Les déplacements dans l'agglomération parisienne: les désordres de la gouvernance

Vincent Designolle, Fabien Terraillot

▶ **To cite this version:**

Vincent Designolle, Fabien Terraillot. Les déplacements dans l'agglomération parisienne: les désordres de la gouvernance. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2008. hal-01908448

HAL Id: hal-01908448

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908448

Submitted on 30 Oct 2018

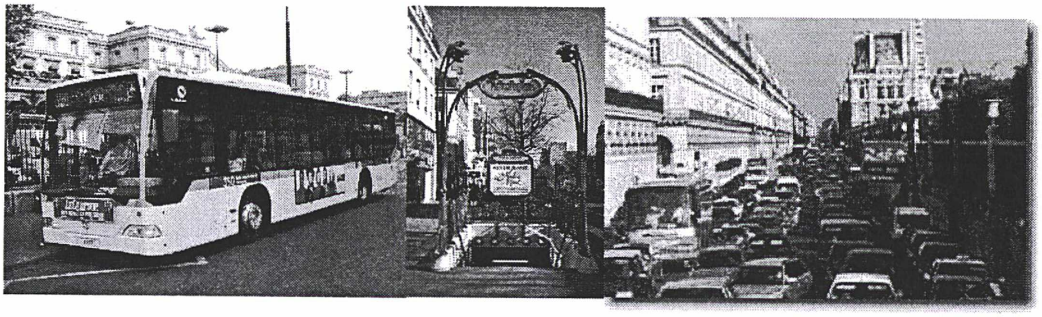
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MINES ParisTech
Bibliothèque
IE 1 [496]

Les déplacements dans l'agglomération parisienne

Les désordres de la gouvernance



Vincent DESIGNOLLE
Fabien TERRAILLOT

ECOLE DES MINES
DE PARIS

Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris

Mémoire de 3e année

LES DEPLACEMENTS DANS L'AGGLOMERATION PARISIENNE

Les désordres de la gouvernance

Vincent Designolle et Fabien Terraillot
Ingénieurs des Mines

Août 2008

Table des matières

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I. LES DEPLACEMENTS EN ILE-DE-FRANCE : ELEMENTS DE CONTEXTE 3

I. Structure des déplacements dans l'agglomération 4
Une agglomération très dense 4
Des déplacements quotidiens très nombreux 5
Les invariants des déplacements 6
Répartition modale des déplacements 8

II. Plus d'environnement, moins de voitures 13
Contexte national 13
Plan de Déplacements Urbains de la région Ile-de-France 15
Plan de déplacements à Paris 15

III. Diversité des acteurs, dispersion des responsabilités 17
Transports en commun : une autorité unique ? 17
Une voirie partagée 20
Une gouvernance source de dysfonctionnements 23

CHAPITRE II. L'EVALUATION DES POLITIQUES DE TRANSPORTS : L'AGGLOMERATION EN ORDRE DISPERSE. 27

I. Evaluation d'un mode de transport : l'exemple du bus 28
Au niveau régional 28
Les bus à Paris : une histoire de couloirs 30

II. Evaluation de la politique globale de l'agglomération : l'exemple de la mobilité..... 37
Paris, une ville à mobilité réduite ?..... 37
La mobilité : un objet de débat..... 40
III. Evaluation de l'impact économique : le commerce oublié ?..... 46
Impact global : que faut-il mesurer ?..... 46
Impact local de projets de transport..... 48
L'impact économique de la congestion charge à Londres..... 54
IV. Développer l'évaluation..... 56
L'évaluation est possible..... 56
L'évaluation reste difficile en Ile-de-France..... 61
De la nécessité d'un observatoire régional des déplacements..... 64

CHAPITRE III. LE FINANCEMENT DES POLITIQUES DE TRANSPORTS : QUI VA PAYER ? 67

I. Un enjeu financier majeur..... 69
De nouveaux investissements..... 69
Quels projets pour les transports en commun d'Ile-de-France ?..... 72
L'investissement, un problème à répartir entre collectivités ?..... 76
Répartition actuelle des efforts entre les acteurs..... 78
II. Le Péage Urbain..... 83
Quel objectif pour le péage ?..... 83
Typologie des péages..... 86
Le péage, une fausse bonne idée ?..... 94
III. Le Stationnement, un outil à ne pas négliger..... 95
Le stationnement analogue à un péage de zone ?..... 95
Un outil intéressant financièrement, mais mal utilisé..... 96
Dépénaliser et décentraliser le stationnement..... 100
Des acteurs réticents..... 101
Réactiver la piste du stationnement..... 102
IV. Des recettes insuffisantes..... 103
Péage et stationnement : des solutions insuffisantes..... 103
Augmenter le prix du billet pour les voyageurs ?..... 104

CONCLUSION 111

ANNEXES 113

ANNEXE 1 DOCUMENTS REGLEMENTAIRES ET PLANIFICATION 115

Grenelle de l'environnement 115
Plan de Déplacements Urbains d'Ile de France 116
Plan de Déplacements à Paris 117

ANNEXE 2 BIBLIOGRAPHIE 119

Données générales et plans de déplacements 119
Evaluation des politiques de transports 119
Financement des transports publics 120
Péage urbain et stationnement 121

ANNEXE 3 INTERLOCUTEURS CONSULTES 123

ANNEXE 4 ABREVIATIONS UTILISEES 127

Remerciements

Nous tenons à adresser nos remerciements les plus sincères à Monsieur Fabrice DAMBRINE, qui a piloté notre mémoire. Pendant neuf mois, il a suivi avec attention, patience et bienveillance nos travaux. Toujours disponible, il fut pour nous d'un précieux secours tant au travers de ses avis que de ses conseils.

Nos remerciements s'adressent également à l'ensemble des personnes qui ont bien voulu accepter de nous recevoir. Leurs expériences, leurs regards sur les déplacements parisiens, les échanges que nous avons pu avoir nous ont permis d'approfondir et d'enrichir notre réflexion.

Résumé

Depuis une dizaine d'années, les préoccupations croissantes en matière d'environnement ont conduit les principales agglomérations européennes à modifier leurs politiques de transport. Le but de celles-ci est clair : réduire la place de la voiture au profit des transports en commun.

Paris n'a pas échappé à cette tendance : entre 2001 et 2006, la circulation automobile a diminué de 20% au sein de la capitale, tandis que la fréquentation des transports collectifs progressait de 10%.

L'agglomération parisienne présente toutefois un mode de gouvernance assez spécifique. En effet, contrairement à la majorité des métropoles européennes où les compétences en matière de transports sont regroupées au sein d'une municipalité puissante ou d'une communauté urbaine, en Ile-de-France, les responsabilités sont éclatées entre un grand nombre d'acteurs : municipalités - dont la puissante Ville de Paris - départements, région, Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)...

Chacun de ces acteurs n'a compétence que sur une part limitée des politiques de transports et poursuit des objectifs qui lui sont propres. Il n'y a pas en Ile-de-France d'autorité régionale en charge de tous les déplacements. Cette gouvernance particulière est source de nombreux dysfonctionnements. Deux d'entre eux ont particulièrement retenus notre attention dans ce mémoire : l'insuffisance de l'évaluation et les difficultés de financement de nouvelles infrastructures.

* * *

A l'heure où l'exécutif national appelle les élus franciliens à *« prendre leurs responsabilités »*, il nous semble que l'un des rôles premiers d'un décideur est d'évaluer les décisions prises, et ce afin d'orienter ses choix futurs.

Or, en Ile-de-France, l'évaluation des politiques de déplacements paraît à ce jour très insuffisante. Ainsi, les performances des transports collectifs ne sont pas suivies de manière systématique. Par exemple, alors que l'augmentation de la fréquentation des bus figure parmi les objectifs de la politique régionale de transports, leur vitesse commerciale n'est pas contrôlée par le STIF. Il s'agit pourtant là d'un indicateur absolument basique, révélateur de la qualité du service rendu aux usagers. Cette absence de suivi serait essentiellement due à un trop grand éclatement des compétences, et donc des données disponibles, entre les différents opérateurs et collectivités locales.

Le problème se pose également à Paris. A ce jour, les très médiatiques couloirs de bus mis en place lors de la dernière mandature municipale n'ont pas conduit à une hausse significative de la fréquentation de ce mode de transport. Les raisons avancées pour expliquer cette absence d'augmentation sont multiples. Pour autant, elles ne reposent en général sur aucune étude précise ou enquête concrète. On en reste à l'état d'opinions, de sorte que rien ne semble permettre d'anticiper les évolutions futures de la fréquentation des bus à Paris.

De la même manière, les liens entre transports, mobilité et activité économique sont largement méconnus. Là encore, les données disponibles sont très dispersées et aucune collectivité publique ne les rassemble. Les acteurs se limitent à leurs territoires respectifs, sans qu'il y en ait un qui dicte une logique globale pour l'agglomération. Les études existantes sont peu nombreuses et présentent pour certaines de fortes limites méthodologiques.

Certes, l'évaluation est difficile et a été discréditée dans le passé. Elle est néanmoins nécessaire, représente une obligation légale et, de surcroît, est possible ! Nombre de villes, françaises et étrangères, font ainsi mieux que Paris dans ce domaine.

L'une des raisons des difficultés rencontrées pour l'évaluation tient à l'absence d'un lieu d'observation unifié pour l'ensemble de l'agglomération, lieu qui aurait en charge la totalité des problématiques des déplacements. Afin de remédier à ce problème, le STIF pourrait se voir doter d'un observatoire régional des déplacements et de leurs impacts, notamment économiques.

* * *

« Prendre ses responsabilités », c'est aussi se donner les moyens d'atteindre les objectifs annoncés. Or, les réseaux de transports en commun, notamment ferrés, sont de plus en plus saturés. Si les autorités régionales souhaitent continuer à encourager le

report modal, elles vont devoir augmenter massivement l'offre en transports collectifs. D'où de nombreux projets, aussi bien d'amélioration de lignes existantes que de création de nouvelles infrastructures.

Ces projets ont un coût important, estimé par le STIF à environ 28 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2020, auxquels s'ajouteront progressivement 1,2 milliards d'euros de coûts annuels additionnels de fonctionnement.

Or, la question du financement des transports en commun a pendant longtemps été absente des débats publics. On pouvait dès lors craindre que certains projets ne voient pas le jour, faute de ressources suffisantes. Cependant, il semble que la réflexion des élus prenne désormais en compte cet aspect du problème.

La question sous-jacente aux problématiques de financement de transports est celle de la répartition de l'effort entre les différents acteurs. Trois types de contributeurs financent à l'heure actuelle les transports : les collectivités publiques, les entreprises et les usagers. Or, pour des raisons différentes, aucun d'entre eux ne semble être capable de prendre en charge la totalité des nouveaux coûts.

Ceux-ci sont trop importants pour des collectivités publiques déjà endettées. Une hausse du versement transport des entreprises ne serait quant à elle pas cohérente avec les orientations générales du gouvernement, qui visent plutôt à un allégement des charges. Enfin, les décideurs politiques sont opposés à augmenter les coûts supportés par les voyageurs.

Il faut dès lors trouver de nouvelles pistes de financement. Celles sur lesquelles la réflexion est la plus aboutie visent à taxer davantage les automobilistes circulant dans l'agglomération.

Un péage urbain pourrait ainsi être mis en place en Ile-de-France. Une telle solution nous semble néanmoins peu souhaitable. Très difficile à implémenter d'un point de vue institutionnel, le péage pose en outre des problèmes d'acceptabilité pour la population. De plus, il ne répondrait que de manière très insuffisante à l'enjeu financier auquel la Région est confrontée : il permettrait au mieux de financer 10% des coûts d'exploitation supplémentaires des nouvelles infrastructures.

Une refonte des politiques de stationnement offrirait quant à elle des possibilités de financement bien plus importantes : les revenus escomptés se compteraient en centaines de millions d'euros par an. Cette solution nécessiterait à la fois d'augmenter le tarif horaire et d'améliorer le taux de paiement (par des amendes plus dissuasives) : la dépénalisation et la décentralisation du contrôle du stationnement pourraient permettre d'atteindre ces objectifs. Cependant, pareilles mesures se heurtent aux

intérêts opposés des acteurs des transports : plusieurs risqueraient d'y perdre des sources de revenus non négligeables, d'où des blocages. Ceci explique pourquoi les politiques de stationnement mettent tellement de temps à être réformées.

De manière générale, le péage urbain et le stationnement ne génèreraient pas des revenus suffisants pour couvrir de façon pérenne les nouveaux coûts d'exploitation. Il semble donc indispensable de demander un effort supplémentaire aux acteurs qui assurent traditionnellement le financement des transports. En particulier, les voyageurs ne contribuent que pour un tiers au fonctionnement du réseau. Ce pourcentage est très faible par rapport à ce qui se pratique dans d'autres capitales européennes. Or, augmenter le prix du billet à un rythme supérieur à celui de l'inflation semble être en France un sujet tabou. Il nous semble pourtant qu'il serait possible d'utiliser les tarifs pour financer une part des nouvelles infrastructures, sans que l'effort demandé aux voyageurs soit véritablement douloureux. Au demeurant, cette solution, certes politiquement difficile, serait la seule à ne pas poser de problème de gouvernance !

* * *

En conclusion, une solution aux dysfonctionnements évoqués pourrait passer par un renforcement des compétences du STIF : celui-ci pourrait gérer non seulement les transports en commun, mais aussi tous les autres modes de déplacements, et ce pour la totalité de l'agglomération parisienne. Pareille évolution pourrait s'inscrire dans les projets actuels de « Grand Paris ».

Introduction

Chaque jour, les Franciliens effectuent plus de trente-cinq millions de déplacements. Les deux tiers de ceux-ci se font par moyens mécanisés, c'est à dire en voiture ou en transport en commun. La question de la mobilité des habitants est ainsi particulièrement importante en Ile-de-France. Elle a notamment connu un essor nouveau ces dernières années, du fait de l'émergence des problématiques environnementales et de développement durable. Des politiques de transports importantes ont ainsi été initiées au niveau de l'agglomération. Leur but : diminuer la part de la voiture, mode de transport le plus polluant, dans les déplacements des Franciliens, et ce au profit des transports en commun et des déplacements dits « doux » (marche, vélo...). Ainsi, à Paris, sous la dernière mandature municipale, le nombre de kilomètres effectués en véhicules personnels a baissé de 20%, alors que les trajets en transports en commun ont augmenté de 10%.

Face à l'importance des enjeux de transport, une question se pose : quelle autorité pilote et gère les déplacements en Ile-de-France ? La gouvernance de la région en matière de transports apparaît en effet particulièrement complexe. Les responsabilités sont éclatées entre un très grand nombre d'acteurs. Aucune autorité n'a compétence sur l'ensemble de l'agglomération parisienne et sur la totalité des modes de déplacements. Le « Grand Paris », dans le domaine des transports, n'existe pas. Ce mode de gouvernance engendre de nombreux problèmes. Deux d'entre eux ont particulièrement retenu notre attention : l'évaluation des politiques de transports et leur financement.

Dans le premier chapitre de ce mémoire, nous présenterons les éléments du contexte dans lequel s'inscrivent les politiques régionales de transports. Après avoir donné les principaux ordres de grandeur concernant les déplacements des Franciliens,

nous nous intéresserons aux contraintes règlementaires et législatives qui encouragent le développement des transports en commun et la réduction de la place de la voiture. Or, cette évolution modale se fait dans un cadre institutionnel très morcelé, source de nombreux dysfonctionnements.

Le second chapitre sera consacré au problème de l'évaluation des politiques de transports. L'éclatement des responsabilités entre un très grand nombre d'acteurs rend difficile toute forme de suivi des décisions prises. Au travers de trois exemples, nous montrerons que l'évaluation des politiques menées est très insuffisante. Elle est pourtant un levier absolument nécessaire si on ambitionne d'améliorer l'offre de transports proposée aux Franciliens.

Dans le troisième chapitre, nous traiterons d'un autre dysfonctionnement induit par la gouvernance de la région : le problème du financement des infrastructures nouvelles de transport. Le nombre de déplacements en voiture va continuer à décroître dans les prochaines années. Or, afin de maintenir la mobilité, des investissements massifs dans les transports en commun seront nécessaires, et ce à très court terme. Les sommes à trouver sont très importantes, et vont nécessiter de nouveaux modes de financement pérennes. Mais leur mise en place se heurte à la fois à un cadre institutionnel défavorable et aux oppositions entre les intérêts souvent divergents des acteurs concernés.

Chapitre I.
Les déplacements en Ile-de-France : Eléments de contexte

L'agglomération parisienne (au sens de la zone urbaine dense) dépasse très largement les limites du simple boulevard périphérique : Paris compte en effet vingt-neuf communes limitrophes, est entourée des trois départements qui composent la petite couronne et fait partie de la région Ile-de-France.

Ce chapitre vise à dresser le contexte général dans lequel s'inscrivent les politiques de transports franciliennes.

Nous commencerons par présenter les caractéristiques essentielles de la structure des déplacements en Ile-de-France.

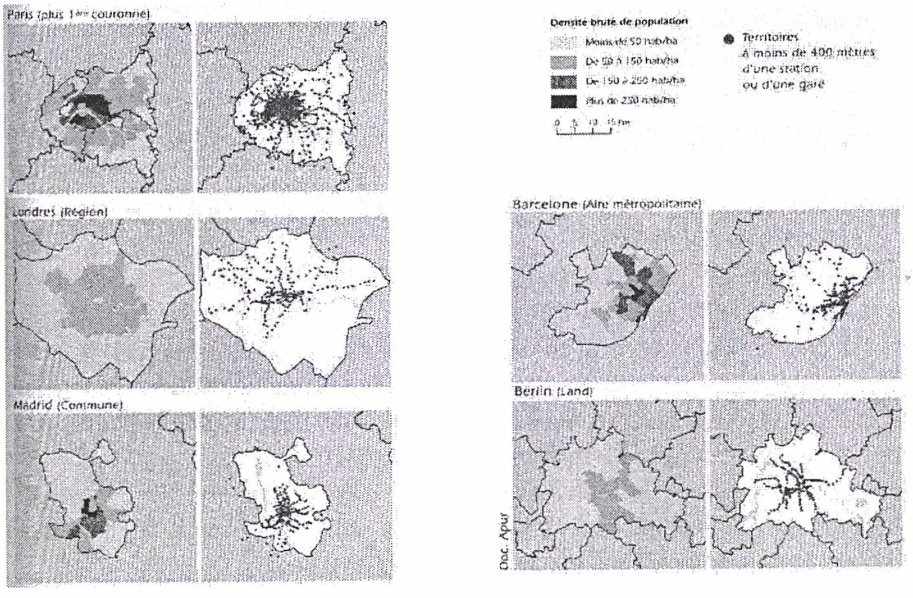
Cette structure s'est sensiblement modifiée ces dernières années, notamment à Paris où la part de la circulation automobile a décru. Cette évolution tient à la prise en compte croissante des préoccupations environnementales (par exemple la lutte contre la pollution de l'air des villes et, plus récemment, le réchauffement climatique), préoccupations qui se traduisent aussi bien dans les orientations nationales que dans des initiatives locales, à l'échelle de la région et de l'agglomération.

Or, en l'Ile-de-France, ces initiatives s'inscrivent dans un contexte de gouvernance des transports assez complexe. Dès lors, il parait utile de présenter les principaux acteurs impliqués et la répartition des responsabilités entre eux.

I. STRUCTURE DES DEPLACEMENTS DANS L'AGGLOMERATION

Une agglomération très dense

L'agglomération parisienne est très densément peuplée. Non seulement la ville de Paris en elle-même est une des capitales européennes possédant le plus grand nombre d'habitants au kilomètre-carré, mais en outre la petite couronne a une densité équivalente à celle d'autres grandes métropoles. C'est ce qui ressort notamment d'une étude de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) publiée en 2003. Celle-ci compare les densités de population et les dessertes en transports en commun de différentes métropoles européennes. Reproduites ci-dessous à la même échelle, les cartes issues de cette étude soulignent la prééminence de Paris et de sa petite couronne en matière de densité de population.



Carte I-1 : Densités comparées de l'agglomération parisienne et de métropoles européennes

Source : APUR, Paris Projet, 2003

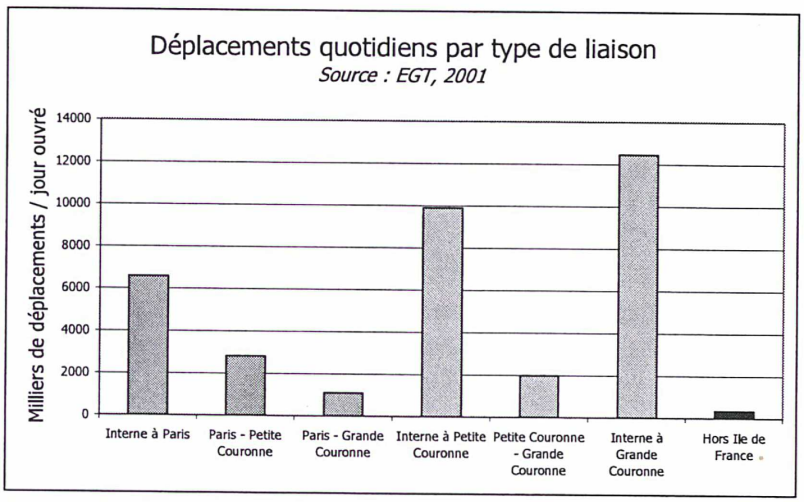
Dès lors, on ne saurait traiter de la problématique des transports parisiens en se limitant exclusivement à la capitale: le boulevard périphérique n'est qu'une barrière administrative, la limite qu'il matérialise n'a pas de sens d'un point de vue démographique. Paris et la petite couronne semblent donc être l'échelle pertinente

pour approcher l'agglomération (au moins du point de vue des déplacements) : l'unité du réseau de transports en commun et les très fortes interactions entre Paris et sa banlieue imposent de considérer au minimum cet espace. Désormais, nous entendrons donc par « agglomération parisienne » la zone urbaine dense correspondant à Paris et la petite couronne.

Des déplacements quotidiens très nombreux

Chaque jour de la semaine, les Franciliens effectuent plus de 35 millions de déplacements. Tel est le constat qui ressort de la dernière Enquête Globale Transports, datant de 2001 : cette enquête a été réalisée auprès de 6000 ménages franciliens, qui ont été interrogés sur leurs déplacements de la veille (nombre, objet, distance, durée...).

Le graphique I-2 montre la répartition de ces déplacements, en fonction de leur lieu d'origine et de leur lieu d'arrivée.

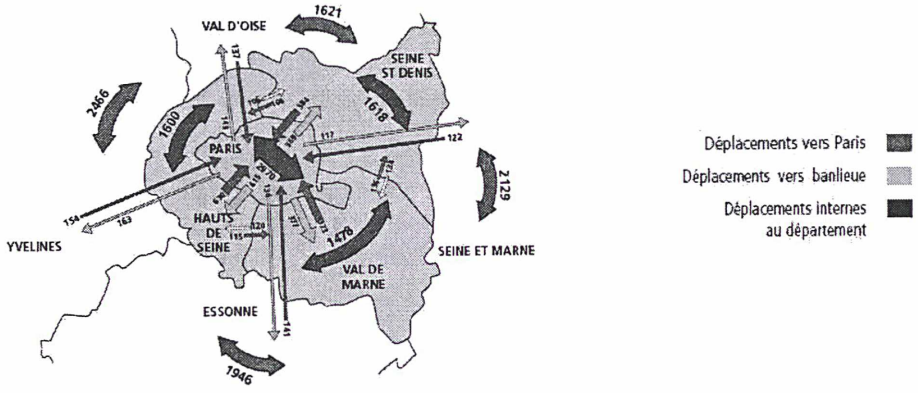


Graphique I-2 : Déplacements quotidiens par type de liaison
Source : Enquête Globale Transports, 2001

Ainsi, plus du tiers des déplacements concernant Paris (c'est à dire ayant comme point d'origine ou d'arrivée Paris) sont des déplacements entre la capitale et sa banlieue (en particulier la petite couronne). En grande couronne en revanche, la part des déplacements provenant de Paris ou de la petite couronne ou allant vers ces zones reste plus faible (moins de 20%). Il est également intéressant de noter le nombre très

important des trajets internes à la petite couronne. Ces éléments tendent à confirmer que toute politique de transport doit se penser au moins au niveau de la zone dense urbaine (Paris et la petite couronne), sinon de la région.

En outre, il est intéressant de noter que les deux-tiers des 35 millions de déplacements quotidiens des Franciliens se font par moyens mécanisés : voitures personnelles, transports en commun ou deux-roues motorisés. Ce sont sur ces déplacements que porte l'essentiel des efforts des politiques de transport. La carte I-3 ci-dessous montre la répartition de ces déplacements mécanisés.



Carte I-3 : Déplacements mécanisés par jour et type de liaison (en milliers)
Sources : Enquête Globale Transports, 2001 / Bilan des déplacements 2006, Mairie de Paris

Les invariants des déplacements

Les Enquêtes Globales Transports menées depuis 1976 mettent en évidence un certain nombre de constantes dans les déplacements des Franciliens.

Ainsi, le nombre quotidien de déplacements par personne n'a que très peu varié en trente ans, comme le montre la figure I-4 : 3,49 en 1976, 3,47 en 1983, 3,49 en 1991, 3,5 en 2001. Dès lors, le nombre total de déplacements quotidiens en Ile-de-France progresse au rythme exact de la croissance de la population, soit d'un peu moins de 1% par an.

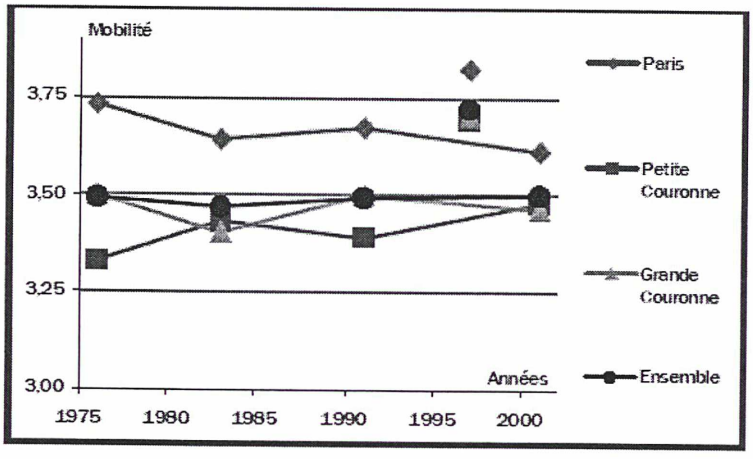


Figure I-4 : Nombre moyen de déplacements par jour[1]
Source : EGT, 2001

De la même manière, la durée moyenne des déplacements n'a que très peu évolué. Par exemple, en Ile-de-France, en 2001, le temps moyen d'un déplacement motorisé était de 29 minutes. On retrouve exactement la même valeur dans les précédentes Enquêtes Globales Transports: 29 minutes en 1976, 28 minutes en 1983, 29 en 1991 et 2001.

Le nombre de déplacements quotidiens et la durée de ces déplacements n'ont ainsi pas évolué depuis 1976. Dès lors, le temps consacré aux déplacements par un Francilien au cours d'une journée est lui aussi constant (figure I-5) : de l'ordre de 1 heure 20 minutes à 1 heure 25. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'on retrouve le même invariant dans de nombreuses villes du monde : à Londres ou Los Angeles, cette durée s'établit également aux alentours de 1 heure 30.

---

[1] Selon la DREIF, *« la hausse de la mobilité individuelle dans l'enquête réalisée en 1997 est « exceptionnelle ». À l'instar de l'Île-de-France, plusieurs enquêtes menées dans d'autres agglomérations françaises en 2001 montrent également une stabilité de la mobilité individuelle entre 1991 et 2001. 1997 apparaît donc comme une année particulière dans les évolutions de long terme de la mobilité ».*

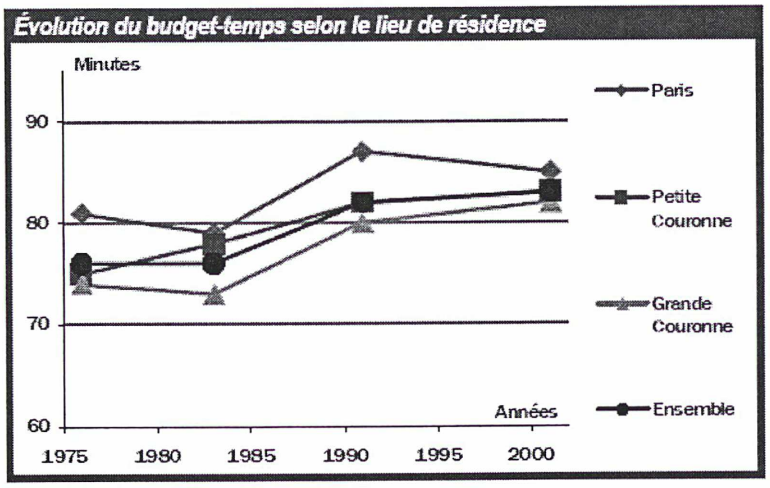


Figure I-5 : Durée quotidienne consacrée aux déplacements
Source : EGT, 2001

Il résulte de cette invariance du budget-temps consacré aux déplacements que les améliorations des réseaux de transports (en particulier de leur vitesse) ne se sont pas traduites par une réduction des temps de déplacement, mais par un allongement des distances parcourues : l'amélioration de la vitesse accroît les espaces accessibles aux Franciliens, dans le temps qu'ils consacrent à leurs déplacements.

Répartition modale des déplacements

Transports en commun : une part modale élevée

La densité de la population parisienne s'accompagne d'un réseau de transports collectifs ferrés également très dense, notamment dans le cœur de l'agglomération : pratiquement chaque point de la ville de Paris se trouve à moins de 400 mètres d'une station de métro ou d'une gare (voir carte I-1) ! Cette densité du réseau permet à Paris de compter parmi les villes d'Europe où la part modale des transports en commun est la plus élevée : deux tiers des déplacements mécanisés dans Paris intra-muros sont effectués en transports collectifs.

Cette part est cependant moindre pour les liaisons Paris - banlieue, et plus encore pour les déplacements internes à la banlieue. En petite couronne par exemple, la proportion est inversée par rapport à ce qu'elle est au sein de la capitale : deux tiers des déplacements se font en véhicule personnel, un tiers en transports en commun.

Cela est dû au fait que plus on s'éloigne de Paris, moins le réseau de transports en commun est dense et performant.

Les figures I-6 et I-7 illustrent cette répartition entre modes de déplacements pour Paris et pour la région Ile-de-France. L'unité de mesure est le nombre de déplacements par individu, et non le nombre de kilomètres parcourus. On y note par exemple que plus de la moitié des déplacements dans Paris sont effectués à pied.

