

EVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DES TRANSPORTS URBAINS DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

Michel HOUEE et Annick PETIT

Même si la résonance en terme d'emploi est propre à la France compte tenu de la spécificité du versement transport, l'inquiétude vis-à-vis d'une aggravation des déficits des transports urbains se retrouve dans la plupart des pays développés. C'est la raison pour laquelle il a paru intéressant de repérer quelles évolutions du système de financement (degré de décentralisation, apparition de formules innovantes) étaient survenues dans les agglomérations ayant fait l'objet, à l'initiative du Conseil Général des Ponts et Chaussées et sous la direction de Claude QUIN, d'une première investigation se rapportant à l'année 1988* (cf. notes de synthèse de mars, mai et octobre 1990).

La démarche a consisté à questionner l'échantillon de réseaux déjà sollicités sur leur nouvelle situation financière en 1990 et 1991; elle a été menée conjointement par l'OEST et l'Union Internationale des Transports Publics (UITP), cette dernière organisation assurant, comme lors de la première opération, le «portage» du questionnaire vis-à-vis de ses adhérents. Si taux, délai et qualité de réponse sont restés quelque peu en deçà des espoirs mis dans l'opération, on peut néanmoins dégager certaines tendances générales d'évolution du financement de l'exploitation, mais aussi des nuances selon les types d'agglomération.

**Une analyse
typologique
fonction
des modes
d'organisation et
de financement**

Dans l'étude initiale, ces types étaient au nombre de six, résultant du croisement de modes distincts d'organisation et de financement :

- les systèmes européens à régulation nationale dominante (RN) dont font partie la Belgique (Bruxelles, Liège), les Pays-Bas (Amsterdam), le Portugal (Porto) et la Hongrie (Budapest),

- les systèmes européens à gestion décentralisée dominante (GD) dont font partie l'Autriche (Linz, Vienne), la Suisse (Lausanne, Zurich), la Suède (Malmö, Stockholm), la Norvège (Oslo), la Finlande (Helsinki) et le Danemark (Copenhague),

- les systèmes européens de type intermédiaire (TI) dont font partie l'Italie (Bologne, Gênes, Milan, Rome, Turin), l'Espagne (Barcelone, Bilbao, Madrid) et l'Allemagne (Brême, Hambourg, Munich),

- le système britannique dérégulé, illustré par les cas de Birmingham, Londres, Manchester et Sheffield,

- la grande variété de systèmes décentralisés de l'Amérique du Nord (AN) dont font partie les États-Unis (Atlanta, Buffalo, Denver, Honolulu, Los Angeles, New York, San Diego, San Francisco, Tampa, Washington) et le Canada (Edmonton, Montréal, Toronto, Vancouver),

- les systèmes de l'Extrême-Orient (EO) où coexistent le marché et l'intervention publique, dont font notamment partie Singapour ainsi que le Japon (Osaka, Tokyo), et auxquels nous avons adjoint l'Australie (Sydney).

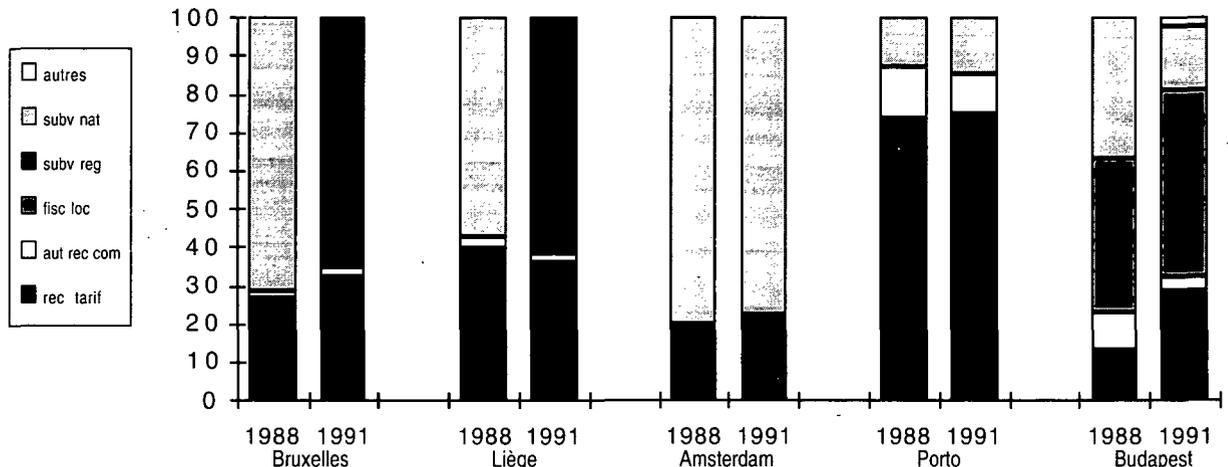
TRANSPORTS URBAINS

Décentralisation apparente et amélioration du taux de couverture dans les systèmes à régulation nationale

On constate dans le groupe RN un glissement général vers une plus grande participation des collectivités locales. Toutefois, cette décentralisation n'est le plus souvent que partielle, dans la mesure où les fonds servant à subventionner le transport collectif urbain résultent d'un transfert en provenance du budget national.

