

Avril 2008

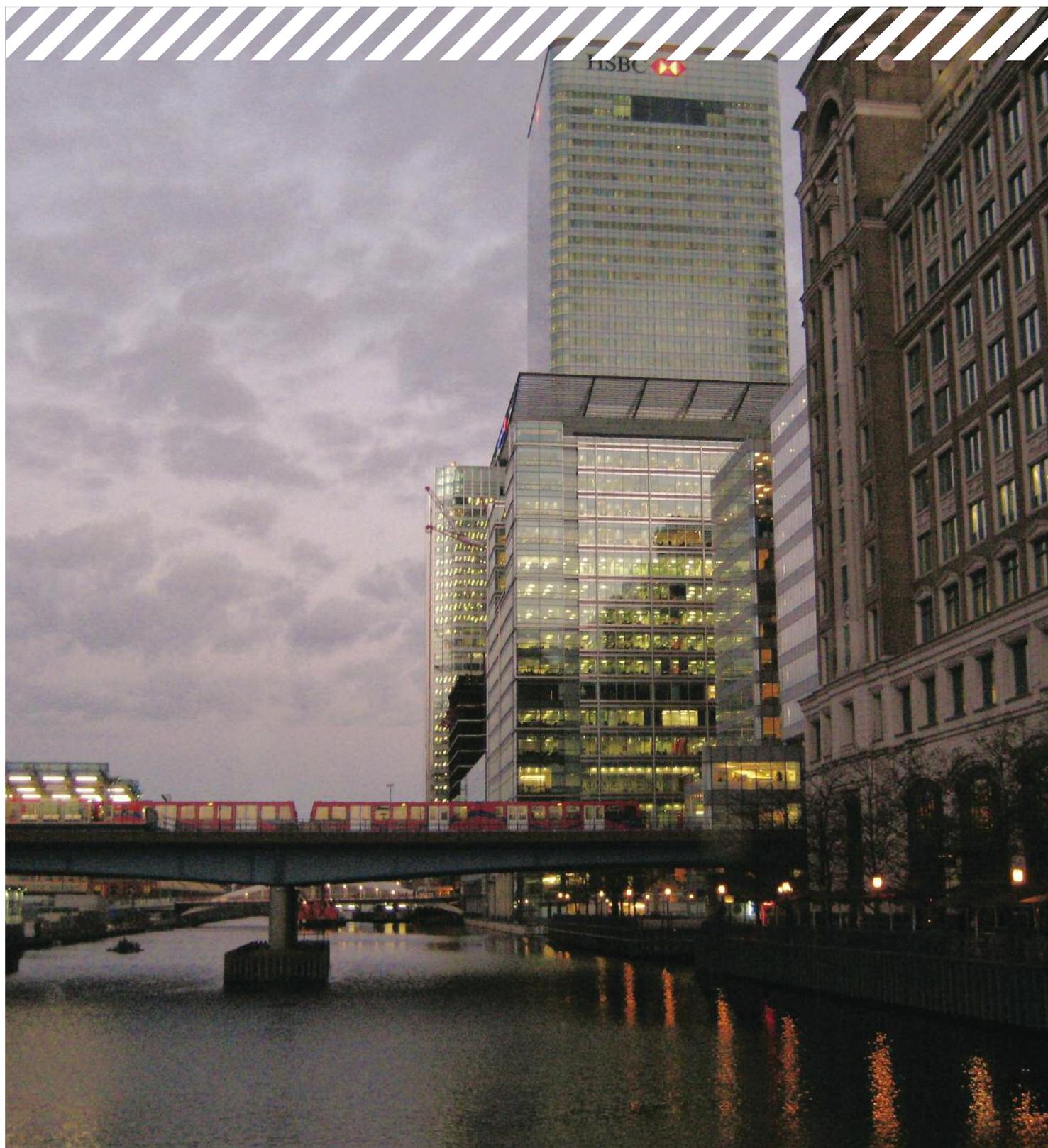
Les investissements de transport collectif dans les métropoles européennes

Les investissements d'extension à Londres



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



**Les investissements de transport collectif
dans les métropoles européennes
Le cas des extensions à Londres**

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France
15, rue Falguière - 75740 Paris cedex 15
Tél. : 33 (1) 77 49 77 49 – Télécopie : 33(1) 77 49 77 69
E-mail : dqcomm@iau-idf.fr – http : www.iau-idf.fr

Directeur général : **François Dugeny**

Directeur du Département mobilité et transport : **Alain Meyère**

Etude réalisée par :
Jean-Pierre Chauvel, chargé d'études au Département Démographie
Habitat Equipement Gestion Locale
Jean-Paul Coindet, chargé d'études au Département Mobilité et Transport
Frédérique Prédali, chargée d'études au Département Mobilité et Transport

Photographie de couverture : Le quartier des Docklands - Frédérique Prédali – IAU île-de-France

Sommaire

SYNTHESE SUR LES INVESTISSEMENTS D'EXTENSION A LONDRES	6
1. ORGANISATION DES TRANSPORTS A LONDRES	10
1.1. La Greater London Authority (GLA)	10
1.1.1. Rappel historique	10
1.1.2. L'Autorité du Grand Londres.....	12
1.1.3. Les compétences de la GLA.....	12
1.1.4. Les ressources de la GLA	13
1.2. Les transports.....	13
1.2.1. Le Department for Transport (DfT)	13
1.2.2. L'Office de Régulation du Rail (ORR).....	15
1.2.3. Le Transport for London	16
1.2.4. Les nouvelles prérogatives du Maire de Londres en transport ferroviaire	20
1.3. Les mécanismes décisionnels	21
1.3.1. La procédure de soumission de projet	21
1.3.2. Public Bill, Private Bill et Hybrid Bill	21
1.3.3. Enquête publique ou pas ?	21
1.4. Les budgets locaux.....	22
1.4.1. Le financement local.....	22
1.4.2. Le financement de la GLA	23
1.4.3. Les investissements de TfL	24
1.4.4. La Business Rate Supplement	25
2. TROIS VAGUES DE CONSTRUCTION DE LIGNES METROPOLITAINES	28
2.1 Le développement de l'est de l'agglomération	28
2.1.1 La création d'un organisme temporaire de développement urbain	28
2.1.2 La naissance du DLR	30
2.1.3 Les prochaines extensions du DLR	32
2.1.4 L'historique de la Jubilee line.....	34
2.2 La préparation des jeux olympiques de 2012.....	36
2.2.1 Une série de projets d'infrastructures de transport.....	36
2.2.2 Thameslink.....	36
2.2.3 East London Line, une nouvelle ligne pour le réseau Overground	38
2.3 Les projets de long terme, Crossrail	41
2.3.1 Bref historique du projet Crossrail	41
2.3.2 Consistance du projet Crossrail.....	41
2.3.3 Eléments sur le financement de Crossrail 1	42
ANNEXE 1	
MANAGEMENT DE LA QUALITE DE SERVICE DES INFRASTRUCTURES	
FERROVIAIRES	44
ANNEXE 2	
ORGANIGRAMME « JURIDIQUE »	46
ANNEXE 3	
CANARY WHARF	47

ANNEXE 4	
LES RESEAUX DE TRANSPORT DE LONDRES	49
Le réseau ferroviaire	49
Le métro.....	50
Le Docklands Light Railway	50
Le réseau de tramway (Croydon Tramlink).....	51
Le réseau de bus.....	52
Les bateaux-bus.....	52
ELEMENTS DE COMPARAISON.....	52
ANNEXE 5	
LETTRE DU MAIRE DE LONDRES AU MINISTRE.....	53

AVERTISSEMENT

Depuis 2007, l'IAU île-de-France réalise, à la demande de la Région, une étude visant à caractériser les investissements de transport collectif de grandes métropoles européennes (Londres, Madrid, Berlin et Paris) en les replaçant dans le cadre des modalités de financement et de gouvernance locales.

Le déroulement de l'étude est prévu en trois phases :

- 1. Analyse des investissements d'extension, d'abord à Londres puis à Madrid ;*
- 2. Analyse des investissements de modernisation et de gros entretien ;*
- 3. Comparaisons entre les métropoles.*

Le présent rapport se borne à présenter les travaux effectués sur les investissements d'extension à Londres.

Il sera donc suivi de publications complémentaires.

SYNTHÈSE SUR LES INVESTISSEMENTS D'EXTENSION À LONDRES

1. L'ADMINISTRATION LONDONNIENNE

Le *Local Government Act* de 1963, entré en vigueur le 1er avril 1965, a officialisé la dénomination de **Greater London**, dont l'usage est plus ancien, et a fait du "Grand Londres" une subdivision administrative dont le périmètre (32 boroughs et la City) se confond avec celui de la région de Londres.

Le Grand Londres a donc une étendue de 1 579 km², et regroupe une population d'environ 7,5 millions d'habitants.

Il a d'abord été administré par le Conseil du Grand Londres (*Greater London Council*, GLC) puis, à partir de 2000, par l'Autorité du Grand Londres la **Greater London Authority** (GLA). La GLA est constituée du Maire de Londres et du Conseil du Grand Londres, composé de 25 membres et dont les prérogatives sont très limitées face à celles du Maire. Le Maire et les 25 conseillers sont élus au suffrage universel direct pour quatre ans.

La *Greater London Authority* est compétente en matière de transports, police, lutte contre l'incendie, développement économique, planification, culture et environnement, domaines dans lesquels le Maire est également chargé d'élaborer des stratégies. Le Maire s'appuie sur les quatre organismes technico-politiques que sont :

- Le **Transport for London** (TfL) dont il assume la présidence,
- La *London Development Agency* (LDA),
- La *Metropolitan Police Authority* (MPA),
- La *London Fire & Emergency Planning Authority* (LFEPA).

2. L'ORGANISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS

Le territoire du Grand Londres est desservi par un système de transport collectif mettant en jeu la plupart des modes possibles, du fer lourd au minibus et aux bateaux. Il existe une double tutelle des transports : l'Etat pour l'essentiel du réseau ferroviaire lourd, et la GLA (TfL) pour tout le reste.

Le réseau ferroviaire traditionnel (près de 800 km et plus de 300 gares) relève essentiellement de la compétence de l'Etat, **Department for Transport** (DfT) et plus précisément de son service *Rail Group*, lequel a repris les attributions de l'ancienne *Strategic Rail Authority* (SRA) :

- Coordination et planification du secteur ferroviaire,
- Attribution et contrôle des contrats d'exploitation.

Le DfT contrôle **Network Rail**, société privée "sans but lucratif", propriétaire de l'infrastructure ferroviaire (succédant à *Railtrack*), et financée à 50% par l'Etat et 50% par les redevances des opérateurs. Ces derniers sont pour la plupart des sociétés privées sous contrat du DfT.

Il existe en outre un organisme public de contrôle, l'Office de régulation du rail, **Office of Rail Regulation** (ORR), dont les compétences portent surtout sur la sécurité, la qualité de service ainsi que la tarification de l'accès des opérateurs aux infrastructures.

Il existe actuellement deux exceptions au principe de la tutelle de l'Etat sur le fer lourd :

1. Le réseau **Overground**, composé de quatre lignes dans le nord et l'ouest du Grand Londres, dont TfL, via sa filiale **Rail for London ou London Rail**, s'est vu chargé de la remise à niveau. La **East London Line** (ligne de métro de l'est londonien en cours de transformation) viendra compléter **Overground** en 2010. *London Rail* confie l'exploitation du réseau **Overground** à un consortium privé.
2. Le projet **Crossrail**, "RER" Est-Ouest de 76 km (1^{ère} ligne) traversant en tunnel le centre de l'agglomération, est quant à lui promu par une société à risque partagé (joint-venture), détenue à 50% par l'Etat et à 50% par une filiale de TfL, **Cross London Rail Ltd**, CLRL.

Ces deux exceptions, qui portent tout de même sur un linéaire conséquent du réseau ferroviaire lourd, illustrent à notre sens la volonté du Maire de Londres d'acquiescer des prérogatives de plus en plus importantes et de rattraper ce qu'on peut considérer comme un retard en matière de desserte ferrée régionale.

Transport for London est en outre l'autorité organisatrice déléguée du reste des transports

du Grand Londres, y compris une partie du réseau routier : 580 km de voies principales, feux tricolores, péage et taxis.

TfL exerce depuis 2003 la responsabilité du métro (12 lignes sur 408 km et 275 stations). Le métro est exploité par une filiale de TfL, **London Underground Ltd**. Toutefois, avant de transférer la compétence du métro à TfL, le DfT a conclu trois contrats de partenariat public-privé (PPP, Public-Private-Partnership) pour la modernisation du métro. De ce fait, le DfT conserve la responsabilité du financement de ces PPP.

Docklands Light Railway (Company) Ltd est une filiale de TfL, propriétaire des emprises du métro léger des Docklands (DLR, 31 km et 38 stations), mis progressivement en service depuis 1987. DLR Ltd est responsable de la concession pour l'exploitation à la société privée **Serco**.

Le département **London Tram** de TfL est chargé de superviser l'exploitation du réseau de tramway, mis en service en 2000 (3 lignes, 28 km et 29 stations), exploité par le concessionnaire privé **Tramtrack Croydon Ltd**, ainsi que du développement du tramway et de sa coordination avec les bus.

La filiale de TfL **London Bus Services Ltd**, dite **London Buses**, supervise l'exploitation du réseau de bus (700 lignes, 6 800 bus) par une vingtaine de sociétés privées sous contrat.

Enfin, **London River Services Ltd** accorde des licences d'exploitation pour des transports fluviaux, essentiellement entre le centre de Londres et les Docklands.

3. LES MECANISMES DECISIONNELS

Le processus décisionnel des projets de transport est codifié dans le *Transport and Works Act* de 1992. Tout projet de transport guidé doit faire l'objet d'un arrêté ministériel, faisant suite à un processus de publicité et d'enquête publique. Les projets d'importance nationale sont soumis au Parlement. Enfin, pour les projets les plus importants, il est possible de mettre en œuvre la récente procédure d'"*Hybrid Bill*" censée raccourcir les délais administratifs.

4. LES FINANCES DU GRAND LONDRES

Le Grand Londres, bien que constituant une exception dans l'organisation administrative anglaise, est soumis aux mêmes règles financières que les autres collectivités locales. Ses ressources proviennent donc pour l'essentiel de l'Etat sous forme de subventions de fonctionnement et d'investissement.

Le financement de la GLA (dont le budget 2007-2008 est de près de 11 milliards de livres, soit environ 15 Md€) est ainsi assuré pour ce même exercice à 53% par des subventions et dotations de l'Etat, à 35% par des ressources propres (droits, tarification et autres) et à 8% par des surtaxes sur la *Council Tax*, perçues au titre de la police et des transports. Ce dernier type de financement est également mis en œuvre au titre des jeux olympiques, à raison de 20 £ par an et par contribuable pendant 12 ans à partir de 2006.

La rigidité du financement par l'Etat a conduit à rechercher des formes plus souples et plus locales de collecte de ressources. C'est ainsi qu'a été mise en place la procédure des **Business Improvement Districts** (BID) qui permet depuis quelques années une association volontaire du secteur économique à la promotion et au financement de projets de développement économique locaux d'ampleur très limitée. Les BID ont une durée de 5 ans, renouvelable.

Compte tenu d'un certain succès remporté par les BID, l'Etat envisage de promulguer une nouvelle disposition, la **Business Rate Supplement**. Calquée sur les BID, mais destinée à abonder des projets importants à caractère régional, la *Business Rate supplement* est une surtaxe appliquée à la taxe foncière que constitue la **Business Rate** acquittée par les entreprises en fonction de la valeur locative de leur foncier. Son produit ne peut être affecté qu'à des investissements destinés à stimuler le développement économique, comme c'est le cas pour des infrastructures de transport, et qui n'auraient pas pu être financés en l'absence de ce produit. Le projet du Gouvernement porterait sur un taux maximum de 2 pence par livre, applicable pendant une période pouvant couvrir la durée de vie du projet. Dans un pays où les

collectivités locales ne disposent que de faibles pouvoirs en matière fiscale et subissent un encadrement budgétaire très strict de la part de l'Etat central, ce projet représente une évolution considérable. Il est également à noter que, pour assurer une certaine péréquation entre collectivités de base, le projet prévoit d'accorder ce pouvoir fiscal particulier uniquement à la collectivité territoriale de niveau géographique le plus élevé. Ainsi, c'est le Grand Londres, et non pas chacun des Boroughs (qui seront néanmoins consultés) qui se verra attribuer ce nouveau pouvoir.

Le Maire de Londres a d'ores et déjà annoncé sa volonté de recourir à cette future procédure pour contribuer au financement de Crossrail et a obtenu la garantie d'une compensation de l'Etat dans le cas où la procédure ne serait pas validée. Son application au taux maximum de 2 pence par livre permettrait de récupérer 178 M £ (236 M€) par an.

5. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Depuis une vingtaine d'années, le Grand Londres développe des grands projets d'aménagement à l'Est en lien avec des investisseurs privés. Sur ces terrains au bord de la Tamise qu'il fallait viabiliser, les liaisons de transport, routières et ferrées, étaient à créer. Chaque partie du réseau DLR (métro léger) a fait l'objet d'une mise en concurrence pour la conception, la construction et la maintenance. Les premiers tronçons du DLR ont été financés aisément par le secteur public grâce à la vente des terrains viabilisés.

Toutefois, dans le cadre de la négociation du terrain de *Canary Wharf*, le promoteur a dû s'engager à cofinancer l'extension du DLR vers la City à hauteur de 40%. Désormais, les contrats pour les prochaines extensions du DLR incluent également un financement par le consortium privé, ce dernier devant solliciter un prêt de la BEI pour boucler le montage financier.

Le choix de la candidature de Londres pour l'organisation des Jeux Olympiques de 2012 accélère le rythme des projets. Tous les bouclages financiers des « coups-partis » n'ont pas forcément été réalisés : l'Etat est un acteur très présent et garant, les principaux financeurs sont identifiés, une partie du budget consacré à l'organisation des Jeux est destinée aux infrastructures de transport.

