

# Crise des transports publics : des issues possibles ?

par Alain Bonnafous\*

Les difficultés du financement des transports publics urbains ne sont pas nouvelles. Elles ont même une histoire qui, à quelques années près, a été scandée de manière quasiment identique dans le monde industrialisé. Cette histoire suggère une lecture du système de transports urbains en termes de compétition modale.

## la spirale de l'encombrement et du déficit

Le mécanisme du partage modal est celui d'une double compétition entre modes de transport, pour l'usage de la voirie d'une part, et le marché des déplacements d'autre part. L'usager des transports en commun voit son autobus subir les encombrements et observe que les usagers de l'automobile vont significativement plus vite. Il aspire tout naturellement à se trouver lui aussi dans leur situation. Dès qu'il en aura la possibilité, muni d'un permis de conduire et d'un revenu suffisant, il prendra à son tour le volant et provoquera, avec tous ceux qui seront en mesure de faire le même arbitrage prix - temps, un accroissement des encombrements.

La dynamique de la double crise est ainsi en place : d'une part, l'encombrement ne peut que s'accroître à mesure que les conditions démographiques et économiques le permettent ; d'autre part, l'affaissement des vitesses des transports collectifs ne peut que provoquer, en même temps qu'une perte de recette, une augmentation mécanique des coûts de production et, par conséquent, du déficit.

## une dérive inéluctable ?

S'il est relativement facile d'interpréter et de qualifier les évolutions passées, il est beaucoup plus délicat de scruter l'avenir en raison des incertitudes qui pèsent sur tout le contexte socio-économique du système de transport (1). Il reste que les carences de celui-ci déterminent ce que sera l'espace urbain pour un long temps.

À des horizons de 10 ou 15 ans, seules des politiques fortes en matière d'investissement et de gestion de voirie permettent d'envisager un maintien des parts de marché du transport public. Bien entendu, ces politiques fortes sollicitent de manière accrue les finances publiques locales. Toutes les agglomérations de quelque importance tendent à pratiquer une coordination des décisions réglementaires, tarifaires et d'investissement, tant il est clair que la politique du laisser-faire ne peut conduire qu'à une aggravation de la double crise.

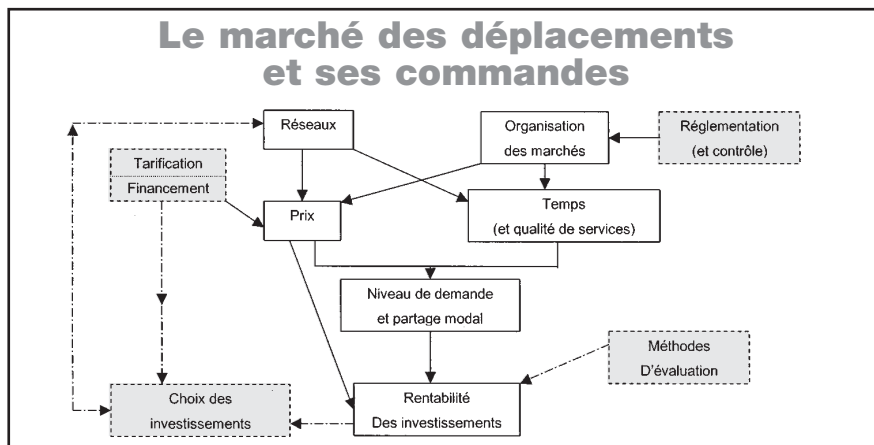
Selon l'hypothèse raisonnable que le développement du système de transport collectif est seul compatible avec une mobilité et une ville durables, quelles issues envisager à cette crise du financement ? Répondre à cette question implique de préciser sur quelles commandes il est possible d'agir.

\* Directeur de l'Institut des Sciences de l'Homme, membre du Laboratoire d'Economie des Transports. Cet article reprend, pour une part, une communication présentée au colloque de l'UITP sur « Le défi de la mobilité urbaine » - Mexico, 10 et 11 avril 2000.

(1) Qu'il s'agisse des formes urbaines et de leur étalement, de l'inscription dans l'espace des marchés du travail, de l'évolution des rythmes de la vie quotidienne ou encore du niveau de la croissance économique.