Dans ce groupe, le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires est compris selon les agglomérations entre 20% (Amsterdam) et 40% (Liège) hormis celle de Porto qui bénéficie d'un taux très élevé de 75% en 1991. Excepté pour l'agglomération de Liège, ce taux s'accroît entre 1988 et 1991 même si cette augmentation n'est pas considérable.

Graphique 1 - Les agglomérations européennes à régulation nationale

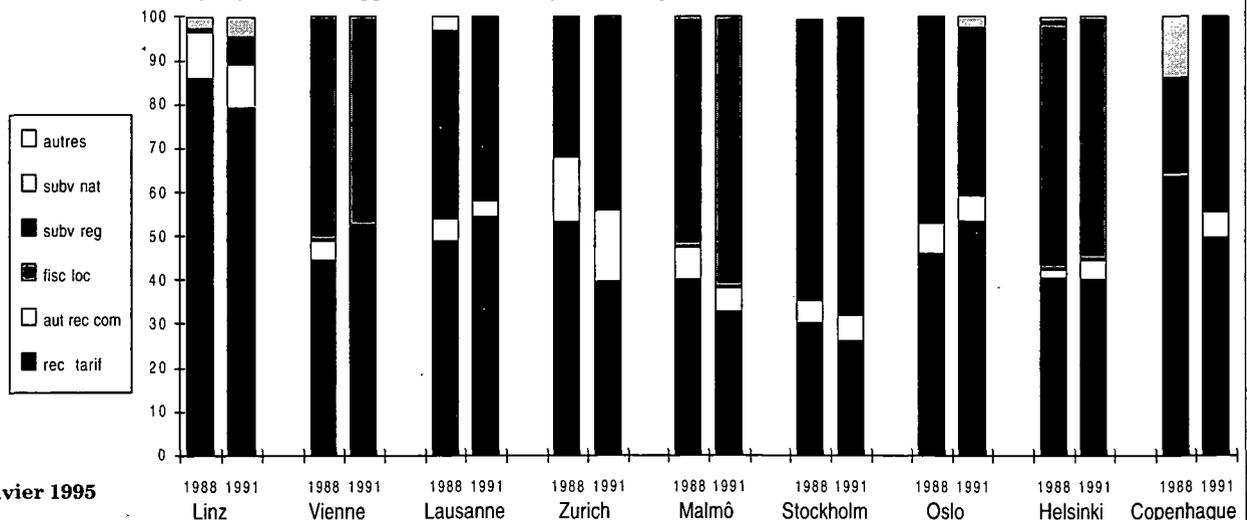


Des taux de couverture élevés mais des évolutions contrastées dans les réseaux de gestion décentralisée

En comparaison, le groupe GD se caractérise par un taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires nettement plus élevé, compris entre 40% (Zürich, Helsinki) et 80% (Linz) si l'on excepte les agglomérations suédoises (32,3% à Malmö et 25,8% à Stockholm). Les évolutions de 1988 à 1991 sont à la baisse pour les réseaux qui avaient le meilleur taux de couverture en 1988 (particulièrement pour Copenhague et Zürich) ou le moins bon (Suède), les autres restant stables ou progressant.

Ces assez bons résultats d'ensemble sont en partie dus à la très forte fréquentation des réseaux des pays concernés. On peut en effet observer des taux records compris entre 300 et 400 voyages par habitant et par an en Suisse et en Autriche. La situation apparaît encore meilleure si l'on considère que la plupart des réseaux concernés bénéficient assez largement de recettes commerciales autres que les recettes tarifaires. En Autriche, cela s'explique par le fait que les entreprises de transport font partie d'une entreprise municipale qui s'occupe de secteurs autres que le transport et bénéficiaires. Ces bénéfices sont alors affectés pour combler les déficits des éventuels secteurs en difficulté.

