



LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS DANS LES PAYS DEVELOPPES : ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE

Michel HOUÉE

Après avoir évoqué dans deux précédentes notes de synthèse la problématique du financement des transports urbains aux Etats-Unis et les innovations identifiées en Californie, nous achevons cette série de notes par une récapitulation des principaux enseignements de l'analyse conduite auprès d'un large échantillon d'agglomérations du monde développé, et une présentation des propositions que suggère cette analyse pour la France.

Ces propositions ont été élaborées dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Claude Quin, et sont reprises dans le rapport à paraître prochainement à la Documentation Française sous le titre « le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés ».

La dépendance de l'intervention publique

L'existence d'un modèle dominant d'organisation des transports publics ressort tout d'abord nettement : initialement sous-tendu par une logique économique d'utilisateur-payeur, financièrement rentable et fréquemment exploité par des compagnies privées, le transport urbain est progressivement devenu sous l'effet de la concurrence automobile et de l'évolution de l'urbanisation un service de plus en plus dépendant de l'intervention publique.

Une grande diversité de mode d'organisation

Si celle-ci s'exerce le plus souvent sous forme d'un monopole d'exploitation local, on trouve suivant les pays une grande variété de modes de régulation. Ainsi, sur le continent Nord-Américain, si la tendance est aux Etats-Unis à la responsabilisation des instances locales par l'échelon fédéral, le rôle déterminant est joué au Canada par les Provinces. Les nouveaux pays industrialisés d'Asie de leur côté font coexister recours large au fonctionnement du marché pour assurer le financement de l'exploitation du transport collectif, et intervention publique très volontariste en matière de limitation de la circulation urbaine.

Plus près de nous, l'Europe offre l'exemple d'une profonde diversité. D'un côté, de petits pays, aussi bien latins qu'anglo-saxons, pratiquant une régulation nationale dominante, à la fois sans doute parce que leurs dimensions relèvent d'une logique d'Etat-Région et parce que leur territoire forme un continuum urbain au sein duquel la spécificité de chaque ville s'affirme plus difficilement. De l'autre, des pays où prédomine une gestion décentralisée, tels que les pays alpins, Suisse et Autriche, que l'isolement des vallées a conforté dans une autarcie qui donne à chaque ville une réelle autonomie dans l'organisation de son réseau de transport.

Encore convient-il de distinguer parmi les systèmes intermédiaires, les pays à pilotage local et financement central dominant, tels que l'Espagne et l'Italie, et les pays où le financement est partagé entre niveaux local et national, tels que la R.F.A. Enfin, la Grande Bretagne occupe une place à part, les options très libérales de son gouvernement ayant mené à la privatisation des transports urbains routiers hors agglomération londonienne.

Multiplicité des financements

En outre, les pratiques concrètes de financement sont extrêmement diverses, en étroite relation avec le type de fiscalité locale et les capacités du marché financier. Mais partout, même en Grande-Bretagne ou au Japon, les besoins d'investissement, qu'ils soient liés au gros entretien et au renouvellement ou, plus encore, à des extensions nouvelles, conduisent à l'intervention financière de l'Etat central.

Deux innovations à consolider : la contribution des bénéficiaires indirects...

Si la prise en compte du concept de bénéficiaire indirect est largement répandue au stade de l'évaluation des projets, sa traduction au niveau du système de financement se heurte à des obstacles politiques et techniques, même s'agissant de contributions négociées. A l'extrême, le caractère trop diffus des bénéfices indirects sert de justification au recours au budget général. Inversement, l'instauration de ressources affectées n'est pas nécessairement synonyme de taxation des bénéficiaires indirects : elle est le plus souvent aux Etats-Unis où elle est particulièrement répandue, le moyen de s'assurer une ressource stable au delà du budget général devenu insuffisant, et cela sans relation obligée avec les effets du transport public.

et la régulation de la circulation urbaine

L'automobile fait l'objet d'une prise en compte dans le système de financement des transports publics urbains dans un nombre croissant de pays : affectation du produit de taxes sur les carburants aux transports urbains en Allemagne et aux Etats-Unis, péages en centre urbain mis en oeuvre ou projetés dans les agglomérations scandinaves, restrictions d'accès à l'hypercentre dans plusieurs villes italiennes. Pour diverses qu'elles soient dans leurs modalités comme dans leurs objectifs (de l'internalisation des coûts sociaux à l'inflexion de la répartition modale en passant par la mobilisation de ressources supplémentaires pour les transports publics), ces initiatives n'en témoignent pas moins d'une évolution significative.

En France, un système structuré mais des besoins en forte croissance

En comparaison des pays de l'analyse desquels sont tirés les enseignements qui précèdent, la France dispose sans doute de l'un des systèmes de financement des transports publics les plus structurés. L'importance de la part relative du besoin de financement dont la couverture est assurée par la perception du versement transport, est notamment fréquemment enviée à l'étranger. Néanmoins, l'équilibre entre financement centralisé et décentralisé sur lequel ce système repose est fragile, et l'ampleur des enjeux en Région Parisienne comme la multiplication récente des projets de transport collectif en site propre dans les agglomérations de Province fait craindre qu'il ne puisse être fait face à l'ampleur des besoins en l'état actuel du système. Les observations suivantes formulées par le groupe de travail se veulent une contribution à la recherche de solutions.

