

Le financement des transports publics en Ile de France: des solutions existent.

Expert en financement des transports publics et des collectivités locales depuis plus de 15 ans, Frédéric Musillami, a notamment été directeur financier du Syndicat des Transports d'Ile de France. Alors que la Région réclame des ressources supplémentaires pour financer des investissements de grande ampleur, il fait le point sur les principaux contributeurs financiers des transports publics d'Ile de France.

Emprunter les transports en commun en Ile de France pour se rendre sur son lieu de travail ou son lieu d'études n'est pas chose aisée pour beaucoup de franciliens tant les conditions de déplacement sur certains axes sont problématiques.

Pourtant, depuis le retrait de l'Etat, fin 2005, de la gestion des transports publics d'Ile de France, les départements d'Ile de France, avec en tête la Région substituée à l'Etat, n'ont eu de cesse d'accroître l'offre de transport, motivés en cela par la volonté de rattraper le retard accumulé dans ce domaine.

Ainsi, l'injection de quelques 400 millions d'euros supplémentaires sur la période 2006-2009 par les franciliens, a permis dans un premier temps de compléter l'offre de transport et de soutenir une certaine idée de la qualité du service public en Ile de France.

Mais aujourd'hui, son évolution nécessite des efforts financiers beaucoup plus importants afin de renouveler, à grande échelle, les matériels roulants pour un plus grand confort des voyageurs, obtenir une meilleure régularité, surtout de rénover des infrastructures vieillissantes, souvent sources d'interruption de service au grand désarroi des voyageurs de grande couronne notamment.

Ces derniers mois la presse s'est enrichie de nombreux débats autour de grands projets, tel le Grand Paris ou du Plan de Mobilisation soutenu par la Région Ile de France, voire de sa variante corrigée par le parlementaire Gilles CARREZ.

Quel que soit le projet considéré, plusieurs dizaines de milliards d'euros sont annoncés, et à ce stade l'Etat n'ayant pas encore dévoilé son plan de financement, la Région et les départements franciliens qui administrent aussi le Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF), bouclent difficilement depuis quelques temps déjà leurs budgets et ne disposent pas aux dernières nouvelles, de marges de manoeuvre financières suffisantes pour absorber un tel choc.

Pour compléter, il a été annoncé par la liste de gauche victorieuse aux dernières élections régionales emmenée par le Président sortant Jean-Paul HUCHON, qu'un titre de transport à tarif unique serait créé vers la mi-mandat, le temps laissé aux experts d'évaluer le déficit budgétaire supplémentaire à financer si le prix retenu par les élus du STIF s'avérait fixé trop bas.

Dans ces conditions, comment concilier la volonté politique globalement partagée d'améliorer à la fois l'offre de transport, avec la nécessité de renouveler rapidement un parc de métro et de bus vieillissants, de remettre à niveau des infrastructures

dont la maintenance a trop longtemps été réduite à son minimum par l'actionnaire principal et financer un programme de Mobilisation des transports de 18 milliards d'euros environ tout en appliquant un tarif unique pour tous les voyageurs franciliens lequel pourrait se traduire mécaniquement par une réduction des ressources disponibles ?

Face à une telle équation financière, il convient de rappeler dans un premier temps les principaux circuits de financement des transports publics en Ile de France dans un second temps de rechercher les éventuels bras de levier financiers disponibles et non utilisés.

Schématiquement, les transports en Ile de France sont actuellement financés pour les 2/3 par les impôts payés par les entreprises et les contribuables franciliens, le solde étant financé par l'usager lorsqu'il paie son titre de transport.

Le Syndicat, constitué autour des départements d'Ile de France et de la Région éponyme, assure à la fois la définition du service public de transport des personnes, sa cohésion mais aussi la pérennité de son financement. Il contrôle de fait l'essentiel des ressources nécessaires à cette activité, soit plus de 8 milliards d'euros chaque an.

Son budget obligatoirement voté en équilibre, nécessite des ressources certaines et suffisantes pour couvrir les dépenses courantes. Il serait proche de 8,4 milliards d'euros (opérationnel+investissement), si les recettes voyageurs n'étaient pas pour des raisons pratiques et historiques encaissées directement par les opérateurs de transport (RATP, Transilien pour la branche SNCF en Ile de France, et les transporteurs adhérents d'OPTILE pour les bus de la grande couronne). Il n'en demeure pas moins que les augmentations des tarifs sont fixées chaque année, par le conseil du STIF. Le montant attendu des recettes tarifaires pour 2010 est de 3,2 milliards d'euros (1).

Le syndicat est également en responsabilité de l'essentiel des dépenses du service public de transport francilien (ex : achats, frais généraux, personnels, maintenance, impôts locaux, frais financiers, amortissements...) : il doit en assurer l'intégralité du financement. Les dépenses sont certes réglées par les opérateurs de transport mais remboursées par le STIF, après déduction des recettes voyageurs, conformément aux différents contrats conclus.