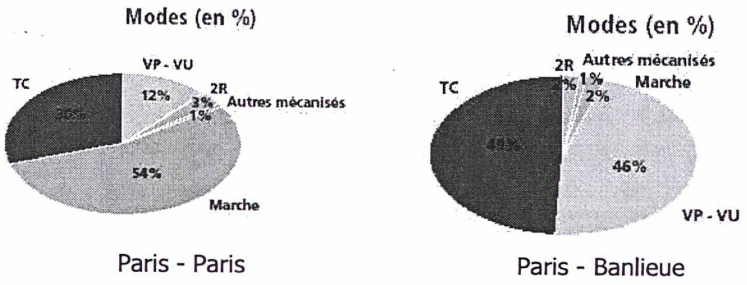


Figure I-6 : Parts modales pour les déplacements internes à Paris et entre Paris et la banlieue

Source : Bilan des déplacements 2006, Mairie de Paris

Nota : TC = Transports en Commun, VP-VU = Voiture Particulière - Véhicule Utilitaire, 2R = 2 roues

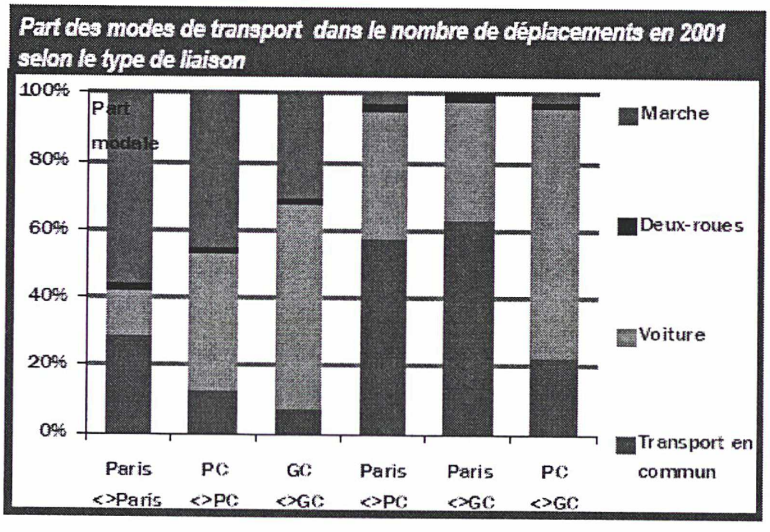


Figure I-7 : Parts modales selon les types de liaisons

Source : Enquête Globale Transports, 2001

Comparaison avec d'autres métropoles

La comparaison avec d'autres grandes métropoles européennes est également intéressante, et met en évidence une opposition entre zone dense et grande couronne. L'*European Metropolitan Transport Authorities* (EMTA) a publié en 2007 une étude comparant les répartitions modales des principales métropoles européennes. Sont reproduits ci-dessous deux graphiques tirés de cette étude : à gauche, la répartition modale au niveau des agglomérations (l'Ile-de-France par exemple), à droite celle au sein des capitales elles-mêmes (Paris pour la France).

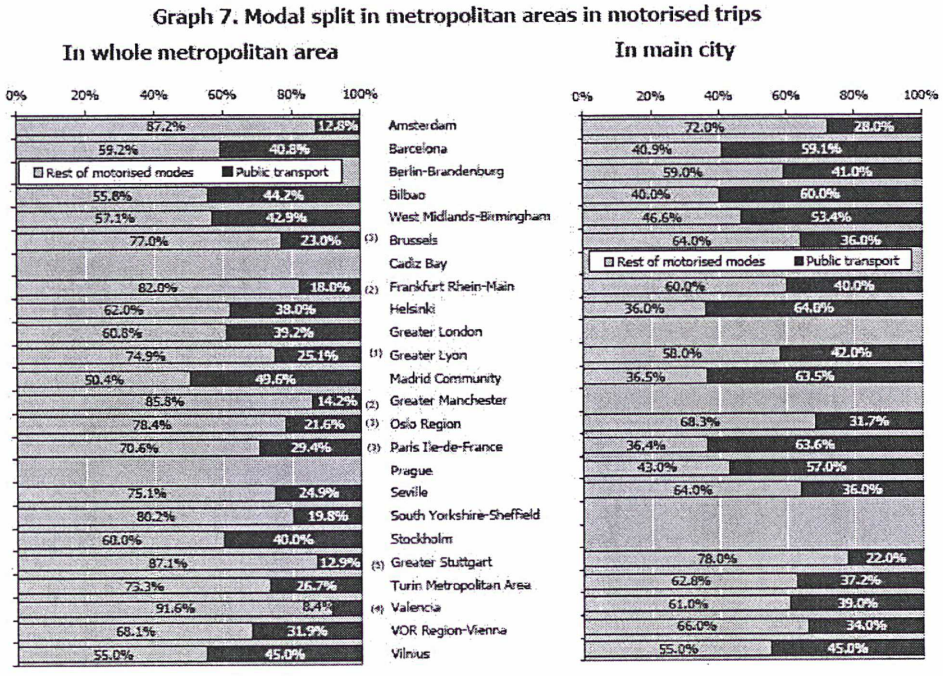


Figure I-8 : Part modale des transports en commun dans différentes métropoles européennes

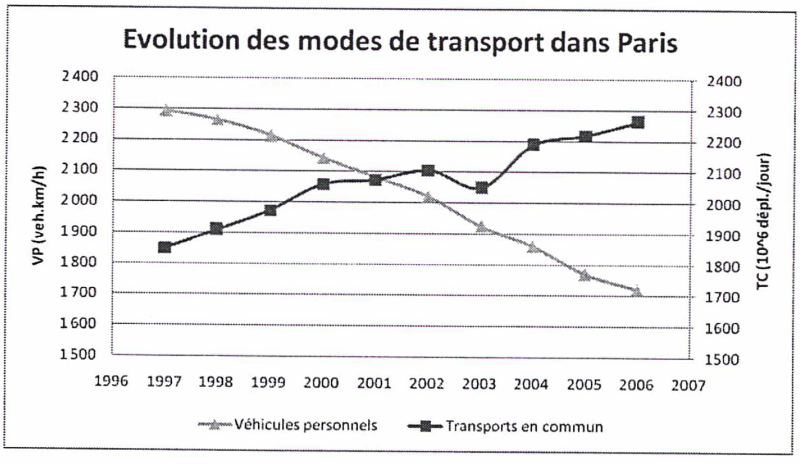
Source : EMTA, 2004

Paris apparaît comme la capitale où la part modale des transports en commun est la plus élevée : plus de 60%. Par contre, si on se place au niveau régional, seuls 30% des déplacements se font en transports en commun, alors que l'agglomération madrilène est à presque 50%, et le Grand Londres à 40%. Ce chiffre, faible, est essentiellement

dû à la situation en grande couronne : plus rurale et moins densément peuplée que le reste de la région, elle est très mal desservie en transports en commun.

Evolution de la part modale

Considérons les déplacements effectués au sein de Paris. Le graphique I-9 montre l'évolution des déplacements effectués en voitures et transports en commun entre 1997 et 2006.



Graphique I-9 : évolution des modes de transport dans Paris
Source : Bilan des Déplacements 2006, Mairie de Paris

Le nombre de kilomètres effectués en voiture dans Paris a ainsi diminué de 25% en dix ans alors que le nombre de trajets effectués en métros et bus augmentait de plus de 20%. La part modale des transports en commun apparaît donc avoir très fortement progressé (même s'il est difficile d'évaluer précisément cette progression, du fait d'unités non concordantes).

Il en est de même au niveau régional. Même si, entre 2000 et 2005, le nombre de déplacements en véhicules personnels a augmenté de 0,3%, ceux en transports en commun ont crû de 2% environ.

Ainsi la part modale des transports en commun a-t-elle tendance à se renforcer, au détriment des trajets effectués en voiture. Cette évolution, souhaitée par les autorités nationales, régionales et locales, est la conséquence d'une prise de conscience

croissante des problèmes environnementaux. Dans la suite, nous utiliserons souvent le terme de report modal pour la désigner.

Notons cependant que nombre d'économistes soulignent que l'optimum dans la répartition modale entre véhicules personnels et transports collectifs reste à trouver. En effet, à mobilité constante, le « tout transports en commun » n'apparaît pas être la solution la plus favorable : elle conduirait par exemple à faire circuler en certains endroits des bus avec très peu de passagers. Il est alors permis de s'interroger sur le bilan économique et même environnemental d'une telle solution.

II. PLUS D'ENVIRONNEMENT, MOINS DE VOITURES

Comme nous venons de le souligner, les politiques urbaines récentes visent à réduire la part des déplacements en véhicules particuliers et à accroître celle des transports en commun. Cette évolution résulte de la prise en compte de préoccupations croissantes relatives à l'environnement et au cadre de vie : pollutions locales de l'air, gaz à effet de serre, réchauffement climatique, nuisances sonores, sécurité, utilisation de l'espace public...

Dans cette partie, nous évoquons le contexte règlementaire national qui encourage une diminution de l'usage de la voiture, et les projets mis en œuvre pour le décliner à l'échelle de l'Ile-de-France et de Paris.

Contexte national

Des textes successifs ont mis progressivement l'accent sur les problématiques environnementales liées aux transports, et ont conduit à limiter l'usage de l'automobile, en particulier dans les villes.

Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), 30 décembre 1996.

L'article 14 relatif aux Plans de déplacements urbains (PDU) modifie la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et renforce les Plans de Déplacements Urbains (PDU). Ceux-ci deviennent obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les plans de déplacements urbains visent à définir dans les périmètres de transports urbains les principes d'organisation des transports de personnes et de marchandises, de circulation et de stationnement, avec un objectif d'usage équilibré des modes, de promotion des modes moins polluants et économes en énergie.

Modifications de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), 29 juin 1999

Les modifications de la loi établissent les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et les entreprises, fondée sur des considérations environnementales.

> Extrait de l'article 1 :
> Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la

collectivité. Ces besoins sont satisfaits dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques d'accidents, de nuisances, d'émissions de polluants et de gaz à effets de serre.

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU), 13 décembre 2000

L'articulation de la planification urbaine et des politiques de déplacements est au cœur des objectifs de la loi SRU. Les documents d'urbanisme doivent désormais viser à limiter la circulation automobile et les schémas de cohérence territoriale doivent favoriser l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.

Grenelle de l'environnement, 2007

A l'automne 2007, les discussions autour du Grenelle de l'environnement ont conduit à des orientations affectant les transports urbains. L'objectif est de réduire les émissions de polluants et de gaz à effet de serre de 20%. Pour ce faire, deux pistes sont évoquées : d'une part, l'amélioration des véhicules personnels (afin de les rendre moins polluants) et, d'autre part, un renforcement de la part des déplacements faits en transports en commun (pour lesquels de nouvelles infrastructures sont prévues).

Nous reprenons en annexe 1 la substance de quelques articles du projet de loi d'orientation faisant suite au Grenelle.

Paquet Energie Climat, 2008

La Commission Européenne a présenté en janvier 2008 une proposition de « paquet énergie-climat », et l'adoption d'un accord européen figure parmi les priorités de la présidence française de l'Union.

Le projet prévoit notamment d'ici à 2020, une baisse d'au moins 20% des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990 : cela représente une réduction de 14% à partir de 2005. Cet objectif global sera modulé selon la richesse des états membres, de sorte que la France par exemple pourrait se voir attribuer un objectif plus ambitieux.

Notons cependant que ce « paquet énergie-climat » suscite certaines oppositions. En effet, la problématique de développement durable qui le sous-tend ne voit dans l'énergie et les transports qu'un facteur d'atteinte à l'environnement, en oubliant complètement ce qu'ils apportent en termes de croissance économique et de progrès social.

Plan de Déplacements Urbains de la région Ile-de-France

En Ile-de-France, le Plan de Déplacements Urbains (PDUIF), élaboré à l'initiative de l'État et arrêté le 15 décembre 2000, constitue la référence principale des politiques publiques en matière de déplacements.

Il fixe trois objectifs majeurs pour une mobilité au service du développement durable :

- diminuer le trafic automobile de façon différenciée selon les zones de l'agglomération et leur desserte en transports collectifs ;
- augmenter dans le même temps la part des transports collectifs ;
- favoriser l'essor de la marche et du vélo comme modes de transport urbain à part entière.

Des éléments plus détaillés sont reproduits en annexe 1.

Plan de déplacements à Paris

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) a prévu que le PDUIF puisse être complété par des Plans Locaux de Déplacements qui en précisent et en détaillent le contenu à une échelle intercommunale. Leur objectif est double : transposer les orientations régionales dans la planification locale, et augmenter la portée opérationnelle du PDUIF en programmant des actions.

La procédure de lancement du Plan de Déplacements de Paris (PDP), ayant valeur de Plan Local de Déplacements, a été engagée par le Conseil de Paris le 12 juillet 2005. Les étapes d'élaboration du PDP consistent en son élaboration proprement dite, validée par l'arrêt d'un projet de PDP par le Conseil de Paris (vote du 12 février 2007), la réalisation d'une enquête publique et l'approbation du PDP par le Conseil de Paris, modifié si besoin suite à l'enquête publique.

Le projet de PDP distingue cinq enjeux majeurs :

- un enjeu de santé publique et de développement durable : améliorer la qualité de l'air, réduire les nuisances liées aux transports ;
- un enjeu social et sociétal : améliorer la mobilité pour tous ;
- un enjeu urbain : valoriser, moderniser, embellir et mieux partager l'espace public ;
- un enjeu économique : encourager la vitalité économique de Paris et de l'agglomération ;

- un enjeu régional : renforcer les solidarités régionales à l'échelle de la zone dense et de la région.

Le plan est assorti d'objectifs chiffrés, fondés sur des indicateurs mesurés ou évalués annuellement et publiés régulièrement. Le PDP prévoit notamment d'abaisser de 40% la circulation automobile et de 60% les émissions de gaz à effet de serre entre 2001 et 2020. Des extraits plus détaillés du PDP sont reproduits dans l'annexe 1 de ce mémoire.

III. DIVERSITE DES ACTEURS, DISPERSION DES RESPONSABILITES

Une des particularités de l'agglomération parisienne en matière de transports est son mode de gouvernance : les acteurs impliqués sont multiples, et n'ont chacun en charge qu'une partie limitée des politiques de déplacements. Il en résulte un éclatement très important des compétences et des responsabilités.

Dans cette partie, nous allons présenter les autorités qui sont en charge des deux principaux modes de déplacements : les transports en commun et la voirie. La description de leur système de gouvernance nous permettra de mettre en évidence deux problèmes majeurs, sources de nombreux dysfonctionnements.

Transports en commun : une autorité unique ?

L'autorité organisatrice des transports en commun dans l'agglomération parisienne est le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) : cet établissement public administratif a succédé au Syndicat des Transports Parisiens (STP), devenu STIF par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de 2000.

Soulignons bien que le mot « Transports » est à prendre ici uniquement au sens de transports collectifs. Le STIF n'est compétent ni pour les questions de circulation automobile, ni pour celles relatives aux autres modes de déplacements (vélo, marche à pied). Organisation des transports en commun et maîtrise de la voirie sont ainsi totalement dissociées en Ile-de-France.

Les missions du STIF

Le STIF organise, coordonne et finance les transports publics de voyageurs d'Ile-de-France, qui sont assurés par différents opérateurs. Ses missions sont multiples :

- Il définit les conditions générales d'exploitation, crée les titres de transport et fixe les tarifs.
- Il définit l'offre de transport et le niveau de qualité des services dans le cadre de contrats signés avec les entreprises. Celles-ci sont principalement la

RATP, la SNCF Ile-de-France (dont l'Etat est actionnaire) ainsi que les compagnies de bus privées regroupées dans l'association OPTILE[2].

- Il coordonne la modernisation du système de transports publics franciliens, en définissant les principes des grands investissements publics et en décidant des modalités de leur réalisation.
  Il assure le contrôle de la maîtrise d'ouvrage des projets. Enfin, il cofinance la modernisation ou la création des équipements nécessaires à l'amélioration de la qualité de service.

- Depuis le 1er juillet 2005, de nouvelles missions ont été confiées au STIF, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage, de transport scolaire, de transport public fluvial, de transport des personnes à mobilité réduite et des services de transport à la demande.

Derrière une unité apparente, une multitude d'acteurs

En première approche, le STIF paraît être la seule autorité en charge des transports collectifs en Ile-de-France. Le nombre d'acteurs impliqués serait ainsi très limité. Le mode de gouvernance du STIF impose cependant de nuancer ce propos.

Suite à la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, le STIF est décentralisé. L'État s'est ainsi retiré de l'organisation des transports collectifs en Ile-de-France au profit de la Région et des Départements, soit de neuf collectivités locales. Le Conseil d'Administration (CA) du STIF est désormais présidé par le Président de la région Ile-de-France, région qui est aussi son premier financeur public.

Le tableau I-10 ci-après indique la représentation des différentes collectivités au Conseil d'Administration du STIF, ainsi que leurs contributions financières respectives (budget 2006).

---

[2] OPTILE, Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France, compte plus de 90 membres, parmi lesquels, à titre d'exemple : Kéolis, Véolia Transports, TVO (Transports du Val d'Oise)...

	Membres du CA	**Contribution (2006), M€**
Région Ile-de-France	15	432
Ville de Paris	5	257
7 autres départements	7 (1 chacun)	157
CRCI	1	/
EPCI	1	/

Tableau I-10 : Conseil d'Administration du STIF et contributions au budget 2006

Nota : un membre du conseil d'administration représente la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI) ; les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont également représentés au CA du STIF.

Ainsi, les décisions relatives à l'offre de transports en commun relèvent, non pas des initiatives d'une seule autorité, mais de discussions au sein du STIF entre diverses collectivités locales. Derrière ce qui s'apparente à une autorité unique se cachent en fait beaucoup d'autres acteurs.

Ce mode de gouvernance du STIF est propice aux querelles entre collectivités, et est dès lors très souvent critiqué. Ainsi, selon *Le Monde* du 5 juillet 2008 (« Heurs et malheurs du Vélib' parisien »), *« les désaccords entre M. Delanoë et Jean-Paul Huchon, président, PS lui aussi, de la région, sont publics. Les intérêts divergents des élus les empêchent de mettre vraiment la pression sur la RATP »* afin qu'elle renforce par exemple l'offre de bus parisienne.

Notons en outre que même si l'Etat s'est théoriquement retiré de la gestion des transports de l'agglomération parisienne, il conserve néanmoins un rôle conséquent, ne serait-ce qu'en tant qu'actionnaire de la RATP ou de la SNCF. Ce rôle est source de querelles, souvent très médiatisées. Ainsi, au printemps 2008, lors de débats sur la modernisation du RER A, le Président de la Région Ile-de-France, Jean-Paul Huchon, a estimé que la RATP, et donc l'Etat, ne tenaient pas leurs engagements dans ce domaine : *« En février, la RATP, dont l'État est l'actionnaire, s'est engagée à passer à trente rames aux heures de pointe. Il en manque toujours six. Nous attendons des propositions avant début juin. Un contrat, ça se respecte. »* La réponse du Président de la République ne s'est pas faite attendre : il a estimé que le STIF devait *« faire sa part du travail »*, qu'on *« ne peut être [...] président de la région, maire de Paris, dirigeant de collectivité territoriale et dire "excusez-moi, ce n'est pas ma faute, c'est les autres" »*. Notons d'ailleurs qu'il a aussi déclaré qu'il ne pouvait pas *« être le seul à assumer les responsabilités. »* Cette phrase souligne bien le fait que malgré la

décentralisation, l'Etat entend conserver un rôle dans la gestion des transports en commun dans l'agglomération parisienne.

Une voirie partagée

Le STIF est ainsi l'autorité de référence pour les transports en commun, et ce même si de nombreuses collectivités sont impliquées dans son fonctionnement. Pour les véhicules personnels, qui constituent le principal mode de déplacement au niveau régional, il n'existe pas une entité équivalente de référence. Les responsabilités sont éclatées entre un très grand nombre d'acteurs, et ce en fonction de la nature de la route considérée.

Voirie locale : les pouvoirs des maires

En France, si une voie est classée comme étant au sein d'une agglomération, sa gestion relève des pouvoirs du maire. Celui-ci peut, par exemple, réglementer les régimes de priorité ou de stationnement. Par contre, l'agglomération doit supporter une partie des charges liées à l'entretien de la route (prise en charge des frais d'éclairage...).

Les extraits du code de la route qui suivent illustrent ces pouvoirs de police dévolus aux maires.

> *Article L. 2213-1*
>
> Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation.
>
> [...] Par dérogation [...] des décrets peuvent transférer, dans les attributions du représentant de l'Etat dans le département, la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation.

> *Article L. 2213-2*
>
> Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation
>
> 1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules;
>
> 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains [...]

Article L. 2213-6

> Le maire peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique [...] sous réserve que cette autorisation n'entraîne aucune gêne pour la circulation, la navigation et la liberté du commerce.

Pour l'agglomération parisienne, les pouvoirs de voirie sont ainsi partagés entre les nombreuses communes de la région : 124 communes pour la petite couronne (Paris y compris), 1281 pour l'ensemble de l'Ile-de-France !

Voirie locale : l'exception parisienne

Paris constitue une exception à la règle précédente, puisqu'un certain nombre d'axes sont demeurés sous le contrôle de l'Etat, représenté par le Préfet de Police.

La présence d'institutions nationales, de représentations diplomatiques et de sites sensibles sur le territoire parisien a en effet conduit l'État à conserver une compétence sur une partie de la voirie de la capitale, bien que celle-ci soit en totalité de statut communal. La Préfecture de Police a ainsi à sa charge les « Voies de souveraineté », (dans les quartiers où se trouvent notamment les ministères et ambassades) et les voies d'intérêt régional (c'est à dire les grands axes qui structurent Paris et qui ont une portée régionale, comme par exemple le boulevard périphérique ou les voies sur berge). La figure I-11 ci-après précise les zones et axes où le Préfet de Police a autorité.

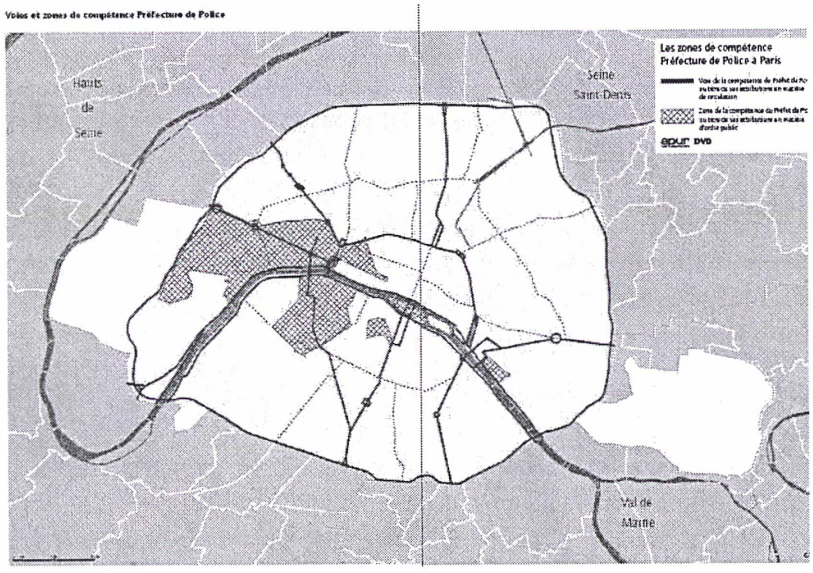


Figure I-11 : Zones de compétence de la Préfecture de Police sur la voirie parisienne

Source : Plan de Déplacements de Paris

En outre, la loi démocratie de proximité de février 2002 et son décret d'application fixent les modalités précises de la répartition des compétences entre le Maire de Paris et le Préfet de Police en matière de circulation et de stationnement.

Paris n'a pas par exemple de police municipale, mais paie 2000 ASP (Agents de Surveillance de Paris) pour la répression du stationnement illégal et la surveillance de la circulation. Ceux-ci sont placés sous l'autorité de la Préfecture de Police.

Voirie d'intérêt local : une gestion décentralisée

Au 1er janvier 2006 est intervenu le transfert aux départements du réseau routier national dit d'intérêt local, soit près de 18000 km sur les 30000 km que compte le réseau routier national non concédé (auparavant gérés par les Directions Départementales de l'Equipement).

Les huit Conseils Généraux d'Ile-de-France assurent ainsi la gestion des routes départementales et routes nationales d'intérêt local, et ont également un certain nombre de compétences périphériques (transports scolaires par autocar par exemple).

Réseau national : de nouveaux acteurs

Au 1er janvier 2007, la gestion de la totalité du réseau routier national (routes nationales et autoroutes non-concédées) a été transférée à onze Directions Interdépartementales des Routes (DIR). Leur mission est de construire, entretenir et exploiter ce réseau d'environ 20 000 km à la place des Directions Départementales de l'Equipement (DDE). C'est ainsi qu'en agglomération parisienne est apparue la Direction Interdépartementale des Routes de l'Ile-de-France (DIRIF).

La Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France (DREIF) s'est vue parallèlement confier la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage des opérations de développement du réseau routier national. La maîtrise d'œuvre est quant à elle assurée par les DIR, par des centres d'études techniques de l'équipement ou par des bureaux d'étude privés.

Une gouvernance source de dysfonctionnements

La description que nous venons de faire de la gouvernance des transports en Ile-de-France fait ressortir deux caractéristiques majeures, sources de dysfonctionnements.

Il n'existe pas de « Grand Paris » des transports

Les compétences en matière de transports au sein de l'agglomération parisienne sont éclatées entre un très grand nombre d'acteurs. Cet éclatement est avant tout géographique : aucune autorité n'a compétence sur l'ensemble de la zone dense, sur la totalité de la région. En matière de transports, le « Grand Paris » n'existe pas.

Si ce constat est clair pour la gestion de la voirie, la situation est plus ambigüe pour les transports en commun : le STIF est en effet l'autorité de référence dans ce domaine pour toute l'Ile-de-France. Cependant, comme nous l'avons souligné précédemment, son conseil d'administration est composé par neuf collectivités locales, chacune ayant ses propres priorités. L'arbitrage entre ces priorités se ferait en fonction non pas des besoins réels de la région, mais du poids politique des différents membres du STIF. C'est ce que déplorent du moins certains maires de banlieue, ainsi que des associations de consommateurs. L'association « Consommation, Logement et Cadre de Vie » (CLCV) estime par exemple que le tramway des Maréchaux à Paris n'était pas une véritable priorité régionale. Certes, il favorise les déplacements en transports en commun au sein de la capitale et est un outil de requalification urbaine. Cependant, avant sa mise en place, les Parisiens disposaient déjà d'un réseau de bus et de métros efficace. Ce n'est pas le cas de la majorité des habitants de banlieue. La CLCV considère ainsi qu'un

tramway en banlieue aurait sans doute eu un effet beaucoup plus bénéfique qu'à Paris : non seulement il aurait pu faciliter les trajets banlieue-banlieue (qui constituent le principal problème en Ile-de-France), mais en plus il aurait pu désenclaver certains quartiers réputés difficiles. Le choix d'implanter le tramway à Paris s'expliquerait par le poids politique fort du Maire de la capitale.

D'une manière plus générale, il est intéressant de noter que ce mode de gouvernance apparaît comme une particularité parisienne. Beaucoup de métropoles ont su en effet regrouper les compétences relatives aux déplacements au sein d'une même autorité, sur une zone géographique étendue. C'est ce qu'ont réalisé notamment nombre de grandes villes françaises, en créant les communautés urbaines ou d'agglomérations.

Nous pouvons également citer l'exemple de Londres, ville dont les caractéristiques géographiques et la population sont comparables à celles de l'agglomération parisienne.

La capitale britannique est dirigée par un maire, élu pour quatre ans. Sous son autorité sont placées un certain nombre d'agences, dont celle en charge des transports : *Transport for London (TfL). TfL* a compétence sur le Grand Londres, c'est-à-dire l'ensemble de l'agglomération. Il y a ainsi une unité géographique de gestion, et aucune autorité locale n'a de pouvoirs concurrents à ceux de *TfL*.

Des autorités différentes selon le mode de transport choisi

Outre l'éclatement géographique, nous pouvons noter une seconde caractéristique de la gouvernance des transports en Ile-de-France, qui est source de dysfonctionnements. Les déplacements sont gérés par des autorités différentes selon le mode de transport choisi. Il y a notamment une séparation nette entre gestion des transports en commun et gestion de la voirie. Pareille organisation empêche d'avoir une vision globale des déplacements au niveau régional, et démultiplie les acteurs impliqués dans les projets. A titre d'exemple, citons le cas des couloirs de bus de Paris : leur aménagement concerne non seulement le Maire et la Préfecture de Police (qui, selon la nature de la route, décident de l'opportunité de créer un couloir), mais aussi le STIF (qui, étant en charge des transports en commun, détermine la fréquence des bus dans ces mêmes couloirs).

Contrairement à Paris, d'autres grandes métropoles françaises et européennes ont une gestion des déplacements ne séparant pas voitures et transports en commun.

Reprenons l'exemple londonien. Le mot « transport » n'a pas la même signification dans les sigles de *TfL* et du STIF : pour l'agence britannique, il est à prendre au sens de déplacements, et non pas juste de transports en commun. *TfL* a ainsi compétence sur l'ensemble des modes de déplacement de la capitale anglaise : les transports en commun bien sûr, mais également les véhicules personnels (par exemple, les questions de voirie et de stationnement), les deux-roues, les bateaux sur la Tamise, l'aménagement des espaces de livraisons, etc... *TfL* considère même qu'il est en charge de la promotion de la marche à pied dans Londres ! Il n'y a pas ainsi de séparation entre gestion des transports en commun et gestion des voitures, ce qui facilite une appréhension globale des problématiques de déplacements.

Ainsi la structure institutionnelle de l'agglomération parisienne parait bien plus complexe que celle d'autres grandes métropoles européennes. La multiplication du nombre d'acteurs, l'émiettement de leurs responsabilités, les rapports de force politiques ne favorisent pas des prises de décision claires, cohérentes et efficaces, et conduisent à des dysfonctionnements. Ceux-ci sont nombreux. Deux d'entre eux, du fait de leur importance, ont particulièrement retenu notre attention et seront traités dans la suite de ce mémoire :

- du fait de la dispersion des acteurs et donc des données, l'évaluation des politiques de transports parisiennes est très insuffisante ;
- le financement des futurs projets de transports est souvent bloqué par les querelles entre acteurs, et par l'absence d'une autorité unique en charge de toutes les problématiques de déplacements.

Chapitre II.
L'évaluation des politiques de transports : L'agglomération en ordre dispersé.

L'éclatement des responsabilités en matière de transport en Ile-de-France et les conflits entre décideurs qui en résultent posent un premier problème majeur : celui de l'évaluation des politiques publiques dans ce domaine. L'agglomération est en ordre dispersé sur le sujet : les données sont éparses et les objectifs des différents acteurs différents, de sorte que l'évaluation reste à ce jour très insuffisante.