## les cinq « manettes »

Pour repérer les mesures susceptibles de desserrer la tenaille de la double crise, il convient de passer de la seule analyse « vitesse – partage modal », toujours centrale mais trop réductrice, à une représentation plus large du système qui permette d'en situer les commandes. Telle qu'elle est proposée dans le tableau ci-dessous, cette représentation vaut, semble-t-il, pour chacun des différents marchés du secteur des transports, qu'il s'agisse de transport de fret ou de personnes et que ce soit à des niveaux locaux, nationaux ou internationaux. Certes, ces marchés fonctionnent et évoluent selon des mécanismes complexes et d'apparences très diverses, mais tout ce que l'on croit savoir de leur dynamique relève malgré tout d'un même schéma fondamental, même si ce schéma se prête à des déclinaisons différentes selon les marchés et selon les époques (2).



La puissance publique détient des commandes majeures du système par lesquelles elle peut infléchir son évolution. Ces commandes, représentées sur le schéma par des rectangles en pointillé, sont au nombre de cinq.

Elles concernent, tout d'abord, les deux instruments liés que sont les politiques *de financement et de tarification*, qu'il s'agisse de tarification d'usage des infrastructures ou de tarification du transport public. *La réglementation et son contrôle* constituent un troisième instrument majeur de détermination des performances relatives des modes de transport, en particulier en matière de formation des coûts généralisés des déplacements. Ces trois premières commandes jouent, ainsi, sur la compétitivité relative des modes concurrents et donc sur le niveau et le partage modal de la demande. De ce fait, elles influencent indirectement la rentabilité des nouveaux investissements, au même titre que *les méthodes retenues pour leur évaluation* qui constitue une quatrième commande en tant que base *des décisions d'investissement*, qui constitue une cinquième commande. Ces décisions d'investir alimenteront le développement des réseaux, qu'il s'agisse des réseaux viaries et de leurs compléments en matière de stationnement ou des réseaux de transport collectif. Il conviendrait, pour être complet, d'y ajouter les réseaux piétonniers et cyclables, mais le propos se limite ici à la compétition des modes motorisés.

(2) Ou encore selon la nature de la régulation mise en place, qui peut être aussi bien une régulation par les coûts et les prix qui repose sur la logique concurrentielle qu'une régulation instaurée pour protéger un mode de transport en difficulté ou, plus généralement, pour protéger l'usager des « défaillances du marché ».

## quelle rentabilité ? pour quels investissements ?

Aux conditions actuelles des marchés financiers, une grande entreprise industrielle qui peut obtenir un financement de long terme à un taux réel de l'ordre de 4 % établit à 12 % au moins le taux de rentabilité interne (TRI) à partir duquel elle décide d'investir. Cet écart, de l'ordre de huit points, est réputé couvrir, d'une part, les risques de prévision ou d'accidents conjoncturels et, d'autre part, le profit que doit dégager l'opération. L'opérateur public n'ayant pas d'obligation de profit, la barre se situe en deçà des 12 % évoqués ci-dessus dans le cas de l'entreprise privée (3).

Dans une hypothèse qui correspond à beaucoup de situations concrètes, qu'il s'agisse d'un métro, d'un tramway ou même d'un site propre de bus, un écart peut apparaître entre le TRI d'un projet et ce TRI plancher en deçà duquel l'opérateur public ne peut engager sa réalisation sans compromettre son compte de résultat. Sur la base de critères strictement financiers, un tel projet devrait être refusé. Cependant, si la puissance publique a des raisons d'une autre nature d'en assurer la réalisation, elle peut décider de financer « la différence », c'est à dire d'apporter une part de financement telle que, pour l'opérateur, la rentabilité attendue du projet soit relevée au niveau de son TRI plancher.

Cette sollicitation du contribuable est théoriquement justifiée par des avantages du projet externes au bilan financier. Cela, bien entendu, ne signifie pas qu'ils ne soient pas passibles d'un calcul économique. En effet, si le bilan actualisé d'un

projet est élargi à l'ensemble des coûts et avantages pour la collectivité, y compris divers effets externes, un taux de rentabilité interne peut être calculé. Il est généralement appelé taux de rentabilité socio-économique ou, plus simplement, économique (TRE). Ce n'est plus alors le seul point de vue du transporteur et de son compte de résultat qui est retenu, mais celui de la collectivité tout entière (4).