Pour le projet ferroviaire de liaison est-ouest, dit *Crossrail*, dont l'horizon de mise en service est 2017, le montage financier est en cours : sur les 16 milliards de livres du projet, le gouvernement finance directement un tiers (5 milliards), la surtaxe sur la *Business Rate* permettra de contracter et rembourser un emprunt de 3,5 milliards de livres et les puissants groupes d'entrepreneurs sont sollicités pour contribuer à hauteur de 1,5 milliards de livres. Le Maire envisage en outre des contributions de la part des promoteurs immobiliers profitant de l'ouverture de nouvelles stations pour implanter un bâtiment (comme pour le promoteur de *Canary Wharf*). TfL et Network Rail s'endetteront pour cofinancer le reste. Les emprunts seront remboursés par les recettes tarifaires, ce qui suppose qu'elles permettront d'assurer plus que le "petit équilibre".

Données de cadrage

Périmètres	Grand Londres	Île-de-France
Autorité organisatrice	GLA (TfL)	STIF
Superficie	1 579 km ²	12 012 km ²
Découpage	33 Boroughs	1 281 communes
Population 2004	7 430 000 habitants	11 300 000 habitants

Réseaux	Grand Londres			Île-de-France		
	Lignes	Km	Stations	Lignes	Km	Stations
Train	40	411	321	8	1296	443
RER	-	-	-	5		
Métro (y c. VAL)	12	408	275	17	219	301
Tram (y c. VAL)	7	55	73	4	39	66
Bus zone centrale	700	3 730	17 500	266	3 400	5 041
Bus périphérie				1 078		

1. ORGANISATION DES TRANSPORTS A LONDRES

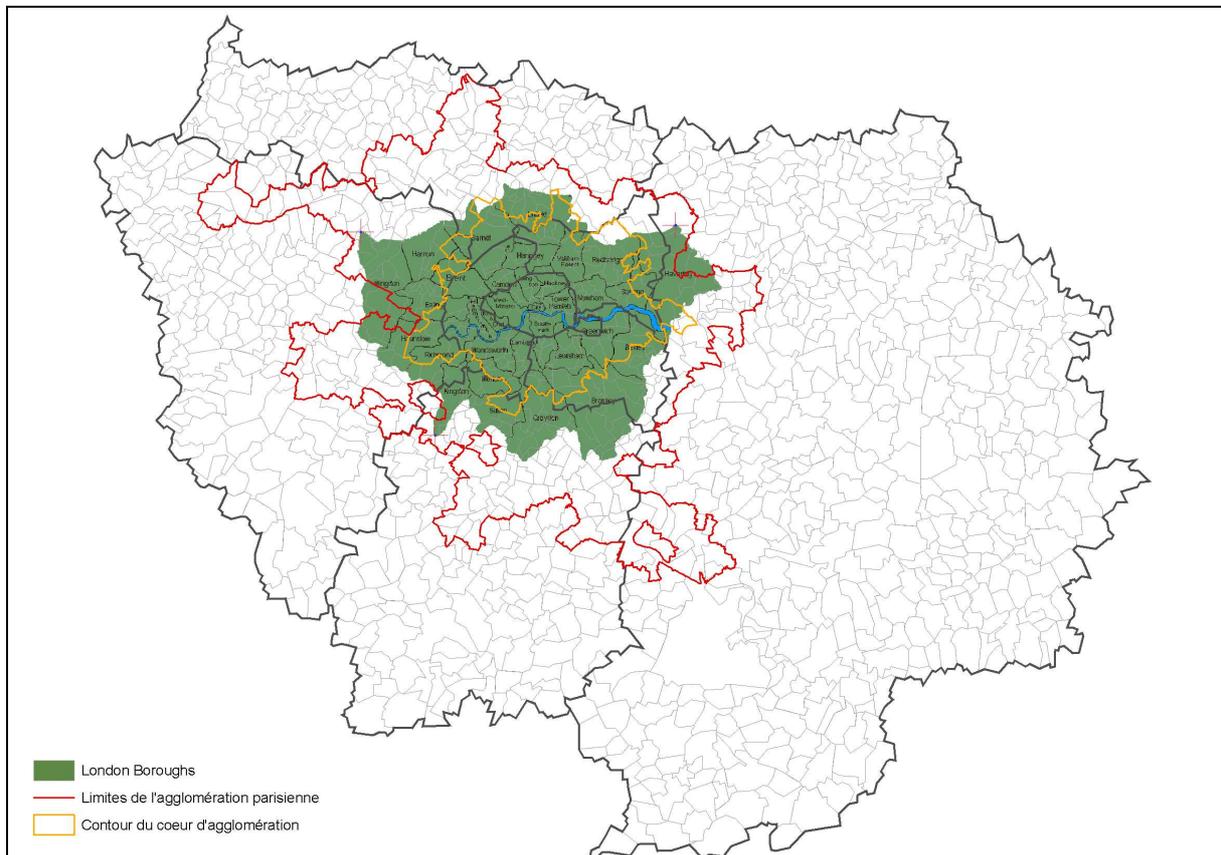
1.1. La Greater London Authority (GLA)

1.1.1. Rappel historique

L'appellation "Grand Londres" (*Greater London*) est en usage depuis longtemps, en particulier pour désigner la zone des transports londoniens. Elle a été officialisée dans sa définition actuelle par la *London Government Act* de 1963, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1965. Depuis lors, le Grand Londres est une subdivision administrative regroupant la Cité de Londres (City) et 32 districts (*boroughs*). Son

territoire, le même que celui de la région de Londres (l'une des 9 régions administratives d'Angleterre) a une superficie de 1 579 km² et une population de 7,5 millions d'habitants. Le Grand Londres remplace notamment l'ancien comté administratif de Londres, mais aussi du Middlesex et des parties d'un certain nombre d'autres comtés.

Périmètres du Grand Londres, de l'Île-de-France et de l'Agglomération Parisienne



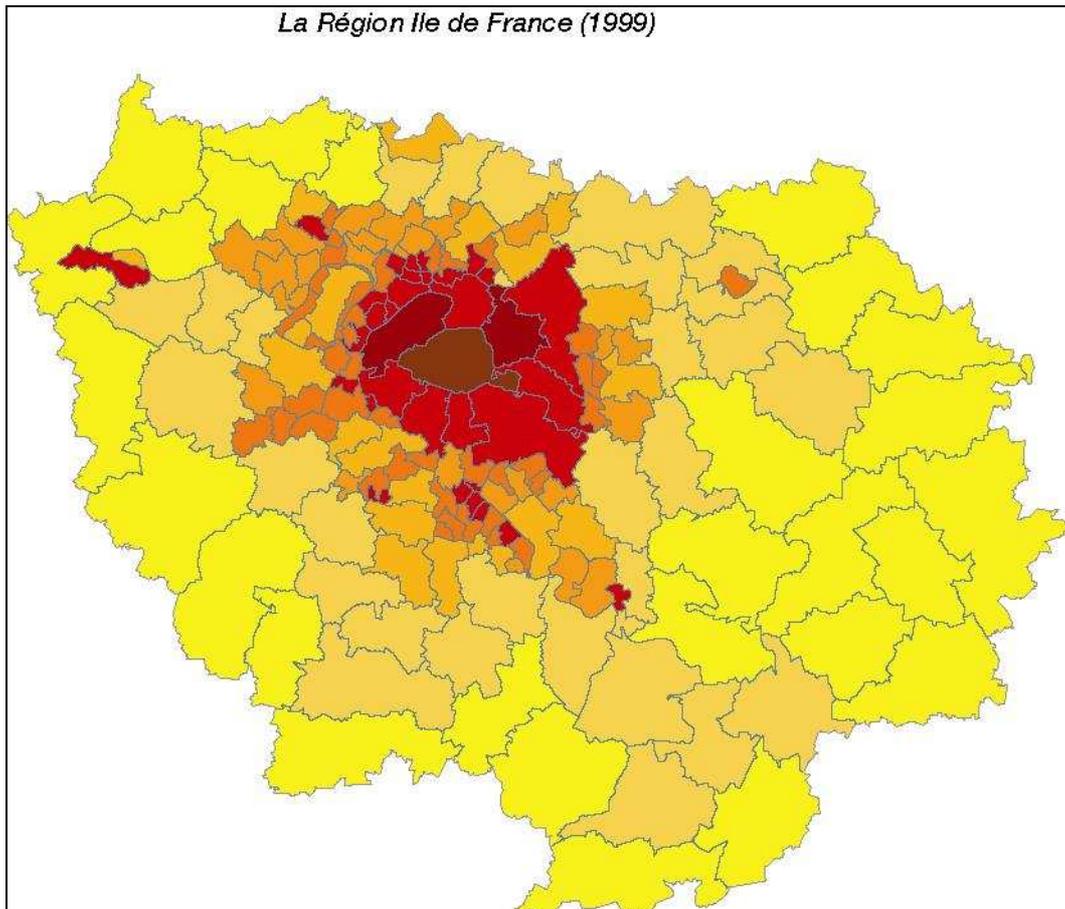
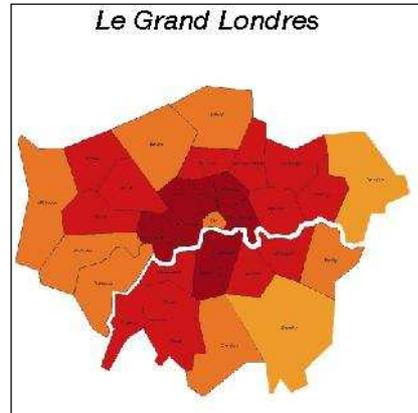
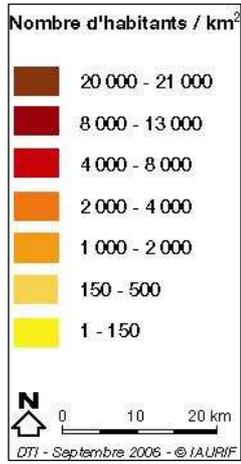
Source : IAU Île-de-France

Le Grand Londres a d'abord été administré par le Conseil du Grand Londres (*Greater London Council – GLC*), ainsi que par la Corporation de Londres (Gouvernement de la City) et les 32 conseils de district.

Le GLC a été dissout par la *Local Government Act* de 1985 qui a transféré ses fonctions à la Corporation, aux districts et au gouvernement central.

Densités de population

Nota : les cartes de l'Île-de-France et du Grand Londres sont à la même échelle



Le *Greater London Authority Act* de 1999 a créé à partir de 2000 l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority - GLA*), ainsi que l'Assemblée de Londres (*London*

Assembly) et la fonction du Maire de Londres. Les 32 Boroughs et la City conservent un gouvernement local, le conseil de district.

Périmètres	Grand Londres	Île-de-France
Autorité organisatrice	GLA (TfL)	STIF
Superficie	1 579 km ²	12 012 km ²
Découpage	33 Boroughs	1 281 communes
Population 2004	7 430 000 habitants	11 300 000 habitants

1.1.2. L'Autorité du Grand Londres

La GLA est composée du Maire de Londres et de l'Assemblée de Londres.

- **Le Maire de Londres**, élu au suffrage universel direct, détient le pouvoir exécutif. Il est chargé de proposer des stratégies dans ses domaines de compétence ; pour certains de ces domaines, il est en outre chargé de la mise en œuvre de ses stratégies (transports notamment).

- **L'Assemblée de Londres** comportant 25 membres, est également élue au suffrage direct, en même temps que le Maire, selon un mode de scrutin visant à assurer une représentation proportionnelle des districts. L'Assemblée élit un président (*Chair*) et un suppléant. L'Assemblée a un rôle consultatif et peut en outre amender le budget du Maire à la majorité des 2/3.

1.1.3. Les compétences de la GLA

Les domaines de compétence de la GLA couvrent :

- Les transports,
- La police,
- La lutte contre l'incendie et les services d'urgence,
- Le développement économique,
- La planification,
- La culture,
- L'environnement.

Le Maire de Londres est chargé d'élaborer des stratégies dans ces domaines. Il s'appuie notamment sur quatre organismes technico-politiques (GLA Group) :

- le Transport for London (TfL),
- la London Development Agency (LDA),
- la Metropolitan Police Authority (MPA),

- la London Fire & Emergency Planning Authority (LFEPA).

Ces organismes sont en principe gérés indépendamment du Maire. Cependant, ce dernier les finance (au moins en partie via le budget de GLA Group), nomme leurs membres et travaille en étroite collaboration avec eux. On notera en particulier que le Maire s'est attribué la présidence de TfL. (Voir aussi le synoptique § 1.2.3)

En outre, le Maire collabore avec les districts pour la coordination de leurs actions respectives.

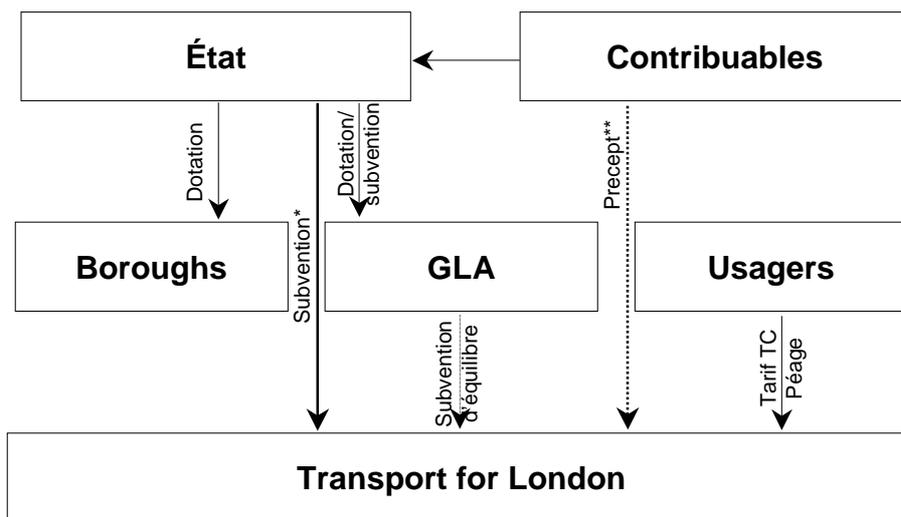
L'Assemblée de Londres examine l'action du Maire – politiques, décisions, avancement des projets. Elle approuve le budget de la GLA, qu'elle peut amender à la majorité des 2/3.

1.1.4. Les ressources de la GLA

GLA n'a pour l'instant pas de fiscalité propre. Ses ressources en matière de transports sont constituées à parts égales par les recettes

d'exploitation des transports (y compris du péage urbain) et par une subvention globale de l'Etat (*General Grant*). Voir aussi § 1.4.

Circuits financiers liés au TfL



* La subvention de l'Etat à TfL couvre notamment la charge des PPP du métro, soit 1,1 Md£ par an, du fait que les contrats ont été passés avant que TfL prenne le contrôle de London Underground en 2003.

** Une taxe locale additionnelle (council tax precept) est affectée à TfL. Son montant pour 2006-2007 est de 21 M£, soit 0,3% du budget de TfL.
Source : IAU île-de-France

Le Grand Londres, dont le périmètre se confond avec celui de la région de Londres, constitue une collectivité locale particulière, la Greater London Authority (GLA), dirigée par le Maire de Londres.

La GLA est dotée de nombreuses compétences, dont le développement économique et les transports. Elle est financée pour l'essentiel par une dotation de l'Etat.

1.2. Les transports¹

1.2.1. Le Department for Transport (DfT)

Le DfT (Secrétariat d'Etat aux Transports), via son service Rail Group, exerce sa compétence sur le réseau ferroviaire, national et local.

Rail Group a repris la plupart des missions de l'ancienne SRA (*Strategic Rail Authority*) :

- coordination et planification stratégique du secteur ferroviaire,
- attribution et contrôle les contrats d'exploitation des services de transport de voyageurs.

Le DfT contrôle Network Rail, société privée "sans but lucratif" (*private company limited by guarantee*) propriétaire exclusif de l'infrastructure ferroviaire et (récemment) chargée de sa maintenance. Network Rail a été

¹ Conformément à ses missions, la GLA a publié en 2004 le *London Plan*, qui constitue le document de planification prévu par le *GLA Act*. Le *London plan* fait l'objet d'une procédure de mise à jour, ayant donné lieu à la publication d'un document modificatif en 2006. Le *London Plan* intègre les projets majeurs de transport dans une stratégie de développement spatial.

créée en octobre 2002 pour racheter Railtrack, précédent propriétaire des infrastructures.

Network Rail est financée à 50% par une subvention de l'Etat et à 50% par les redevances (droits d'accès à l'infrastructure, aux stations, dépôts ...) des opérateurs ferroviaires.

L'exploitation des services de voyageurs est confiée (au niveau national) à 26 **Train**

Operating Companies – TOC (opérateurs privés), moyennant le paiement de redevances (droits d'utilisation de l'infrastructure, des stations, ...) à Network Rail.

Le DfT intervient donc dans les transports du Grand Londres au titre des services ferroviaires de voyageurs, lesquels sont exploités par 11 Opérateurs "franchisés" et 2 Open Access Operators.

Franchisees et Open Access Operators

L'exécution du service de transport ferroviaire de voyageurs relève exclusivement du secteur privé. Il n'est plus question cependant de libre concurrence et l'activité est donc régulée : voir 1.2.2 ci-dessous.

Les opérateurs se rangent dans deux catégories :

- Les *franchisees*,
- Les *Open Access Operators*.

Dans la plupart des cas, les services sont initiés par le DfT et, l'exploitation mettant en jeu l'utilisation du réseau ferroviaire national historique, l'autorisation d'exploiter passe par la signature d'un **franchise agreement**. Ce dernier constitue une convention d'exploitation de facture très classique, concernant la définition précise du service et les qualités attachées, à l'exclusion de la constitution des moyens de production : il s'apparente donc à une simple délégation de service public.

Le contrat définit aussi les conditions financières de l'exécution du service qui, selon les cas, peuvent aboutir à une redevance de l'exploitant à l'Etat ou, au contraire, à une indemnité versée à l'exploitant.

Le *franchise agreement* est passé en général entre le Secrétaire d'Etat aux Transports et la compagnie privée déclarée attributaire après appel d'offres. Toutefois, dans le cadre de la dévolution de pouvoirs de plus en plus étendus au Maire de Londres, le Transport for London est désormais habilité, dans certains cas, à conclure de tels contrats en lieu et place de l'Etat.

