison des taux de couverture des coûts de fonctionnement des TCU par ville

#### Comparaison nationale

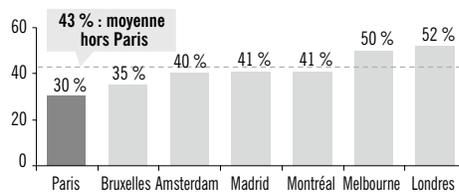
Taux de couverture par des usagers des coûts de fonctionnements des TCU



Source : Rapport de la Cour des Comptes, 2010.

#### Comparaison internationale

Taux de couverture par des usagers des coûts de fonctionnement des TCU



Source : DGTPÉ, 2009.

Face à la contrainte budgétaire, certaines villes ont déjà réagi afin de maintenir l'investissement dans leurs transports. En Italie, par exemple, où l'État a considérablement réduit les budgets alloués aux Régions, la ville de Turin a pris la décision de privatiser 49 % des parts de la société municipale de transport et d'augmenter le prix du titre unitaire de 50 %, ce dernier passant de 1 € à 1,50 €.

## Communication sur l'adaptation de la contribution des usagers

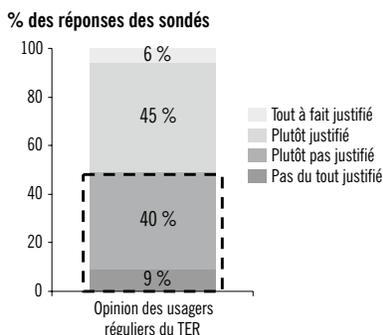
Un effort de pédagogie significatif sera cependant nécessaire pour augmenter la participation des usagers dans les transports collectifs.

Les transports publics français sont perçus comme un service « pseudo-gratuit ». Il existe un écart significatif entre la perception de la tarification par les usagers et leur contribution réelle au financement de leurs transports.

### Incohérence entre perception et réalité de la contribution des usagers pour le financement du TER

#### 50 % des usagers du TER considèrent son prix trop élevé

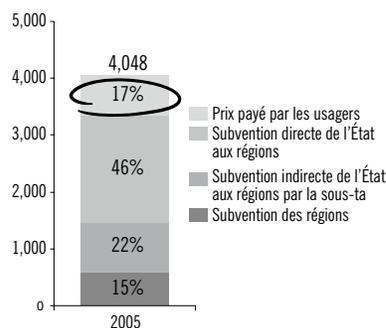
D'après ce que vous en savez, le prix du voyage en TER est-il plutôt justifié ou plutôt pas justifié au regard de la qualité de service proposée ?



Source : Sondage Ipsos – ARF, sept. 2011.

#### Les recettes tarifaires ne couvrent que 17 % du coût complet des TER

Sources de financement couvrant les charges complètes relatives aux TER (M€)



Source : Rapport 2009 de la Cour des Comptes.

Au-delà des niveaux de tarification, les voyageurs ont parfois une vision erronée de l'utilisation des transports qu'ils payent. La Cour des Comptes<sup>17</sup> cite un sondage de 2006-2007 (Ipsos) où les personnes interrogées pensent qu'environ un tiers des habitants de province utilisent régulièrement les TER (au moins une fois par semaine) tandis qu'ils n'étaient à l'époque que moins de 3 % à le faire.

Le manque de transparence sur les niveaux de tarification et les besoins de financement tient d'une part, à une faible communication sur ce sujet par les pouvoirs publics et d'autre part, à la méconnaissance des coûts réels des différents services comme vu dans la partie II de ce rapport.

<sup>17</sup> Rapport public annuel, Cour des Comptes, 2009.

Cette problématique de l'opacité du subventionnement de l'État sur le prix de certaines « commodités » publiques se retrouve d'ailleurs également dans le secteur de la santé. Les patients n'ont souvent pas connaissance de l'ordre de grandeur du montant des prestations remboursées par la Sécurité sociale en hôpital.

**Proposition 16** : communiquer auprès des usagers contribuables sur le coût réel des différents modes de transport public.

