

Le financement des transports collectifs urbains

Rapport du groupe de travail du C.N.T.

[mission ministérielle du 22 octobre 1993]

Président : Alain BONNAFOUS

Rapporteurs : Marie-Odile MOUNIER, Michel HOUÉE et Bernard LION

Novembre 1994

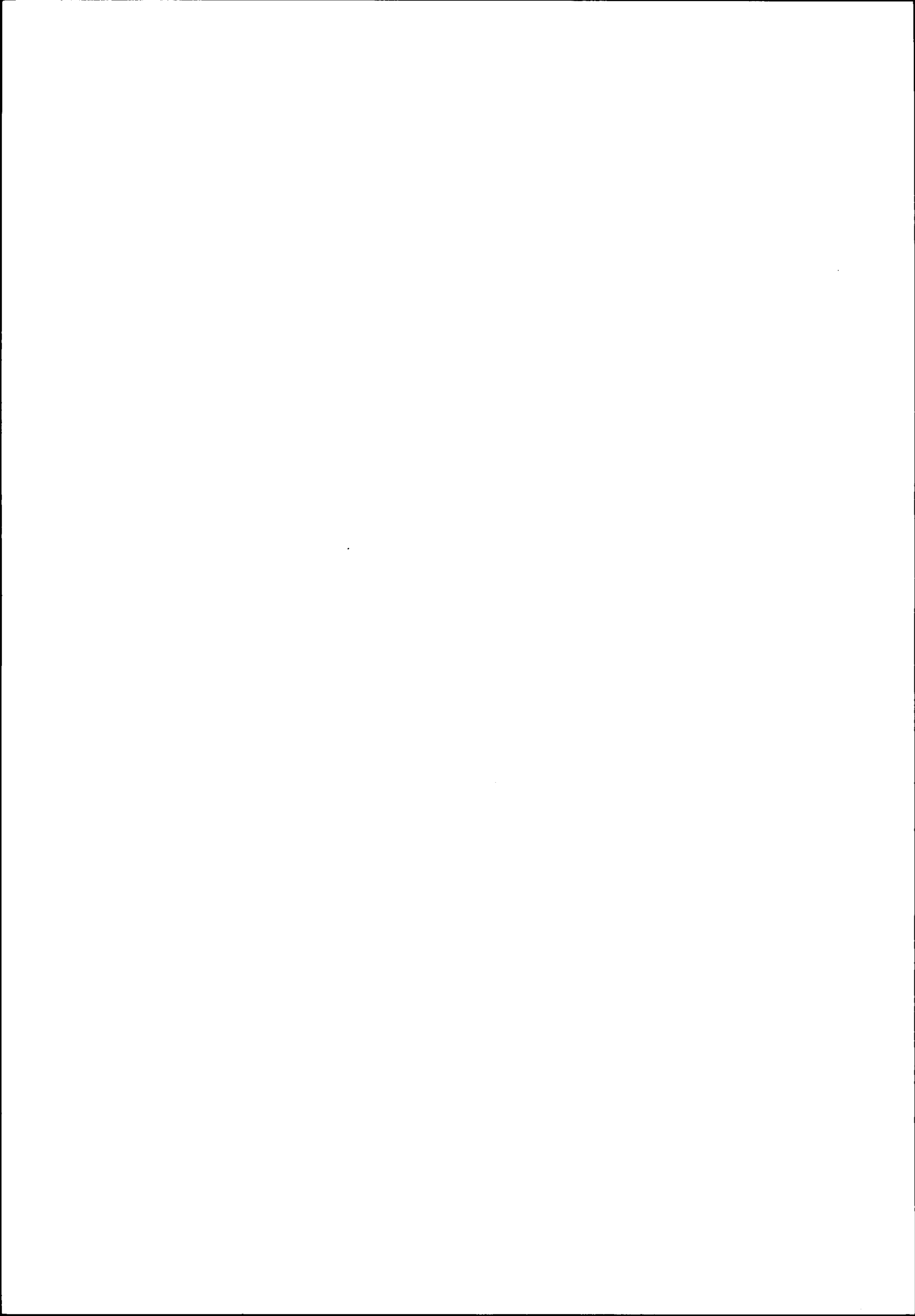
CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS - 34, avenue Marceau 75008 PARIS
Téléphone : (1) 47 23 01 25 ☎ Télécopie : (1) 47 20 39 22

SOMMAIRE

Présentation du rapport	I à III
I- LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS : UN SYSTÈME CRITIQUÉ MAIS IRREEMPLACABLE	2
I-1. L'ÉQUILIBRE GLOBAL EMPLOIS-RESSOURCES	3
a)- La démarche "compte national"	3
b)- L'analyse par type d'acteur	6
I-2. LA SITUATION DES TRANSPORTS EN RÉGION ILE-DE-FRANCE	6
a)- Evolution du service offert et du trafic	6
b)- Les comptes des entreprises	7
c)- Les financements	9
I-3. LA SITUATION DES VILLES DE PROVINCE	12
a)- Les réalisations	12
b)- Le financement	13
II- QUELLES MESURES D'OPTIMISATION ?	19
II-1. L'AUGMENTATION DES TARIFS	19
II-2. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	19
II-3. LA RÉDUCTION DES COÛTS ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION	19
II-4. LES MESURES DE PRODUCTIVITE EXTERNE	20
II-5. L'AMÉLIORATION DU SYSTEME D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION	20
III- QUELS COMPLÉMENTS AUX RESSOURCES ACTUELLES ?	21
III-1. PARTICIPATION DES RÉSIDENTS, COMMERCANTS ET PROPRIETAIRES FONCIERS	21
III-2. DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX MODES DE PARTICIPATION DE L'AUTOMOBILE	22
III-3. MESURES AMÉLIORANT LA COMPARABILITÉ DES STRUCTURES DE FINANCEMENT	23
IV- DES CHANTIERS A OUVRIR	25
IV-1. ELARGIR L'ÉVENTAIL DES OUTILS A LA DISPOSITION DES AUTORITES ORGANISATRICES	25
IV-2. REMÉDIER AUX EFFETS NÉGATIFS DU VERSEMENT DE TRANSPORT	25
IV-3. PERMETTRE L'EXPÉRIMENTATION DE FORMULES DE PÉAGE URBAIN	26

ANNEXES -

I	Composition du groupe de travail	31
II	Résultats d'exploitation des réseaux en Ile-de-France et en province (en MF)	33
III	Financement des charges d'exploitation et d'investissement des réseaux de transports urbains	37
IV	Lettre du Conseil National du Patronat Français (CNPF)	39
V	Lettre de l'Union Interfédérale des Transports (C.G.T.)	41
VI	Documents transmis au groupe de travail	43



Le financement des transports collectifs urbains

En une vingtaine d'années, les transports collectifs urbains ont connu un développement considérable : l'offre mesurée en km par habitant s'est accrue de 60 % ; le nombre de voyages par habitant de 40 %. Or, diverses études ou simulations tendent à le montrer, cette demande de transport collectif urbain est encore appelée à augmenter, tandis que la croissance économique retrouvée risque d'en détériorer les conditions d'exploitation aggravant du même coup les problèmes de financement liés aux besoins d'investissement. Déjà critiqué, le système de financement sera mis à rude épreuve.

Un système de financement mis en question, mais irremplaçable :

Le développement des transports collectifs s'est fait en grande partie grâce au développement d'une nouvelle ressource, affectée, et mise à la disposition des autorités organisatrices, **le versement de transport (V.T.)**.

Or, le versement de transport fait l'objet d'un certain nombre de critiques : de pénaliser l'activité des entreprises parce qu'il est assis sur la masse salariale et particulièrement de favoriser la délocalisation des emplois à l'extérieur des périmètres de transport urbain ; de ne pas inciter, par lui même, les collectivités publiques à faire des choix prenant en compte l'ensemble des données d'une politique des déplacements, ni nécessairement d'optimiser ces choix ; enfin d'avoir conduit au désengagement de l'Etat et à un moindre effort de la fiscalité locale.

Le versement de transport (15 milliards de francs en 1992) a toutefois le mérite, reconnu par tous, de permettre une amélioration en volume et en qualité de l'offre de transport urbain. Le remettre en question, c'est mettre en cause une ressource modulable localement en fonction des besoins, c'est mettre en cause le tiers du financement des transports collectifs urbains et en fin de compte l'ensemble du système de financement de ces transports (44 milliards en 1990).

Or ce système devrait connaître des tensions accrues dans les prochaines années, même si l'embellie économique se confirme. Dans ce cas, les besoins de déplacement augmenteront et la détérioration prévisible des conditions de circulation liée au développement de l'usage de la voiture particulière risque d'accentuer encore les difficultés des transports collectifs et d'augmenter leurs coûts de fonctionnement.

Des améliorations sont nécessaires pour optimiser le système de financement

Les données du compte national de transports de voyageurs, ainsi que l'examen de la situation respective en Ile-de-France et en province montrent la

difficulté qu'il y a à augmenter la participation des différents acteurs et à la faire accepter par chacun. Les marges disponibles ne peuvent en tout état de cause s'apprécier que localement.

Le système de financement atteignant ses limites, il faut d'abord mieux tirer parti de ce qui existe, en optimisant la gestion des réseaux : augmenter ou mieux moduler les tarifs, lutter contre la fraude, maîtriser les coûts et améliorer la gestion ; mieux choisir aussi les types de transport adaptés aux situations locales ; augmenter la productivité externe, par exemple en accroissant la vitesse commerciale des transports collectifs par le développement de sites propres de surface (couloirs réservés avec séparateur physique, couloirs à contresens ...).

Tout cela implique un meilleur suivi des autorités organisatrices au niveau local : l'Etat devrait contribuer à la diffusion la plus large d'outils d'information et de gestion.

Il faut prévoir des ressources nouvelles : des compléments et non des substituts au versement de transport.

Ces ressources complémentaires peuvent être trouvées par exemple :

- en appelant, en fonction des situations locales, les bénéficiaires indirects du transport collectif (commerçants, propriétaires fonciers), ainsi que les résidents, à participer davantage au financement,

- en développant de nouvelles contributions assises sur l'automobile (cartes grises etc...) ou les carburants (affectation d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers), puisqu'aussi bien la circulation automobile est la première bénéficiaire d'un bon système de transport collectif.

En raison de l'accroissement des besoins de financement, il est pratiquement exclu que ces ressources nouvelles (et même l'affectation d'un supplément de TIPP) puissent se substituer à la ressource existante du versement de transport : il n'y a pas de ressource miraculeuse susceptible de s'y substituer .

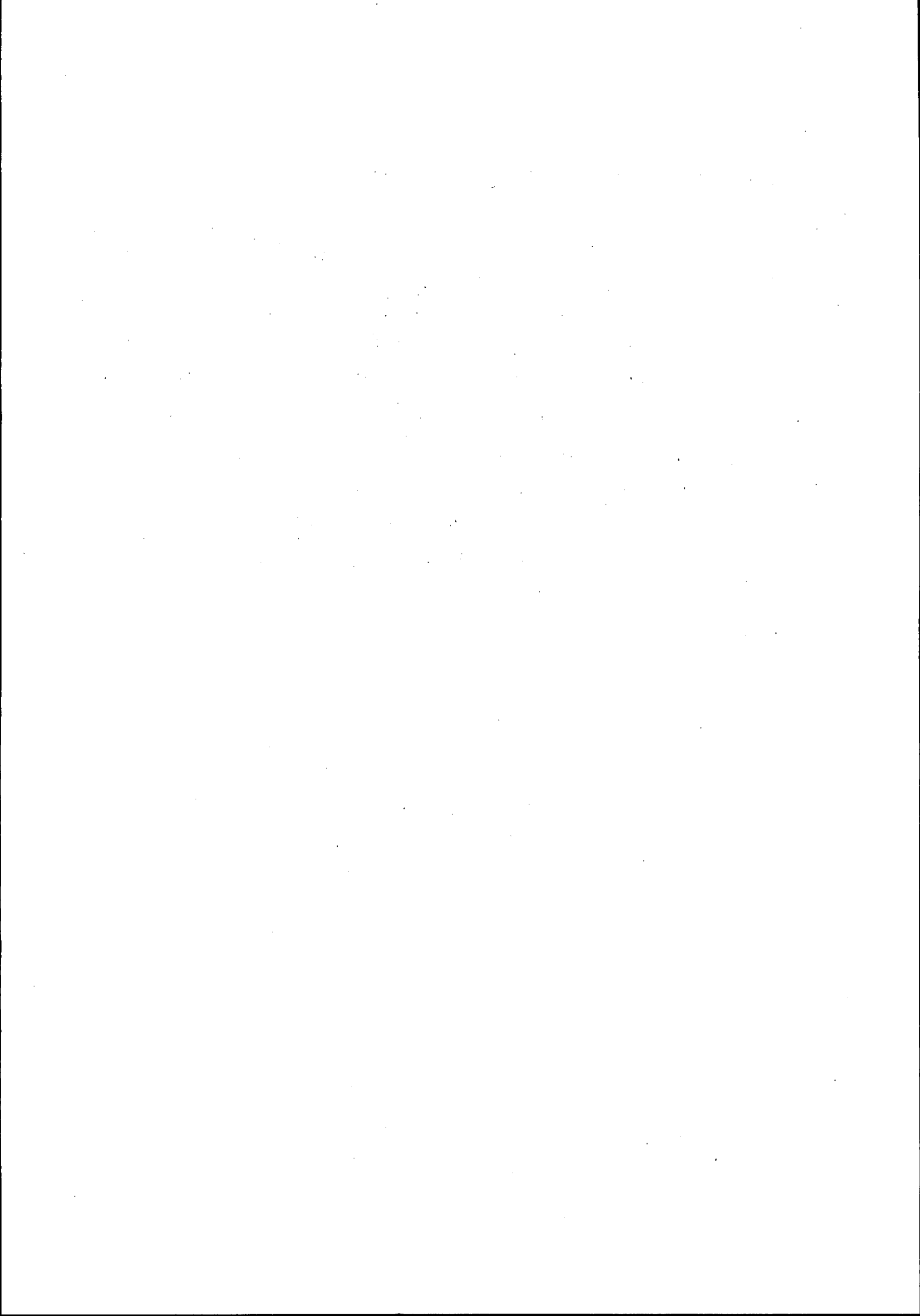
Par contre, le versement de transport peut être amendé, à travers un changement d'assiette ou un élargissement concerté du périmètre de transport urbain : celui-ci peut être complété par un périmètre périurbain, à taux de V.T. décroissant, pour mieux tenir compte des bassins d'emploi et de la variété des besoins en moyens de déplacement. Cela permettrait d'atténuer les effets de frontières de part et d'autre d'un périmètre de transport urbain.

Vers une meilleure maîtrise du transport et de la ville.

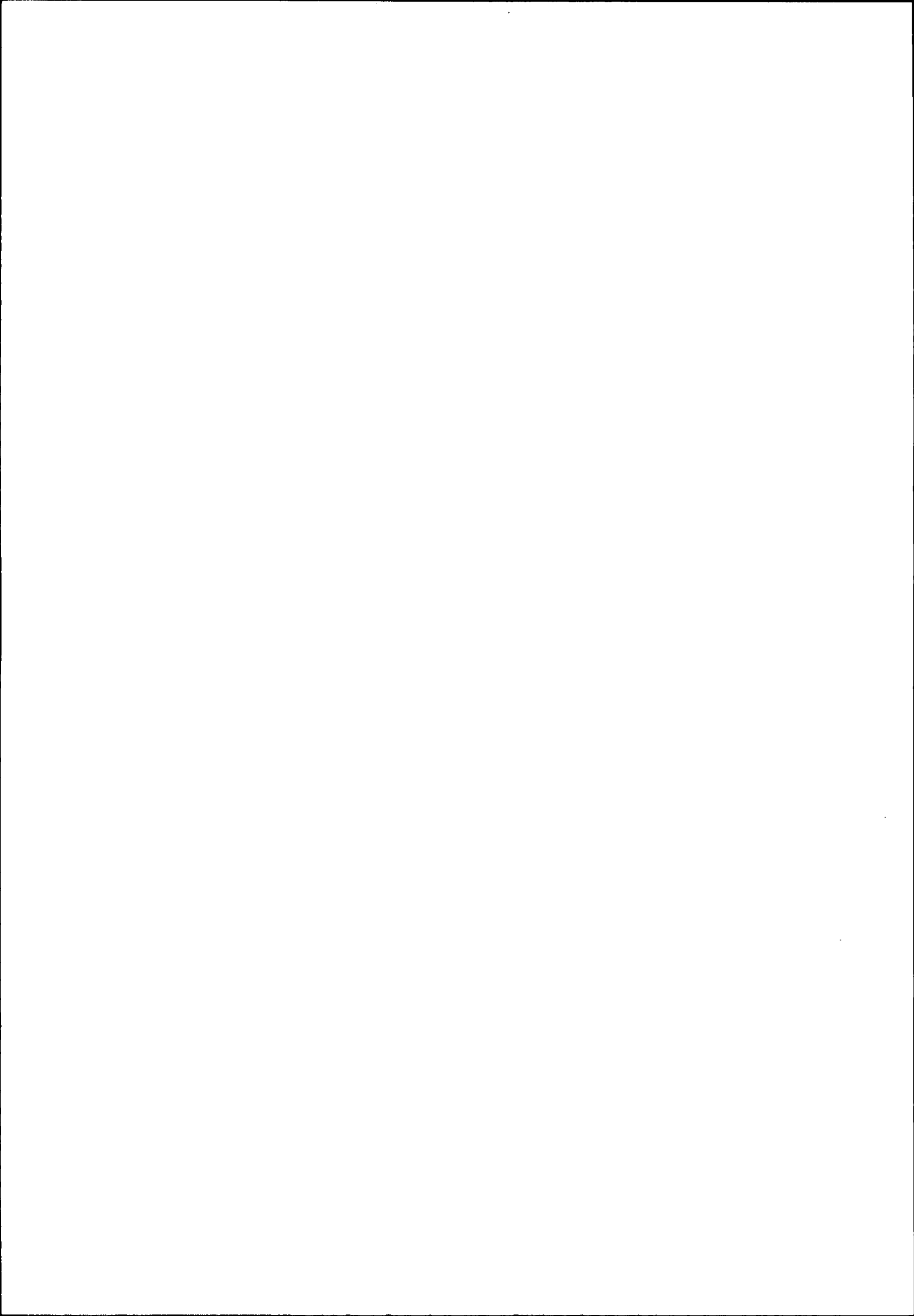
Allégé de ses aspects négatifs, le financement du transport collectif urbain sera mieux accepté par tous. Cela est d'autant plus nécessaire que la survie et le développement de la ville passent par là : pas de ville sans un système de transport collectif efficace, pas de bon système de transport collectif sans un système de financement accepté par les différents acteurs. Les automobilistes devront accepter de faire des efforts supplémentaires (qu'il s'agisse d'une participation accrue au financement des transports collectifs ou d'une maîtrise accrue de l'usage de l'automobile), mais ils n'y consentiront que si, en contrepartie, le système est amélioré.