Nous avons choisi d'illustrer cette situation à partir de trois exemples :

- le premier porte sur l'évaluation directe d'un mode de transport (le bus) ;
- le deuxième concerne un aspect de l'évaluation globale de la politique régionale de transports : l'évolution de la mobilité ;
- le dernier relève d'une problématique plus transverse, celle de l'impact des politiques de transport sur l'activité économique et commerciale dans l'agglomération.

Sur l'ensemble de ces trois sujets, nous montrerons qu'un certain nombre de décisions sont prises sans que les objectifs à atteindre soient définis de manière claire et cohérente, et que l'évaluation *a posteriori* ne permet pas de vérifier que les choix effectués conduisent aux évolutions souhaitées.

I. EVALUATION D'UN MODE DE TRANSPORT : L'EXEMPLE DU BUS

Au niveau régional

L'un des objectifs affichés de la politique régionale en matière de transport consiste à développer l'offre de bus. Ainsi la récente campagne publicitaire du STIF revendique-t-elle un accroissement de l'offre de bus.

Le renforcement de l'offre au niveau régional, l'ouverture de nouvelles lignes, les efforts déployés par les autorités compétentes ont ainsi permis d'augmenter de 38% en 9 ans le nombre des déplacements annuels effectués par bus en dehors de Paris : 485 millions en 1997 contre 667 en 2006[3]. Par comparaison, les déplacements effectués par train n'augmentaient « que » de 27% durant la même période.

La part modale du bus a ainsi été renforcée en dehors de Paris. Or, malgré cela, l'évaluation de ce mode de transport semble avoir régressé.

L'EMTA (*European Metropolitan Transport Authorities*) est un organisme international regroupant les autorités organisatrices des transports de grandes métropoles européennes (par exemple le STIF pour l'Ile-de-France ou *Transport for London* pour Londres). Tous les deux ou trois ans, cet organisme publie un baromètre comparant les performances des transports des villes considérées.

---

[3] *Source* : Bilan des déplacements 2006, Mairie de Paris

Le tableau II-1 ci-dessous, extrait du baromètre publié en 2007 (données 2004), compare les performances des bus dans différentes agglomérations.

	Bus (urban)			
	Commercial speed (urban/suburb) (km / h)	Amplitude of service (hours)	Low floor buses (%)	Average age of vehicles (years)
Amsterdam	22 / 30	19.0	82%	7.0
Barcelona	12.5 / 25	16.5	85%	7.0
Berlin-Brandenburg	19.6	20.0	80%	
Bilbao	10.14 / 24.2	19.5	90%	8.2
West-Midlands (Birmingham)	20.0	18.0	75%	8.0
Brussels	17.0	19.0	8%	8.0
Cadiz Bay	13.0	17.0	0%	5.0
Frankfurt Rhein-Main		20.0	60%	
Helsinki	20 / 32	20.0	85%	4.8
Greater London	18.0	24.0	100%	8.0
Greater Lyon	17.0	19.5	56%	9.0
Madrid Community	14.0	19.3	86%	5.0
Greater Manchester	19.0	20.0	48%	8.8
Oslo Region	26.0	18.0	79%	5.0
Paris Ile-de-France		19.0	42%	9.5
Prague	25.9	20.0	31%	6.3
Seville	12 / 26	18.0	56%	9.0
South Yorkshire (Sheffield)		19.5		8.0
Stockholm	15.0	19.0	25%	
Greater Stuttgart	22.5		60%	7.0
Turin Metropolitan Area	16.7 / 19.1	20.5	33%	8.0
Valencia	12.6 / 27	19.0	50%	7.0
VOR Region (Vienna)	19.7	20.5	63%	
Vilnius	22.0	20.0	12%	12.1

Tableau II-1 : éléments de comparaison internationale sur les bus
Source : Baromètre EMTA, 2004 (publié en 2007)

L'examen de la première colonne de ce tableau soulève un problème : l'Ile-de-France est, avec Francfort et Sheffield, l'une des trois seules régions européennes à ne pas indiquer la vitesse commerciale de ses bus. Ce qui est encore plus étonnant, c'est qu'en 2004 (données 2002), dans le précédent baromètre de l'EMTA, la vitesse des bus était renseignée pour l'Ile-de-France : 17 km/h en ville, 27 km/h dans les zones rurales. Notons d'ailleurs que ces chiffres étaient plutôt bons, puisqu'ils se situaient dans la moyenne haute du baromètre.

Comment le STIF explique-t-il alors l'absence de cet indicateur pourtant basique et fondamental ? Voici la réponse qui nous a été faite.

> « La vitesse n'a pas été communiquée [à l'EMTA], elle ne figure pas dans les données accessibles du STIF. [Pour l'obtenir, il] faut avoir la patience d'interroger tous les opérateurs privés d'Optile pour avoir un chiffre réseau par réseau, s'il existe. »

Autrement dit, le STIF ne joue pas, ou plus, le rôle de coordinateur des divers opérateurs de bus de la région. Et si mesurer la vitesse est compliqué, on peut s'interroger sur la pertinence des autres chiffres annoncés. Par exemple, selon les baromètres, le nombre de kilomètres de couloirs de bus serait passé de 357 en 2002 à 63 en 2004. Une telle évolution paraît pour le moins surprenante : la tendance est plutôt à construire des couloirs de bus, pas à les supprimer (surtout dans une telle proportion).

L'absence d'indicateurs fiables pour l'évaluation directe d'un mode de transport soulève de nombreux problèmes. Comment par exemple contrôler la qualité du service rendu aux usagers par les opérateurs privés de bus ? Dès lors, la porte est ouverte à toutes les remises en cause, qu'elles soient ou non pertinentes.

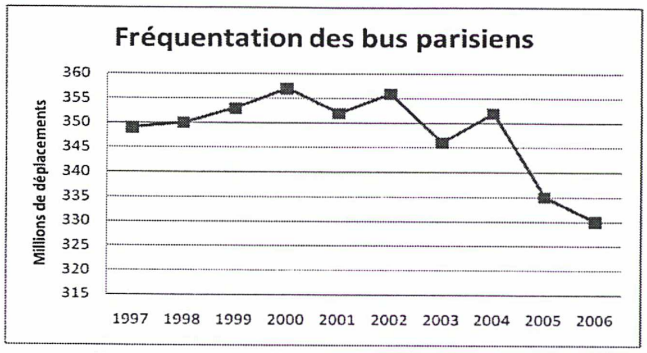
Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'à l'étranger, la situation peut être très différente. A Londres par exemple, les lignes de bus sont concédées à des opérateurs privés (Metronet par exemple). Cependant, *Transport For London* (TfL) leur impose un certain nombre de critères de service qui sont ensuite suivis de manière régulière et systématique. C'est une telle approche, basée sur la qualité du service rendu au voyageur, qu'appellent notamment de leurs vœux plusieurs membres du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (ancien Conseil Général des Ponts et Chaussées).

Les bus à Paris : une histoire de couloirs

La lecture du bilan 2006 des déplacements publié par la Mairie de Paris met en avant un phénomène intéressant : alors que la fréquentation des bus de banlieue a connu une très forte augmentation ces dernières années, celle des bus de la capitale a eu tendance à stagner, voire même à diminuer.

Une fréquentation en stagnation

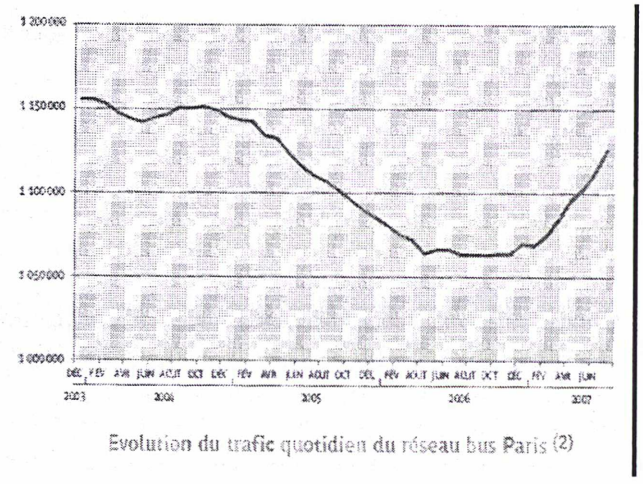
Ainsi, entre 1997 et 2006, le nombre annuel de trajets effectués en bus au sein de la capitale a baissé de 5% (passant de 349 à 330 millions de déplacements annuels). Le graphique II-2 montre cette évolution.



Graphique II-2 : Fréquentation annuelle des bus parisiens
Source : Bilan des déplacements 2006, Mairie de Paris

Dans le même temps, les déplacements en métro et RER progressaient respectivement de 26% et 28%. Contrairement à ce qui se passe en banlieue, la part modale du bus a ainsi diminué : 19% des trajets en transports en commun étaient effectués en bus en 1997 contre moins de 15% en 2006. Il s'agit là d'un résultat décevant, compte tenu des efforts déployés pour renforcer l'attractivité du bus dans Paris : nous pouvons par exemple citer la création de nouveaux couloirs le long de grands axes de circulation.

Or, après deux années de baisse en 2005 et 2006, la fréquentation des bus semble repartir à la hausse depuis le début de 2007. Le graphique II-3 souligne cette tendance (en ordonnée sont portés des nombres de déplacements quotidiens).



Graphique II-3 : évolution du trafic quotidien des bus parisiens
Source : Enquête Mobilien, RATP, Septembre 2007

Notons déjà la difficulté qu'il y a à comparer les chiffres de cette courbe avec ceux issus du bilan des déplacements de la Ville de Paris. En effet, au lieu de compter des déplacements annuels, la RATP présente ici des moyennes glissantes sur quatre jours de semaine (du mardi au vendredi). De plus, depuis 2007 sont rajoutés aux chiffres de fréquentation des bus traditionnels ceux du tramway T3 des boulevards des Maréchaux, qui remplace une ligne de bus parmi les plus fréquentées. Le périmètre n'est donc pas constant d'une année sur l'autre.

Quoi qu'il en soit, sans que la part modale du bus explose véritablement, nous notons une reprise à la hausse de la fréquentation en 2007. Quelle conclusion pouvons-nous en tirer quant à l'évolution du bus à Paris dans les années à venir ? Sur cette question, deux opinions s'opposent :

- Pour certains, la reprise de la fréquentation en 2007 ne serait que très conjoncturelle. Elle ne correspondrait qu'à un retour à une situation équivalente à celle du début des années 2000, après une longue période de travaux de voirie. Autrement dit, il n'y aurait pas une véritable nouvelle demande pour les déplacements en bus, les chiffres de 2007 souligneraient seulement un retour des voyageurs qui avaient déserté ce mode de déplacement pendant la période de travaux.
- Pour d'autres, la fréquentation 2007 soulignerait au contraire un début d'explosion de la demande. Les aménagements de voirie, le renforcement de l'offre seraient appréciés des Parisiens, qui, dès lors, devraient se reporter massivement vers les bus dans les années à venir.

Examinons les arguments avancés pour justifier chacune de ces opinions.

Vers un essor des bus dans Paris ?

La RATP et la Direction de la Voirie estiment ainsi que le bus est appelé à se développer massivement dans les années à venir. La baisse de fréquentation constatée entre 1997 et 2006 serait expliquée par deux faits :

- les travaux de mise en place des couloirs de bus ont fortement pénalisé le trafic. Maintenant qu'ils sont terminés, les bus devraient être plus rapides, plus performants et ainsi capter un public plus large ;
- l'offre de bus est en cours de renforcement et de diversification. Or, jusqu'à présent, les Parisiens n'auraient pas pris pleinement conscience de cette situation car ils seraient particulièrement lents à s'adapter et à modifier leurs habitudes.

Dès lors, il suffirait de se montrer patient pour voir une augmentation de la fréquentation des bus. En définitive, il n'y aurait pas de véritable problème avec le bus parisien.

Les arguments précédents sont discutables. Nous pouvons par exemple douter du second : le succès du Vélib' confirme que les Parisiens sont capables d'adopter très rapidement de nouveaux modes de transport. L'exemple londonien montre également que la fréquentation peut s'adapter de manière quasi immédiate à l'offre. Lorsque la *congestion charge* (le péage urbain) a été instaurée dans la capitale britannique en 2003, 15% de places de bus supplémentaires ont été proposées. Dès la première année, la fréquentation augmentait de 12%.

En revanche, le premier argument est plus difficile à évaluer.

Notons tout d'abord que l'exemple londonien tend également à démentir l'impact des travaux. Depuis plusieurs années, la Mairie de Londres remplace les canalisations de la ville. Cela induit des dérangements sur la chaussée : la vitesse des véhicules a ainsi diminué de 5% selon TfL. Pour autant, la fréquentation des bus reste la même, les travaux ne semblent pas avoir d'impact majeur.

Par ailleurs, tout comme au niveau régional, la vitesse des bus à Paris n'est pas une donnée facilement accessible. Elle ne figure pas dans le rapport annuel des déplacements. La seule étude récente que nous ayons trouvée est le bilan Mobilien effectué par la RATP en 2007. Les données sur la vitesse des bus sont reproduites dans le tableau II-4.

Gains de vitesse 2006/2001	
Ligne 27	+5%
Ligne 38	+9%
Ligne 91	+3%
Ligne 96	+16%

Tableau II-4 : gains de vitesse 2006/2001 des autobus à Paris
Source : Bilan Mobilien RATP, 2007

Ce tableau de prime abord paraît traduire une évolution plutôt positive. Cependant, les résultats consignés restent très partiels. En effet, en introduction du rapport, il est ainsi annoncé que l'étude porte sur huit lignes (21, 27, 38, 60, 62, 91, 92, 96). Or, seules quatre d'entre elles voient l'évolution de leurs vitesses mentionnée. Plus surprenant encore, si l'on regarde les autres indicateurs présentés dans l'étude, on remarque que ce ne sont jamais les quatre mêmes lignes qui sont prises en compte, et

que les évolutions, entre 2001 et 2006, sont toujours positives. De tels résultats peuvent être considérés comme partiaux.

Quoi qu'il en soit, l'étude, qui ne porte que sur un nombre très restreint de lignes (réseau Mobilien), reste trop fragmentaire et ne permet pas de tirer de conclusions généralisables à l'ensemble du réseau de bus. Faute d'évaluation globale et complète de la politique des bus parisiens, il paraît très difficile de juger de l'amélioration de service promise par la RATP.

Des couloirs parfois contestés

Dès lors, plusieurs acteurs se montrent pessimistes quant aux perspectives d'évolution des bus au sein de la capitale. Les critiques portent essentiellement sur la politique de couloirs de bus menée par la Mairie. Notons d'emblée un problème de gouvernance lié à ces couloirs : la Mairie a autorité sur la gestion de la voirie et donc sur l'implantation des couloirs, mais pas sur le nombre de bus qui y circulent. Cette compétence revient au STIF, dont les différents actionnaires peuvent avoir des préférences différentes pour la région. Cette diversité des acteurs peut être source de problème, notamment au moment du contrôle des objectifs imposés à la RATP. Le journaliste du *Monde* Jean-Louis Andreani, dans un article intitulé « Heurs et malheurs du Vélib' parisien » (5 juillet 2008), estime ainsi que les *« intérêts divergents des élus les empêchent de mettre vraiment la pression sur la RATP »* pour augmenter son offre de bus dans les couloirs qui restent *« vides »*.

Au delà du problème de gouvernance, certains affirment que les couloirs n'ont pas permis une augmentation suffisante de la régularité des bus. Le ressenti des utilisateurs, confirmé par des enquêtes, est que les bus ne seraient ni assez rapides, ni assez fiables pour être utilisés par exemple dans les déplacements domicile-travail. Les temps d'attente aux stations resteraient notamment trop longs par rapport à ceux du métro.

Diverses explications à ce ressenti sont avancées. Par exemple, l'ouverture des couloirs aux vélos limiterait la vitesse des bus à celle des cyclistes les plus lents. L'opérateur de transport privé Kéolis estime à 3 km/h (soit une vingtaine de pour-cent) la baisse ainsi générée. Certains économistes dénoncent également la congestion créée par les couloirs sur les axes où ils ont été instaurés. Les couloirs détruiraient de la valeur, dans la mesure où ils provoqueraient une régulation de la circulation par la congestion, par des files d'attente (et non pas par le prix comme le fait un péage). En outre, les performances des bus eux-mêmes seraient affectées par cette congestion. Certes, ils ne la ressentent pas tant qu'ils sont dans un couloir, mais arrivés à un

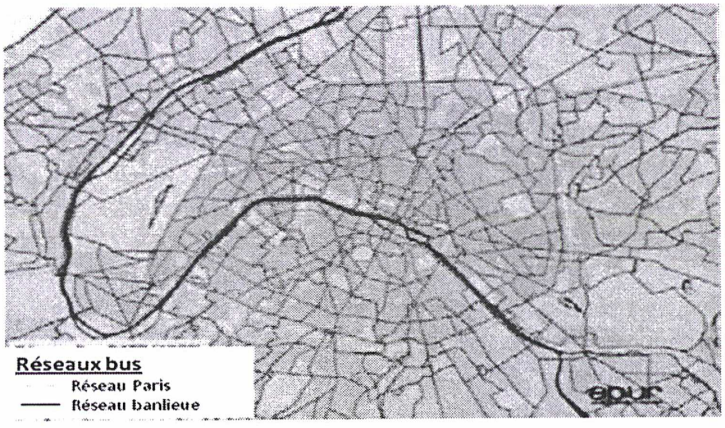
carrefour, si celui-ci est bouché, ils se retrouveront également bloqués. Enfin, toujours selon *Le Monde* du 5 juillet 2008, *«il n'y a pas d'adéquation réelle entre l'offre de bus et les possibilités de la voirie aménagée par la Mairie. [...] Une amélioration spectaculaire des fréquences de passage serait le point essentiel pour que les bus deviennent vraiment attractifs, puisque le maillage des lignes est, grosso modo, satisfaisant. »* La faible fréquentation des bus s'expliquerait non pas par les couloirs en eux-mêmes, mais par le nombre limité de véhicules mis en circulation par la RATP.

Dès lors, pour toutes ces raisons, de manière assez paradoxale, les couloirs n'encourageraient pas le report modal de la voiture vers le bus. Selon la Direction Régionale de l'Equipement, le bus prendrait sa part de marché non pas sur la voiture mais sur les modes doux (marche, vélo...). La valeur du temps des automobilistes parisiens serait notamment trop élevée pour qu'ils choisissent de se reporter sur le bus.

Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'à la différence de la RATP, certains agents de la Mairie de Paris semblent partager, au moins en partie, cette analyse : selon eux, les couloirs sur les grands axes n'amélioreraient véritablement ni la vitesse, ni la régularité des véhicules. Les aménagements de voirie devraient désormais se limiter au traitement des points difficiles (carrefours...). De tels arguments poussent d'ailleurs certains à remettre en cause l'existence même des couloirs : selon eux, ils n'auraient pour but que de diminuer l'espace de voirie réservé à la voiture, sans augmenter les performances du bus.

Un réseau inadapté ?

D'autres arguments sont souvent avancés pour expliquer la chute de la part modale du bus. L'association de consommateurs « Consommation, Logement et Cadre de Vie » (CLCV) déplore ainsi l'illisibilité du réseau comparé à celui du métro : il serait très difficile de savoir comment aller d'un point A à un point B. L'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) met également en avant le problème de la barrière du boulevard périphérique et la très mauvaise interpénétration des réseaux de bus entre Paris et la banlieue.



Carte II-5 : réseau de bus sur Paris et en petite couronne
Source : APUR

Au vu de la carte II-5, il est clair que les bus parisiens ne sauraient que très difficilement s'adresser aux Franciliens faisant des trajets banlieue/Paris : ceux-ci doivent entrer dans Paris par un mode ferré, et préfèrent vraisemblablement finir leur trajet en métro, pour éviter un changement de mode de transport.

Conclusion : une collection d'opinions, pas d'étude précise

Quelle conclusion pouvons-nous tirer de tous ces arguments ? Nous ne le savons pas. Il n'existe aucune étude exhaustive permettant d'envisager l'évolution du bus dans Paris. Certains affirment que tout va bien, que les aménagements récents devraient bientôt porter leurs fruits. D'autres au contraire ne croient pas au développement massif de ce mode de transport dans la capitale. Or, rien ne nous semble permettre de trancher de manière objective entre ces deux points de vue opposés. On en reste à l'état d'opinions, l'évaluation du bus est très insuffisante.

II. EVALUATION DE LA POLITIQUE GLOBALE DE L'AGGLOMERATION : L'EXEMPLE DE LA MOBILITE

L'exemple du bus a montré que l'évaluation d'un mode de transport pouvait être très insuffisante. Intéressons-nous maintenant à une problématique plus globale, qui touche tous les modes de déplacements : la mobilité.

« Améliorer la mobilité de tous les Parisiens et les Franciliens ». Tel est l'un des deux objectifs que la Mairie de Paris se fixe en matière de transport dans son projet de plan de déplacements, validé en février 2007. Le sous-titre de ce plan est d'ailleurs : *« Pour un droit à la mobilité durable pour tous ! »*. Chacun, quels que soient ses revenus, sa situation personnelle ou sa localisation géographique, doit pouvoir se déplacer librement au sein de l'agglomération parisienne. La mobilité est l'expression d'un droit fondamental. Elle est également un facteur crucial de la vitalité économique de la région capitale et constitue dès lors un enjeu fort.

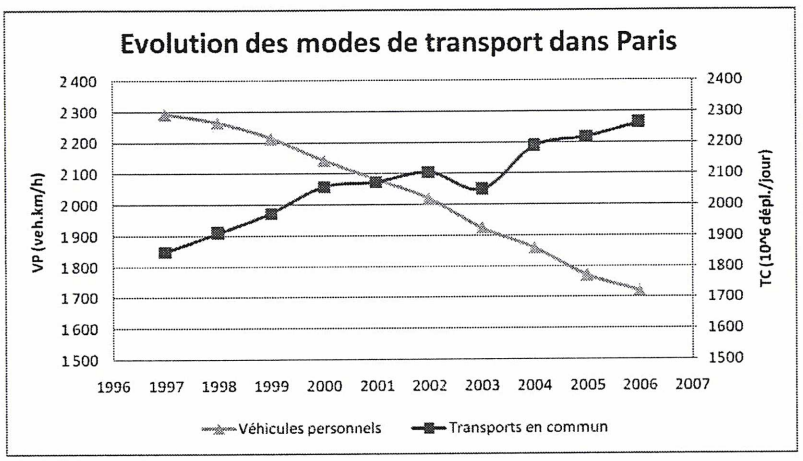
Or, pourtant, la mobilité reste une donnée mal connue.

Paris, une ville à mobilité réduite ?

Réduire la part de la voiture dans les déplacements

Depuis plusieurs années, l'agglomération parisienne a engagé une politique de transport volontariste, visant à faire diminuer la part de la voiture dans les déplacements au profit des transports en commun. Les divers acteurs impliqués ont diversifié et modernisé l'offre de bus, métros, trains et RER. Ce faisant, ils espéraient encourager les automobilistes à abandonner leurs véhicules personnels, et ainsi susciter un report modal.

L'objectif semble être atteint : depuis une dizaine d'années, la part des transports en commun a très fortement augmenté au niveau régional. Prenons l'exemple de la ville de Paris : le graphique II-6 montre l'évolution des déplacements en voitures et en transports en commun entre 1997 et 2006.



Graphique II-6 : évolution des modes de transport dans Paris
Source : Bilan des Déplacements 2006, Mairie de Paris

Le nombre de kilomètres effectués en voiture dans Paris a ainsi diminué de 25% en dix ans alors que les trajets effectués en transports en commun augmentaient de plus de 20%. Il y a bien eu tendance au report modal.

Un problème d'unité

Une question se pose alors : ce report modal a-t-il été total, c'est-à-dire à mobilité au moins constante ? Le credo des autorités de transport, qui consistait à dire qu'en modernisant et diversifiant l'offre en transport collectif, de nouveaux déplacements seraient créés, se vérifie-t-il ?

Personne ne connaît la réponse. En effet, dans le Bilan des Déplacements publié par la Mairie, comme on peut le constater sur le graphique précédent, les trajets en transports en commun sont mesurés en nombre de déplacements, alors que ceux en véhicule personnel sont comptés en véhicules x kilomètres. Or ces deux unités ne sont pas directement comparables : la conversion de l'une à l'autre ne peut se faire qu'à partir de l'Enquête Globale Transports de la Direction Régionale de l'Equipement, qui date de 2001. Depuis sept ans, aucune étude n'a été menée sur le sujet, alors que le report modal était très encouragé. Dès lors, il est impossible de savoir si les kilomètres précédemment parcourus en automobile ont été globalement remplacés par des trajets en métro, RER ou bus. On ne sait pas si la mobilité a augmenté, stagné ou diminué à Paris. Notons que cela est également vrai au niveau régional.

Des guerres de chiffres

Dans ce contexte, chacun avance des chiffres, tous difficilement vérifiables. Par exemple, Rémy Prud'homme, professeur à Paris XII, affirme, dans un article d'avril 2005 (« Politique urbaine à Paris : la tentation de Venise »), qu'entre 2002 et 2004, les déplacements en bus et en métro au sein de la capitale (comptés en passager-kilomètre) auraient stagné, tandis que ceux effectués en voiture auraient diminué de 15%. Ces évolutions auraient entraîné une diminution de la mobilité dans Paris de 12% en deux ans. Nous pouvons néanmoins nous interroger sur l'origine de ces chiffres. En effet, les déplacements en transports en commun sont mesurés par la RATP et la SNCF en nombre de trajets. Avec cette unité, malgré un recul en 2003, les voyages effectués en métro ont crû de 1283 millions en 2002 à 1336 millions en 2004 (selon la Mairie de Paris). On observe une augmentation similaire pour le RER et une stagnation pour les bus. D'où une hausse globale des trajets effectués en transports en commun (comptés en nombre de déplacements) sur la période considérée. Comment l'auteur de l'article fait-il alors pour passer de l'unité déplacements à l'unité passager-kilomètre, et ainsi conclure à une stagnation des trajets effectués en transports en commun ? Le facteur de conversion entre ces deux unités n'est pas précisé.

Bien évidemment, les autorités en charge des transports franciliens (la Mairie de Paris en tête) contestent la baisse de mobilité de 12% annoncée par M.Prud'homme. Le problème est que ce chiffre est certes invérifiable, mais également irréfutable : aucun des acteurs, que ce soit la Région, la Mairie ou la Direction Régionale de l'Equipement (DREIF), n'est en mesure de fournir des données récentes sur la mobilité à opposer à celles de l'article. La mobilité n'est mesurée que tous les six ou sept ans, lors des Enquêtes Globales Transports. La dernière date de 2001, la prochaine devrait être conduite courant 2008. Alors que des politiques de transports importantes sont menées au sein de la région capitale, la mobilité n'est pas suivie : l'évaluation dans ce domaine est très insuffisante, et ce d'autant plus que l'un des objectifs affichés est de maintenir, voire d'augmenter cette mobilité !

Un suivi de la mobilité est-il possible ?

Pour expliquer l'absence de suivi régulier de la mobilité, divers interlocuteurs nous ont affirmé que les politiques de transport doivent être évaluées dans le long terme, qu'il n'y a pas nécessairement de sens à mesurer chaque année si le « report modal » s'effectue correctement ou non.

Une telle opinion ne semble pas être partagée dans les grandes métropoles étrangères. Prenons l'exemple de Londres. Un des principaux enjeux de la *congestion charge* était de savoir si après son introduction, les automobilistes qui abandonneraient leurs voitures continueraient bien à venir dans la *City*. La question du report modal se pose donc en termes très similaires dans les capitales française et britannique. Afin d'y répondre, *Transport for London* a mis en place un processus d'évaluation annuel très poussé, qui suit notamment l'évolution de la mobilité, mesurée à la fois en nombre de déplacements et en passagers-kilomètres. Ceci est vrai pour la majorité des grandes capitales européennes : le baromètre 2004 de *l'European Metropolitan Transport Authorities* (EMTA) met en évidence qu'à l'exception de Paris, Oslo, Bruxelles, Frankfurt, Lyon et Valence, les 18 autres villes suivies sont capables de répondre aux questions de mobilité sur l'année en cours.

L'exemple londonien prouve donc bien qu'il est possible de suivre la mobilité dans une grande agglomération. Pourquoi ce suivi n'est-il pas réalisé en Ile-de-France ? Sans doute à cause d'un problème de gouvernance. En effet, chacun mesure ce qu'il a à mesurer : le nombre de trajets en transports en commun pour le STIF, la RATP et la SNCF, le nombre de déplacements en voiture pour la Direction Régionale de l'Equipement et les collectivités locales. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre I, les transports en commun et les axes routiers sont gérés de manière totalement séparée, et, à la différence de Londres, il n'y a pas une autorité en charge de tous les types de déplacements. Le suivi de problématiques globales, telles que la mobilité, qui transcende la gestion modes par modes, n'est donc pas facilité par ce mode de gouvernance. D'où des carences fortes en matière d'évaluation des politiques de transports.

La mobilité : un objet de débat

Le suivi de la mobilité se heurte également à un autre problème : tous les acteurs impliqués dans les politiques de transport ne sont pas d'accord sur la définition même de la mobilité et sur ses objectifs ; un consensus sur ce sujet ne semble pas se dégager clairement. Il est dès lors très difficile de définir exactement ce qu'il y a à mesurer.

Nous avons évoqué précédemment le problème d'unités qui empêche de savoir dans quel sens la mobilité a évolué ces dernières années. Quelle est alors la bonne unité ? Est-ce le nombre de déplacements ou le nombre de passagers-kilomètres effectués ?

Sur ce sujet, deux écoles s'affrontent, chacune correspondant à une vision différente de la mobilité et de ses fonctions, et par exemple du lien avec la vitalité économique.

Mesurer la mobilité en passager-kilomètre ?

L'unité passager-kilomètre semble privilégier une approche économique. Dans la suite de ce paragraphe, nous allons développer la thèse de Jean Poulit, ingénieur général des Ponts et Chaussées, thèse qui est reprise sous des formes proches par nombre d'autres acteurs universitaires.

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre I, les Enquêtes Globales de Transport révèlent que depuis plus de 25 ans, les Franciliens consacrent à leurs transports quotidiens le même budget temps : autour d'une heure et trente minutes. Il s'agirait là d'une constante *« soumise à une régulation biologique quasi parfaite »* : que ce soit à Paris, à Londres ou à Los Angeles, le temps consacré aux déplacements est le même.

Dès lors, un agent ne cherche pas à gagner du temps, mais à élargir l'univers de choix à sa disposition dans ce temps invariant qu'il consacre à ses trajets. Il souhaite établir des relations professionnelles, sociales, culturelles de plus en plus nombreuses. Il se déplace pour rechercher des biens ou des services convoités qu'il ne peut se procurer à proximité de son domicile.

Dès lors, plus il y a de biens et de services convoités dans une zone, plus il y a de raisons de s'y rendre. Pour les déplacements liés au travail par exemple, il y a proportionnalité entre le nombre d'emplois et la probabilité de s'y rendre. Et en outre, plus le trajet prend du temps, plus il est coûteux et moins sa destination est attractive. Les déplacements liés au travail seront ainsi à la fois conditionnés par la densité d'emplois de la zone et par le temps qu'il faut mettre pour l'atteindre. Un raisonnement analogue peut être conduit pour les autres types de déplacements.

