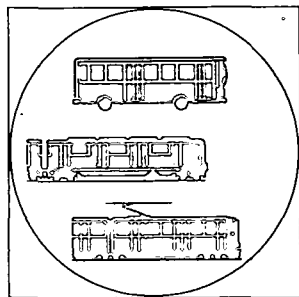


## LA CALIFORNIE, LABORATOIRE DES INNOVATIONS EN MATIERE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS ?

Michel HOUEE



Une précédente note a montré que le financement des transports urbains aux Etats-Unis était marqué par la volonté des autorités fédérales de responsabiliser le niveau local, ainsi que par un recours croissant au secteur privé. Nous allons maintenant examiner plus en détail le fonctionnement du système dans le cadre d'un Etat dont la richesse des expériences de financement est à l'image du dynamisme et du gigantisme de ses agglomérations : la Californie.

*Une décalage croissant entre ressources et besoins*

Le système californien de financement des transports collectifs urbains repose principalement depuis longtemps sur la taxation des carburants. L'évolution du prix de ceux-ci n'ayant pas suivi le rythme de l'inflation, les ressources correspondantes ont été de manière croissante affectées à la maintenance du système de transport au détriment des investissements nouveaux.

Par ailleurs, l'administration reaganienne de la Californie à la fin des années 70 a créé un contexte défavorable à la recherche de solutions alternatives de financement, en particulier à travers l'amendement 13 protégeant les propriétaires fonciers. Dans le même temps, la multiplication des initiatives de promoteurs en faveur d'"inner changes" (accès autoroutiers) a accentué la dispersion de l'occupation de l'espace et rendu plus problématique la performance des transports collectifs.

*Une volonté récente d'inverser la tendance*

Aussi le niveau local a-t-il pris progressivement conscience de la nécessité d'intervenir. Le county de Santa Clara, qui englobe les zones en fort développement de San Jose et de la Silicon Valley, a le premier instauré en 1980, un système de Tax Increment Financing permettant d'affecter aux transports la fraction de la taxe foncière correspondant à l'augmentation de la valeur de l'assiette par rapport à une année de référence. La sensibilisation de l'opinion aux problèmes aigus de congestion et de pollution atmosphérique des aires urbaines a en outre facilité une certaine réhabilitation des transports collectifs.

En témoigne le fait que trois propositions de lois en leur faveur doivent être examinées en juin prochain par le Parlement de Californie, même si leur adoption paraît incertaine pour les deux premières :

- une augmentation de 5 cents de la GasTax, prolongée par des augmentations de 1 cent au cours des 5 années suivantes, avec incidence sur la Sales Tax,
- une exemption des transports publics du champ des limitations imposées en matière de taxation,
- l'octroi d'une capacité d'emprunt de \$ 2 milliards pour le financement de systèmes ferrés.

Avant d'examiner le cas des trois principales agglomérations, deux handicaps du système californien doivent toutefois être soulignés : un certain saupoudrage des aides publiques, et un émiettement des responsabilités rendant aujourd'hui encore impraticable une maîtrise multimodale des enjeux à l'instar du financement du "light rail" de Baltimore par taxation des ports et des aéroports.

*Los Angeles,  
mégapole  
sans métro*

Phénomène unique pour une agglomération développée de cette importance, le réseau de Los Angeles se compose à l'heure actuelle exclusivement de dessertes par autobus en majorité contrôlées par la Southern California Rapid Transit District (SCRTD). 240 lignes desservent une population de 12 millions d'habitants, dont seulement le quart il est vrai occupe le territoire de l'agglomération de Los Angeles. La croissance démographique très rapide fait escompter une population totale de 16 millions à l'horizon 2010.

Confrontées à l'incapacité de maintenir les tarifs à un niveau attractif, de poursuivre la modernisation du réseau de bus et surtout d'engager la réalisation d'un réseau de transport rapide en site propre dont les premiers projets remontaient à une quinzaine d'années, l'Etat de Californie a autorisé, dans le cadre d'une politique générale de constitution de Commissions de Transport, la création en 1976 de la Los Angeles County Transportation Commission (LACTC) avec pour mission de chercher une solution au financement des projets de transport, après le rejet par les électeurs en 1968 et 1974 de propositions d'augmentation des taxes.

