

# FOCUS

## PRISE DE POSITION DE L'UITP

### *Le financement de l'exploitation des transports publics*

*Le financement du transport public se compose globalement de deux volets : d'une part, le financement de l'infrastructure et d'autre part, celui de l'exploitation du réseau. C'est de ce dernier qu'il sera principalement question dans la présente prise de position de l'UITP.*

#### **Introduction**

Le financement de l'exploitation des transports publics est assuré par un ensemble de ressources comprenant généralement :

- les recettes issues de la perception tarifaire,
- des revenus de nature commerciale (publicité, loyers, etc.),
- des indemnités spécifiques octroyées en compensation de tarifs préférentiels ou d'obligations sociales ou régionales,
- toute autre forme de rémunération versée par l'autorité publique afin de permettre d'atteindre les niveaux de service requis.

En règle générale, le financement de l'exploitation (et encore moins celui des investissements) de transport public ne peut être entièrement couvert par les seules recettes tarifaires. De plus, le taux de couverture des dépenses de transport public par ces recettes peut varier considérablement d'un réseau à l'autre. Il en va de même pour la nature des dépenses que doivent supporter les entreprises de transport public. Ces dépenses sont en effet fonction, notamment, du statut de l'infrastructure (l'exploitant en est-il propriétaire ?), du régime d'amortissement, de la répartition des coûts de financement, du paiement éventuel d'un loyer pour l'utilisation d'installations comme les arrêts de bus. Il y a donc de grandes différences quant aux exigences et à la forme des financements publics.

La nécessité d'une aide financière pour compenser la différence entre les recettes tarifaires et les charges d'exploitation ne signifie pas pour autant qu'une société soit sous-performante ou non-viable. Il démontre seulement que les tarifs et les niveaux de service sont fixés en fonction d'objectifs politiques spécifiques. Les gouvernements, les autorités locales et les autres acteurs (dont le secteur privé) mettent à la disposition du transport public des moyens financiers pour toute une série de raisons d'ordre économique, social et environnemental.

La présente prise de position se propose de passer en revue les différentes formes que peut adopter ce financement externe, d'analyser les mesures requises pour tirer le meilleur parti de ces financements et de formuler des recommandations pour les politiques de financement à venir.

Ceci est une prise de position de l'UITP, l'Union Internationale des Transports Publics. L'UITP comprend 2 000 membres appartenant à 80 pays du monde et représente les intérêts des principaux acteurs du secteur des transports publics. Ses membres sont des entreprises de transport collectif, publiques ou privées, des autorités organisatrices de transport et des fournisseurs de matériel roulant et d'équipement. L'UITP s'intéresse à tous les aspects du transport public, économiques, techniques, organisationnels et managériaux, ainsi qu'aux politiques de mobilité dans le monde entier.

## ***Pourquoi l'exploitation nécessite-t-elle un financement complémentaire ?***

Le soutien financier de l'exploitation peut servir à améliorer le niveau des services, à créer des services spécifiques supplémentaires (dessertes nocturnes, services pour personnes handicapées, dessertes rurales, etc.) et/ou à instaurer des tarifs moins élevés que ne le permettrait une gestion exclusivement commerciale.

Ces mesures peuvent avoir comme but de :

- (a) rééquilibrer la concurrence entre le transport public et la voiture particulière (usage gratuit du réseau routier, coûts externes, etc.) et par là, favoriser un déplacement de la demande au détriment de l'automobile,
- (b) faciliter l'accès aux services essentiels (commerces, éducation, soins de santé, etc.) pour les personnes non-motorisées, par exemple en instaurant la gratuité ou des tarifs réduits pour les groupes sociaux concernés comme les personnes âgées, les personnes à mobilité réduite ou encore les enfants.

## ***Sources de financement alternatives***

Les alternatives au financement direct par l'usager peuvent être regroupées selon trois principes :

- le pollueur payeur : le pollueur compense les coûts qu'il occasionne à la collectivité, les sommes versées pouvant être utilisées pour financer des modes de transport alternatifs moins polluants. Citons l'utilisation de la taxe allemande sur les produits pétroliers (Mineralölsteuer) pour financer le transport public, les taxes environnementales sur l'utilisation et la détention d'un véhicule, la tarification du stationnement (lorsqu'elle est utilisée pour financer le transport public).
- le bénéficiaire payeur : celui qui profite d'un service en supporte les frais. Ainsi, les employeurs et les commerçants profitent des services de transport public qui leur permettent, les uns, d'accéder à un marché de l'emploi plus étendu, les autres, d'élargir leur clientèle. En France, le Versement Transport oblige les employeurs occupant plus de neuf personnes à contribuer aux dépenses du transport public (en région parisienne, ils remboursent également à leurs employés la moitié du prix de leur abonnement). A Hong-Kong, les exploitants bénéficient de la plus-value foncière générée par la construction d'une nouvelle ligne de transport public, qui est en partie financée par les loyers et le produit de la vente de logements construits à proximité des nouvelles stations.
- le contribuable payeur : via la fiscalité nationale ou locale imposée au contribuable, qu'il utilise ou non les transports publics. C'est généralement la principale source de financement externe.

