

n° 2003-0109-01

juillet 2003

Redéfinition des modalités de subventionnement par l'Etat des TCSP de province



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer

**Redéfinition des modalités
de subventionnement par l'Etat
des TCSP de province**

établi par

Jean LAFONT,
ingénieur général des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur des transports terrestres

note à l'attention de

Monsieur le Directeur
des transports terrestres

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

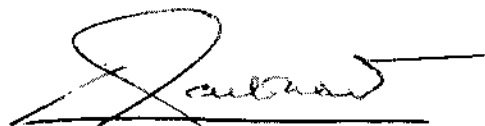
La Défense, le 25 JUIL. 2003

Référence : Affaire n° 2003-0109-01

Par note du 24 mars 2003, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une mission sur la redéfinition des modalités de subventionnement par l'Etat des infrastructures de transports en site propre réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par M. Jean LAFONT, ingénieur général des ponts et chaussées.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2003-0109-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	1 ex
- le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	1 ex
- le directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- le directeur des routes	2 ex
- le directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale	2 ex
- le directeur de la prévention des pollutions et des risques	2 ex
- le directeur général des collectivités locales	1 ex
- le directeur du budget	1 ex
- le directeur de la prévision	1 ex
- la présidente de la mission interministérielle de l'effet de serre	1 ex
- le directeur du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)	3 ex
- les directeurs de centre d'études techniques de l'Equipement (CETE)	7 ex
- les directeurs régionaux de l'équipement (DRE)	22 ex
- le directeur de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	1 ex
- le président du groupement des autorités responsables de transport (GART)	1 ex
- le président de l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF)	1 ex
- le président de la fédération des maires des villes moyennes (FMVM)	1 ex
- les présidents de section du CGPC	12 ex
- les coordonnateurs de MIGT	12 ex
- MM. LAFONT, LAUER, PEIGNÉ, SELIGMANN	4 ex
- archives CGPC	1 ex

SOMMAIRE

Résumé	p. 3
1 Introduction : objet de la mission.....	p. 5
2 Etat des lieux et enjeu national des politiques de déplacements urbains	p. 6
3 Quels critères pour une réorientation de l'aide de l'Etat.....	p. 9
3-1 la réduction homothétique des taux de subvention.....	p. 10
3-2 la richesse de l'autorité organisatrice.....	p. 10
3-3 un ratio composite, reflétant l'effort de la collectivité	p. 10
3-4 le niveau d'endettement.....	p. 11
3-5 la rentabilité de l'opération.....	p. 11
3-6 la nature du projet.....	p. 12
3-7 les critères environnementaux.....	p. 13
3-8 les critères sociaux.....	p. 14
3-9 conclusion de cet examen.....	p. 15
4 Test des différentes hypothèses.....	p. 16
4-1 définition des hypothèses.....	p. 16
4-2 constats.....	p. 17
5 Prise en compte de critères environnementaux et de critères liés au développement durable.....	p. 19
6 Quelques remarques au sujet des coûts d'exploitation et de leur couverture.....	p. 21
Conclusion	p. 23
ANNEXES	p. 25

RESUME

RESUME

L'Etat a entrepris depuis une trentaine d'années de soutenir le développement des transports collectifs urbains par une politique visant à promouvoir, au moyen de subventions, des transports collectifs en site propre. Cette politique a porté ses fruits, puisque 350 kilomètres d'infrastructures étaient en service en 2002, alors que trois agglomérations seulement conservaient un réseau de TCSP au début des années 1960, et le nombre de projets en cours montre que le mouvement est désormais bien lancé .

Pour autant, cet accroissement de l'offre de TCSP a à peine permis de stabiliser, dans le meilleur des cas, la part des transports collectifs dans l'ensemble des déplacements urbains, en dépit d'une volonté de plus en plus clairement affirmée par les pouvoirs publics – en particulier depuis la loi sur l'air – de réduire les déplacements automobiles, y compris en valeur absolue.

Cet échec relatif illustre l'insuffisance des politiques d'offre de transports collectifs, si celles-ci ne s'accompagnent pas d'un ensemble d'actions cohérentes, visant l'ensemble des déplacements et portant aussi sur le stationnement et le partage de la voirie.

Ce constat conduit l'auteur du présent rapport à proposer, dans le prolongement des circulaires de 1994 et de 2001, que la politique de l'Etat à l'égard des transports collectifs urbains s'engage dans une nouvelle étape, dans laquelle le subventionnement des TCSP devra concourir à la mise en place, par les agglomérations, de politiques globales de déplacements, plus exigeantes par rapport aux enjeux du développement durable. La politique proposée, qui aura besoin de durée pour porter tous ses fruits, s'appuie en particulier sur une modulation des taux de subvention et amène à envisager une contractualisation avec les régions dès les prochains contrats de plan.

Bien que les politiques de déplacements soient une compétence décentralisée, l'ampleur des enjeux nationaux en cause – sécurité routière, santé publique, maîtrise des émissions de gaz à effet de serre, solidarité avec les populations défavorisées – légitime la poursuite de l'intervention financière de l'Etat, qui est au demeurant de règle dans les grands pays développés.

**RAPPORT SUR LA REDEFINITION DES MODALITES
DE SUBVENTIONNEMENT PAR L'ETAT
DES TCSP DE PROVINCE**

Par lettre du 25 mars 2003, le directeur des Transports Terrestres a confié au Conseil général des ponts et chaussées une mission en vue de redéfinir des modalités de subventionnement par l'Etat des infrastructures de transports en site propre réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Par décision du 15 avril 2003, le vice-président du CGPC a désigné Jean LAFONT, ingénieur général des ponts et chaussées, pour effectuer cette mission.

1. INTRODUCTION : OBJET DE LA MISSION

Le cadre de l'exercice, tel qu'il résulte de la lettre de mission et des délais très brefs impartis, est bien circonscrit. La commande porte, en effet, exclusivement sur le régime des subventions de l'Etat en faveur des transports collectifs en site propre (hors Ile-de-France) et sur les inflexions, voire la redéfinition, qui pourraient lui être apportées, dans un contexte de contrainte budgétaire forte, conduisant à mettre en œuvre des règles plus sélectives dans le choix des projets et dans le calcul des taux de subvention.

Ce rapport n'abordera donc pas la question plus générale des ressources allouées au financement des TCSP et des nouvelles sources de financement, évoquées dans des rapports récents comme celui de la DATAR (La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?), qui pourraient être mobilisées à cette fin. Nous avons eu connaissance cependant de diverses propositions ou pistes de réflexion, formulées notamment par l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) ou le GART : accès des collectivités locales à des prêts de la CDC à taux réduits et de longue durée pour financer leurs investissements transports ; décentralisation du stationnement de surface au profit des intercommunalités ; reversement d'une part de la TIPP ; possibilité donnée aux agglomérations de mettre en place un péage urbain. Nous ne pouvons ici que les mentionner, en observant que leur logique conduirait vraisemblablement à réduire l'intervention directe de l'Etat. Si ces mesures, ou certaines d'entre elles, étaient mises en œuvre, elles pourraient amener à revoir les propositions du présent rapport.

La lettre de mission invite à explorer plusieurs pistes de modification des aides de l'Etat :

- réduction homothétique des taux de subvention ;
- modulation des taux de subvention selon un indice composite prenant en compte la richesse de l'autorité organisatrice, son niveau d'endettement et la taux de rentabilité de l'opération ;
- classement des projets pour établir leur éligibilité à une subvention ou pour en moduler le taux, en fonction de différents critères : nature du projet ; critères sociaux ; critères environnementaux ; répartition modale des déplacements motorisés.

Chacune de ces hypothèses sera examinée et commentée. Mais au-delà d'une approche analytique, le rapport reviendra sur les raisons qui justifient aujourd'hui le maintien d'une aide directe de l'Etat à l'investissement en TCSP. Pour le rédacteur du rapport, **la justification majeure est la contribution que les politiques locales de déplacements**

apportent au développement durable. C'est donc à partir de ce point de vue que seront formulées les propositions de réforme de l'attribution des aides¹.

Pour l'élaboration du rapport, nous nous sommes appuyés sur les documents fournis par la DTT et nous avons rencontré, ou eu des échanges avec, des représentants des principales administrations concernées (club des DRDE ; direction de Budget et direction de la Prévision du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie; direction des Etudes économiques et de l'Evaluation environnementale du ministère de l'Ecologie et du Développement Durable ; ADEME; direction générale des Collectivités Locales). Nous avons également auditionné les présidents du GART et de l'Association des Maires des Grandes Villes de France ; nous n'avons pu en revanche rencontrer la Fédération des Maires des Villes Moyennes.

Ce rapport trouve enfin une part de son inspiration dans les échanges très riches du séminaire des 7 et 8 juillet à Angoulême sur l'évaluation des politiques publiques de transports urbains.

2. ETAT DES LIEUX ET ENJEU NATIONAL DES POLITIQUES DE DEPLACEMENTS URBAINS

Il est difficile de proposer une inflexion de la politique d'aide de l'Etat en faveur des TCSP de province sans mettre d'abord cette politique en perspective et la rapporter à l'évolution de son contexte.

Ces aides ont été mises en œuvre pour la première fois dans la seconde moitié des années 1970, à des taux pouvant atteindre au départ 40% de l'investissement, avant de se fixer aux alentours de 15% à partir du X^{ème} plan². Focalisées d'abord sur les agglomérations "millionnaires", qu'elles aident à équiper en métro ou métro léger, elles contribuent, dès le milieu des années 1980, à la réintroduction du tramway avec une technologie moderne à Nantes, Grenoble puis Strasbourg et Rouen.

La circulaire "Idrac" de 1994 précise pour la première fois les conditions d'attribution des aides, dans une période marquée par le développement des tramways dans de nombreuses agglomérations et la constitution de véritables réseaux dans celles qui avaient démarré les premières. Elle affiche les exigences essentielles, qui sous-tendent la politique d'aide de l'Etat aux transports collectifs de province : l'approche globale des déplacements ;

¹ La stratégie nationale de développement durable, présentée le 3 juin dernier par le gouvernement, traite en ces termes des aides de l'Etat aux transports collectifs urbains : " Le financement des transports collectifs urbains pourrait être plus efficace au regard du développement durable, si le choix des investissements tenait davantage compte de l'intermodalité (avec les piétons, les vélos, les automobiles) et des critères environnementaux (limitation des nuisances et des consommations d'énergie) dans le cadre des politiques globales de déplacements. La dimension externe de l'action des collectivités doit être intégrée dans la réflexion, car les effets bénéfiques d'un projet peuvent se déployer sur un territoire plus large que celui de la collectivité porteuse d'un projet, sans que celle-ci en recueille tous les avantages. Une étude permettra d'évaluer la faisabilité d'afficher ex ante des critères de modulation, voire d'attribution des aides en fonction de la priorité accordée au développement durable dans les plans de déplacements urbains, avec un processus d'évaluation continue. "

² Il s'agit de 15% du montant total de l'investissement. Rapporté à la base subventionnable, telle qu'elle est définie par la circulaire de juillet 2001 (qui exclut les dépenses de maîtrise d'ouvrage, les études préalables, les acquisitions foncières, les déviations de réseaux et le matériel roulant) cela correspond à un taux proche de 25%.

l'intermodalité ; la modernisation des réseaux existants et le partage de la voirie en faveur des transports collectifs.

La loi sur l'air de 1996, puis la loi SRU de 2000 et l'approbation par le Parlement du protocole de Kyoto en juillet 2000 conduisent à conforter le souci de cohérence : cohérence entre les différentes mesures de la politique des déplacements, dans le cadre des PDU ; cohérence entre la planification urbaine et la politique des déplacements. Elles mettent également au premier rang des objectifs un rééquilibrage en faveur des modes non-routiers, pour des motifs de santé publique et de qualité de vie et des motifs de sécurité routière. La circulaire du 10 juillet 2001 traduit ces priorités de l'Etat dans un régime de subventions favorisant le partage de la voirie et prenant en compte d'autres politiques comme la politique de la ville. Elle institue une aide nouvelle à la mise en œuvre des PDU, dont les lois précitées ont considérablement renforcé le rôle. Cette aide, particulièrement intéressante pour les agglomérations dont la taille ne justifie pas la construction d'infrastructures lourdes, encourage les études de PDU, l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs pour les différentes catégories d'usagers et l'intermodalité, et contribue ainsi à promouvoir des politiques globales et cohérentes, donc plus efficaces et offrant une réelle alternative à l'automobile.

L'évolution de ce dispositif s'inscrit dans une réelle continuité, au delà des fluctuations du budget qui a pu lui être consacré. Depuis l'origine jusqu'à fin 2000, 1748 M€ ont été consacrés par l'Etat à cette politique (soit un taux d'intervention moyen légèrement inférieur à 20%). Cet effort important a suivi l'accélération du nombre de projets de TCSP des collectivités locales depuis le milieu des années 1990. C'est ainsi que, de 1994 à 2000, 19 projets majeurs ont fait l'objet d'une prise en considération par l'Etat, conduisant à une participation de celui-ci de 865 M€. Pour la période 2001-2007, ce nombre pourrait doubler ce qui, avec les règles actuelles, entraînerait un quasi-doublement des subventions.

Il ne fait guère de doute que cette politique massive de l'Etat en faveur des TCSP a eu des effets positifs sur le développement des réseaux de transports collectifs urbains. Ce résultat était déjà reconnu en 1990 par le rapport de la Cour des Comptes. Les contraintes budgétaires soulignées par la lettre de mission conduisent cependant à s'interroger sur les raisons qui peuvent justifier le fait que l'Etat maintienne aujourd'hui, dans un contexte de décentralisation, une aide financière significative aux TCSP de province, alors que le mouvement de développement des transports collectifs semble désormais bien engagé. Répondre à cette question permettra ultérieurement d'éclairer l'examen des hypothèses d'intervention qui pourraient être retenues pour l'avenir.

Les politiques de déplacements urbains constituent un enjeu national à plusieurs égards. Trois enjeux, qui renvoient d'ailleurs à la notion de développement durable, émergent plus particulièrement : la sécurité routière (érigée en objectif n°1 des PDU par la loi SRU) ; la pollution de l'air avec ses conséquences pour la santé publique et l'effet de serre ; la solidarité, avec notamment la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elles constituent, en outre, un enjeu régional, à travers leur impact sur l'aménagement du territoire et la maîtrise de l'urbanisation, notamment péri-urbaine, et leur incidence sur les transports inter-urbains organisés par la région.

Sur le plan de la sécurité (*Observatoire national interministériel de Sécurité Routière – Données locales, juin 2001*), 2/3 des accidents ont lieu en ville et près de 20% des tués à la suite d'un accident de la route le sont en agglomérations, avec un tribut particulièrement

important supporté par les deux roues. L'enjeu n'a pas besoin d'être souligné, alors que le gouvernement a fait de la sécurité routière une grande cause nationale.

Les déplacements urbains sont à l'origine de 40% des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports, ce qui en fait une cible prioritaire de l'action publique, à moyen terme pour respecter les engagements que la France a pris à Kyoto – une stabilisation des émissions globales au niveau atteint en 1990 – mais également à long voire très long terme, puisque notre pays, à l'instar d'autres pays développés, s'est fixé à l'horizon 2050 un objectif de division par 4 de ses émissions, qui ne pourra pas être atteint par le seul progrès technique (on estime généralement que ce dernier pourrait au mieux contribuer à l'objectif pour les 2/3, le reste devant être assuré par une meilleure maîtrise de la mobilité et une évolution du partage modal en faveur des modes non-routiers, ce qui suppose une inflexion significative des comportements de mobilité).

Les politiques de transports urbains comporte aussi une composante sociale majeure, inhérente à la notion même de service public et de droit à la mobilité inscrits dans la LOTI, et qui justifie l'implication financière forte de la collectivité. Cette fonction sociale ne s'est pas effacée avec la substitution progressive du terme de client à celui d'utilisateur. Elle vise des catégories importantes de la population – personnes âgées, jeunes, handicapés, personnes à faible niveau de ressources ou vulnérables, familles nombreuses, etc., habitant le centre ou la périphérie - qui ne peuvent pour une raison ou pour une autre disposer d'autres modes de déplacement que le transport collectif. Celui-ci constitue pour ces personnes un élément important du lien social et répond à un enjeu de solidarité nationale, au delà des seuls quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les déplacements urbains constituent ainsi un volet important de toute stratégie nationale de développement durable ; comme les effets bénéfiques des actions menées par les agglomérations dans ce domaine dépassent largement leurs limites territoriales, il paraît donc légitime que l'Etat les encourage par une aide financière, et que cette aide financière soit en rapport avec l'importance des résultats obtenus (nous verrons plus loin comment et dans quelle mesure on peut envisager d'aller dans ce sens).

Or, de ce point de vue, le bilan de la génération actuelle des PDU est mitigé puisque, alors que la loi assigne aux PDU l'obligation de diminuer la circulation automobile, seul le PDU d'Ile de France se fixe un objectif chiffré dans ce sens; les autres PDU visent seulement une baisse de la part modale de la voiture, qui ne conduira pas nécessairement à une réduction en valeur absolue. Il y a donc là un enjeu majeur pour la prochaine génération de PDU. Il en est de même pour les questions de sécurité, que peu de plans traitent de façon approfondie, selon le “ point d'avancement ” établi en juin 2001 par le GART et le CERTU. Dans la ligne des circulaires de 1994 et de 2001, ce constat suggère que **la finalité de l'aide de l'Etat de concourir au développement durable devrait être plus nettement affichée dans son dispositif d'aide aux TCSP, en mettant l'accent sur la cohérence des actions et sur l'outil qui en constitue le cadre, le PDU.**

Cet examen rapide nous conduit à penser qu'après une première période, où l'aide de l'Etat aux TCSP visait principalement la promotion de ce mode de transports, **il s'agit aujourd'hui de promouvoir des politiques globales et cohérentes de déplacements urbains s'inscrivant dans une perspective de développement durable**, dans laquelle les TCSP occupent une part importante, mais voient leur pleine efficacité liée aux actions menées dans les autres domaines (intermodalité, stationnement, etc.).