Ce type de contrat est actuellement en vigueur avec 20 compagnies, les *franchisees*. 17 de ces franchises relèvent du DfT, les trois dernières concernant l'Ecosse et le Pays de Galles et relevant des autorités ad hoc. Il est à noter que dans tous les cas, le franchisé est une filiale d'un des 7 grands groupes de transport :

- Arriva,
- First Group,
- Govia,
- National Express Group,
- Serco/NedRailway,
- Stagecoach Group,
- Virgin Group.

Dans certains cas, lorsque le service est produit sur une infrastructure spécifique et, de ce fait échappe à la compétence de Network Rail, il n'est pas nécessaire de recourir au contrat de franchise : on a alors à faire aux Open access Operators. Il s'agit encore de sociétés privées mais qui, en l'occurrence bénéficient d'un simple licence d'exploitation, et dont les services ne sont pas spécifiés par le DfT. Relèvent de cette procédure :

- Eurostar,
- Heathrow Express,
- Heathrow Connect.

On classe également dans cette catégorie trois opérateurs exploitant des services qu'ils ont eux-même proposés sur des sillons disponibles du réseau national : Hull Trains, Grand Central et Wrexham & Shropshire.

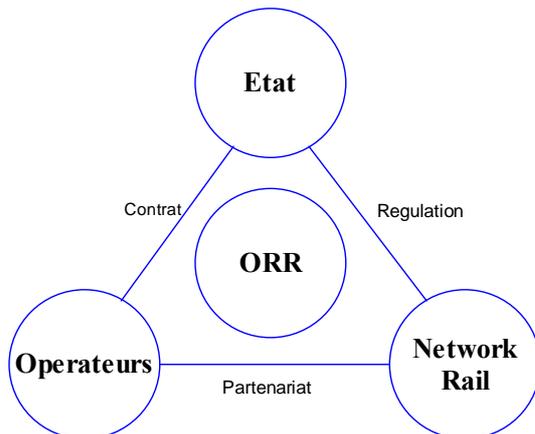
1.2.2. L'Office de Régulation du Rail (ORR)

L'ORR, créé en 2004, est un organisme public.

Ses missions sont principalement :

- de veiller à l'efficacité de la gestion du réseau ferroviaire par Network Rail au profit des usagers,
- de veiller à l'application de la législation sur la sécurité et la santé,
- de contrôler les contrats d'exploitation des opérateurs (TOC),
- d'accorder des licences d'exploitation aux "Access Operators".

Sa fonction essentielle est la régulation de Network Rail, eu égard à son statut de société privée en position de monopole. Il contrôle notamment son financement, dont le montant des droits d'accès.



D'après Stephen Clark, DfT Rail Group
15 décembre 2005

Le schéma ci-dessus résume le cadre de la production du transport ferroviaire lourd en Angleterre.

- L'Etat (DfT) arrête une stratégie et un budget et passe les contrats d'exploitation avec les opérateurs. Il est également lié à Network Rail pour le contrôle de la maintenance et de l'extension du réseau.
- Network Rail est chargé de mettre à disposition un réseau performant ; il est responsable de la fiabilité de ce réseau. Il délivre les autorisations d'accès aux opérateurs, moyennant redevance (voir l'encadré "Droits d'accès et redevances" ci-dessous).
- L'ORR fixe le montant des droits d'accès et exerce un contrôle sur l'exploitation, notamment en matière de sécurité.
- Enfin les opérateurs produisent le service de transport.
(Voir aussi l'annexe sur la HLOS)

Droits d'accès et redevances

Le *franchise agreement* ne porte pas sur les moyens de production. Ainsi, pour être en mesure d'exploiter son service, l'opérateur (TOC) titulaire d'un *franchise agreement* doit obtenir la mise à disposition d'une partie du réseau ferroviaire par son propriétaire, Network Rail.

Cette mise à disposition découle de contrats passés entre Network Rail et la TOC, principalement les :

- ***Rail Access Agreement***,
- ***Station access Agreement***.

Ces contrats prévoient en détail les itinéraires, les horaires ... ainsi que les **redevances** dont l'opérateur devra s'acquitter auprès de Network Rail :

- charges fixes,
- prix d'usage de la voie
- énergie de traction,

- redevance de capacité,
- redevance de sécurité,
- ...

Ces divers éléments sont calculés d'après des barèmes établis par l'Office de Régulation du Rail (ORR). Rappelons que Network Rail est financé à 50% par ces redevances.

Dans le cas de Crossrail, pour lequel, évidemment, aucun opérateur n'est désigné, un projet de ***Rail Access Option***, a été préparé pour être passé entre Network Rail et Le DfT afin de réserver à long terme les accès au réseau nécessaires pour l'exploitation. Il préfigure le futur *Rail Access Agreement* qui sera conclu, le cas échéant, entre Network Rail et un ou plusieurs TOC.

1.2.3. Le Transport for London

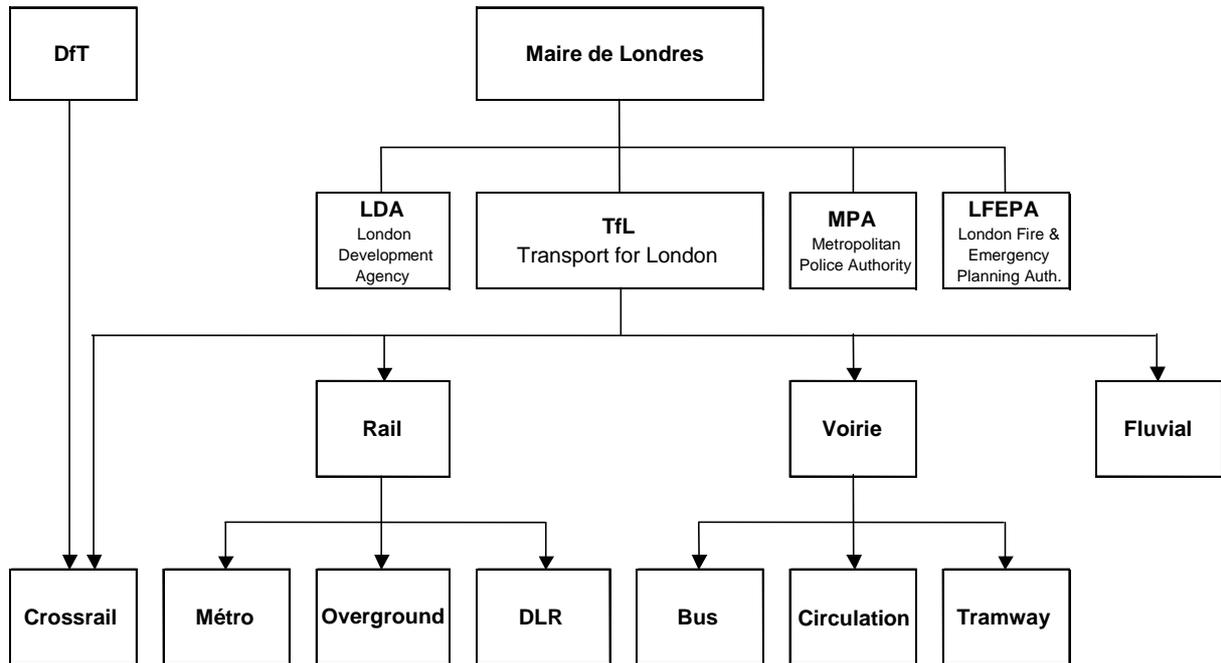
La GLA dispose d'une agence, le *Transport for London* (TfL), dont le Maire nomme tous les membres du Conseil d'Administration qu'il préside.

TfL a été créé en 2000, en remplacement du *London Transport* ; il a pris la responsabilité du métro en 2003. Il met en œuvre la politique de transport définie par le Maire de Londres, conformément aux attributions de ce dernier. On notera à ce titre la montée en puissance du fer lourd dans l'offre de transport londonienne, avec en particulier la remise à niveau de

l'essentiel du réseau au nord de la Tamise dans le cadre du projet *Overground*, et le choix d'une desserte traversante Est-Ouest du centre de Londres avec la récente promulgation du projet *Crossrail*.

Par l'intermédiaire de sa holding *Transport Trading Limited* (TTL), TfL détient un certain nombre de filiales - le plus souvent à 100% - qui sont des entreprises régulatrices exerçant la maîtrise d'ouvrage déléguée, voire des opérateurs (cas de London Buses Ltd et de London Underground).

ORGANIGRAMME FONCTIONNEL DE TRANSPORT FOR LONDON



Source : TfL-IAU île-de-France

Voir aussi en annexe l'organigramme "juridique" de l'organisation des transports

London Rail (Rail for London Ltd) est un département de TfL dont la création traduit la volonté du Maire de Londres de prendre en main la gestion d'une partie importante du réseau ferroviaire londonien. Il est chargé de :

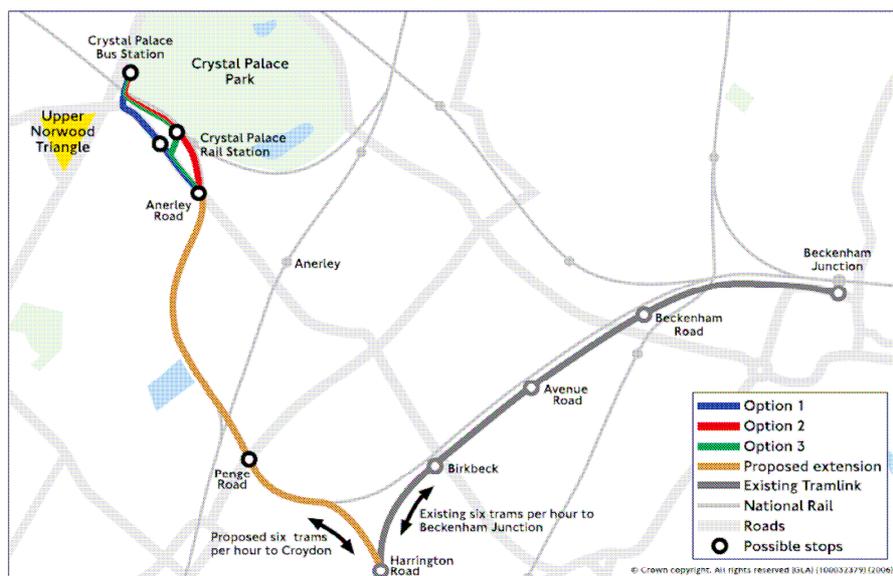
- Gérer les projets ferroviaires importants dont :
 - **l'extension de la East London Line**
 - au nord de Whitechapel à Dalston (jonction avec la North London Line),
 - au sud de New Cross Gate à West Croydon et Crystal Palace.
 - **la mise à niveau du réseau Overground, lequel comprend :**
 - la North London Line de Stratford à Richmond via Willseden Junction,
 - la ligne locale Euston-Watford Junction,

- la West London Line de Willesden Junction à Clapham Junction via Kensington Olympia,
- la ligne Gospel Oak-Barking,
- la East London Line prolongée (1ère phase) intégrera le réseau Overground en 2010.
- Superviser le contrat d'exploitation de l'Overground par London Overground Rail Operations Limited (LOROL).
- Superviser la concession pour l'exploitation du DLR.
- Promouvoir et développer le projet Crossrail.

London Underground Ltd est une filiale à 100% qui exploite les 12 lignes du métro. Il est propriétaire en tout ou partie de 250 stations. La remise à niveau du réseau de métro est confiée, en PPP, à deux groupements privés (Metronet Rail et Tube Lines), les Infraco.

London Tram est un département de TfL chargé de superviser l'exploitation du tram de Croydon par le concessionnaire privé *Tramtrack Croydon Ltd*. Il est également en charge du développement du tramway et de sa coordination avec le réseau de bus.

Le Croydon tramlink et son projet d'extension



Source : TfL (<http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/Crystal-Palace-2006-10-19.pdf>)

London Bus Services Ltd ("London Buses") est responsable de la régulation de l'essentiel du réseau de bus londonien dont l'exploitation est confiée à une vingtaine de sociétés privées sous contrat : définition des itinéraires et du niveau de service et mise à disposition des infrastructures nécessaires. Il contrôle également la qualité du service.

London Buses Ltd est une filiale à 100% qui exploite quelques lignes de bus dans l'est de Londres, ainsi qu'un service porte-à-porte (Dial a Ride) pour les personnes à mobilité réduite.

London River Services Ltd est une filiale à 100% qui accorde des licences d'exploitation pour des transports fluviaux de passagers utilisant les embarcadères appartenant à TfL. Elle est chargée de la coordination de ces transports avec le reste des transports publics, ainsi que de la prospective pour le développement des embarcadères.

Docklands Light Railway (Company) Ltd est une filiale à 100%, propriétaire des emprises du DLR et responsable de la concession de son exploitation.

En outre :

Cross London Rail Links Ltd est une société à risques partagés (Joint Venture Company) à 50-50 entre TfL et le DfT. Elle est responsable du projet Crossrail.

Victoria Coach Station Ltd est une filiale chargée de la gestion d'un terminal de lignes d'autocars interurbains.

London Streets est un département chargé de l'exploitation d'un réseau de 580 km de voies principales, de la totalité des feux tricolores, du péage de la zone centrale et des taxis.

Public Carriage Office délivre les licences des taxis (21 000 véhicules) et des *private hire services* (46 000 véhicules).

1.2.4. Les nouvelles prérogatives du Maire de Londres en transport ferroviaire

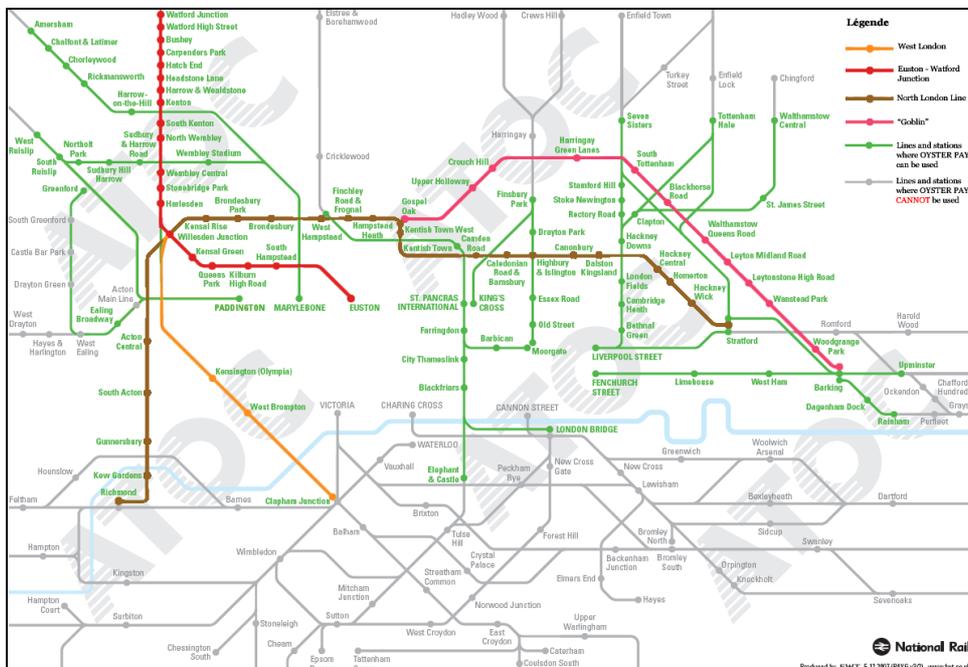
A l'origine, le Maire de Londres ne disposait pas de pouvoir direct sur les services ferroviaires dépendant du Secrétariat d'Etat aux Transports. Cependant, ce dernier le consulte pour les concessions qui concernent directement le Grand Londres.

En outre, comme indiqué ci-dessus, TfL a récemment commencé à exercer sa faculté à concéder des transports ferroviaires de passagers qui ont une relation avec le Grand Londres, notamment dans le cas d'**Overground**

pour l'exploitation et la remise à niveau, ainsi que pour l'extension de la **East London Line**. Toutefois, conformément aux pratiques historiques, la majorité de la desserte ferroviaire de Londres demeure du ressort de l'Etat, même si l'opération **Overground** recouvre une partie très significative du réseau au nord de la Tamise.

TfL entre également à parts égales avec l'Etat (DfT) dans la joint-venture **Cross London Rail Limited** sus-mentionnée.

Le réseau Overground



Source : <http://www.tfl.gov.uk/assets/downloads/tickets/oyster-PAYG-08-01-02.pdf>

et IAU île-de-France

Transport for London (TfL) est l'autorité organisatrice déléguée présidée par le Maire de Londres, placée sous la tutelle de la GLA. TfL, via des filiales ou à travers ses départements, exerce la compétence transport sur l'ensemble des réseaux, à l'exception du réseau ferroviaire classique qui demeure sous la tutelle de l'Etat (Department for Transport). Toutefois, dans la ligne d'une extension progressive des prérogatives du Maire de Londres, TfL a pris la maîtrise d'ouvrage du réseau ferré Overground, et partage avec le DfT la conduite du projet ferroviaire Crossrail. L'autorité organisatrice entend bien ainsi rattraper une lacune et constituer au fil du temps un véritable réseau ferré régional.

1.3. Les mécanismes décisionnels

1.3.1. La procédure de soumission de projet

La procédure usuelle pour aboutir à la réalisation d'un projet est celle définie dans le *Transport and Works Act* (TWA) de 1992.

- Les promoteurs d'un projet de transport guidé (train, métro, tram, trolleybus) ont en général besoin d'être investis de droits particuliers concernant par exemple les acquisitions foncières, notamment les expropriations ou les travaux sur le domaine public, ...
- Pour ce faire, le Secrétaire d'Etat doit prendre un **arrêté** à leur demande.
- Le demandeur peut être une société privée ou une autorité publique. Les principaux demandeurs sont notamment **Network Rail** et **London Underground**, ainsi que les *passenger transport executives* (dans les anciens comtés métropolitains) ou les autorités locales.
- L'arrêté peut couvrir une large palette de droits, dont ceux de construire, dégrader, maintenir ou exploiter un système de transport, des droits d'expropriation, des droits d'usage du sol, etc.
- Il peut comporter ou non un permis de construire.
- Toute demande d'arrêté doit être rendue publique notamment par voie de presse et affichage.
- Elle est suivie d'une *objection period* d'au moins 6 semaines durant laquelle quiconque peut formuler des **objections**.
- Dans les 28 jours suivant l'*objection period*, le Secrétaire d'Etat fait un choix entre trois modes de consultation :
 - Lancer une **enquête publique**, notamment dans le cas où de nombreuses objections sont apparues.
 - Procéder à des auditions, sous forme de tables-rondes en présence d'un commissaire enquêteur.
 - Procéder par échanges écrits, s'il y a peu d'objections et pas de demande d'audition.

