



**TRANSITION ÉNERGÉTIQUE  
COMMENT FINANCER LES SOLUTIONS DE MOBILITÉ ?**



© Alessandro Prada

# Sommaire

## P. 3 - INTRODUCTION

**P. 4** - 9 pistes pour lever de nouvelles recettes

**P. 5** - Le financement des transports régionaux et urbains

## I - L'ÉQUATION COMPLEXE DU FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ PAR LES RÉGIONS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

### ÉTAT DES LIEUX DES DÉPENSES TRANSPORTS-CLIMAT

**P. 6** - 1. Aperçu sur les dépenses totales en matière de transport

**P. 6** - 2. Focus sur la répartition des dépenses de l'État

**P. 7** - 3. Aperçu sur les investissements favorables et défavorables au climat

**P. 7** - 4. Focus sur les dépenses des collectivités territoriales

### UN AVENIR FRAGILE POUR LES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET LOCAUX

**P. 9** - 1. Les dotations budgétaires diminuent

**P. 9** - 2. Le ratio recettes / dépenses se dégrade

**P. 10** - 3. Trajectoire des dépenses futures en transports

**P. 13** - 4. Une diminution des coûts externes liés au développement des alternatives

**P. 14** - 5. Le soutien financier de l'État reste indispensable

**P. 16** - 6. Contrôler, économiser et optimiser : les choix budgétaires des collectivités

## II - LES PISTES NOUVELLES DE FINANCEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### FICHE 1

**P. 18** - Réformer les aides publiques aux aéroports et aux compagnies aériennes

### FICHE 2

**P. 21** - Renforcer la contribution des entreprises avec un versement transport régional

### FICHE 3

**P. 23** - Redevance kilométrique pour l'usage de la route

### FICHE 4

**P. 25** - Réinventer et optimiser les recettes du stationnement

### FICHE 5

**P. 27** - Le péage urbain et ses variantes

### FICHE 6

**P. 30** - L'investissement citoyen dans les projets locaux de transport de mobilité

### FICHE 7

**P. 33** - Des certificats d'économies d'énergie (CEE) dans les transports

### FICHE 8

**P. 35** - Développer des livrets d'épargne locaux pour la transition énergétique

### FICHE 9

**P. 37** - Les émissions d'obligations vertes

Septembre 2015

Rédacteurs

Lorelei Limousin, responsable transports-climat

au Réseau Action Climat France

Marion Richard, responsable climat-développement

au Réseau Action Climat

Graphisme

solenmarrel.fr

Impression

Industria, 75017 Paris

Remerciements

Nicolas Szczepan qui a pris l'initiative de cette publication, aux relecteurs du Réseau Action Climat, à l'Ademe et au Commissariat Général du développement Durable pour avoir soutenu le projet.

Publication réalisée avec le soutien financier :

Ademe et Commissariat Général au Développement Durable.



# INTRODUCTION

La transition énergétique est en marche dans de nombreux territoires même s'il reste un long chemin à parcourir pour réduire suffisamment nos émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie. **C'est particulièrement le cas dans le secteur de la mobilité et des transports, qui non seulement représente la première source d'émissions de gaz à effet de serre en France, mais aussi une source grimpante depuis 1990.** Ces dernières années, les émissions de gaz à effet de serre ont stagné en raison de la prédominance persistante du mode routier tant dans le transport de marchandises que de personnes.

Il devient donc urgent de développer d'autres formes de mobilité. Celles-ci ne sont pas nécessairement coûteuses à mettre à place, notamment pour les modes actifs (marche à pied, vélo) et les systèmes de partage organisés ou facilités par la puissance publique (covoiturage, autopartage). En revanche, les projets plus lourds comme la création ou la rénovation de voies ferrées, l'installation de nouveaux métros ou tramway, ou l'achat de matériel de transport urbain peuvent représenter des montants significatifs. Les nouvelles solutions de mobilité soutenables requièrent également d'autres types d'investissements de la part des collectivités, d'ordre numérique ou organisationnel par exemple, afin de leur permettre de coopérer au mieux pour rendre les services de mobilité plus efficaces et plus appropriés à chaque type de public.

Dans le cadre de sa publication « Quelle gouvernance pour la transition énergétique ? », le Réseau Action Climat avait proposé, pour renforcer l'efficacité des politiques publiques, de centrer les compétences et les sources de financements sur deux échelons pertinents :

- l'échelon régional, qui permet de garantir une cohérence d'ensemble et d'identifier les besoins de mobilité de moyenne et longue distance,
- l'échelon intercommunal, qui se rapproche le plus de la notion de bassin de vie, qui correspond au territoire de la vie quotidienne (déplacements domicile-travail-école, courses alimentaires).

Pour la mobilité, **les Régions** sont devenues en 2014 dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, coordinatrices des autorités organisatrices de mobilité (AOM) pour l'intermodalité et ont désormais pour mission la réalisation de schémas régionaux de mobilité en plus de la gestion des lignes TER dont elles disposent déjà.

**Le bloc communal (commune ou intercommunalité)** est quant à lui en charge du transport urbain non ferré (sauf cas particulier de l'Île-de-France avec les RER). Les départements ont conservé dans leur giron le réseau routier mais ont transféré la compétence transport scolaire aux régions (Loi NÔtre).

Visant la division par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 (objectif Facteur 4) et une diminution importante de la consommation d'énergie pour lutter contre les changements climatiques<sup>1</sup>. Dans le secteur des transports, l'atteinte du facteur 4 serait rendue possible à raison d'un facteur 2 obtenu grâce aux mesures d'efficacité énergétique technologique (diminution de la consommation de carburant et évolution des motorisations) et d'un facteur 2, réalisé grâce à l'évolution des pratiques<sup>2</sup>. Ce dernier levier implique en premier lieu la réduction des distances parcourues et la suppression des déplacements inutiles mais aussi le report modal, défini comme le changement de mode de transport, de la voiture vers les mobilités actives (vélo, marche à pied) pour les trajets courts, les transports collectifs en milieu urbain et sur les liaisons interurbaines, et le train en remplacement de l'avion dont les trajets doivent être limités.

Au report modal s'ajoute la nécessité d'augmenter l'occupation des véhicules en circulation comme le permettent les dispositifs de covoiturage. Ces différents leviers d'efficacité énergétique doivent être mis pareillement en œuvre dans le secteur du transport de marchandises où la prédominance du mode routier croît en dépit des objectifs de report modal fixés à hauteur de 25% de fret non routier à l'horizon 2022 par la loi Grenelle.

Le secteur des transports poursuit un objectif de réduction, inscrit dans la loi Grenelle, de 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020 par rapport à 2009 pour les ramener au niveau de 1990. **Cependant les émissions de gaz à effet de serre en en réalité augmenté de 9% entre 1990 et 2012.** La consommation d'énergie fossile en particulier devra continuer sa réduction la décennie suivante en vertu de l'objectif de réduction de 30% de la consommation d'hydrocarbures fossiles qui a été entériné avec l'adoption du projet de loi de transition énergétique.

Alors que les émissions du secteur de transport stagnent, les politiques nationales et locales de mobilité doivent converger vers une action renforcée en matière de solutions. Dans cette perspective, **le report modal nécessaire dans le secteur des transports paraît particulièrement élevé et doit donc faire l'objet d'une mobilisation prioritaire des investissements publics, mais aussi d'une réallocation des dépenses publiques aujourd'hui affectées à des projets incohérents avec la lutte contre les changements climatiques.**

1 - [http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Quelle\\_gouvernance\\_territoriale\\_pour\\_la\\_transition\\_energetique.pdf](http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Quelle_gouvernance_territoriale_pour_la_transition_energetique.pdf)

2 - Le projet de loi de transition énergétique tel qu'adopté par l'Assemblée nationale fixe l'objectif d'une division par 2 de la consommation d'énergie finale d'ici à 2050 et d'une réduction de 20% d'ici 2030.

3 - Selon les présentations des experts du Predit aux réunions préparatoires de la table ronde transports de la Conférence environnementale 2014.



## Neuf pistes pour lever de nouvelles ressources financières

**A** lors que les **ressources fiscales des autorités organisatrices de mobilité urbaines se tarissent**, les collectivités régionales n'ont toujours pas de levier fiscal propre, et ce malgré la baisse des contributions publiques qu'elles connaissent depuis le transfert des compétences transports ferroviaires aux régions et que **la demande en transport croît**, le trafic ayant progressé de 4% en 2012 et de 3% en 2013 (UTP).

L'objectif de cette publication est de fournir des solutions financières là où des problèmes se posent, et au regard de ce qui précède, et des soubresauts de l'écotaxe poids lourds, il apparaît que la mobilité doit être un point d'attention important pour les collectivités qui n'ont pas toujours aujourd'hui les moyens ou l'ingénierie financière pour réaliser par elles-mêmes les investissements souhaités.

Devant la complexité de l'équation budgétaire du financement de la mobilité locale et régionale, le Réseau Action Climat a choisi de dresser un état des lieux des dépenses et des besoins de financement des collectivités territoriales, et présente neuf pistes déjà plus ou moins approfondies à l'heure actuelle pour orienter les élus dans la recherche de nouveaux financements. Ces nouvelles ressources, prélevées sur les différents contributeurs actuels au financement des solutions de transports — usagers, contribuables et entreprises — ne pouvant combler le manque de financements identifié au niveau national, le RAC souligne la nécessité de maintenir un effort budgétaire conséquent de la part de l'État dont les politiques de transition énergétique et d'aménagement du territoire ne peuvent se passer. En internalisant les coûts élevés que les modes de transports les plus polluants causent sur la société, **la fiscalité environnementale peut et doit jouer un rôle crucial à cet égard.**

- De la réforme des aides publiques aux aéroports locaux à la redevance kilométrique poids lourds en passant par le renforcement de la contribution des entreprises via le versement transport, les trois premières propositions s'adressent aux collectivités régionales dont les besoins pour financer les infrastructures et les équipements nécessaires au développement de transports interurbains performants se font déjà ressentir, comme en témoigne le choix croissant de l'autocar en remplacement de trains TER.

- Les deux propositions suivantes s'adressent aux villes et aux intercommunalités en particulier. La dépenalisation du stationnement et l'introduction du péage urbain dans la loi Grenelle leur offrent la possibilité de faire contribuer les automobilistes au financement des transports collectifs alors qu'à l'heure actuelle, le coût de circulation automobile est largement supporté par la collectivité.

- Enfin, toutes les collectivités peuvent également se saisir des outils existants. L'investissement citoyen dans les projets locaux peut prendre des formes variées allant de la participation aux décisions d'investissement qu'à l'investissement financier lui-même, et pourra bénéficier tant aux régions qu'aux collectivités locales. Les outils suivants pourront financer les solutions de mobilité locale : Certificats d'Économies d'Énergie, livrets d'épargne locaux pour la transition énergétique et émission d'obligations vertes.

Les propositions présentées dans cette publication émanent pour beaucoup des autorités organisatrices de transports elles-mêmes, ou bien s'inspirent de bonnes pratiques mises en œuvre à l'étranger ; elles ont pour certaines déjà été introduites dans la législation française et me demandent donc qu'à être appliquées. Leur mise en œuvre est cruciale pour éviter une situation de rationnement qui mettrait à mal le transfert des automobilistes vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement dont dépend la transition énergétique dans les transports.



## LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET URBAINS

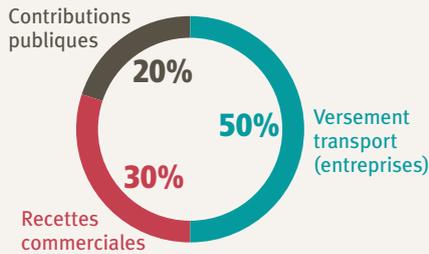
### Transports publics de voyageurs



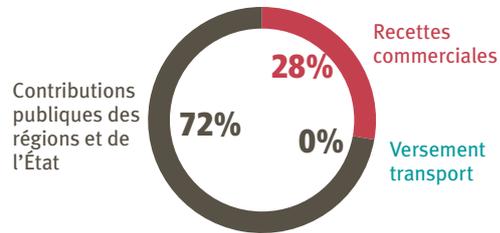
### Transports régionaux interurbains



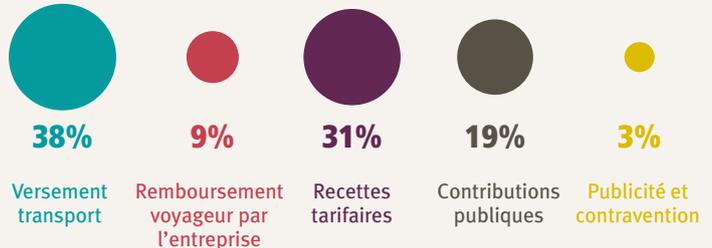
### Sources de financement des autorités organisatrices de transport au fonctionnement des transports



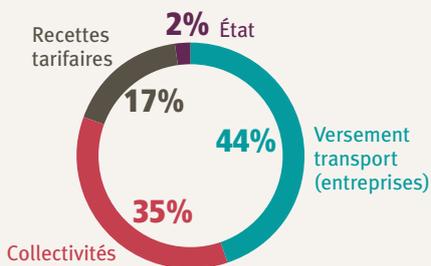
### Sources de financement des régions pour le financement transports



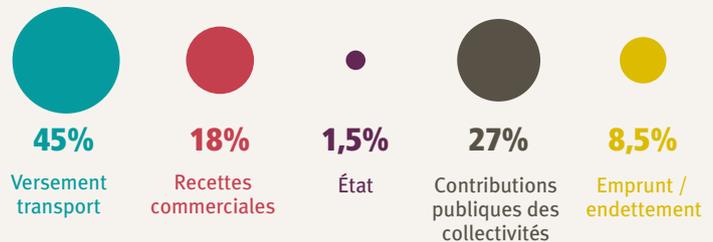
### Fonctionnement du transport urbain francilien (2012)



### Part de chaque type de contributeurs dans les dépenses de fonctionnement et d'investissements



### Fonctionnement du transport urbain non francilien (2012)



Les ressources fiscales des autorités organisatrices de mobilité urbaine se tarissent et les collectivités régionales n'ont toujours pas de levier fiscal propre, alors même que les contributions publiques baissent et que la demande en transports augmente.

# I - L'ÉQUATION COMPLEXE DU FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ PAR LES RÉGIONS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

## ÉTAT DES LIEUX DES DÉPENSES TRANSPORTS-CLIMAT

### 1. APERÇU SUR LES DÉPENSES TOTALES EN MATIÈRE DE TRANSPORT

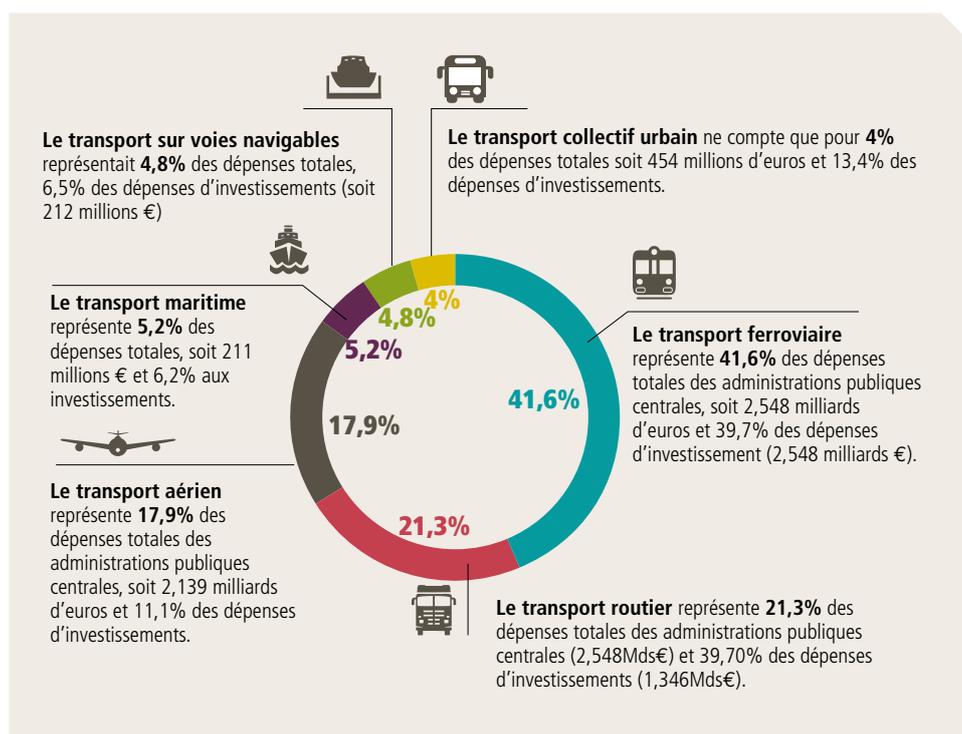
	Tous modes		Route	Fer	Fluvial	Aérien	Mer	TCU-AR
<b>Dépense totale en transport (DTT)</b>	<b>371,0</b>	<b>+0,9</b>	<b>287,1</b>	<b>25,2</b>	<b>1,4</b>	<b>22,3</b>	<b>15,0</b>	<b>20,0</b>
<b>Dépense courante totale (DCT)</b>	<b>341,3</b>	<b>+0,5</b>	<b>270,9</b>	<b>19,3</b>	<b>1,0</b>	<b>20,2</b>	<b>13,5</b>	<b>16,4</b>
<i>dont en infrastructures</i>	35,1	+0,8	23,7	5,1	0,6	4,9	0,8	0,0
Ménages	180,0	+0,5	158,3	5,7	0,3	9,7	1,1	5,0
<i>dont tva</i>	23,1	-0,4	22,2	0,4	0,0	0,1	0,0	0,4
<b>Entreprises (hors secteur des transports)</b>	128,8	+0	97,0	6,0	0,4	7,3	12,0	6,0
<b>Administrations publiques</b>	29,1	+2,6	15,2	7,6	0,3	0,2	0,4	5,4
<b>Reste du monde</b>	3,4	+0,4	0,4	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0
<b>Dépense d'investissement totale</b>	<b>52,0</b>	<b>+2,6</b>	<b>31,0</b>	<b>9,0</b>	<b>0,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>4,9</b>
<i>dont en matériel de transport</i>	28,3	+1	19,1	3,4	0,1	2,2	2,0	1,6
<i>en infrastructures</i>	20,5	+4,2	11,3	4,9	0,2	1,0	0,3	2,7
dont Entreprises (hors secteur des transports)	14,1	-6,2	14,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Entreprises de transport</i>	25,7	+7,2	7,5	9,0	0,4	3,5	3,0	2,2
<i>Administrations publiques</i>	12,3	+4,3	9,5	0,0	0,0	0,0	0,1	2,7

Source : SOeS - Compte satellite des transports (2011 et 2012 provisoires); Insee - Comptes nationaux base 2010

Le transport routier et le transport aérien sont les deux premiers postes des dépenses totales des transports qui s'élèvent à **371 milliards d'euros**, soit 17,7% du PIB. **La route absorbe environ 80% de ce total (287Mds).**

Au total, une écrasante majorité de la dépense courante en transport des ménages est consacrée aux **modes de transports les plus émetteurs de gaz à effet de serre que constituent la route et à l'aérien** (respectivement 87,9% et 5,4%). Le constat est similaire s'agissant des entreprises puisqu'elles consacraient en 2012 75,3% de leur dépense courante en transport au transport routier (voyageurs et marchandises) et 5,7% à l'aérien. La part des transports collectifs urbains est plus élevée dans les dépenses des administrations publiques même si le routier et l'aérien absorbent plus des trois-quarts de leur dépense totale en transports. ■

### 2. FOCUS SUR LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT



En 2013, les dépenses totales de transports de l'État (hors charges de retraites)<sup>4</sup> s'élevaient à 11,950 milliards d'euros, répartis entre 8,560Mds d'euros de dépenses de fonctionnement et 3,390Mds d'euros de dépenses d'investissements, des niveaux en légère baisse ces dernières années.

Les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont incluses dans les dépenses des administrations publiques centrales, contrairement aux entreprises publiques de transport ou de gestion d'infrastructures comme Réseau ferré de France (RFF). En 2013, le montant des versements publics — État et collectivités locales compris — effectués au profit de Réseau ferré de France (RFF) s'élève à près de 4,1 Md€ et de 370,1 millions d'euros à Voies Navigables de France (VNF).

4 - Champ des dépenses des administrations publiques centrales (APC): elles comprennent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC): comme l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) et Voies navigables de France (VNF). Le champ ne comprend pas les entreprises publiques de transport ou de gestion d'infrastructures comme RFF.

Les administrations publiques locales (APL) comprennent les communes, départements et régions, les groupements de communes à fiscalité propre, les syndicats de communes et les syndicats mixtes, ainsi que les chambres de commerce et d'industrie. Ces données sont datées en 2013.

Au-delà des contradictions entre la répartition globale des dépenses et leurs incidences environnementales, la répartition des moyens de l'État pour investir, entretenir et faire fonctionner ces différents modes de transport semble parfois disproportionnée au regard du nombre de passagers réguliers par mode. **La contribution de l'État au transport aérien représente 17,9% de ses dépenses totales** alors qu'il transporte 160 millions de passagers par an environ, contre 5,157 milliards de passagers annuels pour les transports collectifs

urbains (sans compter les déplacements en bus en province)<sup>5</sup>, qui ne captent **que 4% des dépenses totales de l'État.** ■



### 3. APERÇU SUR LES INVESTISSEMENTS FAVORABLES ET DÉFAVORABLES AU CLIMAT

Dans son panorama des financements climatiques, la Caisse des dépôts climat (CDC Climat) a chiffré<sup>6</sup> les dépenses réalisées en une année au niveau national en faveur de projets d'investissements de mobilité durable par les différents acteurs : Sur un total de **7,023 milliards d'euros d'investissements publics** en 2011, les **transports collectifs urbains — lignes de métro, tramway, pistes cyclables, bus etc. — ont fait l'objet de 2,623 milliards d'euros d'investissements.** Les **infrastructures ferroviaires (lignes à grande vitesse et réseau ferré classique) ont reçu 4 milliards d'euros** la même année et les investissements dans les transports maritime et fluvial ont été estimés à 400 millions d'euros.

*Ces montants sont à comparer aux investissements effectués dans les autres modes de transports routiers et aériens notamment.*

En 2012, les investissements dans les transports s'élevaient en effet à 52 mil-

liards d'euros, plus de la moitié (58%, 28,3 milliards d'euros) étant absorbée par l'achat de matériel de transports.

Les investissements en infrastructures représentaient 20,5 Md€ en 2012. Ils sont majoritairement consacrés à la route (55%), et au ferroviaire (24%).

**Chaque année, la route représente environ 60% des investissements en infrastructures de transports de l'État.**

Néanmoins, le montant global est en baisse (-3,4% en 2012 après -7,2% en 2011). Le recul des investissements s'accroît pour les investissements sur le réseau routier national (RRN) géré par l'État (-23,9% après -18,8% en 2010), du fait principalement du transfert aux départements d'une partie du domaine routier national (routes nationales déclarées « d'intérêt local »).

Symétriquement, les dépenses d'investissements en voirie sur les réseaux locaux et départementaux augmentent, mais dans une moindre mesure (+2,4%, soit +0,2 Md€ contre -0,4 Md€ pour le RRN) en raison notamment des contraintes budgétaires toujours fortes qui pèsent sur les départements. Au total, donc hors effet transfert des routes nationales, les investissements sur les routes non concédées reculent de 0,2 Md€.

Les investissements du réseau concédé, reculent (-13,1%), retrouvant leur niveau de 2009. L'année 2010 était en effet caractérisée par des investissements importants des sociétés concessionnaires d'autoroutes (300 M€ supplémentaires) liés à la mise en service de nouvelles routes. En 2011, ils se concentrent sur les investissements de régénération du réseau. ■

5 - Ministère de l'Écologie, de l'Énergie du développement durable. Chiffres clés des transports, 2013.