Une comparaison avec d'autres pays européens, dans le cas des grandes métropoles, montre, dans la plupart d'entre eux, une forte présence de l'Etat dans les financements des services de transports. Ainsi, une étude réalisée par ATM, l'autorité organisatrice des transports métropolitains de Barcelone, fait ressortir les conclusions suivantes³ :

- l'Etat participe dans plusieurs cas (Amsterdam, Madrid, Barcelone, Manchester) à la couverture des déficits d'exploitation, l'aide se focalisant en général sur les services ferroviaires ;
- les investissements en infrastructures ferroviaires ou de métro sont fortement subventionnés par l'Etat, mais c'est assez souvent le cas aussi, dans une moindre mesure, pour les tramways et les autobus urbains, y compris pour l'acquisition de matériel roulant.

De son côté, le gouvernement fédéral américain a engagé en 1998, sous l'égide de la FTA, administration en charge des transports en commun, un programme visant à promouvoir de nouveaux projets de transports en commun guidés, au moyen de subventions à taux élevés. De 1998 à 2003, 190 projets ont été retenus, pour un montant de 8 milliards de dollars de subventions⁴.

Ces exemples montrent que la France est loin d'être une exception dans l'aide qu'elle apporte aux TCSP.

3. QUELS CRITERES POUR UNE REORIENTATION DE L'AIDE DE L'ETAT

Comme nous y invite la lettre de mission, nous commencerons par passer en revue les différents critères qui sont proposés, en nous interrogeant sur leur signification, leur faisabilité et leur adéquation aux objectifs du développement durable. Auparavant, il n'est pas inutile de rappeler les termes de la LOTI, s'agissant des PDU.

Ainsi, l'article 28 stipule que le PDU *“ vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements , notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine ainsi que le calendrier des décisions et réalisations... ”*

L'article 28-1 précise que les PDU portent sur *“ 1° l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements... ; 2° la diminution du trafic automobile ; 3° le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied... ”*.

3.1 - la réduction homothétique des taux de subvention

³ Etude comparative des systèmes de financement du transport public dans différentes aires métropolitaines d'Europe, octobre 2001.

⁴ Revue “ BTP- transports Etats-Unis ” de la Mission économique de Washington – n° du 10 juillet 2003

La circulaire de juillet 2001 a apporté une simplification des taux de subvention et établi, dans la continuité de la circulaire de 1994, un net avantage aux modes légers qui favorisent un partage de la voirie. Elle a, en outre, l'avantage d'avoir été établie en concertation avec les associations d'élus, qui en partagent les orientations.

Une baisse homothétique des taux de subvention de 35% à 20% pour les tramways et de 20% à 10% pour les métros serait sans doute la solution la plus simple, dans l'hypothèse où le principe d'une politique d'incitation indifférenciée serait conservé. Pour cette raison, ses avantages et inconvénients devront être comparés à ceux des politiques alternatives qui seront esquissées par la suite.

3.2 - la richesse de l'autorité organisatrice

L'idée à travers ce critère est d'aider davantage les collectivités les moins riches. L'indicateur habituellement retenu est le **potentiel fiscal /habitant**. Celui-ci varie de 1 à 3 environ pour les agglomérations ayant un TCSP en service ou en projet (de 229 €/hab à Lorient à 607 €/hab à Strasbourg) et apparaît donc, de ce point de vue, comme discriminant. Le choix de cet indicateur soulève cependant une question de principe : faut-il faire d'une subvention spécifique aux TCSP un instrument de péréquation fiscale entre collectivités locales, alors que la dotation globale de fonctionnement joue précisément ce rôle ? Nous répondons clairement non, ce qui nous conduit à proposer de ne pas retenir cet indicateur.

Les autorités organisatrices disposent cependant d'une ressource spécifique et affectée, le versement transport, qui constitue en pratique la principale source de financement des services de transport, puisqu'il assure 46% de l'ensemble des ressources (investissement + fonctionnement). Ramené au taux de 1%, le **potentiel VT/ habitant** varie dans un rapport de 1 à 2 environ entre les autorités organisatrices, tout en représentant un montant annuel significatif : 50 €/hab à Valenciennes et à Lorient, 90 €/hab à Caen et à Grenoble. Dès lors, il paraît justifié de retenir cet indicateur pour la modulation du taux de subvention, dans des limites qui ne soient pas excessives, de l'ordre de 5%.

3.3 – un ratio composite, reflétant l'effort des collectivités pour les transports collectifs

Outre le VT, le financement des transports collectifs (fonctionnement et investissements) requiert une participation importante des collectivités locales, très inégale selon les AOTU, mais dont le montant peut représenter jusqu'à 80% du produit du VT, pour une valeur moyenne de 40% environ, selon le Compte national du transport de voyageurs. On peut considérer que le ratio : "participation financière de l'AOTU / potentiel VT" est un bon indicateur de l'effort réalisé par la collectivité concernée pour les transports collectifs.

L'examen des données des enquêtes montre cependant que sa valeur reflète essentiellement l'évolution de son numérateur, qui varie dans de très larges proportions (la participation financière par habitant des collectivités locales varie, par exemple, de 1 à 20 entre Clermont - Ferrand et Strasbourg), de sorte que le ratio "écrase" l'effet richesse. Il reflète surtout l'ancienneté et la continuité de la politique en faveur des TC menée par la collectivité.

Nous allons examiner plus loin d'autres critères susceptibles de conduire à une modulation des taux de subvention de l'Etat, liés à la nature du projet. Il y a intuitivement une

corrélation entre le niveau de participation financière des collectivités et le degré de développement du réseau de TC, car cette politique coûte, tant en investissements qu'en fonctionnement ; d'autres facteurs entrent néanmoins en ligne de compte, comme l'efficacité des choix d'investissement ou le choix de la collectivité de faire payer le contribuable actuel ou le contribuable futur, via l'emprunt.

C'est pourquoi nous proposons de retenir, de préférence à l'indicateur composite, deux indicateurs rendant compte, l'un, de la richesse de l'AOTU, l'autre, de la contribution de l'opération projetée à la constitution d'un réseau de TC.

3.4 - le niveau d'endettement

Le niveau d'endettement transports de l'AOTU varie dans de larges proportions, et est beaucoup plus élevé dans les agglomérations (comme Grenoble ou Strasbourg – si l'on prend en compte, dans ce dernier cas, la dette du concessionnaire) qui ont lourdement investi dans les transports collectifs en site propre, et qui mènent une politique dans la durée. Mais il reflète aussi, dans une mesure difficile à apprécier, l'efficacité des choix d'investissements qui ont été opérés et, au delà, la cohérence des politiques de déplacements mises en œuvre par la collectivité, même s'il est clair que l'intérêt d'un TCSP s'apprécie au regard de sa rentabilité socio-économique et pas de sa seule rentabilité financière.

Si l'on veut encourager, ce qui paraît souhaitable, les collectivités qui mènent des politiques poursuivies dans la durée, il paraît donc préférable de retenir un autre critère que le niveau d'endettement, **en donnant un avantage aux réseaux constitués**, version positive de ce critère.

A contrario, le fait que l'AOTU ait bénéficié de subventions importantes par le passé ne nous semble pas un bon motif pour cesser de la subventionner. Cette proposition revient en fait à aider davantage les premiers projets, au motif qu'ils sont souvent les plus sensibles et les plus difficiles à décider. Nous y reviendrons plus loin, lorsque nous discuterons le critère " nature du projet ".

3.5 - la rentabilité de l'opération

La rentabilité socio-économique du projet de TCSP est, à l'évidence, un critère important. Il apparaît qu'il est, d'ores et déjà, pris en compte dans l'instruction des demandes de prise en considération, par le refus de subventionner les projets dont l'intérêt pour la collectivité est insuffisant. Dans la pratique, cela se traduit par une négociation avec la collectivité, pour l'amener à améliorer son projet.

Peut-on aller plus loin, et s'engager, par exemple, vers la modulation du taux de subvention en fonction du taux de rentabilité du projet?

Cette proposition, séduisante en théorie, est très délicate à mettre en œuvre en pratique, compte tenu des limites des méthodes de prévision du trafic et de la difficulté qu'il y a à quantifier les effets externes, notamment environnementaux, et plus encore à les monétariser. L'idée d'une modulation automatique ne nous paraît donc pas pouvoir être retenue.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le fait de savoir si l'Etat doit proportionner sa subvention aux gains de temps des usagers – qui constituent le poste principal dans le calcul des bénéfices du projet - , sujet principalement local et directement lié à la rentabilité financière du projet pour la collectivité, ou si son intervention n'est pas justifiée plutôt par la présence des effets externes que nous avons déjà évoqués (sécurité, effet de serre, solidarité avec les habitants des quartiers de la politique de la ville, effets positifs sur les territoires extérieurs au périmètre de l'AOTU).

Ces deux types de raisons nous conduisent à penser que **le critère du taux de rentabilité socio-économique devrait conditionner la prise en considération du projet** (en permettant d'écarter les projets dont l'intérêt serait manifestement insuffisant), **mais qu'il ne peut pas, en tant que tel, servir de base à une modulation du taux de subvention.**

3.6 - la nature du projet

C'est le principal critère retenu par les circulaires de 1994 et de 2001 pour moduler les taux de subvention. Ce principe paraît devoir être maintenu.

Peut-on cependant aller plus loin et, sans abandonner, bien au contraire, le principe de taux différenciés pour les métros, les tramways et les bus en site propre, prendre également en compte d'autres critères comme celui de la première ligne ou du réseau ?

Cette question peut faire l'objet d'approches différentes, voire opposées.

La première approche conduit à privilégier la première ligne, considérant que “c'est le premier pas qui compte”, et que c'est donc à ce stade que l'aide de l'Etat sera le plus incitative, la réussite de la première ligne facilitant les décisions ultérieures d'extension du réseau. En outre, pour les partisans de cette approche, la première ligne sera en général plus rentable et donc l'argent de l'Etat sera le mieux utilisé.

A l'inverse, les partisans de l'aide au développement de réseaux font valoir une série d'arguments.

Le premier est que la première ligne est déjà encouragée par les règles de calcul du VT. En effet, le taux maximum du VT, fixé à 1% pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants, est porté à 1,75% si l'AOTU a décidé un TCSP et si l'Etat a pris ce projet en considération. Cette incitation financière n'est pas mineure, puisque 0,75% de VT représente de 10 à 15 M€ par an pour une agglomération de 200.000 habitants (la question ne se pose pas pour les agglomérations plus importantes, qui ont toutes désormais un TCSP).

Le second est que l'efficacité d'une politique de déplacements urbains, tant du point de vue des transports que de l'environnement, dépend de la mise en place de réseaux maillés et hiérarchisés, seuls à même d'opérer un report modal significatif.

Enfin, et ce point a déjà été développé, c'est aussi à ce stade que les collectivités, après avoir déjà lourdement investi, ont le moins de marges de manœuvre financières.

Ces arguments nous paraissent déterminants, du point de vue du développement durable qui constitue notre grille de lecture. Ils **nous conduisent à envisager des taux de subvention progressifs**, afin d'inciter les AOTU à constituer de véritables réseaux maillés. Nous étudierons donc différentes formules de modulation allant dans ce sens.

Une première solution peut être de **moduler le taux de subvention en fonction du rang des lignes**, en appliquant par exemple un taux de 15% pour la 1^{ère} ligne, de 25% pour la

2^{ème}, puis de 35% à partir de la 3^{ème} pour donner à ce stade des ordres de grandeur. Un second calcul sera fait avec des valeurs plus resserrées, respectivement de 15%, 20% et 25%, sans penser pouvoir aller en deçà, afin de conserver à l'aide de l'Etat son caractère incitatif.

On peut cependant contester l'assimilation ainsi faite entre 3^{ème} ligne (ou plus) et "effet réseau" important. L'effet réseau renvoie, en effet, à la notion de maillage, de hiérarchisation, de qualité de service et de fréquence, dans la prise en compte du trajet complet. C'est pourquoi, nous envisagerons également une deuxième solution, **classant le projet de TCSP en fonction de l'intensité (faible, moyenne, importante) de l'effet réseau attendu**, critère plus qualitatif mais qui ne semble pas trop difficile à apprécier en pratique et qui ne devrait pas soulever de contestation, dès lors que ses critères auraient été préalablement explicités.

Cette différenciation ne nous paraît pas souhaitable pour les bus en site propre, qui constituent souvent la solution la mieux adaptée, au moins dans un premier temps, lorsque l'intensité du trafic escompté ne justifie pas un transport lourd. Nous proposons donc, afin d'encourager cette solution, de maintenir le taux de subvention à son niveau actuel de 35%, même s'il s'agit d'une première ligne.

3.7 - les critères environnementaux

Les effets environnementaux positifs des TC peuvent être rangés en deux catégories, selon qu'ils sont plutôt (mais pas seulement) locaux (sécurité, pollution de l'air, bruit) ou plutôt globaux ou régionaux (consommation d'énergie, effet de serre, aménagement du territoire), l'intervention de l'Etat étant légitime pour favoriser la prise en compte des effets qui dépassent le seul niveau local.

Lors de l'élaboration de la circulaire de juillet 2001, comme le rappelle la lettre de mission, l'idée de moduler les taux de subvention en fonction de critères environnementaux avait été débattue avec le ministère chargé de l'Environnement, mais elle n'avait finalement pas été retenue, pour des raisons de difficulté de mise en oeuvre.

Ce ministère proposait d'attribuer des taux de subvention majorés aux projets labellisés "environnementaux" et à ceux qui s'inscrivent dans des programmes (y compris PDU) labellisés "environnementaux". Le label aurait été attribué au niveau central, après expertise du CERTU, selon deux critères "extra-zone géographique" de la collectivité: la réduction des émissions de CO2 et les "effets de débordement" (transferts modaux extérieurs à la zone géographique).

Sur le plan des principes, ces propositions ne manquent pas d'intérêt, mais elles soulèvent un problème de faisabilité, car les données sur lesquelles reposerait une labellisation sont fragiles et sujettes à contestation.

Face à ce constat, deux solutions paraissent possibles, l'une à court terme, l'autre à plus long terme.

La première solution consiste à **conditionner l'octroi d'une subvention de l'Etat à la mise en place par la collectivité d'un cadre d'évaluation et de suivi du projet de TCSP et du PDU, comportant de manière obligatoire quelques indicateurs (peu nombreux) d'impacts sur l'environnement**. Cette condition revient pour l'essentiel, en ce qui concerne

les PDU, à mettre en œuvre, selon un cadre partiellement normalisé, la directive communautaire relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et des programmes, qui entrera en vigueur en juillet 2004 et qui s'appliquera aux PDU. On peut penser que le simple fait de suivre des indicateurs comme l'évolution du trafic automobile (en véhicules x km) et de quelques données environnementales, et de rendre publiques les informations correspondantes aura un effet incitatif sur l'intégration dans le PDU d'objectifs environnementaux⁵.

On pourrait cependant envisager d'aller plus loin, dans le sens des propositions du ministère de l'Environnement et **de moduler les taux de subvention aux TCSP en fonction des bénéfices environnementaux attendus du projet ou du PDU dans lequel il s'inscrit**. Il est possible de proposer à cette fin des critères (comme le trafic VP transféré grâce au projet de TCSP ou la réduction du trafic automobile à l'échelle du PDU, par rapport au scénario "au fil de l'eau") mais, en raison des limites des modèles, le résultat sera toujours discutable et contestable, si le verdict vient des seuls experts de l'Etat. Cette solution ne pourrait à notre sens être mise en œuvre que sous l'égide d'un jury ouvert à des experts extérieurs à l'administration et aux divers porteurs d'intérêts en présence qui, après examen des projets au regard d'un ensemble de critères et audition des collectivités intéressées, proposerait à l'administration une "note" qui servirait à calculer le taux de subvention. Nous y reviendrons dans la suite du rapport.

Bien que les questions de **sécurité des déplacements** n'entrent pas dans la définition habituelle de l'environnement, ce qui vient d'être dit sur ce dernier point vaut aussi pour la sécurité, autre grand enjeu national. Ce critère, qui est vraiment pertinent à l'échelle du PDU et pas à celle du projet, ne soulève pas les mêmes difficultés de méthode et pourrait donc faire facilement l'objet d'un suivi. Sa mise en œuvre pourrait intervenir selon les deux options qui viennent d'être décrites.

3.8 - les critères sociaux

La circulaire de juillet 2001 retient l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite parmi les critères d'éligibilité des projets de TCSP aux aides de l'Etat. Cette condition doit évidemment être maintenue.

La desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville constitue également un élément de l'éligibilité et les projets qui s'inscrivent dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville peuvent se voir financer, dans le cadre de cette politique, certains aménagements d'espaces publics. Dans la pratique, la mise en œuvre de cet objectif de l'Etat est un objet de négociations, dans le cadre de l'instruction de la décision de prise en considération.

Est-il possible d'aller plus loin ? Le bilan des PDU fait apparaître que les questions d'équité et de solidarité sont globalement peu présentes dans les politiques de déplacements. C'est pourtant à ce niveau que la question peut être traitée avec le plus de pertinence. L'Etat pourrait renforcer son action incitative dans ce domaine selon les modalités déjà exposées pour les critères environnementaux, et subordonner en particulier son aide à la présentation,

⁵ Le bilan des PDU établi par le CERTU et l'ADEME fait apparaître que si presque tous les PDU traitent de la qualité de l'air et du bruit, c'est loin d'être le cas pour l'énergie et les émissions de CO₂. En outre, un suivi environnemental n'existe que dans un PDU sur trois.

dans le PDU, des mesures destinées à assurer la desserte des quartiers d'habitat social par des services de qualité.

3.8 - Conclusion de cet examen

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de cette revue.

La première est que **le maintien d'une aide de l'Etat aux TCSP de province est justifiée**. L'enjeu aujourd'hui n'est plus d'amorcer le mouvement, désormais bien engagé (même si la création d'un premier TCSP est encore à l'ordre du jour dans un certain nombre d'agglomérations de 100.000 à 200.000 habitants), mais de **passer à une nouvelle étape, celle de la constitution de réseaux maillés, dont la pleine efficacité repose sur la cohérence des politiques de déplacements, dans le cadre de PDU répondant pleinement aux exigences de la loi en matière de développement durable**. Corrélativement, **l'Etat devrait se montrer plus exigeant dans le respect de ces objectifs**.

Les circulaires de 1994 et de 2001 engagent bien une telle évolution. Mais il est possible d'aller plus loin, en veillant à ne pas introduire de complexité supplémentaire dans le dispositif. Cela fera l'objet des développements de la partie suivante de ce rapport.

