

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Affaire n° 2002-0140

Avis sur le bilan de la réalisation d'une ligne tramway entre Saint-Denis et Bobigny (93)

établi en application de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs

novembre 2003

Le présent avis du Conseil Général des Ponts Chaussées a été établi par un groupe de travail comprenant MM Georges Crépey, Jacques Demoulin, Bernard Seligmann, et Jean-Pierre Taroux et qui s'est adjoint des représentants de la RATP, principal maître d'ouvrage du projet ainsi que du S.T.I.F., de la DRE d'Ile de France, de la DDE de Seine Saint Denis et de la direction des Transports Terrestres.

Le groupe de travail a examiné divers documents et, au premier chef, celui intitulé « le tramway Saint Denis – Bobigny : Bilan de l'opération Mars 1999 » établi par la RATP, présenté par ses auteurs comme le bilan de l'opération prévu par l'article 14 de la LOTI, et, à ce titre, soumis à l'avis du CGPC.

Le présent avis a été arrêté sur la base de ce document transmis au CGPC par le directeur des Transports Terrestres complété par les documents suivants :

a) documents antérieurs à 1999 :

- éléments complémentaires collationnés par la RATP (dossier du 23 septembre 2003)

b) documents postérieurs à 1999 :

- éléments actualisés sur les coûts, les trafics, l'amélioration du service rendu et le bilan socio-économique (envoi RATP du 19 Novembre 2003).

- analyse des impacts urbains du tramway Saint Denis– Bobigny (note de la DDE 93 du 20 novembre 2003).

Cette note présente également les conclusions d'une étude sur les relations entre infrastructure et prix du foncier et de l'immobilier : le cas du tramway de Saint Denis– Bobigny (Etude de la DREIF de Janvier 2002).

La ligne de tramway Saint Denis à Bobigny, décidée en 1984 est en service depuis la fin de 1992. Elle est longue de 9 km et emprunte sur la majeure partie de son tracé les emprises de la RN 186. Elle dessert par 21 stations intermédiaires les communes de Saint Denis, La Courneuve, Drancy et Bobigny. Elle est équipée de rames de tramway conçues et fabriquées par ALSTOM.

A - Le document de bilan présenté par la RATP appelle d'abord quelques remarques générales de principe ou de forme.

1 - Ce document est antérieur à l'avis du CGPC du 22 septembre 2002 faisant suite au rapport du CGPC relatif à l'établissement du bilan des grands projets d'infrastructure prévu par l'article 4 de la LOTI.

Ses auteurs ne pouvaient donc prendre en compte les recommandations du CGPC. Le contenu du bilan présenté par la RATP n'en est pas moins relativement complet.

2 - S'agissant d'une opération de surface complexe, car touchant tous les gestionnaires de réseaux du périmètre considéré, et voulue comme une contribution à la revalorisation des territoires desservis, elle s'accompagne nécessairement de modifications de l'aménagement urbain dont la maîtrise d'ouvrage échappe pour l'essentiel au maître d'ouvrage de l'infrastructure de transport et dont l'échelle de temps des transformations urbaines est bien plus grande que celle de la réalisation d'une infrastructure.

Cette situation rend plus délicate et plus tardive, mais pas moins nécessaire, à l'élaboration d'un bilan pour la collectivité qui soit significatif en termes d'aménagement et de développement urbains même si la tâche est difficile car à supposer que l'on dispose d'une bonne information sur les évolutions qui se sont ou non produites en concomitance avec l'arrivée de la nouvelle infrastructure et dans la zone de celle-ci, de multiples facteurs explicatifs peuvent jouer (à commencer par ceux qui se rapportent aux variations de la conjoncture générale) au sein desquels il peut être difficile de discerner la part réellement imputable à l'infrastructure.

D'où, de façon générale, l'intérêt d'un bilan complémentaire sur les effets de l'opération en matière d'aménagement urbain qui soit présenté une dizaine d'années après la mise en service, comme cela a été le cas grâce aux travaux récents de la DDE 93 et de la DREIF.

3 – L'appréciation des effets sur les usagers pose les questions de la définition du périmètre d'études et de la situation de référence. Ici, il est clair que la simultanéité des travaux et des mises en service partielles de l'autoroute A86 n'ont pas facilité les évaluations. Il est cependant regrettable que les trafics n'aient été analysés, dans le document de 1999, que sur le seul tramway alors que le maître d'ouvrage est bien placé pour analyser parallèlement les évolutions de la fréquentation des diverses lignes de bus concernées, voire modifiées à l'occasion de la réalisation du projet.