L'adaptation de la contribution doit suivre certains principes afin de rester socialement acceptable et limiter le report modal. Les contributions des usagers pourront donc être différenciées en fonction des attentes et des moyens des voyageurs :

- sur certains modes, en particulier les modes peu rentables comme le TER ou les transports collectifs urbains ;
- dans les zones les plus denses pour protéger la mobilité dans les zones défavorisées ;
- sur des populations sélectionnées en fonction des élasticités-prix et des besoins de mobilité.

Le rapprochement du prix du ticket et du coût réel d'un trajet, notamment en fonction de la distance parcourue, permettrait également de revoir les prix parallèlement à l'usage que les voyageurs font des transports.

**Proposition 17** : accroître la contribution des usagers aux transports collectifs en veillant à l'acceptabilité des prix pratiqués, afin que ceux-ci n'excluent pas les voyageurs les plus modestes.

### 3.2. UTILISATION DES FINANCEMENTS PRIVÉS DANS LES INVESTISSEMENTS LOURDS

La situation actuelle se caractérise par deux tendances opposées : d'une part, des besoins d'investissements toujours présents (malgré une nécessaire revue des portefeuilles de projets) et d'autre part, des possibilités de financement qui se réduisent.

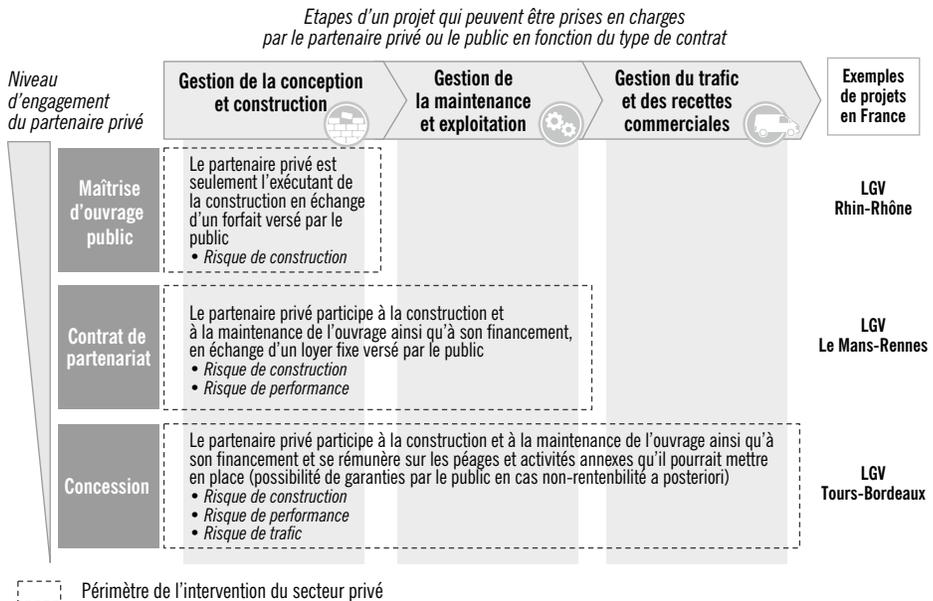
Les pouvoirs publics ont une capacité d'investissement de plus en plus contrainte, y compris pour les grands projets de transports. En effet les déficits chroniques de l'État comme des entreprises publiques (RFF, SNCF) ont abouti à une forte augmentation de la dette tandis que la pression de l'Union européenne pour la maîtrise des budgets se renforce.

Par ailleurs, les banques ne sont plus la source abondante de financement qu'elles avaient pu être avant la crise de 2008. La pression des marchés et le renforcement de la régulation bancaire (Bâle III) réduisent leur capacité de prêt à long terme.

Cependant, même si la disponibilité des ressources financières diminue, les financements privés continuent à présenter des atouts majeurs dans des projets d'investissements lourds, déjà cités en 2003 par Alain Bonnafous<sup>18</sup>. Ces investissements lourds peuvent comprendre la réalisation de projets nouveaux, la remise à niveau d'actifs matures présentant des défauts de maintenance, ou encore l'externalisation d'actifs publics.

Les autorités publiques ont la possibilité de se tourner vers des modes contractuels public-privé de long-terme. Les PPP (concessions et contrats de partenariats) incluent non seulement le financement du projet et son ingénierie, mais confient également au partenaire privé toutes les phases d'un projet : conception, construction, exploitation et maintenance.

