

Les défis des transports urbains en Europe par temps de crise



Face à une demande de mobilité toujours croissante, les capitales européennes cherchent des financements pour développer leur offre. Se résoudre à des coupes budgétaires, développer des offres moins coûteuses mais néanmoins pertinentes, les stratégies divergent.

En Île-de-France, les questions aigües qui se posent à propos des transports publics touchent autant les services existants que le développement de l'offre.

Concernant les services offerts, le souci majeur tient à la régularité – qui affecte surtout les métros, le RER et le Transilien – et à son incidence sur la qualité de service et l'attractivité du réseau existant. Quant au déve-

loppement de l'offre, des pistes semblent à explorer : celles, encore timides, des modes actifs et des offres alternatives à la possession et l'usage automobile (autopartage, covoiturage). Pour ce qui est de l'extension et du maillage des réseaux, la question est celle du financement : faut-il faire appel à de nouvelles ressources et, en particulier, taxer l'immobilier pour construire de nouvelles infrastructures ?

Pour trouver des réponses à ces

interrogations, l'IAU îdF analyse les politiques de transport de grandes capitales européennes telles que Londres, Madrid et Berlin. Ces métropoles sont souvent confrontées aux mêmes problèmes, parfois avec un décalage temporel selon l'ancienneté des réseaux. Elles les abordent chacune à leur manière, en fonction de leur culture, de l'organisation de leurs transports et de leurs institutions. Aujourd'hui, toutes sont touchées par la crise de façon plus ou moins aigüe, la plus touchée étant Madrid.

Ne pas économiser sur la maintenance et l'entretien

Si, en Île-de-France, les investissements sur les réseaux lourds en service sont actuellement insuffisants, les cas de Berlin et

Londres montrent que les économies ne peuvent être réalisées sur le poste maintenance-entretien, qu'il s'agisse des installations ou du matériel roulant. Ce serait courir le risque de s'exposer à des problèmes en cascade d'irrégularité et de sécurité.

Londres : la désillusion des contrats publics-privés

Dans les années 1990, après des années de laisser-aller ayant dégradé l'état du réseau du métro, Londres ne peut plus différer les travaux de maintenance. Après l'échec des contrats publics-privés pour la modernisation du métro, l'autorité des transports, *Transport for London* (TfL), réintègre les équipes de maintenance au sein de sa structure *London Underground*. Déjà exploitant et propriétaire de l'infrastructure du métro, TfL peut gérer directement les travaux du plan de modernisation et donner la priorité aux lignes où les retards sont les plus nombreux. Par exemple, l'échec du partenariat public-privé avec *Tube Lines* en 2010 ayant causé beaucoup de retard dans la réalisation du plan de modernisation, les travaux sur la signalisation de la *Jubilee line* ont finalement coûté deux fois et demie plus cher que prévu.

L'état du réseau métropolitain de Londres s'améliore ligne par ligne, mais le plan de modernisation n'en est qu'à mi-parcours. Un bilan sur l'état du métro et

ses problèmes de régularité (*State of the Underground*) établi par la *London Assembly*⁽¹⁾ a été publié en septembre 2011. Les retards ont diminué de 27 % sur l'ensemble du réseau depuis 2003, mais quatre lignes (Jubilee, Victoria, District et Metropolitan) s'illustrent par un manque de fiabilité et une mauvaise qualité de service liés à des avaries matérielles ou d'infrastructure. À la suite de ce rapport, fin 2011, TfL publie un plan d'actions visant à améliorer la fiabilité du service du métro et des trains de banlieue.

Même en situation délicate, il est toujours possible d'agir, comme le montre le cas londonien. L'état du métro, initialement plus vétuste que celui de Paris, est désormais en voie d'être totalement rénové, même s'il reste encore dix ans de travaux à réaliser.

Berlin : quand les économies se révèlent coûteuses

Mieux vaut assurer un réseau performant où la qualité de service est au rendez-vous que de laisser les dysfonctionnements s'installer et l'image des transports publics en pâtir, comme en témoigne le S-Bahn de Berlin. Les services du S-Bahn, équivalents aux lignes franciliennes de RER, bénéficiaient d'une bonne image. Toutefois, depuis 2009, ils sont régulièrement perturbés, essentiellement pour deux raisons : d'une part des déficiences de l'infrastructure pendant les hivers rigoureux, d'autre part le mauvais état du matériel roulant. En effet, la « crise du S-Bahn » est en partie liée à un défaut du matériel roulant, lui-même apparu après une période d'économies considérables réalisées sur la maintenance et imposées par la Deutsche Bahn, la maison-mère. Malheureusement pour les voyageurs, ce matériel roulant est spécifique au réseau berlinois, ce qui ralentit la mise en place de solutions. En conséquence, depuis quatre ans, l'offre sur le réseau S-Bahn n'a pas retrouvé son niveau contractuel.