6 - Le rapport principal de cette étude est disponible à l'adresse suivante : <http://www.Cdcclimat.Com/panorama-des-financements.Html>

7 - CGDD, Compte des transports 2013, juillet 2014.

8 - Idem.

9 - Source Association des Régions de France ARF.

### 4. FOCUS SUR LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Si la dépense totale de transports de l'État s'est contractée ces dernières années, les dépenses de transport des administrations publiques locales ont elles augmenté pour atteindre un montant total record de 36,7 milliards d'euros en 2013<sup>7</sup>. Le transport ferroviaire et les transports collectifs urbains représentent près de la moitié des dépenses des administrations publiques locales.**

**Les régions dépensent environ 6,5 milliards d'euros dans le transport régional et ses infrastructures par an**

Les régions représentent 12% du budget total des collectivités, soit 28 milliards

d'euros sur un total de 225,9 milliards d'euros dont les communes et groupements de communes gèrent plus de la moitié (126,6 milliards d'euros) et les départements environ un tiers (71,4 milliards d'euros). Alors que les collectivités prennent désormais en charge plus de la moitié des investissements publics en infrastructures de transports, les régions apportent 37% des montants versés<sup>8</sup>.

Près d'un quart du budget des régions est dédié aux transports (6,3 milliards d'euros en 2012) dont une écrasante majorité (81%, 5,1 milliards d'euros) est dédié au transport ferroviaire régional (TER)<sup>9</sup>.

Tandis qu'un tiers de ce budget constitue des dépenses d'investissement, les deux-tiers restants sont consacrés au fonctionnement des transports régionaux. Son poids s'est accru sur les finances des régions avec l'augmentation des coûts d'exploitation donnés par la SNCF et le manque de transparence de la part de l'exploitant ferroviaire. En 2011, le montant des péages TER a représenté 1,885 milliard d'euros et a continué de progresser en 2012 de 2,5% et de 5% en 2013.

**Le budget transport des régions a donc augmenté de façon soutenue ces dernières années, se traduisant par une hausse importante du nombre de voyageurs : +55% en 10 ans (2002-2012).**

### Les départements consacrent 9,8 milliards d'euros au transport par an

Cette dépense bénéficie essentiellement à la voirie, poste dont les dépenses totales



© Frédéric BISSON

reculent légèrement (-0,9%) malgré la hausse des dépenses de fonctionnement (+1,6%). En raison de l'absence de transfert de compétences liées aux transports à direction des départements, ils ne font pas l'objet de propositions dédiées dans cette étude. Certaines propositions portant sur les économies possibles dans les transports routiers et aériens sont néanmoins pertinentes pour ces instances.

### Les communes et EPCI dépensent environ 10 milliards d'euros dans les transports par an

Elles consacrent une très large part (82%) de leurs dépenses à la voirie. Les autorités organisatrices de mobilité locale (communes, intercommunalités) dépensent 10,7 milliards d'euros directement dans les transports dont plus de 8,8 milliards sont consacrés à la construction et l'entretien de la voirie et **1,6 milliards dans les transports de voyageurs.**

### Les autres régions et syndicats de transport dépensent 14 milliards d'euros par an

Ces dépenses sont réalisées principalement dans le développement des transports collectifs par les régions, les syndicats de transports, les chambres de commerce et d'industrie.

**Au total, plus de 36 milliards d'euros ont été alloués aux transports par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en 2013, de façon plus favorable au transport routier qu'aux modes alternatifs à la route. Compte tenu du retard qu'accusent les collectivités territoriales et l'État pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports, les sommes engagées annuellement les années passées devraient constituer un minimum pour les années à venir. Les efforts financiers gagneraient même à être renforcés pour faciliter le développement des alternatives à la voirie. ■**

	Dépenses de fonctionnement					Dépenses d'investissement					Total des dépenses						
	Niveau	Évolutions annuelles				Niveau	Évolutions annuelles				Niveau	Évolutions annuelles					
		2013	2011	2012	2013		2013/2008	2013	2011	2012		2013	2013/2008	2013	2011	2012	2013
Administrations publiques locales (APUL)																	
<b>Régions</b>	<b>4 100</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,9</b>	<b>2 564</b>	<b>-2,2</b>	<b>11,2</b>	<b>18,3</b>	<b>0,2</b>	<b>6 664</b>	<b>1,8</b>	<b>6,8</b>	<b>8,3</b>	<b>2,4</b>		
Voirie	65	14,1	12,4	6,2	15,0	540	-9,9	13,0	-8,8	-12,2	605	-8,1	13,0	-7,4	-10,8		
Autres infrastructures de transport	52	28,6	13,0	4,7	16,3	832	-11,8	20,5	31,3	10,5	884	-9,6	19,9	29,4	10,8		
Transp. de voyageurs et marchandises	3 983	3,7	4,4	2,8	3,7	1 192	10,3	4,7	26,6	3,7	5 175	4,9	4,4	7,4	3,7		
<b>Départements</b>	<b>6 059</b>	<b>4,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>	<b>4,8</b>	<b>3 785</b>	<b>-5,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>-4,1</b>	<b>-6,3</b>	<b>9 844</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>		
Voirie	2 354	-2,2	0,4	1,6	8,3	3 273	-5,9	-4,9	-2,6	-7,0	5 627	-4,5	-2,8	-0,9	-2,2		
Autres infrastructures de transport	57	-1,7	-5,0	11,9	3,7	259	-4,4	46,8	-8,0	-0,7	316	-3,9	35,5	-5,0	0,0		
Transp. de voyageurs et marchandises	1 743	19,9	7,2	6,6	6,6	247	-4,2	17,2	-17,6	-1,4	1 990	15,7	8,6	2,8	5,4		
Transports scolaires	1 905	1,2	0,2	-2,4	0,0	6	-21,1	0,8	53,9	6,0	1 911	1,2	0,2	-2,3	0,0		
<b>Communes et EPCI (1)</b>	<b>4 393</b>	<b>3,2</b>	<b>1,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>5,4</b>	<b>6 320</b>	<b>6,0</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>5,6</b>	<b>10 714</b>	<b>4,7</b>	<b>4,9</b>	<b>3,6</b>	<b>5,5</b>		
Voirie	2 672	4,2	2,6	2,7	5,4	6 132	8,9	6,3	7,7	6,6	8 804	7,3	5,1	6,1	6,2		
Transp. de voyageurs et marchandises	1 415	2,1	0,9	-8,8	5,0	185	-51,6	59,4	-2,1	-12,9	1 600	-5,4	5,1	-8,1	1,6		
Transports scolaires	306	0,9	-1,3	2,5	6,8	3	10,3	12,9	-11,7	35,4	310	1,0	-1,2	2,4	6,9		
<b>ODAL (2), syndicats, régies</b>	<b>11 435</b>	<b>9,7</b>	<b>2,4</b>	<b>7,3</b>	<b>6,4</b>	<b>2 521</b>	<b>30,5</b>	<b>13,2</b>	<b>3,5</b>	<b>6,5</b>	<b>13 956</b>	<b>12,8</b>	<b>4,2</b>	<b>6,6</b>	<b>6,4</b>		
Voirie	311	101,9	9,5	-1,3	36,6	81	23,0	72,5	-0,9	16,3	392	85,2	18,4	-1,2	30,6		
Autres infrastructures de transport	736	0,0	0,0	6,8	2,0	33	0,0	0,0	5,6	5,5	769	0,0	0,0	6,7	2,1		
Transp. de voyageurs et marchandises	10 055	9,2	1,9	7,8	6,5	2 385	32,1	11,8	3,7	6,3	12 440	12,8	3,7	7,0	6,5		
Transports scolaires	332	3,1	17,9	2,4	1,0	22	-24,5	40,2	0,0	1,9	354	1,1	19,1	2,3	1,0		
<b>Administrations locales</b>	<b>22 812</b>	<b>5,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>	<b>13 841</b>	<b>4,0</b>	<b>6,3</b>	<b>6,0</b>	<b>0,6</b>	<b>36 653</b>	<b>4,8</b>	<b>3,1</b>	<b>4,5</b>	<b>2,7</b>		
Voirie	5 228	4,0	1,0	2,1	4,7	9 561	2,7	3,1	3,5	0,0	14 789	3,1	2,4	3,0	1,5		
Autres infrastructures de transport	809	1,0	-0,1	6,7	2,3	981	-12,9	24,7	23,3	5,4	1 791	-5,9	11,2	15,2	3,9		
Transp. de voyageurs et marchandises	14 454	6,9	2,0	4,8	4,8	3 274	14,3	12,3	9,2	1,3	17 728	8,0	3,7	5,6	4,1		
Transports scolaires	2 321	1,4	-1,2	-1,4	-0,2	25	-18,0	31,6	-6,8	1,3	2 347	1,2	-0,9	-1,5	-0,2		

Source: Source: DGFR, SOeS.

# UN AVENIR FRAGILE POUR LES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET LOCAUX

## 1. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DIMINUENT, LA DEMANDE EN TRANSPORTS AUGMENTE

En 2014, le Premier Ministre a annoncé une nouvelle réduction des dotations de l'État aux collectivités locales de 11Mds€ sur 2015-2017. **En 2015, la baisse est de 3,7 milliards d'euros.** Elle impactera les communes et intercommunalités à hauteur de 2,51 milliards, les départements pour 1,148 milliard et les régions pour 451 millions.

Les collectivités locales font face à des contraintes budgétaires fortes, susceptibles de causer une contraction de l'offre en transports et surtout, une réduction des investissements prévus. Cette baisse

pourrait engendrer des conséquences négatives sur l'emploi puisque les coûts salariaux représentent 70% des dépenses de fonctionnement d'un réseau de transports en moyenne selon le directeur général du GART<sup>10</sup>.

L'équation s'annonce de plus en plus complexe à résoudre puisque la demande de transports collectifs continue d'augmenter : le trafic a progressé de 4% en 2012 et de 3% en 2013. Cette tendance est plus que souhaitable pour permettre la réduction des émissions de gaz à effet de serre à un niveau suffisant et doit

donc être prioritairement soutenue par les investissements publics.

**Un appauvrissement des services de transports serait contradictoire avec la hausse de fréquentation des transports en commun et le report modal dont ne peut se passer la transition énergétique dans les transports pour atteindre la réduction des émissions de gaz à effet de serre de fixée à 20% dans ce même secteur des transports à l'horizon 2020. Mais alors que les besoins se font croissants, les dotations budgétaires sont à la baisse. ■**

*10 - Interview de Guy Le Bras dans Transport Public, octobre 2014.*

## 2. LE RATIO RECETTES / DÉPENSES SE DÉGRADE

Les régions ne disposant pas de levier fiscal propre, le développement des transports ferroviaires régionaux depuis le transfert de compétence s'est fait au prix d'un endettement des régions toujours croissant depuis l'attribution des nouvelles compétences de transports. Selon l'Association des Régions de France (ARF), **les régions vont faire face à une situation financière inextricable.**

Dans le contexte de la libéralisation du transport par autocar, les régions seront exposées à une concurrence plus forte du transport routier et **risquent elles-mêmes de transférer certains de leurs services sur la route, permettant ainsi des économies mais avec un coût environnemental qui ne doit être sous-estimé.**

Concernant les transports urbains, **le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales a diminué de 20 points en vingt ans, selon l'Union des Transports Publics (UTP). Le taux de couverture des dépenses d'exploitation (hors amortissements) par les recettes tarifaires a diminué de 8 points, entre 2002 et 2012, pour atteindre 31%. Ce taux est resté stable en Île-de-France en revanche (autour de 30%).**

En 2012, la vente de titres de transport a généré un peu plus de 3 milliards d'euros, loin de couvrir les plus de 7 milliards de frais d'exploitation. Les coûts d'exploitation ont augmenté de près de 5%, mais, dans le même temps, les recettes commerciales ont accusé une baisse de 15% puisque la tarification n'a pas suivi l'inflation.