### Différents types de contrats entre public et privé pour la construction et le financement des infrastructures



**Le choix entre les différentes alternatives dépend de plusieurs critères spécifiques :**

- Le périmètre d'action : exploitation, achat d'équipement, maintenance, ...
- La capacité d'autofinancement du public
- La prévisibilité et le niveau des risques (risque de construction, de trafic)
- L'intérêt à la mutualisation de contrats avec un partenaire unique
- L'écart entre les taux de financement public et privé

<sup>18</sup> Alain Bonnafous « Financement des infrastructures et partenariats public-privé », CEMT, 2005.

Les PPP sont des contrats à obligation de résultats et non des contrats à obligation de moyens : le partenaire privé s'engage sur des objectifs de performance, sur un niveau de service et de qualité et reçoit, en retour, un loyer annuel décidé *ex-ante* (soit par la puissance publique dans le cas d'un contrat de partenariat, soit par les utilisateurs dans le cadre d'une concession).

Du fait de l'intéressement financier à respecter les délais de construction, le partenaire privé pilote, en général, la phase de construction à un coût moins élevé et dans des délais plus courts que dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique. Le mode contractuel favorise également la sanctuarisation d'un budget de maintenance. En effet, les contrats de partenariat peuvent inclure une obligation de la personne publique de s'acquitter des dépenses de maintenance, et le concessionnaire est financièrement intéressé à maintenir la valeur patrimoniale de l'actif. À titre d'exemple, Voies Navigables de France estime la réduction des coûts par la prise en charge par un acteur privé à environ 15 % des coûts totaux du projet<sup>19</sup>.

L'utilisation des financements privés a également deux effets positifs : d'une part, elle permet de révéler la globalité des coûts ; d'autre part, elle facilite la tarification de l'infrastructure auprès des usagers sans remettre en cause la politique sociale de l'État ou des collectivités locales.

Les avantages en termes d'efficacité productive n'enlèvent pas à la puissance publique ses prérogatives, notamment en termes de priorité des projets à lancer, de fixation des objectifs de qualité et de service à atteindre et de suivi de la performance.

Il est à noter que la participation du privé aux investissements dans les infrastructures publiques n'est pas une solution à la non-rentabilité des projets puisqu'une entreprise ne s'engagera qu'en échange de contreparties financières. Ce système de financement n'est que la deuxième étape d'un premier travail de définition des priorités et de décision sur les investissements par les pouvoirs publics (développé en partie I de ce rapport).

Malgré les avantages productifs énoncés ci-dessus, les partenariats publics-privés font face à deux enjeux.

D'une part, les projets restant à développer ont souvent une rentabilité financière faible. Comme noté par Alain Bonnafous, les partenariats public-privé sont principalement utilisés dans le cadre de projets de moins en moins rentables, en particulier en France et en Espagne où le maillage des réseaux est déjà dense.

Une des solutions pour rendre plus attractifs ces investissements, consisterait à mutualiser certains risques entre des investissements *brownfield* et *greenfield* avec un partenaire unique.

---

<sup>19</sup> Michel Didier et Rémy Prud'Homme, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Rapport du Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, 2007

Ce mécanisme d'adossement a été à l'origine du développement rapide d'une partie du réseau autoroutier français. D'un point de vue économique, l'adossement permet de réaliser des investissements moins rentables et ne doit pas devenir le moyen de financer des infrastructures à l'intérêt social et économique limité pour les habitants et les administrations publiques. Une injonction de la communauté européenne en a encadré les modalités afin de limiter les pratiques anti-concurrentielles lors d'appels d'offres pour de nouveaux investissements.

Cependant, l'utilisation de l'adossement, dans les limites du droit européen, et à condition de restreindre son champ d'action à des projets dont l'intérêt économique est prouvé, pourrait permettre de pallier les difficultés actuelles de financement pour les infrastructures de transport. Il pourrait notamment être un outil particulièrement pertinent pour financer la désaturation des voies rapides dans la périphérie des grandes agglomérations : le réseau interurbain deviendrait ainsi économiquement solidaire de l'amélioration du réseau périurbain.

