

Relations entre les autorités publiques et les entreprises de transport

A. MEYERE

Centre d'Etudes des Transports Urbains
Bagneux

Traiter un tel sujet il y a quelques années aurait conduit à présenter le seul modèle d'organisation en vigueur dans les pays développés : celui du monopole public au niveau de l'agglomération. Les principes de ce modèle sont assez comparables d'un pays à l'autre : coordination des différents services à l'intérieur d'une zone géographique correspondant à l'aire de cohérence des déplacements ; intégration tarifaire des différentes exploitations à l'intérieur de cette zone ; intervention des collectivités publiques en matière de définition des services et de financement. Ce qui distinguait chaque pays se situait alors dans les modalités d'application de ces principes et pouvait s'expliquer en grande partie par l'histoire administrative et la tradition nationale en matière de gestion des services publics locaux. La crise des finances publiques alimentée par le ralentissement de la croissance économique, la résistance des citoyens à l'impôt et le poids de la dette a été l'occasion d'une critique de ce modèle. La recherche d'une meilleure performance conduit aujourd'hui à deux attitudes : réformer le monopole public tout en conservant ses principes de base, ou le remettre en cause fondamentalement. C'est cette

deuxième option qui a été appliquée en Grande-Bretagne. Le milieu scientifique et professionnel des transports est en débat autour de ces deux thèses. Débat passionné dont il serait vain de nier la dimension idéologique et émotionnelle. Fournir quelques éléments d'information sur lesquels appuyer le débat, telle est l'ambition de cette contribution.

1. LE MONOPOLE PUBLIC DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

1.1. Justifications

Ce modèle s'est mis en place progressivement et selon un rythme propre à chaque pays. Le développement de la motorisation, "facteur unique ayant eu l'influence la plus forte sur la structure des déplacements et l'évolution de la structure urbaine" [1], a joué probablement un rôle majeur dans la genèse de ce modèle caractérisé par l'intervention publique.

Bien que le transport collectif urbain possède toutes les caractéristiques économiques des services marchands : consommation divisible et mesurable, possibilité d'exclusion, le monopole public est justifié par :

- Le désir des pouvoirs publics de limiter les effets d'exclusion sociale par les tarifs (régulation tarifaire).
- La mauvaise qualité du service résultant de la libre concurrence entre transporteurs (régulation par les autorisations d'exploiter).
- La nécessité de coordonner les services offerts sur les différentes lignes pour obtenir un "effet-réseau" (coordination).
- La théorie des externalités : les effets sans contrepartie d'une activité sur d'autres activités, entreprises ou individus. L'intervention publique a pour objet de corriger le fonctionnement naturel imparfait du marché, d'une part, en établissant un mécanisme de compensation entre agents et, d'autre part, en tenant compte d'impacts plus larges comme les effets sur l'urbanisme, le cadre de vie ou l'activité.

1.2. Les entreprises de transport collectif urbain sont généralement publiques

1.2.1. Ce phénomène peut être relativement ancien : ainsi, aux Pays-Bas, les neuf villes les plus importantes avaient racheté les sociétés de transport urbain dès le début du siècle. Il a été plus récent dans d'autres pays comme aux Etats-Unis où les collectivités locales ont eu, à partir de 1964, la possibilité de bénéficier de subventions d'investissement du gouvernement fédéral pour racheter les entreprises privées de transport (vingt ans plus tard, 90 pour cent de ces entreprises appartenaient aux collectivités publiques [2]).

1.2.2. Ces sociétés peuvent se rattacher à trois grands types : société de droit privé, établissement public autonome ou régie directe. Ces trois types coexistent en général dans un pays donné, mais on y observe souvent la prédominance d'un ou de deux des trois types. En Allemagne Fédérale, les transports urbains sont exploités dans plus d'un cas sur deux par des sociétés de droit privé, détenues le plus souvent en totalité, et parfois seulement en majorité, par les collectivités publiques. L'autre cas, un peu moins fréquent, d'organisme public est celui de la régie directe sans personnalité morale ou autonomie financière. Enfin, moins de 10 pour cent des réseaux allemands, parmi les plus petits, sont exploités par des entreprises privées. Au Canada, la situation varie d'une Province à l'autre, mais on observe des services municipaux dans près d'un cas sur deux et des établissements publics autonomes dépendant de plusieurs communes (les commissions de transport) dans plus d'un cas sur trois [3].

1.2.3. Les entreprises publiques de transport peuvent être la propriété de l'Etat central, des collectivités territoriales de premier niveau (seules ou en association), ou d'un niveau intermédiaire que l'on qualifiera de provincial par commodité. Les sociétés de transport urbain sont communales ou intercommunales en Allemagne, dans six agglomérations belges parmi les plus importantes ainsi que dans neuf des plus grandes villes néerlandaises. La province de la Colombie Britannique au Canada a confié la responsabilité de l'ensemble du service des transports collectifs urbains à une société provinciale, la BC Transit, placée sous la tutelle d'un ministre provincial. Le cas de sociétés nationales se rencontre dans deux circonstances : pour la desserte de la capitale, si c'est aussi l'agglomération la plus peuplée (Paris est l'exemple le plus typique de cette situation) et, à l'autre bout de la hiérarchie urbaine, pour la desserte des petites agglomérations. En Belgique, c'est la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux (SNCV) qui remplit le rôle d'exploitant de transports urbains dans les agglomérations non desservies par des sociétés intercommunales.