Dès maintenant, il faut se préparer à l'expérimentation de nouvelles formes de péage urbain de la circulation et du stationnement et à la gestion par une autorité unique à la fois du transport collectif, de la circulation et de l'urbanisme.

La prise en compte de ces problèmes implique de la part de l'Etat un discours public d'information de l'opinion, pour appuyer les initiatives locales de mise en oeuvre d'une politique globale de déplacements urbains et de maîtrise de la vie urbaine. Ce soutien de l'Etat devrait comporter un effort de formation en direction de tous les acteurs concernés, y compris ses propres agents.



RAPPORT



Au moment où le versement de transport fait l'objet d'une mise en cause dans un contexte de sensibilité forte aux incidences de la fiscalité des entreprises sur l'emploi, il est essentiel de rappeler l'intérêt de cette ressource : en affectant au développement du transport collectif urbains une contribution d'un de ses principaux bénéficiaires indirects (les employeurs), **le versement de transport a eu le mérite, essentiel aux yeux des autorités organisatrices, de permettre une amélioration en volume et en qualité que les autres concours n'auraient pas permis d'atteindre.**

En même temps, il n'est pas douteux qu'il constitue une charge qui pèse sur le coût du travail. C'est bien pour cela que la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a demandé au Gouvernement, dans son article 2, de présenter au Parlement *"un rapport portant sur les conséquences qu'aurait, principalement sur l'emploi et la situation financière des bénéficiaires actuels, une modification de l'assiette des contributions pesant sur les entreprises... au titre du versement destiné au financement des transports collectifs urbains"*.

Le versement de transport est en effet fortement critiqué :

- Le versement de transport crée au profit du transport collectif une ressource affectée, or la notion même de ressource affectée ne contient pas en soi de ressort tendant à l'optimisation du système ; en cela, le versement de transport n'incite pas, par lui-même, les collectivités publiques à faire des choix prenant en compte l'ensemble des données d'une politique des déplacements : en l'absence d'incitations (comme les critères récemment mis en application par l'Etat pour l'attribution de subventions d'équipement pour les sites propres), les choix faits en matière de transports collectifs ne sont donc pas toujours optimisés.

- Le versement de transport pénalise l'activité économique et particulièrement la création d'emploi : en augmentant le coût du travail et particulièrement le travail non qualifié (ce qui est moins vrai depuis que son assiette a été déplafonnée), il a un effet pervers sur les activités implantées à l'intérieur des périmètres de son rapport coût-avantage défavorise les entreprises qui paient plus (40 % du coût du transport collectif) qu'elles ne reçoivent : les déplacements entre le domicile et le travail ne représentent en moyenne que 25 % de l'ensemble des déplacements réalisés avec ce mode de transport. Il convient cependant de noter que leur part est nettement plus importante à l'heure de pointe pendant laquelle les kilomètres à produire coûtent le plus cher ; or, c'est sur l'heure de pointe qu'est dimensionné le réseau. Il convient également de tenir compte de l'avantage retiré par les entreprises qui bénéficient des déplacements de l'utilisateur de transport - consommateur de biens et services, alors que les activités concernées sont souvent exercées par des employeurs non soumis au versement de transport (cas des entreprises de moins de 10 salariés) ; de plus, la voiture particulière bénéficie également de toute amélioration du système de transport collectif.⁽¹⁾ On rappellera ici que les entreprises au sens strict paient moins de 40% du coût des transports collectifs puisque les administrations publiques sont également assujetties au versement de transport ; dans certains périmètres, ces dernières constituent même le plus gros employeur et donc financeur du transport collectif urbain.

(1) Cf. CNT : Rapport du groupe de travail sur la complémentarité entre la voiture particulière et les transports collectifs en zone urbaine.

Enfin, le développement du versement de transport s'est accompagné d'un désengagement de l'Etat et des collectivités territoriales : cette évolution est critiquée, dans une conception où le financement du secteur devrait revenir avant tout aux usagers et à l'ensemble des contribuables qu'il faudrait davantage solliciter. Derrière ces critiques c'est le système de financement qui est mis en cause, il faut donc s'interroger, comme y invite la lettre du Ministre du 22 octobre 1993, sur *"la participation des différents types d'acteurs économiques au financement des transports collectifs urbains et les conséquences que cela entraîne sur l'environnement économique et social local"*.

L'examen du système de financement permettra d'apprécier la part relative des différentes sources, étape essentielle avant de suggérer des solutions .

I- LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS : UN SYSTEME CRITIQUE MAIS INDISPENSABLE

En une vingtaine d'années, l'offre de transport collectif urbain s'est considérablement accrue : dans une proportion de près de 60 % en km par habitants, et de près de 41 % pour le nombre de voyages par habitants. Ces taux sont sensiblement supérieurs pour les agglomérations de moins de 300.000 habitants. En région parisienne, les indicateurs utilisés sont différents ; ils montrent une évolution comparable : 62 % pour les places offertes (SNCF et RATP) et 46 % pour les voyageurs kilomètres. L'accroissement de l'offre en quantité comme en qualité (modernisation, développement des transports en site propre) s'accompagne d'un accroissement des coûts (malgré des efforts de productivité), d'autant que le taux d'utilisation, indicateur du remplissage, baisse ou augmente moins vite. Même si la productivité interne augmente grâce aux efforts des entreprises, le taux de couverture stagne autour de 50 % et son amélioration a cessé depuis 1991.

TABLEAU 1
Evolution des transports urbains entre 1975 et 1992

	< 100 000 hab	100 000 à 300 000	Ensemble
Km par hab.	78,2 %	77,3 %	59,7 %
Voyage par hab.	37,8 %	54,3 %	40,7 %
Source : CERTU			

Or, comme diverses études ou simulations tendent à le montrer cette demande de transport collectif urbain est encore appelée à augmenter. En situation de croissance zéro comme celle que connaissons, on observe une stagnation de la mobilité exprimée en kilomètres voyageurs avec une évolution de la distribution modale sous la pression de la motorisation ; celle-ci s'explique par l'évolution démographique (augmentation du nombre de jeunes en âge de se déplacer et ayant recours à la voiture particulière). Avec le retour à une croissance économique même modérée, on risque de se trouver confronté à une forte accélération de la motorisation et de

l'usage de la voiture, en même temps qu'à une augmentation de la demande de transport collectif, même si sa part diminue. Alors que les investissements du Xe plan (1989-1993) se montaient à plus de 20 milliards de francs par an, les besoins d'investissements pour les transports collectifs d'Ile de France et de province sont estimés à 20 milliards de F. par an pour la période 1994-1998 selon un rapport du Commissariat général du plan ⁽¹⁾, dont 13 pour les "coups partis".

Aux besoins de financements liés à la nécessité de réaliser des investissements s'ajoutent les besoins liés à la détérioration des conditions d'exploitation. Par ailleurs des conditions d'exploitation liée à la circulation ainsi que l'augmentation des coûts salariaux liée à la reprise (les salaires représentent les 2/3 des coûts d'exploitation) rendent encore plus difficile l'équilibre. Pour prendre le cas de l'agglomération lyonnaise, une croissance économique de 1,5 % devrait entraîner une croissance de 1 ou 2 points de la demande de transport collectif à offre constante, mais une croissance de 10 % de la voiture particulière, d'où d'importants encombrements.

voir encart page suivante

Les coûts de plus en plus grands liés au développement et au fonctionnement des transports collectifs trouvent leur limite dans la rareté de plus en plus grande des ressources des financeurs habituels du transport collectif. Il convient donc de s'arrêter sur les principales données chiffrées du transport collectif urbain.

I-1. L'ÉQUILIBRE GLOBAL EMPLOIS-RESSOURCES

En raison du caractère hétérogène des sources et du régime juridique différent des contrats qui définissent les relations entre les autorités organisatrices et les opérateurs, les agrégats utilisés pour la région parisienne, pour la province, et selon les réseaux, n'ont pas toujours le même contenu. Il est donc utile pour disposer d'une vue d'ensemble de pouvoir se référer à une base cohérente. C'est pourquoi il convient d'évoquer tout d'abord les premiers travaux relatifs à l'élaboration d'un compte national du transport de voyageurs, avant d'examiner des données plus fragmentaires en provenance de sources diverses .

a) - La démarche " compte national"

Un groupe de travail présidé par Claude Quin s'est récemment intéressé à l'élaboration d'un compte national du transport de voyageurs. Les travaux menés dans ce cadre par le CERTU et la SOFRETU ont permis, en 1994, d'esquisser les bases méthodologiques d'un tel compte et de proposer un premier chiffrage relatif à l'année 1990.

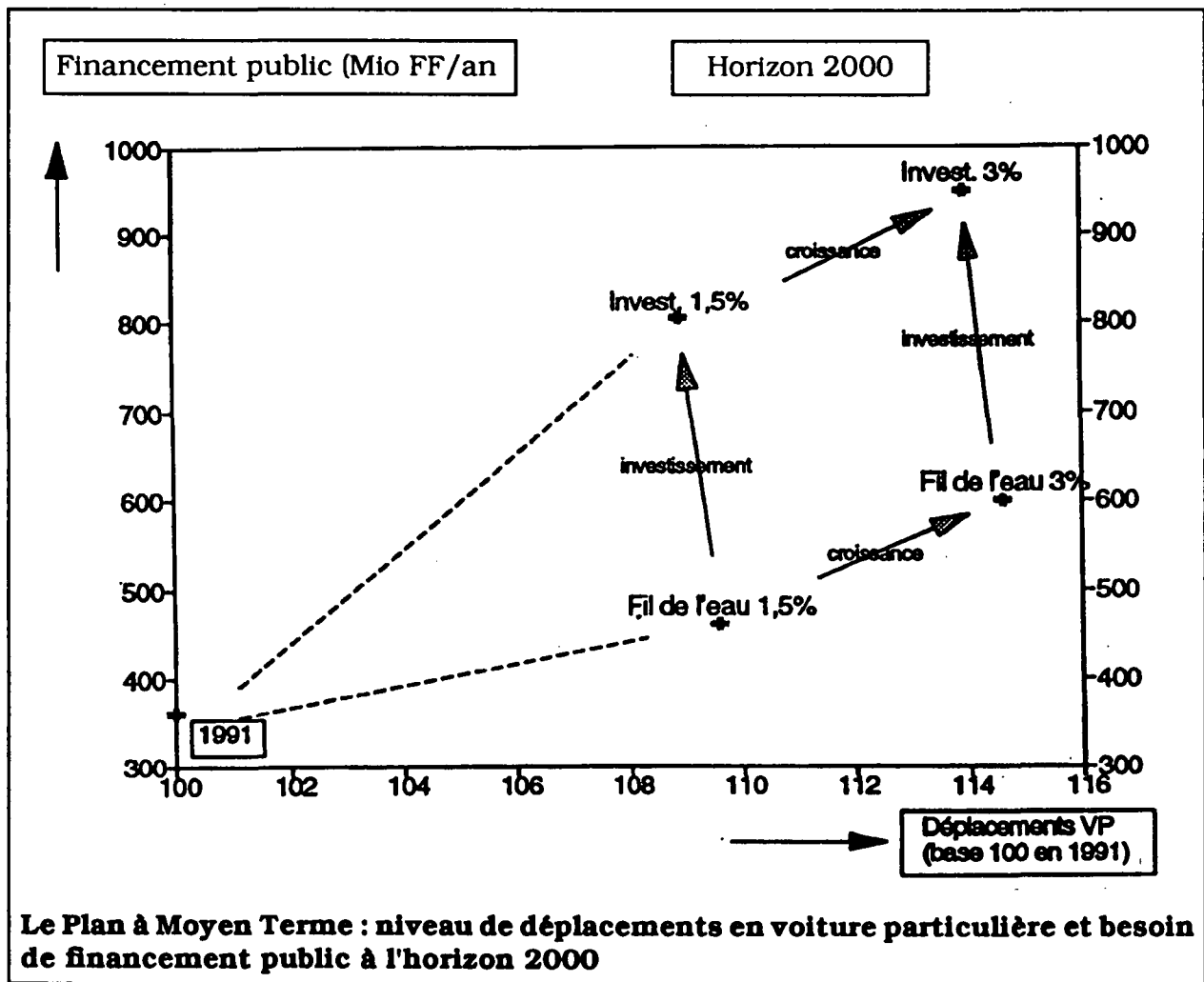
Ce compte prend en considération les coûts économiques directs et indirects, les coûts sociaux (bruit, pollution, accidents), le coût de la consommation d'espace ainsi que le coût du temps passé dans les transports. On ne retiendra ici que la partie des travaux relative à la dépense intérieure de transport, donc les dépenses monétaires directes.

(1) : Commissariat général du plan : Transports : pour une cohérence stratégique (page 45) - septembre 1993 : TC Ile-de-France 62,5 milliards pour la période 1994-1998 ; 40,6 milliards pour les TC province.

CRISE DU FINANCEMENT, CRISE DE L'ENCOMBREMENT

La crise économique subie par les pays développés depuis le milieu des années 70 a sans aucun doute masqué l'ampleur de la crise financière des réseaux de transports collectifs. Il est fort probable qu'une reprise accélérée de l'activité économique conduirait à une explosion des subventions publiques locales allouées au système des transports collectifs urbains.

Le modèle QUINQUIN (qualités intraduites, quantités insolubles) est un modèle de simulation du besoin de financement public des transports collectifs urbains lyonnais à l'horizon 2000. Il montre que le besoin de financement public nécessaire à la couverture des déficits de l'activité des transports collectifs urbains est fortement déterminé par le niveau de croissance des revenus. Le graphique qui suit exprime cet impact de la croissance des revenus sur le besoin de financement public et sur l'encombrement⁽¹⁾, dans des contextes d'investissements en transports collectifs et de non investissements (fil de l'eau) à l'horizon 2000.



Pour des situations de fortes croissances des revenus, la propension des habitants de l'agglomération à utiliser les modes de transports individuels serait très élevée. On se retrouverait alors dans la situation qui prévalait à la fin des années 60, et une promotion des transports collectifs forte serait à nouveau nécessaire. Les hausses tarifaires n'étant pas le meilleur moyen pour réaliser ce type de promotion, la voie serait alors étroite entre l'acceptation d'un déficit important et la paralysie des réseaux de surface.

(1) C RAUX, E TABOURIN, Les investissements en transports collectifs dans l'agglomération lyonnaise simulation des effets et risques financiers, étude réalisée pour la COURLY, LET, septembre 1991.

