

- enfin, quelques désagréments pour les voyageurs peuvent être mentionnés, notamment, au départ, des incidents liés à la mise au point du système de transport automatique et aux travaux sur les divers tronçons, compliqués par l’effondrement d’une partie de la voûte sous la cour d’une école en 2003 et, surtout, aujourd’hui encore, l’encombrement de certains accès aux quais.

Au total, le projet peut être considéré comme une réussite technique. La ligne 14 est la plus fiable des lignes du métro parisien en service, les pertes de production s’y élevant à moins de 0,5 % par rapport à son objectif de production. Au-delà, l’augmentation de son trafic témoigne de son utilité pour de nombreux usagers.

3 - Le prolongement du tramway T2 Porte-de-Versailles-La Défense

Plusieurs solutions étaient possibles pour satisfaire les besoins constatés de transport collectif à la limite sud de Paris, desservie par les lignes de bus de la petite ceinture (dites PC). Les pouvoirs publics pouvaient opter soit pour un renforcement de l’offre de bus, soit, si le choix était fait de privilégier une infrastructure ferroviaire, emprunter deux solutions techniques alternatives : réutiliser l’infrastructure de chemin de fer obsolète mais subsistant dans cette zone (petite ceinture ferroviaire, ligne de 32 km construite au XIX^{ème} siècle et fermée au trafic voyageurs en 1934) ou construire une nouvelle infrastructure.

Plusieurs études réalisées entre 1989 et 1999 avaient préconisé de réutiliser la petite ceinture ferroviaire, et de la connecter au tramway T2 (Trans-Val-de-Seine), mis en service en 1997. Le T2 devait par ailleurs être prolongé d’Issy-Plaine à Paris-Porte de Versailles, le schéma de principe de ce prolongement approuvé en 1993 prévoyant la réutilisation de la petite ceinture.

Trois éléments illustrent les biais ou les limites que peut comporter la procédure de sélection d’un projet d’infrastructure.

a) Les documents de planification stratégique ou financière des infrastructures de transport peuvent présenter des incohérences

En 1994, le SDRIF, document juridiquement opposable, prévoyait de réutiliser la petite ceinture ferroviaire pour prolonger le tramway T2 au sud de Paris.

Le contrat de plan Etat-région 1994-1999 a inscrit une première tranche de financement pour prolonger le T2 d'Issy-Plaine à la Porte de Versailles. En revanche, il n'a pas tranché sur la construction d'un tramway en rocade sud de Paris, faute de financement.

Le contrat de plan Etat-région suivant (2000-2006) n'a, quant à lui, pas retenu la solution de la réutilisation de la petite ceinture ferroviaire. Il a certes prévu la réalisation d'un tramway en rocade sud de Paris, mais l'a transféré sur les boulevards des maréchaux, avec pour objectif prioritaire de réduire la circulation automobile. Il l'a disjoint du prolongement du T2 à Paris porte de Versailles, qu'il a réinscrit sans en préciser l'implantation. A cet égard, il s'est écarté des prescriptions du SDRIF et des procédures prévues par la loi LOTI, dont les articles 3, 14 et 14-1 imposent d'optimiser en priorité l'utilisation des infrastructures et de fonder les choix d'infrastructures sur leur efficacité.

b) Deux concertations préalables successives peuvent être organisées sur des projets comparables

La première s'est déroulée de juin à septembre 2001. Par un phasage contestable, elle a été limitée au prolongement de la ligne d'Issy-Val de Seine jusqu'à la place Balard. Or, l'extension jusqu'à la porte de Versailles, prescrite par le SDRIF et prévue dans le schéma de principe, était indispensable pour desservir le parc des expositions.

En outre, cette concertation aurait dû porter, à côté de la solution en voirie, sur l'alternative consistant à réutiliser la petite ceinture jusqu'à la porte de Versailles, comme le prévoyaient le schéma de principe et le SDRIF. La présentation des résultats de la première concertation minimise certains avis favorables à la petite ceinture, puisque la desserte d'un complexe de loisirs le week-end et un aménagement paysager ne sauraient revêtir la même utilité collective que la desserte permanente d'un grand hôpital et l'optimisation du réseau de transports collectifs existant.

L'opposition de la ville de Paris à la réutilisation de la petite ceinture pour le tramway T2 coïncidait avec l'hostilité de certains riverains. La municipalité a demandé l'étude d'un autre tracé, longeant le périphérique, à la limite de Paris et d'Issy-les-Moulineaux, et l'organisation d'une seconde concertation. Celle-ci a donc été organisée en 2002 sur le même projet. Elle n'aurait pas dû être engagée sans que les conclusions de la première soient connues.