1.2.4. On remarquera enfin que certaines de ces sociétés ont parfois en charge uniquement la gestion administrative du système, l'exécution quotidienne des services étant confiée par contrat à des prestataires extérieurs. La compagnie de transport du Grand Copenhague -- Hovedstadsomradets Trafikselskab -- HT, est en charge de l'ensemble des dépenses et encaisse la totalité des recettes. Elle fait appel, pour l'exploitation des services, aux Chemins de Fer de l'Etat Danois (DSB) et à 18 sociétés privées d'autobus. BC Transit, en Colombie Britannique, fait exécuter les opérations par des compagnies extérieures, privées ou publiques mais ne relevant pas du gouvernement provincial. En Belgique, 40 pour cent du trafic total de la SNCV est sous-traité à des entreprises privées ; il s'agit pour l'essentiel de transport rural ou de la desserte de petites agglomérations.

1.2.5. Le cas français constitue dans cet ensemble une sorte d'exception du point de vue de la nature des entreprises de transport. En effet, le cas le plus fréquent, à l'extérieur de la région parisienne, est celui où l'entreprise chargée d'exécuter les services est une entreprise privée. 15 pour cent des exploitations sont le fait de régies municipales ou départementales ; le reste est confié à des entreprises de droit privé dont seulement 24 pour cent -- les sociétés d'économie mixte ou SEM -- sont détenues de façon majoritaire par les collectivités locales. En réalité, le métier exercé par les entreprises privées ou mixtes n'est pas exactement celui de transporteur, mais plutôt celui de gestionnaire de service public. A côté de la gestion directe, la gestion déléguée à des entreprises privées est une pratique très courante en France de la part des collectivités locales. Les entreprises en question existent depuis le début du siècle, dans des domaines variés de l'activité municipale, depuis la collecte et le traitement des déchets urbains jusqu'à la distribution d'eau ou plus récemment l'exploitation de réseaux locaux de distribution de programmes télévisés par câble [4]. La collectivité peut ou non demander à l'entreprise de financer les ouvrages nécessaires au service. A l'origine, les entreprises de transport possédaient le matériel et les installations fixes et se rémunéraient par le produit des recettes provenant des usagers. Aujourd'hui, matériels et installations fixes appartiennent le plus souvent aux collectivités qui rémunèrent elles-mêmes les entreprises.

1.3. Les exploitations sont coordonnées au sein d'un système de transport d'agglomération

1.3.1. La croissance urbaine des années soixante et soixante-dix, débordant les limites communales préexistantes, avait conduit les aménageurs et les planificateurs à réfléchir au niveau de régions urbaines

couvrant plusieurs communes. Par ailleurs, les déplacements effectifs réalisés en voiture comme en transport collectif avaient tendance à s'allonger sous l'effet de la dédensification et de la déconcentration des activités. L'idée d'un système unique de transport dans l'agglomération partait de ce constat, considérant que des bénéfices pouvaient être retirés par la collectivité d'une coordination évitant les doubles emplois, par la population d'une gestion en cohérence géographique avec ses propres pratiques de déplacement, et par les usagers de la mise en complémentarité tarifaire et horaire de services relevant de plusieurs opérateurs.

1.3.2. La mise en oeuvre pratique de cette coordination dépend bien sûr étroitement du contexte institutionnel du pays considéré comme le montrent les deux exemples de la France et de la République Fédérale d'Allemagne. Ce qui est déterminant pour expliquer les voies différentes suivies en la matière dans ces deux pays, ce n'est probablement pas tant le caractère fédéral de l'Etat allemand, et unitaire de l'Etat français, que le nombre d'unités administratives de base. La France compte environ 36 000 communes contre 8 500 en Allemagne. Dans les deux cas, les responsabilités sont largement décentralisées, au niveau des collectivités locales. En Allemagne, une agglomération urbaine est pour l'essentiel située sur le territoire d'une seule commune (ville indépendante ou Stadt) desservie par plusieurs opérateurs. En France, une agglomération urbaine est presque toujours constituée de plusieurs communes, chacune d'entre elles ayant a priori ses compétences propres. Dans le premier cas, la constitution d'un réseau d'agglomération est d'abord une question de coopération entre entreprises, et dans le second entre communes.

a) Les "Verkehrsverbände" allemands

Il existe généralement sur le territoire d'une commune urbaine allemande des services de transport exécutés par plusieurs entreprises : communale, régionale et fédérales (Deutsche Bundesbahn et Bundespost). "Les autorités administratives n'ont aucun pouvoir pour exiger la constitution d'un système de transport public au niveau des agglomérations qui regrouperait les lignes de transport exploitées par des entreprises différentes ; seule une coopération volontaire entre ces entreprises est possible" [5].