D'ores et déjà, au regard des hypothèses que la lettre de mission a demandé de tester, **nous proposons de retenir les points suivants :**

- **des critères comme le taux de rentabilité socio-économique, la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville, l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, doivent demeurer des conditions nécessaires à l'éligibilité des projets à l'aide de l'Etat**. Ces données s'intègrent très en amont dans la conception des projets. C'est pourquoi **nous recommandons des échanges précoces entre les services déconcentrés de l'Etat, DDE et DRDE, et les autorités organisatrices**, avant que les principales caractéristiques des projets aient été arrêtées par les autorités locales compétentes.
- **Un cadre minimum d'évaluation et de suivi des projets de TCSP et des PDU** devrait être défini, avec l'aide du CERTU et de l'ADEME, et mis au point rapidement après concertation avec les associations d'élus, au premier rang desquelles le GART. **Sa mise en place effective par l'autorité organisatrice conditionnerait le versement de la subvention de l'Etat, dès lors que l'outil serait disponible.**
- **Deux indicateurs pourraient être utilisés pour moduler les taux de subvention : le rang des projets de TCSP ou, mieux, leur contribution à l'effet réseau, et le potentiel VT par habitant (pour aider davantage les AOTU qui disposent de faibles ressources).**
- Enfin, pour le moyen terme, **on examinera la possibilité d'introduire dans la modulation du taux de subvention des critères représentatifs de la "performance" des politiques de déplacement des collectivités demanderesse du point de vue du développement durable.**

4. TEST DES DIFFERENTES HYPOTHESES

4.1 – Définition des hypothèses

Il ressort de l'analyse précédente que plusieurs hypothèses pourraient être testées et comparées.

- **la réduction homothétique des taux de subvention** fixés par la circulaire de juillet 2001, en les ramenant de 35% à 20% pour les tramways et de 20% à 10% pour les métros. Ce sera notre hypothèse de référence (dite hypothèse 1);
- **la modulation des taux de subvention en fonction de deux critères** : le potentiel VT par habitant et le rang des projets de TCSP ou leur contribution à l'effet réseau.
Dans toutes les hypothèses, **la prise en compte du potentiel VT par habitant se traduit par une modulation des taux de $\pm 3\%$** , en fonction de l'écart de l'autorité organisatrice par rapport à la moyenne.
De même, **les sites propres routiers restent subventionnés à 35%.**
Le taux de subvention pour les métros sont abaissés à 10% (au lieu de 20% dans la circulaire de juillet 2001).
Dans l'hypothèse 2, la première ligne de **tramway** est subventionnée à 15%, la 2^{ème} à 25% et la 3^{ème} et les suivantes à 35% Une hypothèse 3 retient pour les tramways une modulation plus resserrée, avec des taux de respectivement 15%, 20% et 25%.
Les hypothèses 4 et 5 reprennent mes mêmes valeurs de taux que les hypothèses 2 et 3, mais avec comme critère **l'intensité de l'effet réseau.**
- **La modulation des taux de subvention en fonction de critères composites**, les deux critères précédents auxquels s'ajouterait un critère de performance du projet et du PDU au regard des objectifs du développement durable. Mais, faute de données actuellement disponibles, il n'apparaît pas possible de tester ce type de critère.
- Nous n'avons pas non plus testé d'**hypothèse, dans laquelle l'aide de l'Etat serait limitée à la 1^{ère} ligne.** La logique d'une telle hypothèse n'apparaît pas clairement, si ce n'est pour "solder" 25 ans d'une politique qui aura permis de réintroduire le tramway dans la plupart des agglomérations de province. Notre perspective est autre, puisque nous proposons de passer à une nouvelle étape où l'aide de l'Etat, plus exigeante, aura pour but de promouvoir des politiques de déplacements urbains s'inscrivant plus nettement dans une logique de développement durable. Nous n'avons donc pas fait le calcul, mais celui-ci serait très simple et conduirait à une réduction considérable des projets éligibles et donc des subventions de l'Etat.

Le tableau ci-dessous prend en compte les projets connus à ce jour et qui ont une consistance suffisante pour être évalués. Le calcul n'a pas été fait pour les années 2006 et suivantes, pour lesquelles il n'est pas possible de faire des hypothèses de programmation. A titre indicatif, selon des données fournies par la direction des Transports Terrestres, le coût des opérations de TCSP susceptibles d'être engagées au cours du XII^{ème} Plan est estimé à 5,8 Md€HT (dont près de 1,1 Md€ de subventions de l'Etat, calculées selon les taux de la circulaire de juillet 2001) et le rythme d'investissements pourrait se maintenir sur la période 2007-2020 (10,8 Md€).

-

Montant des subventions de l'Etat, selon les différentes hypothèses⁶

en M€

Année	Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3	Hypothèse 4	Hypothèse 5	Circulaire 2001
2003	96	112	95	112	95	156
2004	143	145	129	145	129	237
2005	189	190	165	170	155	262

4.2 - Constats

La lecture du tableau fait apparaître plusieurs constats.

- a) **les années 2004-2005 voient une augmentation des besoins de financement, liée à une accélération des lancements d'opérations.** L'application des taux maximum de la circulaire de juillet 2001 conduirait à des demandes de subvention de respectivement 237 M€ et 262 M€. Il convient de noter que toutes les opérations 2004 ont déjà été prises en considération. Pour 2005, c'est le cas pour la moitié d'entre elles, seuls les projets lyonnais et le prolongement du tramway de Saint-Etienne ne l'étant pas à ce jour. Cependant, la prise en considération ne fait pas obstacle à la mise en œuvre des modulations proposées, dès lors que les critères pris en compte ne conduisent pas à remettre en cause la consistance des projets.
- b) La modulation des taux en fonction du rang des projets ou de leur contribution à l'effet réseau réduit sensiblement la demande de crédits (de 90 M€ en 2004 et de 70 M€ en 2005 – p.m de 44 M€ en 2003), mais ne parvient évidemment pas à effacer la pointe. **L'application d'une modulation plus resserrée, avec des taux de respectivement 15%, 20% et 25% – entraîne une réduction supplémentaire de la demande de crédits d'Etat de 15 M€, ramenant son niveau absolu à 129 M€ en 2004 et 155 ou 165 M€ en 2005.** Il est difficile d'afficher, comme règle générale pour l'avenir, des taux de subvention encore inférieurs, sous peine d'enlever à l'aide de l'Etat son caractère incitatif, alors même que nous proposons d'en durcir les conditions d'octroi. Dès lors, si les ressources budgétaires disponibles en 2004 et 2005 devaient se révéler inférieures au montant des besoins ainsi calculés, il paraîtrait préférable de combiner les modulations proposées avec une réduction homothétique, plutôt que d'afficher une politique fondée

⁶ Le calcul prend en compte les projets suivants (sans préjudice des glissements qui pourraient intervenir d'une année sur l'autre) :

- 2003 : les tramways de Mulhouse, de Grenoble, de Nice et le prolongement du tramway de Bordeaux;
- 2004 : le prolongement du métro de Marseille, le tram-train de Mulhouse, les tramways de Clermont-Ferrand, de Toulon et de Strasbourg, les sites propres routiers de Lorient et de Rennes ;
- 2005 : les tramways ou prolongements de Montpellier, du Mans et de Nantes, le site propre routier de Maubeuge ; en plus des projets précédents, tous pris en considération, de nouvelles opérations à Lyon et le prolongement du tramway de Saint Etienne.

sur des taux de subvention “ structurellement ” très bas, qui n’aurait guère de sens et qui serait peu compatible avec l’élévation du niveau d’exigence.

- c) Les différentes hypothèses aboutissent à des résultats somme toute assez proches du scénario de réduction homothétique, dans lequel les tramways sont subventionnés à un taux uniforme de 20%, les écarts s’expliquant essentiellement par la proportion plus ou moins forte de “ 1^{ères} lignes ”, l’effet redistributif lié à la modulation en fonction du potentiel VT jouant peu sur le total. Le taux de 10% appliqué pour les métros a peu d’effet (environ 10 M€ en 2004) sur le résultat d’ensemble.
- d) Les critères “ rang de la ligne ” et “ effet réseau ” conduisent à des résultats assez proches, comme on pouvait s’en douter, même si leur philosophie est différente. L’écart s’explique par le fait que toutes les “ 3^{èmes} lignes ” n’ont pas forcément d’effet réseau notable. Appliquer ce critère sans discernement conduirait l’Etat à subventionner au taux maximum toutes les futures lignes de tramway dans les agglomérations les plus importantes, quel que soit leur intérêt du point de vue de ses propres enjeux. L’examen au coup par coup montre ici ses limites ; il conviendrait de lui préférer une discussion d’ensemble sur le programme.
- e) Cela amène à une seconde remarque. La réalisation désormais bien avancée des PDU conduit les autorités organisatrices à définir des politiques d’ensemble des déplacements, dans lesquelles se dessine, à des degrés divers, l’armature des réseaux de transports collectifs à constituer à moyen terme et l’offre de services correspondante, et cela vaut pour toutes les tailles d’agglomérations.
Cette évolution crée les conditions d’un dialogue constructif entre les services déconcentrés de l’Etat et la collectivité, dans l’élaboration et demain la révision du PDU, ainsi que pendant la mise au point des projets. Il n’y aurait que des avantages à ce que les DRDE et les DDE soient confortés dans leur rôle d’interlocuteurs des AO ; on peut penser que l’instruction des projets y gagnerait en qualité et même en délais, l’Etat étant amené à faire connaître plus tôt ses propres objectifs et les conditions de son intervention financière.
Parallèlement, l’enjeu des zones péri-urbaines et la manière souvent insatisfaisante dont celles-ci sont prises en compte dans les PDU souligne la nécessité d’une meilleure coopération entre les AO compétentes sur un même bassin de vie. Il n’entre pas dans le cas de la présente mission d’en traiter d’une manière générale, mais il nous semble qu’une des voies pour y parvenir pourrait être d’inscrire l’aide de l’Etat aux investissements en TCSP dans les Contrats de plan Etat - régions.
- f) Au vu de l’importance des besoins évalués pour 2004 et 2005, on pourrait être tenté de rechercher des marges de manœuvre en décidant de ne plus subventionner les premières lignes, qui bénéficient des ressources liées à la majoration du VT. Cette mesure n’entraînerait pas cependant d’économies importantes pour l’Etat, car elle ne peut s’appliquer aux projets déjà pris en considération et, pour les années suivantes, sa portée serait limitée par le fait qu’à quelques exceptions près, toutes les grandes villes ont désormais leur TCSP ; seraient principalement touchées les agglomérations de 100.000 à 200.000 habitants. Sur le fond, ce serait méconnaître que l’aide de l’Etat apporte au projet un surcroît de légitimité, dans des agglomérations où le premier pas est sans doute plus difficile, car les problèmes de déplacements y sont en général moins aigus, de même que les nuisances qui leur sont associées. Il convient, au contraire, de les encourager à mettre en place des sites propres, en commençant sans doute par des autobus, beaucoup

moins coûteux et en général suffisants dans un premier temps. Compte tenu de ces différents éléments, **nous ne sommes pas favorables à la suppression de l'aide à la première ligne**.

5. PRISE EN COMPTE DE CRITERES ENVIRONNEMENTAUX ET DE CRITERES LIES AU DEVELOPPEMENT DURABLE

Les estimations précédentes sont établies à partir de critères objectifs aisément mesurables et ne prévoient pas de modulation en fonction de critères environnementaux. La prise en compte de l'environnement s'effectue de manière indirecte, en conditionnant le versement de la subvention à la mise en place d'un cadre d'évaluation ex post des projets, comportant un "noyau dur" d'indicateurs rendant compte des effets environnementaux (ce cadre trouve sa place dans le bilan LOTI, déjà obligatoire, dans lequel serait plus particulièrement mis en évidence le trafic routier transféré et ses incidences sur l'environnement – notamment l'effet de serre) et d'un suivi environnemental du PDU.

Il convient de s'arrêter plus longuement sur ce dernier point.

La directive relative à l'évaluation des incidences des plans et des programmes sur l'environnement est en cours de transposition et entrera en vigueur à compter du 21 juillet 2004. Elle s'appliquera aux PDU. Elle imposera une évaluation environnementale du PDU et la mise en place d'un suivi. L'évaluation environnementale devrait porter sur tous les thèmes pertinents et conduire à comparer à la situation de référence – en général l'évolution au fil de l'eau – les différents scénarios étudiés et la solution finalement retenue. Quant au suivi, il permettra de comparer la situation observée à la situation prévue dans le PDU (et également à la situation de référence) et de décider d'éventuelles mesures correctrices.

Le bilan des PDU établi à la mi-2001 par le CERTU et l'ADEME fait apparaître des pratiques contrastées, mais le plus souvent très en retrait sur ce qui sera obligatoire à partir de 2004 :

- un quart seulement des agglomérations dispose d'une enquête ménages de moins de 5 ans, ce qui ne permet pas d'établir d' "état zéro" ni d'évaluer des résultats en fonction d'objectifs quantifiés ;
- moins de 1 PDU sur 2 fixe des objectifs pour l'évolution de la circulation automobile, et ceux-ci sont presque toujours exprimés en part de marché ;
- en matière d'environnement, l'effet de serre n'est quasiment jamais cité et les objectifs pour la qualité de l'air rarement mentionnés ;
- lié aux points précédents, il n'y a presque jamais d'évaluation environnementale des scénarios étudiés, et un suivi environnemental n'est prévu que dans un cas sur 3 ;
- les autres domaines comme la sécurité des déplacements et la solidarité –qui constituent des dimensions du développement durable- sont globalement peu présents, alors que la loi SRU demande la mise en place d'un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste.

Cet état des lieux rapidement résumé montre à la fois **l'importance des efforts qui restent à faire pour renforcer la priorité au développement durable dans les PDU** et la difficulté d'afficher aujourd'hui des critères de modulation des aides en fonction du niveau de mise en œuvre de cette priorité. La solution la plus objective serait de disposer d'une solution de référence "au fil de l'eau" ou simplement d'un "état zéro", par rapport auquel on "mesurerait" les améliorations observées en matière de sécurité routière (nombre d'accidents, de morts et de blessés), d'effet de serre⁷ et de population desservie par un transport collectif dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. **Nous recommandons qu'un cadre d'évaluation des PDU au regard du développement durable, comportant un noyau minimum d'indicateurs, soit défini par l'Etat, en concertation avec les associations de collectivités locales, avec l'appui technique du CERTU et de l'ADEME, et qu'un groupe de travail soit rapidement mis en place à cette fin.**

Parallèlement serait examinée la manière de prendre en compte ces indicateurs dans la modulation de la subvention ; sans doute conviendrait-il de tenir compte à la fois de leur évolution dans le temps (reflet de l'efficacité de la politique poursuivie) et de leur valeur absolue, par rapport aux agglomérations de taille équivalente.

Dans un premier temps, faute de recul suffisant pour évaluer les résultats du PDU, il faudra bien se référer aux objectifs affichés, avec les risques de décalage entre ceux-ci et la réalité. Il n'y a pas de "raccourci" pour l'éviter. Une solution serait que le solde de la subvention, correspondant au "bonus" lié aux performances du PDU en matière de développement durable, ne soit versé qu'au vu des premiers résultats. Une autre solution, plus "appréciative", serait que des experts évaluent a priori la faisabilité des objectifs du Plan. Tout cela n'est évidemment pas très simple et devra être étudié de près.

A court terme, nous n'en sommes, en général, même pas là. Il pourrait simplement être demandé à la collectivité de mettre en place – par exemple d'ici le 1^{er} janvier 2005 ou, en tout cas, avant fin 2005- le cadre d'évaluation et de suivi du PDU, ceci conditionnant le versement de la subvention pour les projets pas encore pris en considération. Une modulation éventuelle du taux de subvention en fonction du degré de priorité du PDU pour le développement durable est envisageable, mais elle devrait, plus encore que dans le cas précédent, s'appuyer sur le dire d'experts.

Ainsi, pour répondre à la question posée par la stratégie nationale de développement durable, à laquelle nous nous référons au début de ce rapport, il apparaît possible de rendre plus incitatrice l'aide de l'Etat, au regard du développement durable. Il conviendra cependant de le faire progressivement, faute de données aujourd'hui disponibles, et d'éviter les procédures compliquées. Un affichage ex ante de critères de modulation en fonction de la priorité accordée au développement durable dans le PDU constitue donc une perspective réaliste, dès lors que l'on n'envisage pas de le traduire dans une formule mathématique, qui pourrait d'autant plus être taxée de technocratique que les difficultés méthodologiques de l'évaluation resteront durablement importantes. L'examen se ferait donc au cas par cas, par examen d'experts et, le cas échéant, l'intervention d'un jury, qui donnerait son appréciation sur le PDU. Le renforcement des exigences de l'Etat sera évidemment d'autant mieux accepté que l'aide qu'il apporte restera d'un niveau suffisant.

⁷ On peut l'appréhender à partir du nombre de véhicules x km calculé à partir de comptages et d'un modèle de trafic

Si, à l'usage, cette démarche apporte la preuve de son intérêt, sans se traduire par une lourdeur accrue de l'instruction, elle devrait se substituer au critère de l'effet réseau ou du rang des projets. A terme, on pourrait ainsi envisager que le critère du développement durable conduise à moduler le taux de subvention dans une fourchette de +10% à -10%, autour d'une valeur moyenne de l'ordre de 20% à 25%, c'est à dire d'en faire un critère fortement discriminant, car c'est la principale raison d'être du maintien d'une aide directe de l'Etat aux TCSP de province.

Reste à prévoir une montée en régime de ce dispositif. Nous proposons la formule suivante, mais d'autres sont envisageables :

- pour les projets déjà pris en considération, on ne retient comme critère de modulation (outre le potentiel VT) que l'effet réseau ou le rang de la ligne, mais on conditionne le versement d'une partie ou de la totalité de la subvention à la mise en place à une date comprise entre le 1^{er} janvier et fin 2005 d'un cadre méthodologique permettant d'évaluer le PDU du point de vue du développement durable, avec un noyau limité d'indicateurs obligatoires ;
- les projets à venir ne seraient éligibles que s'ils s'inscrivent dans un PDU doté du cadre d'évaluation et de suivi défini précédemment. A partir de 2006, le critère "développement durable" pourrait se combiner au critère "effet réseau" ou "rang de la ligne", dans une fourchette de + ou - 5%. Il s'y substituerait à compter de 2007. Cet échéancier suppose sans doute une certaine dose de volontarisme, justifiée par l'importance de l'enjeu.

