

Grand Huit, un grand pari non durable

Contribution au débat public déposée le 02/12/2010

Jean-Pierre Orfeuil

orfeuil@univ-pari12.fr

Un chercheur qui étudie depuis plus de 30 ans la mobilité dans les métropoles, et notamment en Île-de-France, ne peut être que fasciné par le projet de réseau de transport public du Grand Paris et sa présentation dans le dossier du maître d'ouvrage du « réseau de transport public du grand Paris », nouveau nom du « Grand Huit » imaginé par Christian Blanc.

Dans ce projet, la prolongation, au Nord et au Sud, de la ligne 14, qui donne toute satisfaction à ses usagers, emporte facilement l'adhésion, comme la plus grande partie du tracé Est de la ligne « rouge », qui reprend des projets nécessaires et lentement mûris sous différents noms, dont Arc Express est l'aboutissement. Le réseau proposé va au delà. Ses trois lignes épurées (rouge pour la ceinture, verte pour l'Ouest, bleue pour la traversée) sont un gage de séduction, que les médias ont pu populariser sans peine dans le contexte de « buzz » créé par la consultation internationale d'architecture. Les hauts lieux dont la desserte est mentionnée page 13 du dossier sont des icônes qui parlent à notre imaginaire : la grandeur de la monarchie, avec Versailles et Saint-Denis, celle de l'Empire avec Rueil, celle de l'épopée gaulloise avec Saclay pour l'atome, La Défense et Marne pour le « moment » Delouvrier, les aéroports pour la « Ville globale », Clichy Montfermeil enfin pour une crise des banlieues qui se résorberait. Ce réseau tisse un lien symbolique entre notre glorieux passé, notre présent morose et notre avenir mondialisé.

Est ce suffisant pour que les délices de la séduction l'emportent sur les exigences de la raison ? Nous ne le pensons pas. Comme la plupart des observateurs, nous ne pouvons que regretter le coup d'arrêt à la logique de décentralisation conduite depuis les années soixante-dix, qui avait débouché très récemment sur une gouvernance cohérente du système de transport dont l'Île-de-France pouvait s'enorgueillir. Ce n'est plus le cas, avec une société du Grand Paris qui opère indépendamment du STIF et une méfiance, pour ne pas dire une hostilité déclarée entre ces entités. L'image même d'une double boucle à l'Ouest contre une simple à l'Est dit tout le bien que les auteurs du projet pensent de l'idée du rééquilibrage à l'Est. Le projet de territoire qui accompagne le projet de réseau est en large partie contradictoire avec le SDRIF, si bien qu'en matière de transport comme d'aménagement, il y a désormais non seulement deux pilotes dans l'avion, mais aussi deux plans de vol distincts. Cela laisse augurer de difficultés futures dont on se serait passé.

Nous ne le pensons pas surtout parce que les problèmes vécus par des millions de Franciliens ne sont pas solubles dans la séduction, parce que les problèmes de financement du système de transport sont ignorés, parce que le dossier du maître d'ouvrage ne présente pas le début d'une esquisse de réflexion sur l'origine commune de ces deux problèmes, qui est la non durabilité de l'architecture institutionnelle et financière du système.

Le projet est-il « La » solution aux problèmes vécus par les Franciliens ?

Les problèmes vécus par les Franciliens portent sur l'insuffisance de la qualité de service et la fréquence des irrégularités, la saturation localisée sur certains segments et à certaines heures, et l'insuffisance des liaisons entre banlieues.

Sur les deux premiers points, des investissements sur le réseau actuel (et notamment l'automatisation des 5 à 6 lignes structurantes du métro) pourraient apporter des améliorations considérables (la « saturation » n'est qu'en partie due à l'afflux de clientèle, elle est aussi très significativement liée aux dysfonctionnements de l'offre) pour un coût de un à deux milliards d'euros. Un renforcement des pénalités pour irrégularités subies par les opérateurs, la rénovation et la modernisation des matériels roulants et des lignes de RER contribueraient aussi à cet objectif.

Du fait de sa construction et de sa genèse institutionnelle, le projet ne peut s'intéresser à la gestion du réseau existant, alors même que ce réseau assurera encore à tout horizon prévisible la grande majorité des déplacements en transport public des Franciliens. Il n'empêche que les arbitrages budgétaires devront s'y intéresser. Il faudra alors rappeler que ce nouveau réseau, même s'il peut contribuer à alléger la charge du réseau existant, n'apportera qu'une contribution très indirecte à cet objectif, et sera d'un coût très élevé par rapport aux investissements directs sur l'existant. Il relève de la logique française typique de contournement des problèmes, qui nous a valu la création des grandes écoles et des grands établissements de recherche comme réponse aux problèmes de l'université, qu'on laissait à son propre sort...