Ainsi, en 1990, les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) ont participé pour 62 milliards au financement de la voirie et de la police de la circulation, et pour 37 milliards à celui des transports collectifs, dont 12 milliards pour les transports collectifs urbains. Les usagers ont participé pour près de 13 milliards au financement des transports collectifs urbains et les employeurs (bénéficiaires indirects) pour 14 milliards, dont 13 milliards de versement transport (cf Tableau n° 2 ci-dessous : le Financement des transports collectifs urbains)⁽¹⁾. S'agissant des usagers des transports collectifs en région Ile-de-France, il convient de noter que leur participation aux recettes directes du trafic de la RATP, de la SNCF-banlieue et des entreprises publiques comprend le remboursement de la carte orange et des cartes hebdomadaires de travail par les employeurs des salariés travaillant dans la Région, soit 1,77 milliards en 1990. Le chiffre de 13 milliards, montant de la participation des usagers retenu dans le tableau n°2, ne comprend donc pas ce remboursement de 1,77 milliard qui est inclus dans la part "employeurs" (soit pour l'Ile-de-France 9 milliards qui comprennent 7,2 milliards pour le versement de transport et 1,77 pour le remboursement de la carte orange).

TABLEAU N ° 2

	FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS (1990)			
	ILE-DE-FRANCE		PROVINCE	
	MF	%	MF	%
Ménages	7 879	27,78	4 954,5	31,76
Employeurs	9039,5	31,87	5 153,	33,04
Etat	5 583,5	19,69	657,5	4,22
Collectivités territoriales	3 249,5	11,46	2 879,	18,46
Autres ⁽¹⁾	2 612	9,21	1 954,5	12,53
TOTAL	28 363,50	100,00	15 598,50	100,00

(1) Produits accessoires aux trafics, emprunts contractés pour financer les investissements.

Source : CERTU-SOFRETU

Le tableau permet de comparer les données agrégées pour les réseaux en Ile-de-France et en Province. Il convient toutefois d'être prudent dans l'analyse des résultats dans la mesure où la répartition du financement des charges d'exploitation et d'investissement ne permet pas d'apprécier directement les participations des différents intervenants dans le système.

En effet, en région Ile-de-France, les charges d'exploitation des entreprises comprennent les charges d'amortissement et les charges financières ainsi que les charges liées à l'insuffisance du compte de retraite de la RATP.

En revanche, pour les réseaux de province, seules les charges d'amortissement et les charges financières liées aux propres investissements des exploitants, apparaissent dans les charges d'exploitation, puisque les grands investissements en matière d'infrastructures et de matériel sont effectués par les autorités organisatrices de transport ⁽²⁾.

(1) En 1992, le versement de transport a été de 7,8 milliards pour la province et de 8,4 milliards pour la région Ile-de-France.

(2) Cf. Annexes I et II

b) - L'analyse par type d'acteur

- La participation des **ménages** (27,78 % des dépenses totales en Ile- de- France et 31,76 % en province) ne couvre qu'une partie des charges d'exploitation. En région parisienne, la part des recettes provenant des ventes de titres reste sensiblement constante dans le temps (39% des charges d'exploitation amortissements inclus dont 30% à la charge des voyageurs) ; en province, les recettes commerciales (dont essentiellement les recettes tarifaires) couvrent en médiane 42% des charges totales d'exploitation hors amortissements.

La hausse des tarifs nécessaire si on veut augmenter la participation des ménages connaît des limites politiques, économiques (concurrence des autres modes, diminution de la mobilité), et réglementaires (surtout en Ile- de- France). Elle peut aussi constituer une incitation supplémentaire à la fraude même si ce phénomène répond à d'autres déterminants que le niveau des tarifs; il est difficile d'apprécier l'incidence d'une réduction de la fraude sur les recettes, une partie de cette réduction correspondant à une réduction de la mobilité.

- Les **employeurs** participent à raison de 31,87 % de la charge totale en Ile- de- France et de 33,04 % en province, le taux plus élevé pour la province étant lié à la faible participation relative de l'Etat . Cette participation des employeurs publics et privés correspond pour l'essentiel au versement de transport (auquel s'ajoute en région Ile- de- France le remboursement au taux de 50 % de la carte orange à la charge des employeurs). Le versement de transport a rendu possible l'important développement des transports collectifs des dernières années ; son développement semble avoir atteint un pallier et le dé plafonnement n' a pas produit l'accroissement de recettes qui en était attendu, notamment en province.

- **L'Etat et les collectivités territoriales** finançaient en 1990, 31 % des dépenses de transport collectif urbains en Ile-de-France et près de 23 % en province ; leur dégage ment relatif a été rendu possible par la montée en régime du versement de transport. Certains souhaitent, soit au nom du droit au transport, soit en raison des externalités qui caractérisent ce secteur, faire de ce secteur une "priorité nationale"⁽¹⁾ et de faire davantage appel au contribuable national ou local pour financer les transports collectifs urbains. Les difficultés des finances publiques, nationales et territoriales, rendent problématiques une telle inflexion.

Une analyse plus fine de la situation des transports, différente en région parisienne et en province, est nécessaire avant de rechercher des solutions.

I-2. LA SITUATION DES TRANSPORTS EN RÉGION ILE-DE-FRANCE

a) - Evolution du service offert et du trafic :

Entre 1976 et 1991, selon l'enquête globale de transport, le nombre de déplacements par jour est passé de 0,66 à 0,70. Ceux-ci sont assurés par la R.A.T.P., la S.N.C.F. - Ile-de-France et par un nombre élevé d'entreprises privées de transport routier (88) qui interviennent soit directement, soit en tant que prestataires de services, des communes assurant un service en régie, etc... (le plan de transport comprend 160 inscriptions).

(1) GART - Les orientations en 1995
CNPF - Commission des Transports - juillet 1993

Toutes les entreprises ont pour caractéristique d'être propriétaires de leurs équipements ; toutefois, les règles de financement des investissements sont différentes suivant le statut juridique de l'entreprise.

- La R.A.T.P. et la S.N.C.F. - Ile-de-France

La progression de l'offre (exprimée en places-kilomètres offertes) de chacune des deux entreprises est sensiblement du même ordre entre 1975 et 1992 : 56% pour la R.A.T.P. et 58% pour la S.N.C.F. ; l'extension de la Région des Transports Parisiens aux limites de la Région d'Ile-de-France majore cette dernière valeur d'environ 9 %.

Exprimé en voyageurs transportés et en voyageur-kilomètres, le trafic n'a augmenté respectivement que de 36 % et 38 % donc à un rythme très sensiblement inférieur à celui de l'offre.

Sur l'ensemble de la période l'augmentation moyenne annuelle du trafic aura été de 1.8 % ; les évolutions ont été contrastées au fil des ans : à la phase de montée en puissance de la carte orange ont succédé une période de croissance plus modérée, puis depuis 1990 une période de stagnation voire de régression, plus ou moins nette selon le mode et la zone géographique.

En effet, selon le S.T.P., la distance moyenne parcourue par voyageur n'a que très peu évolué : elle est passée de 7.25 km à 7.32 km, avec bien évidemment des écarts considérables suivant les modes ou les secteurs géographiques.

- Les entreprises privées de transport routier

Tout comme dans les entreprises publiques, l'accroissement de l'offre a été très supérieur à celui de la demande; toutefois, cette dernière, bénéficiant à la fois de "l'effet carte orange" et de l'augmentation de la couverture spatiale de la desserte a progressé à un rythme très vif : + 4.5 % par an du fait de l'accroissement de l'offre en grande banlieue.

b) - Les comptes des entreprises

- La R.A.T.P. et la S.N.C.F. - Ile de France

Les dépenses d'exploitation comprennent :

- d'une part celles concernant l'exploitation stricte (frais de personnel, matières et autres charges externes ainsi que les impôts et taxes) ;
- d'autre part celles afférentes aux charges financières et amortissements sur investissements réalisés par les entreprises.

Entre 1975 et 1992, ces dépenses ont augmenté, en moyenne annuelle (en francs constants) au rythme de 2.35 %.

Cette évolution correspond à la fois à :

- une augmentation des charges de l'ordre de 1.7% pouvant être qualifiée de "normale" ; celle ci est liée d'une part à l'augmentation des prestations à infrastructures constantes, d'autre part au poids important des salaires dans les charges.
- l'impact des investissements relatifs à l'extension des réseaux (contrat de plan Etat - Région). Ceux-ci qui se sont élevés en moyenne annuelle à 2000 MF 89, toutes sources de financement confondues et induisent une majoration des charges de l'ordre de 0.65 %.

Les sources permettant de financer ces dépenses sont au nombre de quatre :

- les recettes provenant des ventes de titres de transport ⁽¹⁾ et les remboursements relatifs aux tarifs réduits imposés (réductions tarifaires existant au 31 décembre 1957) ;
- une enveloppe globale de versement de transport ;
- l'indemnité compensatrice (70 % Etat ; 30 % départements) ;
- les autres recettes (produits divers, notamment de la publicité, produits financiers et produits exceptionnels).

Entre 1975 et 1992,

- la part des collectivités publiques (indemnité compensatrice ; compensation pour pertes de recettes liées aux "tarifs réduits imposés), a fortement diminué : elle est passée de 40 % à 28 % ; ce net désengagement a été couvert à parité par les recettes provenant des ventes de titres et par le versement de transport ; le contribuable national ne participe plus qu'à hauteur de 20 % contre 28 en 1975 à leur financement ;
- si les ventes de titres permettent maintenant de couvrir 50 % des charges strictes d'exploitation (contre 42 en 1975), la part à la charge réelle des voyageurs reste stable : 36 % en raison, d'une part, de la mise à disposition par les départements, de titres de transports, à certains de leurs ressortissants, offrant la gratuité ou le demi-tarif et, d'autre part du remplacement, en 1983, de la prime de transport par le remboursement à 50% du prix des cartes orange ;
- le poids du financement des transports parisiens a été reporté sur les employeurs à la fois par le biais du versement de transport et le remboursement à 50% de la carte orange.

- Les entreprises privées de transport routier

La règle générale est que ces entreprises couvrent leurs coûts d'exploitation par les recettes du trafic (y compris les compensations). En conséquence, les entreprises ne sont pas en mesure de proposer des services dont la rentabilité au coût marginal, n'est pas assurée ; des collectivités territoriales apportent donc une aide financière à certains réseaux ou certaines lignes de manière à améliorer la qualité du service offert.

(1) Titres vendus aux voyageurs ou titres spécifiques vendus aux départements (cartes Améthyste)

Les recettes dont disposent ces entreprises sont les suivantes :

- les recettes provenant des ventes de titres de transport
- la reconstitution des recettes liée à l'utilisation de la carte orange et leur versement par le STP, sur le produit du versement de transport ;
- les garanties de recettes apportées par les collectivités locales;
- les autres recettes (produits divers, notamment de la publicité, produits financiers et produits exceptionnels).

Par ailleurs, les entreprises conventionnées par une collectivité territoriale peuvent recevoir de la région : 50 % de l'achat de véhicules supplémentaires ; 25 % de l'achat de véhicules de renouvellement.

c) - Les financements

Les ressources de l'Ile-de-France comprennent :

- les ressources habituellement dévolues aux régions
- le produit d'une fiscalité spécifique à la région, la taxe sur les bureaux neufs
- 25% du produit des amendes de la circulation perçues dans la Région.

Il est à noter que si la Région intervient dans le financement des investissements, elle ne participe pas à celui de l'exploitation.

L'Etat intervient dans le contrat de plan Etat/Région à travers le budget général et le compte d'affectation spécial alimenté par une taxe régionale sur les bureaux (FARIF).

Le versement de transport et des ressources provenant du produit des amendes sont affectés au Syndicat des Transports parisiens (S.T.P.), qui en assure la répartition.

Le STP assure l'équilibre financier des transports parisiens par la mise en place d'un mécanisme contraignant à assurer a posteriori l'équilibre des comptes de ces entreprises, la charge étant répartie à raison de 70 % pour l'Etat et 30 % pour l'ensemble des départements. Ce mécanisme de couverture automatique des charges n'est pas appliqué aux entreprises privées.

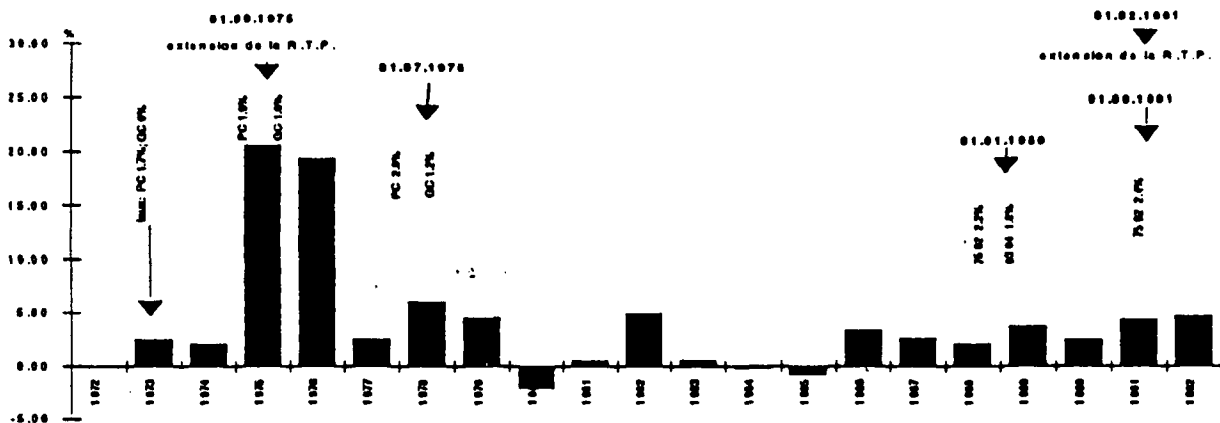
Le S.T.P. a, du fait de la forte implication de l'Etat dans le financement du système, des prérogatives moindres que ses homologues de province (en particulier, il ne fixe ni les tarifs, ni le périmètre de transport urbain, ni les taux du versement de transport mais il autorise les lignes et répartit les financements.

Le versement de transport a été institué en 1971 pour Paris et la petite couronne afin de pouvoir dégager les ressources nécessaires pour adapter en quantité et en qualité l'offre de transport collectif à une demande de plus en plus mal satisfaite . La modalité de financement retenue traduisait la forte sensibilité des employeurs aux difficultés de déplacement domicile-travail rencontrées par leurs salariés . Son produit est affecté au financement :

- de la compensation intégrale des réductions de tarifs consenties aux salariés par les entreprises de transport en commun de la région des transports parisiens admises au bénéfice de cette compensation par le Syndicat des Transports Parisiens (cartes hebdomadaires et cartes "orange") ;
- des investissements spécifiques aux transports collectifs ;
- des contributions prévues par les conventions éventuellement passées entre le Syndicat des Transports Parisiens et les entreprises de transports pour les améliorations, réorganisations, extensions ou créations de services.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution du produit du versement de transport depuis sa création et rappelle les diverses mesures prises pour augmenter son rendement :

Graphique n°1

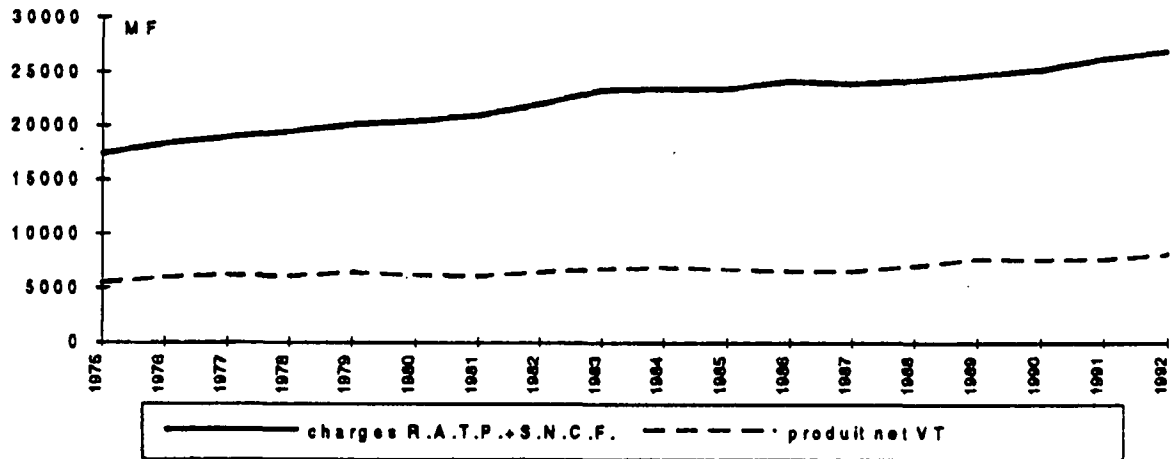


Compte tenu de l'augmentation "naturelle" ⁽¹⁾ du produit du versement de transport de l'ordre de 1.5-1.6 % ainsi que des surcroîts de ressources liées aux diverses mesures, le produit du versement de transport a crû en moyenne de 4 % par an en francs constants. Il convient de noter que son évolution est très dépendante de la conjoncture économique ; dans le passé une augmentation du P.I.B.M. inférieure à 2 % entraînait sa stagnation voire une récession.

Malgré les diverses mesures prises pour augmenter le rendement de cette taxe, les deux courbes divergent, l'augmentation en valeur absolue des charges étant beaucoup plus rapide que celle du produit net du V.T.