6. QUELQUES REMARQUES AU SUJET DES COÛTS D'EXPLOITATION ET DE LEUR COUVERTURE

Il est difficile de traiter de l'aide de l'Etat aux investissements en TCSP sans aborder aussi, ne serait-ce que brièvement, la question des coûts d'exploitation. Ces coûts augmentent en longue période plus vite que les recettes commerciales, puisque le rapport R/D a reculé de 56,5% en 1991 à 37,9% en 2001⁸.

Si les agglomérations de plus de 300 000 habitants, dont la majorité possèdent un ou plusieurs TCSP, ont une meilleure couverture (40,8% en 2001), l'écart R/D ne s'en creuse pas moins en valeur absolue, à mesure du développement des réseaux. Pour citer un exemple, la contribution du SYTRAL à l'exploitation du réseau des transports collectifs lyonnais a augmenté de 41% en euros constants entre 1994 et 2001, et le SYTRAL évalue à 48,3 M€ le déficit de fonctionnement supplémentaire qui résultera de la mise en œuvre de son programme d'investissements 2002-2013. Le VT étant déjà au plafond, la couverture du déficit d'exploitation entraîne une contribution financière croissante des collectivités membres de l'AO. C'est ainsi que, selon le GART, la participation financière des collectivités locales au financement global des transports s'élève, en 2000, à 80 € par

⁸ source: Enquête annuelle sur les transports collectifs urbains (CERTU-DTT-GART-UTP)

habitant pour les agglomérations à TCSP, bien au delà de la participation moyenne pour l'ensemble des agglomérations, qui est de 41 €par habitant⁹.

L'examen plus fin des évolutions entre 1991 et 2001 fait apparaître les principales raisons de cette dégradation : 1) le décalage entre l'augmentation de l'offre (si l'offre kilométrique/hab. a légèrement baissé, passant de 27,1 km/an/habitant des PTU en 1991 à 26,0 km/an/habitant en 2001, l'offre calculée en places kilométriques offertes – PKO - augmente) et la baisse de la fréquentation (le nombre de voyages/habitant/an passe de 99,5 en 1991 à 87,2 en 2001) ; 2) la croissance du coût kilométrique (+ 18,3% sur la période en euros constants, en raison notamment du remplacement de kilomètres peu chers (bus) par des kilomètres plus chers (tramway, métro), mais offrant une meilleure qualité de service), alors que dans le même temps la recette par voyage, stable à 0,44 €/voyage en euros courants, recule de 13,5% en euros constants.

Le rapport 1990 de la Cour des Comptes soulignait déjà plusieurs problèmes dans l'évolution des coûts d'exploitation: une comptabilisation des charges de fonctionnement peu satisfaisante, se traduisant par une sous-estimation de leur montant réel; des charges mal maîtrisées, résultant de contrats trop favorables aux exploitants, de charges de personnel excessives et d'un endettement important et parfois mal géré; des conditions de financement critiquables, parmi lesquelles elle s'inquiétait déjà de l'importance de la contribution des collectivités publiques.

Dans le cadre restreint de notre mission, il n'était pas possible d'approfondir ces questions, sur lesquelles revient une note de 2002 de la Cour des Comptes¹⁰, qui souligne surtout la nécessaire maîtrise des coûts dans le cadre d'une extension de l'offre. Cette maîtrise, selon la Cour, suppose une cohérence renforcée des PTU et de la capacité des autorités organisatrices à piloter la politique des déplacements; l'inscription effective de la politique de l'offre dans des PDU cohérents; une politique d'investissements maîtrisée et pertinente; une gestion optimisée des contrats de service public avec les opérateurs.

Nous souhaiterions appuyer fortement ces recommandations, qui rejoignent nos propres préconisations sur l'inflexion à apporter aux aides de l'Etat aux TCSP: privilégier les bus en site propre à des solutions plus lourdes surdimensionnées, en maintenant à 35% le taux de leur subventionnement par l'Etat, ainsi que les opérations qui permettent d'optimiser l'effet réseau; promouvoir des politiques de déplacements cohérentes, qui ne reposent pas seulement sur une augmentation de l'offre en TC, mais qui mettent également en œuvre des mesures destinées à décourager l'usage de l'automobile; encourager la coopération entre autorités organisatrices sur l'ensemble du bassin de vie. Il conviendrait en outre que l'examen du poste "exploitation" bénéficie d'une attention soutenue lors de l'instruction des dossiers de prise en considération.

Il n'en demeure pas moins qu'en dépit des effets positifs à attendre de ces mesures, les transports collectifs urbains resteront structurellement déficitaires, et que la volonté justifiée de mieux desservir les zones péri-urbaines, moins denses, ne contribuera pas à améliorer à

⁹ source : “ Les chiffres de référence des transports publics- données au 31/12/2000”. La participation moyenne est de 57 €par habitant pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et de 28 €par habitant pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants. Il faut noter que, dans le calcul du GART, cette rubrique comprend : la contribution des collectivités membres ou non membres de l'AO, la participation du département, les subventions d'investissements, les subventions reçues de l'Etat mais non affectées aux transports collectifs, des recettes diverses comme le produit des amendes ou la récupération de la TVA

¹⁰ Note relative aux contrôles des transports urbains de voyageurs – septembre 2002

long terme les résultats financiers des réseaux. La question est donc posée de trouver pour financer les TC des ressources pérennes supplémentaires, qui soient conçues de manière à conforter la “durabilité” des politiques locales de déplacements – en accroissant ou en captant des ressources existantes ou en créant de nouvelles ressources. Nous ne pouvons, dans le cadre de cette mission, qu'énumérer quelques pistes qui mériteraient approfondissement, notamment : extension, dans des conditions qui pourraient être redéfinies, du VT au péri-urbain ; augmentation des ressources tirées du stationnement payant de surface, avec un transfert de la compétence à l'autorité organisatrice; possibilité pour les agglomérations d'instaurer un péage urbain sous différentes formes.

7. CONCLUSION

Au terme de cette étude, conduite, conformément à la commande passée et aux délais fixés, “toutes choses égales par ailleurs”, c'est à dire sans prendre en compte la possibilité d'autres sources de financement des politiques locales de déplacements, nos principales conclusions et préconisations sont les suivantes.

- 1) **L'enjeu national des politiques de déplacements urbains est aussi fort aujourd'hui qu'il l'était il y a 30 ans**, lorsque l'Etat a entrepris d'aider les agglomérations à développer l'offre de transports collectifs par la réalisation de TCSP. Avec le recul, il est en effet apparu que les objectifs poursuivis, exprimés avec force par la LOTI et rappelés par les circulaires successives, ne pouvaient être atteints par la seule vertu d'une politique de l'offre : l'expérience montre que celle-ci permet à peine de stabiliser la part modale des transports collectifs, si elle ne s'inscrit pas dans une politique d'ensemble des déplacements, dont le PDU constitue le cadre.

Or, de ce point de vue, comme le montre l'évaluation à ce jour des PDU, beaucoup reste à faire, et **l'Etat est dans son rôle en accompagnant les AO dans cette nouvelle étape des politiques de transports urbains**. Cette marche sera longue car, plus encore que la première, elle requiert un changement d'approche dans la conduite des politiques de déplacements et une évolution des mentalités et des pratiques de mobilité : il paraît donc **indispensable que l'action de l'Etat s'inscrive dans la durée**. Dans cette nouvelle étape, le maintien d'une aide de l'Etat pour le financement des TCSP de province se justifie par l'existence d'enjeux qui débordent le périmètre de l'autorité organisatrice et/ou qui correspondent à des enjeux nationaux forts, comme la sécurité routière, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la solidarité avec les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. **Tel est le sens que nous proposons de donner à la redéfinition des aides de l'Etat aux TCSP de province.**

- 2) **cette aide devrait rester d'un niveau significatif** pour conserver son caractère incitatif, d'autant plus que son octroi serait lié à des conditions plus exigeantes et ne serait donc pas automatique, si ces conditions ne sont pas remplies, discours que les collectivités concernées nous paraissent prêtes à entendre ;
- 3) **à court terme, et notamment pour les projets déjà pris en considération, nous proposons de moduler le taux de l'aide de l'Etat en fonction du potentiel VT de l'agglomération** (dans une fourchette de + ou - 3%) **et de l'effet réseau ou, à défaut, du rang de la ligne**, afin de privilégier la constitution de réseaux. A titre indicatif, et

pour prendre en compte les difficultés budgétaires, l'aide pourrait ainsi varier de 15% à 25%. Le versement de tout ou partie de l'aide serait conditionné par la mise en place à partir du 1^{er} janvier 2005 (ou au plus tard fin 2005 si cette première date ne paraît pas réaliste) d'un cadre d'évaluation et de suivi du PDU, sous l'angle du développement durable.

- 4) **L'octroi de la subvention de l'Etat devrait être conditionné par la mise en place par la collectivité**, à une date que nous proposons de fixer entre le 1^{er} janvier et fin 2005, **d'un cadre d'évaluation et de suivi du PDU du point de vue du développement durable**, constitué d'un petit nombre d'indicateurs obligatoires. A cette fin, un travail devrait être engagé rapidement sous l'égide de la DTT par notre réseau technique, en y associant le GART.
- 5) **Pour les projets à venir, le critère de la priorité accordée au développement durable dans le PDU se substituerait progressivement (d'ici 2007) au critère de l'effet réseau ou du rang de la ligne**. Le caractère plus "évaluatif" du critère implique le recours à l'expertise et la mise en place d'un jury, afin d'éclairer l'administration. Le dispositif devra bien évidemment être concerté avec les associations d'élus.
- 6) **Il conviendrait d'envisager la contractualisation de l'aide de l'Etat pour la prochaine génération de CPER**. Cette contractualisation constituerait une incitation à la coopération entre AO urbaines et les régions pour l'amélioration des services de transports publics à l'échelle des bassins de vie et aurait en outre l'avantage de "sanctuariser", dans une certaine mesure, les crédits.
- 7) Bien que la question n'ait pas été explicitement posée dans le cadre de cette mission, il est dans la logique des recommandations précédentes de souligner **l'intérêt de la ligne budgétaire créée à la suite de la circulaire de juillet 2001, afin d'aider la mise en œuvre des actions, le plus souvent légères, inscrites dans les PDU**. Ces actions peuvent avoir des effets importants relativement à leur coût, elles concernent aussi des agglomérations moyennes, qui n'auront pas forcément besoin d'un TCSP lourd, mais dont les problèmes de déplacements constituent aussi un enjeu pour l'Etat. Cette aide de l'Etat devrait être préservée.

LISTE DES ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Lettre de mission du directeur des Transports Terrestres

ANNEXE 2 : Décision du vice-Président du Conseil général des Ponts et chaussées

ANNEXE 3 : Personnes rencontrées

ANNEXE 4 : Données financières

- 4-1 Potentiel fiscal/habitant pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations
- 4-2 Potentiel VT/habitant pour les AOTU de plus de 100 000 habitants

ANNEXE 5 : Données énergétiques et environnementales

ANNEXE 6 : Stock des projets de TCSP pris en considération non encore subventionnés

ANNEXE 7 : Les textes

- 7-1 : Articles 28 et 28-1 de la LOTI
- 7-2 : Circulaire du 10 juillet 2001

ANNEXE 8 : Bibliographie

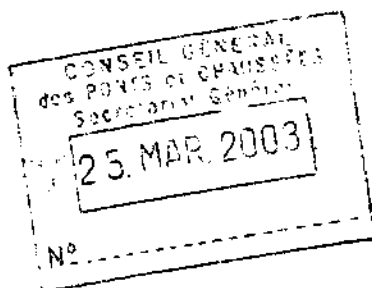
- 8-1 : Textes législatifs et circulaires
- 8-2 : Etudes générales
- 8-3 : Données sur les TCU et sur leur financement
- 8-4 : Bilans LOTI des TCSP

ANNEXE 1

ministère
de l'Équipement
des Transports,
du Logement,
du Tourisme
et de la Mer



direction
des Transports
terrestres



Le Directeur des Transports Terrestres

à

Monsieur le Vice-Président du
Conseil Général des ponts et chaussées

25 MAR 2003
Claude MARTINAND

→ C. Guen
B. Leprieux
C. TP Guen
J. Delacour

Affaire suivie par : Gaëlle Bonnefond – tel : 01-40-81-16-23

La Défense, le

24 MARS 2003

objet : Projets de transports collectifs en site propre (Hors Ile-de-France).
Mission pour la redéfinition des modalités de subventionnement par l'Etat.

Depuis plus de vingt cinq ans, l'Etat a systématiquement soutenu les infrastructures de transports en site propre (TCSP) (métros, tramways bus en site propre réalisées par des collectivités territoriales ou leurs groupements) en apportant une contribution réelle à ces investissements de l'ordre de 15 à 17%.

La circulaire ministérielle du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat, visée par le contrôleur financier central après avoir été approuvée en réunion interministérielle le 31 mai, a normalisé et simplifié le régime des subventions susceptibles d'être apportées par l'Etat aux collectivités territoriales compétentes.

Une hypothèse de modulation des taux de subvention en fonction de ces critères environnementaux et sociaux n'avait pas été retenue à cette occasion, le choix s'étant porté sur un ensemble de critères, conditionnant la prise en considération du projet de TCSP par l'Etat (desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville, qualité du service, partage de la voirie au bénéfice des modes alternatifs à l'automobile, cohérence avec les politiques de déplacement, de stationnement et de développement urbain de l'agglomération, efficacité socio-économique etc.) et sur un traitement différencié des métros et tramways, en termes de taux et de plafonds kilométriques.

A ce jour, en dehors des opérations déjà engagées pour lesquelles l'Etat est redevable de 240 M€ de crédits de paiement correspondant à une douzaine d'opérations s'achevant pour la plupart avant 2006, il reste à financer 13 opérations prises en considération par l'Etat entre 1997 et avril 2002.

Arche Sud
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
mél : dt@equipement.gouv.fr

A ces projets s'ajouteront dès 2003 les demandes nouvelles de prise en considération (projet de réseau de tramway de Marseille, projets lyonnais, 2^{ème} phase du réseau de tramway de Bordeaux, tram-trains inscrits au CPER Alsace, extension du réseau strasbourgeois).

Ainsi, à taux de subvention et plafonds kilométriques inchangés, l'ensemble de ces projets est susceptible de mobiliser entre 150 et 250 millions d'euros de subventions par an de 2003 à 2007, en fonction des échéanciers de réalisation prévus par les maîtres d'ouvrages.

Les contraintes budgétaires, actuelles ou prévisibles, sont incompatibles avec le maintien du régime très volontariste de subventions mis en oeuvre jusqu'alors, d'autant que les règles budgétaires et comptables imposent désormais d'affecter une autorisation de programme globale par opération. Lors d'une réunion tenue le 12 mars dernier, les directeurs de cabinet du ministre et du secrétaire d'Etat ont confirmé le principe du maintien des engagements de l'Etat à l'égard des projets déjà pris en considération et une réduction des taux de subvention pour les projets à traiter en 2003 (troisième ligne de GRENOBLE, premières lignes de NICE et MULHOUSE), ce qui aboutira à un taux de subvention réel rapporté à l'ensemble de l'investissement inférieur à 10 %.

Pour ce qui concerne les nouveaux projets à prendre en considération à partir de 2003 et les modalités de calcul des subventions à partir de 2004, les deux Cabinets souhaitent pouvoir disposer de propositions d'inflexion, voire de redéfinition, de la politique d'aide de l'Etat en faveur des transports collectifs en site propre, portant à la fois sur la pertinence de cette intervention (notamment en matière d'étude des pratiques et des besoins) et ses modalités concrètes.

Dans ce contexte, je souhaite confier au conseil général des ponts et chaussées une mission en vue de redéfinir des modalités de subventionnement par l'Etat des infrastructures de transports en site propre réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les hypothèses de modification sont diverses : réduction homothétique des taux de subvention ; définition d'un indice composite permettant de faire varier les taux de subvention en fonction de la richesse de l'autorité organisatrice (versement de transport et impôts locaux), de son niveau d'endettement et du taux de rentabilité de l'opération ; établissement de critères de classement des projets pour déterminer leur éligibilité à une subvention ou moduler les taux de subvention, soit en fonction de la nature du projet (création, de réseau ou extension de réseau), soit en fonction de critères sociaux, environnementaux ou portant sur la répartition modale des déplacements motorisés.

Mes services (Sous-direction TC) et le CERTU seront à la disposition de la mission pour la constitution de la base documentaire correspondante et pour tout travail de simulation qui pourrait s'avérer nécessaire.

Je souhaiterais que le conseil général des ponts et chaussées puisse rendre ses conclusions pour le 15 mai 2003.

Le Directeur des Transports Terrestres

Patrice RAULIN

ANNEXE 2

la Défense, le 15 AVR. 2003

ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil Général des
Ponts et Chaussées
6^{ème} Section
Le Secrétaire Général

NOTE

à l'attention de

Monsieur Jean LAFONT,
ingénieur général des ponts et chaussées

Affaire n° 2003-0109-01

Par note du 24 mars 2003, le directeur des transports terrestres a demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission sur la redéfinition des modalités de subventionnement par l'Etat des infrastructures de transports en site propre réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements.**

Je vous confie cette mission qui est enregistrée sous le n° 2003-0109-01 dans le système de gestion des affaires du CGPC.

J'attire votre attention sur le souhait du directeur de disposer du rapport final pour le 15 mai 2003.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande d'adresser votre rapport de fin de mission au président de la 4^{ème} section et de m'en faire parvenir simultanément un exemplaire, aux fins de transmission au directeur des transports terrestres par le vice-président du CGPC.

Dominique CYROT

Copies : M. le président de la 4^{ème} section
M. le secrétaire de la 4^{ème} section
M. le président de la 3^{ème} section
M. le secrétaire de la 3^{ème} section
M. le président de la 5^{ème} section
M. le secrétaire de la 5^{ème} section

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 68 23
télécopie :
01 40 81 23 24
mél. cgpc-eg
@equipement.gouv.fr

ANNEXE 3

PERSONNES RENCONTREES

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie :

Direction du Budget : L.GARNIER
F.TALBOT
Direction de la Prévision : J.J.BECKER

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Direction Générale des Collectivités Locales : F.LUCAS

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

Direction des Etudes économiques et de l'Evaluation environnementale :
D.BUREAU, X.DELACHE, Ph.GALTIER, H.LENA

Ministère de l'Equipeement, des Transports, du Logement du Tourisme et de la Mer

Direction des Transports Terrestres : P.LABIA, J.LESNE, G.BONNEFOND

CERTU : M.ABEILLE

DRDE : F.BOUCARD + réunion avec quelques DRDE

ADEME : A.MORCHEOINE

GART : M.DESTOT, Président
S.MORIN, vice-président
Ch.DUCHENE, secrétaire générale

AMGVF : J.M. BOCKEL, Président

J'ai bénéficié par ailleurs des réflexions d'A.LAUER (CGPC/S4) ainsi que des observations de Ch.BOURGET, ancien DG du SYTRAL, et d'H.PEIGNE (CGPC/S3), que je remercie tout particulièrement.