Sur le futur réseau Nord-Sud de la S-Bahn, les chantiers se succèdent.

L'autorité de transport a son rôle à jouer en passant des appels d'offre par allotissement, ce qui lui permet de renouveler ses exigences à chaque appel d'offres et contrat, en matière de matériel roulant comme de qualité de service. Ainsi, après de nombreux mois de débats pour sortir de la crise, les *Länder* de Berlin et du Brandebourg ont décidé, en juin 2012, de soumettre à appel d'offres par lots l'exploitation du réseau S-Bahn. Le réseau sera découpé en trois lots : Nord-Sud, Stadtbahn et Ring. Le premier appel d'offres, portant sur le réseau Ring, est en cours, le groupe RATP étant candidat pour ce contrat devant commencer en 2017 avec du matériel roulant neuf. Le travail d'amélioration de l'offre se poursuit quantitativement et qualitativement via l'attribution ou le renouvellement des contrats d'exploitation des lignes régionales. Pour définir ses exigences en matière de maintenance du réseau, l'autorité organisatrice régionale, *Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg* (VBB) mène une analyse de l'état du réseau (S-Bahn, ferroviaire et métro) chaque année, au second trimestre. Cette analyse utilise notamment un indicateur d'allonge-

ment des temps de parcours à l'échelle de l'ensemble du réseau, pour quantifier les ralentissements et comparer les années entre elles. Les résultats permettent de souligner les améliorations de l'infrastructure qui aboutissent à optimiser les vitesses de circulation des trains ou encore les améliorations de l'organisation des chantiers à mettre en place.

Enfin, ces régions, qui ont freiné la remise à niveau de leurs réseaux, ont fini par avoir des dépenses de maintenance bien plus conséquentes que prévues et ont été contraintes de répercuter ces dépenses sur les tarifs appliqués au détriment des voyageurs. Les voyageurs berlinois, après avoir enduré la suppression des services de transport, ont de surcroît subi une hausse des tarifs de 2,8 % par an. Cette augmentation reste toutefois inférieure à l'inflation (3,2 %) et inclut la hausse des prix de l'énergie qui pèse sur les opérateurs. En revanche, à Londres, où TfL a dû revoir ses tarifs à la hausse conséquemment au dérapage des coûts de rénovation du métro, les hausses tarifaires se situent en moyenne entre 5 % et 7 % par an depuis 2010, soit un taux supérieur à l'inflation.

L'ampleur des hausses tarifaires sur tous les modes collectifs inquiètent les associations de voyageurs qui craignent un retour à la voiture...

Anticiper pour sécuriser les financements

Qu'il s'agisse de recourir au financement privé à travers des partenariats public-privé (PPP) ou de montages conjoints d'opérations d'aménagement et de transport, l'essentiel est d'anticiper sans escompter sur l'avenir.

Les PPP : à clauses précises, contrat rigide

De culture libérale, le recours au financement privé est une solution à laquelle les Britanniques ont traditionnellement recours, l'État n'investissant que partiellement dans les infrastructures. En outre, ce type de financement permet au secteur public d'étaler la dette dans le temps, ce qui apparaît comme un avantage, depuis le traité de Maastricht, pour ne pas alourdir le niveau de la dette nationale.

(1) Cette assemblée est élue au suffrage direct lors des élections du Grand Londres, dans le but de contrôler les actions du maire et de le questionner sur des sujets qui préoccupent les habitants.

Toutefois, le montage est juridiquement et financièrement complexe. Et une fois le contrat engagé, il est difficile à infléchir, étant donné la formulation précise des clauses. Dans le cas des partenariats public-privé (PPP) sur la maintenance du métro londonien, ce type de contrat s'est révélé inadapté en raison de l'ampleur des travaux, qui avait été sous-estimé par le maître d'ouvrage, puis par les candidats. Dans le cas du PPP passé avec la société américaine Oyster, le contrat défini ne permettait pas à TfL de faire évoluer sa tarification en intégrant les progrès du domaine billettique. Dans le *borough* de Croydon, le réseau de tramway a bénéficié, à sa construction, d'un apport de financement par le concessionnaire. Sa rémunération provenant du produit des ventes de billets, quand TfL a voulu développer la tarification sociale sur le réseau, l'autorité organisatrice s'est heurtée au manque à gagner que cela représentait pour le concessionnaire et a dû mener d'âpres négociations pour qu'il accepte la nouvelle grille tarifaire.