D'autre part, d'importantes contraintes de liquidité pèsent aujourd'hui sur le financement bancaire. Une des causes majeures limitant l'établissement de partenariats public-privé est la difficulté d'obtenir des emprunts à long terme qui se raréfient et se renchérissent du fait des nouvelles contraintes réglementaires.

En revanche, les investisseurs de long terme (assurances, fonds de pension, fonds souverains) disposent aujourd'hui en Europe de plus en plus de liquidités à placer, et sont à la recherche de revenus stables, peu volatils, et éventuellement protégés contre l'inflation, ce qui correspond bien à ce que la gestion des infrastructures de transport au long-terme peut leur offrir.

Les investisseurs de long terme affirment leur intention d'accroître leur allocation sur la classe d'actifs « Infrastructures ». Ils deviennent une alternative plausible pour remplacer en partie la dette bancaire sur des financements à long terme. Afin d'attirer ces financements, des conditions de garantie suffisantes doivent être trouvées afin de rendre les projets d'infrastructures compétitifs face à l'achat d'obligations souveraines ou privées.

Dans ce cadre, l'Union européenne a développé une initiative de *Project Bonds* européens pour aider à financer les projets d'interconnexion (*Connecting Europe*) proposés par la Commission européenne pour 50 milliards d'euros. Ces emprunts obligataires seront émis par des investisseurs privés et garantis par l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement, pour un montant maximum de 20 % du coût des projets sélectionnés.

La séparation du financement des projets entre la phase de construction, plus risquée, et la phase d'exploitation, faciliterait également l'intervention d'investisseurs institutionnels à la recherche de revenus stables et peu risqués.

**Proposition 18** : pour les projets d'investissements, inciter au recours à des formes contractuelles globales public-privé et à l'utilisation de financements obligataires en partenariat avec des investisseurs institutionnels.

L'intervention des investisseurs institutionnels impose des conditions préalables. S'agissant de l'intervention en fonds propre (*brownfield* et quelques très grands projets *greenfield*), les investisseurs institutionnels ont besoin de visibilité sur les programmes futurs (car ils ne peuvent pas se permettre de réserver de la disponibilité finalement inutilisée), de sécurité juridique (question du changement de statut des établissements publics, et de nullité des contrats) et de stabilité fiscale. Par ailleurs, les dispositifs de *Project Bonds* doivent encore évoluer, notamment en adaptant les cahiers des charges des consultations, si l'on souhaite que le financement obligataire se substitue aux prêts bancaires.

### 3.3. AUGMENTATION DE LA CONTRIBUTION DE CERTAINS AUTRES ACTEURS

#### Adaptation de la contribution des automobilistes grâce à des mécanismes innovants

Une taxe supplémentaire sur les voyageurs utilisant leur voiture particulière afin de financer l'ensemble des transports présente des avantages dans certaines conditions.

La taxation est un moyen de capturer les externalités négatives produites par un mode de transport, par exemple le bruit, l'utilisation de l'espace public et l'effet de coupure, en encourageant le report modal ou l'abandon de déplacement. Cette mesure permettrait donc de réduire l'émission de gaz polluants ainsi que la congestion sur les routes, tout en générant des recettes pouvant être réinvesties en retour dans l'amélioration des transports. La taxation des voitures particulières, favoriserait l'acceptation sociale d'une augmentation des tarifs des transports collectifs qui, conduite seule, inciterait à un report vers la voiture.

Cependant, les dépenses occasionnées par l'usage de la voiture représentent, à elles seules, environ 10 % du budget total des ménages. Une augmentation globale des taxes sur les voitures personnelles pourrait être socialement injuste en particulier si les possibilités de report modal sont limitées (par exemple, si le déplacement domicile-travail n'est pas assuré par un service de transport public).

Une solution pourrait être l'incitation à l'étalement des flux de transport avec la mise en place de péages à prix variable selon les heures de passage. Ce mécanisme a l'intérêt de cumuler deux effets positifs que sont le désengorgement des transports ainsi que la captation de recettes

à réinvestir sur les transports. Une configuration similaire avec une file payante, sur autoroutes et voies rapides, peut également être mise en place, permettant aux automobilistes le souhaitant, de payer pour circuler plus rapidement. Cette file pourrait cependant rester gratuite pour les transports collectifs et les usagers « vertueux », tels que les « co-voitureurs ».