Mesurer la mobilité en passagers-kilomètres (ou en vitesse moyenne, ce qui, du fait de l'invariance du budget-temps consacré aux transports, revient au même) s'inscrit ainsi dans une logique de maximisation des localisations accessibles à chacun dans un temps donné. Si la mobilité dans cette unité augmente, les interactions, les échanges possibles au sein de la métropole sont renforcés, et il y a création de valeur. Si au contraire, elle diminue, l'attractivité économique diminue. Par exemple, une baisse de la mobilité (en passagers-kilomètres) entraînerait un rétrécissement de la taille effective

des marchés de l'emploi. Le champ des choix des travailleurs et des employeurs se réduisant, il y a une moins bonne adéquation entre le besoin de l'entreprise et ce que recherche l'employé. Productivité et salaires seraient ainsi affectés.

Dans ce contexte, une baisse de la mobilité au sein de l'agglomération parisienne diminuerait très fortement ses performances économiques et son attractivité. C'est ce que redoute notamment Rémy Prud'homme lorsqu'il annonce une baisse de 12% des déplacements effectués (en passager-kilomètre).

Mesurer la mobilité en nombre de déplacements ?

Certains critiquent la thèse précédente, affirmant qu'elle ne conduit qu'à l'étalement urbain. Elle ne tiendrait notamment pas compte de certains facteurs, tels que par exemple le confort des trajets. La bonne unité pour eux serait le nombre de déplacements.

Ainsi, pour des membres du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, chaque acteur a tendance à diminuer sa mobilité, dans le sens où il vise à passer le moins de temps possible dans les transports. Cela expliquerait notamment le fait que les bassins d'emploi et de vie ont tendance à se recouvrir de plus en plus. D'ailleurs, n'est-ce pas le but même de l'aménagement du territoire ? Ainsi, si on offre de nouvelles possibilités plus proches des zones résidentielles, les passagers-kilomètres vont baisser par report de destination, sans que cela doive être connoté négativement. Le nombre de déplacements resterait quant à lui stable.

La variable qui compte le plus est dès lors la fluidité des déplacements : une congestion excessive signifierait une baisse de l'attractivité de la ville. C'est donc contre la congestion qu'il faudrait d'abord lutter.

Augmenter la mobilité ?

Le choix de l'unité pour suivre la mobilité est ainsi sujet à débats ; la tendance consiste aujourd'hui à considérer des nombres de déplacements, précisés éventuellement d'un motif. Cette approche ne saurait néanmoins justifier l'absence d'évaluation et de suivi pour savoir si le report modal a bien lieu : à Londres par exemple, la mobilité est mesurée dans les deux unités.

Par rapport à la capitale anglaise, un autre élément semble être absent du débat : le développement des télé-activités. Le télétravail par exemple n'est encore que très peu pratiqué en France. Il y a non seulement des obstacles juridiques (tous les contrats de travail ne permettraient pas le télétravail), mais également des problèmes de mentalité : il faudrait notamment passer à un management du travail par objectifs. Certes, rien ne saurait remplacer le contact direct entre personnes. Certes, le télétravail ne s'applique qu'à un nombre réduit d'activités, mais ce nombre a tendance à croître. Le télétravail pourrait participer à une redéfinition de la notion même de mobilité. Si le sujet n'a curieusement pas été abordé au niveau national lors du Grenelle de l'Environnement, certaines entreprises semblent cependant s'y intéresser. L'encadré II-7 présente, à titre d'illustration, le programme mobilité d'IBM France.

Au delà du simple problème de l'unité de mesure, une question plus fondamentale se pose : dans quel sens la mobilité doit-elle évoluer ? Faut-il l'augmenter, pour des raisons économiques ? Ou au contraire, dans des perspectives notamment environnementales, faut-il la diminuer ? A la lecture des documents publiés sur les transports, il semble qu'un consensus se dégage : l'objectif serait au moins de maintenir la mobilité, sinon de la voir croître. Cependant, il ne s'agit là que d'un consensus « mou » : plusieurs voix, notamment au sein du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, militent pour une baisse du nombre de déplacements effectués (ou du moins s'interrogent sur le sujet).

Globalement, les décideurs politiques semblent être prêts à encourager les citoyens à réfléchir aux raisons qui les poussent à se déplacer, et à l'apport qu'ils tirent véritablement de leurs déplacements. Un léger signal prix sur les tickets de métro pourrait par exemple constituer une incitation à cette réflexion. Cependant, personne ne semble vouloir véritablement limiter la liberté de déplacement des Franciliens. Un parlementaire résume cette position de la manière suivante: « *Oui au raisonnement, non au rationnement* ».

Le fait que l'objectif même de la mobilité fasse encore débat reste néanmoins préoccupant, dans la mesure où aucune évaluation n'est alors possible. Cette situation est d'autant plus problématique que tous les acteurs s'accordent à dire qu'il s'agit là d'une caractéristique fondamentale de toute politique de transports.

Encadré II-7 :
Le programme mobilité d'IBM

IBM a depuis 1998 un programme mondial de mobilité, décidé au niveau de la direction globale du groupe et décliné de manière différente selon les spécificités du pays. Dans des pays comme le Royaume-Uni, ce programme se traduit par un recours au télétravail.

En France, le but est de pouvoir travailler de partout et à tout moment, mais en cherchant à rester au moins dans un milieu IBM, dans des bureaux de l'entreprise. D'où la mise en place de centres de proximité en Ile-de-France, en complément des bureaux principaux situés à la Défense. Il s'agit *d'open spaces* d'une soixantaine de places, où chaque employé peut trouver un espace de travail où s'installer. Il n'y côtoie pas nécessairement d'autres membres de son équipe de travail mais d'autres employés d'IBM.

La mobilité relève d'un choix personnel de l'employé : s'il le souhaite, il peut rester sédentaire à La Défense et y conserver un bureau fixe. Et même s'il fait le choix de la mobilité, ce choix est à tout moment réversible. Entre 1998, année de début du programme, et 2007, IBM France est passé de 15 à 66% de ses agents en mobilité.

Les objectifs du programme sont multiples :

- passer plus de temps en clientèle, gagner en réactivité : l'activité d'IBM France est en effet avant tout commerciale. On estime ainsi que 50% du temps gagné sur les transports va à l'entreprise ;
- réduire les coûts de l'immobilier : le passage à la mobilité a permis de supprimer un espace de bureaux au sein de Paris intra muros, ainsi que certains bureaux à la Défense ;
- réduire les temps de transport : l'implantation des sites de proximité a été faite suite à une enquête sur les lieux d'habitation des employés. Notons que l'utilisation des transports en commun reste conseillée : dans le site que nous avons visité, voisin immédiat d'une gare RER, il n'y a que 10 places de parking pour 66 sièges.

IBM relève cependant quelques inconvénients à la pratique de la mobilité :

- l'isolement : il est déconseillé d'aller sur un site plus de trois fois par semaine ;
- les limites entre vies privée et professionnelle s'atténuent ;
- pour les managers, il a fallu adapter leurs méthodes d'encadrement. Suite à des « cours », ils sont passés à une évaluation à l'objectif, adaptée au type d'activités commerciales d'IBM France ;
- des coûts d'investissements informatiques non négligeables afin d'équiper chaque employé en matériel et en logiciels lui permettant de travailler de partout (par exemple « tchat » entre employés). IBM vend d'ailleurs son programme mobilité à ses clients.

Le programme mobilité est ainsi un projet d'entreprise, qui a nécessité une forte implication et adhésion de l'encadrement, jusqu'au plus haut niveau : le PDG d'IBM France a ainsi assisté à l'ouverture de la totalité des sites de proximité. La prochaine évolution pourrait être le passage au télétravail, étant donné qu'un cadre juridique nouveau est apparu sur le sujet.

III. EVALUATION DE L'IMPACT ECONOMIQUE : LE COMMERCE OUBLIE ?

A travers l'exemple du bus, nous avons montré que la connaissance des évolutions des déplacements, pour un mode de transport donné, reste assez limitée. En outre, l'absence de suivi de la mobilité a souligné l'insuffisance de l'évaluation de la politique globale de transports, dont certains objectifs restent source de débats.

Dans le prolongement de l'analyse de la mobilité comme variable économique, nous nous intéressons à présent au lien entre transports et vitalité économique, et notamment à l'impact des politiques menées sur les activités commerciales.

A Paris, on défend le droit à la *« mobilité durable pour tous »*. Le plan de déplacements à Paris mentionne, parmi les enjeux stratégiques retenus, l'objectif d'encourager la vitalité économique de Paris et de l'agglomération. La présence de cet objectif traduit le fait que l'interaction entre mobilité et dynamisme économique est intégrée, au moins dans le discours.

A ce stade, les objectifs et méthodes d'évaluation restent cependant assez sommaires : les données nécessaires sont éparses et les moyens mis en œuvre, nettement insuffisants.

Dans cette partie, nous commencerons par analyser la manière dont l'impact économique des politiques de transport est globalement suivi au niveau de la capitale. Puis, nous nous intéresserons aux conséquences que de nouvelles infrastructures peuvent localement avoir sur les commerces et entreprises.

Impact global : que faut-il mesurer ?

La Mairie de Paris communique fréquemment sur son souci de préserver l'emploi et de maintenir un tissu fort d'entreprises et de commerces dans la capitale. Dès lors, il paraît nécessaire d'estimer la manière dont ce tissu est affecté par les politiques de transport récentes. La réduction de la part modale de l'automobile dans les trajets a-t-elle eu un impact sur l'attractivité économique de la ville ?

Pour répondre à cette question, la Mairie a choisi de suivre deux indicateurs : le nombre d'entreprises et les évolutions « déclarées » de chiffres d'affaires. En première lecture, l'évolution de ces indicateurs paraît plutôt positive. Ainsi, entre 2001 et 2006, la capitale a accueilli 30 000 entreprises supplémentaires. Les chiffres d'affaires

déclarés ont également globalement augmenté sur la même période, et ce malgré des ralentissements en 2002 et 2003.

Les indicateurs choisis paraissent cependant incomplets et devraient être nuancés par d'autres données, telles que celles de l'emploi par exemple (ou de l'évolution de l'emploi par rapport à la population). Les évolutions peuvent en effet être différentes : ainsi, à Paris, entre 2001 et 2006, plus de 30 000 entreprises nouvelles se sont installées alors que 80 000 emplois salariés disparaissaient. Le graphique II-8 souligne ces évolutions contraires.

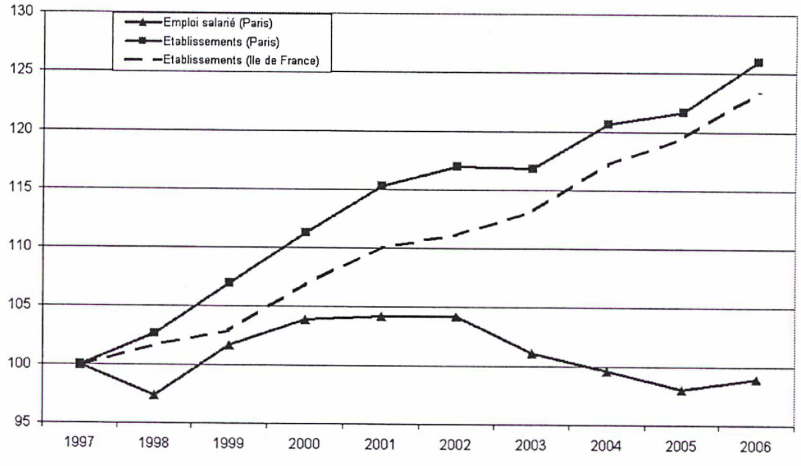


Figure II-8 : Evolution de l'emploi salarié et du nombre d'entreprises à Paris (Base 100 en 1997)
Sources : Unedic (emploi salarié), Mairie de Paris (entreprises)

Comment pouvons-nous expliquer une baisse de l'emploi alors que le nombre d'entreprises augmente ? La réponse se trouve dans les commentaires du Bilan des déplacements de la Mairie : *« Paris compte [...] beaucoup de très petites entreprises dont un nombre particulièrement important n'employant aucun salarié ».* Il semble donc que la capitale compte de plus en plus d'entreprises mono-personnelles, et que les établissements regroupant beaucoup d'employés aient tendance à déménager en banlieue. Nous pouvons néanmoins regretter l'absence de chiffrage précis de cette évolution, ce qui permettrait sans doute de mieux comprendre le phénomène.

En outre, les chiffres d'affaires affichés par la Mairie de Paris sont le fruit « d'enquêtes de conjoncture », de sondages auprès des commerçants et établissements implantés dans la capitale. Or, ceux-ci (notamment les plus petits) ont

tendance à se montrer pessimistes et, selon la Chambre de Commerce et d'Industrie, à ne pas toujours tenir à jour leurs comptes de manière satisfaisante. Dès lors, il est regrettable que les évolutions « déclarées » de chiffre d'affaires ne soient pas nuancées par d'autres données, telles que par exemple des enquêtes auprès des consommateurs ou des résultats fiscaux.

Ainsi donc l'impact global des politiques de transport sur l'attractivité économique de la capitale est très mal suivi. Le même constat peut être dressé au niveau régional. Bien que le lien entre déplacements et vie économique soit de plus en plus évoqué, dans les faits, son évaluation reste très insuffisante.

Examinons maintenant, à travers deux exemples, la manière dont est suivi localement l'impact de nouvelles infrastructures de transport sur les commerces environnants.

Impact local de projets de transport

Afin d'étudier l'impact que peuvent avoir localement les projets de transports sur le tissu économique et commercial, nous allons prendre deux exemples : les quartiers verts et le tramway des Maréchaux.

Les quartiers verts

Que sont les quartiers verts ?

La Mairie de Paris présente de la manière suivante les quartiers verts sur son site internet : *« Dans le cadre de sa politique de nouveau partage de l'espace public et d'amélioration de la sécurité routière, la Mairie de Paris met en place des quartiers verts afin de rééquilibrer l'espace public entre les différents modes de déplacements et améliorer la qualité de vie des habitants ».* Globalement, l'implantation d'un quartier vert se traduit essentiellement par une réduction de l'espace dédié aux voitures (au profit des modes qualifiés de doux que sont le vélo et la marche), par une diminution de la vitesse dans la zone (à 30 km/h) et par le développement d'espaces verts (plantations, place et placettes). Trente-trois quartiers verts ont ainsi été créés ces dernières années : nous pouvons par exemple citer le premier d'entre eux, le quartier vert Alésia – Tombe Issoire dans le quatorzième arrondissement.

Quel impact l'implantation d'un quartier vert a-t-elle sur le dynamisme économique local ? Selon la Mairie, celui-ci doit se trouver conforté, à condition que soit préservée suffisamment de place pour les commerces, les livraisons et les taxis.

Or, dans les faits, le suivi de cette politique d'aménagement urbain reste très insuffisant : les études disponibles sont peu nombreuses et incomplètes.

Etude de la Chambre de Commerce et d'Industrie

Suite à la mise en place des quartiers verts, un certain nombre de commerçants déploraient une baisse de leur activité. Afin de répondre à leurs inquiétudes, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP) a mené une enquête sur l'évolution des entreprises présentes dans le quartier Alésia – Tombe Issoire entre 2002 et 2004 (« Le quartier vert Alésia – Tombe Issoire : quel impact sur l'économie locale ? »). Les conclusions de cette étude paraissent plutôt positives en première lecture : une création nette d'entreprises de 14,5% en moins de deux ans, soit un rythme de croissance sept fois supérieur au reste de l'arrondissement (et six fois à celui de la ville). La Mairie annonce ainsi que *« le quartier vert est porteur d'une accélération de l'activité du quartier »*.

Notons cependant les limites de l'étude considérée. En premier lieu, elle ne porte que sur un seul quartier vert : peut-on véritablement généraliser ses conclusions à tous ceux implantés dans Paris ? En outre, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, le choix de l'indicateur (le nombre d'entreprises) est peu révélateur. Des données en emploi pourraient sans doute apporter un éclairage différent. La CCIP estime en effet que 70% des entreprises créées n'ont pas d'employés, et que les PME auraient plutôt tendance à quitter la zone. L'impact en nombre de salariés n'est cependant pas chiffré. Nous pouvons également nous intéresser aux évolutions déclarées des chiffres d'affaires des commerçants de la zone : 60% d'entre eux estiment avoir subi des pertes. L'étude explique cette évolution négative par une conjoncture économique globalement mauvaise sur la période considérée, et par un impact des travaux. Il serait sans doute intéressant d'effectuer une nouvelle enquête, afin de savoir si, depuis la fin des travaux, la situation s'est améliorée. A notre connaissance, la Mairie n'en a pas commandé de nouvelle depuis 2005.

Etude de l'Ecole des Mines de Paris

Une autre étude sur le quartier vert Alésia – Tombe Issoire a été conduite en 2007 au Centre d'économie industrielle de l'Ecole des Mines (« Effets sur les prix de l'immobilier de la politique des "Quartiers Verts" de Paris : Approche des prix

hédonistes », Hiroaki YAMAGAMI). Cette étude a mis en évidence une valorisation de l'immobilier liée à la mise en place d'un quartier vert. Par rapport au reste de l'arrondissement, il apparaît que les ménages sont prêts à dépenser 610 euros de plus par an pour habiter dans le quartier vert. En multipliant par le nombre de ménages, on arrive ainsi à un gain de l'ordre de 8 millions d'euros par an, à comparer aux 2,95 millions d'euros qu'ont coûtés les travaux d'implantation. L'étude conclut alors que la politique menée par la Mairie paraît être créatrice de valeur.

Cette conclusion se heurte cependant à plusieurs limites. L'étude ne tient notamment compte ni des pertes financières subies par les commerçants, ni des gains ou pertes des habitants extérieurs à la zone venant y faire leurs courses. Les effets de bord sont également mal pris en compte. En outre, il convient de noter que les 610 euros supplémentaires mis dans les loyers par les ménages ne seront pas utilisés pour d'autres dépenses : dès lors, est-il vraiment légitime de raisonner en termes de création de valeur, et ce d'autant plus que les 610 euros ne sont pas reversés à ceux qui ont investi pour créer les quartiers verts ? D'une manière plus générale, cette étude nous paraît être restée relativement confidentielle, et ne semble pas avoir contribué aux débats économiques ou politiques.

Ainsi donc l'impact des quartiers verts sur l'attractivité économique des zones dans lesquelles ils sont implantés paraît méconnu à ce jour.

Le tramway des Maréchaux

Depuis décembre 2006, un tramway est en service sur le boulevard des Maréchaux. Son implantation a notamment réduit les espaces réservés aux voitures et a permis une requalification urbaine du quartier. Cependant, tout comme pour les quartiers verts, l'impact économique de cette réalisation n'est que peu étudié. La liste des documents que nous avons trouvés sur ce thème est d'ailleurs assez brève.

Sondages de l'APUR (septembre 2007)

Afin de mesurer l'impact de la mise en place du tramway sur les établissements situés à proximité, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) a sondé, avant et après les travaux, la clientèle d'une quinzaine de commerces, choisis pour leur représentativité du tissu économique local.

Les résultats de cette étude pour un de ces commerces, la boucherie Ducoeur, sont résumés dans l'encadré II-9 ci-après. Cet exemple souligne les limites méthodologiques importantes de la démarche conduite par l'APUR. Certaines affirmations se fondent en

effet sur des échantillons statistiques tellement petits qu'il n'est pas possible de leur accorder une quelconque valeur.

De manière plus générale, le nombre de commerces considérés et la zone géographique étudiée paraissent insuffisants. En effet, le tramway induit des reports de trafic bien au-delà du simple boulevard des Maréchaux : il aurait par exemple été intéressant de conduire des enquêtes sur d'autres axes proches. En outre, l'étude ne se base que sur des sondages auprès de clients : afin d'évaluer véritablement la santé économique du quartier, il aurait sans doute été nécessaire de considérer d'autres données, telles que les chiffres d'affaire des commerces.

Dès lors, l'étude de l'APUR ne permet pas réellement de conclure sur l'impact économique du tramway des Maréchaux.

Encadré II-9 :

Impact du tramway sur le commerce :
La preuve par la boucherie Ducoeur

Pour illustrer certaines conclusions de l'étude de l'APUR, nous présentons les résultats relatifs à l'un des commerces observés, la boucherie Ducoeur, située boulevard Lefebvre.

Notons d'emblée que le nombre de questionnaires exploités est très faible : 51 en 2003 (avant les travaux), 92 en 2007 (après l'implantation du tramway).

Tableau II-10: Impact du tramway T3 sur les commerces riverains et exemple de la boucherie Ducoeur (APUR)

Clients de la boucherie Ducoeur	**2003**		**2007**	
Nombre total de questionnaires	51		92	
Répartition par mode de déplacement	*% des clients*	*Dépense moyenne*	*% des clients*	*Dépense moyenne*
Clients venus en transports en commun	0%	/	3,3%	17,3€
Clients venus en voiture	**2% (1 client)**	**9€**	**3,3% (3 clients)**	**75€**
Clients venus en 2 roues	0%	/	3,3% (3 clients)	37€
Clients venus à pied ou autre	98%	21,3€	90,2%	24€

L'étude conclut notamment : *« Contrairement à 2003, on constate en 2007 que les personnes venant par des moyens motorisés dépensent plus que ceux qui viennent à pied »*. Si le résultat est techniquement exact, il est entaché d'une si faible valeur statistique qu'il en devient caricatural et déstabilise l'ensemble du propos : comme indiqué en gras dans le tableau, seules une puis trois personnes sont venues en « moyens motorisés » !

Cet exemple, certes anecdotique, semble néanmoins particulièrement représentatif de la fragilité des évaluations réalisées. Il tend à confirmer le fait que l'impact économique des politiques de transport est à ce jour très mal connu à Paris.

Extension du tramway : dossier de débat public

Il est prévu d'étendre dans les années à venir le tramway des Maréchaux jusqu'à la Porte de la Chapelle. Ce projet est entré en 2008 dans sa phase d'enquêtes publiques. Un dossier a été monté pour ces enquêtes. L'impact économique du tramway y est notamment mentionné : *« L'attractivité économique sera favorisée par les aménagements urbains qui accompagnent le tramway »*.

Cette affirmation n'est cependant pas véritablement argumentée. Une brève allusion est faite aux bénéfices qu'a pu apporter le tramway dans d'autres villes. Cependant, aucune donnée chiffrée n'est disponible. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'impact qu'a pu avoir le tramway actuel n'est pas mentionné. L'analyse économique se réduit à une description du tissu existant le long du tracé, la réflexion prospective n'est que peu détaillée et argumentée. On en reste à l'état de « vœux pieux ».

Ainsi, les exemples des quartiers verts et du tramway soulignent-ils la faiblesse de l'évaluation économique des politiques de transport. Les études sont peu nombreuses, et présentent des limites méthodologiques fortes.

L'impact économique de la congestion charge *à Londres*

L'agglomération parisienne éprouve donc de nombreuses difficultés à suivre les impacts économiques et commerciaux de ses politiques de transport. Il est alors légitime de se demander si pareil suivi est possible.

La réponse semble être positive : de nombreuses capitales étrangères sont plus performantes sur ce sujet que Paris.

Ainsi à Londres, l'impact du péage urbain (la *congestion charge*) sur les commerces est particulièrement surveillé. Par exemple, à l'initiative de la chaîne de magasins *John Lewis*, des études réalisées à *l'Imperial College* comparent des séries de chiffres d'affaires hebdomadaires dans les magasins situés à l'intérieur et à l'extérieur de la zone du péage, en séparant statistiquement les facteurs de leur évolution. Un effet attribuable au péage (en l'occurrence une baisse de 8% du chiffre d'affaires du magasin d'Oxford Street) a ainsi pu être identifié.

Lorsque les résultats de l'étude sur *John Lewis* furent publiés par l'*Imperial College*, *Transport for London* annonça qu'il ne croyait pas à ceux-ci ou que du moins un seul

magasin de la zone de péage ne saurait refléter une évolution générale. Et afin de prouver ces dires, les responsables de la *congestion charge* commandèrent une nouvelle étude aux auteurs de la première, en élargissant le périmètre à l'ensemble des commerces de la zone. Cette étude conclut d'ailleurs à un effet globalement neutre du péage sur le commerce, certains magasins – comme le *John Lewis* d'Oxford Street – ayant subi des pertes, compensées par les gains d'autres enseignes.

Au-delà des simples résultats, ce qui est le plus frappant dans cet exemple est la différence des outils mis en œuvre par rapport aux sondages de l'APUR. Certes, des données de chiffres d'affaire comme celles fournies par *John Lewis* ou *Transport for London* ne sont pas aisées à obtenir : les données comptables ne sont pas toujours précisément tenues. Pour autant, il existe des données fiscales, sans doute exploitables.

De manière générale, dans l'agglomération parisienne, le lien entre attractivité d'un territoire et politiques de transport paraît être très mal suivi. Certains décideurs semblent même ne pas le prendre en compte. Le quartier de la Défense doit par exemple connaître un nouvel essor. Or la question de son accessibilité en transports en commun ne paraît avoir été discutée qu'après que les grands projets de tours aient été décidés (c'est du moins ce que suggère la chronologie des annonces médiatiques). De même, l'Etablissement Public d'Aménagement Plaine de France, qui développe la région de Saint-Denis, ne nous a pas semblé inscrire le développement de cette zone dans une logique d'accessibilité, ni véritablement corréler fonctionnement des transports et dynamisme local.

Dans ce contexte, l'évaluation de l'impact économique et commercial des politiques de transport reste très insuffisante.

IV. DEVELOPPER L'EVALUATION

Au travers des trois exemples précédents, nous avons mis en évidence les insuffisances de l'évaluation des politiques de transport franciliennes. On ne sait pas à quelle vitesse roulent les bus, dans quel sens évolue la mobilité et quel est l'impact économique et commercial des décisions prises.

Or, fondamentalement, l'évaluation représente une manière de vérifier que l'argent public a bien été dépensé dans le sens souhaité par les décideurs. Son but n'est pas de sanctionner des politiques mises en œuvre, mais de fournir des pistes d'amélioration.

C'est à ce niveau que peuvent apparaître des différences culturelles, de mentalité entre pays. Au Royaume-Uni par exemple, l'évaluation est vécue comme une voie de progrès. En France, les élus la voient plutôt comme une remise en cause de leurs décisions : ceci explique sans doute la *« faiblesse de la culture de l'évaluation »* dans notre pays, dont beaucoup de nos interlocuteurs nous ont parlé.

Pour autant, la faiblesse du suivi des politiques de transports franciliennes ne saurait se justifier uniquement par cette réticence soi-disant culturelle. Améliorer les politiques de transport passe par une meilleure évaluation : nombre de décideurs (notamment au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable) ont coutume de dire que *« l'on n'améliore que ce que l'on mesure »*.

Dans cette partie, nous montrerons que l'évaluation est possible et nécessaire, et présenterons les principales difficultés auxquelles elle se trouve confrontée en Ile-de-France. Nous indiquerons en outre des pistes d'amélioration, en nous basant notamment sur des comparaisons avec d'autres métropoles.

L'évaluation est possible

Une obligation légale

Notons d'emblée que l'évaluation des politiques de transport constitue une obligation légale, du moins sur certains sujets. Ainsi, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) de 1982 impose de conduire de manière systématique des bilans économiques et sociaux des grands projets d'infrastructures. Avant la mise en place de tout projet, l'exploitant doit publier un bilan socio-économique *ex ante* – ce

qui est généralement fait – puis, cinq ans après la mise en service de l'infrastructure, réaliser une étude *ex post*. Il n'est cependant demandé que de faire des bilans agrégés, où tous les avantages et inconvénients sont additionnés pour obtenir un TRI, Taux de Rentabilité Interne (ou... Immédiat, selon les cas !). Or, il est parfois très difficile d'évaluer de manière chiffrée certaines conséquences de la mise en place d'une nouvelle infrastructure : quelle valeur attribuer par exemple à la sécurité des piétons ? Dès lors, les TRI publiés sont souvent perçus, par le public et les décideurs, comme n'ayant qu'une portée limitée.

Pour essayer de pallier à cette limite, la LOTI a été modifiée en 1999 et stipule à présent (Article 3) :

> La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs en tenant compte de leurs avantages et de leurs inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement.

Dans les textes législatifs, les interactions entre économie et transports sont donc de plus en plus prises en compte, et le développement régional est explicitement indiqué. Des efforts sont ainsi faits pour multiplier les critères selon lesquels une infrastructure est évaluée.

Des agglomérations qui font mieux

La comparaison avec d'autres villes permet également d'affirmer que l'évaluation parisienne des politiques de transport est améliorable. Il est tout à fait possible de faire mieux : d'autres agglomérations, à la fois françaises et étrangères, disposent d'outils supérieurs à ceux de la région parisienne.

A l'étranger

Il semble y avoir une approche de l'évaluation très différente entre Paris et les autres grandes villes européennes engagées dans des politiques de transport importantes. Avant de mettre en place un péage urbain, Stockholm et Londres ont défini les objectifs de ce péage, les indicateurs à tenir et la manière dont ces indicateurs seraient effectivement mesurés. Ces objectifs sont ensuite suivis de manière régulière et systématique dans des rapports semestriels publics. Pour chaque aspect du péage, les objectifs initiaux et les conclusions de l'année précédente sont rappelés, les évolutions récentes sont ensuite présentées ainsi que les mesures

éventuelles à mettre en œuvre pour corriger tel ou tel problème. Nous retrouvons d'ailleurs dans ces rapports des réponses aux quelques questions que nous avons soulevées précédemment : vitesse des bus, mobilité, impact économique... Par comparaison, lorsque la politique de réduction de la part de la voiture dans les déplacements a été lancée en 2001 à Paris, il n'y avait même pas d'objectif chiffré de diminution du nombre de véhicules !

Certains voient là une supériorité de nos voisins européens en matière d'évaluation. Cette explication est néanmoins insuffisante, car certaines agglomérations françaises font mieux que Paris.

En province

En France, nombre de villes ont mis en œuvre des projets de tramway. Or, les outils d'observation utilisés pour suivre ces projets nous semblent nettement supérieurs à ceux de Paris. La plupart des villes se sont ainsi dotées d'un « Observatoire des Effets du tramway ».

A Bordeaux, par exemple, en matière d'impact économique, des enquêtes annuelles sont réalisées sur 1000 commerces riverains. Ces enquêtes portent sur différents critères, quantitatifs et qualitatifs, relatifs à l'activité. Bordeaux est d'ailleurs cité par le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) comme le « bon exemple » de ce qu'il faudrait faire en termes d'évaluation.