Les opérations aménagement-transport : une hypothèque sur l'avenir

Pour ce qui est des retombées foncières et immobilières, le montage conjoint d'opérations aménagement-transport n'est plus considéré que comme un complément marginal de financement par TfL depuis la déconvenue de l'extension du métro léger à Beckton. En effet, en 1993, alors que le Grand Londres prévoyait de financer entièrement cette nouvelle branche de métro léger par les ventes des terrains valorisés et des opérations immobilières, le prix de l'immobilier s'effondrait. Il ne restait plus aux pouvoirs publics que la possibilité de prendre le relais par des financements classiques...

Actuellement, en Espagne, l'éclatement de la bulle immobilière, conjugué à la crise financière et économique, fait que le recours au financement privé pour de nouvelles infrastructures ne fonctionne plus. Les coûts de construction et d'exploitation des lignes deviennent prohibitifs pour les collectivités qui se retrouvent en état de surendettement. La commune de Parla,

La crise bloque les projets de transport en Espagne
L'État et les collectivités espagnols font face à des restrictions budgétaires qui se traduisent directement par des freins aux projets d'infrastructures de transport, comme à des économies sur le fonctionnement. Au sein de la communauté autonome de Madrid (Cam), depuis 2011, les principales mesures d'économies sur le fonctionnement concernent non seulement la dissolution de Madrid Infraestructuras del Transporte (Mintra), l'entreprise publique en charge des infrastructures de transport (construction, gestion), mais aussi la diminution des fréquences des rames de métro. Quant aux projets concernant les transports, les investissements régionaux sont freinés déjà depuis quelques années. En effet, les deux derniers plans marquent un tournant dans la stratégie régionale, non seulement en raison de la crise qui empêche l'extension du métro au rythme des précédents plans (et le développement des pôles et des sites propres bus ou tramways), mais aussi à cause d'un déficit d'investissement de la part de l'État sur les chemins de fer (qui relèvent de sa compétence). La Cam tend donc à délaisser les projets d'extensions des réseaux qui lui incombent au profit de projets ferroviaires locaux.

dans la banlieue madrilène, n'arrive plus à payer les frais de maintenance de son tramway, occasionnant une fermeture du service deux jours fin 2011. Parla avait engagé ce projet en dépit d'un avis négatif de la Région et l'a mis en œuvre grâce à des financements privés onéreux consentis avec l'espoir de plus-values foncières le long de cette nouvelle ligne. Même lorsqu'ils sont soutenus par la Région, les

projets de transport peinent à se concrétiser depuis la crise. Les concessionnaires n'arrivent plus à trouver des appuis auprès des banques pour financer des projets transport qui ne s'annoncent plus rentables...

C'est le cas du projet de ligne ferroviaire, en grande partie souterraine, reliant les communes de Móstoles et Navalcarnero, abandonné fin 2009 après plus d'un an de travaux. Le contrat de concession pour le financement, la construction et l'exploitation de cette ligne de 15 km a été suspendu par le maître d'œuvre qui comptait sur la croissance démographique de Navalcarnero. En effet, la ville prévoyait d'ouvrir de vastes zones à l'urbanisation, son objectif étant de multiplier par cinq sa population pour passer de 25 000 à 125 000 habitants. Compte tenu du contexte de crise, ce plan d'aménagement urbain n'a pas été validé au niveau régional. De fait, de nombreux logements et locaux commerciaux restent vacants et le nombre d'habitants de Navalcarnero stagne. Le concessionnaire, lui, a investi 130 M€ sur les 360 prévus pour la réalisation de la ligne, mais il n'a pas réussi à boucler son financement. Alors que son contrat prévoyait qu'il assume les pertes, le concession-



Rinae/Winar/Flichr-CC

Valdeluz, la ville fantôme à vingt minutes de train de Madrid-Atocha.

naire tente d'obtenir 50 M€ de subventions de la communauté autonome de Madrid (Cam), sommes qu'il ne peut obtenir auprès des banques. Pour l'instant, la Cam a renoncé à pénaliser l'entreprise d'une amende pour non-respect des délais, afin que les négociations de reprise des travaux ne soient pas rompues.

De l'utilité de la taxe pour financer les projets

Les Britanniques, qui ont appris dans les années 1990 à ne pas trop anticiper les retombées des projets d'aménagement pour financer leurs projets d'infrastructures de transport, n'ont recours aux contributions directes des *developers* (aménageurs-promoteurs), pour les opérations immobilières à proximité des stations, qu'à hauteur de 2 % du financement du projet de ligne ferroviaire CrossRail. Malgré le contexte de crise, les Britanniques maintiennent leur projet de ligne ferroviaire est-ouest de plus de 100 km en diversifiant les ressources. Un nouvel outil fiscal a été créé, le *Community Infrastructure Levy*, pour taxer tous les projets d'aménagement du Grand Londres, soit un apport supplémentaire des *developers* au projet CrossRail de 2 %. Ce projet reprend des infrastructures existantes, excepté dans la section centrale où des tunnels sont à l'œuvre, alors même que son financement n'est pas bouclé... Sur les 16 milliards de livres sterling budgétés pour la réalisation du projet, il manque encore deux milliards. La participation du Grand Londres au financement de l'opération est possible grâce aux garanties offertes aux organismes de prêt. D'une part, TfL table sur l'augmentation des recettes tarifaires (liées aux hausses annuelles des tarifs et à la mise en service de la ligne), d'autre part, l'autorité du Grand Londres, pour rembourser les emprunts, a instauré une taxe additionnelle due par les entreprises installées à Londres.