- Le Secrétaire d'Etat prend ensuite sa décision sous forme d'une **decision letter** communiquée aux parties intéressées.
- Lorsque le projet revêt une "importance nationale", il doit être soumis à l'approbation du Parlement avant qu'une enquête publique soit lancée. En cas de rejet par le Parlement, la procédure est close.

1.3.2. Public Bill, Private Bill et Hybrid Bill

Traditionnellement, la procédure d'autorisation des travaux ferroviaires (notamment) était celle de la **Private Bill** (Projet de loi privé). Depuis 1993, elle est remplacée par celle du *Transport and Works Act* (TWA) de 1992 : l'arrêté du Secrétaire d'Etat *ad hoc*.

Toutefois mais de façon assez exceptionnelle, un projet peut être introduit et autorisé par la procédure de l'*Hybrid Bill*. C'est le cas de **Crossrail** et précédemment du *Channel Tunnel Rail Link* en 1994.

Public Bill : projet de loi présenté par un ou des membres du Parlement.

Private bill : projet de loi présenté par des personnes ou des organismes extérieurs au Parlement, en vue d'obtenir des droits spécifiques au-delà de ou en dérogation à la loi commune.

On voit bien que cette procédure était adaptée au cas de Crossrail, mais sans doute lourde ...

Hybrid Bill : Projet de loi qui mêle les caractéristiques des deux précédents. Il doit porter sur un projet qui, bien que d'intérêt général, met en jeu des intérêts individuels ou de groupements. Il peut être présenté par le Gouvernement ou par un *Backbencher* (*membre du Parlement sans fonction particulière dans le Gouvernement ni dans le principal parti d'opposition*).

1.3.3. Enquête publique ou pas ?

Dans tous les cas de procédure TWA, il y a une consultation publique (enquête ou consultation allégée), y compris pour les projets d'importance nationale présentés au Parlement.

Qu'en est-il dans la procédure de l'*Hybrid Bill* ? On peut penser qu'il n'y a pas lieu à enquête publique (puisque le Parlement décide par une loi : la *Bill* devient un *Act*). C'est d'ailleurs ce qui

semble transparaître des considérations de SRA aboutissant à conseiller la procédure d'*Hybrid Bill* pour réduire les délais de décision.

Le processus décisionnel des projets de transport est codifié dans le Transport and Works Act de 1992. Tout projet de transport guidé doit faire l'objet d'un arrêté ministériel, faisant suite à un processus de publicité et d'enquête publique. Les projets d'importance nationale sont soumis au Parlement. Enfin, pour les projets les plus importants, il est possible de mettre en œuvre la récente procédure d'"Hybrid Bill" censée restreindre les délais administratifs.

1.4. Les budgets locaux

Différents niveaux de collectivités locales :

404 comtés, districts et boroughs pour 59 millions d'habitants soit 150 000 habitants en moyenne.

Londres : agglomération de 7 074 300 hab. 12% de la population et 15% du PNB britannique.

Niveau unique : 32 boroughs (municipalités) autonomes plus la **City** avec un lord-maire honorifique et un secrétaire d'État. Le 7 mai 1998 les Londoniens ont voté (oui 72 %) pour la création de l'Autorité du Grand Londres (GLA) avec une assemblée de 25 membres et 1 maire élus.

Grandes agglomérations anglaises

36 districts métropolitains (**niveau unique**)

Reste du territoire

Soit un seul niveau 46 unitary authorities, soit 2 niveaux 34 conseils de comté (niveau supérieur) et 236 conseils de district (niveau inférieur)

Au dessous subsistent dans certaines régions les paroisses (*parishes*) ou les conseils de ville

(*town councils*) responsables de tâches d'importance secondaire (*minor environmental responsibilities*). Pour 10 000 paroisses, 8 000 sont dotées de conseils de ville ou de paroisse.

En novembre 1998, création de 8 agences régionales de développement (RDA), en laissant entendre qu'elles pourraient à terme devenir des assemblées régionales élues. Leurs directeurs sont nommés par le gouvernement.

Les compétences :

L'absence de représentation territoriale de l'Etat fait que les collectivités interviennent souvent pour le compte de ce dernier et participent à la mise en œuvre de politiques nationales.

Les **districts** sont compétents en matière d'éducation, de logement, de recouvrement des impôts locaux, de santé, de transports.

Les **comtés** sont chargés de l'entretien des routes, de la protection des consommateurs, de la police, des services d'incendie et de secours.

1.4.1. Le financement local

En 2000 les dépenses locales atteignaient 145 Md€, soit 12,7 % du PIB et 29 % des dépenses du secteur public. Elles ne collectent cependant que 5% des recettes fiscales (2004).

90% relèvent du fonctionnement (36 % pour l'éducation) et 10% de l'investissement (la moitié est consacrée au logement).

Si les recettes fiscales représentent 20% des recettes courantes (22,5 milliards de livres en 2006/2007), 80% du fonctionnement est couvert par des transferts d'Etat. Ceux-ci correspondent à la **Revenue Support Grant** (sorte de DGF non affectée), à la redistribution du *National Non Domestic Rate* (Impôt foncier levé au niveau national à taux unique) et à des dotations spécifiques.

La **Revenue Support Grant (RSG)** qui représentait en 2004/2005 27 Md£ va à deux catégories d'entités : les collectivités délibérantes (*billing authorities*) et entités bénéficiaires (*major precepting authorities*). Parmi ces dernières figurent des comtés dédiés compétents en matière de police ou de lutte contre l'incendie et nommément la **GLA**.

Si le RSG finance de très nombreuses fonctions qui ont chacune leurs règles de financement, la **GLA** est concernée par les fonctions de police et de lutte contre l'incendie. Il convient de plus de souligner que le RSG tient compte également des recettes estimées que devrait représenter la *Council tax* pour la collectivité.

Les dotations spécifiques (**police grant, standard fund for education**) sont censées dans le cadre du programme PSA (*public services agreements*) améliorer la gestion publique.

Il existe en réalité deux impôts « locaux » :

- l'Uniform **Business Rate** ou **National Non Domestic Rates (NDR)** à la charge des entreprises et assis sur la valeur locative des biens fonciers bâtis et non bâtis (17,5 Md£ en 2006/2007). Son taux est fixé par la Chambre des communes (depuis 1990) et redistribué entre les Collectivités selon leur population adulte ;
- la **Council Tax** (qui a remplacé en avril 1993 la *Community Charge* ou *Poll Tax* très impopulaire) est assise sur la valeur locative de marché des habitations. Le taux est fixé par chaque collectivité locale sans contrainte particulière. Chaque habitation est classée selon sa valeur (en avril 1991) dans une des 8 classes de valeur (désignées par *Valuation band A, B,...H*).

Il existe une contrainte très forte sur les budgets locaux. En septembre, 7 mois avant le début de l'année budgétaire et fiscale (1^{er} avril) le Chancelier de l'Echiquier rend public l'enveloppe prévisionnelle de dépenses pour chaque collectivité locale (*Standard Spending Assessment*). Dans le même temps il rend public un barème de *Rate-Capping*.

Le *Rate-Capping* consiste à limiter d'autant plus la progression des dépenses d'une collectivité que celle-ci a un budget excédant le SSA. Ainsi, si les dépenses d'une collectivité sont supérieures de 1% au SSA elles peuvent progresser de 2,5%, si elles sont supérieures de 5% la progression ne peut excéder 1,75% et ainsi de suite. A l'extrême si les dépenses excèdent de 60% le SSA, une baisse autoritaire de 10% sera imposée.

De janvier à mars les collectivités doivent faire savoir si elles entendent se tenir dans ces limites ou si elles contestent la décision.

En avril la chambre des communes fixe le SSA pour chaque collectivité et la discussion budgétaire peut commencer dans chaque collectivité locale... Depuis 2004, la procédure de *Rate-Capping* est assouplie et laissée à l'appréciation du gouvernement (*reserve power*).

1.4.2. Le financement de la GLA

Budget 2006-2007 de la GLA

Dépenses	10 722
Police (MPA)	3 310
Sécurité incendie (LFEPA)	443
Transports (TfL)	6 397
Agence de développement (LDA)	418
Services communes (GLA)	154
Ressources	10 722
Subvention d'Etat (Government grants)	5 705
(Fees, charges and other income)	3 704
(Reserves)	431
Council tax	882

Source : GLA

Le budget 2007/2008 de la *Greater London Authority* (GLA) atteint 10,722 Md£ dont 6,4 Md£ pour TfL et 3,31 Md£ pour *Metropolitan Police Authority* (MPA).

Le financement provient pour 53% de dotations ou subventions (*government grants*) du gouvernement (5,7 Md£), pour 35% de ressources propres (*fees, charges and other*

incomes) et 8% de surtaxes au titre de la *Council tax* (0,88 Md£). Seuls les contribuables occupant une habitation valant (en avril 1991) plus de 68 000 £ (*valuation band D*) acquittent une *Council tax* de 303,88 £2 au titre des services rendus par la GLA (police et transports).

A noter que ce mode de financement au travers d'une augmentation de la *Council tax* intervient également pour les jeux olympiques (20 £ par an par contribuable pendant 12 ans à partir de 2006).

1.4.3. Les investissements de TfL

En 2006/2007 les investissements de TfL sont estimés à 2,36 Md£ dont :

- 1,41 Md£ pour *London Underground* (LUL),
- 0,50 Md£ pour *Surface Transport*,
- et 0,26 Md£ pour *London Rail*.

Les deux-tiers de l'investissement de *London Underground* (1,09 Md£) sont liés aux financements des opérateurs dans le cadre des trois PPP (BCV, SSL et JNP³).

Les emprunts directs de TfL sont autorisés par le gouvernement pour une période de 6 ans (dans la limite de 3,3 Md£ pour 2005-2010). Pour 2006/2007 ils sont prévus pour 0,6 Md£.

Sur la période 2005-2010 les 12 948 millions de £ se répartissent comme suit :

- 7 566 millions pour *London Underground* (dont 4 756 millions au titre des 3 PPP),
- 2 732 millions pour les transports de surface
- et 2 281 millions pour le rail. 50 % de ces sommes (1 168 millions) correspondent à une extension de réseau : la première phase de l'*East London Line* (24 km entre Dalston Junction et West Croydon-Crystal Palace)
- 369 millions de services communs.

Financement des investissements de TfL

	2005/2006	2006/2007	Plan 2005/2010
Besoin de financement	1 960	2 361	12 948
Emprunt	550	604	3 104
Subvention	267	265	1 762
Financement des investisseurs dans le cadre des PPP	1 007	1 094	4 756
Autres participations d'opérateurs privés	488	506	2 696
Evolution des réserves	352	108	-630

Source TfL (en millions de £)

² GLA Corporate Plan 2007-10 April 2007

³ BCV : Bakerloo, Central, Victoria et Waterloo et City lines. SSL (Sub-Surface Lines) : Circle, District, East London, Hammersmith & City et Metropolitan lines. JNP : Jubilee, Northern et Piccadilly lines.

Dans le cadre des trois PPP du métro, les concessionnaires sont en charge de la remise à niveau et de l'entretien des réseaux sur une période moyenne de 30 ans. Ces contrats sont révisables tous les 7 ans et demi.

Deux (BCV et SSL, JNP relevant de Tube Lines) des 3 PPP (pour un total de 30 milliards de livres sur 30 ans) étaient encore récemment attribués au consortium Metronet pour l'entretien et la remise à niveau de 9 des 12 lignes du réseau. Ce dernier recherche 2 milliards de livres supplémentaires pour des dépassements de coûts qui lui sont actuellement refusés par ses actionnaires.

Chaque année LUL publie un bilan des PPP listant pour chacun des 3 contrats, les principaux indicateurs dans trois dimensions :

- la disponibilité des équipements et matériels (heures perdues par passager selon le jour de la semaine, l'heure et la durée de l'interruption du service),
- la capacité de service du réseau (nombre de trains offerts, vitesse de ceux-ci et ou capacité de ceux-ci).
- la qualité du transport et de son environnement (propreté et graffitis, niveau sonore et ventilation...).

Pour chacune de ces dimensions un niveau de satisfaction minimal (basé sur le passé récent-

« benchmark») est imposé aux concessionnaires.

1.4.4. La Business Rate Supplement

Source : Business rate supplements : a White Paper – HM Treasury October 2007.

[http://www.hm-treasury.gov.uk/media/](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B/9/pbr_csr07_businessrate266.pdf)

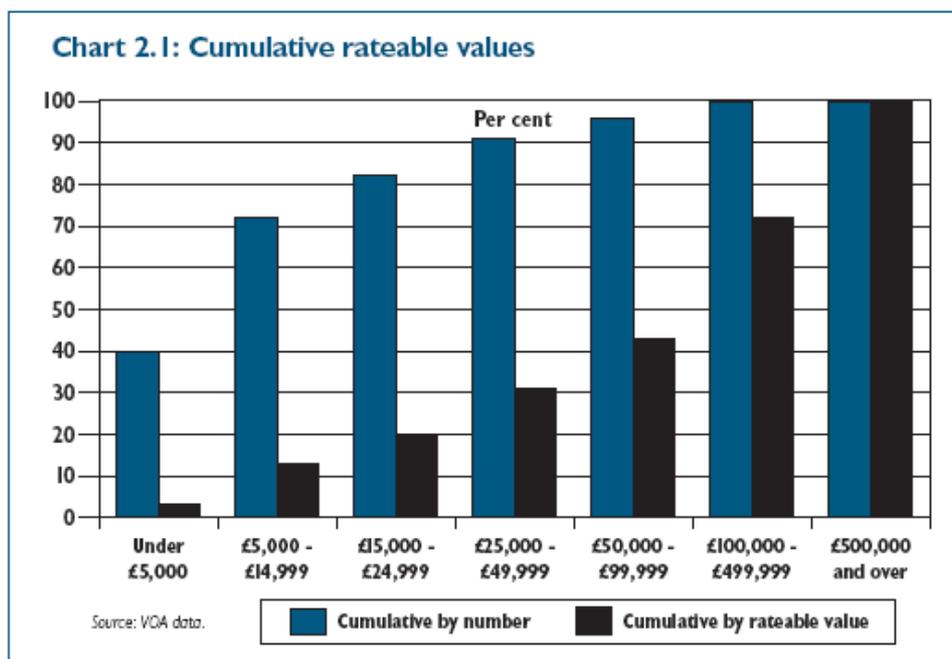
[B/9/pbr_csr07_businessrate266.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B/9/pbr_csr07_businessrate266.pdf)

Le Maire de Londres a annoncé son intention de recourir, pour le financement de Crossrail, à une **future disposition législative** qui autoriserait certaines collectivités locales à prélever pour leur compte une taxe additionnelle à la *Business Rate* (taxe sur les propriétés des entreprises). Cette taxe additionnelle est dite **Business Rate Supplement**. Cette disposition pourrait devenir applicable en 2010, mais ne ressortit actuellement que d'un livre blanc.

Comme la *Business Rate* (cf. 1.4.1), la taxe additionnelle est assise sur la valeur locative des biens fonciers des entreprises (*businesses*), dite **Rateable value**. Le taux de la taxe additionnelle est fixé par la collectivité locale responsable, dans la limite d'un **plafond de 2 pence par livre**.

Les entreprises dont la *rateable value* est inférieure à 50 000 £ en sont légalement exemptées. Ce plancher peut-être relevé à l'initiative de la collectivité locale.

Le graphique ci-dessous montre que si plus de 90% des entreprises sont exemptées, elles ne représentent que 31% de la *rateable value*.



Les **collectivités locales habilitées** à instituer cette surtaxe sont celles de plus haut niveau : dans le cas de Londres, il s'agit de la GLA à l'exclusion des Boroughs.

La surtaxe ne peut être instituée que pour financer des projets qui présentent un fort intérêt économique, concernant notamment le logement et l'emploi, ainsi que les infrastructures de transport. Sa mise en œuvre est subordonnée à une évaluation détaillée et une consultation des entreprises concernées. Si le produit de la surtaxe concourt pour plus d'un tiers au financement d'un projet la consultation comporte un vote des entreprises potentiellement assujetties, à la majorité simple du nombre d'entreprises d'une part, de la *rateable value* d'autre part.

La surtaxe est instituée pour une durée déterminée, ne devant pas excéder la durée de vie d'un projet. Dans le cas des gros projets, la

limite envisagée serait de 20 à 30 ans. Cependant, il n'y a pas de durée légale fixée au plan national. Elle peut être utilisée soit en financement direct, soit en financement d'emprunt.

Le cas de Crossrail

Le projet Crossrail, par sa nature et son importance, répond évidemment aux critères d'éligibilité.

L'institution de la *Business rate supplement* par la GLA, sur l'ensemble du Grand Londres, au taux maximum de 2 pence par livre, appliquée aux entreprises ayant une *rateable value* d'au moins 50 000 £, fournirait un produit annuel évalué à 178 M£. Il est destiné à assurer le service de la dette pour des emprunts à hauteur de 3,5 Md£ à contracter selon l'échéancier suivant :

2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
800 M£	700 M£	700 M£	800 M£	500 M£

Le prélèvement de la surtaxe serait effectif à partir d'avril 2010, et cesserait sitôt les emprunts remboursés.

Les BID : Business Improvement Districts

Un **Improvement District** est un "special district" – circonscription territoriale spécifique – créé pour apporter des améliorations, notamment aux infrastructures, dans une zone géographique spécialement déterminée. Il est aussi appelé *self taxing district*, car les propriétaires y acceptent collectivement de s'acquitter d'une contribution particulière en contrepartie de services qu'ils ont approuvés.