Une différence importante entre la situation de Paris et celle des autres grandes villes françaises est que ces dernières sont soutenues par l'Etat dans leurs démarches d'évaluation, par le biais du Centre d'Etudes des Réseaux, des Transports et de l'Urbanisme (CERTU). Celui-ci est directement impliqué dans le suivi des décisions en province. Il met notamment à disposition des municipalités des documents méthodologiques décrivant les bonnes pratiques à suivre pour effectuer une évaluation efficace.

Une méthodologie d'évaluation existe en France

Intéressons-nous à titre d'exemple à l'un des documents de référence publié par le CERTU, qui décrit les mesures à prendre pour évaluer les effets sur l'activité économique d'un transport en commun en site propre (essentiellement les tramways). Publié en 2004, ce document constitue un véritable mode d'emploi à l'intention des

services techniques des municipalités ou des chambres de commerce. En se basant sur l'exemple de villes françaises particulièrement performantes en terme d'évaluation, le CERTU énumère une série de bonnes pratiques, qu'il cherche ainsi à diffuser.

Certaines préconisations listées dans ce document peuvent paraître en première lecture naïves ou banales. Pourtant, elles ne sont pas systématiquement suivies dans l'agglomération parisienne. En voici quelques-unes, à titre d'exemple :

- La périodicité de l'évaluation des effets du tramway doit être annuelle, en commençant avant les travaux. La durée minimale suggérée est de 5 ans.
- Le périmètre géographique doit être bien défini et ne pas se limiter aux axes directement touchés.
- L'échantillon choisi doit être représentatif, et statistiquement significatif.
- D'un point de vue méthodologique, le CERTU recommande des études quantitatives (i.e. fondées sur des relevés statistiques) pour les grandes tendances. Il suggère en outre d'accroître le recours à la cartographie pour identifier les impacts géographiques et de compléter ces travaux par des études plus locales et qualitatives (i.e. sondages) pour expliquer plus finement les variations.
- Si la plupart des analyses quantitatives portent sur les commerçants, leur tendance au pessimisme peut être compensée par des sondages auprès de la clientèle.

De manière plus concrète, le CERTU énumère également les indicateurs qu'il est possible de suivre pour mesurer l'impact d'un transport en commun en site propre, ainsi que les sources d'information disponibles. Le tableau II-11 donne quelques exemples de ces indicateurs.

Thème	Indicateurs retenus	Sources
Impacts directs du chantier TSCP[44]	- pourcentage d'avancement des travaux au cours de l'année	maître d'oeuvre
	- entreprises intervenantes : nombre total, répartition par secteur d'activités	maître d'oeuvre
	- montants financiers facturés (en cumulé) : au global, selon le type d'intervention	maître d'oeuvre
	- bilan de l'emploi : heures travaillées, origine géographique des personnes travaillant sur le chantier	maître d'oeuvre
	- emploi de catégories sociales défavorisées (nombre de contrats de qualification, % de jeunes de quartiers DSU employés sur le chantier,...)	maître d'oeuvre
Évolution de l'emploi salarié et du nombre d'établissements	- nombre d'établissements par secteur d'activité[45]	fichier ASSEDIC/SIRENE
	- nombre de salariés par sexe et secteur d'activité	fichier ASSEDIC
	- créations et transferts annuels d'établissements[46]	fichier SIRENE
Évolution du tissu économique[47]	- structure comparée de l'emploi par secteurs d'activités	RGP INSEE - déclaration emploi au lieu de travail[49]
	- évolution de l'emploi entre deux RGP : évolution globale, évolution par secteurs d'activités	RGP INSEE - déclaration emploi au lieu de travail
	- comparaison de l'évolution réelle de l'emploi avec l'évolution «structure» prévisible[48]	RGP INSEE - déclaration emploi au lieu de travail

Tableau II-11 : Données exploitées pour mesurer les effets d'un transport en commun en site propre sur l'activité économique
Source : Évaluation des transports en commun en site propre : Méthodes d'observation des effets sur l'urbanisme et le cadre de vie, CERTU, 1998.

L'exemple de l'étude de l'APUR, que nous évoquions dans la partie précédente, prouve bien que toutes les recommandations du CERTU ne sont pas systématiquement appliquées en Ile-de-France. Ainsi l'APUR ne s'est intéressé qu'aux commerces du boulevard des Maréchaux, et les échantillons sur lesquels ses conclusions se fondent sont loin d'être statistiquement significatifs !

D'une manière plus générale, le CERTU préconise de fixer de façon claire et précise les objectifs des politiques communales de transport, et ce dès leur mise en route. L'énoncé de ces objectifs doit s'accompagner de la mise en place d'indicateurs de suivis adéquats, et d'un effort de collectes de données. Notons qu'à la différence de ce que préconisait la LOTI dans sa forme initiale, le CERTU encourage à conduire des analyses multicritères plus larges que de simples bilans socio-économiques. Certes, le taux de rendement d'un projet est important. Il n'est cependant pas suffisant, d'autres critères doivent entrer en jeu : par exemple, pour le tramway du boulevard des Maréchaux, outre les problématiques de report modal, on peut examiner la requalification urbaine que le projet a permise (amélioration de la qualité de vie, modernisation des environs de l'infrastructure...), ainsi que les problèmes qu'il a pu générer (congestion accrue...). Le choix d'une analyse multicritères donne notamment tout leur sens aux Observatoires

de suivi des tramways de province : ils deviennent ainsi un outil de suivi des objectifs et de la progression du projet.

Ainsi donc des méthodologies d'évaluation existent en France. Il est dès lors regrettable que les autorités franciliennes ne les utilisent pas. Une piste d'amélioration simple serait de rendre à nouveau le CERTU compétent sur les questions d'évaluation en Ile-de-France. Le choix qui a été fait de restreindre son action à la province paraît discutable, tant les enjeux des transports parisiens sont considérables.

L'évaluation reste difficile en Ile-de-France

Malgré les préconisations législatives, la mise en place d'un outil d'évaluation reste perçue comme une action volontariste. Il est vrai que l'évaluation en agglomération parisienne n'est pas sans poser certaines difficultés, et ce pour plusieurs raisons.

Des études trop longues et trop coûteuses ?

Certains décideurs franciliens affirment que les études d'évaluation seraient trop coûteuses et trop longues à mener, notamment par rapport à la durée d'une mandature municipale (argument qui aurait tendance à confirmer une politisation des décisions).

Commençons par examiner le second argument. Certes, l'impact sur l'urbanisme et l'économie d'un projet de transport met beaucoup de temps à se faire sentir (dix ou vingt ans). Les effets ne sont alors plus attribuables à la seule infrastructure nouvelle.

Cependant, à Londres par exemple, la durée du mandat du maire n'est que de quatre ans (plus courte qu'à Paris) et pourtant des études d'évaluation sont menées de manière systématique. Il en est de même en province. Même s'il faut attendre un certain temps avant de pouvoir examiner la totalité des effets d'une nouvelle infrastructure de transport, un certain nombre d'évolutions peuvent être constatées assez rapidement (par exemple, l'impact des aménagements d'un tramway sur la vitesse des véhicules). L'échelle de temps n'est donc pas une justification satisfaisante à l'insuffisance de l'évaluation.

L'argument portant sur les coûts est également très contestable, tant le coût de l'évaluation paraît faible par rapport aux sommes engagées dans la construction et l'exploitation des réseaux de transport. Pour poursuivre la comparaison avec la capitale

britannique, *Transport for London* (*TfL*) publie des bilans semestriels très complets de la *congestion charge*, qui traitent des déplacements mais aussi, par exemple, des conséquences sur le commerce local. L'élaboration de ces rapports coûte 4 millions de livres sterling par an, à comparer à des rentrées d'argent annuelles de l'ordre de 260 millions de livres (dont environ 100 millions de revenus nets).

En France, le CERTU estimait en 2004 à environ 100 000 à 150 000 € par an (sur 5 ans) le coût d'un observatoire des effets économiques d'un transport en commun en site propre (qui suivrait ses recommandations méthodologiques). C'est encore une fois peu par rapport aux centaines de millions d'euros que représentent les investissements dans les projets de transports en commun (notons que le coût avancé par le CERTU n'est pas directement comparable à celui de *TfL,* puisque ce dernier suit un nombre de données plus important que le CERTU).

Défiance envers les bilans socio-économiques

En outre, l'évaluation des politiques de transport semble souffrir du discrédit des bilans socio-économiques, que préconisait notamment la LOTI. Très utilisés dans les années 1980, ces bilans visent à agréger tous les avantages et inconvénients d'un projet en un seul chiffre. Ces outils numériques peuvent être certes très raffinés, mais omettre de larges pans des coûts/bénéfices, en particulier les plus difficilement monétisables (par exemple, le confort ou la sécurité des voyageurs).

Les résultats sont d'ailleurs plus ou moins crédibles : certains affirment que, pour un projet donné, le taux de rendement affiché sera toujours le même, quelle que soit la valeur intrinsèque du dossier. En tout état de cause, ces bilans ne sont que peu utilisés dans les processus décisionnels.

En effet, leur visée est souvent perçue comme technocratique : il peut être tentant de les utiliser pour séparer les « bons » projets des « mauvais », et de dicter ainsi les « bonnes » décisions aux élus. Ceci se ferait au détriment du débat public, qui peut au contraire se nourrir de l'évaluation critère par critère évoquée précédemment. Cette dernière apparaît plus à même de guider les débats politiques en explicitant certains enjeux. C'est ce type d'analyse, d'évaluation qui se fait en Angleterre et que le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable appelle de ses vœux en France.

Dispersion des acteurs et des données

Le principal problème auquel se heurte l'évaluation en Ile-de-France semble être l'éclatement des compétences en matière de transports : les acteurs sont multiples et les données, dispersées.

L'exemple de Cofiroute est à cet égard très révélateur. Cette entreprise a créé il y a quelques années une cellule d'étude et de modélisation des transports en Ile-de-France. Elle a conçu plusieurs modèles : un d'entre eux porte notamment sur les conséquences d'un péage urbain. Or, afin de pouvoir exploiter ces modèles, il lui a fallu collecter des données auprès d'un très grand nombre d'entités :

- en matière de transports, auprès de la Direction Régionale de l'Equipement (DREIF), de la SNCF, de la RATP, d'Aéroports de Paris, des Directions Départementales de l'Equipement, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF), en plus des données dont disposait déjà Cofiroute...
- plus généralement, auprès de l'INSEE, pour les bases de données relatives par exemple aux revenus des ménages ou à l'emploi salarié.

Ce travail de regroupement de données ne semble pas être réalisé en Ile-de-France, ou du moins pas par les instances décisionnelles en matière de transports : aucun organisme public ne réaliserait la compilation de ces informations, que seul un bureau d'études privé aurait à sa disposition ! Difficile dans ce cas, pour les collectivités publiques en charge des transports de construire des indicateurs pertinents, lorsque chacune ne dispose que de données parcellaires.

Le suivi de la mobilité est par exemple bloqué pour cette raison. Ce ne sont pas les mêmes organismes qui s'occupent des trajets en transports en commun et en véhicules personnels : dès lors, ils n'ont pas d'intérêt particulier à suivre le report modal, à harmoniser les unités de mesure. Finalement, chacun évalue ce qui relève de son domaine de compétence. Il semble cependant manquer un échelon institutionnel au niveau de l'agglomération qui permettrait de combiner les résultats et d'avoir une vision régionale globale.

D'ailleurs, ce n'est sans doute pas un hasard si les villes où l'évaluation fonctionne le mieux sont celles où les responsabilités sont concentrées dans les mains d'un seul et même acteur : les Communautés Urbaines en province ou le Grand Londres en Angleterre. Comme nous l'avons déjà noté dans le chapitre I, *Transport for London* a

en charge tous les types de déplacements, qu'ils se fassent en voitures, métros, bus ou même à pied. De plus, son autorité s'étend sur le Grand Londres, sur l'ensemble de la capitale : les mairies de « zones » (*borough*), telles que par exemple Westminster ou Camden, n'ont pas de compétences concurrentes à celles de *Transport for London* en matière de transport.

La situation institutionnelle de l'agglomération parisienne paraît dès lors être une singularité très problématique, à laquelle il faudrait remédier afin d'améliorer l'évaluation. Le projet de Grand Paris pourrait d'ailleurs apporter une solution efficace à l'éclatement des compétences.

De la nécessité d'un observatoire régional des déplacements

Pour pallier à un certain nombre des limites et difficultés évoquées précédemment, un rapport du Conseil Scientifique de la Ville de Paris, publié au printemps 2007, proposait la mise en place d'un observatoire régional des transports.

Dépasser l'observatoire des déplacements de la Ville de Paris

Depuis 1989, la Ville de Paris dispose d'un Observatoire des déplacements. Celui-ci a pris une importance croissante et a considérablement amélioré ses outils. Cependant, par construction même, il reste limité à la ville de Paris et est dès lors très insuffisant. La Mairie de Paris n'a en effet à mesurer que ce sur quoi elle a autorité.

Or, ce qui se fait à Paris a des conséquences en banlieue, que l'Observatoire n'a pas vocation à mesurer. En matière d'évaluation, la bonne échelle géographique est au minimum l'agglomération parisienne, l'unité urbaine qui s'étale autour de la capitale. Les infrastructures de transports, notamment les plus grandes, se décident à l'échelon régional (notamment au STIF) et ont des impacts qui se font sentir bien au-delà du boulevard périphérique. L'analyse et l'évaluation des politiques menées devraient donc être conduites et centralisées au niveau de la Région.

Le STIF comme entité de référence

Un observatoire régional des transports et de leurs impacts pourrait être placé auprès du STIF. Celui-ci a déjà une compétence d'expertise en matière de transports en commun. Afin de mener une évaluation efficace, cette compétence devrait être

élargie à l'ensemble des déplacements, et ce quel que soit le mode de transport utilisé : métro, bus, véhicule personnel, deux roues... Le STIF serait donc amené à raisonner en terme de déplacements, et non plus seulement en terme de transports en commun : il deviendrait ainsi l'entité régionale de référence pour tout ce qui relève des trajets des franciliens, quels qu'ils soient.

Pareil observatoire ne pourrait par ailleurs fonctionner qu'en appliquant une méthodologie d'évaluation stricte. Les objectifs des politiques de transports devraient être définis de manière claire et précise : des indicateurs de suivi pourraient alors être mis en place et être contrôlés régulièrement par le STIF. Il suffirait d'ailleurs sur cette question de s'inspirer de ce qui est fait à Londres ou en province : le CERTU pourrait par exemple soutenir l'observatoire dans ses démarches d'évaluation.

Globalement, la mise en place d'un observatoire régional des transports semble être une proposition assez favorablement accueillie à Paris, et figurerait dans les projets de révision du plan de déplacement urbain de la région Ile-de-France.

Elle pourrait permettre à l'évaluation des politiques de déplacement de la région de sortir de la dispersion des acteurs, en rapprochant la situation institutionnelle du STIF de celle de *Transport for London*.

Finalement, cette proposition permettrait sans doute de réintroduire créativité et rationalité dans les politiques de transport franciliennes, à l'image de ce penseur et de cet inventeur, dont le STIF se réclame dans des publicités récentes. Au pays de Descartes, autant se donner les moyens d'avoir des politiques de transport plus rationnelles...

Chapitre III.
Le financement des politiques de transports : Qui va payer ?

> « Je veux bien avoir les épaules larges, mais enfin je ne peux pas être le seul à assumer les responsabilités. On ne peut être non plus président de la région, maire de Paris, dirigeant de collectivité territoriale et dire "excusez-moi, ce n'est pas ma faute, c'est les autres." » (Nicolas Sarkozy)

> « Je demande à l'Etat une contribution à la hauteur des enjeux ; je lui demande aussi de prendre ses responsabilités. » (Jean-Paul Huchon, Président de la région Ile-de-France)

Ces propos ont été tenus au printemps 2008, lors de débats sur la modernisation du RER A. Au-delà de leur simple caractère politique, ils mettent en avant la question des responsabilités respectives de l'Etat et de la Région dans les politiques de transports en Ile-de-France.

Ces responsabilités imposent notamment de suivre et d'évaluer les décisions mises en œuvre, dans une logique d'amélioration du service rendu aux usagers : nous avons évoqué ce thème dans le chapitre précédent. Elles consistent également à se donner les moyens des ambitions affichées.

L'un des objectifs principaux de la politique régionale de transports est d'encourager le report modal, de diminuer la part de la voiture dans les déplacements urbains. Afin d'atteindre cet objectif, il est nécessaire de rendre les transports collectifs plus attractifs et capacitaires, notamment par le biais d'un renforcement de l'offre. D'où des projets de nouvelles infrastructures : ces projets sont notamment détaillés dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF). Or, un reproche est souvent formulé à l'égard des SDRIF : ils prévoient beaucoup de projets, mais peu d'entre eux voient finalement le jour, du fait notamment de ressources limitées. Leur financement n'est pas suffisamment pensé et détaillé.

Pendant longtemps, les discussions en matière de transport se sont abstraites d'une réflexion publique sur la question du financement. Les échanges récents entre Nicolas

Sarkozy et Jean-Paul Huchon soulignent néanmoins une prise de conscience progressive du problème. Compte tenu de la hauteur des enjeux, la question cruciale est : qui va payer ? La répartition des efforts entre les divers acteurs impliqués dans les transports franciliens est en effet difficile, et constitue une autre limite de la gouvernance complexe de la Région.

Dans ce chapitre, nous commencerons par chiffrer l'enjeu financier auquel l'agglomération est confrontée en matière de transports publics. Nous présenterons ensuite plusieurs sources de financement envisageables pour relever cet enjeu. Nous comparerons enfin les recettes qu'elles pourraient produire avec les montants à financer.

I. UN ENJEU FINANCIER MAJEUR

De nouveaux investissements

Permettre le report modal

Dans le domaine des transports, le Grenelle de l'Environnement a fixé comme objectif à atteindre d'ici 2020 une diminution de 20% des émissions de $C0_2$ (comme indiqué dans l'article 9 reproduit en annexe 1). Pour atteindre cet objectif, des mesures volontaristes doivent être adoptées au niveau de l'agglomération parisienne. En effet, supposons que la répartition modale véhicules particuliers – transports en commun reste identique à ce qu'elle est actuellement. Le Schéma Directeur d'Ile-de-France (SDRIF) prévoit une augmentation de la population francilienne de l'ordre de 0,45% par an entre 2005 et 2020. Il va en résulter une hausse du nombre de kilomètres effectués en voiture de plus de 8% (selon le STIF), d'où des émissions de gaz à effet de serre plus importantes.

A cette évolution négative sur un plan environnemental vient s'opposer une autre tendance : celle du renouvellement du parc automobile. Les constructeurs produisent des véhicules de plus en plus propres, de moins en moins émetteurs de NO_x, de CO_2 ou d'autres composés et particules. L'ADEME évalue ainsi à 20% la baisse des émissions unitaires moyennes de CO_2 par véhicule-kilomètre d'ici à 2020.

La combinaison de ces deux effets opposés fait que si le report modal n'est pas encouragé, les émissions de gaz à effet de serre ne devraient diminuer que d'environ 13% (0,8 * 1,08=0,87) sur la période durant laquelle le Grenelle fixe comme objectif une baisse de 20%. D'où la nécessité de mener une politique de transport volontariste, qui encourage les Franciliens à abandonner leurs voitures au profit du métro ou du bus. Le tableau III-1 présente les préconisations du STIF en matière d'évolution des distances parcourues pour atteindre l'objectif de -20% d'émissions de CO_2.

Millions de km	**A Paris**	**En Petite Couronne**	**En Grande Couronne**	**Ile de France**
Transports collectifs	22,9	29,2	22,9	75,2
Voiture particulière (conducteur et passager)	6,2	29,2	62	97,5
Voiture particulière conducteur	5,1	24,1	51	80,2
Croissance distances transports collectifs	13,2%	22,5%	19,7%	18,7%
Croissance distances voiture particulière	-28,4%	-5,8%	6,9%	-0,3%
Emissions de GES voiture	-42,4%	-24,2%	-14,0%	-19,8%

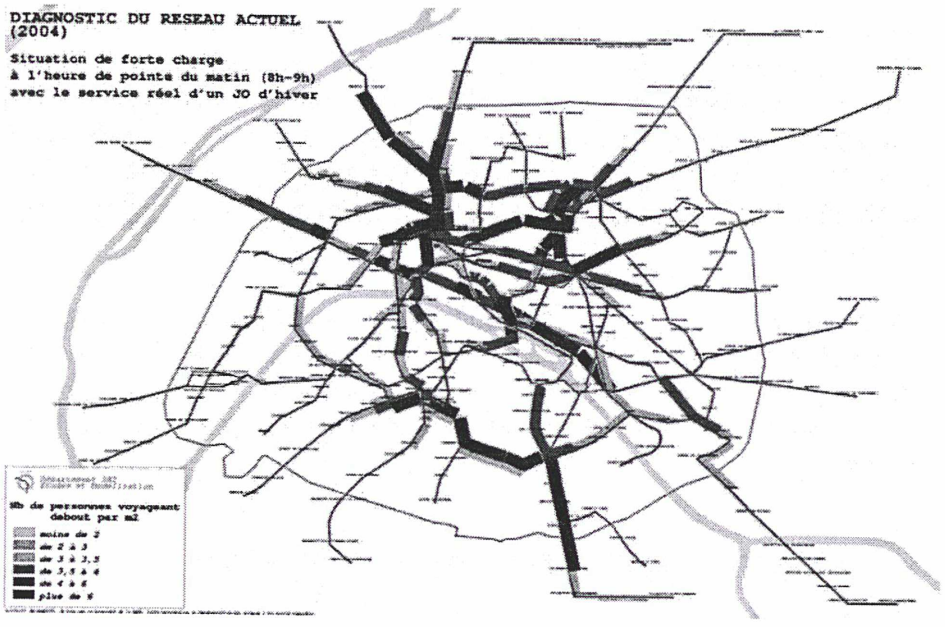
Tableau III-1 : Evolution des distances parcourues de 2007 à 2020
Source : STIF

Or la politique préconisée, au moins au niveau de certaines zones géographiques, n'est-elle pas déjà menée depuis plusieurs années ? Ainsi, à Paris, entre 2001 et 2006, le nombre de kilomètres effectués en voiture a baissé de plus de 17%. Si une baisse de 17% en cinq ans est possible, n'est-il pas aisé de faire -28% en 15 ans ?

Par contre, pour l'ensemble de la région, la réponse est négative. En premier lieu, il convient de noter que si les distances parcourues en voiture ont diminué au sein de la capitale, ce n'est pas le cas au-delà du boulevard périphérique. La population en petite et grande couronnes a augmenté et les réseaux de transport en commun y sont par nature moins efficaces, puisque moins denses qu'à Paris. D'où une hausse annuelle moyenne globale de 0,3% des kilomètres parcourus en voiture au niveau régional (sur la période 2000/2005). Dès lors, faire baisser par exemple de 5,8% le nombre des kilomètres effectués en voiture en petite couronne, alors que la tendance naturelle serait plutôt à une hausse de 6%, va demander un effort notable.

Un réseau saturé

D'une manière générale, si le pourcentage des trajets effectués en véhicule personnel a diminué au cours des dernières années, c'est sans doute parce qu'il restait de la place dans les métros, trains et RER. Or, désormais, ces transports en commun sont proches de la saturation. La carte III-2 est ainsi un diagnostic du réseau métro effectué en 2004 par la RATP.



Carte III-2 : diagnostic du réseau métro
Source : RATP, 2004

Le critère de saturation étant de quatre passagers par mètre-carré, presque toutes les lignes de métro avaient déjà, en 2004, au moins un tronçon saturé. Or, depuis, la situation a empiré. Plusieurs lignes ont atteint en 2006 un taux de charge supérieur à 90 % de la capacité offerte, voire supérieur à 95 % pour trois d'entre elles, sans qu'il subsiste, à infrastructure et matériel constant, de marges de manœuvre pour augmenter le nombre de trains par heure.

La ligne 13 en est l'exemple le plus connu : la charge y atteint, par endroits, 111 % de la capacité. La Fédération des Usagers du Transport (FUT) insiste, quant à elle, sur les retards chroniques du RER-D.

La situation est également tendue sur le RER-A. Selon un membre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, la RATP et la SNCF devraient être capables, d'un point de vue technique, de faire circuler jusqu'à 28 trains par heure[4] sur cette ligne. Or, en heure de pointe, elles n'arrivent actuellement qu'à 24 trains. Cet écart a d'ailleurs été relevé récemment par le Président de la Région lors du débat sur la modernisation de la ligne A. Il s'explique par une raison assez paradoxale :

[4] Et même 28 à 30 trains par heure (en heure de pointe), selon les termes du contrat entre le STIF et la RATP.

plus les gens sont nombreux et tassés, moins il y a de trains... et donc de voyageurs transportés ! Le problème est le temps de montée et de descente des passagers à des stations particulièrement fréquentées telles que Châtelet ou les grandes gares. Les flux de passagers sont tels que les conducteurs craignent de fermer trop rapidement les portes. D'où des pertes de temps de quelques secondes, qui retardent les trains suivants, et qui, au final, empêchent d'atteindre la fréquence théorique optimale de 28 trains par heure[5].

Ainsi donc le réseau actuel de transports en commun est insuffisant pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'Environnement. On ne peut pas espérer que le report modal se poursuive au rythme des dernières années sans améliorer les lignes existantes, voire sans en créer de nouvelles. D'où un enjeu financier majeur pour toute la région.

Quels projets pour les transports en commun d'Ile-de-France ?

Il apparaît donc nécessaire de renforcer l'offre en transports en commun en Ile-de-France. Les projets sont nombreux.

Renouvellement et modernisation du matériel roulant

En premier lieu, notons qu'une grande partie du matériel ferroviaire circulant en Ile-de-France devra être renouvelé d'ici 2020 compte tenu de sa durée de vie de l'ordre de 35 à 40 ans. Sur le réseau métro, plus de 85 % des matériels ont été mis en service avant 1980. Sur le RER RATP, l'âge moyen des matériels est d'environ 23 ans. Sur le réseau SNCF, la situation n'est pas meilleure puisque seul un tiers du parc a moins de 20 ans. Ce renouvellement du matériel roulant est l'occasion d'augmenter la capacité des métros et des RER. Il est en particulier prévu de généraliser les métros de type « boa », qui ne comportent pas de rupture physique entre les wagons. De tels métros circulent déjà sur la ligne 1 par exemple et permettent un gain de capacité de l'ordre de 5% (Source : STIF). De même, la systématisation des RER à deux étages est envisagée là où la hauteur des tunnels souterrains le permet. Une telle solution pose néanmoins le problème du temps de montée et de descente des passagers : une augmentation de ce temps risque de pénaliser la fréquence des trains.

---

[5] Des portes palières pourraient probablement résoudre cette difficulté.

Outre la modernisation des rames, d'autres pistes sont explorées pour désengorger les lignes de métro les plus saturées. Le projet OURAGAN (Offre Urbaine Renouvelée et Améliorée Gérée par un Automatisme Nouveau) devrait ainsi être implanté en 2011 sur la ligne 13 : il vise à abaisser l'intervalle entre deux trains de 105 secondes à 90 secondes.

Globalement, le coût de la rénovation et du renouvellement du matériel roulant est estimé par le STIF, sur la base d'un échéancier précis établi avec les entreprises RATP et SNCF pour 2008 à 2020, à 8 milliards d'euros.

Les entreprises de transports contribuent fréquemment aux investissements dans le matériel roulant : la SNCF financera par exemple 50% des nouveaux équipements pour le RER-C et le RER-D, l'autre moitié restant à la charge du STIF.

De nouvelles infrastructures

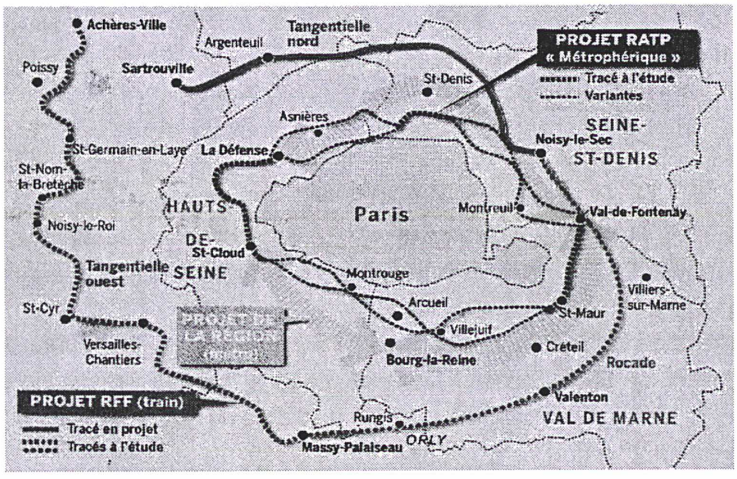
Un métro autour de Paris

Au-delà de la simple amélioration du matériel roulant (qui est certes nécessaire mais insuffisante par rapport aux enjeux), le STIF prévoit la création de nouvelles infrastructures. Le projet le plus emblématique reste celui de la rocade métro, périphérique ferré en petite ou grande couronne. Sa justification est claire. La proche banlieue est en train de se densifier. De plus, la rocade métro permettrait de désengorger les lignes actuelles : la RATP estime à environ 20% le nombre de passagers qui, à un instant donné, effectuent un trajet banlieue-banlieue en utilisant le métro parisien.

Le projet en lui-même semble faire l'objet d'un consensus parmi les acteurs des transports en commun de la région. Par contre, sa mise en œuvre pratique est source de querelles. Certains par exemple affirment qu'il faudrait le faire passer en très proche banlieue. Leur objectif est de permettre des connexions avec les extrémités des lignes de métro existantes et de desservir les communes limitrophes de Paris (qui comptent parmi les plus denses). Les usagers du métro pourraient ainsi contourner la capitale. C'est le principe du projet Métrophérique porté par la RATP.

D'autres préféreraient un tracé plus éloigné de Paris, et ce pour desservir de nouvelles zones. Cette seconde configuration du projet a été baptisée Arc Express.

La carte III-3 présente certaines des hypothèses envisagées.



Carte III-3 : hypothèses de tracé de la rocade métro

Pour Jean-Paul Huchon cependant, « *la question est tranchée* » : le projet de SDRIF a adopté le principe de l'Arc Express et déterminé le premier tronçon.

> « Ce n'est pas la RATP qui décide. L'Etat et la Région ont signé un contrat qui prévoit une liaison en rocade éloignée d'à peu près 7km de Paris qui rejoindra le RER A et le RER B dans le Val-de-Marne. C'est une liaison métro baptisée Arc Express qui coûtera près de 2 milliards d'euros. Il n'y a pas d'autre projet. » (Jean-Paul Huchon)

Investissement global indispensable: 18 milliards d'euros

D'une manière plus générale, l'objectif du STIF est d'augmenter de plus de 13% la longueur des réseaux métro, RER/trains de banlieue et tramways, en ajoutant plus de 200 km aux 1650 km actuels. Les coûts d'investissement ainsi prévus sont estimés à 18 milliards d'euros, dont seulement 2670 millions sont financés par le Contrat de projet.

