



Paris, le 17 novembre 2010

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Rapport public thématique Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France

Les transports ferroviaires de voyageurs en Ile-de-France constituent un ensemble de près de **1 700 kilomètres de lignes** assurant plus de **2,7 milliards de trajets** par an, soit 7,4 millions de voyages quotidiens. **8,7 milliards d'euros** ont été dépensés en 2008 en faveur des transports collectifs en Ile-de-France. Structurants pour l'urbanisme et le développement économique de l'agglomération parisienne, ils sont aussi un **élément essentiel des conditions de vie de ses 11,7 millions d'habitants**. Ceux-ci consacrent en effet 1 heure 20 chaque jour de semaine à leurs déplacements. Enfin, ils sont un enjeu important de la politique nationale de transport collectif qui vise à privilégier les modes de déplacements les moins polluants.

Entre 2001 et 2009, le trafic sur ces lignes a augmenté de près de 20 % en Ile-de-France sans que les infrastructures évoluent en conséquence. **Des phénomènes de saturation se sont développés sur certaines portions du réseau, contribuant à dégrader la qualité du service rendu aux usagers.**

L'organisation des transports collectifs franciliens est marquée par la présence de plusieurs acteurs (RATP, SNCF, RFF), qui peuvent poursuivre une stratégie propre et qui évoluent dans un cadre réglementaire modifié par la **décentralisation de la compétence de planification et de gestion des transports collectifs franciliens en 2005**. Celle-ci est désormais assurée par le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) qui regroupe les départements franciliens et la région Ile-de-France, qui le préside.

Après un rapport public thématique sur les transports collectifs urbains en 2005 et une insertion publiée dans le rapport public annuel de 2010 sur le bilan financier de la RATP, la Cour des comptes et la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France se sont intéressées à **l'offre de service** de transports ferroviaires, à **l'évolution et à la mesure de la qualité** de ces services, aux **relations de l'autorité organisatrice** (le STIF) **avec les opérateurs** (RATP, SNCF et RFF), ainsi qu'aux **investissements** et à leur **financement**.

Un réseau devenu inadapté

Les réseaux de transport collectif en Ile-de-France sont plus denses que dans le reste de la France et les Franciliens effectuent en moyenne plus de trois fois plus de déplacements par ce mode de transport que l'ensemble des Français.

La période récente a été ainsi marquée par un accroissement de l'offre, commandée par le STIF et mise en œuvre par la RATP. Cette évolution alliée au dynamisme de la demande a permis au trafic de la RATP d'atteindre en 2008 le niveau record de 2 milliards de voyages sur ses réseaux de métro, RER et tramways.

Le trafic du Transilien a quant à lui augmenté de plus de 24 % en huit ans. Cette croissance sur un réseau parfois saturé explique pour partie que la SNCF peine à atteindre ses objectifs de production ces dernières années.

Cependant, au-delà de cette moyenne, il existe de nettes disparités dans l'usage des transports collectifs selon que les trajets sont effectués dans Paris intra-muros ou en banlieue. **Les transports collectifs représentent près de 34 % des déplacements effectués dans Paris contre 12,8 % seulement de ceux effectués au sein de la grande couronne parisienne.** Cet écart reflète la **disparité dans l'offre de transport proposée aux habitants**, les réseaux ayant tardé à s'adapter aux phénomènes d'étalement urbains constatés ces dernières années.

Au total, il est incontestable que, **ces dernières années, l'offre de trains, métros ou tramways a progressé plus lentement que le trafic qui a lui connu une dynamique nouvelle.**

Une qualité de service dégradée

Le suivi de la réalisation du service de référence et de la qualité de service s'effectue à partir d'indicateurs fixés par contrat avec les transporteurs. En cas de non-réalisation de l'offre contractuelle au-delà d'une franchise, qui se traduit pour les usagers par des services non assurés, des retards ou des conditions de confort dégradées, des pénalités sont déduites de la rémunération versée par le STIF.

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

En 2009, l'engagement de production a été globalement respecté sur chacune des 16 lignes du métro, même si des difficultés existent sur certaines lignes aux heures de pointe. Cela est en particulier le cas sur la ligne 13, confrontée à un phénomène clair de saturation.