Mes remerciements vont enfin à P.LABIA et à son équipe, qui ont apporté un concours apprécié à ma mission.

ANNEXE 4.1

Potentiel fiscal (en €/habitant)

EPCI	catégorie	Potentiel fiscal /habitant
CU DE CHERBOURG	CU4T	229
CU DU GRAND ALENCON	CU4T	296
CU DE LYON	CU4T	389
CU DU MANS	CU4T	323
CU DE MARSEILLE	CUTPU	316
CU DE BREST	CUTPU	304
CU DE BORDEAUX	CUTPU	476
CU DE NANTES	CUTPU	453
CU DE NANCY	CUTPU	397
CU DE LILLE	CUTPU	452
CU DE DUNKERQUE	CUTPU	1002
CU D'ARRAS	CUTPU	485
CU DE STRASBOURG	CUTPU	607
CU CREUSOT MONTCEAU LES MINE	CUTPU	437

PF moyen 2002 des CU à TPU	457
PF moyen 2002 des CU 4T	368

nom groupement	Catégorie DGF	PF/hab
CA DE NICE COTE D'AZUR	CA	246
C. AGGLO TROYENNE	CA	348
CA DU GRAND CAEN	CA	378
CA DE NIMES METROPOLE	CA	230
CA DU GRAND TOULOUSE	CA	435
CA DE MONTPELLIER	CA	268
C.A. DE RENNES	CA	360
CA TOURS	CA	348
C.A. GRENOBLE ALPES METROPOLE	CA	451
CA DE ST-ETIENNE METROPOLE	CA	310
CA ORLEANAISE	CA	409
CA DU GRAND ANGERS	CA	286
C.A DE LORIENT	CA	229
CA DE METZ	CA	353
CA DE VALENCIENNES AGGLO	CA	307
CA DU DOUAISIS	CA	409
C. AGGLO CLERMONTOISE	CA	391
CA PAU	CA	303
C AGGLO. MULHOUSIENNE	CA	283
C. AGGLO ROUENNAISE	CA	397

CA HAVRAISE	CA	410
CA TOULON PROVENCE MEDITERRANEE	CA	190
PF moyen 2003 des CA		319

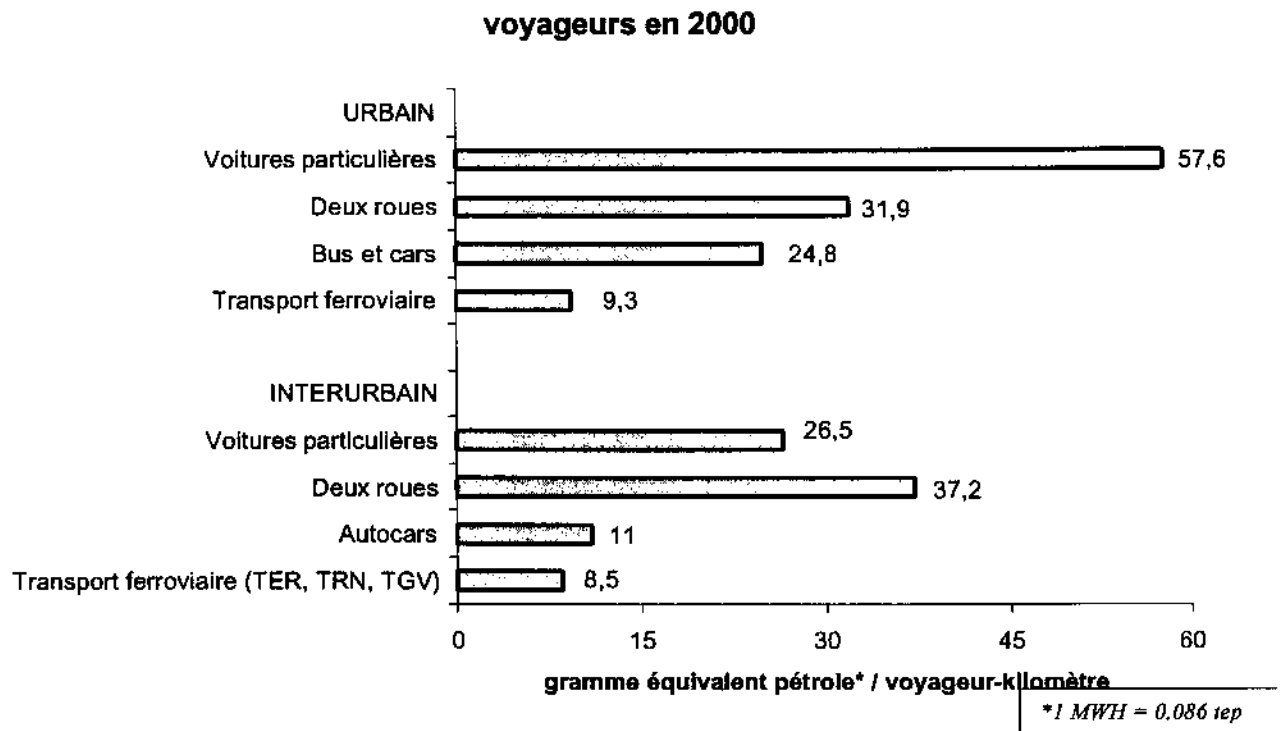
ANNEXE 4.2

VT par habitant en 2001
AOTU de + 100 000 habitants

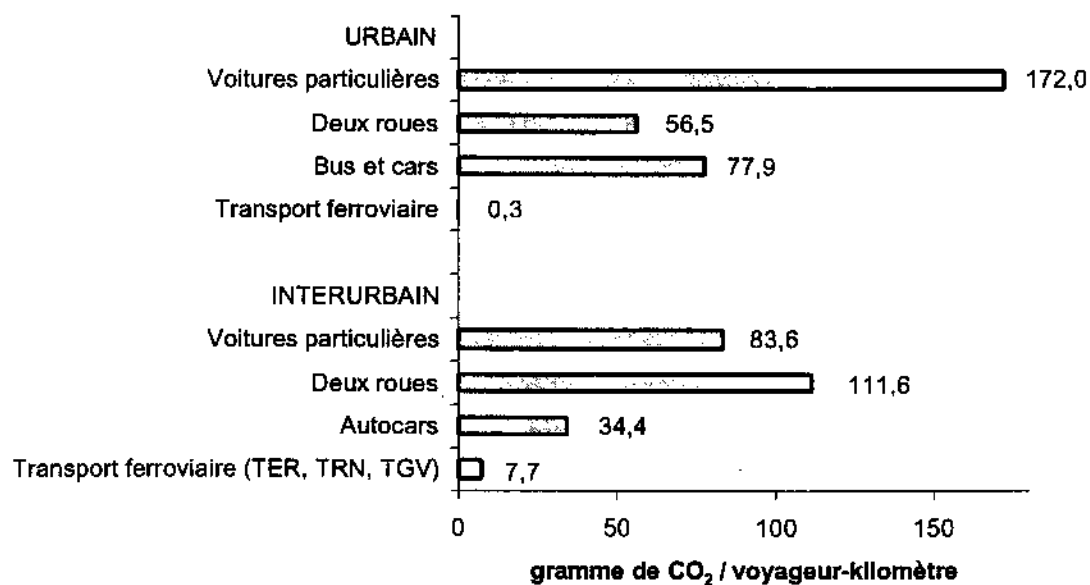
Réseaux	N° réseaux	2001 population	Taux en vigueur	Produit net (en milliers d'euros)	Assiette VT	vt / habitant
LYON	57	1186 605	1,63	167 897	10300 429	141,49
LILLE	53	1107 044	1,8	142 518	7917 667	128,74
MARSEILLE	59	984 314	1,8	80 432	4468 444	81,71
TOULOUSE	95	715 600	1,75	111 326	6361 486	155,57
BORDEAUX	21	671 875	1,4	73 848	5274 857	109,91
NANTES	67	573 955	1,63	70 738	4339 755	123,25
STRASBOURG	91	459 851	1,75	67 113	3835 029	145,95
ROUEN	83	396 902	1,75	52 850	3020 000	133,16
GRENOBLE	49	380 645	1,75	59 753	3414 457	156,98
RENNES	79	364 652	1,75	57 436	3282 057	157,51
SAINT-ETIENNE+ ST CHAMOND 2003	85	361 558	1,5	28 700	1913 333	79,38
NICE	69	345 892	1,2	22 268	1855 641	64,38
VALENCIENNES	99	340 356	1,75	29 570	1689 714	86,88
MONTPELLIER	64	325 374	1,75	42 044	2402 514	129,22
TOULON	94	308 691	1,45	23 270	1604 848	75,38
TOURS	96	290 876	1	19 700	1970 000	67,73
ORLEANS	72	271 706	1,75	42 264	2415 086	155,55
ANGERS	7	268 169	1	18 462	1846 200	68,84
NANCY	66	264 657	1,4	29 982	2141 571	113,29
CLERMONT-FERRAND	39	262 901	1	23 455	2345 500	89,22
HAVRE (LE)	50	258 514	1,1	16 221	1474 636	62,75
LENS	134	248 947	0,8	7 841	980 125	31,5
DIJON	43	244 466	1	20 479	2047 900	83,77
BREST	25	221 600	1,05	15 676	1492 952	70,74
MULHOUSE	65	221 231	1,45	22 645	1561 724	102,36
REIMS	78	218 928	1	16 124	1612 400	73,65
GRASSE-ANTIBES	212	214 251	1	7 930	793 000	37,01
DUNKERQUE	45	212 241	1,05	11 936	1136 762	56,24
CAEN	27	207 790	1,7	32 767	1927 471	157,69
NIMES	70	206 616	1	10 222	1022 200	49,47
POSSESSION (LA)	203	195 944				
LORIENT	56	184 281	1	9 282	928 200	50,37
MANS (LE)	58	183 452	1,05	16 859	1605 619	91,9
METZ	61	180 963	0,85	11 954	1406 353	66,06
THIONVILLE	93	178 854	1	7 745	774 500	43,3
LIMOGES	54	177 780	0,75	10 663	1421 733	59,98
SAINT-DENIS DE LA REUNION	109	177 535	1,8	18 538	1029 889	104,42
AMIENS	6	173 679	1	11 300	1130 000	65,06
BESANCON	18	170 295	1	11 859	1185 900	69,64

DOUAI	44	168 182	1	9 173	917 300	54,54
FORT-DE-FRANCE	147	166 139	0,55	3 104	564 436	18,69
AVIGNON	13	145 506	1	10 154	1015 400	69,78
ROCHELLE (LA)	82	144 705	1,03	8 645	839 320	59,74
PAU	73	143 644	1	9 498	949 800	66,12
AIX-EN-PROVENCE	2	137 067	1	13 998	1399 759	102,12
BETHUNE	190	131 493	1	7 032	703 200	53,48
BAYONNE	15	130 653	1	7 286	728 600	55,77
ANNECY	9	130 011	0,77	8 293	1077 013	63,79
CANNES	30	128 744	1	6 914	691 372	53,7
POITIERS	76	128 330	0,92	9 030	981 522	70,37
BELFORT	17	126 988	1	7 459	745 900	58,74
HENIN CARVIN	189	126 343	1	4 599	459 900	36,4
MAUBEUGE	60	125 511	1,4	7 810	557 881	62,23
TROYES	97	125 051	0,7	6 052	864 571	48,4
BOULOGNE-SUR-MER	22	124 719	1	6 247	624 700	50,09
MONTBELIARD	62	122 167	0,9	10 100	1122 222	82,67
CHAMBERY	33	118 085	0,8	6 948	868 500	58,84
PERPIGNAN	75	117 540	1,05	7 733	736 476	65,79
VALENCE	98	114 102	1	8 242	824 200	72,23
VANNES	174	112 590	0,5	3 217	643 400	28,57
SAINT-BRIEUC	84	111 943	1	6 455	645 500	57,66
SAINT-NAZAIRE	87	109 822	1	7 908	790 800	72,01
ANGOULEME	8	108 356	1	8 311	831 100	76,7
BOURGES	24	107 479	1	7 503	750 300	69,81
CALAIS	28	105 139	0,8	5 026	628 250	47,8
NIORT	71	100 987	0,6	4 791	5238 166	47,44
total : 66 AOTU		17170 286		1651 833	122129 544	96,2

ANNEXE 5 : données énergétiques et environnementales



Emission unitaire de CO₂ - Transport urbain et interurbain de voyageurs en 2000



Source : Caractéristiques énergétiques et environnementales des transports en France en 2000 - ADEME

ANNEXE 6

Stock des projets pris en considération non encore subventionnés

Agglomération	Intitulé	début des travaux	km	1ère ligne ou extension réseau	système	mise en service	coût global	Date engagement de l'Etat (DPC)
Bordeaux, Communauté Urbaine	prolongement du tramway de Bordeaux jusqu'au CHU	2003	2,5	extension	tramway	2006	65	8/4/97
Mulhouse	Mulhouse tramway 1ère phase	2003	11,5	1ère ligne	tramway	2006	249	27/2/02
Grenoble	Grenoble tramway 3ème ligne	2003	11,5	extension	tramway	2006	318	30/1/02
Nice	Nice tramway lig.1	2003	8,3	1ère ligne	tramway	2006	257	18/10/01
Rennes	site propre bus de Rennes 2ème phase	2004	4,9	extension	bus	2005	23	3/2/98
Nantes	Nantes lig 2 sud extension		2,0	extension	tramway	2007	40	30/4/02
Clermont-Ferrand	tram sur pneu, lig.1	2004	14,0	1ère ligne	tram sur pneu	2007	254	4/4/02
Lorient	site propre bus de Lorient	2004	4,5	1ère ligne	bus	2007	23	26/4/02
Montpellier	tramway ligne 2 de Montpellier	2004-2005	15,9	extension	tramway	2007	424	18/4/02
Marseille	prolongement métro de Marseille	2004	2,5	extension	métro	2007	183	9/4/02
Le Mans	1ère ligne de tramway du Mans	2005	14,3	1ère ligne	tramway	2007	230	4/3/02

DPC déjà pris mais nouvelles décisions à prévoir suite à modifications substantielles du projet

Strasbourg	extension du réseau de tramway	2004	11,0	extension	tramway	2008	392	3/2/97
Toulon	1ère phase 1ère ligne de tram de Toulon (DPC initiale sur 10 km)	2004-2005	17,7	1ère ligne	tramway	2008	364	29/12/97
Maubeuge	site propre bus		10,0	1ère ligne	bus ou civis		54	8/1/98

Engagements CPER

Mulhouse	projet de tram-train vallée de la Thur	2005	32,0	1ère ligne	tram-train	2008	132	CPER 2000-2006
strasbourg	projet de tram-train gare-aéroport	2005		1ère ligne	tram-train	2008	160	CPER 2000-2006

Source : DTT

ANNEXE 7.1

Extrait de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) sur les PDU

Article 28

Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale et des schémas de secteurs, des directives territoriales d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air, s'il existe. Il couvre l'ensemble du territoire compris à l'intérieur du périmètre.

Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine ainsi que le calendrier des décisions et réalisations. IL est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient.

...

Article 28-1

Les plans de déplacements urbains portent sur :

1° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, notamment en définissant un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'usagers et en mettant en place un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ;

2° La diminution du trafic automobile ;

3° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;

4° L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;

5° L'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement, et notamment les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement doit être réglementée, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes

handicapées ou à mobilité réduite, la politique de tarification à établir, en relation avec la politique d'usage de la voirie, en matière de stationnement sur voirie et en matière de parcs publics, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis et des véhicules de livraison de marchandises, les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, en tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents ;

6° Le transport et la livraison des marchandises tout en rationalisant les conditions d'approvisionnement de l'agglomération afin de maintenir les activités commerciales et artisanales. Il prévoit la mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison au sein du périmètre des transports urbains. Il prend en compte les besoins en surfaces nécessaires au bon fonctionnement des livraisons afin notamment de limiter la congestion des voies et aires de stationnement. Il propose une réponse adaptée à l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, notamment celles situées sur les voies de pénétration autres que routières et précise la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective d'offre multimodale ;

7° L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité et à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage ;

8° La mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes.

ANNEXE 7.2

Circulaire du 10 juillet 2001

Le ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement

à

Madame et Messieurs les Préfets de Région
Direction Régionale de l'Équipement

Mesdames et Messieurs les Préfets de Département
Direction Départementale de l'Équipement

Paris, le 10 juillet 2001

Objet : circulaire n° 2001-51 du 10 juillet 2001 relative aux aides de l'Etat à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et aux transports collectifs de province

NOR : EQUT0110143C

La circulaire du 21 décembre 1994 régissant les aides de l'Etat aux transports collectifs urbains et aux transports collectifs routiers non urbains a permis de définir une règle claire, connue de tous, pour délivrer ces aides. Se basant sur la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et sur la première génération de plans de déplacements urbains (PDU), elle a permis de conforter l'émergence des transports en commun en site propre (TCSP), et, en particulier, celle des tramways desservant les centres de grandes agglomérations françaises. Depuis 1994, l'Etat a apporté aux collectivités locales 5,7 milliards de francs pour réaliser 220 km de TCSP.