Des "Groupements de Transport" sont donc constitués sur une base volontaire par les entreprises et les collectivités actionnaires. Dans les agglomérations importantes, le Groupement se voit confier, par les entreprises membres, l'organisation et la planification du réseau, des horaires, de la

tarification sur les lignes existantes et à créer. Les services sont alors offerts par les entreprises au nom du Groupement qui assure la vente des billets et répartit les recettes. Dans les villes plus petites, le Groupement se limite à une association tarifaire. Formellement, il se présente sous la forme d'une société de droit privé au conseil d'administration de laquelle siègent les collectivités en tant qu'actionnaires directs du Groupement et des entreprises regroupées. Dans un Groupement comme celui de Munich, par exemple, il existe trois niveaux de décision : l'Assemblée des associés, le Conseil d'Administration et la Direction Générale [6].

b) Les Autorités Organisatrices françaises

En France, le nombre élevé de communes fait que la coopération intercommunale pour traiter à plusieurs d'un problème est chose fréquente. En matière de transport, la compétence détenue au niveau communal peut être volontairement déléguée à un groupement de collectivités locales [7]. L'autorité compétente pour les transports urbains porte alors le nom d'Autorité Organisatrice. Il existe trois modalités pratiques de regroupement : le syndicat, le district et la communauté urbaine. Elles se distinguent en fonction de leurs ressources : le syndicat ne dispose pas de ressources fiscales propres, le district a la possibilité de lever un impôt districial et la communauté urbaine lève obligatoirement un impôt. Il existe des compétences obligatoirement déléguées par les communes membres à la communauté urbaine et l'organisation des transports collectifs en fait partie ; les compétences obligatoires d'un district sont moins nombreuses que celles d'une communauté urbaine et ne comportent pas les transports ; les compétences d'un syndicat sont librement choisies par les communes qui en font partie. A l'intérieur de son périmètre de compétence [8], dit périmètre des transports urbains, l'Autorité Organisatrice (AO.) définit et met en oeuvre, selon les modalités qu'elle décide, la politique des transports collectifs.

Au delà de leurs différences, les expériences allemande et française sont caractérisées par la nature volontaire du regroupement et la possibilité de choix dans la forme adoptée. Le niveau administratif supérieur, s'il encourage le regroupement, ne peut, sauf exception en France, l'imposer.

1.4. Il existe un fort degré d'implication financière des collectivités publiques

Une étude récente menée au sein du groupe de coordination des transports dans les agglomérations de la CEMT indiquait que dans tous les pays occidentaux les autorités publiques participaient à la couverture des coûts d'exploitation des réseaux de transport collectif urbain. Le taux de participation, difficile à déterminer avec certitude en raison de la grande variété des méthodes de comptabilisation des charges et des recettes, varie selon les pays de 20 pour cent à 80 pour cent. Par ailleurs, l'investissement fait très fréquemment l'objet d'aides publiques, sous forme de subventions non remboursables ou de prêts à taux privilégiés.

1.4.1. Les différentes formes d'aides financières publiques : Pour ce qui est de l'exploitation, les interventions publiques concernant les dépenses peuvent s'effectuer selon trois modalités : exemptions fiscales, fourniture à coût réduit de certains facteurs de production et mesures de voirie favorables à la circulation des autobus. Les deux premiers types de mesure ont en général une faible incidence financière. En ce qui concerne les recettes, trois modalités d'aide se rencontrent également : les compensations pour obligations de service qui sont des contreparties affectées à des prestations précises et identifiées de la part du réseau, les aides spéciales pour expérimentation, opérations de démonstration ou prise en compte d'objectifs particuliers et, enfin, les subventions générales destinées à couvrir le déficit.

Les aides à l'investissement se répartissent, quant à elles, en quatre grandes catégories : les subventions en capital, les prêts à taux bonifié, les aides fiscales et les aides indirectes en amont de l'investissement.

1.4.2. Le rôle des trois niveaux d'intervenants publics : Les trois niveaux d'intervenants publics sont sollicités diversement selon les pays, ainsi que le montrent les deux graphiques ci-après. On peut toutefois faire quelques constatations générales :

- A l'exception de la Belgique et des Pays-Bas, l'intervention du niveau central dans le financement de l'exploitation reste minime. Ce sont les investissements, et plus particulièrement les infrastructures lourdes, qui constituent son domaine traditionnel d'intervention.
- Le niveau régional intervient dans les pays à structure fédérale, ainsi que dans les pays scandinaves.

-- L'échelon local a pour domaine privilégié la couverture nette des coûts d'exploitation ainsi que le complément de financement de l'investissement.

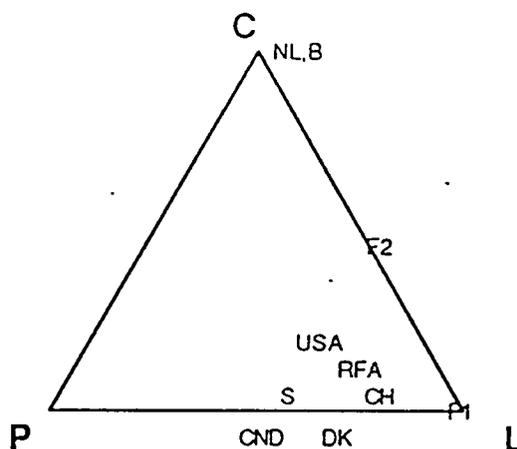
Dans les pays dont l'organisation des transports est très décentralisée, comme l'Allemagne, la France ou la Suisse, on voit apparaître deux missions en matière de financement. La mission de financeur ordinaire ou courant est exercée au plus près des citoyens et de leurs besoins par le niveau local qui endosse les responsabilités les plus directes en matière de définition des services. La mission de financeur extraordinaire ou spécial est assumée par les niveaux supérieurs, porteurs d'objectifs nationaux ou régionaux.

