



FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS AUX ETATS - UNIS : RESPONSABILISATION LOCALE ET RECOURS AU SECTEUR PRIVE

Michel HOUEE

Cette note apporte un premier éclairage sur la problématique du financement des transports urbains dans les principaux pays développés, telle qu'elle est actuellement abordée dans le cadre de la mission confiée par le Ministre des Transports sur ce thème à M. Claude Quin, Inspecteur Général de l'Équipement et ancien président de la RATP.

En effet, en tant que co-rapporteur du groupe de travail constitué à cet effet, l'auteur a notamment effectué une mission aux États-Unis pour y approfondir l'analyse des expériences innovantes de financement des transports publics engagées dans plusieurs grandes agglomérations de ce pays, et que les réponses à un questionnaire adressé à quelques 65 autorités organisatrices urbaines d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Asie du Sud-Est avaient permis d'identifier. Des développements seront consacrés dans des notes de synthèse ultérieures au cas particulièrement riche en expériences de la Californie, ainsi qu'aux enseignements que l'on peut tirer d'une telle analyse comparative pour faire face aux très importants besoins de financement du secteur en France.

Un contexte plus difficile qu'en Europe

Deux aspects majeurs du contexte du financement des transports urbains américains doivent tout d'abord être rappelés :

- une urbanisation très étalée peu favorable à la massification des flux par les systèmes de transport en site propre les plus performants, si l'on excepte les downtowns des plus grandes métropoles et notamment des plus anciennes conurbations de la mégapole de la côte Est,
- une image très dégradée du transport par autobus, perçu comme un service social à l'adresse des populations défavorisées dans une société où l'omniprésence de l'automobile n'a plus besoin d'être soulignée.

Une situation financière alarmante

La conséquence de ce second aspect a été la préférence accordée par nombre de responsables locaux à des projets technologiquement prestigieux donc coûteux, seuls susceptibles de séduire leur électeurat, lesquels n'ont pu être financés que grâce à l'intervention de l'État fédéral, le plus souvent à hauteur de 80% du montant de l'investissement.

Compte tenu du premier aspect, la couverture des charges correspondantes par les recettes tarifaires s'est révélée en général très faible, des taux de 20% à 25% n'étant pas exceptionnels.

Le défi lancé aux acteurs locaux par le gouvernement

Il en est résulté à partir du début de l'ère reaganienne, dans le contexte économique global d'une politique ultra-libérale hostile à l'intervention de l'État, un revirement de l'attitude fédérale vis à vis du financement des investissements en transport urbain, qui s'est traduit par deux exigences majeures :

- une implication significative des autorités locales (États fédérés, counties et municipalités) dans le financement, avec pour objectifs à la fois de susciter plus de rigueur dans l'examen préalable de la rentabilité des projets, et d'alléger substantiellement la contribution du niveau fédéral (au moins en part relative, la multiplication des projets au cours de la dernière décennie n'ayant pas permis une diminution corrélative de l'enveloppe globale)

- la recherche systématique de formes de partenariat avec le secteur privé, à la fois par conformité avec la logique économique dominante et par souci d'orienter les projets vers des réalisations susceptibles d'intéresser le marché, et donc d'accroître la contribution de celui-ci à la couverture des coûts d'investissement et d'exploitation.

priorité à la fiscalité affectée et pragmatisme vis à vis du privé

Cette orientation fédérale, qui reste d'actualité en dépit des sommes non négligeables inscrites aux divers fonds d'aide gérés par l'Urban Mass Transit Administration, a induit au niveau des autorités locales des stratégies de recherche de financements alternatifs qui ont en commun :

- de privilégier par rapport à toute autre forme de financement l'instauration de ressources fiscales stables et affectées, leur mise en place passant presque toujours par l'approbation des électeurs de l'Etat ou du County consultés par voie de référendum,
- de fonder l'accroissement des ressources commerciales sur les opportunités de développement économique ouvertes par le projet de desserte beaucoup plus que sur une augmentation des tarifs acquittés par la clientèle, dont la fidélisation n'est jamais acquise même lorsque la cherté du coût du stationnement dans l'hypercentre constitue une incitation objective forte à l'usage des transports en commun.

De l'impôt sur la consommation à la taxation des plus-values foncières

Cette similitude d'orientations générales recouvre cependant une grande diversité de techniques de financement mises en oeuvre. C'est ainsi qu'en matière de ressources publiques :

- suivant le système fiscal en vigueur dans chaque Etat, la ressource stable a été assise sur une assiette différente : relèvement du taux de la SalesTax (l'équivalent de la TVA française) comme en Géorgie - sans doute le système répandu dans le plus grand nombre d'Etats -, prélèvement sur la GasTax comme en Floride, recours à la PropertyTax comme dans le New Jersey ou mixage de plusieurs de ces éléments comme en Californie,
- les difficultés croissantes à faire accepter par les électeurs un accroissement de la pression fiscale ont amené dans certains cas à affecter la ressource à un programme ample mais limitatif et pour une durée longue mais non illimitée comme à San Francisco,
- l'ampleur des plus-values foncières générées par les réalisations de type métro dans les agglomérations les plus dynamiques a incité à concevoir des systèmes de taxation des bénéficiaires fonciers (Benefit Assessment à Los Angeles, Tax Increment Financing à San Francisco).

De la maintenance partagée à la gestion de projet intégralement privée

De même les modalités de partenariat public/privé sont multiples :

- contribution de promoteurs immobiliers -les developers-, de centres commerciaux et d'employeurs au coût de construction et de maintenance de stations comme dans le cas du métro de Washington, ou du tramway de San Diego en Californie (formule connue sous le terme générique de "Joint Development"),
- techniques de "Value Capture" consistant à taxer l'usage des abords des stations, notamment par captation des "air rights" comme pour la desserte du Mall de Denver, qui a de ce fait pu être assurée par navettes gratuites,
- financement des acquisitions de matériel roulant sous forme de Safe Harbour Leasing, permettant d'en étaler la charge à coût nul en faisant bénéficier l'investisseur de la déductibilité fiscale des amortissements,
- exceptionnellement, prise en charge complète d'un projet par un developer, comme dans le cas de la desserte par people mover de l'Harbour Island de Tampa en Floride, assortie de rétrocession pour le \$ symbolique à l'exploitant du reste du réseau urbain au bout de 15 ans.