Depuis, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie a confirmé, en particulier dans un objectif de lutte contre la pollution de l'air, la nécessité d'appréhender le développement des transports collectifs urbains dans une approche d'ensemble des déplacements dans l'agglomération, inscrite notamment dans les PDU rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les PDU visent, au-delà de l'amélioration des transports collectifs et du rôle structurant du TCSP, le développement de l'ensemble des modes alternatifs au véhicule particulier, avec des objectifs de diminution du trafic automobile, de partage de la voirie, d'organisation du stationnement, d'organisation du transport et de la livraison de marchandises et d'encouragement du covoiturage.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains a renforcé le rôle des PDU. Elle a affirmé la nécessité d'une réflexion globale sur la ville en associant l'urbanisme - planification et aménagement urbain - et la politique des déplacements. Tout en se dotant des outils de planification susceptibles de maîtriser l'urbanisation, elle a pris en compte les besoins de desserte des nouvelles extensions de la ville, au-delà du périmètre des agglomérations traditionnelles en donnant la possibilité à plusieurs autorités organisatrices de créer des syndicats mixtes. Elle a également réaffirmé le droit au transport, condition d'une ville plus solidaire et a placé la sécurité routière en ville en première priorité des PDU.

Par ailleurs, le protocole de Kyoto visant à lutter contre l'effet de serre, approuvé par le Parlement en juillet 2000, confirme la nécessité de promouvoir les modes de déplacements les moins polluants.

Dans ce nouveau contexte, l'Etat a décidé d'accroître substantiellement son effort financier et de créer une nouvelle ligne budgétaire pour aider à la mise en œuvre des PDU. La présente circulaire est la refonte de celles de la direction des transports terrestres du 28 février 1994 et du 21 décembre 1994 relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province et intègre les éléments concernant les aides de l'Etat des circulaires sur la prise en compte de la sécurité dans les transports collectifs des 20 août 1996, 25 avril 1997 et 5 mars 1998. Elle décrit les aides financières de l'Etat destinées à favoriser les déplacements urbains et périurbains alternatifs à l'automobile, reste basée sur la LOTI et s'inscrit dans le double prolongement de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains. En sus de la mise en œuvre des PDU, elle étend le champ d'application au secteur périurbain en traitant des nouvelles dessertes ferroviaires périurbaines et en précisant les règles applicables aux pôles d'échange. Sans bouleverser les règles applicables aux transports en commun en site propre (TCSP), elle privilégie clairement les modes favorisant le partage de la voirie, et cherche à promouvoir les modes les " plus légers ", le bus en site propre. Elle conforte l'approche globale liant urbanisme et déplacement en conditionnant les subventions de l'Etat à l'intégration urbaine des projets et en aidant les projets urbains accompagnant les TCSP dès lors qu'existe un contrat d'agglomération. Enfin, elle recherche une simplification des règles applicables, en particulier en harmonisant les taux de subvention.

Elle s'inscrit également dans la cohérence d'autres actions comme celles menées dans le cadre de la politique de la ville, celles favorisant l'accessibilité des transports aux personnes à mobilité réduite ou celles relevant de la politique d'économie d'énergie, en particulier les aides de l'ADEME. Délivrées en complémentarité, les aides de l'ADEME et les subventions décrites dans la présente circulaire peuvent se cumuler.

Afin de décrire au mieux la chaîne des déplacements pour l'usager, les aides aux autres transports collectifs routiers de niveau départemental ou régional sont traitées dans la même circulaire.

La partie A de la présente circulaire détaille les dispositions applicables aux déplacements urbains et périurbains, et la partie B, celles relatives aux autres transports collectifs routiers. Elles sont complétées par trois annexes (dossier de prise en considération, demande de subvention et transports périurbains) qui précisent le cadre de présentation et d'instruction des documents demandés et les modalités d'attribution de ces subventions (convention).

Les aides aux autorités organisatrices de transports ou aux collectivités locales seront instruites dans le cadre du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement, complété par l'arrêté du 30 mai 2000 relatif aux pièces à produire à l'appui des demandes de subvention de l'Etat pour les projets d'investissement (les conditions d'application du décret sont précisées par la circulaire 1C-00-449 du 19 octobre 2000).

Les modalités de déconcentration des crédits des chapitres 63-43 article 30 et 63-44 article 10 seront précisées dans une circulaire complémentaire.

A - TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET PÉRIURBAINS.

Champ d'application de la circulaire

Les crédits de l'Etat peuvent être destinés à différents types de projets qui, dans tous les cas, devront être sollicités soit par une autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, soit par un syndicat mixte de transport créé en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, éventuellement en partenariat avec les autres maîtres d'ouvrage des investissements, dans les conditions indiquées ci-dessous dans la section relative aux “ conditions d'attribution des aides ”. Les investissements susceptibles d'être subventionnés doivent être inclus soit dans un périmètre de transport urbain, soit dans le périmètre d'un syndicat mixte de transport situé à l'intérieur d'un espace à dominante urbaine ¹¹. Les projets peuvent concerner :

- **la réalisation d'un transport en commun en site propre (TCSP)** : métro, tramway, mode intermédiaire ou bus en site propre. Compte tenu du montant des investissements nécessaires à leur réalisation, les subventions correspondantes restent de catégorie N (non déconcentrée) et le ministre se prononce sur la recevabilité du dossier par une prise en considération du projet, en amont de la demande de subvention. En l'état de la nomenclature budgétaire, ces subventions relèvent du chapitre 63-43 article 40. Les crédits destinés à financer les investissements “ d'accroche urbaine ” pourront être déconcentrés et financés par le chapitre 63-43 article 30 décrit ci-dessous.

- **des études, la mise en œuvre des PDU et d'autres améliorations des transports collectifs et de l'intermodalité**. Ces aides de l'Etat ne seront attribuées, sauf en ce qui concerne les études, que dans le cadre d'une stratégie de mise en œuvre pluriannuelle du PDU ou, pour les agglomérations non soumises à l'obligation d'élaborer un PDU, d'une politique globale de déplacements. Les crédits seront déconcentrés à compter de 2002. En l'état de la nomenclature budgétaire, ces subventions relèvent du chapitre 63-43 article 30.

- **l'amélioration de dessertes ferrées urbaines ou périurbaines**. Les aides de l'Etat pourront être mobilisées pour les améliorations des interfaces entre ces voies ferrées et la ville (création de nouvelles haltes dans le domaine urbain, liens de part et d'autre de la voie, pôles d'échange). En revanche, les infrastructures ferroviaires du réseau national qui peuvent être financées dans le cadre des contrats de plan ne sont pas éligibles à une aide de l'Etat au titre de la présente circulaire. Les demandes de subvention devront dans ce cas faire apparaître les projets dans leur globalité, y compris le cas échéant les tramways interconnectés, en rappelant l'ensemble des différentes interventions financières acquises ou sollicitées de l'Etat. Les aides seront mobilisées sur des crédits de catégorie N, lorsque les projets sont réalisés dans le cadre d'un projet de TCSP ou, dans les autres cas, sur des crédits déconcentrés et relevant du chapitre 63-43 article 30.

Conditions d'attribution des aides

Les projets aidés par l'Etat dans le cadre de la présente circulaire devront s'insérer dans une politique globale de déplacement à long terme intégrée au développement de l'agglomération.

Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et dans les syndicats mixtes portant sur leur territoire, l'approbation d'un plan de déplacements urbains sera une condition nécessaire à l'octroi des aides (à l'exception de celles pour les études traitées au chapitre II-1 et de celles pour l'amélioration de la sûreté dans les transports collectifs traitées au chapitre II-2-d). Dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants et dans les syndicats mixtes, cette aide sera subordonnée à l'existence d'une politique des déplacements sur leur territoire, cohérente avec les principes de développement urbain et établie dans un objectif de maîtrise de la circulation

¹¹ Cette même notion, créée par l'Insee, est mentionnée dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; c'est seulement à l'intérieur d'un espace à dominante urbaine qu'un syndicat mixte de transport peut prélever un versement de transport au taux maximal de 0,5%.

automobile, approuvée par l'autorité délibérante compétente (document de type PDU, volet déplacement du schéma de cohérence territoriale, etc...).

Une priorité sera accordée aux projets s'inscrivant dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville, en particulier dans le cadre d'un Grand Projet de Ville (GPV).

Pour être éligibles aux aides de l'Etat, les projets de transports collectifs devront répondre en outre aux conditions suivantes :

- apporter une véritable amélioration de service pour les usagers, correspondant à leurs besoins et à leurs attentes (fréquence, régularité, capacité, vitesse commerciale, amplitude des horaires, confort, sécurité, information...) ;
- optimiser l'intermodalité, notamment l'accès aux transports collectifs par les modes non motorisés ;
- respecter des principes d'efficacité économique (maîtrise des coûts d'investissement mais aussi de fonctionnement, impact sur les finances publiques) ;
- s'intégrer dans les quartiers qu'ils desservent ou traversent et contribuer à de meilleures structuration et lisibilité de la ville ;
- présenter une amélioration en termes de réduction de la consommation énergétique, de la pollution de l'air et prendre en compte les aspects sonores ;
- être accessibles à tous, y compris aux personnes à mobilité réduite, que les difficultés éprouvées soient d'ordre moteur, sensoriel ou mental ;
- prendre en compte l'ensemble des problèmes de sécurité, tant en matière de sécurité routière que de sécurité et de sûreté des usagers du transport collectif.

L'attribution d'une aide de l'Etat prendra la forme, sur ces bases, d'un partenariat entre l'autorité organisatrice de transport et les services de l'Etat auxquels pourront se joindre d'autres partenaires. Ce partenariat se traduira par une convention, valant attribution de subvention, associant l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et les autres maîtres d'ouvrage éventuels.

Articulation avec les contrats territoriaux

Conformément à la circulaire n°2000-95/UHC/PS/26 du 26 décembre 2000 relative aux priorités et modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux dans les domaines relevant du ministère de l'équipement, des transports et du logement, les collectivités territoriales pourront faire état, dans les contrats territoriaux, de leurs intentions de développement de leurs projets de TCSP. Cette clause permettra, lors de l'instruction des demandes de subvention, de prendre en compte, dans les conditions précisées au chapitre I de la présente circulaire, des aménagements complémentaires de l'espace public tendant à valoriser et à renforcer l'insertion du TCSP dans le tissu urbain, notamment en matière d'accessibilité piétonne et cyclable.

Les crédits destinés à financer la mise en œuvre des PDU et les améliorations des transports collectifs autres que les TCSP seront mobilisés prioritairement dans le cadre des contrats d'agglomération. Le document précisant la stratégie de mise en œuvre pluriannuelle du plan de déplacements urbains (ou son équivalent pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants), prévu au chapitre II de la présente circulaire, ainsi que les investissements correspondant à la durée du contrat ont vocation à figurer au contrat d'agglomération, avec les engagements financiers correspondants (sous réserve des disponibilités budgétaires). Si ce document n'existe pas au moment de la signature du contrat territorial, le contrat d'agglomération indiquera que l'Etat apportera prioritairement les financements correspondants dès que celui-ci sera élaboré.

I - TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE

Champ d'application

Les TCSP concernés peuvent être ferrés ou routiers.

Les modes ferrés (métro, VAL ou tramway) sont caractérisés par une voie, des équipements et un matériel roulant spécifiques et par la réservation d'une emprise dédiée à la circulation du TCSP. Ne sont pas prises en compte les dessertes du réseau ferré national.

Les modes routiers peuvent être guidés ou non.

Le TCSP est caractérisé par la continuité du haut niveau de service offert (fréquence, régularité, capacité, vitesse commerciale...) garantissant aux clients un service de qualité, caractérisé par une bonne vitesse commerciale et une régularité de passage sur toute la longueur d'une ligne. Cette qualité de service est obtenue grâce à des emprises réservées au transport collectif, inutilisables et non franchissables par les voitures particulières sur la majeure partie du tracé, mais aussi grâce au système d'exploitation spécifique qui l'équipe (système d'aide à l'exploitation et à l'information, équipement des stations, régulation centralisée ou non). Ne sont considérés comme TCSP que les opérations réalisées par barreaux complets de plusieurs kilomètres.

Le TCSP se distingue donc d'aménagements ponctuels de carrefour ou de voirie de type "voie réservée" destinés à apporter une amélioration locale avec pour objectif principal, sinon exclusif, d'accroître la vitesse commerciale. Ces opérations relèvent dans ce cas des subventions traitées au chapitre II-2 de la présente circulaire.

Conditions d'éligibilité à une subvention de l'Etat

Le concours financier de l'Etat sera accordé à la réalisation de projets structurants s'inscrivant dans une politique globale de déplacements, dans le respect des conditions d'attribution des aides définies dans l'introduction du chapitre A sur les transports collectifs urbains et périurbains.

Compte tenu du montant des sommes engagées par les collectivités et des subventions accordées par l'Etat, un premier dossier dit de "prise en considération" devra être présenté en amont de la demande de subvention.

La procédure de prise en considération a pour objet de déclarer l'éligibilité d'un projet à une aide financière de l'Etat. La procédure, et notamment le contenu des dossiers à fournir, sont précisés en annexe de la présente circulaire. L'ensemble des services de l'Etat concernés, tant locaux que centraux, seront consultés sur ce dossier.

Au stade de la procédure de prise en considération* - qui se situe entre la concertation préalable et la mise à l'enquête publique -, les projets n'ont pas encore un niveau de définition suffisant pour que puisse être apprécié l'ensemble des conditions précédemment édictées dans l'introduction de la présente circulaire. L'éligibilité des projets sera essentiellement appréciée à partir de l'examen des points suivants :

- l'approche globale des déplacements urbains : cohérence entre les différentes politiques de transport et d'aménagement, en se fondant notamment sur les études globales de déplacements ;
- la valorisation du transport collectif par la mise en œuvre de l'intermodalité : connexion avec les autres modes de transports collectifs, rabattement des véhicules automobiles vers le TCSP, rabattement et garage des vélos, tarification, information multimodale... ;
- l'impact attendu sur le développement des transports collectifs en fonction en particulier de la restructuration du réseau ;

* A titre indicatif, le dossier de définition prévu dans le décret à venir sur la sécurité des transports publics guidés de personnes sera intégré au dossier de "prise en considération".

- la justification du mode et des tracés choisis ;
- la priorité donnée au développement du transport collectif par rapport à l'automobile, en particulier par le biais du partage de la voirie et en cohérence avec la politique de stationnement ;
- l'intégration du projet dans son environnement urbain, au niveau global de son effet de structuration urbaine et au niveau des aménagements plus locaux envisagés ;
- la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville par le TCSP ; la réduction des impacts énergétiques et environnementaux, en particulier l'impact sur la pollution de l'air notamment via le transfert modal ;
- l'utilisation optimale des ressources publiques conformément à l'article 14 de la LOTI : faisabilité financière à long terme à l'échelle du réseau complet, évolution des comptes d'exploitation prévisionnels, évaluation socio-économique faisant apparaître le taux de rentabilité interne (TRI) ou tout autre indicateur synthétique de rentabilité...

Assiette de la subvention

Sont subventionnables :

- les études d'évaluation des projets de transport collectif en site propre (TCSP) prévus par l'article 14 de la LOTI,
- les investissements pour la réalisation des projets de TCSP - infrastructure, système d'exploitation et matériel roulant s'il s'agit de l'accroissement du parc dans les conditions définies ci-dessous - ainsi que des investissements d'accompagnement - parcs-relais, pôles d'échange - ou encore pour la mise aux normes (en matière de sécurité ou d'accessibilité des personnes à mobilité réduite essentiellement) des TCSP existants.

a) - Pour les études d'évaluation des projets de TCSP prévues à l'article 14 de la LOTI, la dépense subventionnable est déterminée sur la base du devis estimatif du projet de l'étude d'évaluation dont la consistance aura été définie en liaison avec les services de l'Etat, qui pourront, le cas échéant, solliciter des compléments ou des modifications.

b) - Dépenses d'investissement du TCSP

La dépense subventionnable de l'infrastructure du TCSP sera établie en prenant en compte les investissements fonctionnellement nécessaires au projet ; dans les secteurs où une voie réservée est créée pour la circulation des transports collectifs, le rétablissement "de façade à façade" des fonctions antérieures sera également pris en compte dans la dépense subventionnable, sous réserve, en ce qui concerne la voirie, du respect d'un objectif général de partage de la voirie, notamment au bénéfice des modes non motorisés.

Les autobus ou trolley-bus acquis pour circuler sur un site propre routier pourront être subventionnés. Seul le matériel roulant, considéré comme "propre" car répondant aux normes européennes en vigueur¹² et totalement accessible aux personnes à mobilité réduite tel qu'il est décrit au chapitre III 2.C, est susceptible d'être subventionné.

Les équipements embarqués visant à améliorer la sécurité (vidéo-surveillance...), l'exploitation, l'information des usagers (SAE, SAI) ou à assister le guidage du matériel roulant qui ne possède pas de guidage matériel sont pris en compte dans l'assiette subventionnable.

La création de parcs-relais ayant pour objectif de favoriser le report des véhicules automobiles et deux-roues vers le TCSP et la création ou l'aménagement des pôles d'échange sont subventionnables selon les modalités décrites dans le chapitre II- 3.

Ne sont pas subventionnables :

¹² La norme EURO3 sera demandée dès la parution de la circulaire.

- * les libérations d'emprise en terrains privés (acquisitions foncières, démolitions, reconstruction) ou sur le domaine public (déviations de réseaux),
- * la maîtrise d'œuvre nécessaire à la conception du projet et les frais de fonctionnement du maître d'ouvrage (assistance technique, formation, assurance),
- * les aménagements d'embellissement qui ne seraient pas nécessaires au rétablissement des fonctions ou dont le coût serait disproportionné,
- * le matériel roulant guidé, physiquement ou non, acquis dans le cadre de la réalisation de l'infrastructure du TCSP, ainsi que le renouvellement du matériel roulant.

Dans les agglomérations qui ont signé un contrat d'agglomération, la dépense subventionnable pourra être étendue à des aménagements d'espaces publics ("accroche urbaine") extérieurs au "façade à facade" mais en lien direct avec le projet de TCSP et participant d'un projet urbain visant à valoriser le TCSP et son accessibilité, en particulier piétonne, à l'insérer dans le tissu urbain existant ou, éventuellement, à assurer la mutation ou la restructuration du tissu urbain environnant le projet. La définition de ce projet urbain et des aménagements susceptibles d'être subventionnés devra associer l'ensemble des partenaires concernés, et en particulier les services de l'Etat et faire l'objet d'une étude urbaine partenariale subventionnable au titre de la mise en œuvre des PDU. Ces crédits seront mobilisés en priorité dans le cadre des dispositifs contractuels de la politique de la ville.

Taux et plafonds

Les taux de subvention et les plafonds kilométriques sont établis pour privilégier l'insertion en surface et traduire ainsi une politique volontariste de partage de la voirie.