Au plan des principes, la triade « évaluation – décision d'investir – financement » n'a rien de magique : un projet rentable au sens socio-économique, mais dont le TRI ne permet pas de couvrir le financement par les seules recettes commerciales, devrait être cofinancé par les ressources publiques puisqu'il y a, au total, création de richesse nette. La réalité rend cependant cette cohérence difficile en raison de la rareté des finances publiques.

Cette contrainte de rareté a conduit à

### Pourquoi pas un transport public gratuit ?

Le thème de la gratuité des transports publics est récurrent. Cette gratuité est suggérée par le fait que les recettes couvrent généralement une part modeste des coûts (de l'ordre de 25 à 40 %). Renoncer à cette recette aurait le double avantage de supprimer les coûts de perception et d'attirer les usagers vers les transports collectifs. En réalité, la sensibilité de la demande aux tarifs est faible – élasticités nettement inférieures à 1 – et, surtout, la perte qui en résulte pour les capacités de financement interdit tout développement significatif du système. Enfin, les usagers ne peuvent avoir, pour un service gratuit, les mêmes exigences de qualité. Tout cela explique que les associations d'usagers soient réticentes vis à vis de la gratuité, quand elles n'y sont pas résolument opposées.

(3) C'est ainsi qu'à la veille de la réforme de 1997, alors que la SNCF assurait la maîtrise d'ouvrage des investissements d'infrastructure, le TRI était considéré comme ne devant pas être inférieur à 8 % pour des taux réels longs qui étaient de l'ordre de 4 à 5 %.

(4) Les pertes et avantages de tous les agents économiques sont ainsi évalués, telles, par exemple, les pertes de recette nettes d'opérateurs concurrents ou les variations de surplus des usagers, ou encore les conséquences du projet sur la sécurité ou l'environnement.

rechercher de nouvelles ressources financières dans toutes sortes de direction (5) notamment le recours aux capitaux privés.

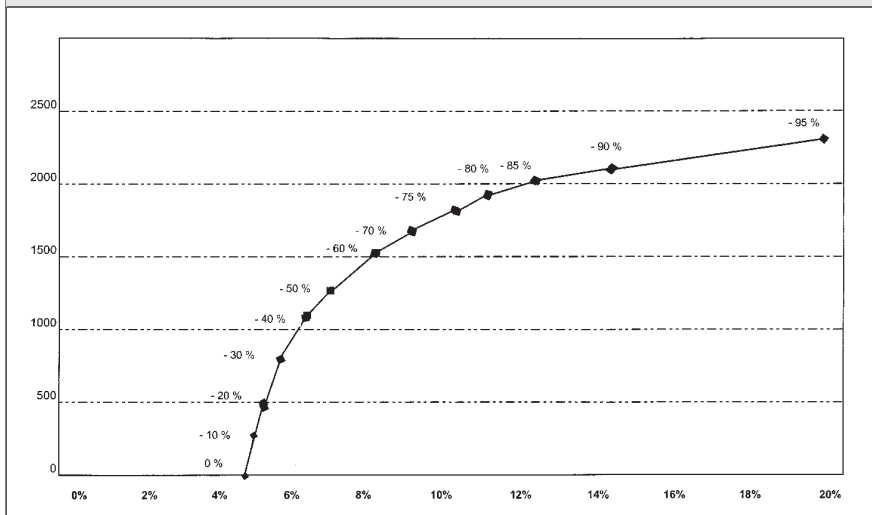
### capital public et capitaux privés

L'idée d'un recours à un opérateur privé, maître d'ouvrage et concessionnaire, a fait son chemin dans la période récente, donnant même lieu à de multiples expériences concrètes mais, cependant, peu fréquentes en matière de transport urbain. L'examen d'une situation particulière permet de comprendre pourquoi et d'induire quelques résultats de portée générale. Par exemple, un projet d'investissement dont la silhouette chronologique des coûts et bénéfices est relativement classique : des coûts d'investissements concentrés dans les années qui précèdent la mise en service du projet et des bénéfices initiaux relativement modestes mais croissants dans la durée. Pour fixer les idées, supposons que le projet considéré représente un investissement de 2,3 milliards de francs et que sa rentabilité financière correspond à un taux de rentabilité interne (TRI) de 4,24 % ; supposons également qu'un opérateur unique a la charge du financement et de la maîtrise d'ouvrage, ainsi que de l'exploitation commerciale après la mise en service ; le graphique ci-dessous livre le montant de subvention qu'il faudra apporter à l'opérateur pour lui assurer le taux de rendement interne (6) qui figure en abscisse.