1.4.3. L'origine des fonds publics : Les fonds publics dévolus au transport collectif urbain proviennent soit du budget général de la collectivité concernée, soit d'un fonds affecté au transport collectif. Budget général ou fonds spécifiques sont alimentés à partir de quatre sources : le produit des impôts et taxes, le produit des tarifs et redevances perçues en échange de services rendus à la population, les emprunts et le transfert de ressources et subventions provenant d'autres collectivités. La manière dont chacun des trois niveaux de gouvernement cités fait appel à ces quatre sources est bien entendu très liée au contexte national en matière de fiscalité, qui est lui-même très divers. Ainsi, le poids de chacune de ces sources dans les budgets communaux varie d'un pays à l'autre. Par exemple, les impôts locaux ne représentent que 2 pour cent des ressources des communes aux Pays-Bas et 9 pour cent en Italie contre 30 à 40 pour cent dans la plupart des autres pays européens et 55 pour cent en Suède. A l'inverse, les transferts en provenance de l'Etat sont plus faibles en Suède (24 pour cent) qu'en Italie (57 pour cent) ou aux Pays-Bas (84 pour cent). Les produits de redevances et péages représentent 36 pour cent des ressources des communes allemandes alors qu'ailleurs ce poids varie entre 4 pour cent et 20 pour cent [9]. A ces disparités dans la structure des ressources locales s'ajoutent des disparités en matière d'assiette d'impôts : certains pays comme les pays scandinaves ont une prédilection pour l'impôt sur le revenu, tandis que d'autres préfèrent recourir à des impôts sur la propriété ou sur l'activité pour ce qui est des entreprises.

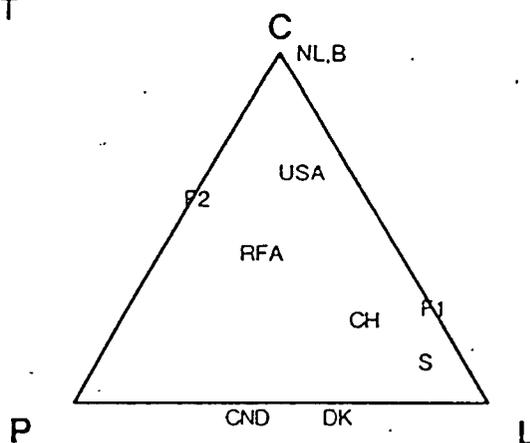
Le recours à des ressources affectées s'appuie sur des considérations pratiques et des justifications théoriques. Pratiquement, l'existence d'une ressource spécifique, surtout si son produit est prévisible, présente l'avantage de "débudgétiser" les dépenses et de faire sortir les transports collectifs des procédures annuelles d'arbitrage dont le résultat est incertain en période de restriction budgétaire. Sur le plan théorique, les

REPARTITION DU FINANCEMENT PUBLIC SELON
LES DIFFERENTS NIVEAUX DE GOUVERNEMENT
EN 1984

FONCTIONNEMENT



INVESTISSEMENT



C = Niveau central

P = Niveau provincial

L = Niveau local

contributions provenant de certains agents économiques sont considérées comme la contrepartie financière d'avantages retirés par les bénéficiaires indirects du service.

Un examen systématique de l'origine des fonds publics dévolus au transport permet de les rattacher aux quatre grandes catégories citées précédemment (recettes fiscales, redevances, transferts et emprunts) et fait ressortir une gamme relativement étendue de ressources affectées, employées pour la plupart aux Etats-Unis.

Le tableau 1 fournit un inventaire résumé de ces différentes techniques. Il montre une grande diversité de solutions en particulier pour ce qui est des taxes et impôts. En réalité, les pays européens qui ont généralement une défiance à l'égard des recettes fiscales et parafiscales affectées sont rares à les utiliser, seuls deux pays le font : l'Allemagne Fédérale et la France. Aux Etats-Unis, au contraire, cette pratique est très courante. Les recettes de tarifs et redevances sont utilisées dans certaines villes d'Amérique du Nord, mais c'est en Allemagne seulement que leur contribution à la couverture du besoin de financement du transport collectif représente une part significative : 25 pour cent du déficit total en 1981. Le transfert sous forme de dotation globale renouvelée annuellement résulte le plus souvent d'un transfert de compétences en matière d'exploitation, d'un niveau supérieur vers le niveau local. Enfin, le recours à des techniques financières innovantes se rencontre surtout aux Etats-Unis, et plus généralement dans les pays où ce recours est possible (absence de règles spécifiques pour le financement des investissements publics ou forte autonomie des entreprises de transport), et avantageux (absence de taux privilégiés pour les emprunts publics ou parapublics).

Un examen plus détaillé des recettes parafiscales affectées allemande et française permet la mise en évidence des différentes options possibles.

En RFA, il existe une taxe sur les carburants (d'un montant de 5.4 pfenning/litre actuellement) prélevée sur tout le territoire fédéral. Le produit de cette taxe alimente un fonds d'investissement destiné aux communes dont 50 pour cent concerne les transports collectifs et 50 pour cent la voirie. Les Länder, chargés de la répartition de ces sommes, ont la possibilité de modifier ce partage dans un sens plus favorable au transport collectif, à l'intérieur de certaines limites. L'attribution des subventions accordées sur ce fonds s'effectue selon une procédure stricte comportant des critères d'éligibilité.