Sur le RER, en revanche, globalement, ces dernières années sont marquées par une augmentation nette de l'irrégularité, amorcée depuis 2004. Le réseau du RER est devenu en 40 ans le « métro de la région ». Ainsi, la ligne A, majoritairement exploitée par la RATP, est parmi les premières au monde en termes de trafic. Le nombre de voyages annuels est passé de 264 millions de voyages en 2001 à 300 millions en 2008.

Le réseau du RER enregistre un taux d'irrégularité variant de 12,3 % à 37,1 % selon les branches. La ponctualité des lignes A et B du RER, co-exploitées par la RATP et la SNCF, a connu une nette dégradation ces dernières années. La part des trains enregistrant un retard de plus de 5 minutes à leur gare de destination atteint ainsi, toutes branches confondues, 12,3 % sur la ligne A et 21,8 % sur la ligne B en 2009. La rémunération des exploitants a subi une pénalité à ce titre de 2,8 millions d'euros.

Face à l'accélération de la dégradation de la situation de cette ligne début 2008, la RATP et le STIF ont décidé de lancer un programme d'acquisition de 130 rames à deux niveaux pour la ligne A, en remplacement de l'ensemble des trains à un niveau, pour un montant qui pourrait atteindre 1,8 Md€.

Une dégradation continue de la qualité de service sur le Transilien

En 2009, le niveau d'irrégularité pour l'ensemble du réseau Transilien est de 11,5 %, soit une dégradation de près de 2 points par rapport à 2007. Depuis 2009, la partie du RER B exploitée par la SNCF est, avec la ligne de Paris-Nord-Crépy (ligne K) et le RER D, la ligne du réseau Transilien la moins régulière. Comme pour la RATP, les indicateurs de régularité et de ponctualité ont été renforcés à partir de 2009 et un indicateur mesurant la qualité perçue par les usagers a été introduit en 2010.

Les causes de cette dégradation proviennent de difficultés structurelles liées à la surcharge de certains tronçons des réseaux au vieillissement des infrastructures mais aussi à des raisons externes ou des difficultés d'organisation de l'exploitation des lignes. Les incidents causés par les infrastructures ou le matériel roulant représentent, par exemple, plus du tiers des causes d'irrégularité sur le réseau du Transilien et sont en moyenne plus longs que la moyenne des incidents. Ils ont donc un impact significatif sur la vie quotidienne des voyageurs. Pour les lignes A et B du RER, malgré des progrès récents, les difficultés résultent aussi de l'insuffisante interopérabilité des réseaux RATP et SNCF, qui exploitent chacun une partie de ces lignes, contraintes amplifiées par les différences de cultures et d'organisation des entreprises.

La mesure de la qualité et le système d'intéressement, malgré des améliorations récentes, peinent à refléter la qualité perçue par les usagers

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

C'est pourquoi la définition des différents critères pris en compte devrait corriger, en particulier, la sous-pondération des critères de régularité et de ponctualité et mieux refléter la qualité perçue par les usagers. De plus, malgré le lancement en 2010 par le STIF d'un bulletin en ligne de la qualité de service, le dispositif de mesure des performances des différentes lignes reste méconnu des usagers. Une diffusion plus large et régulière de ces résultats serait à cet égard indispensable. Les

enquêtes de satisfaction pourraient également donner lieu à **un intéressement financier** plus important et faire l'objet d'une **publication**.

Enfin, le STIF pourrait envisager une **augmentation sensible du poids du critère de régularité** dans la rémunération des exploitants et prêter une attention particulière à l'indicateur de ponctualité des trains aux heures de pointe, mis en œuvre en 2009, auquel les usagers sont extrêmement sensibles.

Une affirmation insuffisante de l'autorité organisatrice

L'organisation du service public des transports collectifs en Ile-de-France repose sur un nombre important d'acteurs : Etat, région, départements, STIF et gestionnaires de réseaux ou d'infrastructures (RFF, SNCF, RATP). La décentralisation complète, en 2005, de l'autorité organisatrice des transports régionaux, le STIF, a constitué une étape importante. Elle a donné à la région Ile-de-France et aux huit départements franciliens, fédérés au sein du **STIF un rôle majeur dans la définition du service public des transports régionaux**. Cet établissement public est présidé de droit par un membre du conseil régional. Il lui incombe d'assurer la **coordination des investissements réalisés sur les réseaux franciliens** et de **définir précisément la nature des services à assurer par les transporteurs**. Enfin, il **fixe les tarifs des billets et forfaits** que les usagers achètent aux guichets et **assure l'équilibre financier** du fonctionnement du système régional de transport collectif.