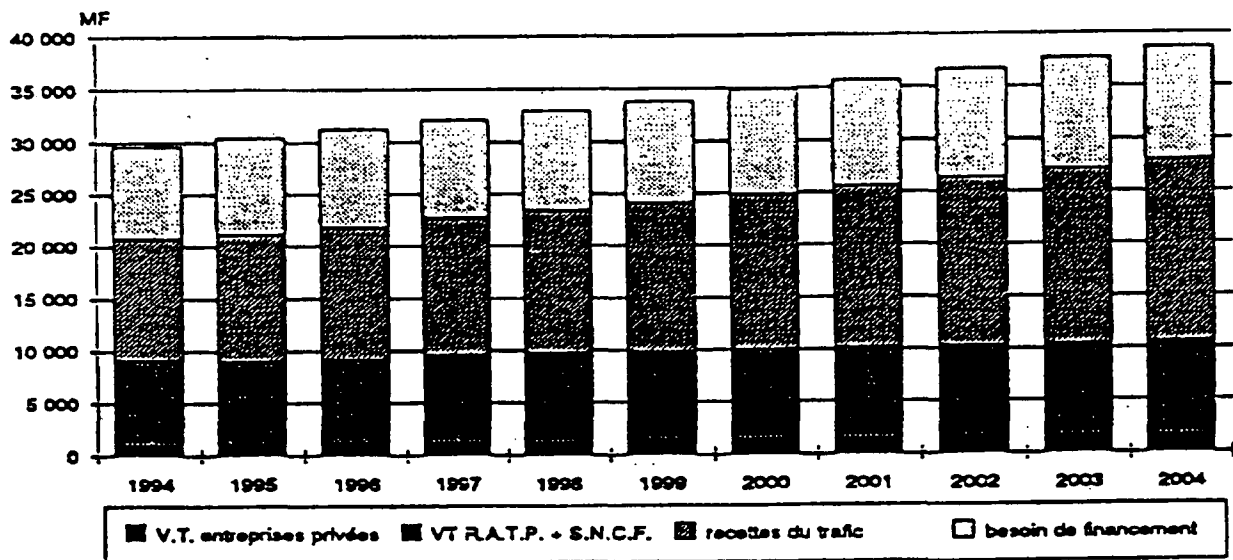
(1) A aire, taux et assiette de perception constants

Graphique n° 2



Cet écart est comblé à 20 % par les collectivités publiques et à 80 % par les ventes de titres.

Graphique n° 3



Malgré une progression du couple tarif-traffic de 50 %, ce qui correspond à une hausse annuelle des recettes en francs constants de 4.14 % et en supposant que le produit du versement de transport augmente au même rythme que par le passé (+1.5 %), les besoins de financement continueraient à croître et s'établiraient à 9.6 MdF94 en 2004, soit 700 MF de plus qu'actuellement. A ces dépenses, il convient d'ajouter les subventions relatives aux infrastructures nouvelles dont le montant, de l'ordre de 2 MdF94 serait sensiblement identique au niveau actuel.⁽¹⁾

On se trouve donc face à une situation préoccupante, d'autant qu'il n'est pas du tout certain que l'évolution du couple tarif trafic retenue dans les simulations puisse être réalisée.

I-3. LA SITUATION DES VILLES DE PROVINCE

a) - Les réalisations

Depuis une vingtaine d'années, on assiste à un accroissement important de l'usage des transports publics. Cet accroissement a été rendu possible par une augmentation de l'offre. Entre 1973 et 1991, l'offre de km par habitant a connu une augmentation allant de 57 % (agglomérations de 30 à 100 000 habitants sans Versement de Transport) à 271 % (agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants), l'augmentation du nombre de voyages pouvant aller, comme dans ce dernier cas, jusqu'à 207 %.

Selon le GART l'efficacité la plus remarquable est observée dans les agglomérations de 30.000 à 100.000 habitants ayant choisi de recourir au versement de transport : augmentation de 139 % du nombre de voyages par habitant, pour une augmentation de 125 % de l'offre de km par habitant. Dans les agglomérations qui ont choisi de se doter d'un système de transport collectif en site propre, le doublement entre 1973 et 1991 de l'offre en km par habitant a permis un accroissement de 85 % du nombre de voyages par habitant. L'élasticité de la demande par rapport à l'offre y apparaît supérieure à ce qu'on constate dans les autres agglomérations de plus de 300 000 habitants : 0,85 contre environ 0,60 pendant la période considérée. (cf tableau n° 6 ci-dessous).

(1) Les opérations d'investissement pour la période 1994-1998 sont évaluées à plus de 62 MM de F, soit plus de 12 MM de F. par an, dont près de 9 MM de F. pour les seuls "coups partis", in Commissariat Général du plan - op.cit. pp. 62-65.

TABLEAU N° 6

Evolution du transport urbain entre 1973 et 1991

	Kilomètres par habitant			Voyages par habitant
	1973 - 1991			
Agglomération avec TCSP	17	34	+ 100%	85%
Autres agglomérations supérieures à 300 000 habitants	14	26	+ 86%	53%
Agglomérations de 200 000 à 300 000 habitants	13	27	+ 108%	76%
Agglomérations de 100 000 à 200 000 habitants	7	26	+ 271%	207%
Agglomérations de 30 000 à 100 000 habitants avec VT	8	18	+ 125%	139%
Agglomérations de 30 000 à 100 000 habitants sans VT	7	11	+ 57%	32%

Source : GART (à partir d'un échantillon d'agglomérations)

Cette augmentation de l'offre a été rendue possible au prix d'un effort accru de la collectivité, des usagers, et grâce à un accroissement de la productivité interne : l'accroissement du nombre de voyages est généralement obtenu grâce à une meilleure utilisation des véhicules. Toutefois, le coût au kilomètre offert est de plus en plus élevé : de 15,5 Francs dans les petites agglomérations à 22 Francs dans les villes à site propre⁽¹⁾, alors que la recette unitaire moyenne, de plus en plus faible s'établit à 3 Francs.

b) - Le financement

On note cependant que les recettes commerciales représentent en moyenne 48 % des charges d'exploitation en 1992. Selon les estimations du GART, en 1992, les recettes commerciales (recettes tarifaires plus les autres recettes commerciales) couvraient en médiane 40 % des charges d'exploitation, si on laisse de côté les cas extrêmes qui incluent vraisemblablement des compensations tarifaires dans les recettes commerciales. Leur part dans le total des produits (cf ci-dessous le Tableau n° 7 Financement de l'exploitation des réseaux de TCU de province en 1992) décroît avec la taille des groupes d'autorités organisatrices (48-50 % dans les agglomérations à TCSP, 48% dans les agglomérations de 100 000 habitants et plus, 36 % dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants). Le recours à la participation des bénéficiaires indirects (entreprises) à travers le versement de transport n'a pas eu une incidence importante sur le montant de la participation des usagers (prix du voyage lorsqu'il n'y a pas de Versement de Transport : 5,30 F ; 4,90 F lorsqu'il y a Versement de Transport). Mais cette recette affectée a permis d'alléger la charge des collectivités locales et des pouvoirs publics en général. Elle a donné un élan au développement des transports publics de province, puisque le versement de transport a permis de dégager des ressources complémentaires favorisant l'investissement.

(1) UTP Les chiffres clés du transport public urbain 1993

TABLEAU N° 7

GART - FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX DE TCU DE PROVINCE EN 1992

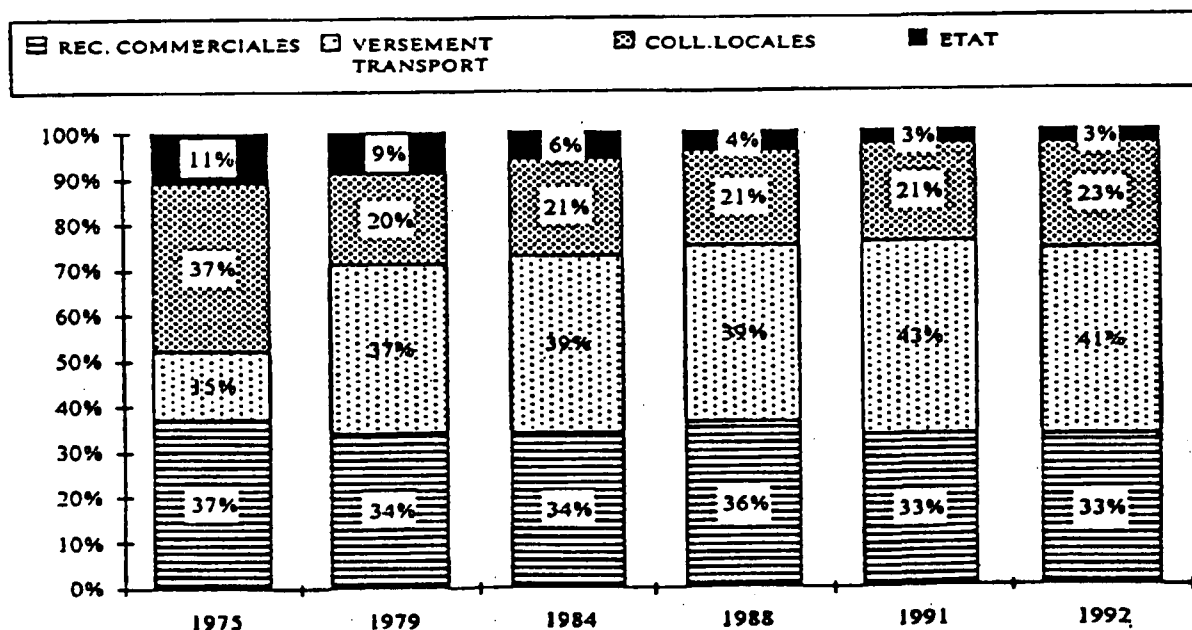
162 RESEAUX Milliers de francs	Recettes tarifaires (A)	Autres Rec. Commer (B)	Recettes comm. (A+B)	Compen. tarifaires (C)	Subventio Exploitat. (D)	Participa- tion Fin. AO (C+D)	Tot Pdt Expl. (A+B+C +D)	Rec. Com./ Total Prods	Population
Agglo de TCSP	2 287 118	301 302	2 588 420	211 726	2 431 937	2 643 663	5 232 083	48 à 50%	7 204 215
100 000 et + hab.	526 253	68 089	594 342	163 294	412 032	575 326	1 169 668	48%	2 269 456
moins de 100 000 hab.	383 566	55 677	439 243	152 484	483 146	635 630	1 074 873	36%	7 204 215
TOTAL	3 196 937	425 068	3 622 005	527 504	3 327 115	3 854 619	7 476 624	42%	16 677 886

Source : CERTU : Enquête sur les réseaux de transports collectif urbain- 1993

- A. Recettes tarifaires : recettes perçues auprès des usagers (y compris les titres que peuvent acheter des collectivités directement à l'entreprise)
- B. Les autres recettes commerciales comprennent la publicité, les produits annexes de gestion, etc...
- C. Les compensations tarifaires correspondent les compensations versées par l'autorité organisatrice pour les réductions tarifaires accordées
- D. La subvention d'équilibre est un terme générique recouvrant l'ensemble des subventions servant à l'équilibre de l'exploitation, qu'elles soient dites "d'exploitation" ou "d'équilibre".

Graphique n° 4

Financement des services publics de transport en commun urbain de 1975 à 1992



Source : GART à partir des données CERTU

Sa montée progressive en régime depuis vingt ans a peut être masqué le fait que les transports publics urbains sont nécessairement déficitaires; chaque extension nécessite des investissements mais entraîne des déficits d'exploitation qu'il faut financer.

Ainsi en 1992, selon les éléments fournis par le GART, la participation des usagers au financement (investissements et exploitation) des transports de province a représenté 33% du total, le versement de transport 41 %, les collectivités locales contribuant pour 23 % et l'Etat 3 %.

Aujourd'hui, le volume des ressources publiques mobilisables pour le transport public urbain paraît difficilement susceptible d'augmenter. Ce qui pose un problème pour financer les extensions de réseaux jugées nécessaires pour satisfaire la demande.

Selon certains scénarios, les seules opérations d'investissement pour la période 1994-1998 se monteraient à 40 Milliards de F. (soit 8 MM par an), dont 20 milliards pour les opérations déjà décidées, soit 4 milliards de F. par an ⁽¹⁾. Il s'y ajoute le poids de la dette (remboursement du capital des emprunts) qui augmentera fortement en l'absence de ressources supplémentaires. Le poste " investissement " des autorités organisatrices va donc se dégrader, car il n'est pas certain que la part du versement de transport affectée aux investissements suffise à couvrir le remboursement des emprunts .

Or le versement de transport (7 MM de F. en 1992) semble avoir atteint son plafond. D'après les données recueillies par le GART, la marge de manoeuvre des autorités organisatrices est désormais très faible : 6 agglomérations sur 13 possédant ou ayant décidé d'avoir un TCSP sont au taux plafond , 73 % des agglomérations de plus de 100.000 habitants sont au taux plafond, 72 % des agglomérations de moins de 100.000 habitants en dessous du plafond, mais leur marge est réduite.

Le déplafonnement qui pouvait favoriser les grandes agglomérations à TCSP en raison de la concentration sur leur territoire de titulaires de hauts salaires, n'a pas produit tous les effets escomptés par ses bénéficiaires. Entre 1992 et 1993, le produit du versement de transport a crû de 12,5%, soit davantage qu'entre 1991 et 1992 (7%), mais autant qu'entre 1990 et 1991 (12%). Le produit réel du versement de transport en 1993 (7,63 milliards de F selon le GART) a été inférieur de 3 % à ce qui avait été estimé au début de l'année 1993, en raison de la conjoncture économique qui a entraîné une diminution de la masse salariale.

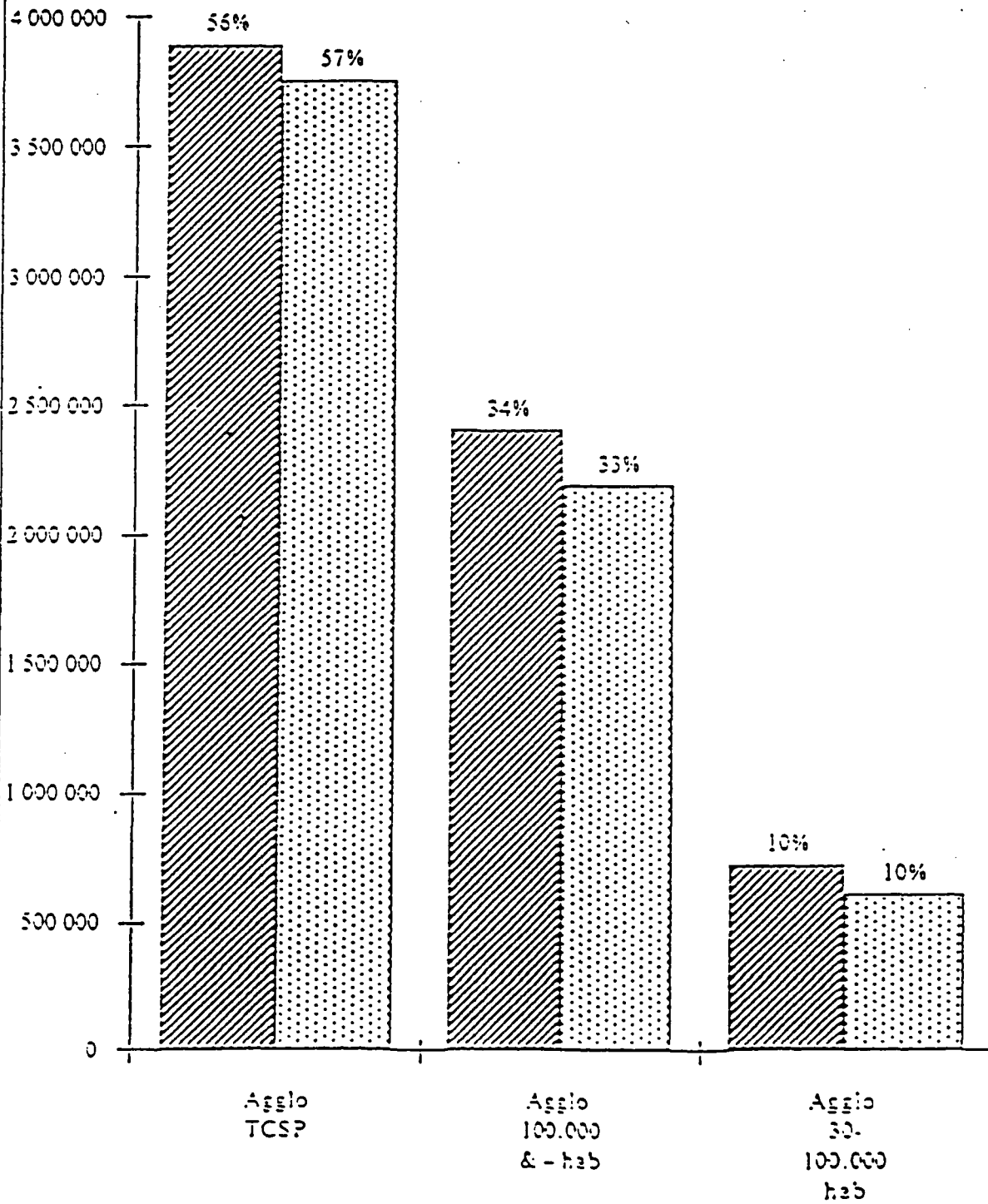
(1) Commissariat Général du plan - op. cit pp 66-67