De façon plus générale, la difficulté à définir une situation de référence, en raison notamment d'évolutions externes au projet qui peuvent l'impacter fortement, ne saurait conduire à l'absence de recensement de l'ensemble des trafics concernés avant et après réalisation du projet, le cas échéant avec l'aide des gestionnaires du réseau routier.

4 - Il en est de même pour les évaluations sur l'environnement du projet qui ne doivent pas se limiter à l'appréciation des seuls effets directs du tram sur son environnement proche, mais qui devraient au moins décrire les conséquences indirectes de la réalisation du projet dans le périmètre concerné telles les variations du trafic automobile, les changements du foncier bâti, le développement économique et social ou l'évolution de l'emploi.

5 - L'analyse des coûts nécessite de bien appréhender et présenter le périmètre et la consistance exacts de l'opération à évaluer, car la réalisation du tram par la RATP s'est accompagnée d'opérations connexes financées par d'autres maîtres d'ouvrage.

Le bilan, comme d'ailleurs l'évaluation initiale, doit être établi non seulement pour le maître d'ouvrage, mais aussi et surtout pour la collectivité toute entière. Aussi doit-il prendre en compte la totalité des dépenses qui se rattachent directement ou indirectement à l'opération qu'elles concernent le rétablissement des réseaux (pris en charge par les concessionnaires) ou l'amélioration de l'intégration du tramway dans le milieu urbain traversé (prise en charge par les collectivités territoriales, ici le département de Seine St-Denis).

6 – Enfin le document présenté pose une nouvelle fois la question de l'évaluation des externalités ; au delà d'une éventuelle discussion sur certaines valeurs coûts unitaires, *il est indispensable, pour les externalités difficiles à mesurer, de pallier l'absence de chiffre par des commentaires qualitatifs pertinents, notamment en ce qui concerne le bruit, mais en aucun cas elles ne doivent être ignorées.*

B - Le groupe de travail a, sur le fond, fait les constatations suivantes.

1 – La RATP a fourni au groupe de travail toutes les informations nécessaires à la bonne appréciation du bilan de l'opération en complément du document de 1999.

2 – Le projet a été pratiquement réalisé dans la consistance définie au dossier de principe approuvé par le STIF en Avril 1983.

Toutefois le nombre de rames acquises à la mise en service (17) a été légèrement inférieur à celui prévu (20) ; le nombre de rames ayant toutefois été porté à 19 en 1996 pour faire face à la croissance ultérieure du trafic qui est aujourd'hui nettement supérieur à celui prévu initialement.

L'achèvement prévu initialement fin 1988 est intervenu fin 1992, la décision d'engager les travaux ayant été décalée par des raisons de programmation financière.

La mise en service du tramway s'est accompagnée d'une restructuration des lignes de bus conforme aux orientations du schéma de principe permettant un allègement non négligeable des charges d'exploitation (environ 15 MF par an contre 10 MF prévus initialement).

3 – En ce qui concerne le coût de l'opération, on constate une dérive importante, portant essentiellement sur les dépenses d'infrastructure.

Les estimations du schéma de principe approuvé par le STIF étaient respectivement de 470 MF et de 145 MF, en 1983 ; elles passent à 535 MF et à 240 MF, en 1985 au niveau de l'avant-projet. Exprimé en francs 1985, le montant final, en F 1985 s'élève à 802,5 MF pour les infrastructures (hors déviation des réseaux non chiffrés dans le schéma de principe, 85 MF) et à 245 MF pour 19 rames acquises au lieu des 20 prévues initialement soit au total 1132,5 M F au lieu de 775 initialement (535 pour l'infrastructure et 240 pour le matériel roulant)

L'écart en francs constant est donc supérieur à 46%.

L'essentiel des dépassements correspond :

- pour 28% à la non prise en compte initiale des aménagements complémentaires prévus par le conseil général de Seine –Saint Denis (+132 MF 85) et des déviations de réseaux qui devaient être supportés par les concessionnaires(85 MF 85),
- pour 3% à des modifications de programme) telles celles relatives aux ateliers de maintenance (+ 15, 5 MF 85) justifiées par le retour d'expérience de la mise en service du tramway de Grenoble ,la mise en place d'un système d'aide à l'exploitation et d'information des usagers (pour 6 MF),
- pour 15% à des travaux complémentaires sur les ouvrages d'art(12 MF),la plate-forme ferroviaire (53,5MF et l'aménagement de la voirie(48,5 MF) apparus nécessaires lors de l'approfondissement des études techniques.