A la suite de cette seconde concertation au cours de laquelle le projet concurrent par la petite ceinture n'a pas été présenté, le nouveau tracé du T2 en voirie, à Paris jusqu'à la porte de Versailles, et les objectifs du projet ont été définis dans un schéma de principe modificatif de mai

2002, qui remplace le schéma de principe initial de 1994. Ce second schéma de principe ne comporte aucun élément comparatif avec l'alternative consistant à réutiliser la petite ceinture. La comparaison entre ces deux projets n'a donc été rendue possible pour le public qu'à compter de la diffusion du dossier d'enquête publique, en juin 2004.

Enfin, le préfet de région, qui assurait la présidence du STIF jusqu'en juillet 2005, a saisi l'occasion offerte par le souhait de la ville de Paris d'avoir un tracé en voirie pour lui demander une contribution supplémentaire au financement du projet. Elle a été fixée à 25 % du coût de l'infrastructure située sur son territoire. Le choix de l'Etat semble avoir été largement déterminé par cette possibilité de limiter son apport financier.

c) Un projet peut être mené à terme malgré une enquête publique défavorable

La commission chargée de l'enquête publique a remis en octobre 2004 un avis défavorable à l'unanimité des trois commissaires enquêteurs, non pas sur le principe du tramway mais sur le tracé en voirie au sud du périphérique, en considérant que son intérêt n'était pas démontré par rapport à la solution concurrente du passage par la petite ceinture. En matière d'enquête publique, un tel avis défavorable à l'unanimité est rare.

La commission s'est fondée sur plusieurs éléments :

- la population desservie par un tracé en voirie est inférieure à celle qu'aurait desservi un tracé par la petite ceinture, alors que la desserte de nouveaux quartiers est l'un des objectifs du projet en voirie ;
- le taux de rentabilité socio-économique serait supérieur pour un projet réutilisant l'infrastructure ferroviaire existante (23,1 % pour le tracé par la petite ceinture) en comparaison d'un projet en voirie au sud du périphérique (21,8 %) ;
- la perspective de réaménager l'espace occupé par la petite ceinture en coulée verte ne procure pas d'avantage évident par rapport à celle d'une desserte de tramway de qualité que pourrait permettre la réutilisation de l'ancienne voie ferrée ;

- la réduction du trafic automobile ne pouvait pas justifier le tracé proposé, d'autant plus que la ville de Paris disposait d'autres moyens de limiter la circulation des véhicules.

La RATP a contesté l'avis défavorable de la commission d'enquête. Le STIF et la ville de Paris, tout en prenant acte de son avis, se sont fondés sur l'article L. 126-1 du code de l'environnement pour déclarer le projet d'intérêt général en mars 2005, permettant à l'opération d'être poursuivie.

4 - Le choix du tracé du tramway T3 (dit « des maréchaux »)

Comme pour le prolongement du tramway T2, la procédure de sélection de ce projet a fait intervenir plusieurs acteurs poursuivant leur propre stratégie sans que les études successives et la concertation conduites garantissent à la collectivité que le tracé retenu présente le meilleur bilan socio-économique. Elle illustre l'intérêt qu'il y aurait à renforcer une expertise indépendante des exploitants et des collectivités concernés pour fiabiliser le choix les projets de transports collectifs.

Deux solutions techniques principales étaient en effet envisageables pour améliorer la desserte des zones concernées : construire un tramway en réutilisant l'ancienne voie ferrée de la petite ceinture ferroviaire ou mener le même projet sur la voirie routière des boulevards des maréchaux sud. D'autres possibilités pouvaient également être étudiées (renforcement de la capacité des services de bus existants - lignes dites « PC » - en augmentant leur vitesse commerciale grâce à l'optimisation de leur circulation, voire solution mixte).

Les étapes de la procédure peuvent être résumées comme suit :

Entre 1995 et 2000, plusieurs études ont été conduites tant par la RATP, à son initiative, qu'à la demande de la mairie de Paris qui s'est prononcée de manière de plus en plus marquée en faveur de la transformation de la petite ceinture ferroviaire en espace vert et, symétriquement, du renforcement des objectifs de requalification urbaine et de restriction de la circulation automobile sur les boulevards des maréchaux sud. Le choix du tramway en voirie semble avoir été motivé par des considérations largement extérieures à l'optimisation d'un transport collectif.