Graphique n° 5

VERSEMENT TRANSPORT (produit net) 1992 et 1991 en FRANCE
 (hors Région Parisienne) en milliers de francs
 (Source GART)

VT 92 : 7 Milliards F
 VT 91 : 6,55 Milliards F

▨ VT net 92 ▩ VT net 91



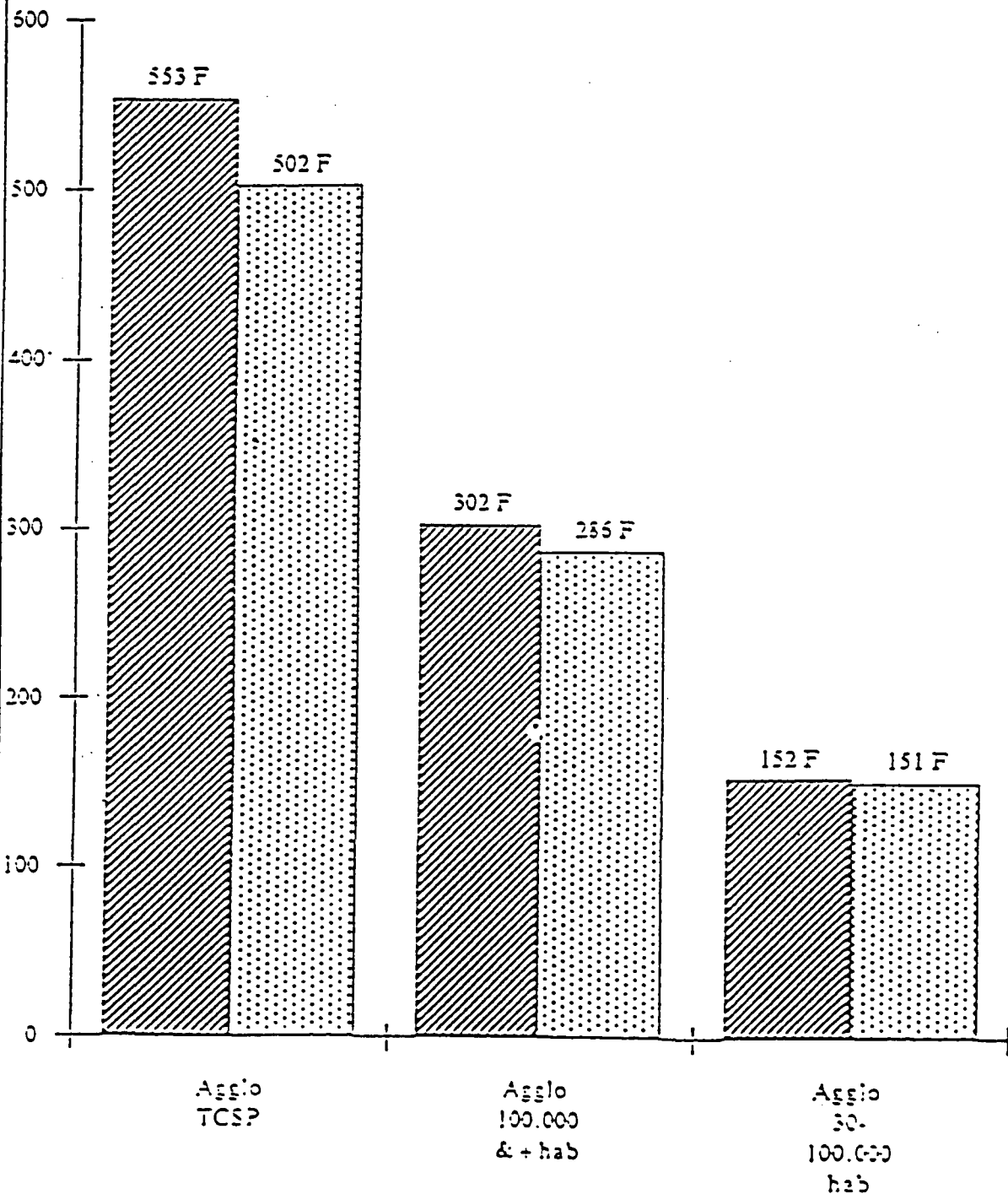
Graphique n° 6

VERSEMENT TRANSPORT NET PAR HABITANT (sans correction de taux)
1992 et 1991 EN FRANCE (hors Région Parisienne) (en milliers de francs)
(Source GART)

Moyenne 92 : 336 F/Hab

Moyenne 91 : 313 F/Hab

▨ VT net 92/Hab ▩ VT net 91/Hab



Coût élevé et en croissance des transports collectifs, marge de manoeuvre réduite pour dégager des ressources supplémentaires. Certains seraient parfois tentés de proposer une pause, en considérant que le niveau d'équipement atteint est suffisant et que la voiture particulière peut répondre aux autres besoins de déplacement. Mais ce serait négliger le fait que la capacité du réseau de voirie de beaucoup de grandes agglomérations ne permet pas de faire face à elle seule à l'accroissement tendanciel prévisible de la mobilité. A l'inverse, l'exemple de grandes agglomérations européennes montre qu'il existe une corrélation positive entre qualité de la desserte en transports publics et fluidité du trafic automobile ; ce constat suggère qu'un investissement judicieux dans le système de transport collectif peut constituer une contribution décisive à la résolution des problèmes de mobilité urbaine dans leur ensemble. Le développement du transport collectif semble donc être un élément essentiel du développement et de l'économie de la ville, au bénéfice de tous les usagers de la ville. C'est en tout cas dans cette perspective que se situe la suite de ce rapport : rechercher comment faire face aux difficultés de financement sans pour autant relâcher l'effort. Il examinera tout d'abord comment améliorer la rentabilité de l'activité de transport urbain de manière à contenir le besoin de financement dans des limites acceptables. Il étudiera ensuite les mécanismes de financements alternatifs qui pourraient être utilisés pour atténuer l'effet pénalisant du versement de transport sur l'emploi ou la localisation des entreprises. Cet examen conduira à des suggestions pour l'avenir du système dans des scénarios de croissance économique soutenue.

II- QUELLES MESURES D'OPTIMISATION ?

Devant l'accroissement des services offerts et face à leur développement futur, il est absolument indispensable d'en maîtriser les coûts tant au niveau des investissements qu' au niveau de l'exploitation. Cet objectif devra être recherché à travers diverses mesures qui relèvent directement des entreprises de transport (productivité interne) ou qui nécessitent l'intervention d'acteurs extérieurs à l'entreprise (productivité externe) .

II-1. L'AUGMENTATION DES TARIFS

Le relèvement progressif du taux de participation des usagers, bénéficiaires directs a été tenté, notamment en région parisienne, à travers un effort d'augmentation supérieur au rythme de l'inflation : augmentation du prix moyen pour l'usager en francs constants de 36 % entre 1975 et 1992 . L'augmentation des tarifs connaît des freins dans l'élasticité de la demande (mal connue) et le risque de transfert vers un autre mode de déplacement, dans le risque accru de fraude, et également dans l'encadrement réglementaire des prix qui a été maintenu dans ce domaine . Il s'agit cependant selon la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'un dispositif justifié par des situations de monopole mais qui n'est pas rigide : il s'agit d'un "encadrement tarifaire souple"; les dérogations demandées sont le plus souvent accordées. Selon ses partisans, la liberté permettrait d'augmenter les tarifs, notamment en mettant en place des grilles plus adaptées .

II-2. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La tendance récente à l'aggravation de la fraude, surtout pour le métro (6,8 %, 9,2 % et 13 % respectivement en 1993 sur les trois réseaux Métro, RER et Bus de la RATP) appelle des mesures spécifiques (renforcement des contrôles notamment grâce à l'embauche et la formation de personnel nouveau: 720 agents à la RATP en 1993. Il n'est pas sûr que la réduction de la fraude se traduise par une augmentation correspondante de chiffre d'affaires, certains usagers fraudeurs préférant renoncer alors au transport public...

II.3. LA RÉDUCTION DES COÛTS ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION

L'exercice réalisé pour la Région parisienne à horizon 2004 montre que malgré une politique volontariste menée en matière de tarification, les besoins de financement restent importants; en revanche une politique de maîtrise des charges aurait un impact très positif : entre les deux scénarios extrêmes, politique au fil de l'eau et très grande maîtrise des coûts, l'écart en besoin de financement est de l'ordre de 1.8 MdF⁹⁴. Outre les mesures classiques qui relèvent des techniques habituelles de la gestion d'entreprise, l'optimisation des choix en matière d'investissements, et la modernisation des matériels devraient apporter des améliorations sensibles de productivité.

II-4. LES MESURES DE PRODUCTIVITÉ EXTERNE

Celles-ci passent notamment par l'amélioration du service rendu à l'utilisateur afin d'accroître la fréquentation, notamment en dehors des heures de pointe : pour lutter contre la baisse du taux d'utilisation (-12 % depuis 1988 d'après les données de l'UTP), il faut améliorer la régularité, le confort, l'intégration physique et tarifaire tant pour la complémentarité transport collectif/transport collectif que la complémentarité voiture particulière/transport collectif ainsi que la conception de produits tarifaires adaptés aux différents types de clientèle.

Un aspect particulièrement sensible concerne l'augmentation de la vitesse commerciale grâce à un partage de la voirie plus favorable aux transports collectifs (notamment sur les voies réservées). Pour être efficace, une telle mesure doit être conjuguée avec une amélioration des conditions de circulation des autobus, amélioration qui ne peut actuellement être obtenue que par leur prise en compte par les maires au titre de leurs pouvoirs de police. Enfin, un rééquilibrage des coûts d'utilisation de l'automobile et des transports collectifs (rapport qui s'est dégradé au détriment du transport collectif) contribuerait également à l'amélioration de la circulation.

II-5. L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME D'INFORMATION ET D'ÉVALUATION

Préconiser une meilleure maîtrise des coûts et un meilleur rendement commercial suppose que l'on dispose à la fois de données permettant d'étayer les études prévisionnelles et d'observations pertinentes pour mesurer la manière dont sont atteints les objectifs .

En particulier, les choix concernant les systèmes de transport doivent s'appuyer sur des calculs économiques approfondis de manière à dégager les meilleurs rapports coût-efficacité et à développer les systèmes de transport les mieux adaptés au contexte local . La récente instruction de l'administration concernant les investissements de transports en site propre est un exemple de la voie à suivre .

Cela suppose aussi que les différents partenaires concernés puissent faire appel à des moyens d'expertise fiables et reconnus par tous . C'est une condition de l'efficacité du système et en même temps une condition de son acceptation et de l'acceptation par tous de l'effort qui leur est demandé en termes de participation financière (tarification ou contributions obligatoire) ou d'utilisation de la voie publique .

Cet effort de rationalisation et d'information facilitera également l'acceptation d'autres types de participations qui peuvent être envisagés .

Par ailleurs, un système de financement efficace doit allouer les ressources de manière à produire une meilleure répartition entre modes se traduisant par un meilleur fonctionnement du système de transport dans son ensemble. Pour en juger, il convient de disposer d'indicateurs reflétant :

- l'évolution de la fréquentation des réseaux ayant fait l'objet d'investissements,
- la productivité externe, à travers la vitesse commerciale des transports collectifs, la vitesse moyenne des automobiles, le degré de congestion de la voirie.

Toutefois, il convient d'être conscient que les mesures de financement n'agissent pas seules sur les divers paramètres retenus ; ceux-ci ne peuvent donc constituer que des indicateurs imparfaits.

III- QUELS COMPLÉMENTS AUX RESSOURCES ACTUELLES ?

Le recours à la notion de bénéfice indirect pour justifier la taxation des entreprises a donné lieu jusqu'ici à une application partielle. D'autres catégories de bénéficiaires indirects pourraient être sollicités. Cette notion de bénéficiaires indirects peut s'entendre aussi bien à un niveau très localisé d'amélioration de la desserte que dans un sens plus général correspondant à un "bénéfice" lié à une bonne fluidité du système de transport tous modes confondus (ou, ce qui est équivalent à un évitement des "pertes" liées à la congestion)

III-1. PARTICIPATION DES RÉSIDENTS, COMMERCANTS ET PROPRIÉTAIRES FONCIERS

a)- Les résidents

L'instauration d'une "taxe de raccordement" de la population résidante au réseau en cas de desserte nouvelle en site propre, en proportionnant aux caractéristiques de l'agglomération considérée la modulation de son niveau selon l'accessibilité au point d'accès le plus proche.

A titre d'exemple, en région parisienne, pour une taxe :

- nulle pour les communes situées en dehors d'un rayon de 5 km autour d'une gare ou d'une station de métro,
- de 200 F/an habitant dans les communes pour lesquelles le niveau de service est supérieur à 4 dessertes à l'heure,
- de 100 F/an habitant dans les communes pour lesquelles le niveau de service est compris entre 4 et 2 dessertes à l'heure,
- 50 F/an habitant dans les communes pour lesquelles le niveau de service est inférieur à 2 dessertes à l'heure,

le produit serait de 1400 MF.

b)- Les commerçants :

- La taxation des bénéficiaires indirects commerçants (mesure distincte d'un éventuel abaissement du seuil du versement transport en terme d'emploi), et tout particulièrement des zones commerciales d'intérêt régional, des zones de loisir et des parcs d'exposition. Les recettes apportées resteraient toutefois relativement modestes, le produit d'une taxe de 0,1% sur le chiffre d'affaires de ces types de commerce en Région parisienne étant de l'ordre de 200 MF.

c)- Les propriétaires et utilisateurs de bureaux :

- l'extension aux plus grandes agglomérations de province de la taxe sur le stock de m² de bureaux en vigueur en région parisienne, ou sur les flux de bureaux neufs.

A noter qu'une augmentation de 10% du taux de ces mêmes taxes en Région parisienne rapporterait de 70 à 80 MF (correspondant à la taxe sur le stock) à 140 MF (taxe sur le flux),

d)- Les propriétaires fonciers :

- la taxation des plus values foncières (sous forme d'un dispositif spécifique, ou en affectant au transport collectif une partie de l'impact d'une réévaluation périodique des valeurs foncières sur les taxes auxquelles elles servent d'assiette, ou d'une modulation des coefficients de situation).
- l'instauration d'une taxe de raccordement supportée par les aménageurs à l'occasion de constructions nouvelles à proximité d'un arrêt de transport collectif, ou lors de la création d'une desserte nouvelle, sur le modèle de la contribution de l'EPAD à la desserte de La Défense.

III-2. DÉVELOPPEMENT DE NOUVEAUX MODES DE PARTICIPATION DE L'AUTOMOBILE

La tarification du stationnement peut être considérée comme une forme particulière de péage supporté par les automobilistes. D'autres modalités sont envisageables :

a)- Instauration d'une surtaxe sur le stationnement payant affectée aux transports collectifs urbains. En Région parisienne, la création d'une taxe sur le stationnement payant de 1F/heure procurerait de 200 à 250 MF de ressources nouvelles à Paris et de l'ordre de 100 à 150 MF en banlieue; le remplacement de cette surtaxe horaire par un droit fixe de 1 F par place n'apporterait que 150 à 200 MF.

b)- Mise en place d'une taxation des employeurs qui offrent une place de stationnement ou d'une imposition des bénéficiaires par une prise en compte de cette avantage en nature dans l'établissement de l'IRPP. En effet, la disponibilité d'une place de stationnement sur le lieu de travail explique largement le choix modal pour les déplacements domicile- travail ⁽¹⁾.

c)- Taxation des municipalités sur les places de stationnement gratuit qu'elles créent.

d)- L'affectation d'une surtaxe sur les cartes grises et les vignettes automobiles, voire sur les assurances automobiles, au financement des transports urbains. Dans une logique de bénéfice indirect retiré par les usagers de l'automobile, ceci suppose toutefois de discriminer les immatriculations en milieu urbain dense (selon un critère à définir), seules assujetties. Cette mesure présente l'inconvénient de pénaliser la possession de l'automobile, indépendamment de son utilisation en milieu urbain.