En France, la décision de prélever le versement-transport auprès des entreprises de plus de 9 salariés est laissée aux autorités organisatrices de plus

Tableau 1

Produits de taxes, impôts et autres prélèvements obligatoires	Recettes de tarifs et redevances	Transferts	Marché financier
1. <u>En rapport avec les externalités</u>	1. <u>Services liés aux déplacements</u>	1. <u>Subventions spécifiques</u>	1. <u>Emprunts à taux privilégié</u>
A. Propriété foncière	A. Usage des infrastructures : autoroutes, ponts, tunnels	2. <u>Dotations globales</u>	2. <u>Techniques de la famille du crédit-bail</u>
B. Activité des entreprises	B. Stationnement		3. <u>Titres participatifs</u>
B1. Taxe générale sur la masse salariale	2. <u>Autres services publics : eau, gaz, électricité</u>		
B2. Taxation d'activités particulières	3. <u>Autres recettes : loteries</u>		
a) commerces			
b) promoteurs			
c) activité pétrolière			
B3. Imposition des salariés			
C. Automobilistes			
C1. Possession d'un véhicule			
a) taxe sur les ventes			
b) droit d'enregistrement			
c) taxe annuelle			
C2. Usage : taxe sur les carburants			
2. <u>Sans rapport avec les externalités</u> taxes sur : tabacs, alcools, hôtels...			

de 50 000 habitants qui en arrêtent le taux à l'intérieur de limites fixées par la loi. L'utilisation du produit de cette taxe est librement décidée par les autorités organisatrices, sous réserve qu'elle concerne bien le transport collectif.

Les traits principaux de ces deux modes de financement sont présentés dans le tableau 2.

La principale différence entre les deux pays porte sur la décentralisation de la ressource : le dispositif allemand apparaît comme beaucoup plus centralisé que le dispositif français. On voit cependant que d'autres paramètres sont à examiner selon le rôle que l'on assigne à ce type de taxe.

2. TRANSFORMATIONS ET INNOVATIONS DANS L'ORGANISATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

2.1. La critique du monopole public

Il existe une abondante littérature sur ce sujet, principalement d'ordre économique. Une partie des arguments concerne les interventions publiques en général, quelles que soient leurs natures, tandis que d'autres analyses se focalisent sur le secteur des transports. La réforme de l'organisation du secteur qui s'est mise en place récemment en Grande-Bretagne explique que ce pays occupe une place privilégiée dans cette production, en particulier par l'intermédiaire d'un des documents les plus complets à cet égard, le fameux livre blanc sur les services d'autobus [10]. La Banque Mondiale est également l'un des organismes les moins favorables au modèle interventionniste par l'intermédiaire de son dernier document de référence [11].

2.1.1. Critique de l'intervention publique : elle s'appuie sur les trois principaux arguments suivants :

- a) La sphère des interventions publiques, qui n'a fait qu'augmenter depuis la fin de la dernière guerre, a atteint une limite économique et psychologique :

-- Economique : les prélèvements obligatoires ne devraient pas dépasser un certain pourcentage du PIB. Il est souhaitable de faire baisser ce taux.

Tableau 2

Caractéristique	France	Allemagne
<u>1. Collecte du produit</u>		
Zone de prélèvement	Territoire de l'autorité organisatrice. Critère de taille	Territoire national
Obligation	Non : facultatif ; libre appréciation de l'autorité locale	Oui
Taux	Libre et modulable à l'intérieur d'une fourchette fixée par la loi ; critères de taille et de mode de transport	Fixé par la loi de finance
<u>2. Utilisation du produit</u>		
Destination	Transport collectif exclusivement. Investissement + exploitation	Transport collectif + voiture particulière. Investissement exclusivement
Attribution des fonds au niveau local	Automatique	Critères d'éligibilité. Examen par projet
Décision	Purement locale	Procédure d'agrément d'un dossier par le niveau supérieur (Land)

-- Psychologique : la "société civile" réclame plus d'autonomie vis-à-vis de l'Etat et de ses démembrements.

b) Les organisations publiques sont la plupart du temps moins efficaces que les entreprises privées :

De nombreux exemples illustrent ce constat qui confirme la théorie des droits de propriété. Selon cette théorie, "les organisations dont les droits de propriété sont mal définis -- c'est le cas des organisations publiques qui appartiennent à tout le monde et donc à personne -- ont une performance inférieure aux organisations dont les droits de propriété sont plus spécifiques et identifiables à certaines personnes, les entreprises privées et en particulier les sociétés par actions (...)" [12].

Cette moindre performance se décline en :

- * moindre productivité
- * moindre tendance à l'innovation
- * moindre goût du risque
- * moindre prise en compte des attentes du public.

c) La réglementation (ou régulation) présente plus d'inconvénients que d'avantages :

La réglementation établit un ensemble de normes et de lois qui profite à certains groupes sociaux au détriment des autres. Si elle n'est pas en conformité avec les conditions économiques et technologiques, ce qui est le cas lorsqu'elle est ancienne ou lors de changements rapides de l'environnement économique, elle aboutit à des effets pervers (rentes de situation, freins aux initiatives des entrepreneurs...).