Chacun de ces trois grands mécanismes comporte une grande diversité de sources de financement potentielles. Le transport public est cependant souvent financé par, outre le client direct, les autorités publiques. L'Etat central, les régions et les autorités locales sont ainsi impliqués dans le financement du transport public. Chaque pays dispose de son propre système de financement.

En pratique, le financement du transport public peut s'effectuer à l'aide d'un ensemble de mécanismes divers. Dès lors, il se peut que le seul moyen de "capter" les avantages recueillis par d'autres parties, consiste à instaurer des mesures fiscales (le Versement Transport, par exemple). Dans le cadre du péage urbain, les principes du 'pollueur payeur' et du "bénéficiaire payeur" peuvent être appliqués simultanément. Les véhicules responsables de la congestion doivent s'acquitter d'un droit d'utilisation des routes. De ce fait, ils profitent également de routes moins encombrées. La perspective d'une utilisation du péage urbain pour financer l'investissement dans les transports publics est une option de plus en plus crédible. Elle présente l'avantage supplémentaire d'être une mesure "contraignante" contribuant à favoriser le report modal vers le transport public et donc, l'accroissement des recettes de ce dernier.

L'utilisation explicite de subventions croisées pour le financement du transport public est devenue rare, sauf en Allemagne. Ces subventions constituent essentiellement un transfert interne des bénéfices provenant d'autres services publics tels que l'électricité, le gaz ou l'eau lorsque ces services ainsi que le transport public sont assurés par une



seule et même entreprise municipale de service public (Stadtwerke). Le financement croisé existe aussi au sein même des réseaux de transport public. Les revenus complémentaires et les financements croisés sont essentiels pour les réseaux de transport public – ils le sont d'ailleurs pour le fonctionnement de nombreux secteurs industriels. Les exploitants de transport public doivent être autorisés à maintenir ce type de pratiques.

Les exploitants de transport public devraient être également autorisés à exploiter des activités rentables, comme le transport touristique, l'immobilier ou la publicité. Ainsi, à Taipei, 10% des recettes de la Taipei Rapid Transit Corporation proviennent d'activités commerciales complémentaires.

La contribution des employeurs peut prendre la forme d'un Versement Transport (voir ci-dessus), d'une intervention dans l'achat d'abonnements par les employés (c'est notamment le cas en France et en Belgique) ou de plans de déplacement dans le cadre desquels les entreprises soutiennent diverses mesures comme l'augmentation des fréquences, la réalisation de campagnes publicitaires ou l'amélioration de l'accès au transport public.

Le secteur privé ne participe généralement au financement de l'exploitation du transport public que s'il en retire un avantage spécifique, comme le parrainage de points d'arrêt ou de services, l'extension d'une desserte vers le site d'une entreprise ou d'une grande surface.

Les partenariats public-privé, lesquels impliquent le partage des risques d'investissement et/ou d'exploitation entre les pouvoirs publics et le secteur privé, deviennent un moyen accepté de partager les risques commerciaux liés au transport public et de lever des capitaux dans de nombreux pays. Ces accords nécessitent cependant de financer la dette supportée par le secteur privé, ce qui, en règle générale, s'effectue via le paiement d'annuités dont le montant est calculé sur base du coût d'investissement de l'entreprise privée et de l'estimation du risque. Ces contrats ne seront rentables que si les frais supplémentaires ainsi encourus par le secteur privé peuvent être compensés, par exemple, par des économies sur les coûts de construction, des gains de performances ou des améliorations de la productivité.

D'une manière générale, les entreprises de transport public ont tout avantage à disposer de revenus qui ne sont pas soumis à de grandes variations dues notamment à des changements sur la scène politique ou à des considérations budgétaires nationales (p. ex des taxes spécifiques).

## ***La valorisation du financement externe***

L'un des premiers soucis des autorités et des exploitants doit consister à rentabiliser au maximum les financements d'origine externe. Des mécanismes précis et transparents doivent être mis en place pour le paiement et la réception du soutien financier.