En ce qui concerne l'insuffisance des liaisons inter-banlieues, le réseau projeté apporte certes une solution, mais elle n'est que très partielle : ce n'est pas avec 160 km de lignes dotées d'un arrêt tous les 4 km sur un territoire de 10000 km² qu'on obtient un niveau de desserte satisfaisant. Un peu plus de dignité pour les divers territoires composant la région suppose des améliorations significatives de services adaptés à chaque territoire, avec des moyens (du minibus au tram, voire au métro automatique) eux-mêmes diversifiés. Faut-il rappeler que sur les 23 millions de déplacements mécanisés quotidiens en Ile-de-France, la moitié fait moins de 5 km ? Faut-il rappeler en outre l'inanité de l'obsession de relier des pôles d'emploi entre eux, parce que les déplacements professionnels liant un lieu de travail à un autre sont ultraminoritaires et non susceptibles de remplir un métro ?

Le coût du projet est-il maîtrisé ? Est-il finançable, à quelles conditions et avec quelles conséquences ? Pour quelle utilité sociale ?

L'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 a témoigné de la volonté des Français de s'inscrire dans une société où l'État se limiterait aux chantiers où il est indispensable. La nomination d'un premier ministre constatant que « les caisses sont vides » laissait augurer d'une évaluation rigoureuse de l'usage des deniers publics. On pouvait imaginer que les entreprises assurant des services de transport seraient progressivement soumises à l'aiguillon de la concurrence pour améliorer leur qualité de service et mieux contenir des coûts très supérieurs à ceux d'autres entreprises, ce que la cour des comptes montre rapport après rapport.

Rien de tout cela ne se produit. Le projet de Grand Huit affiche un coût de 21 et 24 milliards d'euros, selon une estimation initiale qui devra selon toute vraisemblance être révisée, si l'on en croit les observations constantes de la Cour des Comptes sur les dérives de coûts (+93 % pour les projets analysés par la Cour !). Il est voté par la représentation nationale en pleine crise des finances publiques qui justifie les efforts demandés aux Français, sans que celle-ci ne s'interroge sur le rapport entre le coût du projet et les recettes commerciales récurrentes des transports franciliens, de l'ordre de 3 milliards d'euros, ni sur le montant de la croissance potentielle de ces recettes induites par le projet. La maîtrise d'ouvrage est confiée à un établissement public *ad hoc*, la société du Grand Paris, qui ne tarde pas à recruter à la RATP et à la SNCF dont les coûts sont, de notoriété publique, d'un quart à un tiers plus élevés que ceux de la concurrence. Le fait que l'État, « patron » de la SNCF et de la RATP dont il nomme les présidents, ait repoussé à 2024 (bus) et 2039 (réseaux ferrés) l'application des directives européennes d'introduction de la concurrence susceptibles de contribuer à la maîtrise des coûts de ces opérateurs ne laisse par ailleurs aucun doute sur la pérennité de la situation.

Enfin, on peut interroger tant les intentions d'aménagement qui vont avec le projet, qui nous ramènent aux temps de l'État omniscient, celui qui programmat les zones à urbaniser en priorité et les grands ensembles, que la capacité (ou même les volontés) des acteurs à canaliser autour d'une quarantaine de gares l'essentiel de l'urbanisation nouvelle. C'est pourtant une condition de l'estimation (optimiste) de trafic et donc in fine d'une première approche de l'utilité du projet.

Retenons le caractère extrêmement « atypique » du coût du projet et passons aux modalités de financement de l'investissement. Pendant une brève période, le secrétaire d'État a laissé penser à un partenariat public privé et à un financement par l'aménagement. Le rapport « Carrez »¹ en a montré les limites. On s'est alors retourné vers l'État (une dotation de 4 milliards) et vers l'emprunt, c'est-à-dire les générations futures, en dépit de l'immensité des dettes déjà accumulées dont nous leur avons confié la charge de remboursement. Les participants au débat actuel ne seraient-ils pas avisés de rappeler à la Société du Grand Paris ce qui figure aujourd'hui sur les offres de prêt : « Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager ».

¹ Gilles Carrez, *Grand Paris. Financement du projet de transports*, septembre 2009.