Un **Business Improvement District** est un partenariat public-privé, mis en place dans le cadre d'un *improvement district* où le secteur économique (*Businesses*) est partie prenante.

Les BID ont été introduits par le *Local Government Act* de 2003, comme moyen de coopération des autorités locales et des entreprises, pour la promotion et le financement de projets contribuant au développement de l'économie locale et localisés dans le périmètre de l'autorité locale. Les projets de BID sont soumis à l'approbation des entreprises potentiellement contributrices et financés par un prélèvement sur lesdites entreprises. Les BID ont une durée de 5 ans renouvelable.

Les BID ont été mis en œuvre pour des projets d'un coût moyen de 60 000 £, avec un maximum de 380 000 £. Les prélèvements afférents ont contribué en moyenne aux trois quarts du budget. Leurs champs d'application sont essentiellement le marketing et la promotion, la sécurité et l'environnement.

A titre de premiers enseignements, on peut retenir que :

- une taxe supplémentaire sur les entreprises peut-être acceptable pour financer des projets dans des domaines qu'elles promeuvent ;
- la procédure de vote est considérée comme pratique ;
- les BID ne sont pas adaptés aux investissements importants ou à long terme, compte-tenu de la durée de 5 ans et de la nécessité de renouvellement ;
- la procédure de vote introduit une incertitude qui peut compliquer une mise en œuvre conjointe avec d'autres financements.

En Grande-Bretagne les ressources des collectivités locales proviennent pour l'essentiel de l'Etat sous forme de subventions de fonctionnement et d'investissement. Toute marge de manœuvre dépend donc, soit du recours au secteur privé (notamment dans le cadre de PPP), soit de manière plus exceptionnelle de suppléments dédiés de fiscalité.

Dans ce cadre la GLA est destinataire d'une part de la principale subvention courante d'Etat (le Revenue Support Grant), d'autre part d'un supplément de fiscalité au titre de la Council Tax.

La procédure des Business Improvement Districts permet depuis quelques années d'associer le secteur économique au financement du développement économique, notamment de projets locaux de transport. Elle devrait être complétée par la mise en place du Business Rate Supplement, dédié à des projets de grande envergure.

2. TROIS VAGUES DE CONSTRUCTION DE LIGNES MÉTROPOLITAINES

2.1 Le développement de l'est de l'agglomération

La première vague de construction de lignes est liée à la volonté publique de développement de l'est de l'agglomération. En effet, étant donné la taille croissante des navires, ceux-ci restent de plus en plus près de l'embouchure de la Tamise. En 1980, les docks de *l'Isle of Dogs* ferment, et l'activité portuaire cesse dans les Docklands. Le secteur est alors sinistré bien qu'il recèle un potentiel important, car tous les docks sont à réaménager et ces terrains sont proches du centre historique, de la City.

L'objectif est alors de développer l'économie dans ce secteur où réside une population ouvrière et à majorité d'origine immigrée (répartie surtout au nord de la Tamise, et dans une moindre mesure dans le sud) avec un objectif à la fois social et économique. La majorité des terrains appartiennent au domaine public (37% *Port of London Authority*, 12% *British Gas Corporation*, 15% *Greater London Council*, 10% 5 boroughs, 3% *British Rail*), les logements sont à 95% des logements sociaux.

Entre 1965 et 1969, le *Greater London Council* travaille sur la publication d'un plan stratégique de développement basé sur le maintien de l'activité portuaire dans le secteur. La ligne de métro « Jubilee » n'ira alors pas desservir le secteur pour des raisons de coupes budgétaires et la crise des années 70 met à mal son développement.

Le *Docklands joint committee* est créé en 1974, organisation indépendante dont la moitié des membres sont issus du GLC et l'autre moitié des 5 boroughs concernés. Ce comité de 16 personnes travaillera au développement du secteur jusqu'en 1980.

L'ampleur des travaux rend la tâche trop ardue pour les collectivités locales et les entreprises n'ont aucun intérêt à s'implanter dans ces friches depuis longtemps désertées. La volonté des boroughs reste de maintenir une activité ouvrière et les logements sociaux. Les quartiers manufacturiers des Docklands sont dans un état relatif d'abandon au moment où le gouvernement central constatant l'échec des

collectivités locales à enrayer le déclin du secteur décide de changer d'approche et d'outils.

2.1.1 La création d'un organisme temporaire de développement urbain

A l'instar de Paris-La Défense⁴, le gouvernement central (via le Secrétaire d'état à l'Environnement) crée et finance (de façon minime) un organisme de développement urbain. L'Etat lui transfère la propriété des terrains d'une étendue de 22 km² et lui confie la mission stratégique d'aménagement et de valorisation économique et sociale de ces terrains, y compris de fixer les règles d'urbanisme et de négocier la vente des terrains avec les promoteurs (le tout au détriment des communes).

Le ***London Docklands Development Corporation (LDDC)*** est une des *Urban development corporations* (UDC) créées par une loi en 1980. Cet établissement public à durée de vie limitée est créé par le ministère DETR, *Department of Environment, Transport and the Regions*.

Cet organisme a commencé à exister en juillet 1981 et a cessé en mars 1998. suite à la décision du gouvernement central de transférer les fonctions de la LDDC aux autorités locales concernées.

Les conseils des *boroughs* de *Southwark* et de *Tower Hamlets*, ainsi que les Voies navigables britanniques (*British Waterways Board*), et la *Royal Docks Management Authority Limited* ont accepté que leur soient transférées les compétences de la LDDC.

Ce transfert a été notifié par un « *Order* » émis par le Parlement après le vote de résolution de chaque groupe parlementaire.

Généralement, la durée d'un UDC est initialement de 7 ou 10 ans, reconductibles selon une décision gouvernementale. Les conseils des UDC comportent

⁴ (150 000 emplois et 20 000 habitants, projet développé par un établissement public d'aménagement, l'EPAD créé en 1958)

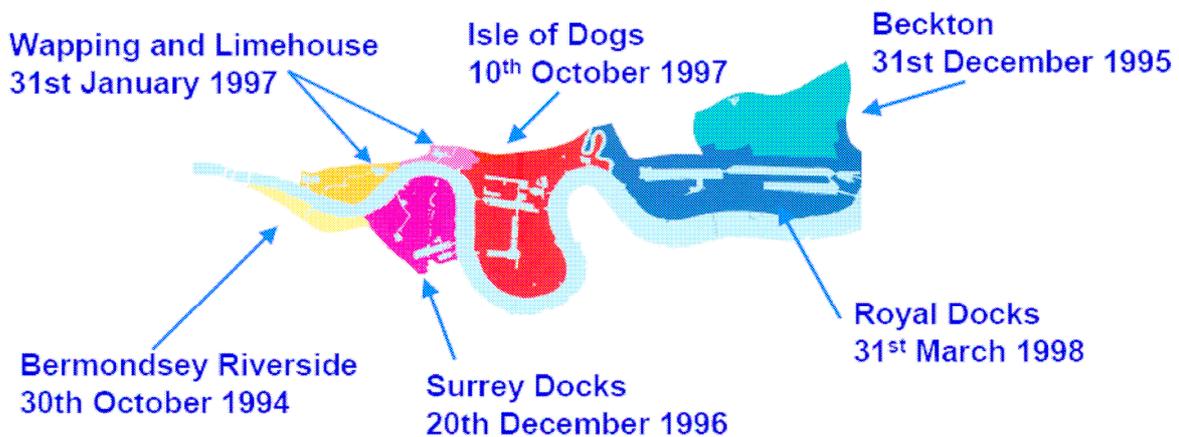
traditionnellement 11 représentants dont certains membres des collectivités locales, plus un président (*Chair*) et un vice-président (*Deputy Chair*).

Les prérogatives d'un UDC sont les suivantes :

- Acquérir, gérer, viabiliser les terrains et propriétés ;
- Mener des projets de constructions et autres opérations ;
- Chercher à assurer l'approvisionnement en eau, électricité, gaz et autres services ;

- Entreprendre toutes les démarches qui permettent d'atteindre les objectifs de développement ;
- Plus généralement faire tout ce qui est nécessaire ou avantageux pour atteindre les objectifs de dynamisation du secteur.

Le LDDC a procédé de façon pragmatique en visant le gain de temps (pas de modèle de planification mais une réflexion au coup par coup en fonction des demandes et des opportunités), par étapes géographiques :



Source : site web lddc-history.org.uk

Bien que le développement du secteur ait été réalisé sans planification en amont, certaines étapes comme l'inspection par les architectes pour la conservation des bâtiments des Docks ayant un intérêt historique et architectural ont été réalisées.

Le secteur des Docklands est classé « zone franche »⁵ (par le gouvernement central) afin d'octroyer certains allègements fiscaux aux entreprises et de faciliter leur implantation en réduisant les formalités administratives.

Classée en zone II par Bruxelles, des prêts de la BEI lui ont été consentis, notamment pour le développement d'infrastructures. La BEI a notamment accordé au concessionnaire du DLR (WARE) pour l'extension à Woolwich qui permet de relier les deux rives de la Tamise, un prêt de 145 millions d'euros.

Sur la période 1981-1998, le bilan du LDDC est présenté dans le tableau suivant :

⁵ the Enterprise zones

Bilan du LDDC 1991 - 1998

Argent public investi	Argent privé investi	Terres en friches réaménagées et vendues	Equipements publics	Surface commerciale et industrielle construite
3,9 milliards £ (LDDC 48%, London Transport 25%, taxes prélevées sur les entreprises 27%)	8,7 milliards £	736 ha dont 426 ha vendus	41 établissements scolaires et de formation 5 nouveaux centres de santé	232 ha

Et aussi :

- 24 000 logements dont une partie importante de logement social (estimée plus importante que si LDDC n'avait pas existé), avec notamment 40% du parc accessible aux ménages aux revenus moyens. Cette contrainte a été imposée pour permettre le maintien des résidents dans le secteur.
- 80 000 emplois (bruts) sur le secteur ainsi que 23 000 nouveaux emplois dans la City générés par le développement du secteur.

La moitié de l'argent public investi a servi au développement des infrastructures de transport :

- 144 km de routes nouvelles ou améliorées, dont les *Docklands Highways* en 1993,
- 23 km de ligne de métro automatique DLR, *Docklands Light Railways*.

Le DLR a été une solution de desserte en transport public avantageuse car elle n'a pesé que pour un cinquième des dépenses en infrastructures de transport dans le secteur.

Chaque million de livres investi par le secteur public a généré 23 emplois nets et la construction de 8500 m² de surface de bureaux. Ces investissements continuent à porter leur fruit, avec des ratios coût-bénéfice qui devraient continuer de croître.

2.1.2 La naissance du DLR

Dans les années 1980, les liaisons, routières ou en transport public, cyclables ou pédestres, sont toutes largement déficitaires sur l'*Isle of*

Dogs. Pour LDDC, il avait toujours été clair que les liaisons en transport public devaient être améliorées de façon considérable et de façon visible. C'est ainsi que le projet de métro léger automatique, le *Docklands Light Railways*, a été décidé en 1982 suite à l'étude menée conjointement par le GLC, LDDC, London Transport et le gouvernement. Le financement de la ligne initiale du DLR a même été promis par le gouvernement (avant le vote de la *Bill* au Parlement !). Le financement a été apporté par les ministères du transport et celui de l'environnement.

Son tracé a fait l'objet de discussion avec les autorités publiques. Il reprend les infrastructures ferroviaires existantes (viaducs notamment) partout où cela est possible. Si le terminus actuel se trouve à la station emblématique de la City, *Bank*, où passent 5 lignes de métro, ce n'était pas le cas de la ligne initiale qui partait de *Tower Gateway*.

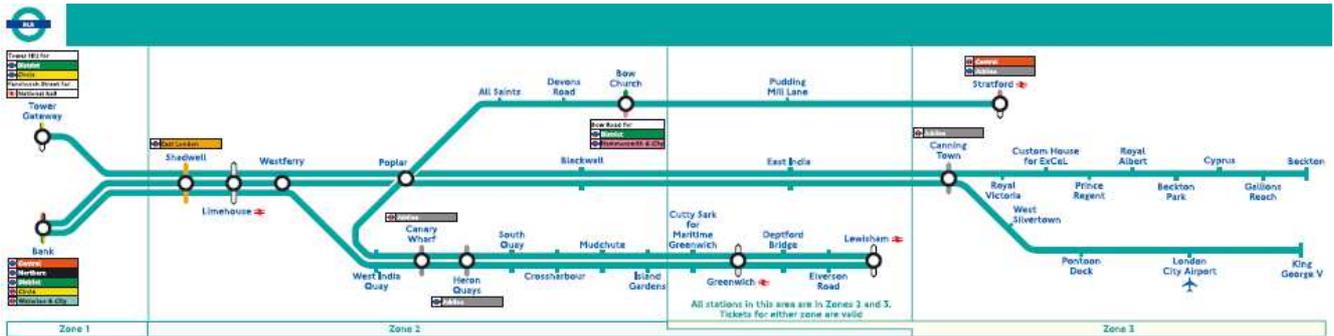
L'extension de la ligne initiale a été négociée avec le promoteur de *Canary Wharf, Olympia & York* (cf. annexe 3). Ils ont dû contribuer à hauteur de 40% du coût de l'extension (jusqu'à *Bank*), incluant l'acquisition de 24 rames pour doubler les rames en circulation et proposer une fréquence à 5 minutes à *Bank* aux heures de pointe.

Les premiers travaux ont lieu entre 1984 et 1987 pour 13 km de lignes nouvelles et 15 nouvelles stations de *Tower Gateway* à *Island Gardens* et *Poplar - Stratford*. En 1991, la ligne est prolongée jusqu'à *Bank* (1,6 km d'extension), puis vers *Beckton* en 1994 (10 nouvelles stations dont *Canning Town* qui s'ouvrira qu'en 1998).

Lorsque le LDDC a été dissous en 1998, le réseau DLR comportait 23 km de lignes et transportait 17 millions de passagers par an. Aujourd'hui, avec 31 km de lignes (38 stations et 94 véhicules), le DLR transporte 62 millions de passagers par an.

La dernière extension réalisée en service depuis 2005 a la particularité de permettre la desserte de l'aéroport d'affaire « *London City Airport* ».

Plan des lignes DLR actuel



Projets réalisés et extensions en cours	date de mise en service	Montant	Maîtrise d'ouvrage	Montage juridique	Groupements
Island Garden – Poplar 13 km 16 stations (11 rames doubles)	1987	77 M€	London Transport	contrat “design, build and maintain” incluant le matériel roulant	Consortium GEC - John Mowlem Railway group
Extension à Bank tunnel de 1,6 km véhicules à 2 rames	1991	149 M€	London Transport	2 contrats dont un distinct pour la construction (tunnelier)	Ednumd Nuttall Ltd (tunnel) GEC - Mowlem Railway group
Extension à Beckton 9 km	1994	224 M€	London Transport	<i>Différents contrats dont 3 principaux sur l'infrastructure et un pour le matériel roulant</i>	<i>1- Balfour Beatty (viaducs – 2 km) 2- joint-venture Mowlem/Taylor Woodrow (8.5 km)</i>
Extension Island Garden - Lewisham (4,2 km), tunnel et viaduc, 5 nouvelles stations	1999	202 M€	DLR Ltd	<i>contrat “design, build and maintain” de l'infrastructure sur une durée de 24,5 ans</i>	consortium privé, City Greenwich Lewisham (CGL) Rail Link plc
Extension à London City Airport (East London) 4,4 km, 4 stations	2005	150 M€	DLR Ltd	<i>contrat “design, build and maintain” de l'infrastructure sur une durée de 30 ans</i>	consortium privé, City Airport Rail Enterprises (CARE) Groupement privé formé de AMEC investments Ltd et de la Royal Bank Project Investments Ltd
Extension à Woolwich Arsenal (London) comprenant un tunnel et un pôle d'échange (2.6 km)	2009	180 M€	DLR Ltd	contrat “design, build finance and maintain” de l'infrastructure sur une durée de 30 ans	Woolwich Arsenal Rail Enterprises Limited (WARE), Groupement privé identique à CARE (AMEC et Royal Bank)
Extension (6 km) à Stratford International mise à niveau de la ligne Bank-Lewisham pour le passage à 3 rames	2010	390 M€	DLR Ltd	contrat “design, build finance and maintain” de l'infrastructure (y compris achat de matériel roulant)	cessionnaire privé non choisi
Extension à Dagenham Dock	2016 environ	235 M€	DLR Ltd	contrat “design, build finance and maintain” de l'infrastructure	(cessionnaire privé non choisi)

2.1.3 Les prochaines extensions du DLR

Le DLR continue de s'étendre car le développement du cœur de la capitale se fait à l'Est. Chacune de ses extensions (a) fait l'objet d'une mise en concurrence pour le financement, la conception, la construction (et parfois pour la maintenance). Seul l'opérateur est unique, il s'agit de l'entreprise privée *Serco Docklands Limited* depuis 1997. *Serco* assure aussi la maintenance sur les tronçons de ligne

où l'objet du contrat ne prévoyait pas la maintenance (les branches vers le Sud).

Le DLR est sous la responsabilité de *Docklands Light Railway Limited*, organisme dépendant du département *London Rail* de TfL créé en 2000.

Le déficit de capacité en raison de son petit gabarit (200 voyageurs par rame, 400 en rame double) devrait être en partie résolu par l'ajout d'une troisième rame sur la plupart des

branches du DLR d'ici 2010 dans le cadre du contrat passé pour l'extension du DLR à Stratford.

Ce contrat DBFM pour la construction du prolongement jusqu'à Stratford inclut également les aménagements de gares sur l'extension, la mise à niveau de la ligne entre Bank et Lewisham pour permettre l'arrêt des rames triples dans les stations (extension des quais), l'achat de nouvelles rames pour passer des rames doubles aux rames triples. Le projet bénéficie de plusieurs sources de financement, dont le programme de financement quinquennal de TfL.

Le groupement retenu bénéficiera d'un prêt de la BEI dans la limite de 190 M£ (285 M€) accordé au titre du régime *Prudential borrowing* de TfL (garantie du Trésor).