A partir d'octobre 1995, l'autorité organisatrice, alors établissement public national (STP), est intervenue à la demande du ministre des transports en faisant étudier les deux tracés concurrents par un groupe de travail. Les conclusions de ce groupe de travail, qui

devaient être remises en mars 1996, ne l'ont été, pour leur version finale, que quatre ans plus tard. Elles ne comportent pas d'évaluation socio-économique précise des solutions techniques possibles.

C'est pourquoi, en 1995, puis en 1996, la région Ile-de-France a demandé qu'une comparaison des deux solutions soit faite par rapport à une situation de référence optimisée, c'est-à-dire une ligne de bus renforcée. Cette demande, jugée techniquement difficile et incompatible avec les délais impartis pour réaliser les études, n'a pas été acceptée par les pouvoirs publics. En 1996, la RATP avait également proposé une solution mixte (maintien de la ligne de bus PC, à fréquence allégée, combiné avec la réalisation d'un tramway réutilisant les voies de la petite ceinture ferroviaire), mais cette articulation d'un mode de transport lourd et d'un mode de transport léger, visant une desserte locale, n'a pas été retenue.

Les conclusions du rapport final du groupe de travail, établi par le syndicat des transports parisiens en février 2000, sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 15 : Caractéristiques prévisionnelles des projets de tramway en rocade sud de Paris en 2000

Caractéristique	Petite Ceinture ferroviaire (1)	Boulevard des maréchaux (2)	Ecart entre les deux solutions, en % (2)-(1)
Population desservie (en milliers)	Entre 240,5 et 243,4	249,1	+ 2,3 à 3,6
Distance moyenne entre les stations	640 ou 590m	490m	- 23
Vitesse commerciale	28km/h	15 à 20km/h	- 29 à -46
Temps de parcours	17mn	24 à 32min	+ 41 à + 88
Intervalle entre deux rames	4mn	3mn30 s à 4mn	0 à - 12
Voyageurs/h pointe du matin	17 000	7 700 à 9 100	- 46 à - 55
Automobilistes se reportant sur le tramway	1 360	540 à 640	- 53 à - 60
Capacité des rames	360 personnes	Environ 180 personnes	
Coût total HT (aux C.E. de 1996)	269,8 M€	320,6 M€	+ 18,8 %

Source : STP, Rapport final du groupe de travail sur le projet de création d'un tramway en rocade sud de Paris, 2000

Malgré des éléments chiffrés a priori favorables à la solution du projet réutilisant la petite ceinture ferroviaire, le rapport final présenté par le STP⁴⁸ en février 2000 apparaît globalement orienté en faveur du tracé empruntant les boulevards des maréchaux, dont il minimise ou ne quantifie pas les inconvénients. Il met en avant, au titre des gains collectifs, la réduction de la circulation automobile induite par la réalisation du projet en voirie sur les boulevards des maréchaux. Surtout, aucune évaluation précise de la rentabilité socio-économique de chacune des options n'est jointe au rapport, alors qu'une telle évaluation aurait dû constituer un élément déterminant du choix.

Sur cette base, la ville de Paris a retenu le principe du tramway. Le contrat de plan Etat-région 2000-2006, conclu en mai 2000, l'a inscrit pour un coût d'infrastructure de 185,2 M€, soit environ 30 % de moins que le coût estimé quelques semaines auparavant pour l'infrastructure dans le rapport final du groupe de travail présenté par le STP.

L'infrastructure a été mise en service en janvier-décembre 2006. Au regard des objectifs prévisionnels qui lui étaient assignés, ses premières années de fonctionnement mettent en évidence un bilan en demi-teinte :

- le trafic de la ligne, estimé par la RATP à 115 000 voyageurs par jour en moyenne en 2009, apparaît supérieur aux objectifs fixés en 2003. En 2002, dernière année de pleine exploitation, le trafic de la ligne de bus en service sur ce tracé était de 66 000 voyageurs/jour en moyenne sur l'année ;
- les conditions d'exploitation du T3 apparaissent décevantes, réduisant le gain pour la collectivité. La vitesse commerciale, de 18 km/h en moyenne, demeure inférieure à son objectif, au moins aux heures de pointes, fixé à 20 km/h. Tributaire des conditions de circulation automobile, la vitesse d'un tramway implanté sur la voirie routière apparaît ainsi très inférieure à ce qu'aurait permis une ligne de chemin de fer telle que la petite ceinture ferroviaire ;
- le coût final du projet reste à établir, la RATP limitant son estimation au seul périmètre de la convention de financement qu'elle a conclue. Or, celle-ci ne couvre qu'une partie du projet ;

48) Nom du STIF à l'époque.