France entière	2004	2006	2008	2010	2012
Capacité désendettement	2 ans	2 ans	2,5 ans	3,1 ans	3,8 ans
Stock de dette	9,5 Mds€	11,1 Mds€	14,2 Mds€	16,8 Mds€	19 Mds€
Variation / N-2		+ 1,7 Mds€	+ 3 Mds€	+ 2,7 Mds€	+ 2,2 Mds€

Source: Les Finances des Régions, ARF.

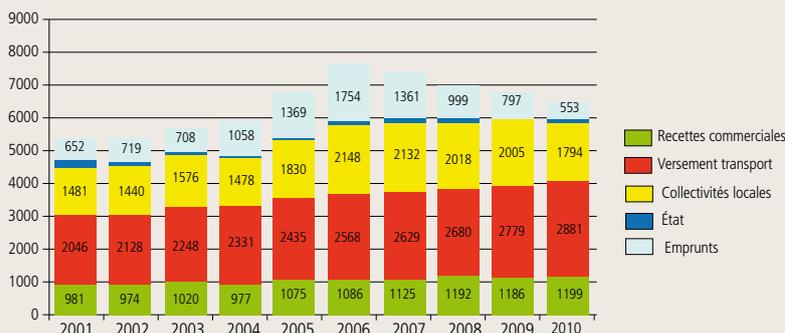
Certes, les tarifs de transports publics ont augmenté à un rythme inférieur à celui de l'inflation mais la hausse de TVA sur les transports collectifs limite grandement la marge de manœuvre des autorités organisatrices de transports pour augmenter les tarifs des billets à l'unité et des abonnements. Contrairement à 2011, la hausse de TVA effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a été généralement répercutée dans les prix des transports dans les réseaux de transports urbains d'Île-de-France et de province, ainsi que sur le réseau SNCF dans les transports ferroviaires et autocars régionaux.

**Le niveau de plus en plus élevé des dépenses d'investissements des dernières années dans les transports collectifs en site propre va engendrer des dépenses d'exploitation croissantes dans les années futures et donc a priori, une dégradation continue de ce ratio.**

**Les différents contributeurs au financement des transports urbains étant tous déjà sollicités de manière importante, la hausse des tarifs semble inévitable aux yeux de nombreuses autorités organisatrices de transports. ■**

### Évolution des ressources de financement des transports publics urbains (hors Île-de-France)

En millions d'euros 2010



Source: GART 2011 (l'année 2010 des transports urbains).

## Recommandation



## Préférer les tarifications solidaires à la hausse des tarifs

L'augmentation de la contribution de l'utilisateur est l'une des issues les plus plausibles aux yeux des autorités organisatrices puisqu'à l'exception de Lyon (dont le ratio dépenses / recettes est l'un des plus élevés de France) les tarifs ne sont pas alignés sur l'inflation.

Cependant, dans un contexte budgétaire difficile pour les usagers des transports eux-mêmes, une augmentation généralisée des prix des billets et des abonnements pourrait s'avérer contre-productive par rapport à l'objectif d'attirer un nombre croissant d'automobilistes vers les transports collectifs. À l'inverse, la diminution des dépenses et des investissements en matière de transports collectifs est contradictoire avec le projet d'attirer davantage d'automobilistes vers ces modes puisque le choix modal dépend davantage de l'offre en transports que du prix. L'absence d'investissements dans des réseaux de transports - de plus en plus saturés dans les grandes villes en particulier - conduirait à une dégradation de l'offre, avec pour conséquence le retour de certains usagers des transports en commun à la voiture. De plus, le coût pour l'utilisateur des transports en commun est généralement inférieur à celui de la voiture même si cet avantage est méconnu.

Une véritable contribution climat-énergie qui puisse répercuter le coût des externalités liées au gaz à effet de serre dans une taxe sur la consommation d'énergie finale (ex TIPP), compte tenu du contenu carbone des énergies, devrait permettre d'une part de diminuer l'avantage comparatif conféré à l'automobile par rapport aux autres modes de transport. Chaque voiture représente un coût de plus de 1500 euros chaque année non couverts par les impôts, au vu des externalités qu'elle engendre (bruit, pollution, congestion, etc.) selon l'étude de l'université technique de Dresde<sup>11</sup>.

La hausse des tarifs de transports en commun est par ailleurs délicate dans le contexte d'une hausse soutenue du taux de TVA

sur les transports en commun (doublement du taux en trois ans) qui a été majoritairement répercutée dans les tarifs. La concurrence des autres modes - en particulier l'usage de la voiture que certaines subventions contribuent à maintenir à bas coût (remboursement des frais réels, véhicules de société) - empêche une hausse de tarifs sur les transports collectifs, au risque de voir s'opérer un report modal à l'envers. Il convient donc de préférer une politique tarifaire fondée sur les capacités contributives de l'utilisateur.

L'étude menée en 2012 par le CGDD\* sur les systèmes de transports collectifs de province et le transport régional témoigne de la réussite de la tarification sociale pour atteindre ses objectifs de justice sociale, en bénéficiant aux publics auxquels elle est destinée et en facilitant l'accès aux transports des publics les plus défavorisés tout en étant porteur de ses fruits sur le plan financier. La baisse des dépenses publiques liées à l'atténuation de l'exclusion sociale contribue à rendre ces systèmes bénéficiaires sur le plan financier.

Les politiques de tarification solidaires qui dépassent la seule différenciation des usagers selon leur statut (jeunes, chômeurs, seniors) et prennent en compte les réelles capacités contributives des usagers restent marginales en France. Déjà mise en place à Blois, Brest, Chambéry, Dunkerque, Grenoble, Orléans et Strasbourg, la tarification solidaire est prévue à Nantes, Clermont-Ferrand, Abbeville et Evreux prochainement.

La grille tarifaire des transports publics à Grenoble repose sur la capacité contributive des usagers, fixée en fonction du revenu du foyer (quotient familial) et non plus du statut des usagers (chômeur, étudiant, senior, etc.). **Le financement de la mise en œuvre de la tarification solidaire repose sur le principe des «vases communicants» : ceux qui paient moins sont compensés par ceux qui paient plus.**

Durant l'année scolaire 2009-2010, la tarification solidaire a représenté près d'un million d'euros de recettes (soit environ 3% du total des recettes commerciales du réseau TAG). À Strasbourg, la ville s'attendait à une baisse des ressources avec la mise en place de la tarification solidaire mais la hausse de fréquentation des transports collectifs qui fit suite à l'introduction de la nouvelle grille a causé la situation inverse<sup>12</sup>.

**Au delà de l'adoption d'une grille tarifaire préférentielle voire des tarifs gratuits pour les moins aisés, selon conditions de ressources, d'autres incitations sont envisageables comme l'attribution d'abonnements gratuits aux transports en commun pour les familles qui délaissent leur voiture.**

\*CGDD - Avantages et coûts des tarifications sociales dans les transports collectifs urbains et régionaux.

### 3. TRAJECTOIRE DES DÉPENSES FUTURES EN TRANSPORTS

#### Les besoins en transports collectifs locaux

Sur les 2,5 milliards d'euros d'investissements dans les transports publics prévus par le Grenelle de l'environnement depuis 2008 pour les villes de province, seuls 1,65 milliards ont été dépensés ou fléchés. L'État doit donc encore trouver près d'un milliard d'euro à investir d'ici 2020 pour honorer ses engagements du Grenelle de l'environnement.

#### A) Cinq milliards d'euros à dégager pour les collectivités locales (hors IDF) dans le scénario bas

L'État a confirmé en décembre 2014 l'engagement de 450 millions d'euros sur le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) suite à l'appel à projet transports collectifs en site propre. Les projets retenus représentent 5,2 milliards d'investissements publics. **99 projets d'infrastructures**

**de transport public et de mobilité durable seront soutenus** (voir la seconde carte p12). Ces projets sont portés par 70 autorités organisatrices de transport dans la métropole et dans les DOM/TOM. Les subventions représentent au moins 10% du montant des dépenses éligibles.

- L'aide de l'État s'élève en moyenne à 16% du montant des dépenses éligibles.
- 15 projets bénéficient d'un soutien égal ou supérieur à 20% du montant des dépenses éligibles.

<sup>11</sup> - Coûts externes de l'automobile Aperçu des estimations existantes dans l'Union européenne à 27 - TU Dresden. 2012

<sup>12</sup> - Des bus pour tous, article du parisien, par le 3 décembre 2014.

Les collectivités territoriales ont pour mission de dégager 4,75 milliards d'euros rien que pour l'investissement requis pour le développement de ces projets de mobilité durable à l'horizon 2017 puisque les travaux devront débiter d'ici au 31 décembre 2017 (cf. cartes ci-après).

Dans l'ensemble des projets actés en 2014, 30 millions d'euros d'investissements concourront à l'intégration du vélo dans les transports au quotidien. Ces investissements concernent l'aménagement de consignes et parcs à vélos mais ne sont pas consacrés au développement d'infrastructures dédiées. Le Réseau Action Climat estime que les investissements prévus pour le développement de l'usage du vélo seront insuffisants pour augmenter la part modale du vélo à hauteur de 10% d'ici à 2020.

Dans cette perspective, l'État pourrait lancer un appel à propositions supplémentaire spécifique aux mobilités actives d'au moins 200 millions d'euros à l'horizon 2020, nécessitant des investissements complémentaires de la part des collectivités territoriales. Ces investissements pourraient notamment permettre le développement de voies cyclables en site propre, en milieu urbain et sur les liaisons interurbaines.

### B) Les dépenses d'exploitation futures

Au niveau régional comme au niveau des autorités organisatrices de mobilités locales, les tendances des dépenses



© Loïc Simon

d'exploitation des transports alternatifs à la voiture individuelle sont à la hausse.

- Entre 2002 et 2012, les dépenses d'exploitation des réseaux de transport public hors Ile-de-France ont progressé de 48% en euros constants pour atteindre 3,9 Mds€ en 2012 (€ 2012).
- En Île-de-France, entre 2000 et 2013, les dépenses de fonctionnement des transports en commun en Ile de France ont progressé de 34% en euros constants (de 6,7 Mds€ en 2000 à 9 Mds€ en 2013).

Ainsi, les dépenses de fonctionnement de 2013 (9 Mds€) étaient financées à hauteur de 4,3 Mds€ (47%) par les employeurs (dont 3,4 Mds€ par le versement transport

et 0,8 Md€ par les remboursements partiels de titres de transport des employés), à hauteur de 2,7 Mds€ (30%) par les usagers, de 1,7 Mds€ (19%) par les contributions publiques et à hauteur de 242 M€ (3%) par les recettes annexes (publicités, contraventions...)<sup>13</sup>.

Durant cette période, les coûts de la masse salariale (qui représentent d'après le GART 54% des dépenses d'exploitation) et du carburant ont fortement augmenté, et les réseaux se sont étendus pour desservir des zones de plus en plus éloignées et de moins en moins denses (la surface desservie a progressé de 55% alors que la population desservie n'a progressé que de 11%)<sup>14</sup>. Cet étalement a fortement contribué à l'accroissement significatif des dépenses d'exploitation des réseaux.

13 - Financement des transports terrestres, TDIE, 2014.

14 - Interview de Jean-Marc Janailac, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) dans Localtis, 9 octobre 2013.

## Prospectives

### Des dizaines de milliards d'euros à dégager pour les collectivités locales dans le scénario haut

Le CGDD a imaginé un scénario haut de fort report modal pour atteindre l'objectif de réduction des gaz à effet de serre de 20% d'ici 2020. Il fixe des objectifs élevés d'augmentation de l'offre et de la fréquentation, passant par le développement de transports en site propre, qui ont notamment pour effet de multiplier les possibilités de correspondances, avec une croissance du nombre de voyages de l'ordre de 60 à 70% dans les grands et moyens réseaux et de l'ordre de 50% dans les petits.