N'oublions pas en outre que les besoins de financement ne se limitent pas à l'investissement. Les coûts de fonctionnement des transports publics ne sont assurés qu'à hauteur de 30 à 40% par les recettes. Le silence sur le financement du fonctionnement futur ne peut qu'inquiéter, ou laisser présager des augmentations de tarifs, de versement transport ou de d'impôts encore plus substantielles que celles qu'exige la pérennité du fonctionnement du réseau existant.

Ces questions pourraient n'être que des questions d'intendance si l'utilité économique et sociale du projet était démontrée sans ambiguïté. Ce n'est pas le cas, d'une part parce que le maître d'ouvrage n'a pas pris la précaution élémentaire de solliciter l'expertise indépendante d'un grand bureau internationalement reconnu, d'autre part parce que ses estimations de clientèle sont ultralégères.

L'évaluation du niveau de clientèle, la contribution au développement économique et à la diminution de la circulation automobile est ultra légère, si bien d'ailleurs qu'on est face à un projet d'ampleur dont on ne sait dire s'il contribuera à une baisse du trafic automobile (en raison de reports modaux) ou à une augmentation (en raison des relocalisations des ménages et des activités dans des zones de dépendance automobile plus forte).

Des expertises indépendantes auraient pu chercher à comprendre le trou béant qui s'est creusé entre les perspectives d'évolution de l'emploi régional retenues par le projet (0,8 à 1,2 million d'emplois supplémentaires) et celles publiées par des organismes officiels (0,3 millions)². Elles auraient pu s'étonner de la capacité des acteurs publics à canaliser vers une quarantaine de zones de développement représentant au mieux 2 à 3 % du territoire régional l'essentiel de la croissance de l'emploi (40000 emplois hors pôles sur un million d'emplois nouveaux !). Elles auraient pu s'étonner de voir affichées, par exemple, des capacités de pointe à 20000 voyageurs-heure entre Saclay et La Défense, alors que les échanges actuels entre ces zones sont de l'ordre de 20000 voyageurs-jour, tous modes (y compris voiture) confondus. Elles auraient pu tenter de comprendre comment un système de 160 km de lignes avec peu de points d'entrée et opérant sur un territoire 4 à 5 fois moins dense que le territoire parisien peut générer un trafic égal à la moitié du trafic du métro parisien, qui compte 200 km de lignes, 300 points d'entrée et opère sur un territoire dont la densité humaine (population + emplois) est de l'ordre de 35000 habitants + emplois/ km². Elles auraient pu tenter de préciser l'estimation de 2 à 3 millions de clients par jour, ce qui laisse une marge d'incertitude de 50 % sur l'utilité du projet, et faire la part entre les anciens usagers de la voiture, ceux des transports existants et les nouveaux trafics, alors qu'on n'est pas en situation, avec le dossier du maître d'ouvrage, de se faire une idée sérieuse des progrès en matière de cohérence urbaine et de qualité environnementale..Elles auraient pu tenter d'évaluer les flux de recettes nouvelles attendues de ce projet, qui ne sont même pas mentionnés dans le rapport soumis au débat public, alors que leur estimation est indispensable au moindre « business plan » d'un jeune entrepreneur. Elles auraient sans doute pointé la nécessité de faire évoluer le système de tarification zonal qui sert de base à la tarification « Navigo », qui n'a de sens que dans un système dont la fonction principale est le rabattement sur le centre. Enfin, le silence assourdissant sur les besoins de financement de l'exploitation du système une fois le système construit aurait peut-être été levé³. Cette liste de questions sans réponse est longue, elle n'est malheureusement pas exhaustive.

Une certitude se dégage néanmoins : ce qui attend avec brutalité les Franciliens et leurs élus, une lourde dette et des coûts de fonctionnement impliquant de fortes hausses tarifaires et fiscales, et c'est ce sur quoi le dossier fait l'impasse.

Un réseau magnifique dans un système non durable peut-il être viable ?

Le défi immédiat pour toute autorité en charge du système, qu'elle soit nationale ou régionale, de gauche ou de droite, est de concilier les besoins de financement du développement avec les besoins de financement du fonctionnement du système actuel, qui s'élèvent actuellement à 7,8 milliards. Or, ces besoins sont en augmentation annuelle de 160 millions d'euros (constants) depuis 2000. C'est une difficulté, elle doit être surmontée d'année en année, ce n'est pas la plus importante.

² Voir IAU, *Note rapide*, n°501, mai 2010. Cette note est fondée sur les travaux d'un groupe de travail associant feu la DREIF, l'INSEE, l'IAU et l'APUR.

³ Il se poursuit : la réunion publique du 8 novembre 2010 qui devait être consacrée au financement des projets Arc Express et Grand Paris a été annulée, la Société du Grand Paris ayant refusé d'y participer.