2.1.2. L'application au cas des transports :

a) Le monopole au niveau d'une agglomération est néfaste pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, il a tendance à produire une offre de transport peu diversifiée, donc peu en rapport avec la variété des besoins du public et des situations locales. L'usage croissant de la voiture particulière, susceptible de s'adapter à des contextes multiples, est la réponse du public à cette pauvreté de choix. Il n'y a pas d'économies d'échelle liées à la taille des entreprises et à leur caractère monopolistique. "En fait, l'argument des économies d'échelle est démenti à la fois par les observations empiriques et par l'expérience" [13].

Enfin, les subventions croisées couramment pratiquées à l'intérieur de ce type d'organisation conduisent à surtarifier les services rentables. Elles ont pour conséquence d'entraîner une moindre fréquentation de ces services et donc un sous-investissement, alors que les services non viables économiquement font quant à eux l'objet de sur-investissements.

b) Les entreprises publiques de transport sont moins performantes que les entreprises privées :

Il s'agit là de la transposition au secteur des transports de la théorie des droits de propriété [14]. Dans le cas particulier de la production de services au public, l'impératif de gestion économique rigoureuse qui conduit parfois à des augmentations tarifaires ou à la suppression de certains services peu rentables entre en conflit avec les objectifs politiques des élus cherchant à satisfaire leurs électeurs. Ceci a pour conséquence de favoriser une régulation par les tarifs (encadrement des prix) génératrice de déficits publics et de conduire la direction de ces entreprises à rechercher d'abord la satisfaction des élus plutôt que celle des utilisateurs du transport.

Enfin, les réglementations qui s'appliquent aux entreprises publiques dans de nombreux pays, et qui relèvent du droit public (en matière d'organisation du travail, ou de prise de décision financière par exemple) sont peu compatibles avec la souplesse nécessaire à la production de services de transport. Ces réglementations sont génératrices de surcoûts.

c) Les subventions aux réseaux de transport collectif conduisent à des coûts de production plus élevés et ne se traduisent pas par des transferts modaux en provenance de la voiture :

L'une des toutes premières études consacrées à ce thème est due au TRRL [15]. L'analyse rétrospective des évolutions en matière de financement dans plusieurs pays de l'OCDE conduit les auteurs de cette étude à la conclusion que les subventions n'ont pas entraîné de transfert modal mais ont essentiellement bénéficié, d'un côté, aux anciens usagers dont la mobilité en transport collectif s'est accrue et, de l'autre, aux personnels des réseaux dont les salaires et les conditions de travail se sont améliorés, pesant ainsi sur l'évolution des dépenses de fonctionnement. Selon la Banque Mondiale, les subventions appellent les subventions : "les avantages des subventions restant généralement en-deçà des résultats escomptés, force est de recourir à de nouvelles subventions" [16].

2.2. Nouveaux modes de gestion du secteur

2.2.1. Alternatives internes : les améliorations du modèle du monopole public : Dans plusieurs pays, on assiste depuis quelques années à des tentatives pour réformer le système existant. On ne nie pas une partie des observations, en particulier celles qui portent sur la faible performance du mode de production public et l'on tente d'y remédier sans remettre en cause le monopole public.

a) Décentralisation

Dans les pays où le niveau central ou fédéral joue un rôle important sur le plan financier ou réglementaire, on cherche à rapprocher, et si possible à faire coïncider, responsabilité politique et responsabilité économique. C'est le cas dans des Etats aussi différents par la taille et le système politique que les Etats-Unis et les Pays-Bas, le Danemark et l'Australie. Il est vrai qu'à partir du moment où l'on reconnaît tout l'intérêt de prendre les décisions relatives à l'offre de transport au plus près des utilisateurs et de leurs besoins, c'est-à-dire au plan local, il y a incohérence à faire endosser les conséquences financières des décisions par le niveau central. C'est le constat fait aux Pays-Bas où l'Etat devrait se désengager au profit des communes. Les raisons qui président au désengagement du niveau central sont fort bien exposées par l'un des responsables du ministère fédéral américain : "Le nouveau rôle fédéral est fondé sur deux principes. Tout d'abord, l'Etat (provincial), les gouvernements locaux et le secteur privé sont plus proches des problèmes et des enjeux du transport urbain et, par conséquent, ils sont dans une meilleure position pour prendre des décisions locales relatives au transport. En deuxième lieu, les décisions relatives au transport devraient être guidées plutôt par le marché que par les règlements et exigences gouvernementales. Par ailleurs, l'Administration considère que les institutions de prise de décision sur les transports urbains ont atteint un degré de maturité tel que le gouvernement fédéral n'a plus besoin d'être autant impliqué que lorsque ces institutions étaient encore à leurs débuts" [17].

Le niveau local apparaît à la fois comme le mieux à même de définir l'offre de transport mais aussi d'apprécier la qualité de gestion des entreprises de transport. Décentralisation ne signifie pas pour autant disparition complète des interventions de l'Etat. On reconnaît dans de nombreux pays qu'il est porteur de rationalités qui ne trouvent leur pleine

cohérence qu'à ce niveau ; aménagement du territoire et correction des déséquilibres interrégionaux, politique industrielle, économies d'énergie..., etc.

b) Responsabilisation des partenaires :

Comment inciter les partenaires locaux à être plus attentifs à l'évolution des coûts et des recettes du système de transport ?