Quatre variables sont mobilisées, avec des objectifs ambitieux conduisant à un changement de grande ampleur :

- la hausse du nombre de kilomètres produits par habitant serait de 25% par rapport à 2005 dans les grands réseaux et de 20% dans les autres. Ce bond en avant suppose un rythme de croissance trois à quatre fois supérieur à celui qui a été observé entre 1995 et 2005.
- la progression entre 2005 et 2015 du nombre de voyages rapporté aux kilomètres produits atteindrait 30% dans les grandes agglomérations, 27% dans les moyennes et 22% dans les petites, ce qui signifierait un réel transfert modal ;

- la recette par voyage évoluerait, quant à elle, de 0,60 à 0,75 € dans les grandes agglomérations, de 0,36 à 0,45 € dans les moyennes, et de 0,37 à 0,40 € dans les petites.

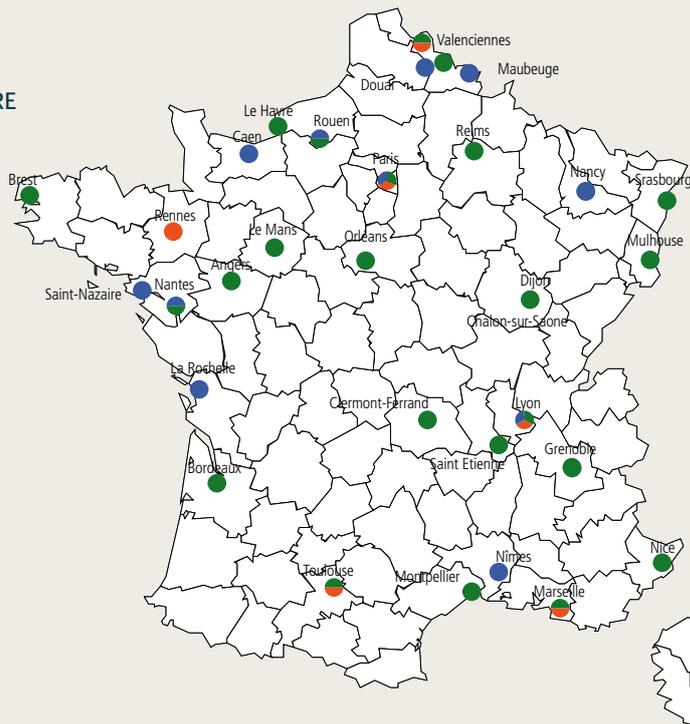
- **les « autres charges » (amortissements, remboursements...) progresseraient de 30 à 40% par rapport à la projection au fil de l'eau.**

Le coût public par habitant progresserait alors fortement : plus de 5% par an. Malgré le doublement des recettes entraîné par la hausse des tarifs et l'augmentation du nombre de voyages, le coût public serait ainsi plus élevé, le versement transport ne changeant pas dans ce scénario. Ce coût atteindrait 118,87 € par habitant en 2015, et jusqu'à 200 € dans les grands réseaux, contre 73,06 € en 2005 et 115,72 € dans la simulation au fil de l'eau. Même si l'on arrivait à contrôler les déficits d'exploitation grâce à la sollicitation des usagers, absorber la réduction de 20% des kilomètres parcourus en voiture nécessiterait donc d'élaborer une stratégie de financement nouvelle, non seulement pour le fonctionnement, mais aussi pour les investissements nécessaires pour répondre à une aussi forte progression de la demande de transport public.

## LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN SITE PROPRE, EXISTANTS ET EN PROJET

CARTE DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN SITE PROPRE EXISTANTS EN 2014

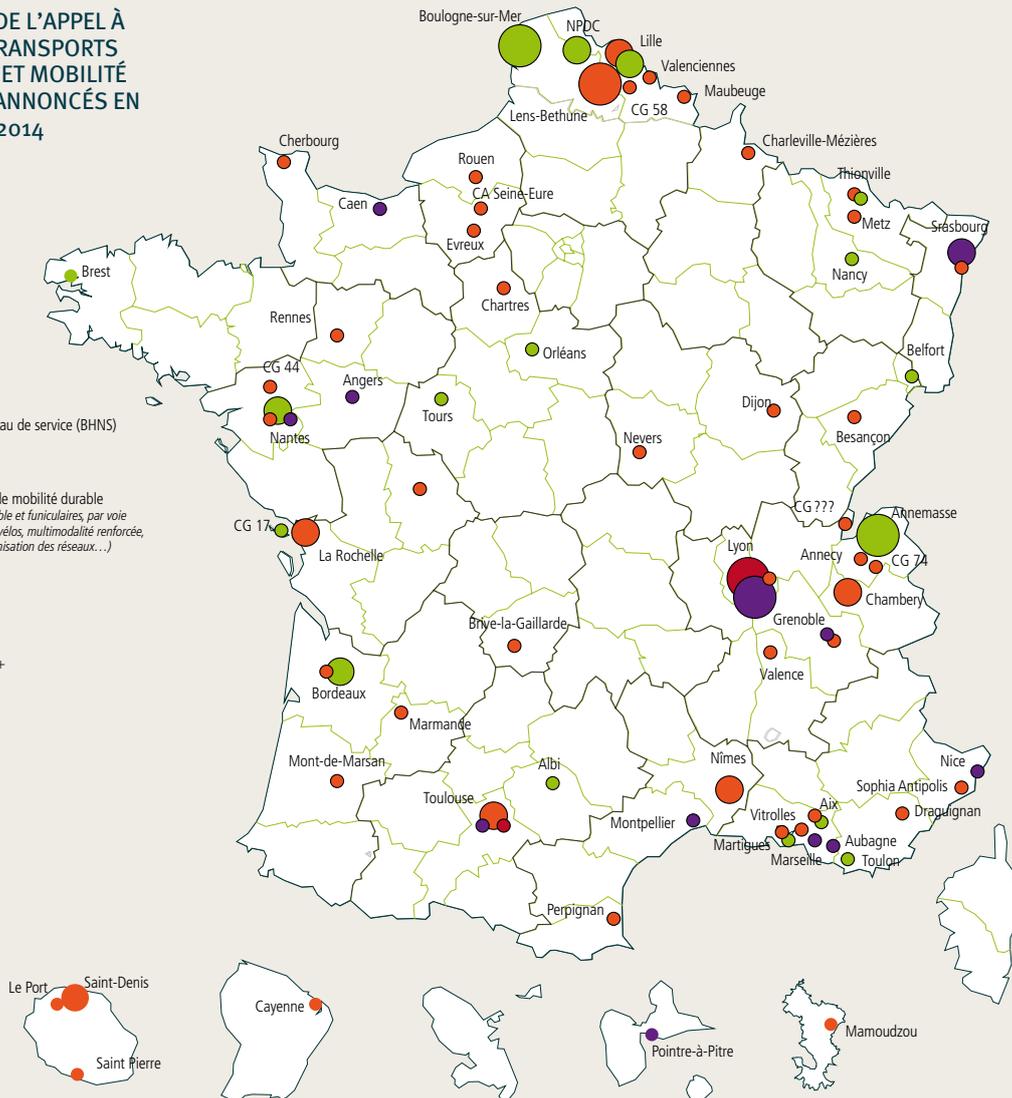
- Métro
- Tramway
- Bus à haut niveau de service BHNS



RÉSULTATS DE L'APPEL À PROJETS « TRANSPORTS COLLECTIFS ET MOBILITÉ DURABLE » ANNONCÉS EN DÉCEMBRE 2014

- Bus à haut niveau de service (BHNS)
- Tramway
- Métro
- Autres projets de mobilité durable (Transports par câble et funiculaires, par voie maritime, parcs à vélos, multimodalité renforcée, billettique, réorganisation des réseaux...)

- 3 projets et +
- 2 projets
- 1 projets



Source: Certu pour les projets existants et Ministère de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable pour les résultats de l'appel à projet TCSP.

Hors Île-de-France, le déficit de fonctionnement (recettes tarifaires moins coûts de fonctionnement) atteindrait presque 5 milliards d'euros en 2025 contre un peu plus de deux milliards et demi en 2012 (en euros constants 2012), et ne serait plus compensé par le versement transport. Il n'y aurait donc plus de marge de manœuvre pour les investissements de développement en dehors des subventions des collectivités locales ou de l'État.

Concernant le Grand Paris, les investissements en infrastructures prévues dans le cadre du plan de mobilisation pour les transports 2013-2017 sont chiffrés à 17,6 Mds€ (€2012), dont 6 Mds€ à décaisser entre 2013 et 2017 et 9,6 Mds€ après 2017 selon le calendrier retenu (près de 2 Mds€ ont été décaissés avant 2013). Déduction faite des doubles comptes, les

investissements en infrastructures envisagés pour ces projets totalisent près de 43 Mds€ aux conditions économiques de 2012<sup>15</sup>.

### C) Dans le secteur du transport ferroviaire, les manques sont encore plus importants

Le taux de couverture des charges d'exploitation courantes par les recettes commerciales est de 26,8% pour le TER et de 37,9% pour les Transiliens en 2012 en raison d'un maintien des tarifs assez bas. Le taux de couverture est assez faible surtout en regard de celui rencontré dans les pays voisins (41,6% en Allemagne et 44% pour Grande-Bretagne).

La participation de l'utilisateur concourt à hauteur de 5 milliards d'euros par an aux transports ferroviaires, un montant sus-



© Réseau Action Climat

ceptible de rester au moins aussi élevé dans les années à venir.

Malheureusement la concurrence à venir des autocars laisse entrevoir des difficultés à augmenter les tarifs des trains sans perdre de voyageurs. ■

## 4. UNE DIMINUTION DES COÛTS EXTERNES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DES ALTERNATIVES

Si la hausse des dépenses futures en investissement et fonctionnement des transports locaux de voyageurs semble inévitable, la réduction des externalités qui pèsent lourdement sur le budget des collectivités pourra compenser ces investissements. Les externalités concernent l'environnement : les émissions de gaz à effet de serre, les pollutions locales de l'air, et le bruit. D'autres externalités sociales (insécurité) ou économiques (congestion, usure de l'infrastructure) peuvent être quantifiées.

- **Les coûts de santé** dus à la pollution atmosphérique représentent chaque année entre 20 et 30 milliards d'euros en France, dont 0,8 à 1,7 milliard d'euros supportés directement par le système de soin<sup>16</sup>. Sur le plan national<sup>17</sup>, le secteur des transports routiers était responsable en 2011 de 56% des émissions d'oxyde d'azote (NOx), de 15% des particules PM 10 et 18% des particules PM2,5 (mais 58% en Île de France où le trafic routier est particulièrement dense).

- **Les coûts de la congestion routière** représentent 17 milliards d'euros par an et vont augmenter de 30% dans les 15 prochaines années selon une étude 2014 du fournisseur en technologies d'information INRIX<sup>18</sup>, et la société britannique de consulting économique *Centre for Economics and Business Research*.

L'étude de Jean-Marie Beauvais pour la Fédération Nationale des associations d'utilisateurs des Transports (Fnaut)<sup>19</sup> compare les coûts d'utilisation des différents modes

de transports aux externalités qu'ils engendrent. Il ressort de cette comparaison que sur le transport longue distance, l'utilisateur dépense ainsi 75% de plus pour un trajet en voiture (coût complet intégrant l'amortissement, l'entretien, l'assurance, les réparations, le carburant, les péages et le stationnement) qu'en TGV, pour des externalités routières qui constituent plus de 13 fois celles du mode ferré. Autrement dit, **alors que la voiture occasionne 13 fois plus de coûts pour la collectivité, l'utilisateur de ce mode paye moins de deux fois plus cher son déplacement que s'il l'effectuait en train.**

Le constat s'accroît en **zone urbaine dense** où la voiture coûte à l'utilisateur 2 fois plus que le transport en commun urbain (métro) en coût complet, alors que les externalités routières représentent 18 fois celles des TCU sans prise en compte de la congestion. Si la congestion routière est prise en compte, ce ratio atteint 60.

**En revanche pour le transport régional**, les coûts externes environnementaux de la voiture donnent lieu à une tarification plus élevée de ce mode par rapport au transport ferroviaire régional.

**La diminution des coûts externes** liés à la baisse du trafic automobile au bénéfice

des modes collectifs préfigure l'équilibre économique de la recherche d'un report modal massif vers les alternatives moins émettrices à terme de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.