Décentralisation et cohérence

La couverture intégrale des dépenses d'exploitation et d'investissement par les recettes tarifaires est un leurre, sauf à disposer comme au Japon d'importantes ressources complémentaires d'origine foncière ou commerciale. La conjugaison de ressources centrales et locales à l'intérieur d'un système mixte apparaît dans ces conditions inévitable. Une des alternatives importantes apparaît dès lors le choix entre la démultiplication du système sous des formes adaptées à chaque collectivité (et souvent soumises à referendum local) et le maintien d'une plus grande cohérence à travers une part plus grande conservée au niveau central.

**Transparence :
les comptes
d'agglomération**

La recherche d'un meilleur équilibre entre transport individuel et collectif en milieu urbain passe par une meilleure connaissance des coûts directs et indirects que l'on cherche à minimiser. A cette fin, la généralisation des comptes globaux de transport par région ou agglomération, en différenciant l'analyse par sous-territoires de densités contrastées, serait d'un apport précieux. En outre, il conviendrait de réactiver la démarche des plans de déplacement urbains prévus par la LOTI et d'étudier les conséquences d'éventuels péages urbains.

**Relations autorités
organisatrices -
exploitants :
de vrais contrats**

La nette séparation, dans les agglomérations de Province françaises, des fonctions d'organisation (incombant aux autorités organisatrices) et d'exploitation (assurées par des opérateurs extérieurs publics ou privés) est une spécificité française qui débouche sur la régulation contractuelle du système, voire, dans certaines expériences récentes, sur un régime de concession.

Il importe dans ces conditions que des contrats clairs définissent, pour des durées suffisamment longues, les objectifs à atteindre en terme d'offres de services, de trafics, d'extensions de services, de recettes et de coûts.

La généralisation d'une telle procédure à l'Île de France permettrait par ailleurs d'assurer l'autonomie et la dynamisation des exploitants.

Toutefois, le caractère national des entreprises concernées suggère la conception d'un dispositif triangulaire plus complexe entre l'Etat, la Région et les entreprises.

**Du bon usage de la
tarification**

La nécessaire clarification corrélatrice des procédures de financement suppose notamment un transfert de responsabilité de l'Etat vers les autorités organisatrices en matière tarifaire. Il apparaît en outre souhaitable que les tarifs soient fixés à un niveau incitatif de la fréquentation des transports collectifs et selon des modalités (cartes multimodales) encourageant fortement les effets de réseaux. Parmi les autres évolutions jugées les plus souhaitables des systèmes tarifaires, figurent :

- la généralisation de l'intégration entre réseaux à l'intérieur de tous les périmètres de transport urbain disposant d'une multiplicité de modes collectifs
- l'extension de tarifications spécifiques aux élèves et étudiants, sous forme d'abonnements ayant le double mérite de juguler la fraude et de fidéliser une clientèle jeune et représentant une part croissante du trafic.

**Pour une véritable
méthodologie de
l'évaluation**

De manière à favoriser la transparence des études préalables éclairant le choix de projets importants, le groupe de travail recommande à l'Etat :

- le développement par ses services d'étude d'une méthodologie d'évaluation qui soit respectée dans les études de faisabilité permettant d'instruire les demandes de subvention,
- l'encouragement des équipes de recherche et d'étude à élaborer des programmes d'évaluation
- l'allocation d'1/1000 du coût de l'investissement au financement des études nécessaires
- la sanction du non respect de ces obligations par le refus de la déclaration d'utilité publique
- la coordination et la prise en compte des études d'évaluation et d'impact lors de l'enquête d'utilité publique
- le renforcement des moyens alloués dans les programmes de recherche nationaux à la socio-économie des transports et l'incitation à leur développement par les collectivités locales.

**Contribution des
bénéficiaires
indirects :
des avancées
possibles**

En dépit de la relative modestie des expériences étrangères de taxation des bénéficiaires fonciers, la réflexion y est souvent plus avancée qu'en France. Les opérations pratiquées de Benefit Assessment montrent qu'une récupération partielle des plus-values est possible, même s'il convient de n'en attendre qu'une contribution minoritaire au financement des projets. L'exemple des Docklands à Londres illustre les possibilités d'intégration de la desserte par transport collectif dans le montage global de l'opération d'urbanisme. Enfin, on dispose de la référence du Tax Increment Financing américain en matière de réévaluation des assiettes foncières.

**Assainir le
financement des
investissements**

Le groupe de travail a considéré en outre que l'excès du recours à l'emprunt pour le financement des investissements a conduit à un transfert abusif de charges vers l'exploitation. Il recommande en conséquence qu'une partie significative des investissements de développement soient pris en charge par les collectivités publiques sans pour autant que les exploitants soient totalement déchargés d'y contribuer.

**Transport public
automobile : vers
la complémentarité**

Considérant qu'en comparaison d'autres pays étudiés la France a développé peu d'initiatives concernant l'automobile, le groupe de travail recommande que l'inclusion de la voiture particulière dans la chaîne de transport préside à la conception de l'urbanisme, dans un souci de complémentarité étendu au stationnement. Afin de parvenir à un meilleur équilibre entre transport individuel et collectif, il préconise en outre l'affectation d'une partie de la T.I.P.P. au développement d'équipements publics de transport collectif et de zones d'échanges.

**Pour une stratégie
globale urbanisme-
transport**

Au delà du rééquilibrage du système de financement actuel comme de la nécessaire mobilisation de ressources supplémentaires selon les voies ci-dessus suggérées, la pleine efficacité du système de transport urbain ne sera atteinte que si la recherche d'une meilleure complémentarité entre modes individuels et collectifs s'inscrit dans une stratégie globale. Pour ce faire, il apparaît souhaitable qu'une autorité unique puisse arbitrer et harmoniser, dans chaque zone, les décisions en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'infrastructures de transport. ■

*

*