Il convient cependant de nuancer ce montant. Ainsi, aucune étude technique n'a encore été menée sur les nouveaux projets : le tracé de la rocade métro n'a même pas encore été définitivement arrêté ! Dès lors, le chiffre de 18 milliards reste une approximation faite « au prorata de la longueur des lignes » (STIF), longueur qui au demeurant n'est pas encore totalement connue !

En outre, nous pouvons nous demander si ce montant ne sous-évalue pas quelque peu le besoin réel. Ainsi le STIF, dans son évaluation, n'a tenu compte que « des projets déjà financés dans le Contrat de projet complétés par ceux figurant au SDRIF en phase 1, 2007-2013, et une partie de ceux figurant en phase 2, 2013-2020

(notamment pour tenir compte des délais nécessaires pour la mise au point des études et des procédures de concertation) ». Un certain nombre de projets restent donc non financés. En outre, ces évaluations ont été faites avant les augmentations récentes du prix du baril de pétrole : il est légitime de se demander si celles-ci ne conduiront pas à un report modal plus massif que prévu de la voiture vers les transports collectifs.

Coûts additionnels

La création de nouvelles infrastructures de transport en commun doit bien évidemment s'accompagner de l'achat du matériel roulant nécessaire. L'évaluation de ce poste de coûts reste très approximative : seul le coût du matériel correspondant aux projets inscrits au Contrat de Projet 2007-2013 (CPER) est connu, à savoir 800 millions d'euros.

Enfin, le développement de ces nouvelles infrastructures engendrera des coûts d'exploitation supplémentaires. Ceux-ci sont évalués à 1,2 milliards d'euros par an.

Bilan de l'enjeu financier

Nous pouvons résumer l'enjeu financier qui se pose à la région en matière de transports par le tableau suivant :

	Coût d'investissement 2008-2020	**Coût d'exploitation supplémentaire en 2020**
Nouvelles infrastructures	**18 Md€**	**1,2 Md€ / an**
Matériel roulant lié aux nouvelles infrastructures	**0,8 Md€** (pour les seuls projets du CPER)	
Renouvellement matériel roulant existant	**8 Md€**	

Tableau III-4 : Coûts supplémentaires des transports en 2020
Source : STIF (Md€ = Milliards d'Euros)

Comme nous l'avons souligné précédemment, les chiffres avancés restent des approximations, et semblent minimiser la réalité du besoin. A défaut de chiffrage plus précis, nous utiliserons néanmoins les résultats de ce tableau dans la suite du rapport.

Globalement, le tableau III-4 met en évidence deux problèmes distincts :

- d'une part, les coûts d'investissement : ceux-ci s'élèvent à 26,8 milliards d'euros ;
- d'autre part, les coûts d'exploitation : il va falloir trouver un financement pérenne permettant de couvrir les 1,2 milliards d'euros annoncés.

Commençons par nous intéresser à la problématique de l'investissement.

L'investissement, un problème à répartir entre collectivités ?

Pendant longtemps, la question du financement des grands projets de transport parisiens semble ne pas avoir été abordée par les acteurs concernés. C'est d'ailleurs un des reproches que le STIF formule à l'égard du précédent Plan de Déplacements Urbains (PDU) : beaucoup de mesures qui y étaient inscrites n'auraient pu être menées à bien, faute d'un financement clair et prévu à l'avance. Cette situation est souvent imputée à la gouvernance de la région Ile-de-France, qui réduit le débat à une bataille entre collectivités publiques pour savoir qui va payer.

Suite aux échanges de mai 2008 entre l'Etat et la Région sur la modernisation du RER A, la situation semble avoir quelque peu évolué. Jean-Paul Huchon a ainsi déclaré en mai 2008 :

> « Dans [un] cadre, que je veux efficace, constructif et conclusif, je vous propose que les parties se réunissent dans les prochains jours et se donnent l'objectif de définir ce plan de 17 milliards d'ici l'été dans ses principes, et d'ici la fin de l'année dans ses modalités opérationnelles et financières. Là, à la fin de l'année, nous verrons qui est qui et qui peut faire quoi. »

Cette déclaration souligne la prise de conscience récente du problème de l'investissement dans les transports en commun, et témoigne d'une volonté d'essayer d'avancer sur ce sujet, malgré la multiplicité des acteurs concernés. Notons cependant que le chiffre avancé, 17 milliards d'euros, est loin des 26,8 milliards calculés par le STIF, qui eux-mêmes semblaient minorer le besoin.

Quelles pistes peuvent-être envisagées pour financer l'investissement ? La première est l'endettement. Depuis les lois de décentralisation, le STIF est un organisme public ayant le droit de recourir à l'emprunt. Son endettement à l'heure actuelle est nul. Or, selon certains membres du Conseil Général de l'Environnement et du Développement

Durable, pareille situation pour un organisme percevant un impôt (le versement transport des employeurs de la région) est signe d'une *« mauvaise gestion »*.

Une autre piste souvent évoquée est celle du recours aux partenariats public-privé. Le partenariat public-privé (PPP) est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère. Ce mode de financement est présent dans de nombreux pays sous des formes variées : par exemple, à Londres, les lignes de bus font l'objet de PPP.

Une idée pourrait donc consister à financer les grands projets de transport en Ile-de-France par le biais de PPP. Certains acteurs publics, comme le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, ainsi que des entreprises privées, telles que Vinci-Cofiroute, expriment leur intérêt pour le sujet. Cependant, aucune étude précise ne semble avoir véritablement été engagée: la manière de procéder, les montants mis en jeu, les modalités pratiques des partenariats restent à définir. En fait, les discussions autour des PPP semblent porter non sur leur éventuelle mise en œuvre, mais plutôt sur leur utilité même.

Certains avancent en effet qu'il est malsain, à une période où le désendettement devrait être la priorité absolue, de desserrer la contrainte budgétaire de manière indolore par des procédures étalant les paiements sur plusieurs décennies. Les PPP relèveraient d'un laxisme certain, qui ne pourrait conduire qu'à des mauvais projets, coûtant nécessairement plus cher. Des partisans des PPP (comme Claude Martinand, Vice Président du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable) réfutent ces idées de manière catégorique, qualifiant ceux qui les avancent *« d'objecteurs de croissance »*. Pour eux, les craintes sur les PPP n'ont pas lieu d'être si les projets qu'ils financent s'inscrivent dans des programmations pluriannuelles (avec des enveloppes financières précises) et s'ils sont évalués à l'avance de manière globale et efficace. Les avantages du recours aux PPP résultent d'une meilleure maitrise des coûts, des délais et des risques par rapport à la gestion publique : les entreprises privées auraient une meilleure productivité, qui compenserait les coûts additionnels qu'induit un PPP pour l'Etat (amortissement des investissements, frais financiers, marges des entreprises). Les PPP permettent ainsi d'accélérer des projets qui sinon s'enliseraient, et qui n'ont d'intérêt que s'ils sont réalisés de concert (effet de réseau).

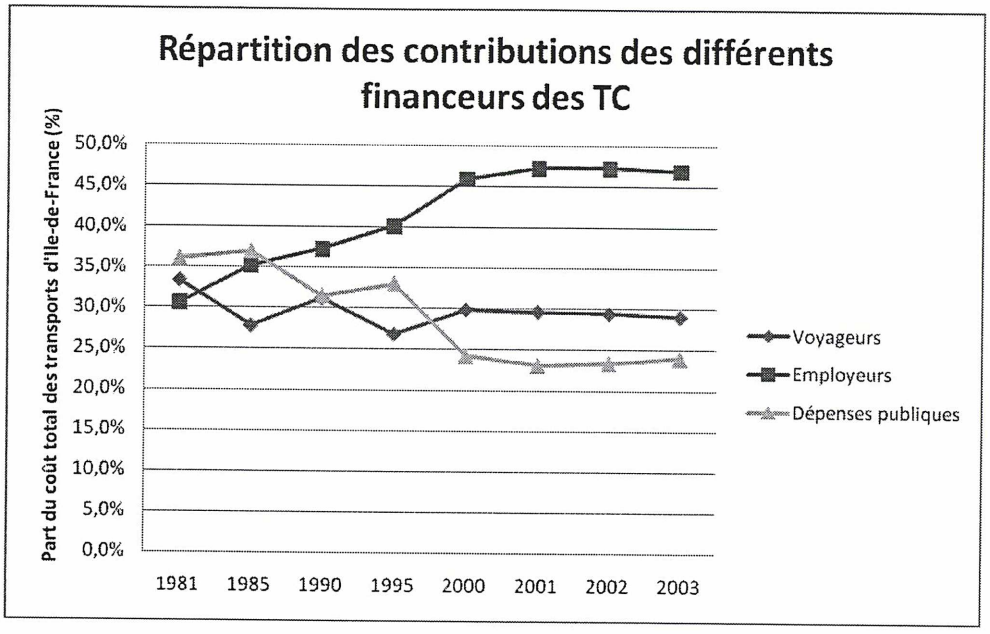
Globalement, il apparaît que le débat autour du recours aux PPP dépasse le simple cadre des transports parisiens et n'est pas à ce jour résolu. Les partenariats avec le privé restent cependant une piste intéressante pour financer des projets tels que la rocade métro.

Au final, les réflexions autour du financement des investissements demeurent à l'état embryonnaire et risquent de conduire à des confrontations entre l'Etat et les collectivités locales semblables à celles portant sur la modernisation du RER A. Parions cependant que le plan de 17 milliards annoncé par Jean-Paul Huchon verra bien le jour et permettra de résoudre la question de l'investissement.

Reste alors le problème des coûts d'exploitation supplémentaires. Comment financer, de manière pérenne, 1,2 milliards d'euros en plus tous les ans ? Notons d'ailleurs que cette somme pourrait être augmentée par les remboursements des emprunts éventuels contractés pour financer les investissements.

Répartition actuelle des efforts entre les acteurs

Actuellement, les transports en commun sont financés par trois principales catégories d'acteurs : les collectivités publiques, les entreprises (versement transport assis sur la masse salariale, remboursement de 50% de la carte Orange des salariés) et les voyageurs (billets, abonnements). La courbe III-5, tracée à partir des chiffres publiés par le STIF, montre l'évolution de la part du coût total d'exploitation supportée par chacune de ces catégories entre 1981 et 2003.



Graphique III-5 : répartition des contributions des différents financeurs des transports en commun
Source : STIF

Les puissances publiques : « Les caisses sont vides »

Première catégorie d'acteurs : les puissances publiques. Nous constatons qu'entre 1981 et 2003, leur contribution a fortement chuté, passant d'environ 35% à moins de 25% (en terme absolu, leur contribution est restée stable à environ 1,4 milliards d'euros, la baisse de la part relative s'expliquant par l'augmentation des coûts d'exploitation liée à la hausse de fréquentation).

Après 2003, la situation a évolué, du fait des lois de décentralisation et du désengagement de l'Etat. La seule source d'information que nous ayons trouvée sur la période 2003-2008 est le compte de résultats 2006 du STIF. Celui-ci met en évidence que les collectivités locales (Région, Mairie de Paris, autres départements) ont augmenté de manière significative leurs contributions au STIF afin de compenser la perte due au retrait de l'Etat. Néanmoins, si on compare les contributions publiques au budget du STIF entre les années 2003 et 2006, on constate que celles-ci sont passées de 1184 à 847 millions d'euros, soit une baisse de 28%. Selon la Mairie de Paris, elles devraient néanmoins augmenter en 2008.

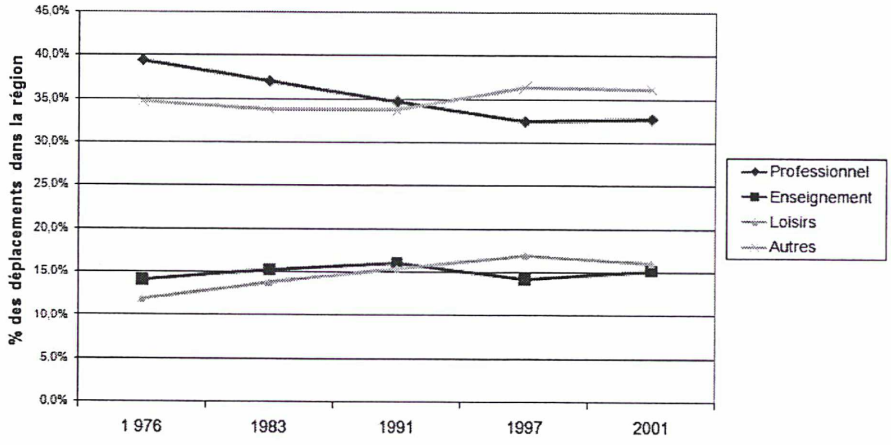
Peut-on s'attendre à ce que les pouvoirs publics (Etat ou collectivités locales) prennent à leur charge les coûts d'exploitation supplémentaires ? La réponse semble être négative. *« Les caisses sont vides »*. Même si la Région, la Mairie ou les départements sont prêts à fournir un effort supplémentaire (en plus de celui rendu nécessaire par l'investissement), le besoin nouveau est trop grand : au moins 1,2 milliards d'euros par an, à comparer aux 847 millions versés en 2006 par les collectivités locales au STIF. Il semble donc falloir chercher une autre source de financement.

Les employeurs : la solution de facilité ?

Seconde grande catégorie d'acteurs : les employeurs, qui paient le versement transport et remboursent la moitié de la carte orange de leurs employés. On constate que, tandis que les puissances publiques se désengageaient progressivement du financement des transports franciliens, les entreprises prenaient le relais : leur part est passée de 30% à plus de 45%. En termes absolus, la contribution du secteur public est restée constante et les employeurs ont supporté l'essentiel des hausses du coût total.

Une nouvelle augmentation du versement transport a, semble-t-il, été évoquée lors du Grenelle de l'environnement, et serait soutenue par des acteurs publics tels que le STIF ou la Mairie de Paris. Une telle solution se heurte à de nombreuses oppositions. Certes, les entreprises bénéficient des infrastructures de transport qui les desservent et qui contribuent à leur compétitivité. En région parisienne, elles paient cher pour un service de grande qualité. Or, intéressons-nous aux raisons qui poussent les individus à se déplacer.

Le graphique III-6 montre que la part des déplacements pour motifs professionnels tend à décroître (40% en 1976, 33% en 2001), au profit notamment des déplacements de loisirs. Notons d'ailleurs que certains choix récents du STIF semblent privilégier ce dernier type de déplacements : heures de fermeture plus tardives, augmentation de la fréquence des métros les week-ends... Dès lors, il nous semble inapproprié de continuer à augmenter la contribution des employeurs au financement des transports en commun.



Graphique III-6 : évolution de la part des déplacements en fonction du motif
Source : Enquête Globale Transport, 1976-2001

Politiquement, cette solution peut sembler de prime abord moins risquée que d'en appeler à d'autres contributeurs. Est-ce pourtant cohérent avec la politique nationale de soutien de la compétitivité des entreprises et de réduction des charges patronales ?

Les voyageurs : un ticket de métro plus cher ?

Dernière catégorie d'acteurs participant au financement des transports en commun : les voyageurs. Ceux-ci supportent environ 30% des coûts de fonctionnement des transports en commun. Cette contribution reste relativement modeste face aux tarifs que d'autres grandes villes européennes peuvent appliquer. Dès lors, une question se pose : pourrait-on augmenter le prix du billet plus vite que l'inflation ? Pourrait-on faire supporter aux usagers une partie des coûts supplémentaires d'exploitation du réseau des transports en commun ? La réponse des décideurs politiques est unanime : en cette période où le pouvoir d'achat est la préoccupation première des Français, il n'en est pas question. Une augmentation du prix du billet risquerait d'ailleurs d'envoyer un « signal» défavorable au report modal de la voiture vers les métros et bus.

Les 1,2 milliards d'euros de coûts d'exploitation supplémentaires prévus à partir de 2020 ne semblent donc pas pouvoir être supportés par les acteurs classiques : puissances publiques, entreprises ou voyageurs. Il semble dès lors nécessaire de trouver de nouvelles solutions de financement pérennes. Dans les parties suivantes, nous étudierons deux pistes qui ciblent les automobilistes, et apparaissent à l'heure actuelle prometteuses : la mise en place d'un péage urbain et une refonte des politiques de stationnement.

II. Le Peage Urbain

Depuis le succès affiché de la *congestion charge* à Londres, l'idée de péage urbain est à la mode. Nombre de villes en ont déjà installé un (Londres, Stockholm, Milan...) ou étudient une éventuelle mise en place. En France, la DREIF et la DIRIF ont récemment publié un rapport sur le sujet (« Péage urbain, rapport de synthèse », janvier 2008).

Le péage pourrait constituer une source pérenne de revenus et ainsi participer au financement d'une partie des coûts opérationnels supplémentaires d'exploitation des transports en commun.

Quel objectif pour le péage ?

L'idée d'un péage urbain est souvent évoquée, sans pour autant que l'objectif prioritaire sous-tendant sa mise en place soit clairement défini. Pour éviter qu'il ne s'agisse d'un outil « en quête d'un problème à résoudre », nous allons nous efforcer de dégager l'objectif qui nous semble le plus adapté pour un péage urbain en région parisienne.

Classiquement, trois objectifs peuvent être associés à un péage : la lutte contre la pollution, la réduction de la congestion urbaine et la contribution au financement de nouveaux investissements en matière de transports collectifs. Même s'ils ne sont pas exclusifs les uns des autres, la définition claire d'une priorité paraît nécessaire pour la bonne mise en œuvre d'un péage urbain.

Lutter contre les pollutions

Un péage peut tout d'abord être considéré comme un outil pour lutter contre la pollution. L'enjeu à Paris est-il de cet ordre ? Considérons le tableau III-7, issu d'une étude d'AirParif de 2007, et montrant l'évolution des émissions de NO_x à Paris, entre 2001 et 2007.

	Evolution totale (évolutions de circulation + amélioration des véhicules)	Evolution uniquement liée aux **évolutions de circulation**	Evolution liée à l'amélioration technique des **véhicules**
Diminution des émissions de NO_x	-32%	-6%	-26%

Tableau III-7 : Evolution 2001/2007 des émissions de NO_x
Source : Airparif, 2007

Ce tableau met en évidence une forte diminution de ces émissions, due essentiellement, non à la baisse globale de la circulation dans la capitale (-20% sur la période), mais à l'évolution technique du parc automobile. Sous l'effet de contraintes nouvelles (notamment règlementaires), les voitures sont conçues pour être moins polluantes. Dès lors, il suffirait de mettre en place une politique sanctionnant les véhicules les plus polluants pour réduire les émissions de NO_x.

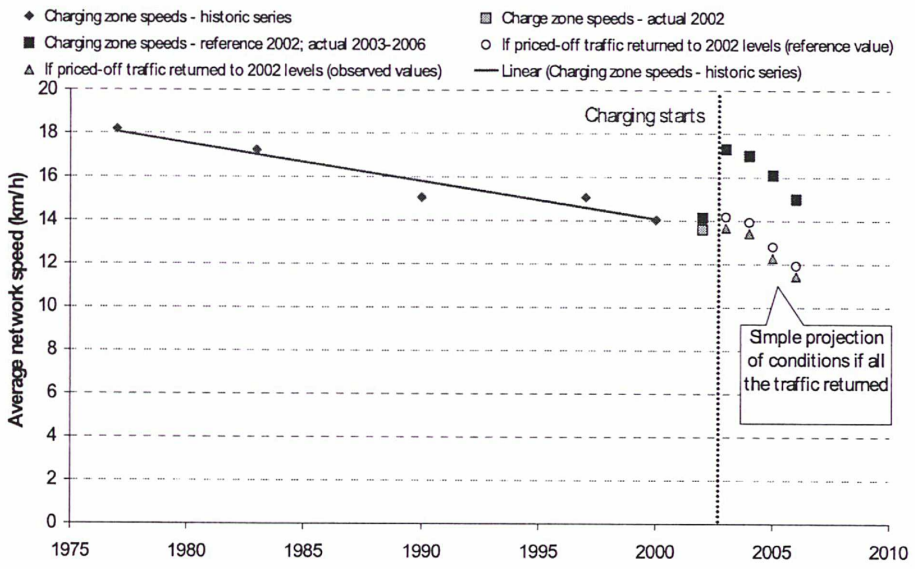
Notons que c'est d'ailleurs ce qui se fait à Londres : les véhicules identifiés comme les plus polluants payent une *congestion charge* trois fois supérieure à celle des autres voitures (25 Livres contre 8). De plus, les camions ne respectant pas certaines normes environnementales doivent régler 200 Livres à l'entrée de la ville. Cette politique vient cependant en complément du péage, elle n'est pas la raison de sa mise en place.

D'une façon plus générale, les conséquences environnementales de la mise en œuvre d'un péage sont très difficiles à évaluer avec précision. Les effets de bord autour de la zone taxée sont globalement assez imprévisibles. L'étude de la DREIF souligne par exemple que, dans le cas d'un péage d'axe, le report éventuel de trafic vers des axes secondaires pourrait augmenter la pollution, en raison du mode de conduite plus saccadé des automobilistes et de l'augmentation de congestion que le report provoquerait.

Dès lors, un péage ne saurait se justifier uniquement par des raisons environnementales.

Réduire la congestion

Un péage urbain peut être utilisé pour lutter contre la congestion urbaine. C'est d'ailleurs, comme son nom l'indique, l'objectif premier de la *congestion charge* à Londres. Le graphique III-8 montre l'effet qu'a eu le péage sur la vitesse des véhicules au sein de la City.



Graphique III-8 : Effet de la *congestion charge* sur la vitesse dans le centre de Londres

Source : Transport for London

La *congestion charge* a permis de faire passer en 2003 la vitesse moyenne des véhicules de 14km/h à 17km/h. Depuis, du fait d'aménagements et de travaux de voirie, la vitesse a recommencé à diminuer, mais reste supérieure à ce qu'elle aurait probablement été sans péage.

L'exemple londonien est-il transposable à l'identique à Paris ? La réponse semble être négative. En effet, à l'heure actuelle, la congestion à Paris est moindre que ce qu'elle était à Londres en 2003 : en 2006, la vitesse moyenne des véhicules dans la capitale française était de 15,9km/h, contre 14 à Londres avant le péage. De plus, la congestion avait tendance à s'aggraver, tandis qu'à Paris, elle semble être stabilisée depuis 2004.

Par ailleurs, la *congestion charge* concerne (au moins dans sa version initiale) les déplacements dans une zone précise de Londres : la *City*, espace de bureaux ne comptant qu'un nombre réduit d'habitations, et où les gens qui se déplacent en voiture accordent une haute valeur à leur temps de trajet. A Paris, une telle zone n'existe pas : la mixité entre logements et bureaux y est beaucoup plus marquée, et aucune zone « naturelle » comparable à la *City* ne se dégage véritablement.

Dès lors, une *congestion charge* sur Paris n'apparaît pas répondre à un véritable besoin.

Une source de financement

L'enjeu d'un péage est dès lors avant tout financier. Un péage pourrait avoir comme objectif premier de contribuer à financer les nouveaux investissements en transports en commun (ce qui n'exclut pas une diminution parallèle du nombre de véhicules, mais il ne s'agirait là que d'un objectif secondaire). Il pourrait ainsi être une nouvelle source de revenu pérenne pour l'Etat. Se pose alors la question de la forme que prendrait pareil péage sur Paris.

Typologie des péages

Les formes de péage possibles

Classiquement, un péage urbain peut avoir trois formes différentes : un péage de zone, un péage cordon ou un péage d'axe.

Les deux premières formes (zone et cordon) ont en commun le fait d'imposer un péage aux automobilistes qui veulent se rendre dans une zone géographique définie. Leur différence est que, dans le péage cordon, le paiement se fait au passage du cordon en entrée ou en sortie (c'est cette option qui a été retenue notamment à Stockholm), tandis que le véhicule qui circule à l'intérieur du cordon n'a pas à s'acquitter du péage.

En revanche, dans le péage de zone (tel qu'il a par exemple été déployé à Londres), l'entrée et la circulation dans la zone sont soumises à péage.

La dernière forme de péage, le péage d'axe, trouve quant à elle des exemples en France : c'est le péage autoroutier classique, qui vise à taxer les voitures empruntant un réseau routier donné.

Péage de zone, péage cordon

Commençons par examiner les deux premières formes de péage qui sont finalement assez proches. Les exemples de Londres et Stockholm pourraient-ils être transposés tels quels en agglomération parisienne ? Serait-il judicieux de mettre en place un péage

de zone ou cordon en Ile-de-France ? La réponse à ces questions nous paraît négative, et ce pour plusieurs raisons.

Un périmètre géographique à définir

La première interrogation concerne la zone de couverture du péage: quelle extension géographique devrait-il avoir ? Si nous essayons de transposer les exemples étrangers à Paris, la zone du péage serait relativement limitée : quelques arrondissements, par exemple les plus centraux, les dix premiers. Or, si une telle superficie est valable pour un péage de décongestion, ce n'est pas le cas pour un péage de financement : dans ce deuxième cas, le but est de collecter des recettes non négligeables, donc de toucher le plus grand nombre possible de trajets automobiles. Dès lors, il faut voir plus grand qu'à Londres par exemple, où la *congestion charge* ne rapporte qu'une centaine de millions de livres sterling par an.

La barrière du boulevard périphérique pourrait alors paraître une limite naturelle au péage. Certains considèrent qu'il s'agirait là d'une solution relativement aisée à mettre en œuvre, au moins d'un point de vue politique et de gouvernance. Par exemple, une étude menée à l'Ecole des Mines sur les effets redistributifs de scénarios de péage concluait qu'un péage à Paris aurait des effets négatifs sur les banlieusards

> et qu'« il n'est pas déraisonnable de supposer que les préférences de ces derniers passent pour le maire [de la capitale] après celles de ses électeurs ».

Cependant, pareille opinion reste minoritaire ; le contexte social et politique actuel ne semble pas être particulièrement propice à une solution exclusivement parisienne. En effet, après de nombreuses années où Paris ignorait les communes limitrophes, Bertrand Delanoë a engagé un dialogue avec ses homologues de la petite couronne. Alors que le projet de Grand Paris semble prendre un élan nouveau, rétablir ce qui peut être assimilé à une barrière d'octroi ne paraît pas judicieux. Un péage exclusivement parisien serait un symbole politique et social très négatif.

Dès lors, il faut voir encore plus grand : la zone du péage pourrait être l'unité urbaine parisienne, la zone dense, voire Paris et la petite couronne. La DREIF suggère de considérer l'intérieur de l'A86, voire de l'A104. Le péage pourrait également être couplé avec le projet de rocade métro : en dotant les stations d'un nombre suffisant de parking, ce projet pourrait encourager les automobilistes à laisser leurs voitures aux abords de ce second périphérique. Mais se pose alors le problème de la gouvernance. Qui gèrerait la mise en place d'une telle solution ? Qui exploiterait le péage ? Qui recevrait et répartirait les revenus qui en découleraient ? Seraient-ce les mairies ? Le

STIF ? La région ? L'Etat ? Un futur Grand Paris ? La question reste à l'heure actuelle sans réponse. Elle est pourtant absolument fondamentale, tant un soutien politique fort paraît nécessaire pour garantir le succès d'un éventuel péage.

Un coût excessif

L'argument financier est également très défavorable à un péage, du moins à un péage de zone. La DREIF a évalué le montant des coûts d'investissement en fonction de la nature du péage et des technologies de contrôle qui pourraient être utilisées ; les résultats sont résumés dans le tableau III-9.

Solutions techniques	Péage de réseau	Péage de zone	Péage cordon
Caméra + GPS + GPRS (Allemagne)	VL + PL 700 M€ 800 M€ PL 300 M€ 400 M€	VL + PL 6 000 M€ 30 000 M€ PL 5 000 M€ 30 000 M€	VL + PL 700 M€ 700 M€ PL 300 M€ 300 M€
Caméra + transpondeurs	VL + PL 100 M€ 200 M€ PL 100 M€ 200 M€	VL + PL 5 000 M€ 30 000 M€ PL 5 000 M€ 30 000 M€	VL + PL 100 M€ 200 M€ PL 100 M€ 100 M€
Caméra	VL + PL 200 M€ 400 M€ PL 100 M€ 200 M€	VL + PL 5 000 M€ 30 000 M€ PL 5 000 M€ 30 000 M€	VL + PL 7 200 M€ 300 M€ PL 100 M€ 200 M€

En rose : scénario A86
En vert : scénario A104

Tableau III-9 : Coûts d'investissement d'un péage urbain, en fonction de sa forme, de son extension géographique, de la catégorie de véhicules impactés et de la technologie de contrôle choisie

Source : DREIF

VL = véhicules légers, PL = poids-lourds

Nota : Les valeurs inférieures et supérieures correspondent à des péages respectivement à l'intérieur de l'A86 et de l'A104.

L'examen de ce tableau conduit à exclure immédiatement un péage de zone fondé sur le modèle londonien : la facture s'élèverait au minimum à cinq milliards d'euros pour un péage couvrant l'intérieur de l'A86, et pourrait monter jusqu'à 30 milliards si on étendait encore plus la zone au niveau de l'A104. Les recettes annuelles se compteraient quant à elles en centaines de millions d'euros.

Ainsi, un péage de zone ne saurait répondre au problème essentiel qui se pose en Ile-de-France, qui est, rappelons-le, avant tout financier. Un péage cordon génèrerait quant à lui des coûts d'investissement plus modestes : entre 100 et 700 millions d'euros en fonction de l'extension géographique et de la technologie de contrôle choisie.

Des effets sociaux non désirés

Si l'argument financier ne peut être utilisé pour exclure un péage cordon, celui-ci pose néanmoins des problèmes importants d'acceptabilité sociale. La cellule d'étude et de modélisation de Cofiroute a ainsi réalisé une étude sur l'impact qu'aurait un péage cordon au niveau du boulevard périphérique. La conclusion est sans appel : un péage cordon risquerait de faire fuir de Paris les populations les plus démunies, seuls les plus aisés ayant les moyens de continuer à vivre dans la capitale.