En Ile-de-France, sachant qu'environ 4 400 000 voitures sont immatriculées et que chaque année 500 000 véhicules neufs et 200 000 véhicules d'occasion sont achetés, une surtaxe de :

100 F sur les cartes grises rapporterait 70 MF;
100 F sur les vignettes ou les assurances rapporterait 440 MF.

(1) cf le Dossier CETUR : le stationnement au lieu de travail

e)- L'instauration de centimes additionnels à la TIPP (par exemple sous forme d'"écotaxe") affectés au financement des transports urbains, d'un niveau modulable dans l'espace selon la localisation et selon la contribution apportée par les transports collectifs à la fluidification du trafic automobile (avec la difficulté de définir un zonage minimisant les effets de bord). A titre d'illustration, une "écotaxe" sur l'essence de 0,10 F/ en moyenne par litre consommé par les automobilistes apporterait environ 400 MF sur l'ensemble de la Région parisienne. En raison de ses effets simultanés sur le financement des transports collectifs et sur le partage modale, cette mesure mérite d'être soutenue, malgré la ferme opposition du Ministère des Finances à ce type de mesure comme à toute proposition tendant à donner une affectation prédéterminée à tout ou partie de la taxe sur l'essence .

III-3. MESURES AMÉLIORANT LA COMPARABILITÉ DES STRUCTURES DE FINANCEMENT

L'adoption de toute mesure relative au financement des transports urbains suppose d'en asseoir ou d'en vérifier la légitimité sur la base d'informations quantitatives les moins contestables possibles. Or le système d'information actuel sur les transports urbains recèle un certain nombre de lacunes qui appellent la mise au point d'un cahier des charges de son amélioration.

Une bonne comparabilité suppose une méthode de comptabilisation des ressources homogène dans l'espace et dans le temps, permettant à la fois d'analyser l'évolution pour un réseau donné et la dispersion entre réseaux de mêmes caractéristiques globales. Les exercices récemment effectués pour établir des comptes de transport de voyageurs vont dans ce sens et méritent d'être actualisés et étendus à de nouvelles agglomérations.

Des difficultés méthodologiques subsistent. Certaines paraissent toutefois difficilement surmontables, notamment en raison du principe de non affectation des recettes publiques.

Ces difficultés portent notamment sur :

- La décomposition des ressources allouées aux transports selon leur origine (fiscalité générale, emprunt) et leur affectation (investissement, fonctionnement),
- L'imputation sous une forme homogène aux transports collectifs et à la voirie, des dépenses des collectivités locales, celles-ci relevant suivant leur taille de règles de comptabilité publique distinctes,

D'autres pourraient faire l'objet d'améliorations :

- La disparité de sources d'information entre la région parisienne et la province. On doit noter en particulier que les transports en région parisienne comprennent la SNCF-banlieue ; ce n'est pas le cas des réseaux de transport collectif urbain de province, puisque les transports ferrés (hors métros) sont de la compétence des régions. Ceci montre la nécessité d'avoir à côté des chiffres sur les réseaux de transport collectif urbain des données sur des territoires pertinents et comparables : c'est ce qui a été tenté avec l'élaboration, par le CERTU et la SOFRETU, d'une méthodologie pour l'établissement de comptes transport de voyageurs .

- La connaissance des ressources et des emplois des Autorités Organisatrices se heurte à la diversité des situations contractuelles rencontrées sur chaque ré-

seau. L'enquête, non obligatoire, sur les réseaux de transport collectif urbain gérée par le CERTU pour le compte de la DTT, du GART et de l'UTP (" les cahiers verts") constitue un outil statistique à portée générale qui cherche à rendre au mieux compte de cette diversité ; les ressources et les dépenses d'exploitation des autorités organisatrices sont désormais bien connues, les dépenses d'investissement également. Pour 1993, une demande de renseignements complémentaires a été introduite pour permettre de mieux connaître le montant des investissements réalisés par les exploitants. En 1994, un tableau nouveau recensera l'ensemble des informations sur les dépenses d'investissement. Il conviendra de recueillir les informations concernant les conventions de concession. Le GART propose de s'engager dans la publication de statistiques annuelles portant sur les autorités organisatrices urbaines et leurs réseaux.

- Une collaboration avec les URSSAF devrait permettre de mieux connaître le produit du versement de transport, notamment sa ventilation entre les différentes catégories d'employeurs : entreprises, administrations publiques nationales et locales. On pourrait également réduire l'écart entre le versement à percevoir et le versement effectivement perçu au titre d'une année.

Une partie de ces mesures, chiffrées à un niveau tolérable pour les éventuels assujettis permettrait de mobiliser des ressources non négligeables, surtout au niveau des périmètres de transport. Ceci autorise à envisager d'éventuels allègements du versement de transport (cf infra IV.2).

Toutefois, prises séparément, elles ne peuvent prétendre se substituer au versement de transport : ainsi, à partir des indications rappelées au paragraphe précédent, on voit que le remplacement du versement de transport en Ile-de-France nécessiterait une hausse du prix de l'essence de plus de 2 F. par Litre. Par ailleurs, il est peu vraisemblable que la mise en oeuvre simultanée de ces mesures, seule à la hauteur des enjeux financiers impliqués par le versement de transport, puisse être envisagée dans un futur proche.

C'est pourquoi, plutôt que de raisonner en termes d'alternative au versement de transport, il convient d'engager simultanément trois " chantiers" capables, chacun, d'apporter une contribution à la résolution des problèmes posés.

IV- DES CHANTIERS A OUVRIR

Il convient :

- de rendre les autorités organisatrices mieux à même de recourir à l'éventail des outils dont la mise en oeuvre est envisageable à court terme,
- d'aménager le versement de transport de manière à atténuer ses effets négatifs,
- et de créer des conditions favorables à l'expérimentation de formules de péage urbain.

IV-1. ÉLARGIR L'ÉVENTAIL DES OUTILS A LA DISPOSITION DES AUTORITÉS ORGANISATRICES

La pertinence de chacune des mesures de substitution partielle au versement de transport envisagées en III.2 peut fortement varier d'une autorité organisatrice à l'autre en fonction du contexte local : potentiel plus ou moins important selon l'assiette (rythme de création de bureaux par exemple dans l'hypothèse d'une taxation des bénéficiaires indirects du secteur tertiaire), acceptabilité plus ou moins grande selon le niveau existant de taxation (en matière de tarification du stationnement) .

Il n'apparaît donc pas possible de préconiser une hiérarchie unique pour la mise en oeuvre de ces mesures ni a fortiori un objectif de pondération des différentes mesures. Par contre, il convient d'encourager les collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la voie d'une diversification de leurs sources de financement, à recourir de manière privilégiée aux mesures ayant un impact sur le partage modal ou la fluidité du trafic . Un tel choix aura en effet la double vertu de l'efficacité et de la pédagogie, à travers un message clair sur la volonté des élus de rationaliser le système et de faire respecter la place du transport collectif .

Parallèlement, il est essentiel que les autorités organisatrices développent des outils d'observation parmi ceux qui ont été évoqués plus haut, de façon à permettre l'expérimentation de tableaux de bord, assurant le suivi de l'efficacité des nouvelles mesures mises en oeuvre . C'est à cette condition que l'adhésion des partenaires concernés pourra être obtenue et que les éventuelles mesures correctrices nécessaires pourront être prises.

IV-2. REMÉDIER AUX EFFETS NÉGATIFS DU VERSEMENT DE TRANSPORT

Il paraît difficile de trouver une ressource qui puisse se substituer au versement de transport, mais il est possible d'en atténuer les effets négatifs sur l'emploi.

a)- Abaisser les taux du versement de transport

Une diminution peut être décidée, localement, par exemple en lui substituant à titre partiel et symbolique une autre ressource ayant un effet sur le partage modal ou la fluidité du trafic. Cet abaissement peut être également atteint en supprimant le seuil d'exonération de 9 salariés, de manière à atténuer, à rendement constant, la charge pour les entreprises actuellement assujetties ; à titre d'exemple,

l'assujettissement au taux de 1% des entreprises de moins de dix salariés, permettrait de ramener le taux moyen du versement de transport en Ile-de-France de 1.63 % à 1.48 %. Toutefois, cette mesure au rendement faible, risque d'entraîner des réactions négatives allant à l'encontre du but recherché.

b)- Modifier l'assiette du versement de transport.

Il est possible d'envisager de modifier l'assiette actuelle au profit de la valeur ajoutée (ce qui suppose une modification du système de perception, et soulève un problème pour les services non marchands et en particulier les administrations), ou de tout autre critère non pénalisant pour l'emploi et tel que la recette soit susceptible d'évoluer au moins aussi favorablement que dans le cadre du système actuel. Des simulations ont été entreprises dans le cadre des travaux par la loi quinquennale sur l'emploi.

c)- Optimiser le versement de transport par rapport aux grands choix économiques et à l'intérieur du système des transports.

Pour cela, il convient de :

- améliorer la coïncidence des périmètres de transport avec les limites des zones de migration alternante. Cette mesure remettrait en cause la compétence des départements pour l'organisation des transports départementaux, en ne laissant à leur charge que les transports en zone rurale, déficitaires et sans ressource spécifique. Elle nécessiterait une modification de la L.O.T.I..
- tenir compte dans la fixation des taux plafond de la densité d'occupation du sol en sus de l'effectif de population,
- moduler le taux à l'intérieur du périmètre de collecte selon l'avantage effectivement retiré par chaque zone du système de transport collectif: une variante peut consister à créer dans la zone entourant le périmètre de transport - PTU - un périmètre de transport périurbain - PTPU - au sein duquel le versement de transport serait collecté à un taux inférieur ; la collaboration entre deux périmètres de transport juxtaposés peut permettre, comme à Besançon, de s'engager dans cette voie.
- moduler le taux à l'intérieur du périmètre de collecte en fonction des aspects quantitatifs et qualitatifs de la politique de l'emploi des entreprises assujetties.

IV-3. PERMETTRE L'EXPÉRIMENTATION DE FORMULES DE PÉAGE URBAIN

La généralisation du stationnement payant dans la plupart des agglomérations françaises fait de cet instrument le principal régulateur actuel de l'usage de la voiture en ville. Même s'il n'est pas exempt d'effets pervers (l'accroissement du rythme de rotation des véhicules pouvant générer un surcroît de circulation urbaine), cet instrument a le mérite d'être largement répandu et il convient donc d'envisager son optimisation. Deux types de mesures peuvent plus particulièrement y contribuer :

- le renversement du rapport des coûts entre parking souterrain, stationnement sur voirie et "risque" d'amende (avec corrélation éventuelle entre niveau des amendes et du tarif de stationnement sur voirie) de façon à orienter le stationnement vers les modalités les moins pénalisantes pour la productivité des transports collectifs. La difficulté en la matière tient à la dissociation des responsabilités entre plusieurs autorités entre lesquelles il n'est pas aisé d'instaurer des mécanismes de pérequisition.

- la généralisation d'un système favorisant l'utilisation du produit des amendes automobiles au bénéfice des transports collectifs (comme en Ile-de-France), la forfaitisation des amendes de classe 5 et 6 permettant aux collectivités qui le souhaitent de bénéficier d'une ressource supplémentaire qu'elles peuvent affecter aux transports collectifs urbains. Trois modalités non exclusives peuvent être envisagées : affectation aux communes, ce qui prive l'Etat du produit des amendes, mais ne garantit pas un abondement au bénéfice des transports ; affectation aux autorités organisatrices du produit des amendes perçues sur leur territoire, ce qui prive les communes d'une recette ; majoration du produit des amendes et affectation du surplus aux autorités organisatrices, mesure impopulaire et qui risque de ternir l'image des transports collectifs.

Ces formules préfigurent bien l'instauration de véritables péages urbains, mais le concept même de péage urbain suscite encore des réserves, dont certaines prennent appui sur les principes constitutionnels et les libertés fondamentales.

Il convient donc de proposer l'expérimentation de formules de péage urbain, de préférence modulées dans l'espace et dans le temps de façon à conjuguer plus étroitement une logique de transfert modal et de contribution au financement des transports collectifs, ce qui suppose une affectation d'une partie importante des recettes à ceux-ci. Compte tenu du nombre de déplacements réalisés en automobile, la création d'un tel péage apporterait un montant significatif de recettes. Ainsi, en Région parisienne, même en le limitant à la zone dense, la perception d'un forfait de 1 F par déplacement rapporterait de 800 à 1000 MF.

La mise en oeuvre des formes les plus contraignantes de péage urbain n'est concevable qu'en fonction de contextes locaux créant des conditions favorables à son acceptabilité. Encore faut-il mettre en place le dispositif juridique qui la rend possible. Celui-ci devra respecter le principe général de la liberté d'aller et venir et la liberté de choix entre modes prévue par la LOTI. Les collectivités qui le souhaitent pourront dans des délais plus ou moins rapprochés et après concertation engager des expérimentations, puis instaurer le péage urbain⁽¹⁾. Une attention devra être portée aux transferts sociaux liés à ce type de mesure .

*
* * *

(1) Cf. CERTU - Péage urbain

L'efficacité des diverses mesures de financement affectant conjointement transport public et individuel sera d'autant plus grande que les interventions des autorités responsables de la régulation de l'un et l'autre secteur seront coordonnées. Sur ce point, la constitution dans le futur de périmètres de transport périurbain pourrait être l'occasion d'expérimenter une mise en cohérence des actions du Maire au titre de ses pouvoirs de police et de l'Autorité Organisatrice en matière de transports collectifs au service d'une véritable politique des déplacements.

Au delà des suggestions formulées dans ce rapport, notamment en ce qui concerne les " chantiers " à ouvrir, il faut souligner la nécessité d'une condition essentielle pour leur réussite : l'adhésion des partenaires au niveau local ; il s'agit là :

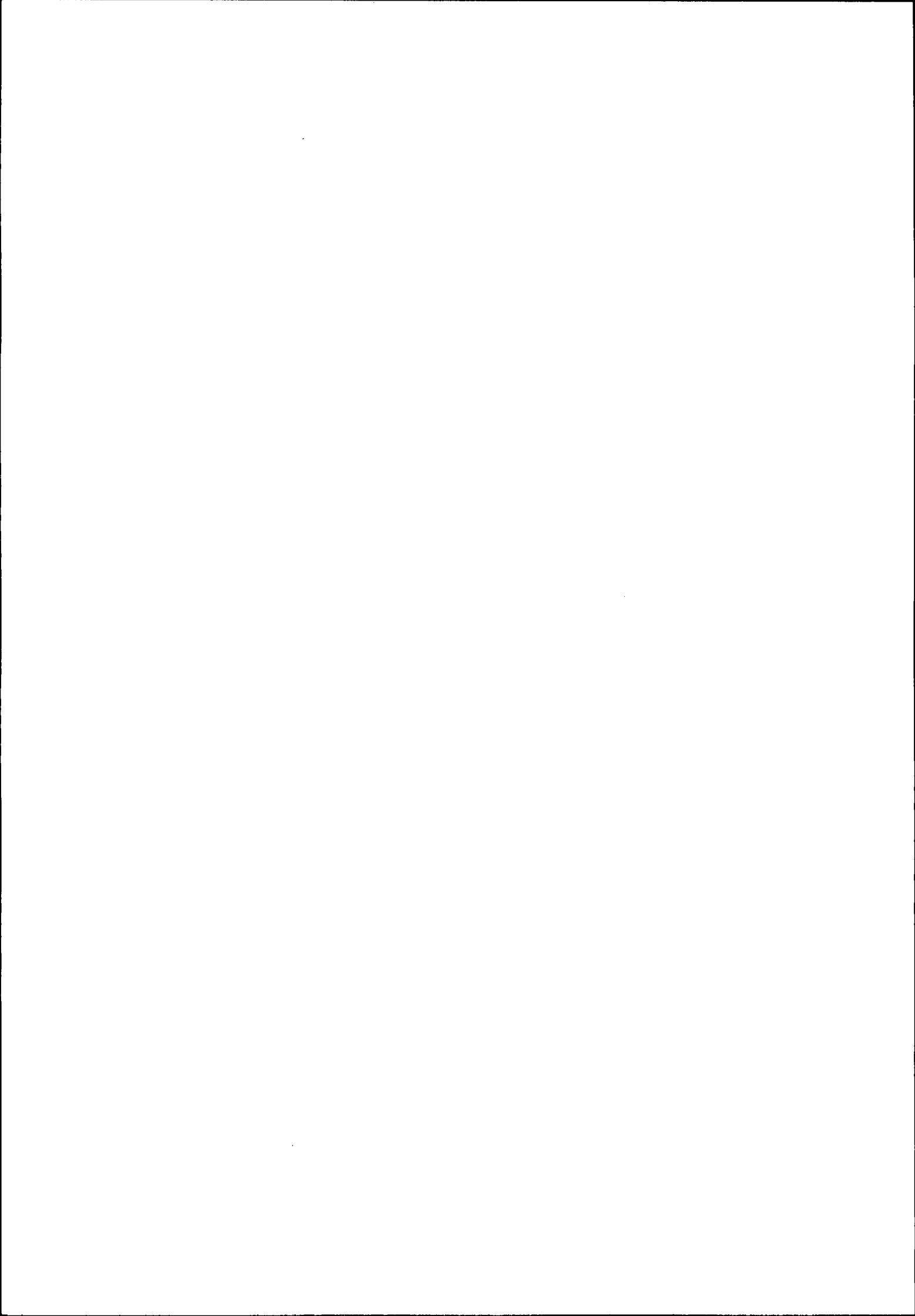
- d'une adhésion au diagnostic sur le caractère inéluctable de la poursuite de l'effort en faveur des transports collectifs ; ce diagnostic devra donc être fortement étayé,

- d'une adhésion à une répartition acceptable de cet effort entre les différentes parties concernées, depuis les producteurs du service de transport jusqu'au contribuable, en passant par les utilisateurs et les différentes catégories de bénéficiaires indirects : cela suppose sans doute le développement de démarches contractuelles entre ces divers partenaires et l'autorité organisatrices.