*La difficile quête  
de ressources  
stables*

La proposition dite A d'une augmentation de 0,5% de la taxe sur les ventes a finalement été adoptée en 1980 sous condition de son affectation simultanée au subventionnement des tarifs du réseau de bus (ramenés pour 3 ans de \$0,75 à \$0,50) et à l'amorce de la réalisation d'un réseau rapide en site propre. Toutefois, cette proposition n'est entrée en vigueur qu'en 1982, après que la Cour Suprême eut confirmé sa constitutionnalité contestée par l'administration Reagan en vertu d'une proposition d'Etat instituant une majorité pour l'adoption de telles mesures supérieure à celle effectivement obtenue.

Depuis 1985, l'affectation du produit de la taxe additionnelle sur les ventes au maintien de bas tarifs, qui avait facilité l'adoption de cette taxe, est moins marquée. A l'inverse, un mouvement de privatisation de services a été engagé, portant notamment sur la desserte du centre par minibus pour laquelle la subvention a pu être réduite de 7%, et sur un service express de type "park and ride" reliant la San Fernando Valley au centre par l'autoroute.

*Un panoplie très  
complète de  
formules  
de financement*

Au surplus, pour compléter les ressources fiscales, quatre modalités d'association des investisseurs privés ont été envisagées:

- paiement d'une redevance pour l'établissement d'un accès direct à une implantation de services,
- prise en charge d'une partie des coûts de construction d'une station dans le cadre d'une opération immobilière située à proximité,
- vente ou location des terrains acquis pour la réalisation d'une ligne de transport collectif, ou paiement d'un droit d'usage des emprises correspondantes,
- association sous forme de Joint Venture entre l'exploitant de transport et un promoteur immobilier pour le partage des bénéfices résultant de l'exploitation commerciale.

Enfin, l'existence d'un besoin résiduel de financement de \$170 millions sur un total de 3 milliards pour le projet de métro reliant le Business District à Hollywood, a incité à mettre au point un projet de Benefit Assessment District. Celui-ci consiste à taxer, au titre de la plus-value immobilière dont le métro les fait bénéficier, les propriétaires fonciers exerçant une activité lucrative dans un rayon d'un demi-mile autour des 4 stations du centre-ville, et d'un tiers de mile ailleurs. Ce projet, contesté au motif qu'il aboutit à taxer une plus-value latente par anticipation, est à l'heure actuelle à l'examen de la Cour Suprême de Californie.

**San Diego :  
l'agglomération  
qui monte**

Le réseau de transport collectif urbain de San Diego se compose de 51 lignes d'autobus, de 4 services à la demande et de 2 lignes de métro léger. L'agglomération est en très forte croissance, et a récemment supplanté San Francisco au second rang des villes californiennes. Le besoin de financement de nouvelles lignes desservant les extensions de l'urbanisation dense est donc important.

**Un pragmatisme  
très efficace en  
matière  
d'organisation...**

Le taux moyen de couverture des dépenses par les recettes tarifaires est élevé, de l'ordre de 50%, et il est prévu qu'il s'améliore encore. Mais surtout, s'il ne dépasse guère le niveau, courant aux Etats-Unis, de 25% pour certaines lignes de bus et services à la demande, il atteint 92% pour le tramway, le San Diego Trolley, ce dont les responsables du réseau tirent argument en faveur d'une politique pragmatique d'adaptation au cas par cas de la technologie et des modalités de desserte retenues aux besoins de la demande, éloignée de toute considération ruineuse de prestige.

Les subventions ont principalement pour origine :

- un prélèvement de 0,5% sur les ventes à l'intérieur du county de San Diego, dont un tiers est destiné au transports en commun,
- le fonds du Transportation Development Act (TDA) alimenté par 0,25% de taxe sur les ventes de détail de l'Etat,
- le State Transit Assistance (STA) provenant des taxes californiennes sur les carburants, dont 42% est théoriquement affecté au MTDB, mais qui n'a pas fonctionné au cours des trois dernières années,
- le fonds fédéral géré par l' Urban Mass Transit Administration (UMTA).

**...comme de  
financement**

La station d' Imperial Avenue du San Diego Trolley, ainsi que le bâtiment à usage de bureaux qui la surplombe et où le réseau a installé son siège, a fait l'objet d'une opération de Joint Development comportant location des air rights et émissions d'obligations gagées à 30 ans, exemptées de taxes dans la mesure où plus de 90 % des locataires sont des organismes publics. Le taux d'intérêt peu élevé des obligations conjugué à la forte croissance des loyers rend l'opération très rentable.