- l'estimation du taux de rentabilité socio-économique du projet pour la collectivité a diminué au fil des étapes de sa réalisation, comme cela est très fréquemment le cas pour la réalisation d'infrastructures de transports collectifs. Il est passé de 20,7 % dans le dossier d'enquête publique à 16,4 % dans l'avant-projet approuvé. Même en baisse, il apparaît exceptionnellement élevé et surestimé. Le bilan complet de l'opération qui permettra d'apporter une réponse précise devra, en tout état de cause, être déposé avant fin décembre 2011 pour respecter la réglementation ;
- enfin, la rentabilité interne financière du projet pour l'entreprise est négative. Elle est estimée par la RATP en 2007 à - 15 % sur une durée de 10 ans, apparaissant caractéristique d'une logique qui a longtemps conduit l'entreprise à négliger la rentabilité des investissements consentis et d'un mode de financement qui, ainsi que l'a relevé la Cour dans son rapport public annuel pour 2010, ne lui permet pas de dégager un autofinancement suffisant pour assurer à la fois ses investissements propres et le remboursement de sa dette.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Alors que la dépense d'investissement en faveur des transports collectifs franciliens a dépassé 1,6 Md€ en 2008 et que des projets considérables sont envisagés, la procédure actuelle d'évaluation et de sélection des projets, quoique longue et complexe, apparaît insuffisamment fiable, conduisant à un quasi doublement du coût final des projets inscrits au contrat de plan Etat-Région et effectivement mis en par rapport aux premières estimations utilisées dans le cadre du processus de décision. Cette évolution s'explique en partie par des causes rencontrées dans tous les pays développés, notamment la satisfaction des demandes des usagers et des riverains et des exigences croissantes en matière de sécurité.

Au-delà, plusieurs biais peuvent être relevés. La sous-estimation initiale du coût de réalisation des projets récemment mis en service est manifeste. Le délai moyen d'achèvement est supérieur aux prévisions et traduit une sur-programmation. Enfin, la réalisation d'infrastructures nouvelles est trop systématiquement privilégiée, alors que l'entretien et la modernisation des réseaux existants, pourtant vieillissants, pourrait permettre, dans certains cas, des gains de qualité de service à moindre coût.

Ces insuffisances s'expliquent plus par la gouvernance et les faiblesses de la procédure suivie que par le seul comportement de tel ou tel acteur. Les études préalables sont largement réalisées par les opérateurs pressentis pour exploiter l'infrastructure une fois celle-ci réalisée, ou leurs filiales. Les solutions alternatives ne sont pas systématiquement évaluées et débattues. Enfin, la méthodologie suivie pour l'évaluation des effets socio-économiques des projets est différente en Ile-de-France de ce qu'elle est dans le reste de la France. Les hypothèses retenues sont rarement diffusées dans leur intégralité lors des phases de concertation préalable, de sorte que les résultats des évaluations ne peuvent être discutés en connaissance de cause.

Afin d'améliorer la qualité du service rendu, dans des délais et à des coûts raisonnables, en privilégiant les travaux d'entretien et de modernisation des réseaux et matériels existants, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- *pour l'Etat, la région Ile-de-France, le STIF et les opérateurs :*

 - *fiabiliser la procédure d'évaluation et de sélection des projets d'infrastructure en établissant dès l'origine un plan de financement complet pour leur durée de vie (y compris le coût des matériels roulants et, surtout, celui de leur exploitation) ;*
 - *ne pas laisser l'opérateur pressenti, juge et partie, seul responsable de la réalisation des études préalables et renforcer la place dans le débat public des expertises indépendantes, notamment étrangères ;*
 - *étudier de manière détaillée plusieurs options pour parvenir aux objectifs poursuivis.*

- *pour les opérateurs, et en particulier la RATP : ne se positionner que sur des projets qui ont une rentabilité socio-économique suffisante ;*
 - *afin d'arbitrer, en connaissance de cause, entre les grands projets d'investissement de transport, établir une liste exhaustive et comparative de ces projets en fonction de leurs coûts et avantages, comme la Cour l'a déjà recommandé. Cette liste compléterait le schéma national des infrastructures de transport prévu par la loi du 3 août 2009 et pourrait s'appliquer, pour s'articuler avec les procédures existantes, aux infrastructures dont le coût dépasse 300 M€, seuil au-delà duquel l'organisation d'un débat public par la commission nationale du débat public est obligatoire.*