Depuis 2000, les relations entre le STIF et les opérateurs de transport ferroviaire reposent sur des contrats de service public en Ile-de-France. Ces contrats définissent les **droits et obligations des deux parties** pour la réalisation (en quantité et qualité) et la rémunération des services produits. Le contenu de ces contrats quadriennaux constitue un enjeu majeur pour les deux parties, ceux-ci **encadrant le versement des contributions du syndicat à la RATP et à la SNCF-Transilien, soit plus de 3,6 milliards d'euros** en 2009. Les contributions publiques représentent environ 45 % du chiffre d'affaires de la région et 56 % de celui de la SNCF-Transilien.

L'Etat conserve un rôle de régulateur, à travers la définition de la réglementation applicable et sa participation à la définition des objectifs de la politique régionale des déplacements. Il assure également la tutelle de tous les opérateurs des transports ferrés ou guidés en Ile-de-France (RATP, SNCF et RFF ainsi que l'établissement public national récemment créé pour concevoir et réaliser le futur réseau de transport du Grand Paris, la Société du Grand Paris).

Ce système pourrait **gagner en efficacité** grâce à une meilleure collaboration entre ses différents acteurs, la définition d'une **stratégie commune** en matière d'investissements, un renforcement de la lisibilité des comptes des exploitants et une meilleure connaissance du coût et des performances des réseaux.

Un nécessaire rattrapage des investissements sur le réseau existant

Les investissements font l'objet d'une **procédure juridique complexe dont la durée moyenne s'établit entre 9 ans et demi** pour les projets de métro et près de **13 ans** pour les projets de tramways. Cette durée ne permet pas aux réseaux de répondre rapidement aux évolutions de la demande des usagers et **rend indispensable une planification rigoureuse** des opérations lancées.

D'une manière générale, la Cour constate que l'évaluation du coût des projets est peu fiable. **L'augmentation moyenne du coût prévisionnel** d'un projet entre le montant inscrit au contrat de plan Etat-région 2000-2006 et son coût final une fois mis en service atteint ainsi **92 %**, soit un quasi-doublement.

Les **besoins importants d'investissement du Transilien résultent d'un sous-investissement persistant** sur le réseau existant. En effet, **la SNCF n'a pas fait, pendant longtemps, du Transilien une priorité**. Cette situation, structurellement compliquée par la séparation entre l'exploitant (SNCF) et le gestionnaire d'infrastructures (RFF), a conduit à un vieillissement aujourd'hui marqué des matériels utilisés, à l'origine de nombreux incidents.

Des lacunes structurelles dans la procédure de sélection des derniers projets mis en service, exploités par la RATP sont par ailleurs relevées. Ainsi, les **bilans socio-économiques préalables surestiment les gains de temps pour les usagers, tandis que les coûts d'investissement sont sous-estimés**. Leur impact sur l'endettement de l'entreprise a en outre été fréquemment négligé. Ces caractéristiques se retrouvent, à des degrés divers, dans les projets de tramway T2, T3 et dans la ligne de métro Meteor (ligne 14). Pour autant, **le bilan de toutes ces lignes fait apparaître une progression du trafic**, parfois supérieure aux prévisions.

Un déséquilibre financier difficile à résorber

L'Ile-de-France représente 56 % des financements totaux consacrés aux transports urbains en France en 2008. Cette **dépense est en hausse régulière** ces dernières années, essentiellement du fait de la croissance des coûts d'exploitation. En trois ans, de 2006 à 2009, la contribution du STIF à la RATP et à la SNCF a augmenté de près de 10 %.