Cette silhouette peut être déterminante pour la rationalité économique et financière des acteurs. Alors qu'on pouvait imaginer que le besoin de subvention soit une

### Variation du TRI financier selon le niveau de subvention

TRI = 4,24% / Coût total : 2,3 MdF



(5) Toutes les pistes envisagées sont connues, qu'elles concernent l'optimisation de la recette commerciale, les bénéficiaires indirects du transport public ou la création de ressources affectées. Elles ont été récemment récapitulées d'une manière très exhaustive par **Martin Higginson** « Autres sources de financement », *Public Transport International*, 1999/5.

(6) Nous l'appelons ainsi pour le distinguer du taux de rentabilité interne inhérent au projet.

fonction croissante du taux de rendement interne qu'il s'agit d'assurer à l'opérateur, la pente de la courbe est fortement décroissante. Cela signifie, en particulier, que les premiers écarts entre le TRI visé et le TRI de l'opération sont très coûteux : un écart de deux points (de 4,24 à 6,24 %) entre ces deux valeurs implique un besoin de financement public du projet qui représente 45 % de son coût. Un opérateur public peut se contenter d'une rentabilité ainsi améliorée car elle lui permet d'amortir l'emprunt qui couvrira la partie non subventionnée de l'investissement. Ce n'est évidemment pas le cas d'un opérateur privé qui revendiquera, à bon droit, une rentabilité d'au moins 12 %, ce qui exigera un quasi doublement de la subvention. Cela explique que les investissements d'infrastructure soient rarement concédés à un opérateur privé, alors que cette concession est courante s'agissant de l'exploitation des réseaux.

Ces courbes expliquent cependant que quelques pays se soient lancés dans ce partenariat pour des constructions de lignes de transport public, comme la Nouvelle Zélande et l'Australie. En effet, plus le TRI de l'opération est faible par rapport au TRI visé, plus le coût marginal pour les finances publiques d'un accroissement de ce TRI visé est également faible : c'est ainsi que dans la simulation présentée, le passage de 12 à 14 % du TRI visé représente un accroissement de la contribution publique de moins de 4 % du coût du projet. On aboutit donc à cet étonnant paradoxe selon lequel le différentiel de coût pour la collectivité qui recourt à un opérateur privé s'estompe pour les projets de faible rentabilité financière (7).

Ainsi (8), le recours à un acteur public se justifie pour les projets à rentabilité financière moyenne, alors que le recours à un acteur privé peut avoir des avantages qui ne seraient pas amputés par des subventions accrues pour des projets de faible rentabilité financière. Ce paradoxe de la rentabilité financière peut expliquer le regain du thème du financement privé un peu partout dans le monde, à un moment où, précisément, restent à construire des infrastructures qui ont des rentabilités financières moins attrayantes que par le passé.

## et pourquoi pas un péage urbain ?

En conclusion, il peut être utile de rappeler que, en matière de financement, nouvelles et vieilles recettes ont en commun de ne pas produire de miracle, ce qui n'exclut pas *a priori* de bons résultats. Les transports urbains forment un système et la « guidance » de ce système relève aussi de l'une des cinq commandes, la tarification, qui est toujours regardée comme la tarification des transports publics alors que celle de l'usage des infrastructures est peut être plus fondamentale. Il convient de souligner, en effet, que la seule mesure qui puisse apporter, significativement et à la fois, des ressources financières et une réduction des encombrements est une plus forte tarification de l'usage de la voiture particulière. Là où il n'est pas encore officiellement mis en place, le péage urbain existe déjà sous forme de tarification du stationnement ou de taxes sur les carburants. Peut être faudrait-il lui retirer son faux nez et l'utiliser pour ce qu'il doit être : un instrument d'orientation de la demande et de couverture des coûts. On appelle cela, en économie, un prix. En somme, un prix à payer.

(7) A. Bonnafous, « Infrastructures publiques et financement privé : le paradoxe de la rentabilité financière », *Revue d'Economie Financière*, n° 51, (1999).

(8) Sous l'hypothèse d'une faible différence entre les efficacités respectives des deux types d'opérateurs.