**La fiscalité écologique** est un instrument de politique publique visant à intégrer, dans le coût supporté par les acteurs économiques (le prix) les coûts sociaux et environnementaux que ceux-ci occasionnent (les externalités). Son efficacité est optimale puisqu'elle permet de résorber l'écart entre le coût privé et le coût pour la collectivité et enclenche les changements de comportement ou d'usage.

En 2012, sur 26 États membres de l'UE, la France avait le quatrième taux le plus bas de fiscalité environnementale par rapport au PIB en Union européenne. En raison d'un déclin de 2,2% à 1,8% entre 2002 et 2012, elle se situait à la dernière place pour la proportion de fiscalité environnementale dans le total des prélèvements fiscaux (moyenne UE = 2,4%)<sup>20</sup>.

La fiscalité environnementale est pourtant l'application du principe « pollueur-payeur » qui figure dans la Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc constitutionnel. Elle fait l'objet de différentes propositions dans cette publication. ■

	Véhicule particulier	Bus	2 roues motorisés
<b>Coût de la pollution</b>	0,003€	0,068€	0,036€
<b>Coût de l'effet de serre</b>	0,005€	0,034€	0,001€
<b>Coût du bruit</b>	0,0043€	0,0215€	0,0258€

Les valeurs des coûts externes pour l'année 2006, en euros/km, valeur 2006, selon le rapport Boiteux, dans le PDU de 2011 de l'agglomération de Clermont-Ferrand.

Source : Plan de Déplacements Urbains de l'agglomération clermontoise.

15 - Financement des transports terrestres, TDIE, 2014.

16 - Commissariat général au développement durable, 2012.

17 - Bilan de la qualité de l'air 2012, établi par le MEDDE

18 - Source : <http://inrix.com/press/embouteillages-une-facture-cumulee-de-plus-de-350-milliards-d-euros-pour-la-france-sur-les-16-prochaines-années>

19 - Jean-Marie Beauvais. Coûts d'usage des différents modes de transport. 2013.

20 - Commission européenne - DG TAXUD - Taxation trends in the European Union-2014.

## 5. LE SOUTIEN FINANCIER DE L'ÉTAT RESTE INDISPENSABLE

21 - Le projet de loi de finances pour 2014 a introduit aux taxes énergétiques une composante carbone d'un montant équivalent à 7 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2014, 14,5 € en 2015 et 22 € en 2016. Cependant, l'ajout a été compensé par une baisse équivalente la première année sauf pour le gaz.

22 - RAC-F. Le transport aérien, payé pour réchauffer le climat.

23 - IDDRI. Les « frais réels » : une niche fiscale inéquitable et anti-écologique. 2012.

24 - Communiqué du GART, février 2015. Volet transport urbain du rapport annuel de la Cour des comptes : Le GART salue la plupart des préconisations mais considère que les baisses de dotations aux collectivités aggraveront les difficultés financières du secteur.

**Le maintien de l'engagement financier de l'État dans le renforcement des transports collectifs** interrégionaux mais aussi intra-régionaux, urbains et interurbains, et la mobilité durable, est indispensable au droit à la mobilité, à l'aménagement du territoire et à la lutte contre le changement climatique. Cet engagement financier est justifié au regard de son rôle stratégique d'autorité organisatrice des transports nationaux, chargée de produire un schéma cohérent de l'offre et des services de transports par la loi sur la réforme ferroviaire de l'été 2014.

L'investissement futur de l'État dans les infrastructures de transports est incertain et plombé par de grands projets notamment routiers, inscrits au schéma de mobilité durable issu de la commission Mobilité 21. Tout comme les dotations budgétaires aux collectivités, les engagements financiers de l'AFITF sont sur une pente descendante. Pourtant, l'État peut activer différents leviers, sans creuser son déficit, pour augmenter ses ressources de manière pérenne et ainsi renforcer l'action climatique dans les transports.

### Des milliards d'euros de ressources sont mobilisables au niveau national

• **Les Programmes d'Investissement d'Avenir** dont le montant total s'élève à 30 milliards d'euros, aujourd'hui majoritairement concentrés sur le développement de nouveaux véhicules individuels, pourraient bénéficier davantage au développement des transports en commun et en particulier au développement de matériels roulants plus performants et moins polluants.

• **Les contrats de plan État-Région** devraient être centrés sur les investissements favorables à l'environnement. Dans leur version actuelle, les subventions prévues dans le cadre du volet mobilité des CPER 2015-2020 équivalent à 6,7 milliards d'euros, de nombreux projets routiers sont encore subventionnés, malgré leur impact certain sur les émissions de gaz à effet de serre et l'artificialisation des sols. Ces contrats impliquent une participation équivalente de la part des régions, or elles ne disposent pas de ressources fiscales propres.

• **La montée en puissance de la contribution climat-énergie** à partir de la contribution carbone introduite dans les taxes énergétiques en 2015 pour un montant équivalent à 7 euros par tonne de CO<sub>2</sub> et 14,5 euros en 2016 permettra de lever 4 milliards d'euros à l'horizon 2016<sup>21</sup>. Cependant, à raison d'un tarif de 32 euros par tonne de CO<sub>2</sub> taxée, préconisé par la commission Quinet pour définir la valeur tutélaire du carbone en 2009, les recettes s'élèveraient à 8 milliards d'euros selon les études d'impact menées par l'Ademe à l'époque. Suivant les recommandations des économistes, la taxe carbone devrait s'élever à 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> en 2030 pour permettre de lever environ 20 milliards d'euros. Même en tenant compte de la redistribution d'une partie de ses recettes aux acteurs vulnérables face à la montée des prix de l'énergie, **cette mesure représente un gisement pérenne et important de ressources pour financer les transports collectifs**, tout en diminuant de manière efficace les émissions de gaz à effet de serre en adéquation avec les objectifs fixés par la loi de transition énergétique.

• **Mettre le transport aérien sur un pied d'égalité** : En plus de conférer un avantage comparatif au transport aérien face au train, en dépit de son caractère très polluant et nocif pour l'environnement, l'exonération de TICPE sur le kérosène utilisé dans le transport aérien domestique coûte à elle-seule 550 millions d'euros par an. À cela s'ajoute l'absence de TVA sur le carburant et le taux de TVA préférentiel accordé aux billets d'avion (10% au lieu de 20%), avec un coût pour le budget de l'état de 500 à 600 millions d'euros par an environ<sup>22</sup>.

• **Le coût du barème fiscal automobile** basé sur le régime des frais réels consistant à rembourser les salariés pour leur déplacement domicile travail représente 2 milliards d'euros pour l'État chaque année (IDDRI 2012)<sup>23</sup>. Outre le fait que cette mesure conforte les salariés dans leur choix d'utiliser majoritairement la voiture pour leurs déplacements domicile-travail, le remboursement kilométrique est surestimé par rapport au coût réel de la voiture de 30% environ. Si ce biais était corrigé, il serait d'ores et déjà possible de dégager plus de 600 millions d'euros environ.

• **Les recettes de l'écotaxe poids-lourds** devaient représenter près d'un milliard d'euros pour le financement des transports alternatifs à la route. En 2015, le manque à gagner consécutif à l'abandon de la mesure a été partiellement compensé par une hausse de la TICPE sur le gazole qui touche aussi bien les ménages en situation économique précaire que les autres. Avec la montée des coûts des externalités environnementales sur les finances publiques, la prise en compte par les usagers de la route des coûts qu'ils occasionnent sur la société est inévitable à terme.

**Les appels d'offre de type appel à projet « transports collectifs en site propre »** restent la voie à suivre pour sélectionner les projets de transports collectifs devant bénéficier de subventions de l'État. Le lancement d'un appel à projet dédié à la valorisation des étoiles ferroviaires, tel que le préconise la Fnaut, serait favorable à un modèle de mobilité plus soutenable entre les villes et les périphéries, aujourd'hui très favorable à l'automobile. Le développement de l'utilisation du vélo, mode de transport particulièrement performant en ville, devrait faire l'objet d'un **appel à projet « vélo »**.

*Sur la période 2014-2015, les collectivités en manque de financement se penchent sur différentes pistes de financement allant de la lutte anti-fraude à l'achat groupé de matériels roulants qui tous représentent des leviers d'économies et de financement importants<sup>24</sup>. ■*



## Zoom

## Crise de financement des transports à l'étranger



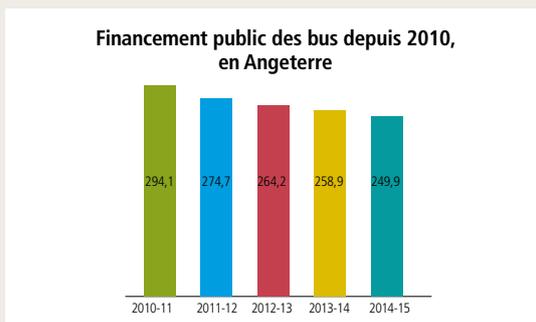
La situation rencontrée par différents pays voisins à la France nous alerte sur les risques posés à la fois en termes d'aménagement du territoire, de droit à la mobilité et de justice sociale par la crise de financement des transports publics. Les politiques de restriction budgétaire mises en place en Angleterre et en Italie ont causé la fragilisation de l'offre locale de transports, voire même la disparition de certains services pourtant indispensables pour l'accès à l'emploi et aux services de première nécessité pour certaines populations, pour le report modal depuis la voiture, et plus largement la lutte contre le changement climatique.

## La crise des services publics de bus en Angleterre : un exemple à ne pas reproduire

En Angleterre et Pays de Galles, la moitié des autorités locales ont décidé de limiter leurs services d'autobus sur l'année 2014-2015. Cette décision s'inscrit dans la continuité des mesures prises ces dernières années puisque 70% des autorités locales (l'Angleterre et le Pays de Galles comptent 110 AOT au total) ont réduit leurs services de bus. **Plus de 2000 lignes ont été modifiées, tandis que 200 lignes de bus ont été tout bonnement supprimées depuis 2010.**

Cette contraction significative de l'offre locale de transports s'explique par une baisse des dépenses de 55 millions de livres sur cette période, compensée seulement partiellement par une augmentation parallèle de 10 millions de livres par d'autres autorités locales de transports. Au total, les dépenses sont passées de 294 millions de livres en 2010-11 à 250 millions de livres en 2015, marquant une baisse de 15%.

Si les lignes publiques de bus représentent seulement 20% des transports locaux d'autobus dans ces pays (les transports de Londres étant écartés) où le transport a été libéralisé, elles sont avant tout utilisées par des personnes qui n'ont pas de solution alternative



pour se déplacer et qui avait déjà été touchées par le remplacement des services ferroviaires par les services de bus dans les années 1960.

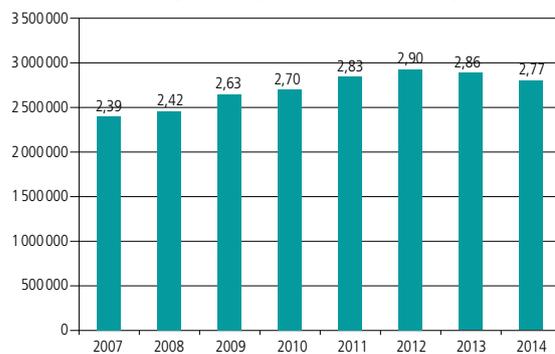
**En conséquence, les distances parcourues en autobus dans ces régions ont diminué de manière considérable** : de 59 millions de miles (95 millions de kilomètres) soit 7% de réduction entre 2013 et 2014. La hausse des distances parcourues au moyen de services commerciaux de bus ne compense pas cette baisse (33 millions de miles soit environ 53 millions de km). **Le bus représente les deux-tiers des déplacements en transports publics en Grande-Bretagne<sup>25</sup>.**

## En Italie, le transport régional en perte de vitesse

La baisse des ressources pour les transports, causée par les restrictions budgétaires que s'imposent les régions, autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux, en réponse à la diminution des subventions publiques, a des conséquences directes sur la fréquentation des lignes ferroviaires régionales. On assiste à une baisse significative du nombre de passagers de train dans les régions où les coupes budgétaires ont été les plus marquées dans le transport ferroviaire<sup>26</sup>.