D'autres mécanismes existent également pour réduire la congestion sur les voies rapides urbaines sans taxer les automobilistes. Des voies réservées aux bus ont été mises en place en périphérie de l'agglomération madrilène pour favoriser l'utilisation des transports en commun. Cette séparation des voies existe également aux États-Unis pour les voitures transportant plus d'un automobiliste.

**Proposition 19 :** promouvoir l'expérimentation de solutions de décongestionnement comme les péages d'infrastructure à tarification variable, les stationnements payants, les voies spécialisées sur les grandes routes périphériques, notamment.

## **Participation des employeurs et des collectivités au déplacement des salariés et des habitants**

La croissance de l'étalement urbain et les politiques de zonage ont abouti à la sous-optimisation du maillage de transport dans un certain nombre de zones urbaines et péri-urbaines peu accessibles. Les transports en communs s'y trouvant peu adaptés ou peu nombreux, une partie des voyageurs se reporte naturellement sur la voiture.

Le développement de solutions de déplacement par les entreprises présentes sur ces zones – comme l'organisation de navettes ou le co-voiturage – permet de réduire à la fois la congestion et la pollution. Ces initiatives sont consolidées au sein de PDE (Plan Déplacement Entreprises), ou de PDIE (Inter-Entreprises) où plusieurs entreprises mutualisent leurs moyens disponibles et bénéficient également d'une plus grande légitimité auprès des Autorités Organisatrices des Transports. Une organisation comparable peut également être mise en place par des collectivités pour gérer des flux de personnes spécifiques, par exemple à la sortie des hôpitaux, etc.

**Proposition 20 :** inciter les entreprises et les collectivités à organiser en propre le transport de leurs employés et / ou à assouplir les horaires de leurs employés pour désengorger les transports aux horaires d'affluence

## **Captation des plus-values foncières à proximité des infrastructures de transport**

Au-delà de certaines externalités négatives comme la pollution ou le bruit, les transports produisent également des externalités positives dont la captation peut générer des financements bienvenus dans le contexte actuel.

Plusieurs initiatives ont été développées dans le monde entier partant du constat selon lequel la réalisation d'infrastructure de transport pouvait induire une hausse des prix de l'immobilier de 5 à 10 % pour les résidences et de 10 à 30 % pour les commerces<sup>20</sup>. L'organisation de la captation de ces plus-values foncières, qui relève du droit de l'urbanisme, est un moyen supplémentaire pour les administrations locales de générer des revenus pour développer en retour ses réseaux de transports.

Une première façon de capter les plus-values foncières est de taxer les propriétaires de terrains situés à proximité des développements d'infrastructures et qui prendront de la valeur suite aux constructions. Une autre option pour les pouvoirs publics consiste à anticiper les évolutions des prix de l'immobilier en achetant et valorisant des terrains avant l'annonce de la réalisation des infrastructures. Par exemple à Copenhague au début des années 1990, la vente de terrains appartenant à la ville et l'État a permis de financer 50 % des 1,7 milliard d'investissements nécessaires à la construction du nouveau métro, 10 % provenant directement des propriétaires des immeubles, 10 % des impôts fonciers et 30 % des usagers. Ce mécanisme est particulièrement adapté au développement de quartiers ou de villes nouvelles dans le cadre d'un marché de l'immobilier dynamique.

---

<sup>20</sup> *Qui paie quoi en matière de transport urbain ?*, Agence Française du Développement, 2009.