Dans tous les pays, l'idée retenue a été de faire perdre aux subventions publiques leur caractère automatique en subordonnant leur attribution à la réalisation d'objectifs fixés a priori. Certaines villes suisses demandent à leur réseau de respecter un objectif de couverture des dépenses par les recettes directes. En Belgique, un plan de redressement pluriannuel a été imposé aux entreprises publiques de transport depuis 1983. En France, l'Etat central distribue ses aides aux réseaux de transports collectifs à l'extérieur de la région parisienne dans le cadre de contrats pluriannuels passés avec les autorités organisatrices et fixant des objectifs de productivité.

Dans plusieurs pays, il est fait appel à des entreprises privées le plus souvent en tant que tractionnaires pour produire des kilomètres, mais aussi en France en tant que mandataires pour gérer un réseau. Le caractère déficitaire des exploitations a conduit les entreprises à rechercher des rémunérations qui soient indépendantes du résultat d'exploitation. Le problème est donc de rétablir un lien entre la rémunération ou le profit des entreprises et la qualité de la prestation fournie. C'est probablement par l'intermédiaire des contrats passés entre collectivités, ou entreprises publiques agissant pour leur compte, et entreprises de transport prestataires que ce lien peut être le mieux abordé. L'activité de toute entreprise comporte deux catégories de risques : risques industriels sur l'investissement et sur les charges d'exploitation, et risques commerciaux sur les produits d'exploitation. Ces risques dépendent, pour les entreprises de transport collectif urbain, de l'autonomie de décision dont elles disposent pour fixer les tarifs, choisir une technique d'exploitation ou décider d'un niveau de service. Le contrat passé entre une autorité et un opérateur de transport a pour objectif d'établir le partage des responsabilités et des risques qui en découlent entre les deux partenaires. Il n'existe pas de "bon" contrat dans l'absolu, car ce n'est en définitive que la traduction des rapports que les deux

partenaires ont accepté d'établir entre eux. Dans la plupart des pays qui font appel à des tractionnaires, en particulier en périphérie des grandes villes, dans les villes les plus petites ou pour des services interurbains, les contrats reposent sur un prix forfaitaire (kilométrique ou global). L'entreprise prestataire assume donc le risque industriel sur les coûts de production.

Le cas français est intéressant dans la mesure où le système contractuel obligatoire entre l'Autorité Organisatrice et le prestataire est d'une grande souplesse. Entre le contrat dit "aux risques et périls" dans lequel l'implication publique est réduite au minimum et où l'entreprise assume tous les risques, et le contrat de gérance dans lequel c'est la collectivité qui décide de tout et qui en supporte les conséquences, il existe de multiples façons de contracter. Les innovations dans ce domaine ont été encouragées par la décentralisation qui a fait disparaître le caractère obligatoire des quatre conventions-types en vigueur depuis 1979. C'est ainsi que les conventions de gérance récemment signées s'efforcent d'accroître les incitations à une bonne gestion par un dispositif de "bonus-malus" ; auparavant, les formules de rémunération comportaient une partie fixe dépendant du volume d'activité et une partie variable selon la qualité de la gestion, mais dont l'incidence restait limitée. D'autres contrats, passés en général dans des villes de moins de 100 000 habitants, ne font assumer la totalité du risque commercial à l'entreprise qu'à hauteur d'un certain pourcentage des recettes prévisionnelles ; au-dessus ou au-dessous de ces limites, il y a partage des excédents ou des pertes entre les deux partenaires. Plus récemment, le SYTRAL, Autorité Organisatrice de l'agglomération Lyonnaise a passé une convention dite "de gestion des dépenses à prix forfaitaire avec intéressement aux recettes du trafic" avec la société prestataire SLTC. L'offre et le tarif étant définis par SYTRAL, SLTC met en oeuvre les moyens nécessaires pour produire et vendre cette offre, s'engage sur un coût forfaitaire et reçoit un intéressement sur les recettes.

2.2.2. Une alternative externe : la dérégulation des services locaux d'autobus en Grande Bretagne : Ce point fait l'objet d'un des rapports introductifs, aussi se contentera-t-on d'en esquisser les grandes lignes. C'est la loi de 1985 ("the 1985 Transport Act") qui fournit sa base légale au dispositif, qui a pour objectif majeur d'accroître l'efficacité du transport collectif par autobus et de développer les services en stimulant la compétition entre opérateurs. Ses dispositions principales sont les suivantes :

- Le système d'autorisations antérieur est aboli. Les opérateurs peuvent fournir sur une base commerciale tout service qu'ils jugeraient opportun.
- Les autorités locales ont la possibilité de subventionner les services déficitaires si ces derniers sont "socialement nécessaires" après mise en appel d'offres. Les subventions croisées ne sont plus permises.
- La principale société de transport routier de personnes, la NBC, doit être privatisée sous la forme d'une série de sociétés indépendantes plus petites.
- Les réseaux locaux d'autobus (les PTEs) doivent être constitués en sociétés autonomes de droit privé qui peuvent toutefois être détenues par les collectivités locales.

Ce dispositif est en place depuis le 25 octobre 1986 et doit faire l'objet d'un programme de suivi et d'évaluation attentif de la part du TRRL [18]. Il fait suite à une réforme des collectivités locales britanniques supprimant les anciennes autorités organisatrices qui constituaient les "Metropolitan County Councils" élus et les remplaçant par des "Joint Boards" composés de membres nommés et dotés de pouvoirs différents.