Sur les 55 rames achetées, 22 sont co-financées par l'ODA (*Olympic Delivery Authority*), la structure qui est l'interlocuteur unique pour la livraison des travaux d'infrastructure nécessités par les jeux olympiques (dont les transports) et la fourniture des services de transport pendant les Jeux.

L'ODA co-finance également les 8,5 km d'extensions de Woolwich Arsenal et celle de Stratford International dont les mises en service interviendront d'ici 2010.

Les lignes existantes et projetées du DLR



Source : site web TfL

2.1.4 L'historique de la Jubilee line

Le projet de la *Jubilee line* (appelée initialement *Fleet line*) est très ancien et son tracé a évolué depuis l'origine. Le premier tronçon a été inauguré en 1979 et la ligne a été rebaptisée

ainsi en raison du Jubilé d'argent de la reine Elizabeth II en 1977. Le second tronçon a longtemps été à l'étude avec différents tracés possibles.

Le tracé envisagé dans les années 60

Extension de Baker st. - Charing Cross – Fenchurch st.- Lewisham – Addiscombe



source : site web de la faculté d'architecture de Prague

Le tracé envisagé en 1973 (Travers Morgan Study)

Extension de Aldwych - Fenchurch st.- Barking / Thamesmead



Jubilee line alternatives

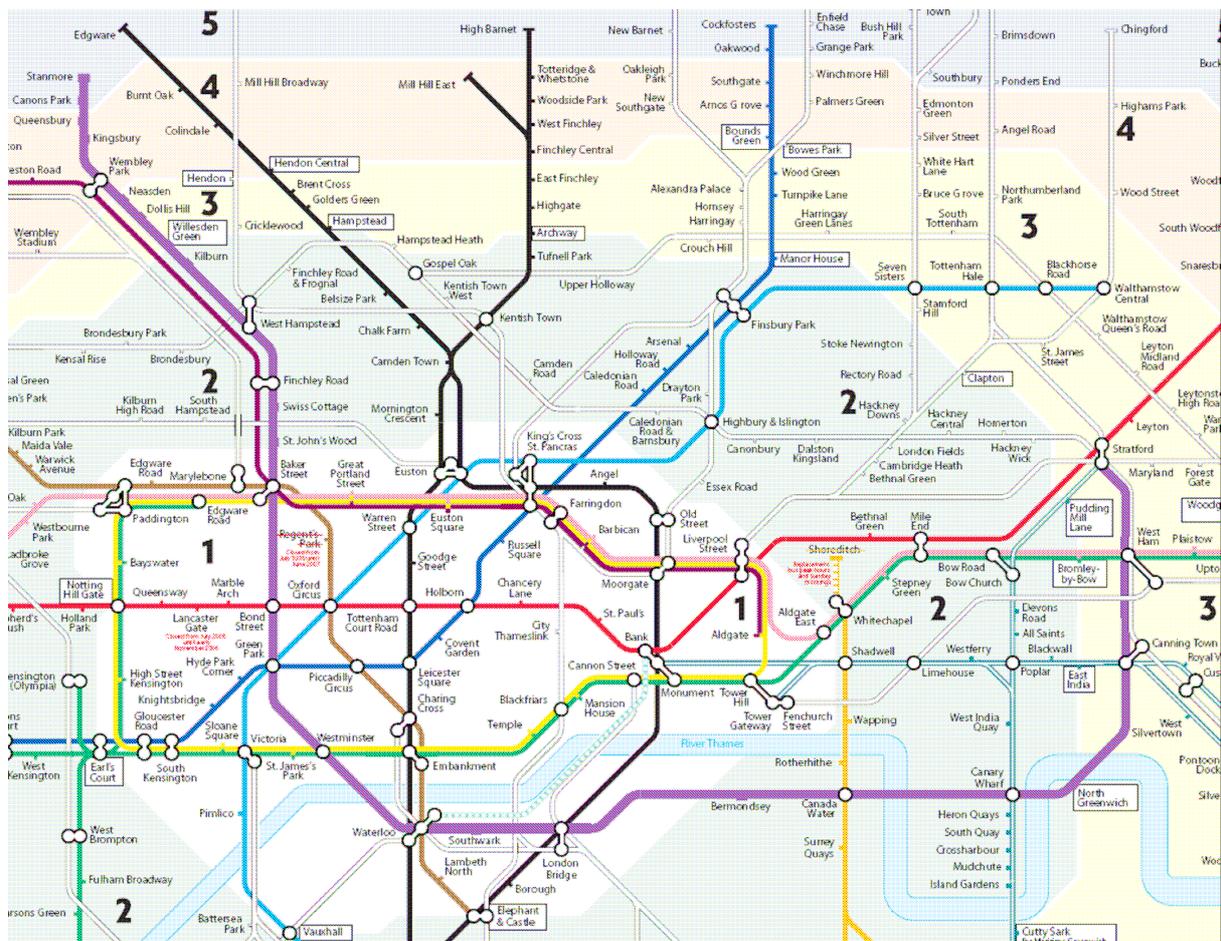
Faute de financement, les travaux d'extension de la *Jubilee line* n'ont commencé que fin 1993 après le consentement officiel de la Reine (*Bill* en mars 1992). Le DLR a été construit à la place de l'extension de la *Jubilee line* parce que moins coûteux. Mais il est aussi nettement moins capacitaine qu'une ligne de métro, le promoteur de *Canary Wharf* a donc fait pression pour la création d'une ligne de métro classique qui les relierait aux principales gares londoniennes.

L'équipe transport affectée à ce projet a donc décidé de raccorder le quartier d'affaires à la *Jubilee line* de façon à former une ligne assez longue et croisant des points de correspondance intéressants comme *Baker Street* où se croisent 5 autres lignes de métro, et en desservant les gares de :

- *London Bridge* (une ligne de métro et cinq faisceaux de trains) ;
- *Waterloo* (terminus des Eurostars jusqu'en novembre 2007, 2 lignes de métro et 3 lignes ferroviaires).
(voir extrait du plan de métro ci-après, ligne épaissie en violet)

Le prolongement de la ligne est mis en service fin 1999. 16 km de lignes⁶ ont été créés à partir de *Green Park* où se raccorde la ligne existante. La longueur totale de la ligne (actuelle) est de 36,2 km, elle dessert 27 stations entre *Stanmore* et *Stratford*. Elle permet 127 millions de trajets par an.

⁶ dont 12,4 km de lignes souterraines



Le montant de l'investissement lié à l'extension de la *Jubilee line* est de 3,5 milliards de livres sterling (soit 5 milliards d'euros). L'extension a été financée en majorité par l'Etat avec une participation du promoteur de *Canary Wharf*, *Olympia & York*, de 400 millions de livres sterling. Cet engagement du promoteur a été négocié par LDDC au moment de délivrer l'autorisation de construction pour les bureaux puisque l'accord comportait une participation pour le prolongement du DLR jusqu'à la station *Bank*. L'accord a été officialisé par la signature

d'un *Master Building Agreement* (MBA) en 1987 entre LDDC et *Olympia & York*.

La *Jubilee line* va aussi connaître ces prochaines années des travaux sur la signalisation en vue d'augmenter la capacité de la ligne (terme des travaux prévu en 2009).

Ces travaux d'un montant de 433 millions d'euros sont financés par le prestataire privé *Tube Lines* (groupement des sociétés Bechtel, Jarvis, Halcrow, Ameya) dans le cadre du PPP de *London Underground* (voir encadré ci-après).

Le **partenariat public-privé de London Underground** a été passé en 1998 en vue de pouvoir sécuriser les investissements nécessaires sur le réseau de métro : les dépenses d'entretien, de maintenance et de régénération des infrastructures, de remplacement du matériel roulant et de rénovation des stations. Le PPP de la modernisation du métro a bénéficié d'un prêt de la BEI de 180 millions £ en 1998 et d'un second prêt de 900 millions £ en 2000.

London Underground reste l'opérateur mais trois compagnies privées vont être chargées des opérations sur l'infrastructure (dénommées *Infraco groupings* ou *Infracos* par réduction de *infrastructure companies*).

Le réseau L.U. a donc été réorganisé en 1999 pour permettre et faciliter l'intervention des trois prestataires sélectionnés :

- *Metronet BCV* (lignes *Bakerloo*, *Central* et *Victoria*)
- *Metronet SSL* (pour *Sub-Surface Lines* : *Circle*, *District*, *East London*, *Hammersmith & City* et *Metropolitan lines*)
- *Tube Lines JNP* (*Jubilee line*, *Northern line* et *Picadilly line*).

2.2 La préparation des jeux olympiques de 2012

2.2.1 Une série de projets d'infrastructures de transport

La deuxième vague de construction de lignes est celle que connaît Londres aujourd'hui pour la préparation des Jeux Olympiques en 2012. La plupart des projets amorcés ont un horizon de mise en service compris entre 2008 et 2012 :

2008 :

La création du nouveau et cinquième terminal d'Heathrow avec une liaison en site propre (financée à 100% par *British Airports Authority*).

2009 :

L'augmentation de capacité de la *Jubilee line*.

Le prolongement du DLR à Woolwich.

La première phase de l'extension de la *East London Line*.

2010 :

Le prolongement du DLR jusqu'à *Stratford International*.

2011 :

La poursuite de l'extension de la *East London Line*.

Le site retenu pour les J.O. se situe dans le Nord-Est de l'agglomération, d'où la poursuite des projets d'extension à l'est avec notamment :

- la ligne à grande vitesse CTRL : *Channel Tunnel Rail Link* (Phase 2) de *Fawkham Junction* à *St. Pancras*.

- la prochaine étape du projet CTRL est la construction des gares de *Ebbsfleet* et de *Stratford International* (*Stratford-St Pancras* en 7 min)

- la *East London Line* qui doit passer de son statut de courte ligne de métro à une nouvelle ligne étendue du nouveau réseau *Overground* de TfL.

- le réseau *Thameslink* (équivalent du RER) qui doit connaître de nouvelles extensions dans l'est mais aussi dans l'ensemble du Grand Londres et augmenter sa capacité.

2.2.2 Thameslink

La liaison Thameslink, nord-sud, entre Bedford et Brighton traversant Londres, a été mise en service en 1988 sous le contrôle de British Rail (aujourd'hui dissous). La liaison s'étend au delà du périmètre du Grand Londres, dans la « région » du South East.

Depuis la privatisation, d'autres branches du réseau ferroviaire ont été confiées à l'exploitant (cf. schéma ci-dessous). Le réseau comporte actuellement 225 km de lignes, 50 gares.

Réseau Thameslink actuel (First Capital Connect)



Source : site web du borough de Luton

Son exploitation est concédée par Network Rail à des sociétés privées. La mise en concurrence pour le contrat de concession a lieu tous les 7 ans. De 1997 à 2006, le groupement GoVia, constitué de Go-Ahead (65%) et Keolis (35% du capital), était l'exploitant. Depuis GoVia a

perdu le marché et First Capital Connect est devenu l'exploitant⁷.

D'ici 2012, la capacité de la *cross-London link* devrait être augmentée entre *Farringdon* et

⁷ Le réseau Thameslink figure sur les plans avec en légende le nom de l'exploitant.

London Bridge afin de tripler la fréquence, et le réseau doit être étendu au niveau régional à 169 gares, et réorganisé en 8 faisceaux.

2.2.3 East London Line, une nouvelle ligne pour le réseau Overground

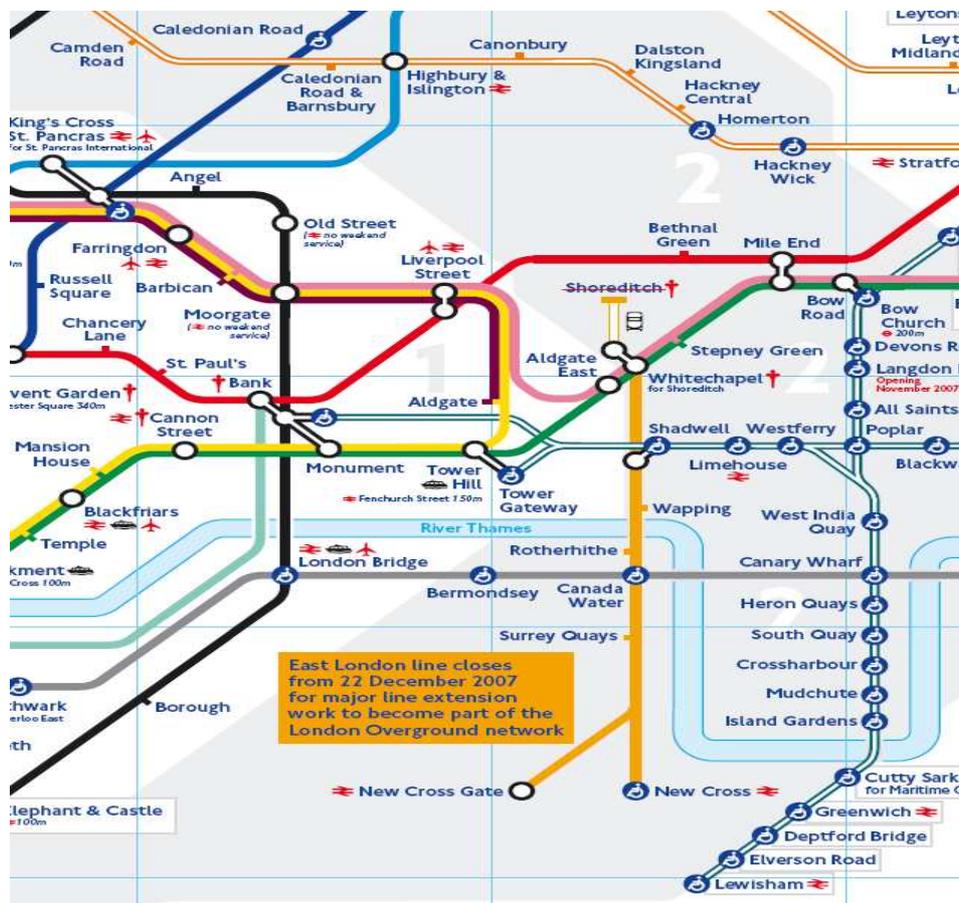
La *East London Line*, une des plus ancienne section du métro, va connaître une mutation sans précédent.

Elle reste une ligne de *London Underground* (comportant 8 stations) jusqu'à l'engagement des travaux à la fin de l'année 2007.

Le montant de ces investissements s'élève à 5,5 Md£ (soit de l'ordre de 8 milliards d'euros). Le projet devrait être financé dans le cadre d'un PPP.

En juin 2010, cette ligne étendue au Nord - grâce à la reprise d'emprises existantes - et au Sud sera mise en service et intégrée au nouveau réseau ferroviaire *Overground*⁸ de TfL.

Les premiers projets d'extension de la ligne (de type métro léger) remontent aux années 1980 mais n'ont jamais abouti en raison d'un manque de financement.



⁸ Sur le nouveau réseau de TfL, Overground, l'appel d'offre pour le choix de l'opérateur a donné gagnant en novembre 2007 London Overground Rail Operations Ltd (LOROL), une joint venture 50/50 entre MTR Corporation et Laing Rail.

Overground étant sous la responsabilité de TfL (département Rail), TfL – London Rail est donc le maître d'ouvrage du projet d'extension de la ELL, alors que la *Strategic Rail Authority* (aujourd'hui dissoute) en avait la maîtrise⁹ jusqu'en novembre 2004.

Network Rail sera responsable des infrastructures et L.U.L. des quais des stations où s'opèreront des correspondances entre les réseaux.

Suite à une étude d'impact, la décision a été prise par TfL (le Maire) de phaser ce projet d'extension (cf. plan suivant) :

- **Phase 1 : en juin 2010**, la ligne sera en fonctionnement au nord jusqu'à *Dalston* et au sud jusqu'à *Crystal Palace* et *West Croydon*. Estimée à environ un milliard de livres sterling, elle sera financé entièrement par le plan d'investissement quinquennal en cours de TfL (2005-2010) qui bénéficie de la capacité du Maire d'emprunter avec la garantie du *HM Treasury* (régime *prudential borrowing*) ;
- **Phase 2 - en 2011** :
 - la mise en service de la ligne jusqu'à la station de *Highbury & Islington* où se croisent actuellement la ligne de métro Victoria et une des lignes de l'*Overground*.

- une autre branche rive sud de la Tamise est planifiée pour permettrait d'amorcer vers l'ouest un réseau de contournement ferroviaire, dit orbital (ou *Orbital*).

Pour la seconde phase estimée à environ 300 millions de livres sterling, le bouclage du financement n'est pas fait. A priori TfL serait soutenu dans le financement par *Network Rail*¹⁰ qui récupère la gestion de l'infrastructure. Les J.O. apporteront également une partie du financement.

Le montant de la réalisation de la branche sud-ouest est estimé à 100 millions de livres sterling.