Il s'agit de la *Business Rate Supplement*, une taxe additionnelle à la taxe locale acquittée par les entreprises en fonction de la valeur locative de leurs biens fonciers, bâtis ou non bâtis. Dans le cas de CrossRail, le supplément s'élève à 2 % de la *Business Rate* acquittée par les entreprises du Grand Londres. Il permettra de rembourser en vingt-cinq ans la totalité des emprunts contractés pour ce projet.

L'équation financement/endettement

Le financement de nouvelles infrastructures est certainement, dans le contexte actuel de fort endettement public, le problème le plus épineux à résoudre. Le financement par le secteur privé a nourri beaucoup d'espoirs pour réaliser de nouveaux projets sans peser sur la dette publique. Il ajoute toutefois des contraintes qui peuvent le rendre inadapté au système des transports publics, dans lequel les autorités doivent pouvoir garder la main (évolution de la desserte, de la gamme tarifaire, gestion du calendrier des travaux...). De plus, la conjoncture économique incite à réfléchir sur ce qu'il se passerait en cas d'éclatement de la bulle immobilière, si une partie significative du financement reposait sur des plus-values foncières.

Mieux vaut donc être particulièrement rigoureux dans les priorités à donner aux différents projets régionaux et écarter les projets dont les montants ne seraient pas en phase avec les capacités d'investissement publiques.

Au sommet de la hiérarchie des priorités se trouve la modernisation des réseaux et du matériel roulant. Elle ne saurait attendre sous peine de déclencher des problèmes en cascade, notamment de sécurité. Les défauts de maintenance et d'entretien peuvent être endigués via les appels d'offres aux exploitants où les contrats incluent des indicateurs sur la qualité de service et la

régularité. En Île-de-France, les améliorations portées aux contrats passés avec les exploitants SNCF et RATP ont permis des avancées notables de ce point de vue, mais ils doivent être complétés par des opérations plus lourdes de modernisation. Les schémas directeurs des lignes de RER franciliennes récemment conclus prévoient le remplacement du matériel roulant, ainsi que la maintenance des infrastructures et le renouvellement des voies.

Cette modernisation des réseaux doit être accompagnée d'actions sur le management de la mobilité, comme celles menées par les pouvoirs publics londoniens depuis une quinzaine d'années. La politique en faveur de l'écobilité à Londres est née de la préoccupation d'offrir un système de transport qui compense à moindre coût les lacunes des réseaux lourds obsolètes, congestionnés ou en travaux, ainsi que du réseau de bus fortement perturbé aux heures de pointe (et par les nombreux travaux sur voirie dans le centre de Londres).

Ces offres alternatives, qui ne sont appuyées par aucun lobby industriel, ont des difficultés à s'imposer. C'est pourquoi un soutien des collectivités publiques est nécessaire, surtout dans le contexte de crise.

Ces actions apportent une aide à la gestion de la demande de mobilité pendant la période des travaux sur les lignes pour soulager les réseaux et peuvent permettre de différer certains investissements pour de nouvelles infrastructures en complétant l'offre de transports publics. De nouvelles offres de mobilité ne demandent qu'à émerger et les seules actions de communication arrivent à faire passer des messages aux citoyens, qui optent peu à peu pour des pratiques de mobilité plus vertueuses.

Frédérique Prédali ■

Pour en savoir plus

• CHAUVEL J.-P., COINET J.-P., PRÉDALI F., *Les investissements de transport collectif dans les métropoles européennes, Les investissements d'extension à Londres*, IAU îdF, avril 2008.

• LAURENT S., *Veille sur les transports à Berlin*, IAU îdF, octobre 2012.



• LAURENT S., *L'articulation aménagement/transport à Londres*, IAU îdF, juillet 2012.



• NAVARRE D., *Les performances des transports en commun à Londres et à Paris*, IAU îdF, avril 2009.

• PRÉDALI F., MAGNAN M., *Veille sur les transports à Londres*, IAU îdF, juillet 2012.



• PRÉDALI F., MAGNAN M., *Veille sur les transports à Madrid*, IAU îdF, juillet 2012.



Directeur de la publication : François Dugeny

Auteurs : Prédali Frédérique
Sous la direction d'Élisabeth Gouvernal

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier
Maquette : Vay Olivier
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

www.iau-idf.fr