3. CONCLUSION

Le modèle reposant sur l'intervention publique, dont les traits principaux ainsi que les résultats sont connus grâce à l'expérience de plusieurs années de la plupart des pays de l'OCDE, a fait l'objet d'une critique radicale. Le débat qui s'est instauré est fortement marqué de connotations affectives et symboliques. Les arguments échangés de part et d'autre en portent témoignage :

- Archaïsme : "L'Etat est le plus arriéré des opérateurs organisationnel" affirme l'un des sociologues français les plus connus [19], tandis que l'une des personnalités majeures du monde universitaire des transports urbains aux Etats-Unis semble lui répondre "Deregulation. A return to the primitive" [20].
- Naïveté : Alain Minc ironise sur "la bluette décrite par les économistes libéraux et néo-libéraux qui prêtent à l'homo-oeconomicus des vertus naturelles, plus proches du bon sauvage

rousseauiste que des comportements d'entreprise" [21] tandis que Philippe Beneton dénonce "le mythe angélique [qui] s'étend naturellement aux biens publics : des biens nobles par nature, produits d'activités désintéressées, incarnations de l'intérêt général, des biens en quelque sorte d'une essence supérieure qui se distinguent radicalement des biens privés, subalternes sinon vulgaires, soumis à la loi de l'argent, objets de désirs manipulés" [22].

Le problème est certainement aujourd'hui de dépasser ces querelles idéologiques et doctrinales tout en reconnaissant le bien fondé de certains arguments d'un côté comme de l'autre. En particulier, la production des services de transport collectif urbain s'inscrit d'abord dans une logique locale et territoriale, plutôt que dans une logique nationale. L'interrogation sur les modes de production concerne en réalité l'ensemble des services publics locaux et il est probable que le choix fait en définitive dépend étroitement des conditions locales : existence de prestataires et possibilités de concurrence, performances des organismes de service public existants, objectifs politiques poursuivis par les autorités publiques, disponibilités financières, statut du personnel..., etc. Ici encore, le niveau local est sans doute le mieux placé pour faire des choix. Il est probable qu'un système institutionnel souple, tolérant -- au plan local -- des formes variées de recours au secteur privé, saura mieux s'adapter à des contextes variables selon la localisation ou l'époque.

REFERENCES

1. Webster, Bly et al. : "Evolution des déplacements urbains". CEMT 1985.
2. Amsler, Y. : "Liens entre l'organisation des transports en commun et leur financement par la comparaison de quelques cas de grandes agglomérations". Communication au colloque international sur le financement des transports urbains organisé par le Laboratoire d'Economie des Transports à Lyon en 1984.
3. "Financement des transports en commun urbains. L'expérience canadienne". Contribution au groupe de coordination transports urbains de la CEMT.
4. Meyere, A. : "Groupes privés et semi-publics de transport urbain en France". Contribution au séminaire PTRC de Bath, septembre 1987.
5. Luckhardt, M., Maire de Kiel, vice-président du Deutscher Städtetag. Contribution aux journées annuelles 86 du Groupement des Autorités responsables de transport.
6. "L'organisation et le financement des transports dans les pays fédérés d'Europe. Etude de cas : l'Allemagne". CETUE-CETE Méditerranée-Cerfise. 1985.
7. Le regroupement en communauté urbaine a été obligatoire pour quatre agglomérations parmi les plus importantes.
8. Le périmètre des transports urbains délimite également l'aire de prélèvement du versement transport, taxe levée sur les entreprises par l'AO.
9. Chiffres tirés du "Government Finance Statistic Yearbook FMI 1984" et cités par Prudhomme, R. in "Les finances locales dans le monde". Revue Metropolis n° 72.
10. "Buses". U.K. Dept. of Transport. Londres, juillet 1984.

11. "Transports Urbains. Etude de politique générale de la Banque Mondiale". Edition anglaise : avril 1986. Edition française : février 1987.
12. Jacquillat, B. : "Désétatiser". Editions Robert Laffont, Paris 1985.
13. "Transport public : le rôle des services d'autobus." in "Transports Urbains. Etude de politique générale de la Banque mondiale" op. cit.
14. Haritos, S.J. : "Public transport entreprises in transition". IVE conférence mondiale sur la recherche dans les transports. Vancouver Canada, mai 1986.
15. Bly, Webster and Pounds : "Subsidisation of urban public transport". TRRL SR n° 541, 1980.
16. Banque Mondiale. op. cit.
17. Weiner, E. : "Devolution of the Federal role in Urban Transportation". Journal of Advanced Transportation 18.2.1984.
18. Marganson, G. : "Monitoring the deregulation of public passenger transport in Great Britain". IVE conférence mondiale sur la recherche dans les transports. Vancouver, mai 1986.
19. Crozier, Michel : "Mauvaise organisation, donc mauvais coûts". Le Figaro, 27-28 octobre 1984. Cité par Jacquillat, B., in "Désétatiser" op. cit.
20. "Dérégulation. Un retour à l'état primitif". Titre d'un article dans la revue "City Transport", mai 1986.
21. Minc, Alain. : "L'après-crise est commencé". Editions Gallimard, Paris, 1982.
22. Beneton, Philippe : "Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales". Editions Robert Laffont, Paris 1983.