La difficulté la plus importante est de s'assurer à moyen / long terme que les offres nouvelles servent bien à améliorer les conditions de déplacements des Franciliens, et non à susciter des trafics nouveaux (qui contribueront à l'explosion des besoins de financement) ou des trafics supplémentaires aux points déjà saturés aujourd'hui, de la part d'acteurs se saisissant des opportunités offertes pour se localiser en fonction de leur seul intérêt propre et sans référence à un projet de territoire cohérent.

Rien, dans le système actuel, ne prémunit contre ces risques. Les employeurs paient un versement transport (VT) qui n'est que peu modulé en fonction du service rendu par le réseau : un employeur de La Défense, remarquablement desservi, paie le même VT qu'un employeur de Vanves ou Clamart..., peu desservi. Toutes choses égales par ailleurs, l'intérêt des employeurs est se localiser dans les zones les mieux desservies par le réseau lourd, aggravant les saturations et les déséquilibres régionaux. Ainsi les actifs travaillant dans les pôles d'emplois les plus concentrés et les mieux desservis par le réseau lourd ont des migrations vers le travail plus longues (15,5 km à La Défense, contre 9 km dans la proche couronne Est par exemple) et plus dépendantes des transports publics.

Les Franciliens quant à eux peuvent se livrer à un petit calcul économique. Un quatre pièces de 80 à 90 m² leur coûtera plus de 2000 euros de loyer mensuel à Paris, en moyenne environ 1500 en petite couronne (avec de forts écarts), de l'ordre de 1000 euros en grande couronne, quand l'écart entre les pass navigo « deux zones » et les pass navigo « 6 zones » est de 31,6 euros, après remboursement par l'employeur. En échange si l'on peut dire, l'autorité organisatrice devra trouver de l'ordre de 1000 euros annuels pour un pass deux zones et 6000 pour un pass 6 zones, tout en étant accusée d'inéquité pour ne pas proposer un tarif unique ! C'est ce style de problème qu'a su éviter Londres, une métropole qui n'a rien à envier à Paris sur la scène internationale, avec la *Oyster card*⁴, une grille tarifaire orientant intelligemment les usagers vers les services, périodes et lieux moins soumis à congestion chronique.

Ces deux exemples, qu'on pourrait multiplier, suffisent à suggérer que ce qui a été démontré pour les autoroutes (une offre nouvelle dont les conditions tarifaires sont très attractives crée des demandes supplémentaires non désirées) vaut pour les transports publics lourds : un réseau, quel qu'il soit, est intégré par les acteurs dans leurs logiques privées de localisation. C'est à l'architecture institutionnelle, fiscale et tarifaire, et aux principes de gouvernance qu'il appartient de tenter de faire converger les intérêts privés avec les attentes publiques. Les défaillances actuelles de cette architecture sont à l'origine des principaux dysfonctionnements du système (croissance des saturations et des besoins de financements), et conduisent à lui demander toujours plus dans un contexte de ressources publiques limitées. Faire le « réseau de transport public du Grand Paris » dans l'écosystème actuel revient à inventer de superbes fonctionnalités nouvelles à un ordinateur dont le système d'exploitation est verolé. La réalisation de ce réseau dans un « écosystème » inchangé ne pourra qu'aggraver la situation, avec de graves conséquences tant politiques (des populistes qui dénonceront la gabegie) qu'économiques (une région capitale affaiblie par ses coûts structurels).

Espérons que la commission du débat public saura dépasser la pure logique d'aménagement (des lieux et des liens) à laquelle se cantonne le maître d'ouvrage pour intégrer l'évaluation du projet non seulement dans le système global de transport public de la région, mais aussi dans son écosystème institutionnel, tarifaire et fiscal, et offrir ainsi aux Franciliens l'occasion de se prononcer en toute connaissance de cause et de conséquences.

⁴ La Oyster card fonctionne sur le principe d'une carte de cabine téléphonique prépayée, et à rechargement automatique si on le souhaite. La grille tarifaire associée permet de fortes différenciations tarifaires entre les usages du métro et du bus, en pointe et hors pointe, selon que l'on pénètre dans la zone centrale ou non. La tarification est « cappée » à la journée, avec un maximum de perception par jour. Elle est globalement favorable aux usages de proximité, aux usages en banlieue et aux usages hors pointe, et est doublée d'un système de réduction sous condition de ressources. Voir : www.tfl.gov.uk/assets/downloads/tickets/getting_around_with_oyster_may_2010.pdf