Cette démarche de caractère pédagogique est particulièrement importante.



ANNEXES



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

.....

Président du Groupe : M. Alain BONNAFOUS,

Rapporteurs :

Mme MOUNIER,
MM. HOUEE,
LION,

S.T.P.
O.E.S.T.,
CNT.

M. BADRONE,
Mme BESSONE,
MM. BOLLOTTE,
BONELLI,
BRUN,

Ministère du Budget
GART
DTT/STURED
Ministère de l'Economie
CNT

Mme BRUNET-PENELAUD,
MM. CARAYON,
DAMPIERRE,

Ministère du Budget
Ministère du Budget
UTP

Mme DUCHENE,
MM. FAIVRE-D'ARCIER,
LABIA,
LAPEYRE,
LAUER,
LE BRIQUER,

CERTU
INRETS
Ministère de l'Intérieur
Commissariat Général du Plan
CERTU
DTT/STURED

Mme MERLE,
M. MORDACQ,
MM. NGUYEN-DUY,
ORIZET,

DTT/STURED
Ministère du Budget
Ministère de l'Intérieur
Ministère du Budget

Mme OUDOT,
M. PARIS,
Mme PECHEUR,
M. de PLAZAOLA,

Ministère de l'Intérieur
CNPF
GART
U.T.P.

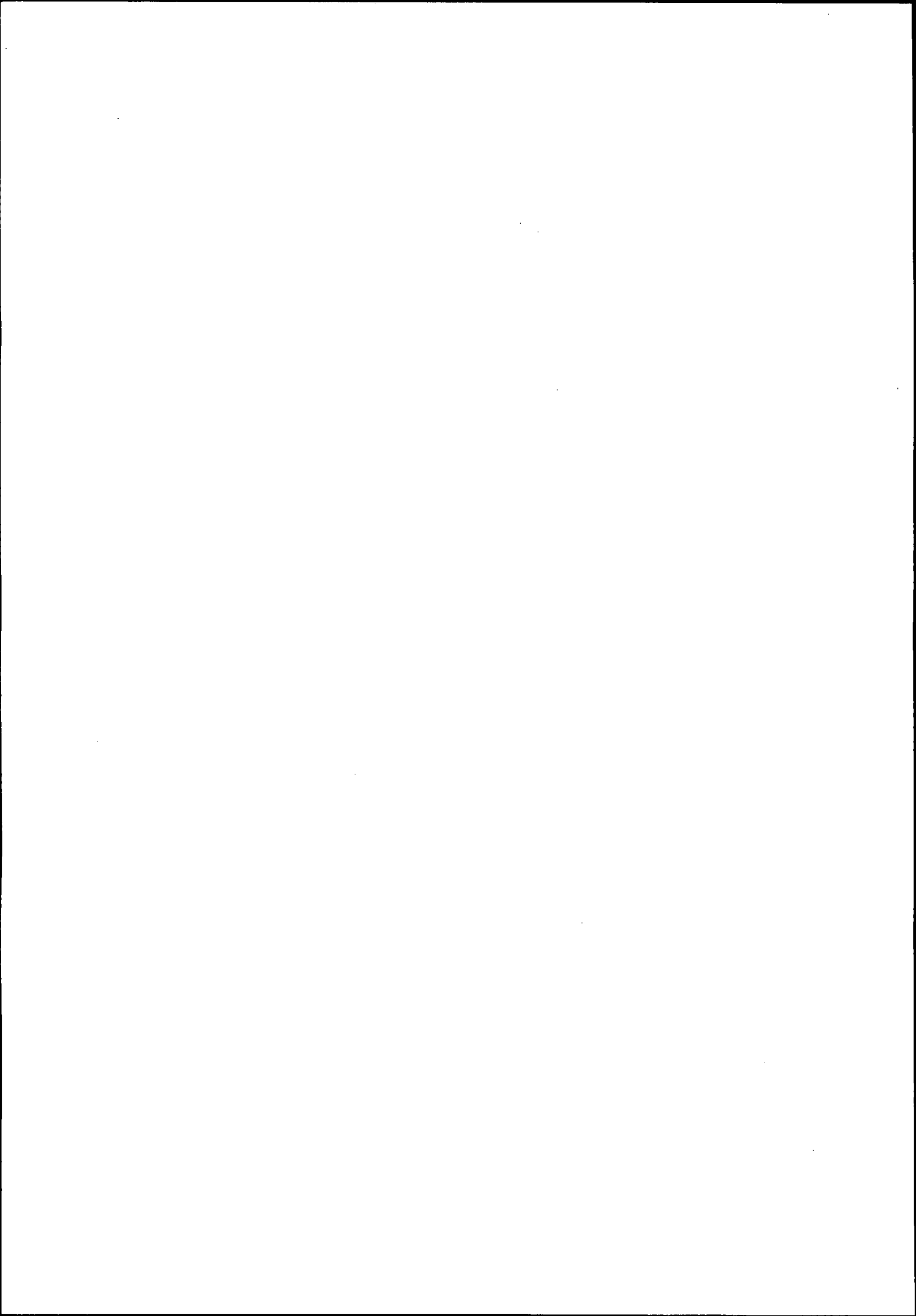
Mme QUANTIN,
M. ROUDAUT,
M. SOUPAULT,

GART
DTT
UTP

M. TAROUX,
Mme TRUTTMANN,

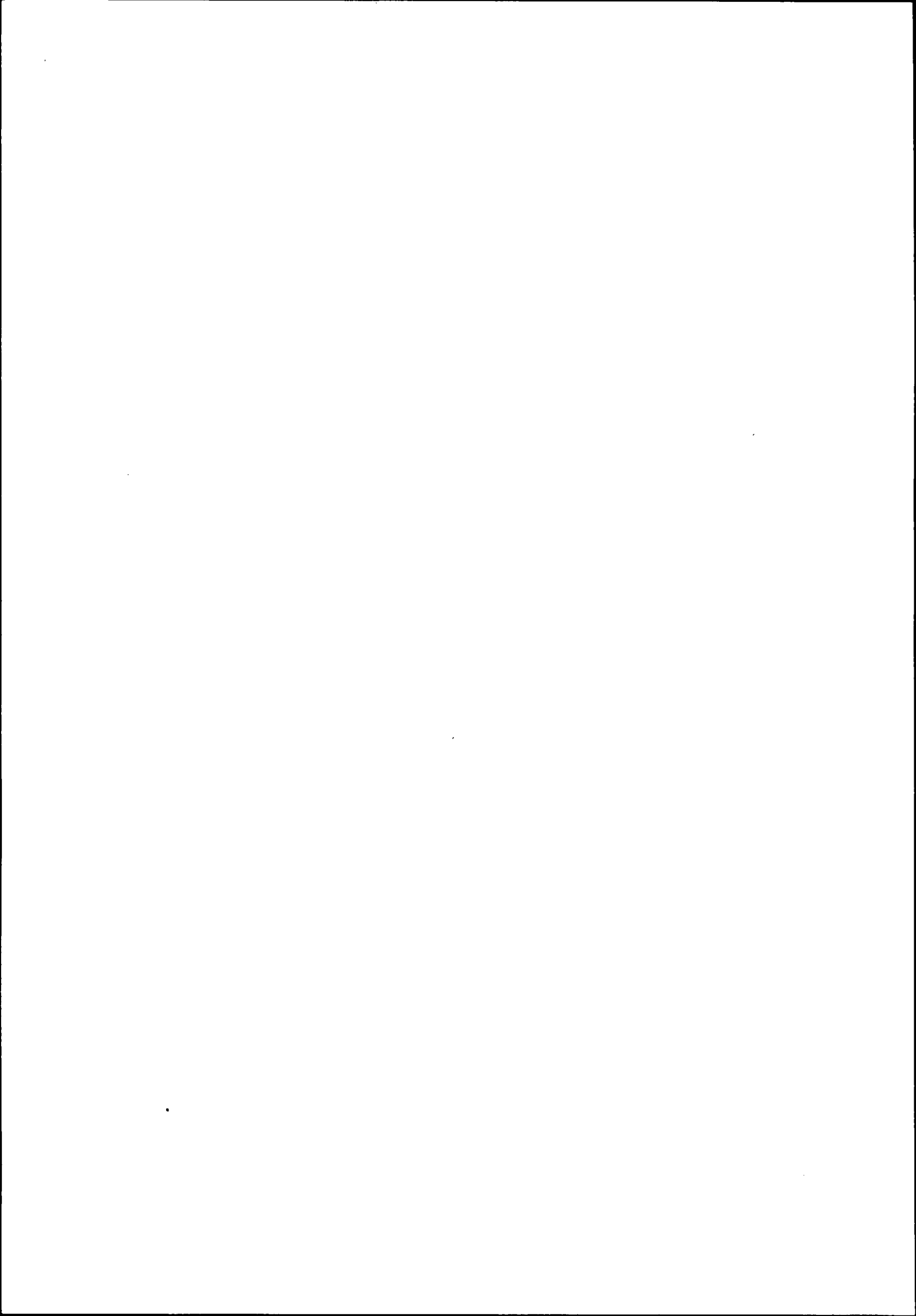
OEST
Ministère du Budget.

.....



Résultats d'exploitation des réseaux en Ile de France et en province (en millions de francs)						
(Produits de l'activité transport et charges directes d'exploitation)						
Ref:pidf.xls	RATP, SNCF, APTR et ADATRIF		Province	RATP, SNCF, APTR et ADATRIF		Province
	1991	1991	1991	1992	1992	1992
PRODUITS TRANSPORT	(TTC)	(HT)	(HT)	(TTC)	(HT)	(HT)
recettes directes du trafic	10 800	10 237	5090	11 478	10 880	5600
Voyageurs	8 200	7 773	4305	8 639	8 189	4705
Employeurs (en Idf, C.O)	2 118	2 008	0	2 240	2 123	0
collectivités (tarifs sociaux)	482	457	600	599	568	699
produit annexe (affrêt....)			185			196
Compensations tarifaires	6 898	6 538		7 061	6 693	
Employeurs (VT)	6 515	6 175		6 689	6 340	
Collectivités (ordonnance 1959)	383	363		372	353	
Sous total produit transport	17 698	16 775	5090	18 539	17 573	5600
Subvention collectivités (y.c VT amortissement en ile de F)	4 446	4 214		5 086	4 821	
CHARGES						
Charges d'exploitation strictes	22 144	20 989	8999	23 625	22 393	9509

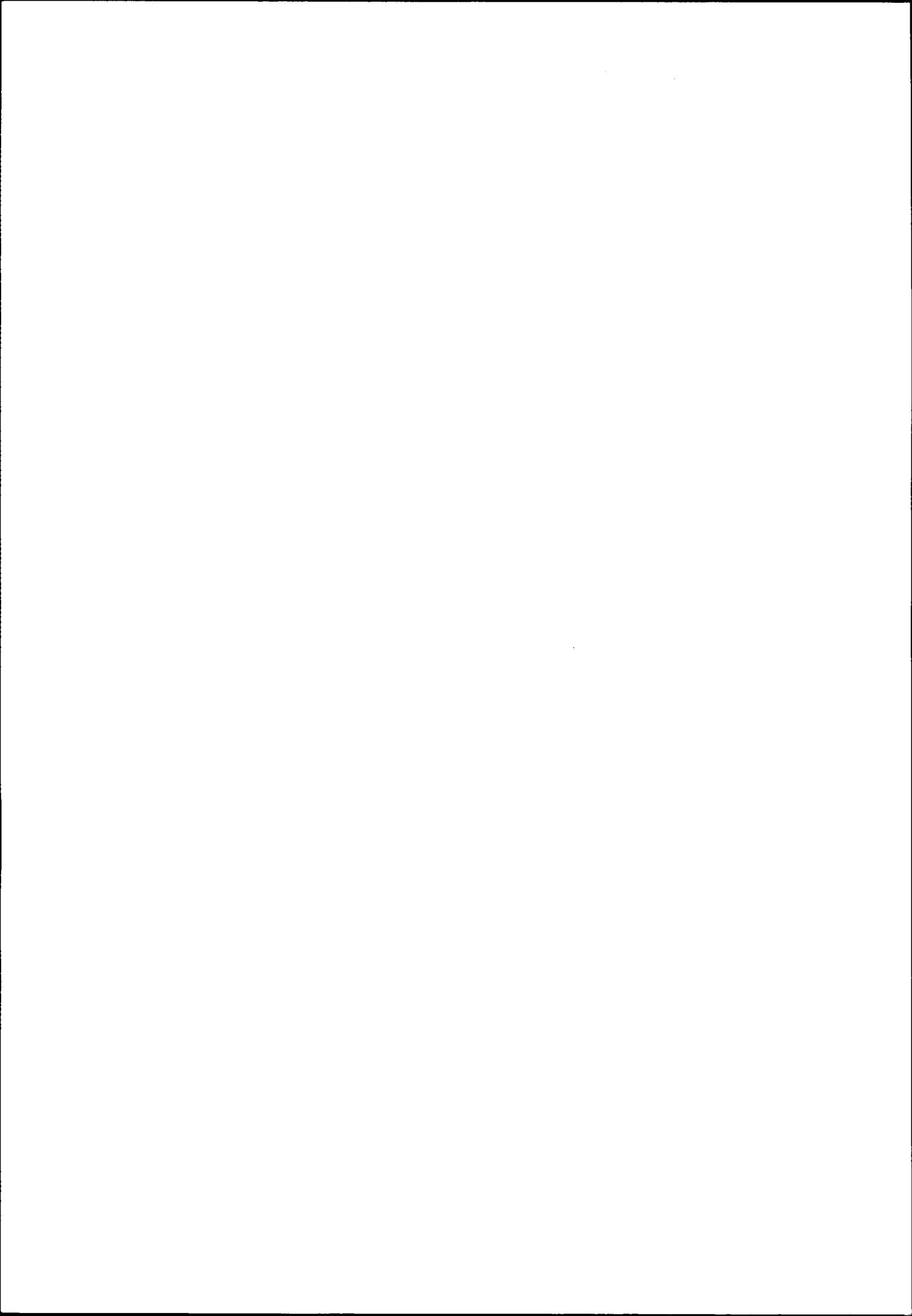
Source : Direction des Transports Terrestres



Résultats d'exploitation des réseaux en Ile de France et en province (en millions de francs)						
(Produits totaux de l'activité transport et charges globales d'exploitation)						
Ref.rpidf.xls	RATP, SNCF, APTR et ADATRIF		Province	RATP, SNCF, APTR et ADATRIF		Province
	1991	1991	1991	1992	1992	1992
PRODUITS TRANSPORT	(TTC)	(HT)	(HT)	(TTC)	(HT)	(HT)
<i>Sous total produit transport</i>	17 698	16 775	5090	18 539	17 573	5600
<i>Subvention collectivités (y.c Versement Transport)</i>	4 446	4 214	3990	5 086	4 821	4138
<i>Autres produits (*)</i>	2 300	2 180	850	2 721	2 579	829
Total général des produits	24 444	23 170	9930	26 346	24 972	10567
CHARGES TOTALES						
<i>Charges d'exploitation strictes</i>	22 144	20 989	8999	23 625	22 393	9509
<i>Charges financières</i>	3 150	2 986	225	3 274	3 103	211
<i>Charges d'amortissement</i>	3 030	2 872	706	3 573	3 387	847
Total général des charges	28 324	26 847	9930	30 472	28 883	10567
besoin de couverture	3 880	3 678		4 126	3 911	
Subvention globale (Y.C.VT amortissement)	8 326	7 892		9 212	8 732	