Pour faire simple, le STIF doit être en capacité chaque année de mobiliser suffisamment de ressources pour régler la totalité des dépenses de transport.

Au budget 2010, pour le règlement de la facture totale, il devra compléter les recettes voyageurs en versant aux opérateurs 4,1 milliards d'euros soit 90% de son besoin de financement opérationnel. Pour ce faire, le STIF dispose d'une ressource stratégique constituée par le versement de transport (VT).

Le VT, en Ile de France, est un impôt dont les trois taux ont été votés en 2006 par le Conseil du STIF au niveau maximum prévu par les textes.

Ces trois taux correspondent à trois périmètres précis :

- Un taux à 2,6% pour Paris et les Hauts de Seine
- Un taux à 1,7% pour la Seine Saint Denis et le Val de Marne
- Un taux à 1,4% pour les Yvelines, la Seine et Marne, l'Essonne et le Val d'Oise

Le STIF encaisse ainsi tous les mois cet impôt, au fur et à mesure de sa collecte par les URSSAF et versé par tout établissement (public ou privé) situé en Ile de France employant plus de 9 salariés.

Son dynamisme est fortement corrélé à l'activité économique (2) et notamment à l'augmentation de la masse salariale imposable (effet base). Rapportant quelques 3 milliards d'euros, il ne suffit pas à couvrir la totalité du besoin 2010. Un solde d'1,8 milliards d'euros subsiste.

Après encaissements de divers subsides perçus de l'Etat et de la Région pour le financement de certaines dépenses spécifiques le déficit est ramené à 1,1 milliards d'euros. Ce déficit quel que soit son importance doit obligatoirement être abondé par les collectivités membres.

En effet, le législateur a imposé la responsabilité des collectivités franciliennes dans le financement des transports publics en les contraignant chaque année à résorber le déficit selon une clé de répartition fixée dans les statuts du STIF, soit par ordre décroissant :

Taux statutaire

Région IDF : 51,00%

Paris : 30,38%

Hauts de Seine : 7,74%

Seine Saint Denis : 3,75%

Val de Marne : 3,01%

Yvelines : 1,59%

Essonne : 0,98%

Val d'Oise : 0,91%

Seine et Marne : 0,64%

Cet effort des collectivités va croissant depuis 2006 et pèse significativement dans leurs budgets. En 2010, il s'élève à 1,1 milliards d'euros financé majoritairement par les impôts locaux ; ils constituent de fait la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire du STIF. Dès lors, plus l'écart se creuse entre les dépenses et les recettes prévisionnelles du STIF, plus l'effort du contribuable francilien est important.

« Le prix, c'est 1/ 3 voyageur pour 2/3 contribuable »

En résumé, le financement des transports publics franciliens se résume à la formule synthétique : « Le prix, c'est 1/ 3 voyageur pour 2/3 contribuable ».

D'ores et déjà, quelques 3,2 milliards d'euros d'investissements sont engagés par le STIF, ils nécessiteront de lever massivement des emprunts. Durant la prochaine décennie, la charge de la dette afférente augmentera significativement et pèsera durablement sur le besoin de financement.

Un arbitrage du Politique sur le Business Plan est donc requis dès lors que la pression fiscale exercée sur le contribuable francilien, entreprise ou particulier, frôle l'insupportable tant elle irrite déjà les sommets. Et si d'aucuns avaient envisagé un rééquilibrage à part égale entre contribuables et usagers, ce cas de figure n'est pas réaliste tant l'impact (3) à la hausse des tarifs serait difficilement supportable.

Espérer une forte croissance du trafic (4) voyageurs payant ?, Il apparaît difficile dans la pratique d'entasser plus de voyageurs dans des voitures déjà surchargées aux heures de pointe, sauf à aménager les plages horaires d'arrivée et de départ sur le lieu de travail, mais ceci est sans doute un autre débat.

Alors que faire pour continuer à améliorer la qualité du service public de transport, compte tenu des engagements d'investissement pris, de l'augmentation prévisible de la charge de la dette et des ressources éventuellement encore disponibles de l'utilisateur et du contribuable ?

Dans un contexte économique peu dynamique, et compte tenu de la pression fiscale, une pause du levier recettes serait la bienvenue. En revanche, il n'est pas interdit de porter son attention sur la structure actuelle des dépenses.

Est-elle suffisamment souple pour créer un bras de levier significatif visant à la réduction des déficits sans agiter la menace d'une réduction d'offre de service ? La réponse est positive : La partie souple à actionner se trouve dans la dette payée aux opérateurs.