**Pour la deuxième année consécutive, le nombre de voyageurs pendulaires diminue en moyenne sur l'ensemble des lignes, de 90 000 personnes supplémentaires par jour.** En Campanie (région méridionale) le service de transport ferroviaire a diminué de 19% depuis 2010 avec des réductions atteignant même 50% sur certaines lignes avec pour conséquence la perte de 150 000 voyageurs en moins de 5 ans, passant de 420 000 passagers en 2009 à 271 000 passagers en 2014 soit une réduction de 35,4%. Dans le Piémont aussi, la diminution de 7,5% des trains-kilomètres et la suppression de 14 lignes a induit une diminution de 12% du nombre de passagers. Là où les coupes ont été plus limitées, la perte a également été plus faible. Face à cette contraction de l'offre, couplée à une hausse des tarifs pour les usagers, l'association Legambiente s'inquiète du devenir du transport ferroviaire régional pourtant essentiel pour ses 2,768 millions de passagers quotidiens et le report modal nécessaire à la lutte contre le changement climatique. ■

**Les trajets domicile-travail en train (millions de voyageurs par jour dans les trains régionaux)**



Source : Legambiente 2014.

25 - Sources : Campaign for Better Transport, Buses in crisis A report on bus funding across England and Wales 2010 – 2015. L'organisation a recensé les rationalisations opérées dans les réseaux de transports locaux de transport en Angleterre et dans le Pays de Galles entre 2010 et 2015.

Statistiques 2013 du gouvernement : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/387397/annual-bus-statistics-year-to-march-2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387397/annual-bus-statistics-year-to-march-2014.pdf)  
26 - Source : Il Rapporto Pendolaria 2014, Legambiente.

## 6. CONTRÔLER, ÉCONOMISER ET OPTIMISER : LES CHOIX BUDGÉTAIRES DES COLLECTIVITÉS

27 - Source : UTP. De l'idée reçue à l'idée vraie, 8 argumentaires en faveur du transport public, 2009.

28 - GART et ANATEEP - Étude sur la réforme des rythmes scolaires [http://www.anateep.fr/images/stories/articles/actu/2015/2015-etude-GART-ANATEEP\\_reforme\\_rythmes\\_scolaires.pdf](http://www.anateep.fr/images/stories/articles/actu/2015/2015-etude-GART-ANATEEP_reforme_rythmes_scolaires.pdf)

• **La lutte anti-fraude** constitue une priorité pour les autorités organisatrices de mobilité en période de disette budgétaire. Le manque à gagner est estimé à 500 millions d'euros pour les opérateurs, dont 300 millions pour les autorités organisatrices de la mobilité contractant avec la SNCF (ie. l'État et les régions). Selon la Fnaut, les régions pourraient récupérer 100 millions d'euros sur le seul TER.

• **Les commandes groupées** : la directive du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics offre la possibilité, pour plusieurs collectivités, de se rassembler afin de passer des marchés publics transfrontaliers. En mars 2015, la mairie de Paris a lancé conjointement avec d'autres métropoles européennes, une initiative pour l'acquisition de véhicules moins polluants. Ce type de démarche pourrait se développer sur le territoire français entre les collectivités elles-mêmes afin de faire des économies d'échelle (difficiles à chiffrer puisqu'elles dépendent largement des équipements en question et du nombre de collectivités concernées).

• Enfin, le contexte budgétaire impose aux collectivités de maximiser l'optimisation des transports collectifs. Cette optimisation doit se faire au bénéfice des usagers des transports et dans l'optique de capter de nouveaux usagers, afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre du transport routier et ne pas produire l'effet inverse.

### Les pistes explorées pour améliorer le ratio recettes/dépenses au profit des usagers

#### 1) Augmenter la vitesse commerciale

• La création des transports en commun en site propre a conduit à une augmentation de la fréquentation des transports en milieu urbain ces dernières années et, conséquence directe, à une hausse des recettes. Rapidité du trajet, meilleure régularité et amélioration du confort, une étude du CERTU a ainsi chiffré à 5% le gain de clientèle occasionné par une diminution de 10% du temps de déplacement en transport public (et à 1% la diminution du trafic automobile associé). **À Nantes par exemple, la ligne 4 du bus à haut niveau de service) affiche des taux de report de la voiture particulière vers les transports en commun de l'ordre de 30%.**

L'Union des Transporteurs Publics (UTP) a démontré que l'augmentation de la vitesse commerciale permettait aussi une baisse des charges d'exploitation en raison d'une diminution des moyens mis en œuvre car le nombre de passages augmente sans faire augmenter le personnel employé et le matériel, tout en permettant une baisse de la consommation de carburant. L'aménagement d'une ligne de bus de 12km de ligne en site propre permet d'augmenter la vitesse commerciale de 15 à 18km/h et d'économiser 150 000 euros environ<sup>27</sup>.

• **Avantager la circulation des transports collectifs** à celle des véhicules individuels (du moins l'usage individuel de la voiture, communément appelé autosolisme) est également possible sur les voies rapides, les axes périphériques pénétrants en ville, là où le trafic automobile est plus concurrentiel encore. La fluidité du trafic gagnée grâce aux voies réservées aux transports collectifs représente un gain important par rapport à l'autosolisme.

• **Enfin, aménager les horaires de travail** pourrait permettre de fluidifier la circulation des transports en commun tout en augmentant le confort des usagers. L'ouverture en horaires décalés des universités et des grandes entreprises a fait ses preuves pour mieux gérer les heures de pointe et ainsi économiser en matériel et en personnel (une rame

de tram dans le cas de l'aménagement des horaires à l'université de Rennes).

#### 2) Coordonner voire mutualiser les transports entre collectivités territoriales et avec les acteurs parapublics

Une meilleure coordination entre les collectivités territoriales est souhaitable pour faciliter les pratiques d'intermodalité, mais aussi garantir la complémentarité (et non la superposition) de services de mobilité.

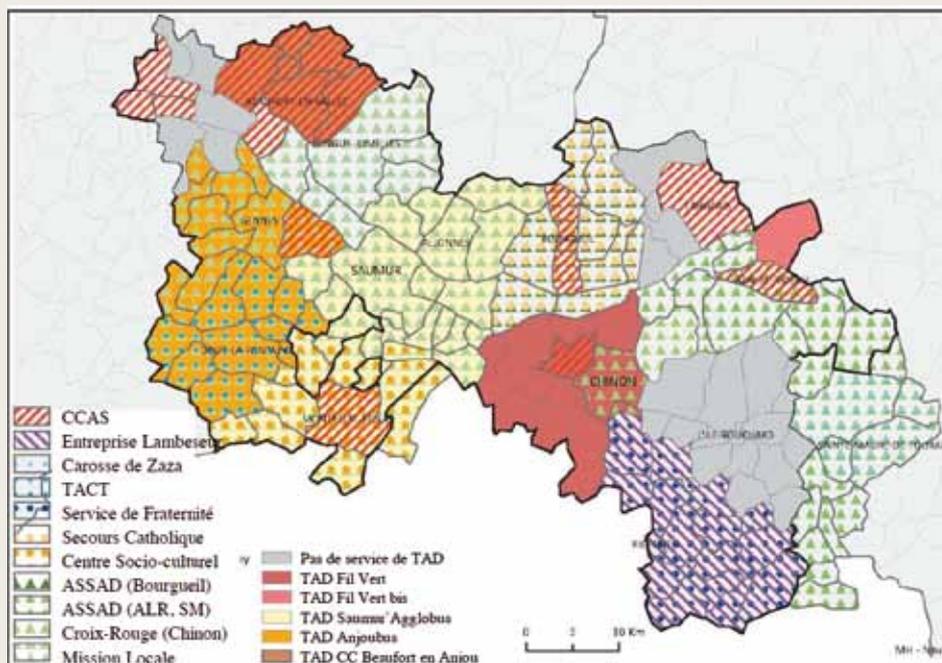
• À ce titre, la **réforme scolaire** offre une nouvelle opportunité de mieux **coordonner transports scolaires et les transports publics**. Les premiers sont du ressort du Conseil général seul, tandis que les communes sont responsables des seconds. Avec l'ajout d'un jour de scolarisation et donc de desserte et de ramassage supplémentaire, la réforme scolaire a causé en 2014 des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales de l'ordre de 80 millions d'euros (soit 157€ par élève transporté en 2014) pour les conseils généraux pour avoir ajouté en moyenne 52 195 kilomètres supplémentaires afin de répondre efficacement aux besoins de dessertes.

Néanmoins, selon une étude 2015 du GART et de l'ANATEEP, les conseils généraux ont pu « rationaliser l'organisation du transport scolaire<sup>28</sup>, sans inflation de moyens humains et matériels, notamment grâce à un travail constant de concertation et de coopération avec les services académiques ». Ainsi, en Charente Maritime par exemple, le conseil général s'est concerté avec les mairies, les écoles et les services de l'Éducation nationale (Inspecteurs de circonscription, DASEN en amont de la réforme scolaire).

• Cette expérience pourrait servir de modèle pour optimiser la desserte des territoires de manière pérenne et la coordination des différents services de transports. Cette coordination est d'autant plus importante que la région devient chef de file de l'intermodalité et de la mobilité avec la loi MAPAM. Elle a déjà commencé à l'échelle régionale et/ou départementale dans certains territoires, désormais couverts par un schéma territorial de mobilité.



## Nombre et diversité des services de transport à la demande dans le PNR Loire Anjou Touraine



Source : Les mobilités quotidiennes des ménages ruraux : des pratiques plus vertueuses sont-elles possibles ? Huyghe Marie, Baptiste Hervé, Carrière Jean-Paul 2013. Source cartographique : IGN; MH, Septembre 2012.

L'exemple du Conseil général du Finistère est instructif puisque la Conférence des autorités organisatrices de transports qu'il organisait chaque année a donné lieu à la création de la centrale de mobilité VIAOO 29 et du schéma départemental de déplacements, avec pour effet une augmentation de la fréquentation du réseau de 132% entre 2004 et 2008<sup>29</sup>.

Le schéma déterminera la mise en oeuvre des politiques de mobilité et constitue un document de référence pour les différentes collectivités. Il sert aussi de document de base pour les politiques locales (urbanisme, aménagements, transports collectifs, etc.) Il devrait donc être le fruit d'un travail partagé de toutes les collectivités et AOT intervenant sur le territoire. Le suivi et l'évaluation régulière des objectifs du schéma devraient permettre la mutualisation des services et des efforts financiers des collectivités tout en amenant à une hausse de fréquentation des transports en question.

• **À l'heure où les dispositifs de transport à visée sociale se multiplient, il conviendrait de coordonner les différents services disponibles afin de les mutualiser et d'optimiser leur utilisation respective.** La juxtaposition des services de transport à la demande est particulièrement parlante dans les territoires peu denses en raison de la multiplication des besoins et des publics cibles : accès pour les habitants de ces zones dépourvues de transports collectifs, mobilité pour les personnes à mobilité réduite ou âgées, aide à la mobilité des personnes dépourvues de véhicules où à la recherche d'un emploi par exemple.

Dans le parc naturel Loire Anjou Touraine, les chercheurs du projet Mour ont observé que 16 services de transport à la demande dont la gestion ne dépend pas uniquement des autorités organisatrices de transports mais également

des structures d'action sociale, étaient juxtaposés, sans que les organisateurs de ces services ne se soient concertés en amont<sup>30</sup>.

Du fait de la multiplicité et du manque de cohérence des services de TAD entre eux (en termes d'horaires et de dessertes, certaines communes étant traversées par plusieurs TAD alors que d'autres ne sont absolument pas desservies), les habitants peinent à comprendre et s'approprier ce service, d'où l'intérêt de mieux les coordonner.

Les lignes de transport à la demande peuvent aussi se substituer à des lignes régulières dont la fréquentation apparaît dérisoire comparée au nombre de sièges disponibles, et dont la soutenabilité financière et environnementale du service est de fait remise en question. ■

29 - Réseau Action Climat - Solutions de mobilité soutenable en milieu peu dense. 2014.

30 - RAC-F - Solutions de mobilité soutenable en milieu peu dense. 2014.