Les dépenses d'investissement en matière de transports en Ile-de-France ont crû de près de **46 % en euros constants** entre 2000 et 2008, passant de 1,12 milliard d'euros en 2000 à **1,64 milliard d'euros en 2008**. Elles restent cependant à un niveau inférieur à celui constaté au milieu des années 1990, lorsque de grandes infrastructures étaient en cours de réalisation (Eole et Météor). **Ces dépenses sont majoritairement à la charge du contribuable.**

Les tarifs, fixés chaque année par le STIF, sont acquittés par les usagers et perçus par les transporteurs. Les recettes tarifaires ont représenté 3 milliards d'euros en 2009 pour les opérateurs (1,97 milliards d'euros pour la RATP, 1,03 milliards d'euros pour la SNCF-Transilien). Une fois déduits le remboursement par les employeurs de 50 % de la « carte orange » de leurs salariés et les aides sociales versées directement à certains ménages, **la participation nette des usagers a été de 2,35 milliards d'euros en 2009**, soit environ 30 % des dépenses seules de fonctionnement des réseaux et 26,5 % des dépenses totales de transport régional (investissement et fonctionnement).

Les employeurs franciliens financent quant à eux 41 % du coût des transports collectifs à travers deux canaux principaux : le produit du versement transport (2,98 milliards d'euros en 2009); le remboursement direct aux salariés de 50% du prix des abonnements longs (ancienne « carte orange »), pour un coût de 680 millions d'euros en 2009.

Trois types de financement principaux sont enfin assurés par **les collectivités territoriales** : des participations statutaires obligatoires au STIF (1,1 milliard d'euros en 2009) ; des dispositifs d'action sociale (330 millions d'euros en 2009). Enfin, les collectivités locales financent une partie des dépenses d'investissement, pour un montant de 590 millions d'euros en 2008. Elles bénéficient pour ce faire de l'affectation d'une part du produit des amendes de la circulation routière (200 millions d'euros en 2008) et de dotations de l'Etat.

Depuis la réforme institutionnelle de 2005, **la part du financement des transports collectifs franciliens directement assurée par le budget de l'Etat est faible**. Elle est évaluée à un peu plus de 2 % du financement total direct.

Au total, que ce soit au travers de la fixation des tarifs des billets ou le versement de contributions budgétaires, il appartient désormais principalement aux **collectivités locales et à leurs établissements publics d'assurer l'équilibre financier du système de transport collectifs régional en Ile-de-France.**

Les investissements majeurs et coûteux envisagés

Depuis juin 2008, plusieurs plans ont été proposés, pour des **montants variant entre 17,8 milliard d'euros et 35 milliard d'euros, sans que les projets correspondants ne soient tous évalués, ni leurs financements finalisés.**

Deux projets alternatifs de rocade en métro automatique sont ainsi aujourd'hui proposés, portés, pour l'un, par la région Ile-de-France (projet « Arc Express ») et pour l'autre par l'Etat (réseau de transports du Grand Paris). Tous deux font actuellement l'objet de débats publics coordonnés visant à examiner leur opportunité et leurs caractéristiques principales, qui s'achèveront fin janvier 2011. Par leur ampleur, ces projets d'une rocade, différée depuis plus de 15 ans, méritent, plus que tout autre, une analyse objective de leurs prévisions de trafic, de leurs coûts et de leur rentabilité socio-économique et financière. Ils sont en effet concurrents.

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

Au-delà, les besoins de financement cumulés liés à la croissance structurelle du coût des réseaux existants, à leur modernisation et à la création de nouvelles infrastructures semblent difficilement supportables tant pour le budget des collectivités locales que pour les exploitants. C'est pourquoi des arbitrages doivent être faits sur le périmètre des investissements à réaliser. A cet égard, la Cour renouvelle la recommandation déjà formulée visant à ce que les projets d'investissement soient d'emblée discutés à la lumière de plans de financement complets, intégrant le coût du matériel roulant et celui du fonctionnement des nouvelles infrastructures une fois celles-ci mise en service. En outre, **des recettes complémentaires sont à rechercher.**

Trois sources possibles de recettes supplémentaires : les tarifs, les gains de productivité et la fiscalité

Compte tenu des comparaisons internationales, **les tarifs offrent une marge de manœuvre** même si elle ne peut financer à elle seule les investissements actuellement envisagés. La Cour constate qu'une inflexion dans la politique tarifaire du STIF a été engagée depuis 2009. En 2010, la hausse moyenne des tarifs a été ainsi fixée à 3,9 % pour une inflation estimée à 1,6 %.