Les grands principes de base sont les suivants :

- Les auteurs de mesures à caractère "politique", comme l'instauration de niveaux de service plus élevés ou de tarifs plus bas que ne le permettrait une gestion exclusivement commerciale, doivent pourvoir à leur financement.
- Les prétendues subventions doivent être considérées et comptabilisées comme paiements pour services rendus, l'exploitant devant être totalement indemnisé de manière à lui permettre d'atteindre les objectifs stratégiques définis dans la mesure où ces derniers impliquent des dépenses et des risques ne pouvant être financés par les seules recettes tarifaires. L'indemnité doit inclure la rémunération nécessaire destinée à stimuler le zèle du prestataire de service et à permettre la réalisation des investissements qui s'imposent.
- Le montant du financement doit être fixé au préalable entre les autorités et les exploitants. Cela vaut beaucoup mieux que d'être confronté à des déficits non-planifiés et de devoir les éponger à l'occasion.
- La conclusion de contrats de service définissant clairement les obligations de chaque partie. Ces documents doivent tenir compte de l'inflation et stipuler que des augmentations de prix justifiées peuvent être compensées, notamment dans le cas



d'augmentation imprévisible des prix du carburant ou des coûts salariaux, sur lesquels l'exploitant n'a aucune influence. Ces dispositions contribueront à éviter les hausses de tarif et les déficits imprévus, ou encore la diminution de la qualité du service.

- Ces contrats doivent prévoir des incitants financiers, sous la forme d'un système de bonus/malus destinés à inciter les exploitants à augmenter la fréquentation et la qualité du service fourni. De cette manière, les exploitants seront enclins à offrir le meilleur service au moindre coût et les autorités, de meilleures conditions pour l'exploitation des transports publics .
- Il importe de savoir avec précision d'où viennent les bénéfices et les pertes, tout en veillant à ce que la distinction entre services rentables et services déficitaires ne se fasse pas au détriment des objectifs stratégiques ou commerciaux .
- Il convient de prévoir des mécanismes permettant d'établir avec certitude que les fonds versés par l'autorité produisent de la valeur ajoutée. Parmi ces mécanismes, citons le recours au benchmarking, l'organisation d'appels d'offres ou la sous-traitance.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

L'UITP ne recommande aucun ratio particulier pour le montant de l'aide financière et les recettes tarifaires. Elle attire cependant l'attention sur le fait que dans la plupart des cas, le transport public a besoin d'un financement externe pour pouvoir offrir un niveau et une qualité de service à des prix irréalisables en d'autres circonstances, et ce, pour deux raisons majeures :

- Stimuler un report modal de la voiture particulière vers le transport public afin de réduire la congestion et les atteintes portées à l'environnement par l'automobile.
- Eviter que les personnes non motorisées ne soient exclues de la société, de la vie sociale et économique.

Afin de permettre au transport public d'utiliser son potentiel pour faciliter les déplacements, améliorer l'environnement urbain et prévenir l'exclusion sociale, l'UITP formule les recommandations suivantes :

- La nécessité pour le transport public de disposer dans la plupart des cas d'un financement public doit être explicitement reconnue. Le transport public ne doit pas pour autant être considéré comme une activité peu performante.
- Les objectifs fixés aux prestataires de transport public doivent tenir compte de l'ensemble de la contribution potentielle de ce dernier à la mobilité durable, au fonctionnement de l'économie urbaine, à l'environnement urbain et à la lutte contre l'exclusion sociale.
- Le montant du financement octroyé au transport public doit lui permettre de réaliser ces objectifs stratégiques. Nécessaire, ce financement n'est pas un subside mais la rémunération d'un service rendu à la collectivité.
- Cette rémunération doit être suffisante pour financer la fourniture de ces services compte tenu du fait qu'ils génèrent des dépenses dépassant les possibilités de financement offertes par les seules recettes tarifaires. Elle doit comporter la rémunération requise pour stimuler le prestataire de service et favoriser les investissements qui s'imposent.
- Toutes les sources de financement possibles doivent être prises en considération.
- Les sources de financement qui à l'instar du péage urbain, contribuent à dissuader les automobilistes d'utiliser leur voiture, sont tout particulièrement recommandées.
- Pour soutenir les dépenses d'exploitation, il convient également de privilégier l'instauration de taxes spécifiques qui, comme le Versement Transport, sont relativement stables.

Il convient de mettre en place des mécanismes destinés à rentabiliser au maximum les financements externes obtenus. Il s'agit notamment:

- de la contractualisation ou de la formalisation des relations entre les exploitants et les autorités
- de l'insertion dans les contrats de clauses prévoyant des incitants financiers au bénéfice des exploitants et des ajustements permettant de tenir compte des variations de coûts hors de portée de l'exploitant
- des mécanismes (p. ex. le benchmarking) attestant la production d'une valeur ajoutée.

Cette prise de position de l'UITP a été préparée par la Commission Générale de l'Economie des Transports.