4 - Le trafic prévu a été notablement dépassé.

La prévision établie en 1983 pour une mise en service en 1988 était de 15 millions de voyages par an soit 55 000 par jour suivi d'une progression de 1% par an.

Dès la seconde année (1994) d'exploitation, le trafic a atteint 60 000 voyages par jour et 80 000 en 2000 (+33% en 6 ans). Pour la période 1994 – 2000, cette progression a été sensiblement plus forte que celle de l'ensemble des réseaux de bus et de métro (6,5%) ou de celle des réseaux RER (11%).

On constate, depuis la mise en service, une progression d'environ 58% de "déplacements non obligés" et de 50% des "déplacements obligés" ; le trafic progresse plus vite pendant les heures creuses. Ces faits traduisent probablement une forte induction de la mobilité dans le périmètre concerné par le tramway. Celle-ci est facilitée par la commodité d'utilisation du tramway qui est encore accrue par la grande densité des stations, et la bonne desserte de multiples équipements publics. La mobilité locale est ainsi facilitée, non d'ailleurs sans fraude, en l'absence de contrôle de voyageurs.

Par contre le report modal de la voiture particulière aux transports collectifs s'avère modeste : il représente moins de 4% de la fréquentation du tramway.

5 - L'appréciation du service rendu est positive.

Elle a été globalement estimée par les enquêtes de satisfaction ; la note de 7,4 sur 10 obtenue est plutôt bonne par rapport à celles des autres modes mis en œuvre par la RATP (soit 5,7 pour l'ensemble des bus de banlieue et 7,1 pour les lignes de métro).

Toutefois le service rendu a fait apparaître une vitesse assez inférieure à celle prévue initialement en raison des difficultés apparues pour ajuster aux principaux carrefours la priorité prévue pour le tramway. Ces difficultés sont toutefois en cours de résolution. Cette situation s'est traduite par une vitesse commerciale (17 km/h) inférieure aux prévisions (19 km/h). Le nombre de rames inférieure à celui envisagé est à l'origine d'une diminution de la fréquence (intervalles de 5 mn au lieu de 4 mn). Ces deux facteurs n'empêchent pourtant pas une fréquentation supérieure aux prévisions.

6 - Le bilan socio-économique tient compte de ces divers facteurs (coûts et trafics plus élevés).

L'avantage prévu pour la collectivité est conforme aux attentes, les calculs faits selon les méthodes actuelles du STIF font apparaître une rentabilité socio-économique de 13,6 % (contre 16,8% dans l'évaluation initiale) qui traduit l'intérêt collectif pour cette réalisation (la prise en compte des valeurs du temps préconisées par le rapport Boiteux 2 et reprises par le CGPC le ramènerait à environ 10%). L'écart par rapport à l'évaluation initiale (18,6%) s'explique pour partie par une valorisation plus faible du gain de temps et par la ré-intégration dans le coût total de l'opération des déviations de réseaux (financés par les concessionnaires) et des aménagements qualitatifs (financés par le Conseil Général).

7 - Le bilan financier de l'opération s'avère plus lourd que prévu pour l'Etat et les collectivités territoriales.

Les recettes supplémentaires sont de 30 MF, mais l'équilibre des charges nécessite un complément d'indemnité compensatrice de 27 MF à la mise en service au lieu des 7,3 prévus initialement, malgré la progression des tarifs entre le projet et la mise en service en 1993.

8 – L'impact sur l'aménagement urbain et le développement local ne répond pas aux espérances initiales –il est vrai ambitieuses- affichées par les principaux promoteurs de l'opération (Etat et Département de Seine Saint-Denis).

Les conclusions suivantes se dégagent des études réalisées.

- En ce qui concerne **l'impact sur l'aménagement urbain**, l'idée était très présente chez les promoteurs du projet que l'arrivée du tramway constituait une occasion majeure à exploiter en faveur de la promotion de la qualité urbaine, à travers une stratégie devant non pas se limiter à l'aménagement de l'emprise même du boulevard emprunté mais s'étendre au front bâti de part et d'autre, et, au-delà de celui-ci, dans la profondeur des quartiers traversés. Sans que toute concrétisation ait été absente, où cette dynamique a été marquée, les réalisations n'ont pas été à la hauteur de ce qui était attendu, hormis l'incontestable requalification réussie de la RN186. Un indicateur partiel mais significatif, est que sur 9 ZAC situées au long du parcours, 2 seulement paraissent avoir été influencées de manière notable, dans leur organisation urbaine et dans leur programme, par la présence du tramway.