Les **gains de productivité réalisés par les entreprises de transport constituent une autre ressource susceptible** de contribuer à la croissance des coûts des réseaux existants et à leur modernisation. Ces dernières années, ils ont davantage bénéficié aux entreprises qu'à l'autorité organisatrice. **La fixation d'objectifs plus ambitieux de la part des entreprises semble à cet égard nécessaire.** Au-delà, **une clef de répartition pérenne entre la marge de manœuvre que les entreprises conservent pour leur autofinancement et ce qu'elles reversent à l'autorité organisatrice** pour financer une offre de transport renforcée doit être négociée entre les parties. Dans le cas de la RATP, ce dialogue devrait intervenir dans le cadre de la redéfinition en cours du modèle de rémunération de l'entreprise en cours de discussion suite à l'entrée en vigueur de la loi du 8 décembre 2009.

Ainsi que l'avait noté la Cour en 2005, **les recettes liées aux amendes forfaitaires de stationnement semblent offrir des marges de manœuvre.** Une revalorisation du niveau de l'amende forfaitaire de 11 euros à 20 euros (taux inchangé depuis 20 ans) dégagerait une ressource évaluée à 35 millions d'euros par an.

Enfin, **le recours au levier fiscal ne peut pas être exclu** pour boucler le financement des nouvelles infrastructures. Une taxe sur les plus-values foncières engendrées par la modernisation des réseaux de transport par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. D'autres pistes ont été envisagées sans être arbitrées à ce stade. Il pourrait s'agir de la création de nouvelles taxes (produit de la taxe sur les poids lourds qui doit être mise en place à partir de 2013 en application du Grenelle de l'environnement) mais aussi du relèvement de prélèvements existants en Ile-de-France (**taxe spéciale d'équipement additionnelle**, refonte des taxes locales sur les locaux à usage de bureaux ou du **versement de transport** notamment).

En conclusion, la Cour observe que la **combinaison d'un trafic en expansion et d'un ralentissement des investissements** pendant quelque vingt ans débouche sur une **saturation progressive** et, partant, sur la **dégradation de la qualité**. La Cour constate que le **système décisionnel** met en présence un nombre relativement élevé de grands acteurs, qu'il a évolué à plusieurs reprises au cours des années récentes et **ne semble pas avoir trouvé son point d'équilibre**. La Cour déplore que la **transparence sur les données clés** reste très insuffisante. La Cour observe que la croissance des investissements de la RATP n'est suivie qu'avec retard par la SNCF. Enfin, la Cour constate que les investissements envisagés tant pour l'entretien du réseau existant que pour les grands projets à l'étude restent largement à financer. Dans ce contexte, la Cour observe que le poids du financement repose davantage en Ile-de-France sur les collectivités locales et sur les entreprises que sur les usagers.

Principales recommandations du rapport

- 1- Faire prévaloir la clarté des coûts et des performances des opérateurs, permettant ainsi au STIF d'**exercer pleinement ses compétences** ;
- 2 - En matière de qualité de service, fixer des objectifs qui correspondent mieux au **vécu des usagers**, en augmentant, dans les indicateurs, le poids accordé à leur confort et à la fiabilité des dessertes ; renforcer l'**intéressement** de la RATP, de la SNCF et de RFF à l'atteinte des objectifs dans ce domaine ; **communiquer** auprès du public, fréquemment et largement, sur les résultats ;
- 3 - **Sélectionner** les investissements, de façon rigoureuse, selon une méthodologie homogène et avec des comparaisons entre projets à l'échelon national, en ne consultant pas seulement les candidats à la réalisation des projets, mais également des experts indépendants ;
- 4 - Donner la **priorité aux investissements sur les réseaux existants** – modernisation des postes de commandes, automatisations, renouvellement des matériels roulants – et à des **extensions limitées**, qui peuvent améliorer plus rapidement la qualité de service aux usagers ;
- 5 - En matière de financement, **dégager des moyens supplémentaires** par l'amélioration de la productivité des opérateurs, par une participation accrue des usagers et des entreprises et par la recherche de ressources nouvelles.