Les subventions sont soumises à des plafonds kilométriques. Les pôles d'échanges et les parcs-relais sont subventionnés en sus hors plafond. Les plafonds relatifs à l'infrastructure et à l'"accroche urbaine" (dans les villes dotées d'un contrat d'agglomération) s'apprécient séparément.

a) Les études d'évaluation sont subventionnées à un taux maximal de 50%.

b) Les métros, VAL (ou équivalents) sont subventionnés à un taux maximal de 20%. La subvention est plafonnée à 8 millions d'euros au kilomètre¹³.

Pour les agglomérations ayant signé un contrat d'agglomération, les aménagements d'espace public dits "d'accroche urbaine" sont subventionnés à un taux maximal de 20%. La subvention est plafonnée à 0,2 million d'euros par kilomètre de TCSP.

c) Les infrastructures de TCSP de surface (tramways, transports intermédiaires, sites propres bus) ainsi que les autobus ou trolley-bus acquis au moment de leur mise en service pour circuler sur les sites propres routiers sont subventionnés à un taux maximal de 35%. La subvention est plafonnée à 4,5 millions d'euros au kilomètre. La subvention de l'ouvrage nécessité par le franchissement d'un obstacle naturel ou physique (fleuve, faisceau ferré...) pourra être exclue du plafond.

Pour les agglomérations ayant signé un contrat d'agglomération, les aménagements d'espaces publics dits "d'accroche urbaine" sont subventionnés à un taux maximal de 35%. La subvention est plafonnée à 0,4 million d'euros au kilomètre de TCSP.

II – ETUDES, MISE EN ŒUVRE DES PDU ET AUTRES AMELIORATIONS DES TRANSPORTS COLLECTIFS ET DE L'INTERMODALITE

Champ d'application

¹³ Dans tous les cas mentionnés dans la présente circulaire, la longueur considérée est celle affectée au service où le transport collectif dispose de deux voies de circulation dédiées (une par sens). Dans le cas de sens unique, la longueur est comptée pour moitié.

Ce chapitre traite au paragraphe II-1 de l'aide aux études - celles servant à définir les politiques, ou à les évaluer, et celles préalables à la mise en place des actions du PDU. Le paragraphe II-2 traite des subventions à la voirie, à l'information, aux matériels roulants et aux investissements d'amélioration de la sûreté. Le paragraphe II-3 (intitulé "Investissements d'amélioration de l'intermodalité et de l'interopérabilité") traite des subventions aux pôles d'échanges, aux parcs-relais pour les voitures, à l'information et à la billettique, et le paragraphe II-4 de celles aux réseaux cyclables structurants.

Des subventions non déconcentrées pourront également être mobilisées sur le même chapitre budgétaire 63-43 article 30 pour :

- des **expérimentations** d'actions novatrices de mise en œuvre des PDU (par exemple : mise en place de plans de mobilité à une échelle adaptée, solutions logistiques innovantes pour les transports de marchandises en villes,...). Les subventions, au taux maximal de 35%, seront attribuées après avis d'une commission d'aides rassemblant l'ensemble des ministères concernés et de l'ADEME pris sur la base d'une expertise du CERTU. L'assiette de la subvention pourra inclure des dépenses de toute nature engagées sur la période de l'expérimentation, cette période ne pouvant excéder 2 ans. L'attribution de la subvention sera subordonnée à l'engagement de la collectivité demandeuse d'assurer la pérennité du dispositif expérimenté au-delà de la période d'expérimentation sous réserve du caractère concluant de cette expérimentation, apprécié à partir de critères qui auront été précisés préalablement à l'attribution de la subvention de l'Etat ;

- des **appels à projet**, qui seront organisés au niveau des administrations centrales (DTT en association le cas échéant avec le ministère de l'environnement, la direction de la sécurité et de la circulation routières, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, la délégation interministérielle à la ville...), et dont l'objectif sera notamment de valoriser la mise en œuvre **à l'échelle d'un quartier** d'un ensemble cohérent de mesures relevant de la démarche du plan de déplacements urbains, sans se limiter nécessairement aux seuls investissements de transport collectif. Pourront ainsi être subventionnées dans ce cadre, dans des conditions qui seront définies dans le cahier des charges de l'appel à projets, des actions relevant de la sécurité routière, du partage de la voirie, de la mise en place d'itinéraires cyclables...

- des projets de billettique, dans les conditions indiquées au paragraphe II-3 ci-dessous.

Conditions d'éligibilité à une subvention de l'Etat

Les actions subventionnées devront s'inscrire dans une politique globale des déplacements qui devra être explicitée dans les conditions énoncées ci-dessous.

Pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, cette explicitation se fera au travers d'un document précisant la stratégie de mise en œuvre pluriannuelle (de l'ordre de cinq ans) du plan de déplacements urbains par l'autorité organisatrice des transports, les calendriers et programmes d'actions correspondants ainsi que les financements envisagés ou acquis pour ces différentes actions. L'établissement de ce document d'application du PDU sera un préalable à l'attribution des subventions, sauf en ce qui concerne les études pour lesquelles un cadre particulier d'application de la présente circulaire est prévu (cf. ci-dessous en II-1) ainsi que les équipements concourant à la sûreté (cf. ci-dessous II-2-c). Cette règle pourra ne pas être exigée pour les dossiers déposés dans un délai de 6 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente circulaire.

Pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants ou pour les syndicats mixtes définis dans l'introduction à la présente circulaire, les aides seront, dans le même esprit, subordonnées à la production préalable d'un programme d'actions de l'agglomération en matière de déplacements, établi à partir d'un diagnostic des déplacements d'agglomération et dans un objectif de maîtrise de la circulation automobile, approuvé par l'autorité délibérante compétente. Cette règle, qui pourra ne pas être exigée pour les dossiers déposés dans un délai de 6 mois à compter de la date d'entrée en

vigueur de la présente circulaire, pourra être assouplie pour des actions de faible ampleur entreprises dans des agglomérations de moins de 50.000 habitants.

Ces documents devront respecter les conditions d'aides édictées par la circulaire et seront soumis pour avis aux services locaux de l'Etat concernés. Les documents validés seront visés dans les conventions valant attribution de subvention.

Ces aides peuvent être contractualisées dans le cadre d'un contrat d'agglomération.

II-1 Etudes

L'attribution d'une subvention donnera lieu à un cahier des charges qui pourra être inclus ou annexé à la convention valant attribution de la subvention. Ce cahier des charges, arrêté entre le demandeur et les services de l'Etat (y compris l'ADEME pour les questions relatives à la maîtrise de l'énergie et à l'impact sur l'environnement), précisera les objectifs de l'étude en situant ceux-ci dans le cadre d'un programme d'études ou d'actions plus vaste, l'exploitation et les suites qui en sont attendues ainsi que les droits des parties sur les données produites et les résultats.

Il est souhaitable que soient prévus, sur l'ensemble des thèmes traités, un état des lieux et un bilan des actions et politiques mises en œuvre. Le volet des études portant sur les économies d'énergie et sur l'impact sur l'environnement est subventionnable par l'ADEME.

Les études sont subventionnables à hauteur de deux taux maxima de 50% et 35% respectivement :

a) études subventionnables au taux maximum de 50%. Il s'agit :

- des études générales visant à mieux connaître les attentes de la population et ses déplacements ainsi qu'à définir les politiques de déplacements. Sont en particulier concernées à ce titre :

- * les études nécessaires à l'élaboration des PDU, à leur mise en conformité avec la loi SRU ou à leur révision, les volets " déplacement " des schémas de cohérence territoriale ;

- * les recueils de données visant à connaître la demande globale de déplacements dans l'agglomération comme les enquêtes ménages déplacements CERTU et les enquêtes qui les complètent pour la connaissance des déplacements d'échange et de transit (enquêtes " cordon " routières, enquêtes ferroviaires, enquêtes sur l'utilisation des lignes régulières d'autocars, modes non motorisés...). Pour ces dernières, les études subventionnées devront être réalisées conformément à des méthodologies validées par le CERTU ;

- * les études permettant d'évaluer l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite de la chaîne des déplacements ;

- * les études de diagnostic concernant les déplacements des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

- * les études de diagnostic sur le transport de marchandises en ville. Il est recommandé de s'appuyer sur la méthodologie préconisée par le programme national " marchandises en ville ".

- des études destinées à permettre le suivi des politiques de déplacements et leur évaluation. Il s'agit essentiellement :

- * des études nécessaires à la mise en place des observatoires des PDU. Seront prises en compte les études destinées à définir les éléments observés (tant en matière de déplacement, que d'économie d'énergie, d'impact sur l'environnement, d'aménagement urbain...) et les modalités de leur collecte ainsi que les études permettant leur exploitation ;

- * de l'établissement des comptes déplacements ;
- * des études visant à évaluer les actions réalisées dans le cadre des PDU (hors TCSP, dont le cas est traité dans le chapitre I).

b) études subventionnables au taux maximum de 35 %. Il s'agit des études préalables (y compris les recueils de données) nécessaires à la mise en place de s orientations et actions des PDU, les études de maîtrise d'œuvre de projets étant exclues. En pratique, les études concernées visent principalement :

- l'organisation du réseau de transports collectifs (restructuration de réseau, lignes pilotes, choix d'un tracé de TCSP...) ou du transport à la demande ;
- les enquêtes embarquées permettant une bonne connaissance de la fréquentation des transports collectifs, des attentes des usagers, y compris ceux à mobilité réduite et une analyse des transferts modaux ;
- l'amélioration de l'intermodalité (intégration tarifaire, information multimodale) ;
- la mise en place de plans de mobilité portés par les autorités organisatrices des transports urbains (les plans de déplacement des entreprises, des zones d'activités, des établissements publics sont subventionnés par l'ADEME) et la création de centrales de mobilité ;
- l'organisation des transports de marchandises en ville (étude de faisabilité des solutions à mettre en œuvre) ;
- la sécurité des déplacements ;
- l'insertion urbaine des lignes de TCSP ou des pôles d'échange (études urbaines liées à la création de lignes de TCSP, de nouvelles gares ou de grands pôles d'échanges) ;
- l'amélioration des déplacements des modes non motorisés au niveau de l'agglomération (élaboration de réseau cyclable structurant, de charte d'aménagements piétons...) en complémentarité des aides de l'ADEME ;
- la définition des politiques de pédagogie et de communication sur le PDU et sa mise en œuvre ;
- la réalisation de la chaîne de l'accessibilité à tous, y compris ceux à mobilité réduite.

II-2 Investissements favorisant le fonctionnement et la qualité de service des transports collectifs

a) Information

L'ensemble des équipements permettant d'améliorer l'information des usagers, notamment en temps réel et de façon homogène sur plusieurs réseaux ou modes de transport, est subventionnable au taux maximal de 35%.

b) Voirie

Sont subventionnables au taux maximal de 35 % les aménagements ou créations de voirie favorisant la circulation des transports collectifs ou l'accessibilité à ceux-ci. Toute demande de subvention devra être justifiée par l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs et, dans la mesure du possible, quantifiée (notamment en termes de fréquence, régularité, vitesse d'exploitation...).

Sont principalement concernés :

- * les sites propres et couloirs bus ;
- * les améliorations ponctuelles favorisant la circulation des bus (rayon de giration, aménagement de carrefour...) ;

* les aménagements de quais et arrêts pour les bus (sous réserve qu'ils soient conformes aux normes de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite) ainsi que ceux susceptibles d'améliorer le confort des usagers (abribus ...) ;

* la création ou l'aménagement de cheminements piétons, accessibles aux personnes à mobilité réduite, situés à proximité des arrêts des transports collectifs et permettant d'y accéder ;

* les équipements de régulation de feux donnant la priorité aux autobus par rapport à la circulation générale.

Lorsqu'un aménagement favorise la fluidité de la circulation pour l'ensemble des modes de déplacements, ne seront pris en compte que les aménagements dédiés aux transports collectifs ou ceux qui donnent la priorité aux transports collectifs par rapport aux véhicules automobiles.

La libération d'emprise en terrain privé (acquisitions foncières, démolition, reconstruction) ou sur le domaine public (déviation de réseaux) ne sera pas prise en compte dans la dépense subventionnable.

c) Matériels roulants

- Lignes régulières routières (bus et trolley-bus)

L'objectif de l'aide de l'Etat est d'améliorer la qualité du service, de limiter les nuisances et la pollution engendrées par les bus et de favoriser l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

L'aide de l'Etat consiste à subventionner l'acquisition des bus et trolley-bus destinés à accroître le parc du matériel roulant. Elle sera conditionnée par la production par l'autorité organisatrice des prévisions d'amélioration tant qualitative que quantitative du parc en fonction de l'état initial. Lorsque l'autorité organisatrice n'est pas propriétaire du matériel roulant ou lorsque le contrat entre l'autorité organisatrice et l'exploitant ne prévoit pas le retour des biens à l'autorité organisatrice en fin de contrat ou en cas de résiliation, la convention valant attribution de subvention et associant l'Etat, l'AOTU (ou le syndicat mixte) et l'exploitant prévoira, en cas d'interruption du service, le remboursement de la subvention prorata temporis.

Elle ne pourra être accordée que pour les besoins d'une ligne ou d'un ensemble de lignes précisément identifiée. Une mise en accessibilité des arrêts de ces lignes devra être réalisée parallèlement à l'acquisition des matériels, de même que sera mise en place une politique visant à empêcher le stationnement à ces emplacements des véhicules autres que ceux des transports en commun.

Seule est subventionnée l'acquisition de bus "propres" répondant aux normes européennes en vigueur¹⁴ et totalement accessibles aux personnes handicapées assurant une entrée de plain-pied dans le véhicule (par exemple, planchers bas + "palette" et/ou "agenouillement") et munis des aménagements intérieurs répondant aux besoins des personnes handicapées motrices et sensorielles (espace de stationnement pour fauteuil roulant, couleurs contrastées, annonces dynamiques, sonores et visuelles du nom des arrêts lorsque le réseau est équipé de SAEI...).

Cette aide ne concerne pas le renouvellement du matériel roulant.

Le taux maximal de subvention est de 20%.

L'ADEME peut, en complément, attribuer dans certaines conditions des subventions au titre de l'aide au développement de certaines technologies économes et propres.

¹⁴ La norme EURO3 sera demandée dès la parution de la circulaire.

- Transport à la demande

Dans certains secteurs, la mise en place d'un service de transport collectif à la demande est une réponse adaptée aux besoins de déplacements des habitants. Afin de favoriser la mise en place de ces services, l'Etat peut subventionner en complément des aides de l'ADEME à 35% l'acquisition d'un matériel roulant spécifique affecté au transport à la demande ainsi que la mise en place d'une centrale de mobilité. La subvention sera conditionnée par la description du service projeté et sa justification en regard des résultats des enquêtes et études sur les besoins des habitants.

Une évaluation du service sera faite, trois ans après le début de l'opération.

- Services spécialisés pour les personnes à mobilité réduite

L'acquisition de véhicules pour les services spécialisés destinés aux personnes à mobilité réduite, y compris leurs aménagements, est subventionnable au taux maximal de 35%.

d) Investissements pour l'amélioration de la sûreté dans les transports publics

Les équipements concourant à renforcer la sûreté et la surveillance sur les réseaux de transports urbains sont subventionnables au taux maximal de 50%. Il s'agit d'aider les autorités organisatrices des transports urbains à acquérir des équipements tels que cabines anti-agression, systèmes d'alarme, dispositifs de vidéo-surveillance dans les bus.

Aucune condition formelle (approbation d'un plan de déplacements urbains ou existence d'un document de stratégie de mise en œuvre de ce plan, contrat local de sécurité...) n'est exigée pour l'attribution d'aides aux investissements de sûreté. Les services de l'Etat s'assureront néanmoins que les coopérations nécessaires à la cohérence et à l'efficacité des actions envisagées, notamment avec les services de police, ont été correctement établies.

Les dispositifs de radio-localisation des véhicules aux fonctions multiples (gestion du trafic, information des usagers, localisation rapide des véhicules pour des interventions de sûreté ou de sécurité) sont subventionnables globalement au taux maximal de 35%.

II-3 Investissements nécessaires à l'amélioration de l'intermodalité et de l'interopérabilité

Ces actions ont pour objet de favoriser les chaînes de déplacements entre les divers modes de transport et entre les réseaux gérés par différentes autorités organisatrices de transport. Sont subventionnables au taux maximal de 35 % les pôles d'échanges ainsi que les parcs-relais pour les voitures et les deux-roues.

Les projets de mise en place d'une billettique par une autorité organisatrice de transports urbains ou un syndicat mixte permettant aux usagers d'emprunter des réseaux de plusieurs autorités de transport sont également subventionnables au taux maximal de 35% (à l'exclusion de tout matériel nécessaire à la mise en œuvre des projets de billettique sur le réseau ferré national). Compte tenu de leur complexité et de la conduite de différentes réflexions en cours au niveau national, les subventions seront gérées au niveau central et délivrées après expertise. La dépense subventionnable prendra en compte le matériel de traitement des données, les logiciels, le matériel de validation des titres et la formation du personnel; en revanche, la fabrication des titres de transport eux-mêmes est exclue.

a) Information multimodale

C'est un élément essentiel de l'intermodalité. Elle est subventionnée dans les conditions décrites au II-2-a.

b) Pôles d'échanges

Il s'agit des lieux où peuvent s'échanger les différents modes de transports collectifs, les transports urbains entre eux (bus - bus ou TCSP - bus), les transports urbains avec les transports collectifs interurbains (routiers ou ferroviaires).

Seuls les ouvrages ou parties d'ouvrages réalisés sous la maîtrise d'ouvrage d'une autorité organisatrice de transports urbains, d'un syndicat mixte ou d'une collectivité locale associée peuvent bénéficier d'une aide. Les ouvrages ou parties d'ouvrages réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la SNCF ou de RFF ne sont pas éligibles aux aides aux pôles d'échanges prévues au titre de la présente circulaire mais peuvent bénéficier de certains autres financements, prévus en particulier au titre des contrats de plan Etat-Région.

Toute aide sera conditionnée par un bon fonctionnement et une bonne intégration urbaine de l'équipement vu dans sa globalité (associant l'ensemble des maîtrises d'ouvrage).