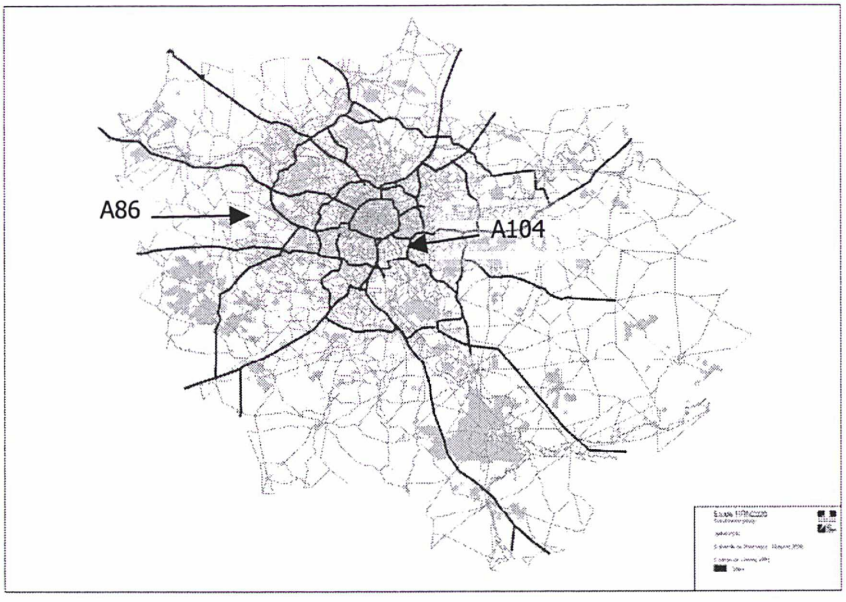
En effet, de manière globale, la population diminuerait au centre de l'agglomération et se reporterait vers les départements de grande couronne assez lointains. L'effet est cependant différent en fonction des revenus des individus. Schématiquement, pour les classes les plus aisées, l'effet serait globalement neutre. Par contre, les « pauvres » seraient massivement reportés loin de Paris, et il serait plus difficile pour eux de rejoindre le centre de l'agglomération. D'où un effet social très négatif, qui paraît confirmer ce que beaucoup considèrent être une injustice inhérente au péage urbain : les « riches » seraient moins affectés que les « pauvres ».

D'autres études complètent les résultats avancés par Cofiroute. Les travaux menés à l'Ecole des Mines par Matthieu Glachant et Benjamin Bureau confirment par exemple que le péage cordon est socialement régressif, car il exempte les automobilistes, en moyenne plus riches, qui circulent à l'intérieur de Paris. Notons au passage que ces études soulignent le fait que l'impact social d'un péage de zone dépend très fortement du mode de tarification et de l'extension spatiale du dispositif : un tel péage sur les dix premiers arrondissements pourrait ainsi être progressif.

Il apparaît donc que, pour des raisons de gouvernance, de coûts d'investissements et d'acceptabilité sociale, la mise en place d'un péage de zone ou d'un péage cordon paraît compromise. Qu'en est-il d'un péage d'axe ?

Un péage d'axe en agglomération parisienne ?

Une solution, au moins partielle, au problème du financement des politiques publiques de transport en Ile-de-France pourrait passer par la mise en place d'un péage d'axe. Seraient ainsi taxés les automobilistes circulant sur le réseau routier structurant de la région, sur les voies rapides urbaines d'Ile-de-France.



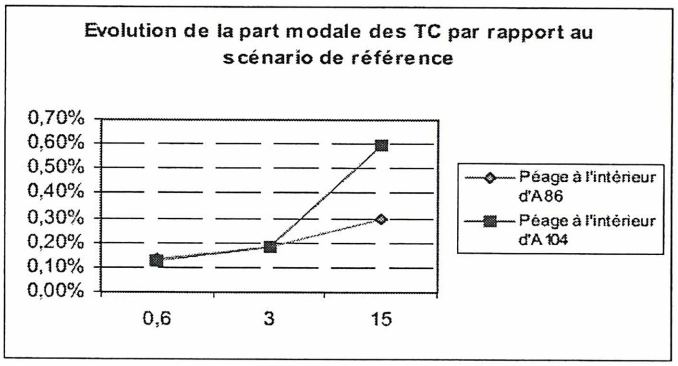
Carte III-10 : Réseau de voies rapides urbaines d'Ile-de-France
Source : DREIF

Le péage affecterait les déplacements sur le périphérique et sur les autoroutes qui y mènent. Deux extensions géographiques peuvent être envisagées : soit le péage s'arrête au niveau de l'A86, soit il englobe l'ensemble de la région en allant jusqu'à l'A104.

Un péage d'axe permet d'éliminer plusieurs des reproches que nous avons formulés à l'égard des solutions péages de zone ou cordon. En premier lieu, comme le montre le tableau III-9 ci-dessus (où il porte le nom de péage de réseau), les coûts d'investissement pour sa mise en œuvre restent limités : entre 100 et 200 millions d'euros (si le choix d'un contrôle par caméra et transpondeur est fait). De plus, son acceptabilité sociale est meilleure, affirme notamment la DREIF : si un automobiliste ne

souhaite pas payer le péage, il pourra toujours prendre les voiries secondaires qui resteront gratuites. De plus, il serait possible de ne faire payer le péage qu'aux poids-lourds, au moins dans un premier temps.

Un péage d'axe permettrait en outre de favoriser le report modal de la voiture vers les transports en commun, et ainsi de répondre à l'un des objectifs de la politique régionale en matière de déplacements (à la condition que l'offre de métros, trains et bus soit augmentée dans des proportions suffisantes). Le graphique III-11 montre l'incidence d'un péage d'axe sur la part modale des transports en commun, en fonction du coût kilométrique du péage (abscisse, centimes d'euros par kilomètre) et de l'extension géographique (options A86 et A104).



Graphique III-11 : Evolution de la part modale des transports en commun sous l'effet d'un péage d'axe
Source : DREIF

Même dans le cas le plus « défavorable » (extension limitée à l'A86, coût faible), la part modale des transports en commun progresserait de 0,1%. Ce chiffre peut paraître faible au premier abord. A titre de comparaison, l'ouverture de la ligne METEOR (ligne 14) n'a engendré une augmentation de la part modale des transports en commun sur toute l'Ile-de-France que de 0,06%. Autrement dit, le péage d'axe permettrait de faire au moins deux fois mieux que METEOR, pour un coût bien plus faible.

Dès lors, cette solution est notamment préconisée par la DREIF. Celle-ci est favorable à la mise en place d'un péage jusqu'à l'A86 (et pas au-delà afin de limiter les effets de bord), avec un coût moyen jugé acceptable : 18c€/km pour les poids-lourds, 3c€/km pour les véhicules personnels. Elle suggère en outre de ne taxer dans un premier temps que les poids-lourds.

Des recettes limitées

Pourtant, le péage soulève plus de problèmes qu'il n'en résout. Certes, un tel péage d'axe présenterait un certain nombre d'avantages. Cependant, il ne semble pas répondre de manière satisfaisante à son enjeu premier : celui du financement des futurs investissements en transport en commun pour l'Ile-de-France. En effet, intéressons-nous aux revenus qu'il génèrerait. La DREIF a estimé ces derniers, en fonction du coût kilométrique et de l'extension géographique du péage. Les résultats sont portés dans les tableaux III-12 et III-13 ci-dessous. Sont notamment entourés en rouge les revenus espérés dans le cas de la solution préconisée par la DREIF (péage jusqu'à l'A86, coûts médians).

	Recette annuelle* pour un péage PL		
Niveau de péage	A86	A104	Tout réseau
3,6 c€	10 M€	40 M€	80 M€
18 c€	50 M€	170 M€	390 M€
90 c€	180 M€	690 M€	1 830 M€

* *sans prise en compte des péages sur les autoroutes concédées (environ 100M€)*

Tableau III-12 : Recettes estimées dans le cas d'un péage poids-lourds
Source: DREIF

	Recette annuelle* pour un péage VL et PL	
Niveau de péage	A86	A104
0,6 c€	15 M€	30 M€
3 c€	90 M€	260 M€
15 c€	430 M€	1 120 M€

Tableau III-13 : Recettes estimées sur les voitures dans le cas d'un péage mixte
Source : DREIF

Les recettes espérées seraient ainsi de 50 millions d'euros par an pour un péage exclusivement poids-lourds, auxquels il faut rajouter 90 millions d'euros supplémentaires si le choix était fait de taxer également les voitures. Soit des recettes de 140 millions d'euros, auxquelles il convient de soustraire des coûts d'exploitation annuels de l'ordre d'une vingtaine de millions d'euros.

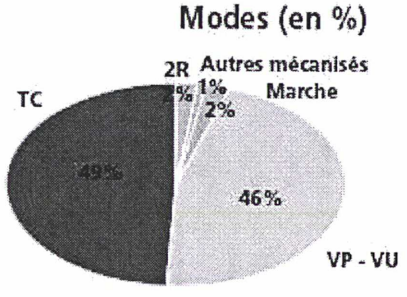
Seraient ainsi dégagés 120 millions d'euros annuellement, somme à comparer à l'enjeu financier qui est, rappelons-le, de 1,2 milliards d'euros. Le péage d'axe ne serait susceptible de couvrir que 10% des coûts d'exploitation supplémentaires induits par les nouveaux investissements en transports en commun, et ce dans l'hypothèse d'une

taxation non seulement des camions mais aussi des véhicules légers. Rappelons que pour des raisons sociales, la DREIF préconise de s'en tenir aux poids-lourds. Le péage d'axe ne répond ainsi que de manière très partielle au problème de financement qui se pose en Ile-de-France.

Quelle structure politique ?

De plus, d'autres questions restent sans réponse, au premier rang desquelles figure la gouvernance du dispositif. L'agglomération parisienne n'a pas le cadre institutionnel qui permettrait de mettre en place un péage urbain. La multiplicité des décideurs en matière de déplacements risque d'entraver toute tentative allant dans ce sens. Qui porterait politiquement le projet ? La Mairie de Paris ? La Région ? Le « Grand Paris » ? L'Etat ? Cet éclatement des responsabilités est d'autant plus problématique qu'un soutien politique fort apporté au projet est souvent cité comme l'une des clés du succès. C'est d'ailleurs sans doute là l'un des avantages qu'a Londres sur Paris : au sein de la capitale britannique, il n'y a qu'un décideur, le Maire du Grand Londres, qui est en charge de tous les aspects de la politique de déplacement.

En outre, la question de *l'acceptabilité sociale* ne reste que très partiellement résolue. L'argument de la DREIF selon lequel un péage d'axe serait acceptable car le réseau secondaire de voirie demeurerait gratuit est très contestable. En effet, un péage d'axe impacterait notamment les 990 000 déplacements effectués quotidiennement sur la liaison Paris-banlieue, dont la répartition par mode est donnée dans le graphique III-14.



Graphique III-14 : Répartition des déplacements Paris-banlieue par modes
Source : Bilan des Déplacements 2006, Mairie de Paris

Comme le montre le graphique, 46% des déplacements Paris-banlieue se font en véhicule personnel et seraient ainsi taxés par un péage. Par comparaison, à Londres, avant la mise en place de la *congestion charge*, seulement 11% des personnes qui

entraient dans le centre de la capitale britannique le faisaient avec leur véhicule personnel. Il est permis de penser que cette faiblesse du poids de la voiture dans les trajets concernés par le péage a largement contribué à son acceptabilité sociale.

Or on ne retrouve pas les mêmes conditions en France dans le cas du péage d'axe. Si celui-ci touchait les véhicules personnels, il serait illusoire de penser que les automobilistes pourraient se reporter massivement vers le réseau secondaire : la capacité de celui-ci étant bien moindre que celle du réseau d'autoroutes urbaines, il ne pourrait supporter un tel taux de congestion. De plus, le report modal serait finalement assez faible, compte tenu du grand nombre de déplacements Paris-banlieue : il n'existe pas en effet d'infrastructures de transport en commun capables d'absorber une grande partie de ces déplacements. Dès lors, les Franciliens n'auraient guère d'autre choix que de payer le péage.

Le péage, une fausse bonne idée ?

Problèmes de gouvernance, d'acceptabilité sociale, de coûts d'investissements... Le péage urbain, quelle que soit sa forme, semble se heurter à de nombreux obstacles en Ile-de-France, sans pour autant répondre de manière satisfaisante à l'enjeu financier qui se pose. Dès lors, plutôt que de concevoir une « usine à gaz », la priorité pourrait être donnée à d'autres formes de financement pérenne plus lucratives, comme par exemple le stationnement.

III. LE STATIONNEMENT, UN OUTIL A NE PAS NEGLIGER

La tarification du stationnement est un outil majeur susceptible d'encourager le report modal et de constituer une source de financement importante. En 2003, le député du Rhône, Christian Philip, remettait au gouvernement un rapport dans lequel il soulignait précisément le rôle fondamental qui revient au stationnement dans toute politique de transport :

> « Personne ne contestera aujourd'hui que la politique du stationnement est la clé d'une stratégie volontariste en matière de déplacement et d'aménagement urbains. Si l'on veut dissuader d'un usage excessif de la voiture particulière [...] le stationnement est un instrument prioritaire pour obtenir un report modal. Savoir qu'il est possible de trouver une place de stationnement à proximité de son lieu de destination sera toujours un facteur d'utilisation de la voiture particulière. Le stationnement doit devenir un bien rare et cher... » (Rapport Philip)

Si le critère d'évaluation prépondérant est celui des recettes levées, ou du ratio des recettes sur les coûts du dispositif, le stationnement paraît être un meilleur mode de taxation de l'automobile que le péage, tant les coûts de perception sont plus faibles. De plus, même si, pour augmenter les tarifs, une véritable volonté politique est nécessaire, cet outil paraît globalement plus acceptable pour l'opinion publique que le péage, car déjà ancré dans les mœurs.

Le stationnement analogue à un péage de zone ?

Moduler la circulation par la tarification du stationnement dans une zone donnée est une mesure tout à fait comparable à un péage de zone. De grandes métropoles européennes (comme par exemple Barcelone) régulent d'ailleurs déjà leur circulation par la raréfaction du stationnement et par des prix élevés pour ce dernier. A Londres, l'autorité organisatrice des transports, *Transport for London*, estime que les tarifs prohibitifs du stationnement dans la zone du péage – ainsi que le peu de places de parking – contribuent pour une bonne part à la réduction de la circulation dans l'hyper-centre.

Cependant, la comparaison se heurte à une limite importante. Par rapport à un péage de zone, la tarification du stationnement public (sur voirie ou en souterrain) exclut deux catégories d'automobilistes : ceux qui bénéficient d'un stationnement privé et ceux qui ne font que traverser la capitale sans s'y arrêter. Ce trafic de transit ne

semble représenter qu'une faible part des voitures à Paris, même si nous ne disposons pas de chiffres précis sur ce sujet.

Pour ce qui est du stationnement privé, le rapport Philip préconisait de créer une taxe sur

> « les parkings que les entreprises ou administrations publiques mettent à disposition de leurs employés, ainsi que [sur] les parkings offerts par les supermarchés et les centres commerciaux ; cette taxe serait affectée à l'autorité organisatrice des transports urbains. » (Rapport Philip)

Dans l'hypothèse d'un tel dispositif, ne seraient plus exclus du paiement du stationnement que les propriétaires d'emplacements privés résidentiels.

Un outil intéressant financièrement, mais mal utilisé

Selon les conclusions du rapport Philip, le prix du stationnement public est un outil à l'heure actuelle mal utilisé. Il pourrait pourtant s'inscrire dans le cadre d'une politique globale de transport, et ainsi encourager le report modal par exemple.

> « Le prix du stationnement dans les parcs publics est, dans la plupart des agglomérations, fixé de manière à équilibrer les coûts de gestion du système et, le cas échéant, à amortir l'investissement de construction de nouveaux parcs. Il pourrait être envisagé que le montant du droit de stationnement à acquitter dans ce type d'ouvrage soit fixé à des niveaux plus élevés, dans une logique de régulation et de dissuasion de l'usage de la voiture particulière [...] Le droit additionnel au droit actuellement perçu pourrait alors être affecté à l'autorité organisatrice des transports urbains afin de renforcer l'offre de transport public. »

Le rapport Philip met ainsi en évidence un premier problème lié au stationnement dans Paris : son prix. Celui-ci varie aux alentours de 3 euros de l'heure. Ce tarif horaire paraît faible, notamment comparé à ce qui peut se faire à l'étranger : à Londres par exemple, une heure de parking coûte 4 livres sterling, soit environ 5 euros.

En outre, Paris a mis en place une politique de stationnement résidentiel à 2,5 euros la semaine. Pareille politique semble avoir un effet ambigu : elle est censée inciter les Parisiens à ne pas utiliser leurs véhicules, mais a aussi pour conséquence d'abaisser le coût de possession d'une automobile dans la capitale. En outre, comparé au prix de location d'une place de parking dans un parc souterrain privé (environ 200 euros par mois), le prix du stationnement résidentiel apparaît dérisoire.

Une piste de financement des transports en commun franciliens pourrait ainsi consister en une augmentation des tarifs du stationnement. Les ressources qui en découleraient ne seraient pas négligeables : rien qu'à Paris intra-muros, quelques

hypothèses montrent que les revenus potentiels du stationnement sur voirie se compteraient en centaines de millions d'euros par an, là où la Mairie ne perçoit actuellement que 50 millions !

La Préfecture de Police parle même de 600 millions d'euros de recettes de stationnement potentielles, dans l'hypothèse où les tarifs résidentiels seraient moins avantageux.

L'écart entre recettes perçues à l'heure actuelle et recettes potentielles met en évidence un second problème auquel le stationnement se heurte dans Paris : un taux de paiement des parkings trop faible. Selon les statistiques de la Mairie de Paris, le taux de respect du stationnement est de l'ordre de 45 à 50% : plus de la moitié des automobilistes garés sur la voirie parisienne ne seraient donc pas en règle !

Pire encore, selon diverses sources (dont la Préfecture de Police), parmi ces 50 à 55% de contrevenants, seul 1 sur 10 s'acquitterait *in fine* d'une amende. Les neuf autres échappent au paiement, soit en n'étant jamais verbalisés, soit en ne payant pas leur amende (dossiers perdus, contestations...).

Les amendes qu'encourent les contrevenants qui ne paient pas le stationnement sont des contraventions de première classe (11 euros). Ce montant n'excède pas quatre fois le tarif horaire du parking et la probabilité de devoir le payer est faible (une sur dix). Dès lors, un simple calcul d'espérance mathématique n'incite clairement pas un automobiliste à payer le stationnement.

Toujours selon le rapport Philip, la France est d'ailleurs le pays de l'Union Européenne où le rapport entre le prix de l'amende encourue et celui de la première heure de stationnement est le plus faible (moyenne européenne de 24, contre environ 3 ou 4 à Paris). A Londres, non seulement le parking est plus cher[6], mais les amendes sont aussi beaucoup plus dissuasives, de l'ordre de 25 fois le tarif horaire. Dès lors, le taux de respect du stationnement y est bien plus élevé qu'à Paris : autour de 75%, soit plus de 25% de plus qu'en France !

Or, si par des contrôles accrus et/ou des amendes dissuasives, le taux de paiement du stationnement augmentait nettement, il y aurait là une source importante de revenus pour les collectivités. L'effet dissuasif de l'amende permettrait de participer aux investissements en transport en commun.

---

[6] 4£ (5 à 6 euros) par heure de stationnement (City of London) comme nous l'avons vu.

Nous avons ainsi identifié deux limites à l'utilisation de l'outil stationnement à Paris : son prix et le taux de paiement. Si l'on parvenait à améliorer ces deux variables, les recettes qui en découleraient seraient conséquentes : l'encadré III-15 ci-après en propose quelques estimations.

En étendant des raisonnements similaires au reste de l'agglomération, notamment à la zone la plus dense, où le stationnement est majoritairement payant, les ordres de grandeur précédents pourraient sans doute être augmentés de façon conséquente.

Il nous semble donc opportun de trouver une manière d'accroître le respect de la réglementation du stationnement. Une première piste passe sans doute par une augmentation du montant des amendes, tout au moins aux endroits où cela se justifie. On peut en effet penser que le montant à partir duquel l'amende devient dissuasive n'est pas le même dans toutes les villes d'Ile-de-France.

Le problème est que, pour des raisons légales, le montant de l'amende pénale est, à l'heure actuelle, fixe et uniforme sur tout le territoire français. Toute forme de différenciation par territoire ou par ville est impossible. Il serait donc nécessaire de changer profondément le statut de ces amendes pour que la piste évoquée puisse se concrétiser.

Encadré III-15 :
Le stationnement, une source de financement non négligeable

Le stationnement apporte aujourd'hui des recettes de 50 millions d'euros par an à la Mairie de Paris. Nous proposons quelques estimations de montants qu'il semblerait raisonnable d'en attendre.

Plusieurs paramètres peuvent être actionnés :

- Le tarif du stationnement (toutes les places de stationnement dans Paris sont désormais payantes)
- Le tarif du stationnement résidentiel : actuellement, le titulaire d'une carte de résident paie seulement 0,5€ par jour dans la zone de son domicile
- Le taux de paiement du stationnement

Stationnement sur voirie (Paris)	**Réalisé 2006**	**Hypothèse 1**	**Hypothèse 2**
Nombre de places occupées en moyenne (%)	152 900	152 900	152 900
Dont : stationnement résidentiel (% des places)		*50%*	*50%*
Hypothèse : tarif horaire (€/h)		2	3
Hypothèse : coût mensuel pour les résidents (€/mois)		50	100
Taux de respect	46,4%	46,4%	75%
Recettes annuelles (M€)	**48**	**190**	**470**

***Tableau III-16** : Recettes de stationnement sur voirie dans Paris en 2006 et projections de revenus possibles.*
Sources : Mairie de Paris (Bilan des déplacements 2006) et calculs des auteurs.

Nota : Les calculs utilisent les hypothèses suivantes, afin de dégager des ordres de grandeur : le nombre de places de stationnement et leur occupation sont supposés stables et insensibles à la tarification (places occupées à 96%). Une certaine fraction est attribuée aux résidents, qui pour le calcul paient un tarif mensuel. Les autres automobilistes paient un tarif horaire (9h/jour, 5j/semaine).

Les valeurs numériques utilisées sont dans les cases grisées. Coût de perception et produit des amendes ne sont pas pris en compte.

Dépénaliser et décentraliser le stationnement

Entre autres pistes évoquées, la plus souple et la plus adaptée au besoin de financement serait la dépénalisation et la décentralisation du stationnement. Proposée en 2003 par le rapport Philip, cette réforme confierait aux collectivités le contrôle du stationnement, la perception des « amendes », qui deviendraient des pénalités, et la fixation de leur montant.

> « Dans ce nouveau système, stationner sur un emplacement autorisé donnera lieu à un paiement d'une redevance en contrepartie du service rendu ou de la mise à disposition du domaine public. L'ensemble des mesures relatives au stationnement payant sera alors de la compétence des communes, établissements publics de coopération intercommunale ou syndicats mixtes. Cette compétence comprendra notamment la fixation du prix du stationnement payant, et celle du montant de la redevance forfaitaire, due par l'utilisateur en situation d'absence ou d'insuffisance de paiement. [...] En cas de non-paiement dans un délai de 30 jours, la redevance forfaitaire, majorée des frais de recherche, de poursuite et de recouvrement, sera mise en recouvrement par le comptable public. Une éventuelle réclamation pourra être portée devant un tribunal civil... » (Rapport Philip)

Une seule entité, par exemple le STIF, récolterait ainsi à la fois les redevances issues du stationnement et le produit des pénalités. Les tarifs pourraient être modulés d'un lieu à un autre au sein d'une politique cohérente (à l'image du loyer d'un appartement qui est plus cher dans le 6ème arrondissement que dans le 19ème).

Cet outil nécessiterait une certaine coordination entre les acteurs, à l'échelle de la zone dense ou de la région : il faudrait en effet éviter les effets d'aubaine locaux (comme par exemple le stationnement résidentiel) ou une absence de cohérence entre les tarifications de communes voisines, qui pourrait se traduire par des reports de circulation non désirés. L'autorité organisatrice des transports, le STIF en l'occurrence, paraît bien placée pour assurer cette coordination entre politiques de stationnement, et leur mise en cohérence avec l'offre de transports publics.

> « Pour s'assurer que les tarifs du stationnement sont utilisés dans cet objectif de régulation et de dissuasion, le plus efficace serait que la collectivité locale accepte de déléguer la responsabilité de leur fixation à l'autorité organisatrice ; au minimum, cette dernière devrait être associée à la procédure de décision, en prévoyant si possible un avis conforme. » (Rapport Philip)

C'est pourquoi une solution serait de faire du STIF un acteur régional compétent également pour les sujets de voirie et de stationnement, en un mot pour l'ensemble

des déplacements. Il serait ainsi en mesure d'assurer la coordination des politiques sur ces sujets.

Pour autant, certaines décisions relatives au stationnement sont purement locales et nécessitent d'être proches du « terrain ». Le STIF pourrait donc fixer les grandes lignes des politiques de stationnement et, ainsi que le prévoient ses statuts, déléguer aux communes ce qui n'a pas de raison d'être décidé depuis des bureaux du VIIe arrondissement.

Des acteurs réticents

Techniquement, les textes sont jugés « prêts » par nos différents interlocuteurs, administratifs et politiques. Ils auraient simplement été bloqués en 2004 à cause d'un calendrier électoral défavorable (élections régionales). Tout le monde se dit partisan de ces mesures, et pourtant le sujet n'avance pas. En fait, se pose un problème de gouvernance. Les positions des différents acteurs apparaissent finalement assez nuancées.

- Les élus locaux seraient plutôt frileux sur le sujet, et craindraient de devoir assumer le risque politique d'une augmentation des tarifs des amendes, voire dans la foulée d'une hausse des prix du stationnement. Dans le PDP, la municipalité parisienne évoque cependant favorablement ce projet.

- Les services de l'état sont réticents et divisés. Des oppositions sont par exemple apparues au Ministère de l'Intérieur ou au Ministère de la Justice, où l'on craint le transfert des litiges du pénal au civil.

- Les collectivités s'observent, et les rapports de force sont très prégnants. Par exemple, le STIF craindrait que l'outil du stationnement soit confié aux communes : la Mairie de Paris verrait encore son influence augmenter et deviendrait un contre-pouvoir trop puissant. Raison supplémentaire pour que le STIF soit lui-même en charge de la coordination.

En réalité, l'enjeu principal semble être financier et relatif à la répartition du produit des amendes – ou, après la réforme, des « redevances » exigibles en cas de non-paiement. Actuellement les amendes sont prélevées par l'Etat, qui en reverse une partie aux collectivités locales, selon la répartition suivante :

- Etat : 60%,
- Départements : 10%
- Région : 10%
- STIF : 20% (soit 91 M€ en 2006).

Si une administration, par exemple le STIF, percevait ces recettes en lieu et place de l'Etat, ce dernier, mais aussi les autres collectivités, risqueraient de s'en trouver privées. D'où des réticences fortes. Cette situation ne saurait en aucun cas être un obstacle à l'adoption de la réforme, car il semble assez aisé de mettre en place des mécanismes de compensation. Le rapport Philip avait d'ailleurs déjà analysé le problème et proposait une solution.

> « Nous avons conscience que les communes reçoivent actuellement une partie du produit des amendes de police et que les charges de gestion du système proposé sont à prendre en compte. Dans ce sens, une convention entre l'autorité organisatrice et la commune prévoyant le remboursement des montants des amendes perçues l'année précédant la réforme ainsi que le coût du nouveau système (sauf si la commune le confie à l'autorité organisatrice) pourrait être signée. » (Rapport Philip)

Réactiver la piste du stationnement

En résumé, il nous semble que la tarification du stationnement offre des potentialités tout à fait intéressantes en matière de régulation de la circulation automobile en ville, mais aussi de financement des transports urbains (plusieurs centaines de millions d'euros à Paris).

Cet outil ne pourra pleinement jouer ce rôle qu'avec des niveaux d'« amendes » plus élevés qu'un système dépénalisé, décentralisé et confié au STIF, permettrait d'atteindre. La réforme est bloquée depuis 2004, mais les positions des acteurs nous semblent conciliables.

Souhaitons, comme nous l'annonçait un député de la majorité, que le sujet soit bientôt relancé.

IV. DES RECETTES INSUFFISANTES

Péage et stationnement : des solutions insuffisantes

A partir de 2020, suite à la mise en place de nouvelles infrastructures de transports en commun, 1,2 milliards d'euros de coûts d'exploitation supplémentaires viendront s'ajouter aux 3,8 milliards d'euros actuels. Notons en outre qu'en cas de financement par emprunt des investissements dans les transports en commun, il faudra rajouter à cette somme le remboursement de la dette. 1,2 milliards d'euros constituent donc la somme minimale à trouver.

Le tableau III-17 résume les revenus supplémentaires escomptés pour chacune des solutions pouvant constituer une source nouvelle de financement pérenne pour le STIF :

	Péage (Md€)	Stationnement (M€)	Billeterie (M€)	Coûts d'exploitation restant à financer (M€)
Hypothèse basse	30	140	450	**580**
Hypothèse haute	120	550	450	**80**

Tableau III-17 : Revenus supplémentaires générés par le péage et stationnement

Nous avons fait deux hypothèses pour le stationnement et le péage :

- Pour le péage, nous avons retenu le cas d'un péage d'axe, l'hypothèse basse correspondant à une taxation uniquement des poids-lourds (30 millions d'euros), l'hypothèse haute à un péage pour tous les véhicules (120 millions d'euros).
- Pour le stationnement, l'hypothèse basse correspond à l'hypothèse 1 de l'encadré III-15 (140 millions d'euros supplémentaires par rapport aux 50 millions actuels), l'hypothèse haute au chiffre avancé par la Préfecture de Police (550 millions d'euros supplémentaires).

Enfin, le STIF prévoit 18,7% de déplacements supplémentaires effectués en transport en commun en 2020. Dès lors, les revenus de billetterie augmenteront : nous avons fait l'hypothèse d'une hausse de 18%, soit environ 450 millions d'euros par an.

Cette hypothèse approximative devrait être nuancée en fonction de la nature des déplacements supplémentaires et des modes de tarification (abonnements, etc.).

Même dans le cas de l'hypothèse la plus haute, nous constatons qu'il manque encore 80 millions d'euros par an, sans compter les remboursements d'emprunts ou les charges d'un PPP. Le péage et le stationnement sont donc des outils insuffisants pour répondre pleinement au problème posé par les coûts d'exploitation supplémentaires.

Cette conclusion est encore plus préoccupante si on considère une hypothèse médiane réaliste :

- un péage uniquement poids-lourds rapportant 30 millions d'euros par an (ce qui correspond à la préconisation de la DREIF) ;
- des revenus supplémentaires issus du stationnement de l'ordre de 420 millions d'euros (hypothèse 2 du tableau III-16, hypothèse qui implique un taux de respect du stationnement de 75% et des hausses notables des tarifs).

Il manque alors 300 millions d'euros pour financer les coûts d'exploitation annuels supplémentaires prévus par le STIF.

Certains opérateurs de transport privé affirment que ces 300 millions pourraient être financés par des gains de productivité au sein des entreprises publiques de transports. Une autre possibilité consisterait à augmenter la contribution de l'un des trois acteurs classiques du financement des transports franciliens : les collectivités publiques, les entreprises ou les voyageurs. Or, nous avons exclu précédemment les deux premières catégories. Restent alors les voyageurs.

Augmenter le prix du billet pour les voyageurs ?

Un sujet tabou

La possibilité de faire payer davantage les voyageurs en augmentant les tarifs des transports publics est rarement évoquée. Un certain nombre d'élus comme d'usagers rêvent même plutôt de gratuité, et la question de l'augmentation des tarifs est presque taboue.

Il est vrai, comme nous l'avons vu, que le sujet est sensible politiquement et qu'il revêt une valeur symbolique forte. Il n'est pas surprenant que le Conseil du STIF, sous la houlette du président de la région, ait choisi, encore récemment, de ne pas augmenter les tarifs au-delà de l'inflation.