Graphique 2 - Les agglomérations européennes à gestion décentralisée



TRANSPORTS URBAINS

Une dichotomie qui s'accroît au sein des réseaux relevant d'un système intermédiaire, et une diversité persistante en matière d'intervention de l'Etat

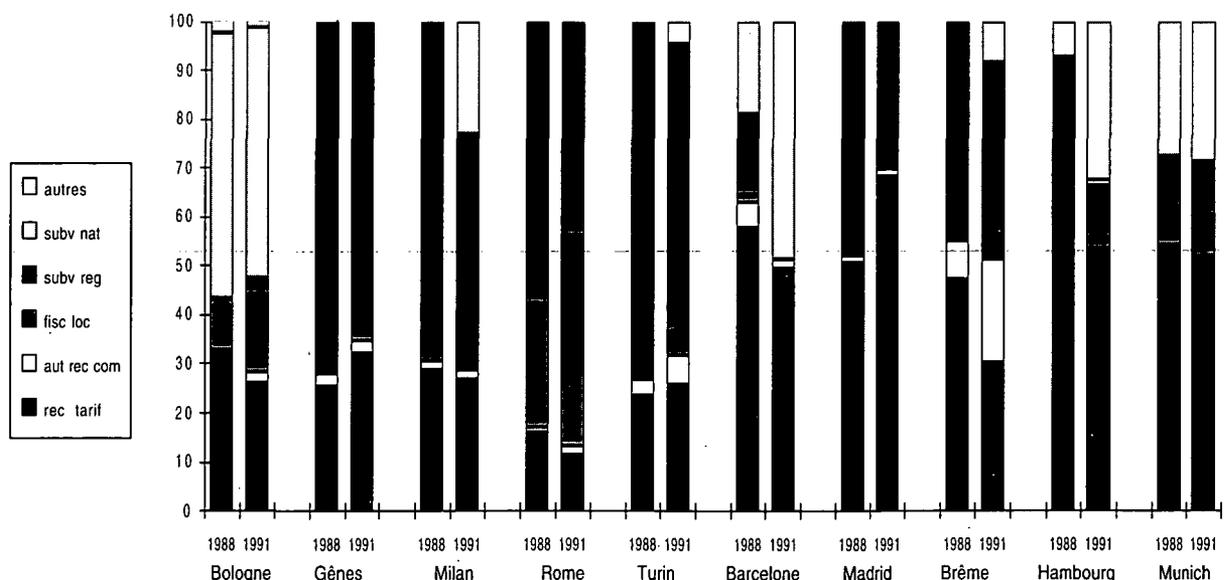
Au sein du groupe TI, on peut distinguer deux sous-groupes : l'Italie, d'une part, dont les agglomérations ont beaucoup de difficultés avec un taux de couverture en 1991 compris selon les villes entre 11,4% (Rome) et 31,9% (Gênes) correspondant à une dégradation de la situation par rapport à 1988 pour certaines d'entre elles; l'Espagne et l'Allemagne d'autre part, dont les taux sont en moyenne plus proches de 50%, avec les deux exceptions notables de la chute très sensible de Brême à 30% et du redressement spectaculaire de Madrid à 68,4%.

Toutefois, si la situation est pour l'Allemagne le reflet d'une fréquentation forte de ses réseaux, il convient de noter que les bons scores espagnols s'inscrivent dans une tendance à la dégradation sur longue période. Les transports collectifs urbains ont en effet connu des périodes très florissantes où le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes atteignait jusqu'à 106% (en 1965). En 1983, l'Espagne possédait encore dans certaines villes des entreprises privées proches de l'équilibre financier. Aujourd'hui, l'aggravation des déficits a entraîné la municipalisation d'une partie d'entre elles. Si Madrid est à contre courant, c'est qu'elle a mis en place entre 1988 et 1991 un programme d'assainissement de la situation financière de ses exploitants, se traduisant par une réduction de la part des frais financiers (de 18,6% en 1988 à 4% en 1991).

L'hétérogénéité du groupe SI réside également dans la part relative prise au financement par les différents types de collectivités, l'Etat participant directement au financement de manière importante dans une ville de l'échantillon pour chacun des trois pays (Bologne, Barcelone et à un moindre degré Munich). En outre, la création d'un fonds national (depuis 1981 en Italie, plus récemment en Espagne) pour combler les déficits croissants, dont le principe et le montant font l'objet d'une négociation avec chaque collectivité territoriale, réduit d'autant l'autonomie réelle de celles-ci.

Notons enfin que les agglomérations allemandes comme les agglomérations italiennes bénéficient, à l'instar du groupe GD (cas de Linz par exemple), de la possibilité de financer une partie des déficits de leurs services municipaux de transport urbain par les bénéfices réalisés par leurs autres services bénéficiaires.