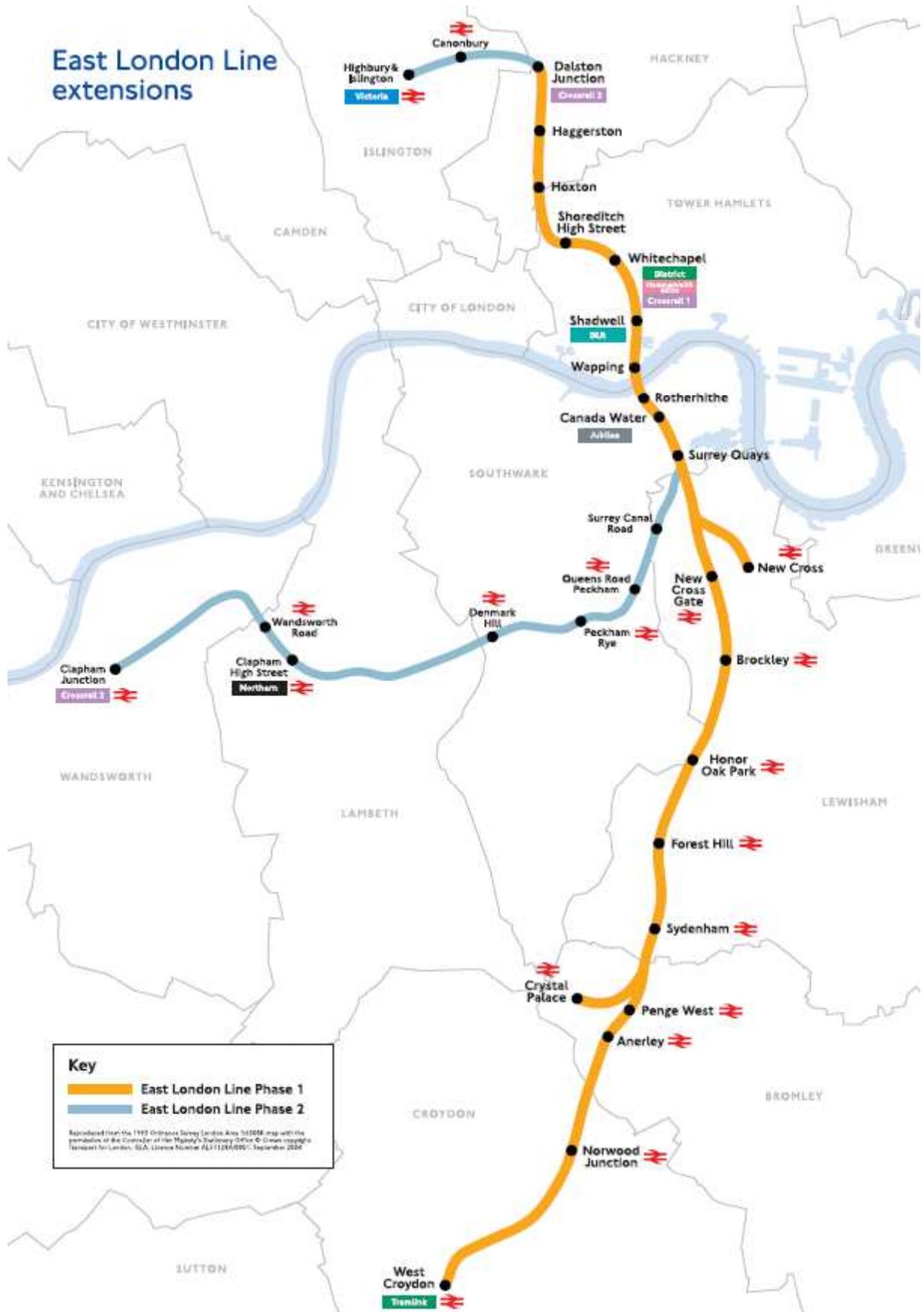
Les appels d'offre pour le démarrage des travaux et le matériel roulant ont été passés en 2005. Depuis fin 2005 les études ont été précisées (notamment celles de trafic, tests de sensibilité) afin d'actualiser les dépenses d'investissement et d'exploitation.

L'équipe de projet est en relation constante avec les autres acteurs tels que l'ORR.

⁹ D'ailleurs le projet d'extension de ELL était également initialement porté par la *Strategic Rail Authority*, mais avec un contenu différent puisqu'il s'agissait alors en 1999 de confier à Railtrack la maintenance de cette ligne et d'autres lignes de métro.

¹⁰ Peut-être via le programme de *Thameslink*. Le montage financier est en cours de définition, y compris la part du Maire de Londres.

East London Line extensions



Source : site web TfL

2.3 Les projets de long terme, Crossrail

La troisième vague sera peut-être celle qui donnera naissance au projet **Crossrail** ainsi qu'au bouclage du réseau Overground (maillon *Surrey Quays - Clapham Junction*).

2.3.1 Bref historique du projet Crossrail

Le projet de création de Crossrail remonte à 1989 suite aux conclusions d'une étude¹¹ qui préconisait trois projets pour redonner du souffle au réseau ferroviaire :

- East-West Crossrail : maintenant Crossrail line 1
- New Underground Line : Wimbledon-Hackney : maintenant Crossrail 2
- Extension de la Jubilee Line.

Dès lors, le *London Transport* et *British Rail* travaillent conjointement pour développer ces schémas.

Un projet de loi pour la ligne East-West est présenté au Parlement en 1991 mais est rejeté en 1994 en raison de la conjoncture économique. Seules les emprises sont réservées.

En 2000, SRA publie une nouvelle étude à la demande du gouvernement pour étudier les possibilités d'extension de capacité du réseau et notamment les solutions de transit. *London East-West study* propose un ensemble de projets dont la réactivation des projets East-West (estimé à 3,4 Md£) et Hackney-South-West (estimé à 5,3 Md£). Elle préconise le recours à la procédure d'*Hybrid Bill*, pour réduire les délais et recommande de confier l'exploitation des services liés au nouveau tunnel à un exploitant unique.

2.3.2 Consistance du projet Crossrail

Crossrail est un projet ferroviaire de longue date, présenté comme nécessaire pour satisfaire les besoins de mobilité générés par la capitale. Il pourrait être comparé aux lignes A et B du RER francilien, à la différence qu'il serait connecté aux lignes ferroviaires, avec l'objectif d'accueillir aussi le trafic fret.

La première phase de *Crossrail* est celle qui mobilise l'attention des médias actuellement en raison de l'ampleur et du coût des travaux estimé à 16 milliards de livres sterling (soit de l'ordre de 23 milliards d'euros). « Crossrail 1 » consiste à relier les réseaux ferroviaires suburbains est et ouest, qui débordent des frontières du Grand Londres.

Le montant du projet s'explique notamment par les sections en tunnel, soit 18km sous l'hypercentre sur 22km de tunnel sur l'ensemble de la ligne qui s'étend sur 76 km (carte page suivante). Sur les 38 stations de la ligne, seules deux stations seront totalement nouvelles, celles de *Isle of Dogs* et *Woolwich*.¹²

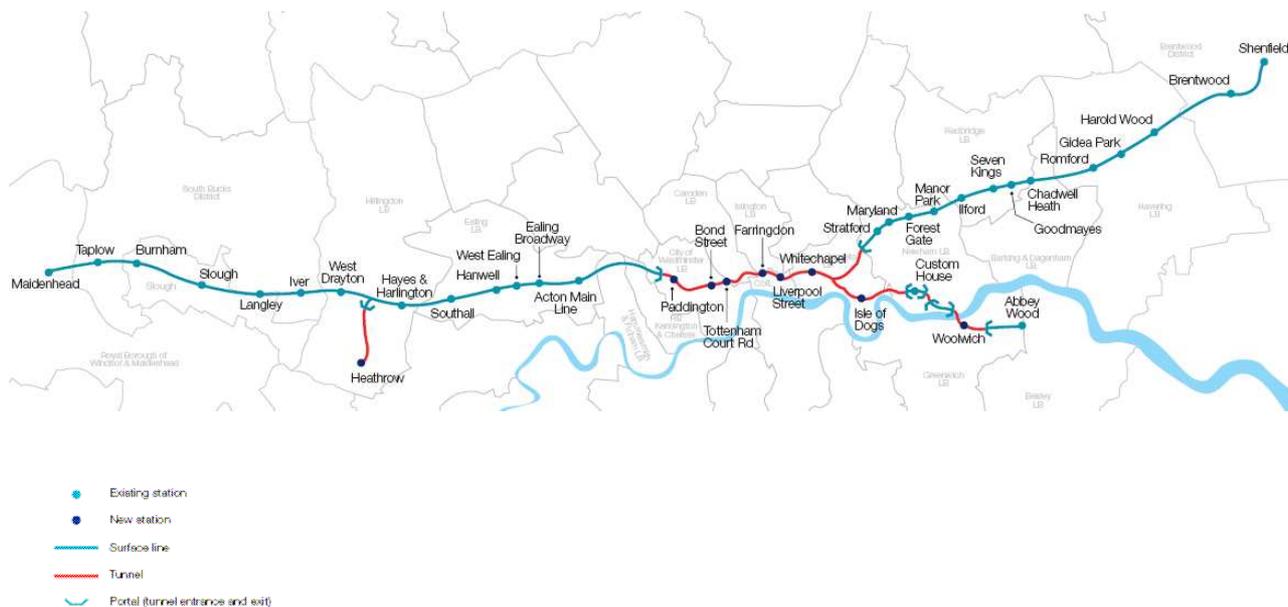
Cette première phase peut être considérée comme actée (même si le parlement en débat et n'a pas encore amendé la *Hybrid Bill* présentée en 2005).

Son horizon de mise en service est fixé à 2017.

¹¹ *Central London Rail Study*

¹² Rappelons que la partie RATP de la ligne A du RER francilien a un linéaire total de 75 km, dont 25 km en tunnel, et 35 stations !

Schéma de la ligne Crossrail 1



Source : site Campaignforcrossrail.com (carte datée de juillet 2007)



La seconde phase, « Crossrail 2 » ou *Chelsea to Hackney Line*, serait une liaison est - sud-ouest soulageant Victoria et les lignes au Nord (Hackney). Son tracé n'est pas encore arrêté puisque son horizon de réalisation est plus lointain (2025-35) et plus incertain en raison du financement.

Le maître d'ouvrage du projet est la *joint venture* (50/50) créée spécialement entre TfL et le DfT (ex-SRA) en 2001 : *Cross London Rail Links Ltd* (CLRL).

Network Rail, propriétaire de l'infrastructure, a réservé dès 2007 des sillons sur son réseau (*Crossrail track access option*) dans le cadre d'un accord avec le DfT en vue d'exploiter les services *Crossrail* par un ou plusieurs opérateurs.

2.3.3 Éléments sur le financement de Crossrail 1

Le 5 octobre 2007, le Premier ministre a confirmé le financement de Crossrail¹³ qui sera assumé conjointement par le Gouvernement, les entreprises et les usagers :

La subvention du gouvernement s'élève à 5 Md£.

¹³ Publication de l'accord de financement dans le *Government's Comprehensive Spending Review*

Les usagers contribueront à travers les bénéfices d'exploitation au remboursement de la dette contractée par TfL et Network Rail.

Les entreprises contribueront à la fois par des contributions directes négociées, et par une surtaxe de la *Business Rate* reposant sur la valeur locative imposable des locaux (cf. §1.4.4). Ce prélèvement supplémentaire sera levé par la GLA¹⁴ auprès des entreprises dans tout le périmètre du Grand Londres à partir d'avril 2010¹⁵ afin de financer un emprunt de 3,5 Md£ pour la construction de Crossrail1.

Les contributions directes négociées auprès des entreprises concernent (à ce jour) :

- *Canary Wharf Group* qui a accepté une contribution financière de l'ordre de 800 millions de livres sterling (en plus du financement de la nouvelle station de *Isle of Dogs*) ;
- *City of London Corporation* (Administration de la City, collectivité originale qui représente essentiellement les intérêts du secteur de la

¹⁴ cette surtaxe est préconisée par le gouvernement central dans un livre blanc afin de permettre aux autorités locales de contracter des emprunts (pour Londres, seule la GLA pourra bénéficier de ce produit). Elle ne sera appliquée qu'une fois la loi votée mais le gouvernement central a déjà donné des garanties à la GLA pour l'emprunt.

¹⁵ supplément de 2 pence par livre, soit le taux maximum qu'autoriserait la loi

finance¹⁶) qui contribuerait financièrement à hauteur de 200 millions de livres sterling, et récolterait des contributions volontaires des principales entreprises de la City (150 millions de livres sterling) ;

- *BAA (British Airports Authority*, qui appartient au consortium privé mené par le constructeur espagnol *Ferrovial*) qui apporterait une contribution financière de l'ordre de 200 millions de livres sterling.

Il est probable que ce soit la London Development Agency (du GLA Group, confère §1.1.3), l'équivalent de l'ARD de l'Ile-de-France, qui demande des contributions aux entreprises.

Le Maire envisage également une contribution des promoteurs immobiliers (*securing contributions*), en visant notamment ceux qui opèrent à proximité immédiate des stations Crossrail.

¹⁶ *le Square Mile est le nom du centre d'affaires et de finance de la City, il contribue à lui seul à 2% du PIB du Royaume-Uni.*

Annexe 1

MANAGEMENT DE LA QUALITE DE SERVICE DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

The high-level output specification (HLOS)

Suite au livre blanc de 2004 intitulé *the future of rail*, le *Railway Act 2005* a :

- aboli la Strategic Rail Authority (SRA),
- chargé le Secrétaire d'Etat (DfT) d'élaborer la stratégie ferroviaire,
- redéfini le rôle de l'Office of Rail Regulation (ORR).

En matière de fiabilité, sécurité et capacité, le processus de prise de décision sur les investissements ferroviaires se déroule comme suit :

- Le Secrétaire d'Etat établit la **High Level Output Specification** (HLOS) contenant le programme de ses préconisations concernant les opérations ferroviaires pour les cinq ans de la *control period* (actuellement 2009-2014), période préalablement arrêtée par l'ORR dans le cadre de la fixation des redevances des concessionnaires. Ce programme est assorti du **Statement of Funds Available** (SoFA) récapitulant les financements disponibles au niveau du gouvernement central. Pour la période 2009-2014, le DfT devait présenter la HLOS et le SoFA en juillet 2007.
- L'ORR accepte ces préconisations s'il considère qu'elles sont réalistes et compatibles avec les contraintes des autres financeurs.
- Dans le cas contraire, le Secrétaire d'Etat doit réviser soit ses préconisations, soit son financement. Il est tenu de donner la priorité au financement et donc réviser son programme si l'ORR persiste à estimer que les deux volets sont incompatibles.
- Lorsque l'ORR se déclare en accord, les préconisations sont transformées en demandes à mettre en vigueur par l'ORR, dans la mesure où leur mise en œuvre dépend de Network Rail.
- L'ORR établit les coûts prévisionnels des investissements incombant à Network Rail ainsi que le niveau des redevances à appliquer aux concessionnaires.

- Network Rail peut présenter des objections s'il considère que ces demandes ne sont pas conformes à l'intérêt public. L'ORR doit alors modifier ses demandes, ou faire appel à l'arbitrage de la *Competition Commission* (Commission de la Concurrence).

La HLOS traite nécessairement de trois domaines considérés comme essentiels :

- La fiabilité,
- La sécurité,
- La capacité.

Elle peut aussi aborder d'autres thèmes sur lesquels le DfT souhaite des améliorations.

La HLOS ne concerne pas le fret, lequel fait l'objet d'une démarche analogue de la part de l'ORR (détermination des besoins et des redevances des opérateurs et prospective industrielle) et de Network Rail qui établit une *Freight Utilisation Strategy*. Le DfT est supposé garant de la compatibilité des démarches passagers et frets

Dans sa démarche planificatrice, le DfT prend en compte deux types de contributions régionales :

- Les **Regional Planning Assessments** (RPA), documents de planification spatiale régionale à long terme permettant d'évaluer les besoins ferroviaires à 15-20 ans ? Les RPA sont considérés comme des éléments essentiels de la stratégie à long terme du DfT.
- Les **Route Utilisation Strategies** (RUS), revue à court-moyen terme des voies présentant le plus d'intérêt pour des augmentations de capacité ou autres améliorations. Les RUS sont établies par Network Rail en tenant compte des besoins exprimés par les opérateurs (concessionnaires) et les directives de l'ORR. Les autorités régionales sont consultées (*Regional Transport Boards* notamment). Les RUS sont des éléments essentiels de la HLOS.

Enfin, le DfT doit accompagner la HLOS par un document stratégique à long terme (2035) couvrant :

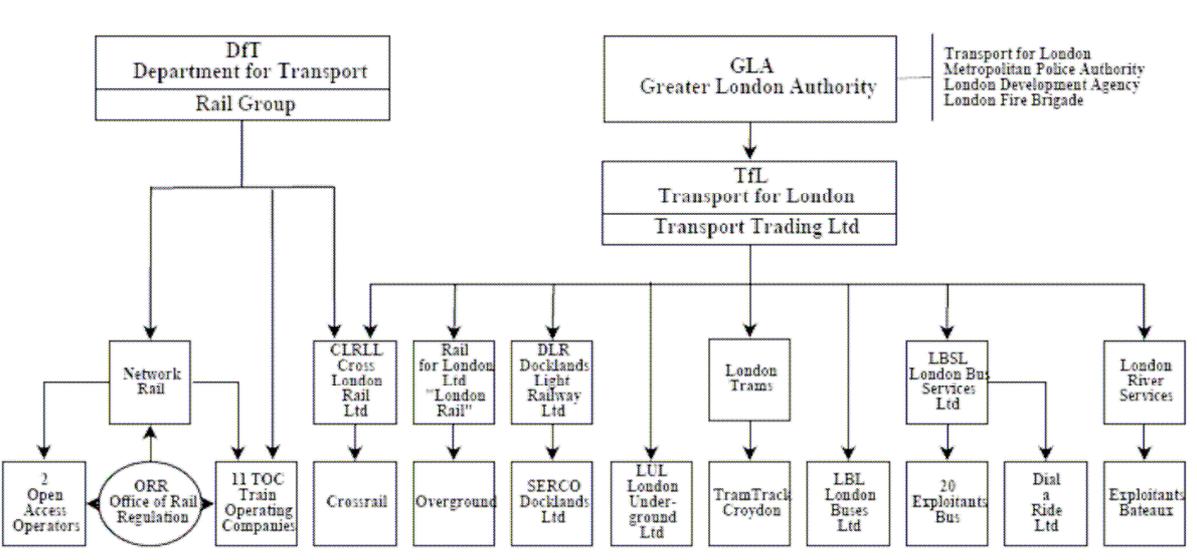
- La prospective de la demande : scénario de base pour les passagers et le fret,
- Des scénarios alternatifs,
- La contribution du transport ferroviaire à l'évolution de la demande, la croissance économique ...
- La contribution du transport ferroviaire à la réalisation des objectifs environnementaux,

- L'incidence des changements de comportement sur l'industrie ferroviaire (technologie ...).

TfL et les PTA (Passenger Transport Authorities) peuvent en outre exercer un "droit d'achat" ou "droit de vente". Ils peuvent demander des compléments (comme des augmentations supplémentaires de capacité) par rapport au programme du DfT, auquel cas ils doivent abonder son budget. Si à l'inverse ils demandent des réductions de service, les fonds prévus leur sont transférés.