On l'a vu plus haut, les remboursements annuels de dépenses récurrentes effectués à la RATP, à la SNCF et à OPTILE conduisent le STIF à rembourser l'essentiel des dépenses réalisées pour l'exécution de l'offre de transport qu'il a lui-même fixée, dont les frais financiers et les dotations aux amortissements, qui représentent plusieurs centaines de millions d'euros et constituent la contrepartie d'une annuité de dette.

Pour autant, le STIF n'enregistre aucun endettement à son passif. Autre paradoxe, bien que donneur d'ordres et financeur intégral des investissements opérés par les opérateurs, le STIF n'en est pas propriétaire, son actif est quasiment vide.

Dans les faits, la dette du STIF est externalisée contractuellement chez les opérateurs.

Ce mode de gestion, hérité de la décentralisation, n'a pas été remis en cause par le STIF depuis 2006, notamment dans les contrats renouvelés avec les opérateurs.

L'exemple des matériels roulants (5) est emblématique : ce sont les opérateurs qui prennent les décisions d'achat, en fonction des objectifs fixés par le Conseil du STIF. Les opérateurs négocient directement avec les constructeurs, empruntent et sollicitent contractuellement le STIF pour être remboursés. Les matériels roulants restent pour l'heure la propriété des opérateurs, en attendant les conséquences de l'application progressive du Règlement OSP dont le retour de propriété des bus de la RATP au STIF est fixé au plus tard en 2024, les trams en 2029 et les métros en 2039. Certes, mais dans quel état ?

Gérer soi-même sa dette plutôt que subir celle des opérateurs

En ce qui concerne les frais financiers remboursés par le STIF, le taux facturé contractuellement par les opérateurs est bien plus élevé que le taux d'intérêt auquel le STIF pourrait prétendre s'il était lui-même emprunteur : 1^{ère} piste d'économie : Payer moins cher en faisant par soi-même, ou encore gérer soi-même sa dette plutôt que subir celle des opérateurs.

En outre, le rythme d'amortissement des opérateurs est plus rapide, que celui du STIF. 2^{ème} piste d'économie : adapter le rythme d'amortissement des matériels en fonction de ses propres capacités de remboursement et non de celles des

opérateurs.

Le niveau des économies budgétaires annuelles potentiellement disponibles est à 9 chiffres...

Coïncidence, les opérateurs de transport eux-mêmes fortement endettés, cherchent tous azimuts à assainir leurs bilans, pour affronter la concurrence internationale notamment. De surcroît le relèvement des taux de rémunération de leurs capitaux à intervenir pour certains dès 2012, se traduira par une forte augmentation des remboursements du STIF.

Afin d'avoir une meilleure gestion de leurs investissements, les autres régions françaises se sont déjà engagées à acquérir une part significative des matériels roulants (30 % des TER) en recourant au crédit-bail.

Dès à présent, si le STIF rachetait aux opérateurs une part significative des matériels roulants en service (rames métro, RER et bus), il serait en mesure d'abaisser significativement le niveau de son effort budgétaire annuel grâce à une baisse des intérêts bancaires et un allègement des amortissements. Il aurait une meilleure connaissance, en tant que propriétaire de la vétusté des matériels en service, il serait mieux préparé à arbitrer un plan de maintenance pluriannuel, compatible avec son Business Plan, tout en s'appuyant utilement sur l'ingénierie des opérateurs. Pour les nouveaux achats, il négocierait les coûts directement avec les constructeurs. Propriétaire en titre, le STIF mettrait les matériels roulants à disposition des opérateurs, une pratique usuelle des contrats de Partenariat Public Privé. La responsabilité juridique serait garantie et déportée vers les opérateurs. Le coût de la ressource interne supplémentaire à mobiliser (management, personnels à recruter, moyens matériels...etc.) ne pèserait que peu significativement sur son budget compte tenu des masses considérées.

On le voit bien, cette démarche aurait à l'évidence toute l'attention des opérateurs, mais surtout des « Usagers/Contribuables » car elle s'inscrirait pour chacun dans une logique « gagnant/gagnant » et au-delà d'une meilleure efficacité dans la gestion active des dépenses publiques de transport.

(1) En Ile de France, la plupart des abonnements réglés par les usagers salariés sont remboursés généralement pour moitié par leurs employeurs en fin de mois.

(2) Les revenus du chômage sont exclus des assiettes de cotisation du VT

(3) 1% d'augmentation générale sur les tarifs génère 16 millions d'euros bruts environ la première année (les tarifs étant révisés en principe chaque 1er juillet), puis 31 millions d'euros bruts environ les années suivantes.

(4) 1% d'augmentation du trafic voyageurs rapporte actuellement 30 millions d'euros bruts en année pleine. La crise économique impacte la fréquentation des transports : le chômage réduit les déplacements

(5) Francilien n'échappe pas à ce constat, le STIF finance mais c'est la SNCF qui demeure propriétaire