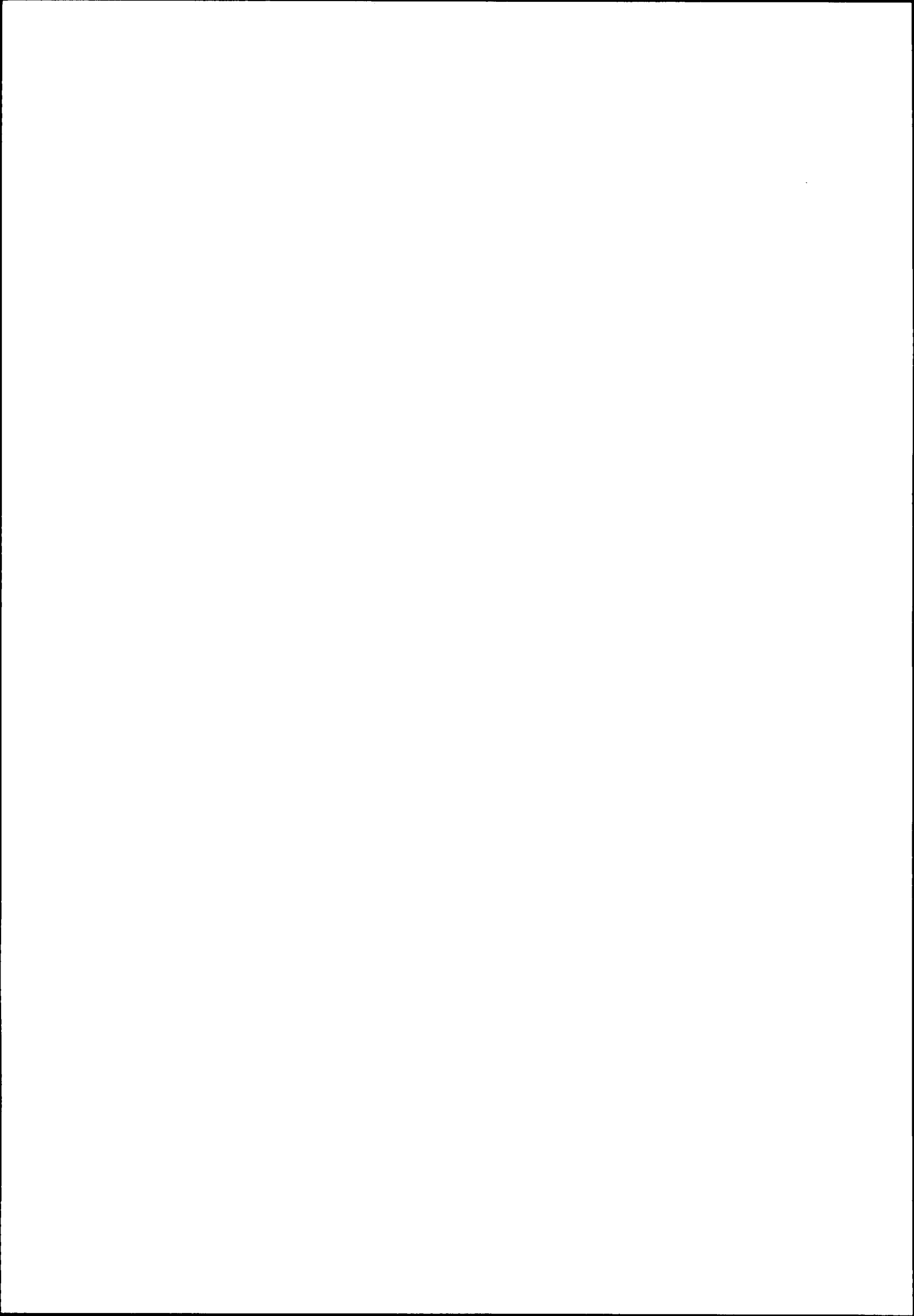
(*) Province: données du compte de résultats de l'exploitant (production immobilisée, produits financiers, reprises sur amortissement et provisions, transferts de charges et pertes de l'exploitant)

Source : Direction des Transports Terrestres



Financement des charges d'exploitation et d'investissement des réseaux de transport urbains						
ref: rpidf.xls		ile de France (HT)	Province (HT)	ile de France (HT)	Province (HT)	
EMPLOIS		1991	1991	1992	1992	
Charges d'exploitation		23 975	11000	25 496	12223	
<i>(YC intérêt emprunts des Ao en Province et des entreprises en IDI*)</i>						
	charges amortissts	2 872	710	3 387	847	
Investissement		8765	4800	9442	6600	
<i>(+ remboursement capital)</i>						
	<i>extension réseau</i>	1730		2756		
	<i>modernisation</i>	3071		3495		
	<i>matériel</i>	1834		1883		
	<i>rembours emprunt</i>	2130		1308		
Total Charges		35612	16510	38325	19670	
RESSOURCES						
	<i>produit trafic</i>	10237	5090	10880	5600	
	<i>V.T+ reliquat VT</i>	6885	6500	7427	7100	
	<i>Autres produits (*)</i>	2180	470	2579	390	
Ressources entreprises	<i>autofinancement</i>	3002		2813		
	<i>emprunt</i>	4014		4346		
Ressources collectivités						
<i>(YC tarifs sociaux ord 1959)</i>						
	<i>Etat</i>	5602	365	5273	450	
	<i>Région</i>	779		1178		
	<i>Départements</i>	2913	529	3829	602	
	<i>AO(+communes)</i>		3556		5528	
Total ressources		35612	16510	38325	19670	
<i>(*) Province: données du compte administratif de l'AO (FCTVA, DGFet produits des amendes)</i>						

Source : Direction des Transports Terrestres





CONSEIL NATIONAL DU PATRONAT FRANÇAIS

Paris, le 21 septembre 1994

Le vice-président,
président de la commission de l'action territoriale

Monsieur Guy SALMON-LEGAGNEUR
Président
Conseil National des Transports
34 avenue Marceau
75008 PARIS

Monsieur le Président,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du projet de Rapport sur le financement des transports collectifs urbains dans sa version du 14 juillet 1994.

Tout en saluant l'effort d'objectivité dont témoigne la prise en considération de plusieurs des remarques exprimées en séance, nous sommes conduits à vous faire part d'un certain nombre de réserves.

Le Rapport indique à juste titre que la croissance des besoins de financement des transports collectifs urbains résulte à la fois de l'importance des investissements à réaliser et de la détérioration des conditions d'exploitation. Nous aurions souhaité que soient examinées de plus près les raisons de cette dernière et qu'il en soit tenu compte dans les recommandations formulées en seconde partie.

Plus particulièrement, il nous semble qu'avant de rechercher les moyens de financement susceptibles d'être mobilisés pour faire face aux besoins considérables mentionnés dans le Rapport, il conviendrait d'appeler l'attention des Pouvoirs Publics et des élus locaux sur la nécessité prioritaire pour les entreprises de transport collectif d'améliorer leur productivité, comme s'y attachent de leur côté les autres entreprises françaises, sous la pression de la concurrence accrue à laquelle elles sont soumises.

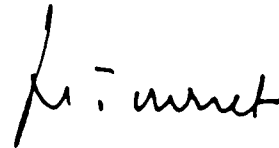
Dans le même esprit, au lieu de se limiter à une allusion discrète à l'insuffisante optimisation des investissements réalisés, le Rapport aurait pu rappeler la nécessité de faire davantage précéder les décisions d'investissement de calculs économiques approfondis. Ceci devrait conduire à privilégier plus souvent les investissements portant sur l'amélioration des conditions de circulation des moyens de transports légers. Ce type d'investissements, d'envergure généralement modeste, permet en effet des gains de productivité non négligeables, comme le rappelle l'Union des Transports Publics.

Par ailleurs la rentabilité financière des entreprises de transports collectifs est sérieusement affectée par les tarifs préférentiels qu'accordent aisément des élus locaux à certaines catégories de population (enfants scolarisés, personnes âgées, retraités, etc...). S'il n'est pas question pour le CNPF de mettre en cause ces avantages, nous estimons en revanche qu'ils devraient faire l'objet d'une compensation spécifique au lieu d'être financés par un prélèvement sur les recettes du Versement Transport, taxe payée par les entreprises sur les salaires, et qui de ce fait pénalise l'emploi. Plus généralement, nous considérons que la situation financière des réseaux de transports collectifs urbains et la qualité du service rendu pourraient être améliorées concomitamment s'il était accordé à ces réseaux une plus grande autonomie de gestion en matière tarifaire.

Enfin, nous ne pouvons partager les conclusions du Rapport sur la nécessité de faciliter le désengagement de l'Etat d'un secteur jugé trop coûteux pour les finances publiques. Comme il ressort du reste de la partie consacrée aux limites du système actuel de financement, la part de l'Etat et des collectivités territoriales n'a cessé de diminuer au cours de ces dernières années tandis que celle des entreprises, qualifiées de "bénéficiaires indirects", augmentait en proportion. Une telle évolution ne saurait se poursuivre sans provoquer de vives réactions de la part des dits "bénéficiaires indirects" et de leurs organisations professionnelles, qui estiment que c'est d'abord aux usagers et à l'ensemble des contribuables qu'il appartient de prendre en charge le financement d'un secteur considéré comme intéressant la collectivité toute entière.

C'est pourquoi le CNPF s'opposerait à toute mesure qui ne s'inscrirait pas dans les orientations suggérées ici. Nous souhaitons que la présente lettre figure en annexe au Rapport et vous en remercions par avance.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Jean-Louis TOURRET
Vice-Président du CNPF

UNION INTERFEDERALE DES TRANSPORTS

c g t

Adresse postale : Case n° 546 - 93515 MONTREUIL CEDEX - Tél. 48 57 08 08

Observations de la CGT sur le financement des transports collectifs urbains.

Le rapport soumis à la commission transports voyageurs du CNT du 30 Novembre 1994 appelle les remarques suivantes :

- 1/ Bien cerner les problèmes concernant les besoins de financement.

Les besoins de financements des investissements découlent pour une large part du retard pris dans la décennie 80 dans la politique d'investissement des transports collectifs avec la vague "libérale" (Thèse du "Trop d'Etat", de la concurrence voiture particulière/transports collectifs).

Les besoins liés à la détérioration des conditions d'exploitation découlent du point précédent : engorgements, bouchons avec des surcoûts financiers importants.

A noter qu'en région parisienne, la hausse des tarifs commence à toucher les niveaux de trafic.

Enfin, le chômage et l'exclusion génèrent une insécurité qui engage un processus de report sur la voiture particulière.

C'est l'un des effets pervers du chômage qui n'est pas seulement un outil permettant la flexibilité des salaires et de l'emploi; passé un certain seuil, ses effets deviennent cumulatifs et incontrôlables.

En revanche, nous contestons l'augmentation des coûts salariaux comme l'une des causes de la détérioration :

* entre 1983 et 1991 (dernier chiffre connu), la part des frais de personnel dans les charges de fonctionnement a baissé de 8 % (Source annuaire statistiques "Transports Collectifs Urbains").
Le rapport du CNT de Novembre 1991 mettait d'ailleurs en évidence cette tendance lourde,

* les derniers chiffres connus pour 1994 montrent qu'il n'y a pas reprise de la consommation, ni reprise de l'emploi dans le secteur des transports.

- 2/ Les mesures à prendre.

Nous contestons l'orientation consistant à prendre acte du désengagement de l'Etat et des collectivités locales; d'autre part, il faut non pas instituer des substituts au versement transport mais maintenir et améliorer l'efficacité du financement existant, et ajouter des sources nouvelles de financement.

Pour améliorer durablement la situation, il faut :

- 1) développer l'offre de transports collectifs et améliorer les conditions de circulation. Comme le disait justement l'UTP dans les chiffres clé des transports collectifs urbains 1991 : la productivité interne a vraisemblablement atteint ses limites,
- 2) la lutte contre la fraude, pour être efficace, doit s'accompagner de la gratuité pour les chômeurs et les exclus, ce qui permettrait d'isoler la "vraie fraude",
- 3) mettre un terme à la baisse des financements publics, les ré-augmenter tant en investissement qu'en fonctionnement.

Nous ne pensons pas que cela signifie l'augmentation de la part des contribuables; nous nous prononçons pour une autre affectation des fonds publics, en particulier la masse des allègements de charges accordés aux entreprises, sans aucun engagement de créations d'emplois, de même s'agissant de l'affectation d'une part de la TIPP au financement des transports collectifs urbains.

- 4) le versement transport doit être maintenu dans son principe, ses modalités revues afin d'accroître son rendement.

Pas de faux débat sur le caractère négatif du versement transport sur l'emploi : le taux des charges patronales n'augmente plus depuis le milieu des années 1980 alors que le chômage s'accroît.

Pour mettre un terme à la campagne du CNPF et du gouvernement sur le versement transport, répondons à cette question simple : s'il n'y avait pas de transports collectifs pour les trajets domicile-travail, quel serait le coût supporté par l'entreprise pour transporter son personnel, ne serait-il pas supérieur au produit du versement transport ?

Nous partageons la proposition de prendre la valeur ajoutée comme assiette, tout comme la nécessité de moduler le taux selon chaque zone géographique mais aussi en fonction de la politique de l'emploi de l'entreprise : si elle développe l'emploi stable et qualifié, le taux sera moindre et inversement.

Avec une telle modulation, l'argument du versement transport pénalisant l'emploi, tombe.

- 5) Les bénéficiaires réels.

Au-delà des entreprises, il faudra bien faire contribuer au niveau nécessaire les commerces, les promoteurs et grandes surfaces.

Les chiffres qui nous sont fournis montrent que pour l'essentiel, ces bénéficiaires contribuent bien moins que les résidents par exemple, ce qui n'est pas acceptable.

Au-delà des problèmes techniques, il y a là une question de fond qui est posée, depuis longtemps et toujours pas résolue.

DOCUMENTS TRANSMIS AU GROUPE DE TRAVAIL

- S.T.P.** - Quelques chiffres - Statistiques sur les transports en commun en région Ile-de-France - 1993.
- Note sur le financement des transports collectifs en Ile-de-France - juin 1994.
 - Note sur l'environnement institutionnel et financier des transports collectifs en région Ile-de-France - décembre 1993.

- C.N.P.F.** - Commission des transports.
- Transports collectifs et versement transport - juillet 1993.
 - Note du groupe de travail fiscalité locale - mai 1993.

- U.T.P.** - Les plus values induites par une infrastructure de transport - Rapport n° 3 du FIER - janvier 1993
- Energie, environnement, fiscalité, déplacements quotidiens - Rapport n° 8 du FIER - décembre 1993

MINISTERE DE L'ECONOMIE - D.G.C.C.R.F.

- Note sur la tarification des transports collectifs urbains - mai 1994.

CERTU/SOFRETU

- Analyse des coûts de déplacement : élaboration d'une méthodologie dans le cadre d'un compte transport de voyageurs. Rapport de synthèse et annexes - février 1994.

CERTU - Contribution du 24 VI. 1994

- Péage urbain. Document réalisé par le CODRA, sous la direction de Ch.Duchène - Paris 1994

O.E.S.T. - 1981 - 1991 - 10 ans de transports - mars 1993

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN : Transports pour une cohérence stratégique - Atelier sur les orientations stratégiques de la politique des transports et leurs implications à moyen terme, précisé par Alain BONNAFOUS - PARIS 1993.

- GART**
- Taux de couverture financière et présentation consolidée des dépenses d'investissements - note d'avril 1994
 - Financement de l'exploitation des TCU en 1992 (tableau)
 - Ressources de financement des TCU de 1975 à 1992
 - Ressources de financement des autorités organisatrices de TCU en 1992 selon leur taille (graphique)
 - A.O. dotées de site propre
 - A.O. de 100.000 habitants et plus
 - A.O. de 30 à 100 habitants
 - A.O. de moins de 30.000 habitants
 - Ressources de financement des autorités organisatrices de TCU en 1992, rapportées à la population (tableau et graphique)
 - Répartition des ressources de financement 1992 par agent économique (graphique)
 - Participation financière des collectivités locales aux TCU de province en 1992 (graphique)
 - Subventions d'Etat aux investissements des TCU de province en 1992 (graphique)
 - Dépenses d'investissements des A.O. de TCU en 1992, selon la taille de l'A.O. et la nature de l'investissement (tableau)
 - La fixation des tarifs des transports publics urbains en 1993. Note de janvier 1994, incluant une présentation par titre tarifaire et selon la taille de l'A.O. du prix moyen, maximum et minimum
 - La sensibilité aux tarifs - note d'Alain MEYERE, S.T.P. du 6/7 avril 1994
 - Versement Transport 1992/1993 - Etat des lieux des instaurations, de son rendement et des marges de manoeuvre de taux - note de février 1994
 - Une remise en cause du versement transport et des transferts financiers de l'Etat défavorables aux collectivités locales. Résultats du dé plafonnement de l'assiette du VT en 1993 - note de février 1994, incluant une note de septembre 1993 sur la réforme de la DGF
 - Le versement transport 1992 des A.O. de TCU par habitant - taux VT ramené à 1 % (tableau). Les écarts de rendement du VT (au taux de 1 %) sont mis en évidence
 - La participation des collectivités locales au financement des TCU en 1992 (tableaux)
 - Les formes de participation financière des collectivités locales membres d'une A.O. de transports en 1991 (graphique)
 - Répartition des autorités organisatrices de transport selon leur forme juridique et selon leur taille démographique (tableau et graphique)
 - Evolution des aides de l'Etat de 1984 à 1994 inclus.
 - Subventions d'investissements aux transports collectifs en AP et CP (tableau)
 - Subventions d'investissements accordées par l'Etat aux TCU de site propre de 1974 à 1994 inclus (tableau)
 - Répartition du produit des amendes de police en matière de circulation routière - note de septembre 1990
 - Répartition 1993 du produit des amendes de police relative à la circulation routière
 - Les orientations - des propositions pour l'action - juin 1993.