> « Le Conseil du STIF a délibéré sur les tarifs des transports en commun pour l'année 2008 et a voté pour une hausse tarifaire globale de 3% à partir du 1er juillet prochain. Comme s'y était engagé Jean-Paul Huchon en mars 2006, la hausse des tarifs n'excède pas l'inflation, dont le taux prévisionnel est de 3% en 2008. » (Communiqué du STIF)

Pourtant, des augmentations, même modiques, du prix des transports publics en Ile-de-France, pourraient dégager des ressources importantes, sans forcément être insoutenables pour les consommateurs.

Eléments de comparaison européenne

La part du financement à la charge des voyageurs en Ile-de-France s'élève à environ 1.8 milliards d'euros chaque année. Cela représente environ le quart des coûts opérationnels des transports dans la région : en 2004, ce coût total était de 7,22 milliards d'euros et le coût de fonctionnement de 6,58 milliards. Le tableau III-18 reprend ces quelques ordres de grandeur.

	Coût annuel (Md€)	% du coût total	% du coût de fonctionnement
Voyageurs	1,82	25,2%	27,7%
Employeurs (remboursement de 50% de la carte Orange)	0,62	8,6%	9,4%
Cumul Billetterie	**2,44**	**33,8%**	**37,1%**

Tableau III-18 : Part de la billetterie dans le financement des transports en 2004
Source : STIF

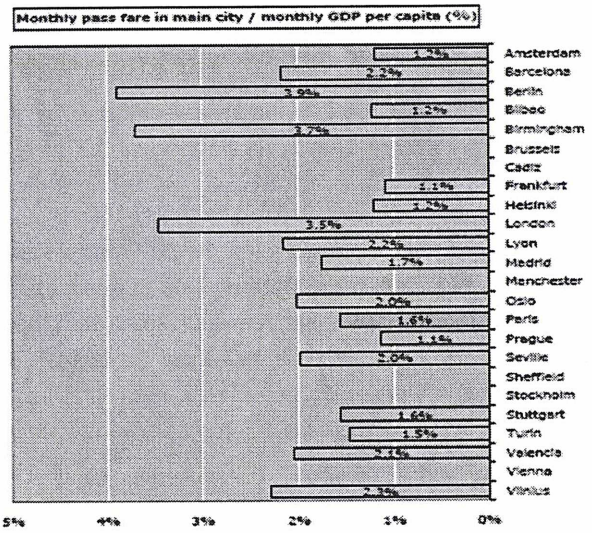
> Nota : les 620 millions d'euros apparaissant dans le tableau sont en fait à la charge des employeurs d'Ile de France, qui remboursent à leurs salariés la moitié du montant de leur abonnement aux transports en commun. Ils évoluent néanmoins proportionnellement aux tarifs desdits abonnements.

La comparaison avec les grandes métropoles européennes tendrait à justifier une possible hausse des tarifs. *L'European Metropolitan Transport Association* (EMTA) a publié une étude comparant les coûts supportés par les usagers des transports en commun dans les principales villes d'Europe. Les résultats de cette étude sont portés dans l'encadré III-19.

Encadré III-19

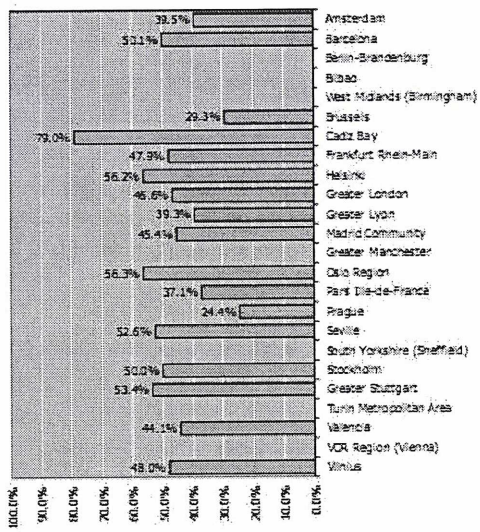
Billetterie : éléments de comparaison internationale

Source : European Metropolitan Transport Authorities, Baromètre 2004



Tarif de l'abonnement mensuel pour la ville centrale de l'agglomération, **rapporté au PIB par habitant**

Coverage by fare revenues



Part des coûts opérationnels des transports couverts par les **recettes de billetterie**

Selon les deux indicateurs, Paris/Ile-de-France apparaît plutôt parmi les villes où les tarifs du transport pour les voyageurs sont les plus faibles.

La part des voyageurs dans les coûts de fonctionnement, indiquée par le STIF dans le baromètre de l'EMTA, est de 37% : l'agglomération parisienne reste ainsi l'une des métropoles européennes où ce taux est le plus faible, et ce d'autant plus qu'une partie des 37% est payée *in fine* par les employeurs (remboursement de la carte orange). Par comparaison, il est de 47% à Londres, 50% à Barcelone, 45% à Madrid.

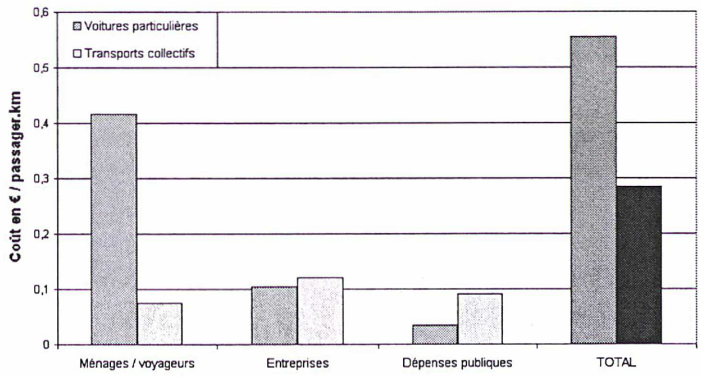
De la même manière, en rapportant le prix des transports à la richesse de la métropole, on voit que Paris est également dans la tranche basse des capitales européennes.

Au vu de ces chiffres, il est clair que les voyageurs paient relativement moins à Paris que dans le reste de l'Europe, et qu'il est possible, dans la réflexion sur le financement, d'envisager des hausses de tarifs.

Des recettes conséquentes à un prix indolore ?

Une disposition à payer élevée

Selon les calculs effectués par le STIF dans le « compte déplacement des voyageurs », les déplacements en transports collectifs, ramenés au kilomètre parcouru, coûtent globalement moins chers que ceux en automobile. La répartition entre dépenses publiques et privées est en revanche très différente : les dépenses automobiles sont majoritairement prises en charge par les ménages, dont la participation est bien moindre dans le financement des transports en commun.



Graphique III-20 : Coût unitaire des transports (par passager.km) et répartition par financeur.
Source : STIF (Compte déplacements de voyageurs en Ile de France, 2003)

Certes, on pourrait objecter que les coûts de l'automobile sont dans une large mesure des coûts fixes (véhicule, infrastructures...) et qu'il est inapproprié de raisonner en coût kilométrique moyen. Notons que nous ne disposons pas de données similaires en coût marginal, qui conduiraient sans doute à des résultats plus nuancés.

Néanmoins, le graphique III-20 semble suggérer une disposition à payer pour les déplacements nettement supérieure aux dépenses actuelles faites pour les transports collectifs. Il convient cependant de souligner qu'outre le facteur économique, d'autres paramètres peuvent entrer en ligne de compte dans le choix d'un mode de transport et expliquer la préférence de certains pour les véhicules personnels : confort, sécurité, rapidité, intimité...

Augmenter les tarifs : pour quelles recettes ?

Une hausse de tarifs des transports publics pourrait contribuer de manière significative aux besoins de financement de l'Ile-de-France. En première approximation, en raisonnant toutes choses égales par ailleurs, les effets de hausses globales des tarifs sont résumés dans le tableau III-21 ci-dessous.

En € 2008	Recettes billetterie (M€/an)	Variation recettes billetterie (M€/an)	Ticket de métro (par carnet, en €)	Carte Orange Zone 1-2 (€/mois)
Réf. : 2008	2640	**0**	1,14	55,1
+2%	2690	**50**	1,16	56,20
+4%	2750	**110**	1,19	57,30
+10%	2900	**260**	1,25	60,61
+20%	3170	**530**	1,37	66,12
+50%	3960	**1320**	1,71	82,65

Tableau III-21 : Ordres de grandeurs pour différents niveaux de hausse des tarifs.

Nota : Les estimations sont fondées sur les recettes de billetterie de 2004 (converties en euros 2008 selon l'indice général des prix), et sont faites à périmètre constant, toutes choses égales par ailleurs : aucune modification du nombre de déplacements n'est incluse ici.

Une hausse progressive de quelques pourcents n'est pas forcément ressentie par l'usager, mais peut dégager plusieurs dizaines, voire centaines, de millions d'euros chaque année. Une augmentation de 10% des prix des tickets permettrait ainsi d'atteindre la barre des 1,2 milliards d'euros que le stationnement et le péage ne permettaient pas de financer à eux seuls.

Si l'on prend en compte la fréquentation accrue des transports, pour des recettes données, l'effort à fournir pour chaque déplacement est d'ailleurs amoindri car ventilé sur le prix de chacun.

Plus chère, la ville ?

Cette solution de financement paraît certes intéressante d'un point de vue comptable mais risque de se heurter à de nombreuses oppositions en cette période où le pouvoir d'achat est la préoccupation première des Français. De surcroît elle pourrait envoyer un « signal prix » défavorable au report modal désiré.

Il nous paraît néanmoins nécessaire de reconnaître que le transport a un coût auquel il est légitime de faire contribuer les voyageurs et qu'une hausse du prix du billet est inévitable pour financer les transports en commun sans creuser à l'excès les déficits publics ni alourdir les charges pesant sur les entreprises.

Paradoxalement, c'est peut-être la solution qui poserait le moins de problèmes de gouvernance, parmi celles envisagées dans ce mémoire. En contrepartie, elle semble politiquement plus difficile à accepter et à promouvoir.

Conclusion

En matière de déplacements, l'agglomération parisienne se trouve ainsi confrontée à un problème majeur de gouvernance. Les responsabilités sont éclatées entre un nombre d'acteurs très important. Ceux-ci se trouvent dès lors privés des outils qui leur permettraient d'évaluer les politiques de transports engagées : personne ne mesure ni ne suit de manière précise et systématique les conséquences des décisions prises. Chacun évalue ce qui relève de son domaine ; il semble manquer un échelon institutionnel au niveau de l'agglomération qui permettrait d'agréger les résultats et d'avoir une vision régionale globale.

Non seulement on n'évalue pas les mesures déjà engagées, mais en plus on ne sait pas véritablement financer celles qui ont été annoncées. Afin de permettre à la région d'atteindre ses objectifs de réduction de la circulation automobile et des émissions polluantes, de nouvelles infrastructures de transports collectifs sont nécessaires. Celles-ci ont un coût très important, et vont donc nécessiter la mise en place de sources novatrices de financement pérenne (comme par exemple le péage urbain ou le stationnement). Pareilles solutions restent cependant encore au stade exploratoire, même si elles ont parfois été identifiées depuis assez longtemps.

La région ne dispose pas en effet d'un cadre institutionnel lui permettant de les mettre en place. Quel est l'acteur qui pourrait par exemple gérer un péage ? A qui iraient les revenus supplémentaires issus d'une dépénalisation et d'une décentralisation du stationnement ? Les décideurs craignent de voir leur échapper certaines de leurs prérogatives, et dès lors bloquent les projets. Notons en outre que les rapports de force politiques sont tels qu'ils n'encouragent pas la prise de décisions rapides sur ces différents sujets.

Dans ce contexte, une solution pourrait être de renforcer les compétences du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), en prenant pour modèle *Transport for London* par exemple, pour en faire une autorité responsable de la totalité des déplacements, de la coordination et de l'évaluation des politiques de mobilité dans la région. Le STIF pourrait ainsi assurer la gestion non seulement des transports en commun, mais aussi des routes ou du stationnement ; il aurait par là même une vision globale des problématiques de transports de l'agglomération.

Pareille évolution pourrait d'ailleurs s'inscrire dans le projet gouvernemental de Grand Paris : l'introduction d'un nouvel acteur, le Secrétaire d'Etat chargé du développement de la Région-Capitale, risque de bouleverser les équilibres de force existants et ainsi de générer des modifications dans le mode de gouvernance de l'agglomération. Il est probable que dans un tel contexte, les missions et le schéma d'organisation du STIF seraient appelés à considérablement évoluer : il s'agit sans doute là d'une condition nécessaire à l'amélioration de la gestion des déplacements en Ile-de-France.

Annexes

Annexe 1
Documents réglementaires et planification

Dans cette annexe sont reproduits des extraits de divers documents évoqués dans la seconde partie du chapitre I : projet de loi faisant suite au Grenelle, Plan de Déplacements Urbains d'Ile-de-France et Plan de Déplacements à Paris.

GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Ci-dessous nous reproduisons quelques articles du projet de loi faisant suite au Grenelle de l'environnement, tels qu'ils figurent sur le site Internet officiel du Grenelle[7].

Article 2 :

Objectif numéro 1 : division par quatre des émissions de gaz à effet de serre française entre 1990 et 2050 (ramener les émissions annuelles de la France à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes de CO_2 équivalent).

Article 9 (transports) :

Objectif : réduire les émissions de CO2 de 20% d'ici 2020 pour les ramener à leur niveau de 1990[8]. Définition des axes d'une politique de transports durable.

---

[7] www.legrenelle-environnement.fr

[8] Notons que c'est également sur cette base d'une réduction de 20% des émissions de CO2 en 2020 que le STIF estime le report modal nécessaire et les infrastructures qui le permettraient. L'année de référence est 2007.

Article 12 (transports urbains durables) :

Objectif : ramener les émissions moyennes de CO2 du parc automobile de 176 g CO2/km à 130 g CO2/km d'ici 2020.

L'Etat mettra en œuvre un programme de recherche en faveur du développement industriel de véhicules propres et incitera à des stratégies d'achats groupés avec les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises.

Transports collectifs en site propre (TCSP) : passer en 15 ans de 329 kilomètres de lignes à 1800 km. Coût total estimé à 18 milliards d'euros. Aide de l'Etat à hauteur de 2,5 milliards d'euros pour la première tranche de 12 milliards d'ici 2020, sous condition de l'accélération des programmes et de la desserte des quartiers sensibles.

Article 13 (Transports Île-de-France) :

Lancement d'une rocade par métro automatique autour de Paris. Prolongement d'EOLE en direction de la Normandie. Rénovation de la ligne 13 du métro.

PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS D'ILE DE FRANCE

Le PDUIF fixe plusieurs orientations pour une mobilité au service du développement durable :

- diminuer le trafic automobile de façon différenciée selon les zones de l'agglomération et leur desserte en transports collectifs
- favoriser le retour en force de la marche et du vélo comme modes de transport urbain à part entière.
- améliorer l'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie, afin de le rendre plus efficace, en favorisant par exemple la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation.
- organiser le stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain. Cela inclue notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de la tarification (selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants).
- réduire les impacts sur la circulation et l'environnement du transport et de la livraison des marchandises.
- encourager les entreprises et les collectivités publiques à favoriser l'utilisation des transports en commun et du covoiturage pour le transport de leur personnel.

Le PDUIF est accompagné d'objectifs chiffrés et affichés comme des minima. La plan vise en cinq ans à :

- une diminution de 3% du trafic automobile (exprimé en véhicules-kilomètres). Cet objectif est différencié selon les zones de l'agglomération (diminution de 5% pour les déplacements intéressant Paris, et de 2% pour les déplacements internes à la grande couronne et entre la petite et la grande couronne).
  La part de la voiture particulière dans le nombre des déplacements motorisés internes à la grande couronne devra notamment être ramenée à 85 % des déplacements.
- une augmentation de l'usage des transports collectifs de 2 % en déplacements, leur part modale devant dépasser le tiers des déplacements domicile - travail et domicile – école.
- une augmentation de 10 % de la part de la marche pour les déplacements inférieurs à 1 km, ainsi que le doublement du nombre de déplacements à vélo.
- une augmentation de 3 % de la part des tonnages de marchandises acheminées par la voie d'eau et le fer.

La LOTI prévoit que le PDUIF doit faire l'objet d'une évaluation depuis 2005 et être révisé si besoin, notamment pour prendre en compte les orientations du SDRIF et les nouveaux enjeux de mobilité. La loi Libertés et Responsabilités Locales du 13 août 2004 a confié la révision du PDUIF au Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF).

PLAN DE DEPLACEMENTS A PARIS

Le PDP fixe un certain nombre d'objectifs à l'horizon 2020. Nous en reproduisons ci-dessous quelques extraits.

> Des objectifs chiffrés des déplacements de personnes
>
> Le premier objectif du PDP est de garantir à l'échelle de l'agglomération un potentiel d'offres de déplacements alliant une décroissance des déplacements automobiles à une croissance des autres offres.
>
> *En termes de pratiques de déplacement*
>
> L'ensemble des actions du PDP visent à permettre aux usagers de recourir davantage à des pratiques de déplacement durables. Ainsi, le premier objectif fixe une part des transports collectifs, taxis, vélo et marche (75 % en 2001) en augmentation pour atteindre :
>
> - en 2013 : 80 % des déplacements de personnes intéressant Paris
> - en 2020 : 83 % des déplacements de personnes intéressant Paris.

[Ceci correspond à une] baisse projetée de 800 000 déplacements individuels motorisés intéressant Paris par jour entre 2001 et 2020.

En termes d'offre de transports publics

L'offre de transports collectifs doit être dimensionnée en tenant compte de ces objectifs de parts modales, complétés d'une amélioration de la mobilité des plus démunis et des personnes handicapées, et du confort des voyageurs. Il convient également de prendre en compte les nouveaux besoins de déplacement associés au développement de l'activité économique et touristique.

Les renforts décidés par le STIF et mis en œuvre entre 2001 et 2007 sur l'ensemble des réseaux franciliens ont permis (...) une augmentation de plus de 10 % entre 2001 et 2007 [de l'offre des réseaux TC intéressant Paris (RER, Transilien, métro et bus Paris)].

L'objectif est de poursuivre les renforts de capacité sur les réseaux TC sur un rythme au moins équivalent de manière à créer une offre de TC plus importante que ce qui est simplement nécessaire pour compenser la baisse des déplacements motorisés individuels.

- 2013 : 20 % d'augmentation de l'offre de voyages sur les réseaux TC intéressant Paris (par rapport à la valeur 2001)
- 2020 : 30 % d'augmentation de l'offre de voyages sur les réseaux TC intéressant Paris (par rapport à la valeur 2001)

Les créations de nouvelles infrastructures de transports en commun desservant Paris, les renforcements de l'offre, les efforts, attendus en matière de confort et d'accessibilité contribuent largement à améliorer les conditions des déplacements Paris-banlieue et en partie des déplacements banlieue - banlieue.

Ils ne sauraient toutefois satisfaire l'ensemble de la demande future de mobilité au sein de l'agglomération. (...) Les projets de création de lignes de métro en rocade et de tramways proposés dans les trois départements limitrophes de Paris (...) paraissent indispensables à la fois pour faciliter les échanges banlieue-banlieue en transports en commun et pour soulager le réseau parisien qui a une fonction de transit importante du fait du manque de liaisons en rocade.

La définition d'indicateurs de suivi de l'offre et des taux de charge notamment aux heures de pointe devra être recherchée en liaison avec le STIF, la RATP et la SNCF. Ils devront être intégrés, dans la mesure du possible, aux contrats entre le STIF et les transporteurs.

En termes de trafic motorisé

Cette augmentation de l'offre TC accompagne un objectif ambitieux de diminution du trafic motorisé dans les voies parisiennes.

- 2013 : baisse de 26 % du trafic sur le réseau mesuré par rapport à 2001 (en véhicules/km).
- 2020 : baisse de 40 % du trafic sur le réseau mesuré par rapport à 2001.

Annexe 2
Bibliographie

DONNEES GENERALES ET PLANS DE DEPLACEMENTS

BILAN DES DEPLACEMENTS EN 2006 A PARIS, Observatoire des déplacements à Paris, *Mairie de Paris*, 2007

LES DEPLACEMENTS DES FRANCILIENS EN 2001-2002, Enquête Globale Transports, *Direction Régionale de l'Equipement d'Ile de France*, 2001-2002

BAROMETER OF PUBLIC TRANSPORT IN EUROPEAN METROPOLITAN AREAS, *European Metropolitan Transport Authorities (EMTA)*, 2004

PARIS 2020 : ELEMENTS POUR UN PLAN D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE, Paris Projet numéro 34-35, *APUR*, 2003

PROJET DE PLAN DE DEPLACEMENTS A PARIS, Direction de la Voirie et des Déplacements, *Mairie de Paris*, Février 2007

PROJET DE SCHEMA DIRECTEUR DE LA REGION ILE DE FRANCE, *Conseil Régional d'Ile de France*, 2007

PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS DE LA REGION ILE DE FRANCE, Décembre 2000

LONDON TRAVEL REPORT 2006 ET 2007, *Transport for London*

EVALUATION DES POLITIQUES DE TRANSPORTS

LE PROGRAMME MOBILIEN A PARIS, Contribution de la RATP à un bilan d'étape, *RATP*, septembre 2007

PARI 21, Étude de faisabilité d'un système de transport radicalement différent pour la zone dense francilienne, *INRETS*, 2002

LE TERRITOIRE DES HOMMES, *Jean Poulit*, Bourin éditeur, 2005

PARIS : UN TRAMWAY NOMME DESIR, *Rémy Prud'homme, Pierre Kopp et Martin Koning,* Décembre 2007

LE QUARTIER VERT ALESIA - TOMBE ISSOIRE : quel impact sur l'économie locale ? *Chambre de Commerce et d'Industie - Délégation de Paris*, 2005

EFFETS SUR LES PRIX DE L'IMMOBILIER DE LA POLITIQUE DES "QUARTIERS VERTS" DE PARIS : APPROCHE DES PRIX HEDONISTES, Mission professionnelle de fin d'études, Master "Transport et développement durable", *Hiroaki Yamagami sous la direction de Matthieu Glachant (CERNA)*, Novembre 2007

LES CHIFFRES DE L'EMPLOI à Paris, *Assedic / Unistatis* (unistatis.orsid.com)

LES COMMERCES SUR LES BOULEVARDS DES MARECHAUX, Enquête auprès de la clientèle et évolutions 2003-2007, *Atelier Parisien d'Urbanisme*, Octobre 2007

EXTENSION DU TRAMWAY (T3) A PARIS, Dossier du débat public, *Mairie de Paris* (avec la collaboration du STIF, du Conseil Régional et de la RATP), Janvier 2006

DEPLACEMENT ET COMMERCES, Recommandations pour observer les effets d'un TCSP sur les activités économiques, *CERTU*, 2004

EVALUATION DES TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE, Méthodes d'observation des effets sur l'urbanisme et le cadre de vie, *CERTU*, 1998

RAPPORT SUR LES BILANS LOTI du RER D (interconnexion Gare de Lyon-Châtelet), du RER E (EOLE) et de la ligne de métro 14 (METEOR), *Conseil Général des Ponts et Chaussées*, Mai 2007

PROPOSITION POUR LA MISE EN PLACE D'OBSERVATOIRE INTEGRE DES DEPLACEMENTS A PARIS / EN ILE DE FRANCE, *Rapport adopté par le Conseil Scientifique de la Ville de Paris, préparé par un groupe de travail mobilité - transports*, Mars 2007

INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT, MOBILITE ET CROISSANCE, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, *Michel Didier et Rémy Prud'homme*, 2007

FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS

ESTIMATION DES BESOINS DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS FRANCILIENS à l'horizon 2020 nécessaires pour réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre émis par les transports urbains - Note de calcul, *STIF*, 2007

DEVELOPPER LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCE : quelle ambition à l'horizon 2020 pour une région plus solidaire dans le cadre d'un développement durable ? Note au GART pour le Grenelle de l'Environnement, *STIF*, 2007

LES TRANSPORTS EN COMMUN EN CHIFFRES EN ILE DE FRANCE, Recueil de statistiques sur les transports en commun d'Ile de France, *STIF*, 2005

COMPTE DEPLACEMENTS DES VOYAGEURS EN ILE DE FRANCE, Rapport d'actualisation 2002 et 2003, *STIF*, 2005

LE FINANCEMENT DES DEPLACEMENTS URBAINS, Rapport au Premier Ministre, *Christian Philip (Député du Rhône)*, Décembre 2003

PEAGE URBAIN ET STATIONNEMENT

PEAGE URBAIN, Rapport de Synthèse, Direction Régionale de l'Equipement d'Ile de France (*DREIF*) et Direction Interdépartementale des Routes de l'Ile de France (*DIRIF*), Janvier 2008

CONGESTION CHARGING: PROPOSED WESTERN EXTENSION PUBLIC CONSULTATION, Economic and Business Impact Assessment, *Transport for London with GLA Economics*, 2005

THE CONGESTION CHARGE'S IMPACT ON RETAIL - THE LONDON EXPERIENCE, GLA Economics, *Mohammed Quddus, Alon Carmel and Michael G H Bell*, Mai 2005

EVALUATING THE WIDER ECONOMIC IMPACTS OF CONGESTION CHARGING SCHEMES: the limitations of conventional modeling approaches, *Roger Vickerman, Center for European, Regional and Transport Economics, University of Kent*, 2005

UN PEAGE URBAIN A PARIS ? UNE EVALUATION DES EFFETS DISTRIBUTIFS DE QUATRE SCENARIOS, *Matthieu Glachant et Benjamin Bureau (CERNA, ENSMP)*, Recherche Transports Sécurité n°93, Octobre - décembre 2006

DISTRIBUTIONAL EFFECTS OF ROAD PRICING: ASSESSMENT OF NINE SCENARIOS FOR PARIS, *Benjamin Bureau et Matthieu Glachant (CERNA, ENSMP)*, 27 avril 2007

THE LONDON CONGESTION CHARGE: A TENTATIVE ECONOMIC APPRAISAL, *Rémy Prud'homme et Juan Pablo Bocajero*, Transport Policy, accepté le 2 mars 2005

THE STOCKHOLM TOLL: AN ECONOMIC EVALUATION, *Rémy Prud'homme et Pierre Kopp*, 2007

REDUIRE LA CIRCULATION AUTOMOBILE PAR LA GESTION DU STATIONNEMENT, Séance de l'Ecole de Paris du Management, *Patrick Carles, Directeur Général de SARECO*, Mars 2007

Annexe 3
Interlocuteurs consultés

De nombreux acteurs des politiques de transports parisiennes ont bien voulu échanger avec nous et nous faire partager leur expérience des déplacements dans l'agglomération parisienne.

Nous tenons ici à leur renouveler nos remerciements.

Sabine Avril	STIF, Secrétaire Général de l'EMTA
Frédéric Baverez	Directeur Général Délégué, Kéolis
Paul Baylac-Martres	Association Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV), Membre de la Commission Particulière du Débat Public pour l'extension du tramway à l'est
Marc-René Bayle	Directeur des Transports et de la Protection du Public, Préfecture de Police
Michael G.H. Bell	Department of Civil and Environmental Engineering, Imperial College London, UK
André-Marie Bourlon	Adjoint au Directeur, Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR)
Gérard Branly	Sous-Directeur des Déplacements et de l'Espace Public, Préfecture de Police
André Broto	Directeur de la Construction, Cofiroute
Graeme Craig	Director of Congestion Charging and Traffic Enforcement, Transport for London, UK
Laurence Debrincat	Division Etudes Générales, Syndicats des Transports d'Ile de France (STIF)
Jean Delons	Cellule Etudes et Modélisations, Cofiroute

Hervé Dupont	Directeur Général, Etablissement Public d'Aménagement Plaine de France
Jean-Pierre Duport	Conseiller d'Etat en service extraordinaire, ancien préfet de la région Ile de France
Caroline Dupuis	Conseillère Transports, Cabinet du Maire de Paris
Ivan Faucheux	Direction Générale des Entreprises
Mathieu Flonneau	Professeur, Université de Paris I
Jean-Claude Gazeau	Président de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (MIES)
Matthieu Glachant	CERNA (Centre d'Economie Industrielle), professeur à l'École des Mines de Paris
Christine Lacout	IBM
Eric Ladegaillerie	Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France (DREIF)
Guy Larraufie	RATP
Stéphane Lecler	Directeur-adjoint des transports, Conseil Général du Val de Marne. Ancien membre du cabinet de l'adjoint au Maire de Paris chargé des transports
Pascal Lelarge	Directeur, Direction Régionale de l'Equipement, Ile-de-France (DREIF)
Xavier Lemoine	Maire de Montfermeil (Seine Saint-Denis)
Hervé Mariton	Député de la Drôme
Claude Martinand	Vice-Président, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Denis Masure	RATP
Steve Newsome	Head of TfL International & European Affairs, Transport for London, UK
Jean-Pierre Orfeuil	Professeur, Université de Paris XII
Thierry Ottaviani	Secrétaire Général de la Fédération des Usagers des Transports (FUT)
Philippe Peyronnet	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Jean Poulit	Ingénieur Général honoraire des Ponts et Chaussées

François Prochasson	Direction de la Voirie et des Déplacements, Mairie de Paris
Rémy Prud'homme	Professeur émérite, Université de Paris XII
Francis Rol-Tanguy	Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
Lorenzo Sancho de Coulhac	RATP
Patricia Varnaison-Revolle	Chef du département Mobilité et transports, Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
Clotilde Yeatman	Chambre de Commerce et d'Industrie - Délégation de Paris
Jean-Michel Yolin	Conseil Général des Mines

Annexe 4
Abréviations utilisées

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
APUR	Atelier Parisien d'Urbanisme
ASP	Agent de Surveillance de Paris
CCIP	Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
CERTU	Centre d'Etude des Réseaux, des Transports et de l'Urbanisme
CGPC/CGEDD	Conseil Général des Ponts et Chaussées, devenu en 2008 Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable
CLCV	Consommation, Logement et Cadre de Vie
CPER	Contrat de Projet Etat - Région
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DIRIF	Direction Interdépartementale des Routes de l'Ile de France
DREIF	Direction Régionale de l'Equipement de l'Ile de France
EGT	Enquête Globale de Transports
EMTA	European Metropolitan Transport Authorities
GART	Groupement des Autorités Responsables des Transports
IAURIF	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France
INRETS	Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, 1996
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs, 1982 / 1999
OPTILE	Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France
PDP	Plan de Déplacements à Paris
PDU (PDUIF)	Plan de Déplacements Urbains (en Ile de France)

PL	Poids Lourd
PP	Préfecture de Police
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
RER	Réseau Express Régional
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Ile-de-France
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
STIF	Syndicat des Transports d'Ile de France
STP	Syndicat des Transports Parisiens (depuis devenu le STIF)
TC	Transports en Commun (Transports Collectifs)
TCSP	Transport en Commun en Site Propre
TfL	Transport for London
VL	Véhicule Léger
VP	Voiture Particulière
VU	Véhicule Utilitaire