Ceci montre a contrario que l'effet structurant d'une ligne de transport collectif sur l'aménagement et le développement urbain suppose, sinon une concomitance, du moins une certaine cohérence temporelle des décisions relatives d'une part à la création de l'infrastructure de transports, et, d'autre part, à l'adaptation des documents d'urbanisme et à la réalisation d'opérations d'aménagement urbain impliquant elles-mêmes d'exploiter ou de susciter des opportunités foncières.

- En ce qui concerne **l'impact sur le marché foncier et immobilier**, l'étude statistique a montré un effet positif (de l'ordre de 6%) sur la valeur des logements qui sont situés en Seine Saint-Denis à proximité d'une station (RER, métro ou tramway), mais, faute d'analyse détaillée, elle n'a pu établir un effet spécifique du tramway. D'autre par tous les acteurs professionnels interrogés estiment que l'effet du tramway sur la demande et la valeur des logements est nul ou très faible. S'ils s'accordent généralement à dire que cet investissement semble avoir été bénéfique à l'image des quartiers traversés, certains notent qu'à l'inverse la proximité du tramway n'est pas toujours vécue de façon positive par une partie de leur clientèle potentielle, en raison de la mauvaise image que celle-ci se fait des usagers des transports collectifs fréquentant les stations et leurs abords. Ces constats sont bien sûr à mettre en relation avec les caractéristiques du marché de l'habitat dans les secteurs de Seine-Saint-Denis desservis par le tramway.

- En ce qui concerne l'**impact sur le développement des activités économiques** particulièrement commerciales et tertiaires, les résultats sont également imperceptibles.

Même si l'absence d'opportunité foncière et la conjoncture économique générale peu favorable contribue à l'expliquer, ce constat met, de façon générale, en relief la nécessité, mais aussi la difficulté de développer des actions concertées avec les acteurs et milieux professionnels concernés pour concevoir et organiser le plus en amont possible l'accueil des implantations d'activités, l'incitation ne pouvant pas résulter de l'effet d' « image », aussi soit-il positif, d'un moyen de transport moderne structurant le département en reliant la ville historique de Saint-Denis et le chef lieu administratif de Bobigny.

- Un dernier point est à souligner, se rapportant à la **maintenance** des aménagements réalisés sur l'espace public. On observe, 10 ans après, à la fois un vieillissement des matériaux mis en œuvre, et certaines difficultés à assurer une qualité de l'entretien qui soit homogène au long de l'itinéraire.

Il apparaît ainsi que, comme c'est le cas ici, lorsque la réalisation d'une infrastructure de transports collectifs en site propre donne l'opportunité de financer le réaménagement d'espaces publics importants, les conditions juridiques et les engagements financiers de chaque partenaire relatifs à leur maintenance devraient être mieux précisées dès l'amont pour préserver un niveau de qualité à la hauteur des investissements décidés.

* *
*

En conclusion, le bilan de l'opération établi par la RATP confirme bien, malgré ses imperfections, la pertinence pour la collectivité de cet investissement.

L'implication exemplaire de la Régie quant à l'application de l'article 14 de la LOTI est à souligner.

L'intérêt de l'établissement du bilan de cette opération était particulièrement justifié par le caractère novateur de l'opération en Ile de France (comme mode de transport) et par son volontarisme en matière d'aménagement urbain. L'opération a répondu totalement aux attentes en ce qui concerne l'amélioration des transports collectifs en Seine Saint Denis . L'effet sur l'aménagement urbain et le développement des territoires traversés apparaît nettement plus incertain.

En raison de la forte dérive des coûts par rapport aux annonces initiales, l'opération s'avère relativement lourde financièrement pour la collectivité.

Il est enfin indispensable que les bilans futurs de transports collectifs en site propre tiennent compte à l'avenir de l'intégralité des recommandations de l'avis du CGPC pris sur la base du rapport de 2001 sur l'élaboration des bilans prévue par l'article 14 de la LOTI.

Le CGPC préconise que soient publiés l'ensemble des documents susvisés qui ont fondé son avis ainsi que cet avis lui même.

Tracé de la ligne de tramway entre Saint-Denis et Bobigny