Annexe 2

ORGANIGRAMME « JURIDIQUE »



Annexe 3

CANARY WHARF

Canary Wharf est un quartier d'affaires d'une quarantaine d'hectares développé dans l'est londonien à partir des années 1980 sur l'Isle of Dogs, une des boucles de la Tamise. C'est en 1982 que l'Isle of Dogs a été déclarée Enterprise Zone (sur une surface de 195 hectares), équivalent de zone franche, pour une durée initiale de 10 ans. Ce classement a permis un démarrage d'activités commerciales à faible valeur locative, des entrepôts pour l'essentiel.

Le déficit en bureaux et le manque d'extension possible dans la City a conduit le promoteur canadien, Olympia & York, à proposer le concept nord américain de développement de centre d'affaires. Le promoteur signe avec LDDC en 1987 un Master Building Agreement (MBA) pour la construction de 46 000 bureaux (près d'un million de m²) sur 29 ha au sol, et incluant le prolongement du DLR jusqu'à la station Bank.



Source : brochure pdf éditée par Tower Hamlets « Secret of Canary Wharf »

En effet, il était nécessaire de relier les centres d'affaires d'une part et d'autre part d'attirer les populations les plus aisées et les plus qualifiées pour travailler dans les milieux financiers notamment, résidant traditionnellement au sud et sud-ouest du Greater London dans des quartiers desservis par des trains de banlieue.

Aujourd'hui, il est devenu le plus important centre d'affaires de Londres après la City et ces deux pôles d'affaires sont en compétition.

En 2007, plus de 85 000 personnes travaillent à *Canary Wharf* et aux alentours dans *London Docklands*, notamment dans la banque et dans l'édition, tandis que la City reste le principal pôle financier où environ 300 000 actifs travaillent.

Annexe 4

LES RESEAUX DE TRANSPORT DE LONDRES

Les informations regroupées ci-dessous sont issues pour beaucoup de l'étude de cas étrangers de transports collectifs de banlieue d'avril 2007, réalisée à l'IAU île-de-France par Danièle Navarre.

Le réseau ferroviaire

Londres est un point central du réseau ferroviaire britannique avec 14 gares réparties dans la ville proposant des services de banlieue, grandes lignes, liaisons internationales et liaisons avec les principaux aéroports.

Ces 14 gares sont Blackfriars, Cannon Street, Charing Cross, Euston, Fenchurch Street, King's Cross, Liverpool Street, London Bridge, Moorgate, Marylebone, Paddington, St. Pancras, Victoria et Waterloo.

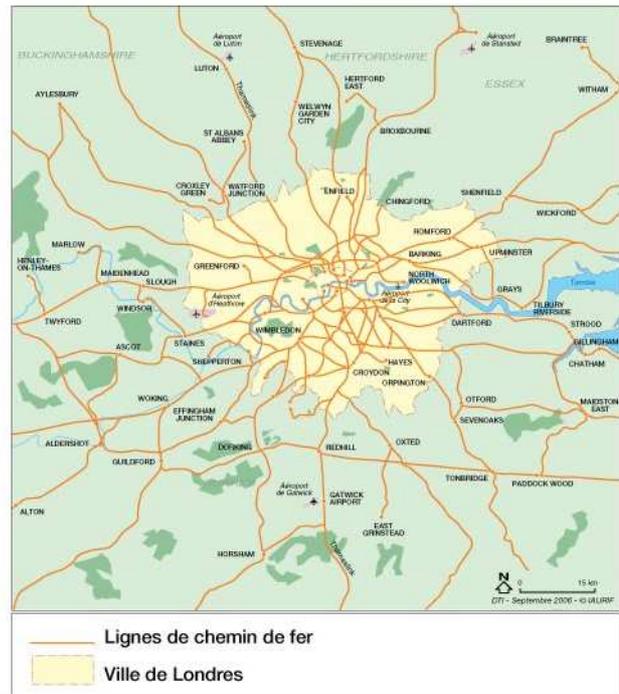
Les lignes de banlieue sont essentiellement radiales, aboutissant à ces gares terminus plus ou moins centrales.

La première ligne traversante, Thameslink, (exploitée par la société Govia, filiale de Go-Ahead et de Kéolis), considérée comme le premier RER, relie les banlieues Nord et Sud, ainsi que des villes plus distantes comme Brighton et Bedford. Elle dessert cinq gares de Central London.

Il existe aussi trois lignes de banlieue à banlieue :

- West London Line,
- North London Line,
- Gospel Oak to Barking Line.

La East London Line est une ligne de métro, actuellement en cours de réaménagement aux normes ferroviaires pour être intégrée au réseau Overground.



A l'intérieur du Grand Londres, le réseau ferroviaire compte 788 km de lignes, desservant 321 gares. A l'instar des grandes lignes, les services de banlieue sont exploités par 11 compagnies privées de transport (les TOC : Train Operating Companies) et deux "Open Access Operators" : Heathrow express et Heathrow Connect.

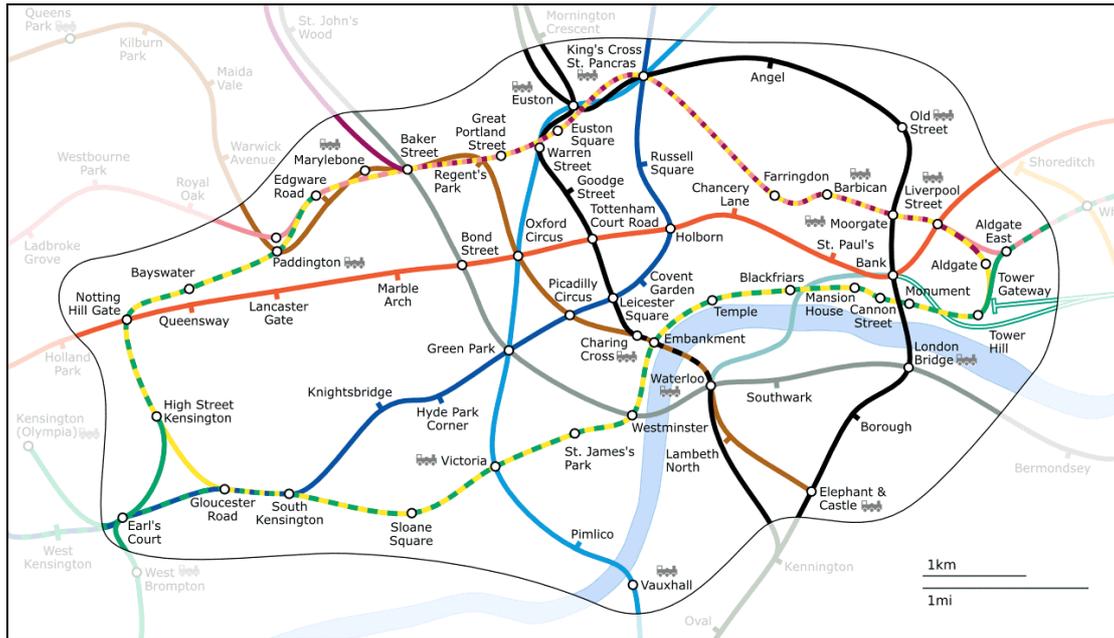
Le réseau est propriété de Network Rail, société privée également chargée de la maintenance de l'infrastructure, et financée à parts égales par les redevances des opérateurs et par une subvention de l'Etat.

Le métro

Le métro a été transféré de l'Etat à TfL en juillet 2003 ; depuis cette date, il est exploité par London Underground, filiale à 100% de TfL. Au préalable, le DfT avait mis en place des PPP avec trois prestataires privés (les Infracos) pour la maintenance et la modernisation des infrastructures (stations, tunnels, voies, signalisation) et du matériel roulant ; de ce fait,

l'Etat continue à financer ces PPP via sa subvention à TfL.

Le métro comporte 12 lignes, sur 408 km, et dessert 275 stations, dont la Circle Line qui entoure Central London et 11 lignes traversant le centre de Londres. Il est à noter que les lignes de métro ne sont pas toutes indépendantes et ne sont pas toutes au même gabarit, les huit lignes les plus récentes ayant été réalisées à gabarit réduit en tunnel foré.



Carte figurative du métro de Londres

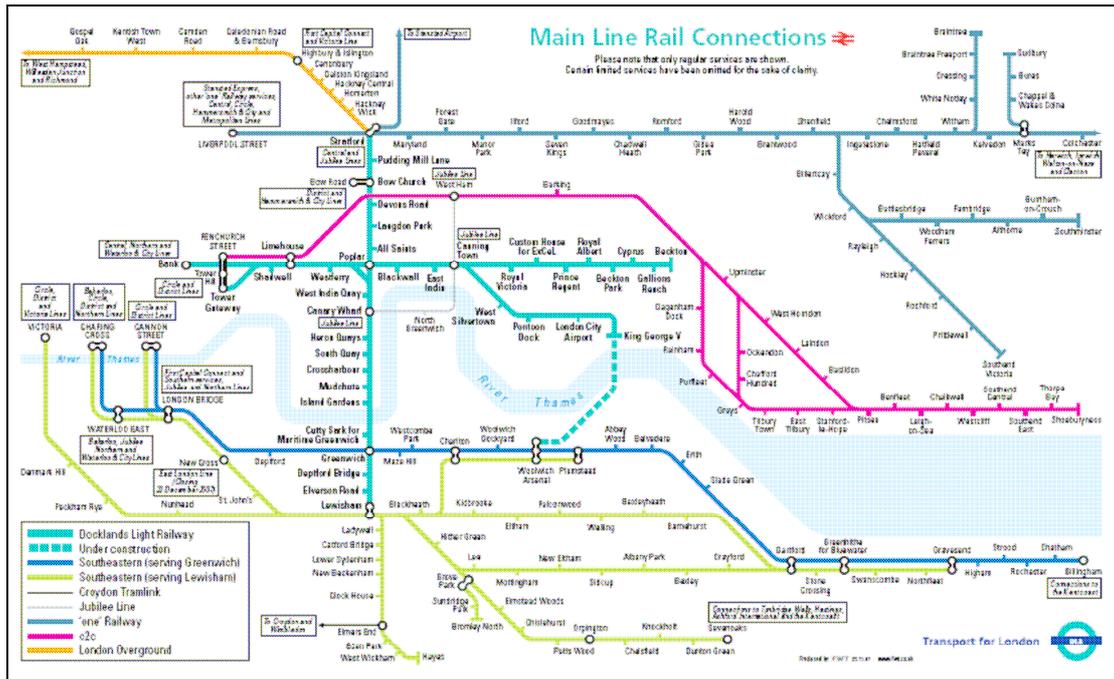
Source : Wikipedia : http://fr.wikipedia.org/wiki/Image:London_Underground_Zone_1.png#file

Le Docklands Light Railway

Le DLR est un métro léger automatique, mis en place à partir de 1987 et desservant le secteur des Docklands à partir de deux stations de la City. Il est exploité par la société privée Serco

Docklands Ltd, sous la responsabilité de DLR Ltd, petite structure de TfL.

Le DLR se développe en quatre branches sur 31 km et dessert 38 stations.



Carte du DLR et de ses connexions avec le réseau ferroviaire

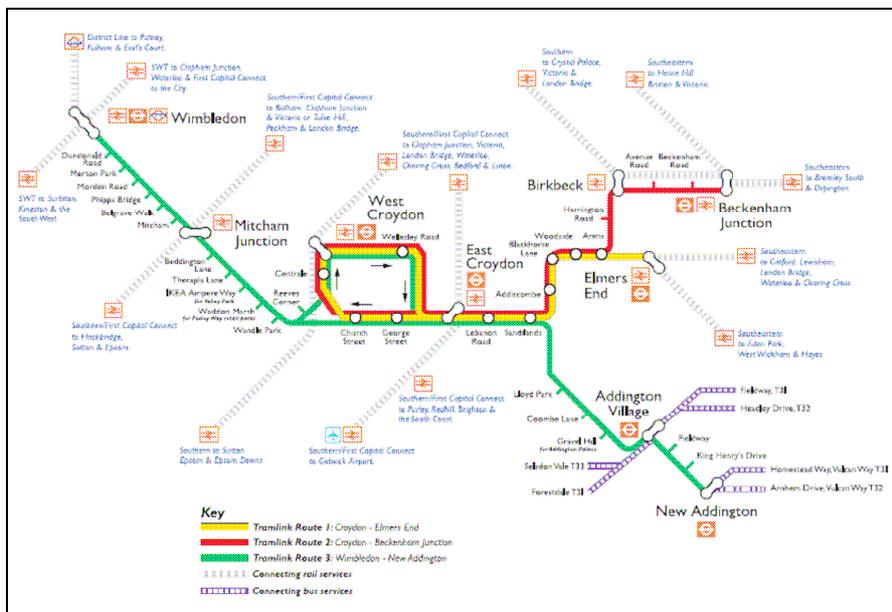
Source: TfL

Le réseau de tramway (Croydon Tramlink)

Le sud de Londres et parcouru par trois lignes de tramway : le Croydon Tramlink. Il est exploité par la société Tramtrack Croydon Ltd,

sous la responsabilité de London Tram, un département de TfL.

Les lignes, mises en service en 2000, se développent sur 28 km et desservent 29 stations.



Le réseau Tramlink

Source : TfL

Le réseau de bus

Le réseau de bus londonien est très dense. Il comporte environ 700 lignes desservies par plus de 6 800 bus. Il assure une desserte fine du territoire du Grand Londres, en complémentarité du métro, et en rabattement sur les gares. Il bénéficie de plus de 900 couloirs réservés, sur un linéaire de 250 km, et de 930 carrefours équipés de feux prioritaires.

Le réseau de bus est exploité par plus de 20 compagnies privées, sous contrat avec un département de TfL : London Bus Services Ltd – LBSL -dit "London Buses". LBSL est aussi

responsable d'un service de transport à la demande "Dial a Ride Ltd". Enfin, TfL exploite directement quelques services par l'intermédiaire de sa filiale LBL, London Buses Ltd.

Les bateaux-bus

Il existe un service de bateaux-bus entre le centre de Londres et les Docklands, ainsi que, en heures de pointe, le secteur de Putney. L'exploitation est confiée à des compagnies privées, sous le contrôle du département London River Services de TfL.

Éléments de comparaison

Réseaux	Grand Londres			Île-de-France		
	Lignes	Km	Stations	Lignes	Km	Stations
Train	40	411	321	8	1296	443
RER	-	-	-	5		
Métro (y c. VAL)	12	408	275	17	219	301
Tram (y c. VAL)	7	55	73	4	39	66
Bus zone centrale	700	3 730	17 500	266	3 400	5 041
Bus périphérie				1 078		

Lettre du Maire de Londres au ministre

GREATER LONDON AUTHORITY

Mayor's Office

City Hall
The Queen's Walk
More London
London SE1 2AA
Switchboard: 020 7983 4000
Minicom: 020 7983 4458
Web: www.london.gov.uk

Rt Hon Ruth Kelly MP
Secretary Of State
Department for Transport
Great Minster House
76 Marsham Street
London SW1P 4DR

Date: 1 Oct 2007

Dear Ruth

Re: Crossrail Project Funding

I understand that it is the intention of the Secretary of State for Communities and Local Government to introduce legislation that will enable Local Authorities (including the Greater London Authority) to raise a supplement on business rates from April 2010 and to receive the proceeds.

As part of London's funding contribution to Crossrail, in line with discussions with the government on the overall funding package for Crossrail, I envisage that I would use such powers to levy a supplement of 2 pence per pound of rateable value across the GLA area, with relief for small businesses, with the purpose of raising £3.5bn in new debt to contribute towards the project.

This is based on the following assumptions:

- (i) The supplement will only be able to proceed once such consultation as may be required is undertaken, having due regard to the results and any other appropriate considerations at the time.
- (ii) The national framework of reliefs and exemptions will apply.
- (iii) The new legislation enables the GLA to raise this level of supplement on properties with a Rateable Value above £50,000 and receive 100 per cent of the revenues (net of reasonable collection costs) for the purposes of the specified project.

GREATER LONDON AUTHORITY

- (iv) The new legislation is in place in time to enable the GLA to receive revenues from the supplement, such revenues commencing no later than 1 April 2010. In the event that this is delayed for any reason, or that the legislation provides insufficient powers, then provided that the Government is satisfied that appropriate funding from this source will still be forthcoming, the Government will provide an additional grant to the GLA equal to the equivalent amounts that would have been received from such a supplement, and will provide temporary guarantees in respect of any additional debt raised by the GLA during the interim period attributable to the delay.
- (v) The GLA will be permitted to borrow £3.5bn under the Prudential Borrowing regime on the following profile:

2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
800	700	700	800	500

Given the above:

- (i) Such debt will be raised in accordance with prudential and best value duties.
- (ii) It is anticipated that revenue raised under the supplement will be used to service Crossrail borrowing at the GLA level as set out above together with other borrowing undertaken by TfL for Crossrail during the construction phase of the project and, accordingly, I will pass such funds to TfL as part of my committed funding for the project. I further envisage that the supplement will cease on full repayment of the GLA debt.
- (iii) If legislation is never enacted, there will need to be a review of the Crossrail funding proposals.

In addition, I anticipate securing contributions from property developers who develop in the vicinity of the Crossrail stations on the following basis:

- (i) Subject to any appropriate obligations and responsibilities (including consultations and examinations in public), I expect to bring forward London Plan alterations with the aim of securing contributions under s106 of the Town Country Planning Act 1990 (or any other appropriate powers that might come forward, such as those proposed in the Government's Housing Green Paper of July 2007, on which I would expect to be fully consulted).
- (ii) This is on the assumption that any changes that the Government makes to policy, guidance or legislation governing developer contributions will at least not diminish (apart from any minor transitional disruption) the ability of the GLA and Mayor (and TfL as a functional body) to secure such contributions relative to the current body of policy, guidance or legislation.
- (iii) I will endeavour to ensure such developer contributions for Crossrail will be consistent with Circular 5/05 and other relevant Government guidance.

GREATER LONDON AUTHORITY

I also believe (though without prejudice to the above) that legislative changes to enhance the planning powers of the Mayor (and TfL as a functional body) to be a party to s106 agreements and amendments to Circular 5/05 and other relevant Government guidance would be advantageous to facilitate developer contributions of this type towards Crossrail.

Yours sincerely



Ken Livingstone
Mayor of London