## REMERCIEMENTS

---

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

### Membres du groupe de travail

- **François Goulard**, président du Conseil Général du Morbihan, ancien ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, ancien secrétaire d'État aux Transports et à la Mer, président du groupe de travail
- **Joël Hazan**, principal au Boston Consulting Group, rapporteur du groupe de travail, assisté d'**Emmanuelle Rolland**, consultante au Boston Consulting Group
- **André Broto**, directeur général adjoint, Cofiroute
- **Julie de Brux**, responsable R&D Vinci Concessions - Chaire d'Économie des PPP, IAE Paris
- **Anne-Christine Champion**, responsable financement de projet, Natixis
- **Priscille Crozemarie**, chargée de mission auprès du secrétaire général du Groupe RATP
- **Matthias Finger**, économiste, École Polytechnique Fédérale de Lausanne
- **Marc Ivaldi**, économiste, Toulouse School of Economics et EHESS
- **Ghislain du Jeu**, directeur général, pôle de compétitivité Advancity
- **Pierre Messulam**, directeur de la stratégie, de l'innovation, de la recherche et de la régulation, SNCF
- **Benoît Parizet**, chargé de mission, direction du pilotage stratégique de la Caisse des Dépôts et Consignations
- **Philippe Payen**, directeur de la stratégie, Veolia Transdev
- **Michel Quidort**, directeur des relations institutionnelles, Veolia Transdev
- **Jean-Marc Salagnac**, responsable de la planification stratégique, Air France
- **Patrick Vandevoorde**, directeur général délégué, CDC Infrastructures

### Personnes auditionnées

- **Richard Barbera**, directeur de recherche, CNRS
- **Jean-Luc Boeuf**, maître de conférence à Sciences Po, directeur des Collectivités locales, Bull
- **Gilles Carrez**, député, rapporteur général du Budget
- **Jean Poulit**, ingénieur général des Ponts, ancien préfet, ancien directeur régional de l'équipement d'Île-de-France, ancien directeur général de l'Institut géographique national (IGN)
- **Emmanuel Pitron**, secrétaire général du Groupe RATP
- **Rémi Prud'Homme**, professeur émérite à Paris XII
- **Emile Quinet**, économiste, professeur émérite à l'ENPC Paris

- **Alain Quinet**, directeur général délégué Réseau Ferré de France
- **François Rubichon**, directeur général Aéroports de Paris
- **Antoine Rufenacht, Martin de Wissocq**, Projet Val de Seine
- **Noël de Saint Pulgent**, inspecteur général des finances, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports
- **Alexia Scott**, directrice fiscale, SNCF

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.

## LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- Une fiscalité au service de la « social compétitivité »  
(mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie  
Marc Lazar (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous  
Céline Gleize (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale  
Michel Godet (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties  
Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg (octobre 2011)
- Banlieue de la République  
Gilles Kepel avec la collaboration de Leyla Arslan, Sarah Zouheir  
(septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation  
Romain Bordier, Aloïs Kirchner et Jonathan Nussbaumer  
(février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »  
Comment réformer la garde à vue  
Kami Haeri (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?  
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis  
Ioanna Kohler (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors  
(septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise  
Frédéric Bonnevey (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ?  
Jacques Bichot (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins  
Denise Silber (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité  
Eric Keslassy (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)

- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?  
(juillet 2008)
- HLM, parc privé  
Deux pistes pour que tous aient un toit  
Gunilla Björner (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...  
Faire du vieillissement un moteur de croissance  
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...  
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?  
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets  
Comment ressusciter un système public de santé  
Denise Silber (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012  
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus  
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française  
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale  
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas  
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité  
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale  
Jacques Bichot (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment  
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique  
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs  
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible  
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques  
(février 2005)

- Mondialisation et dépossession démocratique :  
le syndrome du gyroscope  
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive  
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive  
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice (septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit « vraiment » faire (juin 2004)
- Couverture santé solidaire (mai 2004)
- Engagement individuel et bien public (avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances  
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé (janvier 2004)
- Vers un impôt européen ? (octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement (septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité  
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise (mars 2003)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