Devant les risques de diminution des ressources fédérales et provenant de la taxation des carburants, il est prévu pour financer 134 kms de lignes nouvelles à l'horizon 2010 de recourir à :

- de nouveaux projets de Joint Development,
- des apports en nature des promoteurs et publicistes intéressés,
- une augmentation de la taxe de séjour dans les hôtels et motels,
- une imposition des bénéficiaires fonciers,
- de nouvelles recettes tarifaires générées par l'amélioration de la qualité de service,
- des opérations de cofinancement avec d'autres agences gouvernementales.

**San Francisco :  
mosaïque de sys-  
tème de transport**

Le réseau de transport collectif de la conurbation de San Francisco, dont la population s'élève à 2,5 millions d'habitants, se compose de plusieurs systèmes:

- le Muni (San Francisco Municipal Railway), réseau d'autobus, de trolleybus, de tramway/métro léger et de funiculaire interne à l'aire urbaine qui constitue le plus ancien réseau de transport public des Etats-Unis,
- le Bart (Bay Area Rapid Transit Authority), réseau de métro régional desservant la baie de San Francisco,
- divers systèmes ferroviaires (Caltrain), de franchissement de la baie (Golden Gate Transit) et de réseaux de bus (AC Transit, SamsTrans.)

La coordination de l'ensemble est assurée par la RTA (Regional Transit Association) et la planification de la desserte de la Baie dépend de la MTC (Metropolitan Transport Commission). Les enveloppes financières en jeu sont considérables, de \$ 1 milliard de contribution à l'exploitation du système et de \$ 5 milliards prévus d'investissement annuel.

*Des ressources  
fiscales à tiroirs,  
dont beaucoup  
sont privatifs*

Toutefois la MTC ne gère qu'une mineure partie des ressources affectables au développement des transports publics de la baie. En effet, elle n'administre directement que les 0,25% de la sales tax obligatoirement perçus dans chaque county, ainsi que les ressources de péage de franchissement des ponts. Or, certains counties prélèvent 0,50% supplémentaires, notamment les trois counties desservis par le BART. Dans ce dernier cas, les trois quarts de ce prélèvement additionnel sont affectés au BART (d'où sa santé financière) et un quart seulement peut être utilisé par la MTC à sa convenance. En outre, 0,50% additionnels distincts peuvent être affectés au financement de projets bien identifiés pour une durée limitée : c'est le cas à San Francisco (relèvement voté pour 20 ans et affecté pour 60% aux transports publics, 30% aux routes et 10% au Transport System Management).

En complément de la ressource largement dominante que constitue le supplément à la Sales Tax, qui peut donc atteindre 1,25% et porter le taux global à 7% (auxquels se rajoutent pour un an à compter du 1er décembre 1989 0,25% affectés à la réparation des dégâts occasionnés par le tremblement de terre de l'automne), certains réseaux recourent à des moyens de financement additionnels.

*Un usage raisonné  
des innovations  
financières*

Ainsi le Bart a utilisé le Tax Increment Financing pour couvrir à hauteur de \$ 27 millions le coût de construction de l'Embarcadero Station, et plusieurs projets d'établissement d'air rights sur les constructions au dessus des aires de parking sont à l'étude. De même, le Muni bénéficie d'un Development Fee de 4 à 5 \$ par square foot sur les constructions nouvelles du Downtown, qui a produit à ce jour quelques \$50 millions malgré les limites imposées à la croissance urbaine pour des raisons d'environnement.

Tout en ayant une appréciation nuancée sur l'intérêt des opérations de Joint Development (le montage effectué sur le terminal de bus de l'Orange County en matière de parkings et d'air rights aurait davantage profité au promoteur qu'à l'opérateur de transit), le Bart envisage de poursuivre son programme sur le modèle du Metro de Washington, en sollicitant le partenariat d'une Redevelopment Agency là où il n'y a pas de marché privé. Ainsi la station de East Dublin devrait être financée de cette manière, moyennant une latitude offerte au(x) partenaire(s) quant au choix précis de l'emplacement.

*De la difficulté de  
l'intégration  
urbaine*

Au total, cette autonomie des counties et des réseaux principaux dans la gestion du système de transport et de son financement rend très difficile la mise en oeuvre d'une politique coordonnée au niveau d'une région aussi éclatée administrativement que l'est la baie de San Francisco. Malgré quelques avancées, l'intégration des différents réseaux reste embryonnaire, et la coordination tarifaire, au demeurant perçue comme un enjeu mineur compte tenu du caractère supposé dissuasif des correspondances bus/rail, a d'autant moins de chance d'aboutir que les counties accordant les taux de subventions les plus élevés, comme celui de San Francisco pour le Muni, ne veulent pas d'une compensation qui les désavantagerait. □