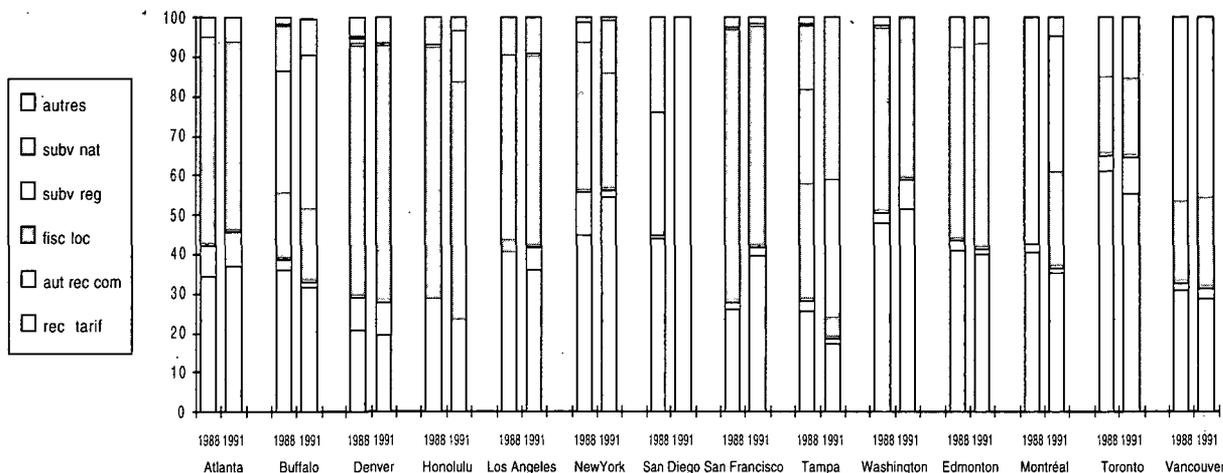
Graphique 3 - Les agglomérations européennes de type intermédiaire



Une situation globalement stable dans les réseaux d'Amérique du Nord

Si diverse qu'elle soit, la structure de financement de l'exploitation au sein du groupe AN apparaît relativement stable au niveau de chaque réseau considéré à part. Toutefois, on constate une tendance à la dégradation du taux de couverture pour l'ensemble des agglomérations canadiennes de l'échantillon. Le poids des collectivités tend par ailleurs à se renforcer par rapport à celui de l'Etat, sauf à Tampa où l'État fédéral intervient fortement en 1991. Enfin, à partir de 1990, un financement provenant de bénéficiaires indirects apparaît à Montréal.

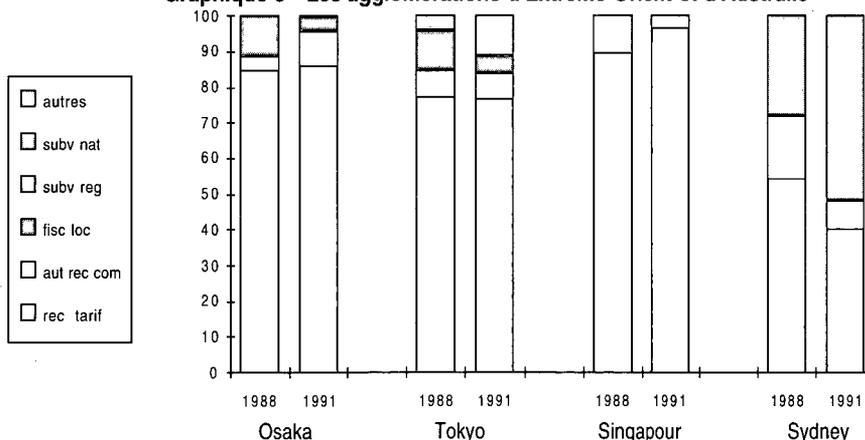
Graphique 4 - Les agglomérations Nord-américaines



Une bonne santé persistante des réseaux des NPI d'Asie et de l'Australie

Excepté le cas de la ville de Sydney qui a suscité une intervention de l'Etat en 1990 et 1991 à hauteur de plus de la moitié du total, on peut facilement constater la bonne santé financière des réseaux relevant du groupe EO, avec des taux de couverture avoisinant ou dépassant les 80% de façon stable voire croissante. A Singapour, c'est même la totalité des dépenses d'exploitation qui est couverte par les recettes commerciales.

Graphique 5 - Les agglomérations d'Extrême-Orient et d'Australie



Des inflexions plus sensibles ne vont-elles pas s'avérer nécessaires dans un avenir proche?

Au total, il ne semble pas que le secteur des transports urbains dans son ensemble ait accompli sur la période de trois ans étudiée une mutation de la structure de financement de son exploitation. L'évolution va toutefois le plus souvent dans le sens favorable en terme de capacité de financement, d'une élévation du taux de couverture par les recettes commerciales avec une tendance à l'extension du modèle décentralisé.

Paradoxalement, la nécessité de mutations plus profondes pourrait bien provenir de la reprise économique si elle devait se confirmer : impact mécanique d'une croissance des trafics sur une activité structurellement déficitaire, et moindre productivité externe résultant de la dégradation des conditions de circulation sous l'effet d'un usage accru de l'automobile, conjugueraient alors leurs effets. Les mesures associées génération de ressources nouvelles et action sur le partage modal, et affectant l'automobiliste en tant que bénéficiaire indirect de l'offre de transport public, revêtraient dans un tel contexte un intérêt tout particulier.