# INSTITUT MONTAIGNE



GDF Suez  
The Boston Consulting Group  
AXA  
Cremonini  
Carrefour  
Areva  
Rallye – Casino  
Allianz  
Air France KLM  
Servier Monde  
Groupama  
Bouygues  
BNP Paribas  
Development Institute International - Dii  
BPCE  
Bolloré  
Eurostar  
SNCF Groupe  
Redex  
McKinsey & Company  
Lazard Frères  
Anthera Partners  
Michel Tudel & Associés  
EADS  
Egon Zehnder International  
Pierre & Vacances  
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton  
Schneider Electric  
Equistone Partners Europe  
Caisse des Dépôts  
APC – Affaires Publiques Consultants  
EDF  
MACSF  
Eurazeo  
Linedata Services  
RTE Réseau de Transport d'Electricité  
HSBC France  
Tecnet Participations  
CNP Assurances  
SFR  
RATP  
PricewaterhouseCoopers  
Rothschild & Cie  
Sodexo  
VINCI  
abertis  
JeantetAssociés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



The Royal Bank of Scotland France

BearingPoint

Veolia Environnement

Capgemini

GE Money Bank

A.T. Kearney

Cisco System France

Association Passerelle

International SOS

Ondra Partners

Sanofi-aventis

Voyageurs du monde

Vivendi

Média-Participations

KPMG S.A.

sia conseil

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Tilder

M6

Wendel Investissement

Total

Davis Polk & Wardwell

3i France

august & debouzy avocats

Mercer

WordAppeal

Ricol, Lasteyrie et Associés

IBM

ISRP

Mazars

PAI

Vallourec

Générale de Santé

La Banque Postale

Microsoft

Middlebury

France Télécom – Orange

Stallergenes

Allen & Overy

Suez environnement

Groupe Sorin

Cabinet Ngo Cohen Amir-Aslani

Google

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : octobre 2012**  
**ISSN : 1771-6756**  
**Achévé d'imprimer en octobre 2012**

# INSTITUT MONTAIGNE



## COMITÉ DIRECTEUR

**Claude Bébéar** Président

**Henri Lachmann** Vice-président et trésorier

**Nicolas Baverez** Économiste, avocat

**Jacques Bentz** Président, Tecnet Participations

**Guy Carcassonne** Professeur de droit public, Université Paris Ouest Nanterre La Défense

**Mireille Faugère** Directrice, AP-HP

**Christian Forestier** Administrateur général, Cnam

**Michel Godet** Professeur, Cnam

**Françoise Holder** Présidente du Conseil de surveillance, Paul et administrateur, Groupe Holder

**Natalie Rastoin** Directrice générale, Ogilvy France

**Jean-Paul Tran Thiet** Avocat associé, White & Case

**Arnaud Vaissié** PDG, International SOS  
et président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

**Philippe Wahl** Président du directoire, La Banque Postale

**Lionel Zinsou** Président, PAI partners

## PRÉSIDENT D'HONNEUR

**Bernard de La Rochefoucauld** Fondateur, Institut La Boétie

## CONSEIL D'ORIENTATION

### PRÉSIDENT

**Ezra Suleiman** Professeur, Princeton University

**Loraine Donnedieu de Vabres** Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

**Pierre Godé** Vice-président, Groupe LVMH

**Sophie Pedder** Correspondante à Paris, *The Economist*

**Guillaume Pepy** Président, SNCF

**Hélène Rey** Professeur d'économie, London Business School

**Laurent Bigorgne** Directeur

# INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

## Transport de voyageurs : Comment réformer un modèle à bout de souffle ?

La France dispose aujourd'hui d'infrastructures et de services de transport de bon niveau. Dans la compétition internationale, c'est un atout incontestable et un facteur d'attractivité. Cependant, le contexte économique actuel ainsi que certaines évolutions récentes peuvent conduire à une dégradation rapide de la situation. Notre culture de grands projets n'est plus en phase ni avec nos possibilités de financement, ni avec l'état préoccupant de nos réseaux. La nécessité d'accroître sensiblement les moyens consacrés à la modernisation de ceux-ci, conjuguée à la crise de nos finances publiques, doivent nous conduire à optimiser nos choix collectifs en matière de transport.

Réallocation des choix d'investissement, refonte de la gouvernance des autorités organisatrices, diversification du financement sont autant de sujets clefs pour rendre pérenne notre système de transport public de voyageurs. Le présent rapport de l'Institut Montaigne formule 20 propositions pour y parvenir.

Institut Montaigne  
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org) - [www.desideespourdemain.fr](http://www.desideespourdemain.fr)

10 €  
ISSN 1771-6756  
Octobre 2012