La dépense subventionnable comprend :

- * les aires de circulation et stationnements des autobus ou autocars ;
- * les quais du transport collectif, abribus et aires d'attente des passagers ;
- * les circulations piétons entre les différentes fonctions du pôle d'échange et celles nécessaires à la bonne insertion urbaine du projet ;
- * les stationnements sécurisés des vélos ;
- * les aires de stationnement des taxis et celles nécessaires aux personnes handicapées ;
- * les équipements et l'aménagement intérieur des locaux liés à l'information et à la billettique ;
- * l'éclairage des différentes fonctions.

Ne sont pas pris en compte dans l'assiette subventionnable :

- * la construction ou restructuration lourde des bâtiments ;
- * les locaux affectés au personnel.

c) Parcs-relais pour les voitures et les vélos

Sont subventionnables les parcs-relais ayant pour objectif de permettre le report des véhicules automobiles vers des lignes de TCSP ou des axes lourds bus sous réserve :

- * de l'existence d'une stratégie globale de stationnement sur l'agglomération visant à réduire l'utilisation de l'automobile dans le centre-ville ;
- * de la mise en place d'une tarification liant l'utilisation du stationnement du parc-relais à celui du TCSP ou du réseau de transports collectifs.

Le plafond de la subvention est fixé à 2000 euros par place de stationnement dans le cas d'un parc en surface et à 4500 euros par place de stationnement dans le cas d'un parc en ouvrage.

Sont également subventionnables les aménagements destinés à permettre le stationnement sécurisé des vélos, en vue d'assurer la complémentarité entre l'usage des deux-roues et celui du transport collectif, ainsi que les aménagements permettant un rabattement depuis le réseau structurant vélos.

II-4 Investissements nécessaires à la réalisation du réseau cyclable structurant

Ces actions ont pour objet de réaliser un réseau cyclable structurant au niveau de l'agglomération, à l'exclusion de la desserte fine des quartiers.

La subvention est donc subordonnée à l'existence d'un schéma directeur des itinéraires vélos hiérarchisant le réseau et faisant apparaître les liaisons indispensables pour assurer la desserte de l'ensemble des communes de l'agglomération.

La maîtrise d'ouvrage des projets devra être assurée par l'AOTU ou par la structure intercommunale incluant le PTU.

La subvention pourra être refusée si les aspects de sécurité ne sont pas suffisamment pris en compte.

L'assiette subventionnable comprend la réalisation de l'aménagement cyclable et des équipements qui lui sont liés (feux, signalisation). Les aménagements cyclables de niveau communal ne sont pas subventionnables hormis les rabattements vers les pôles d'échanges (cf. chapitre II-3).

Le taux maximal de subvention est de 35%.

III - AMELIORATION DE DESSERTES FERREES URBAINES ET PERIURBAINES

Il s'agit de dessertes établies sur le réseau ferré national.

Plusieurs PDU ont fait apparaître qu'une amélioration de ces dessertes (augmentation des fréquences, création de nouvelles haltes, articulation de celles-ci avec le réseau de transports collectifs urbains, etc) ou, dans certains cas, leur connexion avec des tramways urbains (tram-train) constituent des voies d'amélioration notable des transports collectifs à l'intérieur des agglomérations et dans l'espace périurbain.

Les aides de l'Etat mises en place au titre de la présente circulaire ne sont pas destinées aux investissements concernant la voie du réseau ferré national ni, dans le cas général, les gares situées sur ce même réseau. Il est rappelé que ces investissements peuvent en revanche bénéficier de certains autres financements prévus au titre des contrats de plan Etat-Région, imputés sur le chapitre 63-44 article 30 relatif aux infrastructures de transport ferroviaire (cf. en particulier la circulaire 2000-52 du 20 juillet 2000).

La présente circulaire traite des aides pour les investissements situés à l'interface du réseau ferroviaire, du tissu urbain ou périurbain et du réseau de transports collectifs (urbain ou routier non-urbain). Ces aides pourront être mobilisées dans le cadre de crédits de catégorie N (chapitre 63-43 article 40), lorsque les projets sont réalisés dans le cadre d'un TCSP interconnecté, ou dans le cadre de crédits déconcentrés (chapitre 63-43 article 30). Les subventions de l'Etat de toute origine ne pourront être mobilisées pour ces projets qu'après prise en considération ministérielle du projet global, analogue à celle prévue dans le chapitre I pour les TCSP. Des dérogations à ce principe resteront possibles au cas par cas pour des projets d'ampleur très limitée. L'instruction se fera sur la base d'un projet global associant l'ensemble des maîtres d'ouvrage et autorités organisatrices concernés (RFF, SNCF, collectivités). L'annexe 3 détaille les modalités d'instruction applicables.

Dans ce cadre, les projets pourront être subventionnés à un taux maximal de 35%, les aides apportées s'ajoutant éventuellement aux autres financements de l'Etat prévus au titre des contrats de plan.

Les investissements pris en compte sont les suivants :

- l'ensemble des investissements liés à l'intermodalité tels qu'ils sont décrits dans le chapitre

II-3 ;

- la création de quais et de leurs aménagements pour les usagers (attente, abri, informations, éclairage...) lors de la création de nouvelles haltes ;
 - l'aménagement des quais existants pour les rendre accessibles aux personnes à mobilité réduite, que les difficultés rencontrées soient d'ordre moteur, sensoriel ou mental ;
- la création ou le réaménagement de passages piétons pour accéder à la ville de part et d'autre d'une gare ou d'une halte.

Aucun autre investissement à maîtrise d'ouvrage RFF ou SNCF n'est susceptible d'être pris en compte dans le cadre de la présente circulaire.

Les TCSP connectés avec le réseau ferré national (tram-train par exemple) sont subventionnés selon les conditions et règles décrites dans le chapitre I consacré aux TCSP.

Dans les territoires où a été signé un contrat d'agglomération ou de pays, la dépense subventionnable pourra être étendue à des aménagements d'espaces publics (" accroche urbaine ") participant à un projet urbain situé à proximité des haltes et gares visant à valoriser les transports collectifs et leur accessibilité, en particulier piétonne et cyclable, et à restructurer et densifier le tissu urbain environnant de ces haltes et gares.

La définition de ce projet urbain et des aménagements susceptibles d'être subventionnés devra associer l'ensemble des partenaires concernés et faire l'objet d'une étude urbaine partenariale, subventionnable dans le cadre du chapitre II-1.

Cette subvention complémentaire au taux maximal de 35% est plafonnée à 10% des aides apportées par l'Etat sur le projet considéré dans sa globalité.

B - AUTRES TRANSPORTS COLLECTIFS ROUTIERS, DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Les aides de l'Etat viseront trois objectifs :

- encourager le développement des politiques de déplacements globales, cohérentes et intermodales sur les territoires départementaux et régionaux,
- améliorer l'intermodalité avec les transports urbains et les transports ferrés d'intérêt régional ou national,
- assurer la présence du transport collectif sur l'ensemble du territoire.

En l'état de la nomenclature budgétaire, les aides aux transports collectifs routiers interurbains sont rattachées au chapitre 63-44 article 10. Les crédits seront déconcentrés en 2002 à l'exception de ceux liés aux projets de billettique.

Les aides de l'Etat feront l'objet de conventions, associant l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et les autres maîtres d'ouvrage éventuels, valant attribution de subvention.

Eligibilité des projets

Les actions subventionnables, à l'exception des études, devront s'intégrer dans une politique globale des déplacements élaborée par les autorités organisatrices sur leur territoire de compétence. Cette politique devra être décrite dans un document de type schéma départemental ou régional, élaboré à partir d'un diagnostic basé sur la situation des transports collectifs et sur les besoins recensés en matière de déplacements.

Actions subventionnables

a) Etudes

- Les études générales visant à mieux connaître les attentes des usagers et leurs déplacements sont subventionnables à un taux maximal de 50 %. Il s'agit en particulier des études nécessaires à l'élaboration des schémas départementaux ou régionaux de transports collectifs ou d'études de transports réalisées sur certains territoires (en particulier, les volets transports des contrats de pays). Il est souhaitable que les études visant à mieux connaître les besoins en déplacements comportent un volet concernant les économies d'énergie et la réduction de la pollution atmosphérique. Celui-ci est subventionnable par l'ADEME.

- Les études préalables nécessaires à la mise en oeuvre de ces schémas sont subventionnables à un taux maximal de 35 %. Il s'agit en particulier de celles qui ont pour objet :

* d'améliorer l'intermodalité (intégration tarifaire, information multimodale, harmonisation des transports routiers départementaux ou régionaux avec les transports ferroviaires ou les transports collectifs urbains...)

* de créer, d'améliorer ou de restructurer des réseaux départementaux ou locaux (tant pour les lignes régulières que pour le transport à la demande).

b) Actions d'investissement nécessaires à l'amélioration de l'intermodalité

Ces actions ont pour objet de favoriser la continuité des déplacements entre les divers modes dépendant de différentes autorités organisatrices de transport ou d'opérateurs différents.

Elles nécessitent donc une approche concertée et un partenariat entre les divers intervenants.

Sont subventionnables à un taux maximal de 35% :

- les projets de billettique dans les conditions mentionnées pour les transports collectifs urbains dans le chapitre A II-3,

- les pôles d'échanges. Il s'agit des lieux d'échange entre les différents modes de transports collectifs, interurbains routiers, urbains ou ferroviaires. Ces pôles d'échanges peuvent être réalisés en mobilisant plusieurs maîtrises d'ouvrage (AOTU, communes, syndicat mixte, conseil général). Dans cette hypothèse de maîtrise d'ouvrage multiple, ne seront pris en compte sur le chapitre budgétaire 63-44 article 10 que les investissements dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le Département.

L'assiette subventionnable est la même que celle décrite pour les transports collectifs urbains dans le chapitre II-3.

c) Investissements favorisant le fonctionnement et la qualité de service des transports collectifs

Sont subventionnables à un taux maximal de 35% :

- l'ensemble des équipements permettant d'améliorer l'information des usagers, notamment ceux destinés à assurer une information homogène sur plusieurs réseaux ou modes de transport,

- les créations ou améliorations d'infrastructures dédiées à la circulation des transports collectifs,

- le jalonnement du réseau et l'aménagement des points d'arrêt, dans la mesure où les impératifs de sécurité routière auront été explicitement pris en compte.

d) Acquisitions de matériel roulant

- Lignes régulières

L'acquisition du matériel roulant affecté à titre principal à une ligne régulière peut être subventionnée à un taux maximal de 10%, si l'autorité organisatrice consent une aide identique.

La convention valant attribution de subvention et associant l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et l'exploitant prévoira le remboursement de la subvention prorata temporis si le matériel roulant n'est plus affecté à titre principal à la ligne régulière au titre de laquelle l'aide a été attribuée.

Seule est subventionnée l'acquisition d'autocars "propres"¹⁵ répondant aux normes européennes en vigueur.

Ces aides ne s'appliquent pas au matériel roulant affecté aux services réguliers publics routiers créés pour assurer à titre principal à l'attention des élèves la desserte des établissements d'enseignement tel que défini dans le décret n° 84-322 du 3 mai 1984 relatif aux conventions entre les organisateurs de transports scolaires et les entreprises de transport.

- Transport à la demande

Dans certains secteurs ruraux ou périurbains, la mise en place d'un service de transport collectif à la demande est une réponse adaptée aux besoins de déplacements des habitants. Afin de favoriser la mise en place de ces services, l'Etat peut subventionner au taux maximal de 35% l'acquisition d'un matériel roulant spécifique affecté au transport à la demande ainsi que la mise en place d'une centrale de mobilité. La subvention sera conditionnée par la description du service projeté et sa justification en regard des résultats des enquêtes et études sur les besoins des habitants. La demande de subvention pourra être présentée par une structure communale ou intercommunale sous réserve qu'elle en ait reçu délégation du conseil général.

Une évaluation du service sera faite, trois ans après le début de l'opération.

Le matériel roulant acquis par le biais de cette aide de l'Etat ne pourra être utilisé pour des lignes régulières de transports collectifs.

- Services spécialisés pour les personnes à mobilité réduite

L'acquisition de véhicules pour les services spécialisés destinés aux personnes à mobilité réduite, y compris leurs aménagements, est subventionnable au taux maximal de 35%.

Le ministre de l'équipement, des transports et
du logement

SIGNE

Jean-Claude GAYSSOT

Le contrôleur financier

SIGNE

L. DURVIE

¹⁵ La norme EURO3 sera demandée dès parution de la circulaire.

Tableaux synthétiques des opérations subventionnables :

**Transports en commun en site propre
(chapitre 63-43 article 40)**

Référence : Titre A - Paragraphe I

Opérations subventionnables	Taux maximal de la subvention	Subvention susceptible d'être accordée par l'ADEME*
Etudes d'évaluation	50%	Volet énergie/environnement : 50% investissement plafonné de 75 000 à 150 000 euros selon les cas
Métro, VAL ou équivalent	20% - plafond = 8M Euros/km	—
TCSP de surface Autobus et trolley-bus sur sites propres routiers (extension de parc)	35% - plafond = 4,5 M Euros/km	—
Aménagement d'espaces publics extérieurs dits d'accroche urbaine : - liés aux TCSP souterrains - liés aux TCSP de surface (cas des contrats d'agglomération seulement)	20% - plafond = 0,2 M Euros/km 35% - plafond = 0,4 M Euros/km	—
Pôles d'échanges	35%	—
Parcs-relais	35% dans la limite de : - 2000 Euros/place en surface - 4500 Euros/place en ouvrage	—

* aides et taux en vigueur en juin 2001.

**Etudes, mise en œuvre des PDU et
autres améliorations des transports collectifs urbains et de l'intermodalité
(chapitre 63-43 article 30)
Référence : Titre A - Paragraphe II**

Opérations subventionnables	Taux maximal de la subvention	Subvention susceptible d'être accordée par l'ADEME*
Etudes Etudes générales et de suivi-évaluation des politiques de déplacement Etudes préalables nécessaires à la mise en œuvre des PDU	50 % 35 %	Volet énergie/environnement et certaines études préalables: 50 % investissement plafonné de 75 000 à 150 000 euros selon les cas
Amélioration des TCU Systèmes d'information des usagers Aménagement/création de voiries Acquisition de matériels roulants : - lignes régulières bus et trolleybus - transport à la demande (y compris centrale de mobilité) - véhicules spécialisés PMR Sûreté des usagers	35 % 35 % 20% (pour l'extension du parc seulement) 35 % 35 % 50 % NB : 35 % seulement pour les dispositifs de radio-localisation des véhicules	— — Aide à l'acquisition pour les technologies " propres " : subvention de 7500 euros Aide au fonctionnement des opérations exemplaires : taux 20% pendant 6 mois plafonné — —
Intermodalité/Interopérabilité Projets billettique (crédits non déconcentrés) Pôles d'échanges Parcs-relais	35 % 35 % 35 % dans la limite de : - 2000 Euros/place en surface - 4500 Euros/place en ouvrage	—
Réseau cyclable structurant	35%	—

* aides et taux en vigueur en juin 2001.

**Amélioration de dessertes ferrées urbaines et périurbaines
(chapitre 63-43 articles 40 ou 30)**

Référence : Titre A - Paragraphe III

Opérations subventionnables	Taux maximal de la subvention	Subvention susceptible d'être accordée par l'ADEME*
Interface réseau ferroviaire et réseau de transport collectif urbain et périurbain : information et billettique multimodales, pôles d'échanges, parcs-relais, créations/aménagement de quais et de passages piétons	35%	---
TCSP connectés avec le réseau ferré national (tram-trains, par exemple)	35% - plafond = 4,5 M Euros/km	---
Aménagement d'espaces publics extérieurs dits d'accroche urbaine (cas des contrats d'agglomération ou de pays seulement)	35% dans la limite d'un plafond fixé à 10% des aides apportées par l'Etat sur l'ensemble du projet	---

* aides et taux en vigueur en juin 2001.

**Autres transports collectifs routiers départementaux et régionaux
(chapitre 63-44 article 10)**

Référence : Titre B

Opérations subventionnables	Taux maximal de la subvention	Subvention susceptible d'être accordée par l'ADEME*
Etudes		
Etudes générales	50%	Volet énergie/environnement :
Etudes préalables nécessaires à la mise en œuvre des schémas départementaux et régionaux de transports collectifs	35%	50 % investissement plafonné de 75 000 à 150 000 euros selon les cas
Amélioration qualité du service		
Aménagement/création de voiries	35%	---
Jalonnement du réseau et points d'arrêt	35%	---
Systèmes d'information des usagers	35%	---
Matériels roulants : - lignes régulières (hors transport scolaire)	10% si l'AO consent une aide identique	---
- transport à la demande	35%	Aides au fonctionnement des opérations exemplaires : taux 50% pendant 6 mois plafonné
- véhicules spécifiques aux PMR	35%	---
Intermodalité/interopérabilité		
Projets billettique (crédits non déconcentrés)	35%	---
Pôles d'échanges	35%	---

* aides et taux en vigueur en juin 2001.

ANNEXE 8

Bibliographie

8-1 TEXTES LEGISLATIFS ET CIRCULAIRES

Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)
Circulaires relatives aux aides de l'Etat aux TC de province : 10 juillet 2001 ; 21 décembre 1994 ; 10 mars 1989

8-2 ETUDES GENERALES

Rapport 1990 de la Cour des Comptes, “ Transports urbains de voyageurs ”

Note relative aux contrôles des transports urbains de voyageurs – septembre 2002 ; Cour des Comptes

Bilan des PDU de 1996 à 2001 – 2002 ; CERTU-ADEME

Dossiers du séminaire des 7 et 8 juillet 2003 à Angoulême – Evaluation de la politique de l'Etat en faveur des transports collectifs urbains de province

Evaluation des efficacités énergétiques et environnementales du secteur des transports – Vademecum ; ADEME décembre 2002

8-3 DONNEES SUR LES TCU ET SUR LEUR FINANCEMENT

Enquêtes annuelles sur les transports collectifs urbains DTT-CERTU-GART-UTP (cahiers verts)

Compte national du transport de voyageurs 1998

Les dépenses directes des TCU de province ; actualisation pour les années 1999 et 2000 CERTU-SYSTRA juillet 2002

Maîtrise d'ouvrage et financement des TCSP – CERTU octobre 1999

8-4 BILANS LOTI DES TCSP

Evaluation a posteriori des TCSP – rapport du CETE de Lyon pour la DTT et le CERTU mai 2003

Etudes de suivi du métro ; bilan de la ligne A - Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine - août 2000

Evaluation socio-économique du tramway ; synthèse des études – Agence d'Etudes Urbaines de l'Agglomération Nantaise- 1998

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45