Dans cette publication, nous nous intéressons aux formes plus innovantes de recherche de financement, des pistes déjà identifiées et mises en application à l'étranger, ou bien encore au stade de la recherche et de l'expérimentation.



© David McKeelvey

## FICHE 1

# RÉFORMER LES AIDES PUBLIQUES AUX AÉROPORTS ET AUX COMPAGNIES AÉRIENNES

### En bref

Le regroupement des régions et la révision des lignes directrices de l'Union européenne en matière d'aides publiques au transport aérien représentent l'opportunité de mettre un terme aux dépenses des régions et des collectivités locales qui favorisent le transport aérien, en particulier low-cost, au détriment d'autres alternatives et en contradiction avec les politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports mais aussi de la lutte contre les pollutions sonores et atmosphériques.

### Contexte : nouvelles règles et multiplication des aéroports français

Pour lutter contre les entraves à la libre concurrence entre les aéroports et les compagnies aériennes, principe clé de l'Union européenne et du secteur aérien depuis sa libéralisation en 1997, la Commission européenne a révisé les lignes directrices encadrant les aides publiques aux aéroports et aux compagnies aériennes en 2014.

La principale décision de la Commission européenne consiste à limiter à une période de dix ans et aux seuls aéroports utilisés par moins de 3 millions de passagers par an la possibilité de percevoir des aides publiques. Ce faisant, la Commission européenne espère réduire de moitié le montant des subventions d'exploitation dans les 10 prochaines années. Actuellement, ces aides s'élèvent à 3 milliards d'euros par an environ au niveau européen selon la Fédération européenne «Transport and Environment»<sup>1</sup>. Mais de manière paradoxale, la Commission européenne autorise pour la première fois les subventions d'exploitation pour les aéroports transportant moins de 3 millions de passagers. Une révision des lignes directrices est prévue pour 2018 mais les collectivités locales peuvent décider de diminuer leurs aides avant cette date.

La Commission européenne constate que : *le nombre très élevé d'aéroports régionaux dans certaines régions de l'Union a conduit à une importante surcapacité des infrastructures aéroportuaires par rapport à la demande émanant des voyageurs et aux besoins des compagnies aériennes*<sup>2</sup>.

Les aides publiques apparaissent justifiées si les aéroports en question représentaient le seul moyen de garantir l'accessibilité et la mobilité des habitants de régions isolées, or force est de constater qu'en raison du développement poussé du réseau routier et ferré français, l'enjeu est loin d'être celui-ci. Pour la Commission européenne, *certaines régions souffrent toujours d'une mauvaise accessibilité depuis les autres États membres de l'Union*. C'est le cas notamment des départements et territoires d'outre mer pouvant faire office d'exceptions en raison de leur caractère insulaire.

En 2014, la commission européenne fixe de nouvelles règles pour trois types d'aides publiques, en fonction du nombre de passagers annuels de l'aéroport :

- Les aides à l'investissement,
- Les aides au fonctionnement,
- Les aides au démarrage aux compagnies aériennes.

**Les aides à l'investissement** doivent désormais faire suite à la réalisation d'une étude d'impact et répondre à un besoin véritable d'infrastructure afin d'éviter la reproduction d'aéroports fantômes. Le taux de participation publique diffère selon le nombre de passagers mais les aéroports au delà de 5 millions de passagers en sont exclus. (voir tableau ci-dessous).

**Les aides au fonctionnement** sont destinées, de façon tout à fait contradictoire aux règles de la concurrence, à couvrir le déficit des coûts d'exploitation. Elles sont limitées à 50% du déficit initial et 80% pour les aéroports de moins de 700 000 passagers. Les aéroports de plus de 5 millions de passagers en sont exclus.



### Titre du mécanisme de financement

Suppression progressive des aides publiques locales aux aéroports et aux compagnies aériennes.



### Type de collectivités / AOT concernées

Les collectivités régionales, dépendantes en matière de soutien financier au transport aérien, mais aussi les conseils généraux et les chambres de commerce et de l'industrie.



### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'utilisateur)

Suppression de subvention.



### Montant potentiellement collecté

Plusieurs centaines de milliers d'euros.

1 - Transport & Environment on subsidies to airports 2014, <http://www.transportenvironment.org/news/state-subsidies-airports-set-soar>

2 - Commission européenne, Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes - 2014/C 99/03

**Les aides à l'ouverture d'une nouvelle ligne** sont conditionnées par la démonstration de la rentabilité de la ligne d'ici à trois ans d'exercice. Malheureusement de nombreuses lignes ouvrent déjà, en vue de récolter des subventions sur des périodes limitées.

La révision des règles de la commission européenne fait suite aux multiples dépôts de plaintes visant les subventions aux aéroports locaux, accueillant des compagnies low-costs en particulier, pour entrave à la concurrence. C'est le cas notamment des aéroports de Pau, La Rochelle, Beauvais, Angoulême, Carcassonne, Nîmes.

Les aéroports fréquentés par moins d'un million de passagers par an rencontrent des difficultés pour couvrir les coûts opérationnels. Ils sont donc susceptibles de recevoir des aides publiques sur une base régulière. Au cours des 10 dernières années, le trafic des aéroports de moins d'un million de passagers a cru de 135% contre 79% s'agissant des aéroports de moins de 5 millions de passagers et 29% pour les aéroports transportant plus de 5 millions de passagers<sup>3</sup>. L'aide publique est la raison expliquant la croissance de ces aéroports ; il s'agit clairement d'une distorsion de marché.

L'Union européenne compte 460 aéroports régionaux dont un tiers environ sont situés en France. La densité et le nombre d'aéroports apparaissent dès lors comme une spécificité française, celle de l'aménagement du territoire au moyen de la construction de nouvelles infrastructures. Parmi les 84 aéroports présents en France métropolitaine et transportant des passagers commerciaux, 66 se répartissent environ 4,3% du trafic français et 40 aéroports représentent moins de 0,3% du trafic soit environ 300 000 passagers. Ces petits aéroports de France métropolitaine ont un trafic moyen de moins de 10 000 passagers par an et ne sont donc absolument pas rentables. L'exemple le plus représentatif est la Normandie qui compte 5 aéroports dont 3 dans un rayon de 50 km pour une population inférieure à 2 millions d'habitants. Les aéroports de Chambéry et d'Annecy sont situés à moins d'une heure de route l'un de l'autre, tout comme ceux de Montpellier et de Nîmes ou de Nancy et de Metz.

Ces aides sont attribuées sous prétexte qu'elles améliorent l'attractivité et le dynamisme économiques de la région et contribuent au désenclavement territorial. Or la France a aussi l'un des réseaux routier et



ferroviaire les plus développés en Europe et les situations d'enclavement sont rares.

### 1) Suppression progressive des subventions publiques aux aéroports et compagnies aériennes

La mesure consiste à limiter, en vue de la supprimer complètement, toute subvention publique au maintien ou au renforcement de la capacité d'un aéroport ou au développement d'une compagnie aérienne, à l'exception des possibles destinations véritablement isolées et ce, sans attendre l'entrée en vigueur complète des nouvelles lignes directrices.

Selon la Cour des comptes, la plupart des aéroports locaux, décentralisés, sont en déficit chronique. Ils assurent le maintien de leur activité essentiellement grâce aux

subventions des collectivités territoriales. Rapportées au nombre de passagers, ces subventions atteignent parfois des montants très significatifs qui conduisent à s'interroger sur la pertinence du maintien de certaines plates-formes. En deçà d'un certain seuil de trafic (un million de passagers), aucun des aéroports décentralisés n'équilibre son exploitation sans subvention. Ainsi, dans plusieurs cas, les subventions d'exploitation ont représenté chaque année des montants supérieurs à 100€ par passager en moyenne entre 2000 et 2006» selon la Cour des comptes<sup>4</sup>.

**Le transport aérien est le mode de transport qui se développe le plus rapidement au niveau national, alors même qu'il constitue le mode de transport le plus polluant.** Sa croissance est principalement due aux multiples avantages fiscaux dont il bénéficie (exonération de TVA, de TICPE et de contribution carbone). Les sub-

3 - Transport & Environment State Aid for Airports and Airlines et ACI Europe <http://centreforaviation.com/news/aci-europe-regional-airports-have-seen-sustained-growth-of-international-traffic-over-past-decade-223054>

4 - Cour des comptes, Les aéroports français face aux mutations du transport aérien. La Documentation française, juillet 2008.

Taille de l'aéroport (nombre de passagers par an)	Intensité maximale des aides à l'investissement
>3 à 5 millions	25% maximum
1 à 3 millions de passagers	50% maximum
< 1 million de passagers	75% maximum

Légende : nouvelles lignes directrices sur les aides publiques.

**Carte à 13 régions inscrite dans la réforme territoriale**



© Photo ministère de l'intérieur

Fragilisés par leur concurrence mutuelle mais aussi par la concurrence des aéroports voisins qui disposent de meilleurs atouts et d'un plus grand trafic (ex Bâle Mulhouse), les aéroports de Dole et de Dijon ne sont pas viables économiquement sans subventions publiques. Les autorités compétentes devraient donc faire le choix de mutualiser les équipements pour économiser les ressources publiques. Le Conseil régional de Bourgogne a ainsi cessé les lignes commerciales à l'aéroport de Dijon.

**Acceptabilité**

Au vu du caractère très polluant du transport aérien, des montants engagés et des inégalités sociales et économiques face au transport aérien, qui plus est dans un contexte de forte densité de la desserte du transport aérien en France, la mesure devrait recevoir le soutien des contribuables.

L'acceptabilité de la mesure par le secteur concerné est moins garantie. La proposition initiale de la Commission européenne visait à préserver uniquement les aéroports de moins de 200 000 passagers. Malheureusement, en raison du manque de viabilité économique de nombreux aéroports sans les subventions publiques qui leur sont allouées –une fragilité revendiquée par notamment par l'Union des aéroports français et européens-, la Commission européenne a décidé de relever le seuil à 700 000 passagers, ce qui permet aux aéroports français de conserver leurs subventions.

**Quel type d'action financer**

Les régions pourraient réallouer ces fonds aux véritables solutions de transport régional et au développement de l'intermodalité entre transports urbains et interurbains, afin d'exercer pleinement leurs nouvelles compétences en matière de mobilité durable et de multimodalité. ■

5 - Réseau Action Climat, le transport aérien payé pour réchauffé le climat, juin 2015.

6 - Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon, Cour des comptes, Janvier 2015.

ventions des collectivités territoriales et des chambres de commerce (publiques) représentent plus d'un milliard d'euros par an qui bénéficie au transport aérien au détriment des alternatives et en particulier du transport ferroviaire<sup>5</sup>.

**2) Profiter de la fusion des régions pour rationaliser les dessertes autour d'aéroports interrégionaux**

Cette mesure consistant à saisir l'opportunité des fusions régionales pour rationaliser les dessertes régionales et les dépenses publiques s'appuie sur l'exemple de la fusion entre la Bourgogne et la Franche-Comté qui laisse espérer la fin des subventions publiques à l'un des aéroports.

Jusqu'à l'été 2014, l'aéroport de Dijon était financé par la région Bourgogne, le département de la Côte-d'Or, la communauté de l'agglomération dijonnaise (COMADI) et la CCI de la Côte-d'Or. L'aéroport de Dole est subventionné principalement par le département du Jura et la région Franche-Comté<sup>6</sup>. Ce manque de coordination est rendu possible par la clause de compétence générale dont bénéficient les collectivités territoriales concernées mais qui devrait disparaître avec la loi NOTre.

Selon la Cour des Comptes *l'idée de développer le trafic aérien sur les deux équipements doit être définitivement et rapidement écartée. L'éventuelle poursuite du développement d'un aéroport, fût-il unique, devait en tout état de cause être analysée au regard d'un modèle de viabilité économique reposant sur des hypothèses de trafic et de budgets réalistes.*

Les aéroports de Dole et de Dijon sont situés à moins de 40 kilomètres l'un de l'autre et ont à eux deux perçu 31,8 millions d'investissement public entre 2010 et 2014 alors qu'ils accueillent moins de 110 000 passagers en 2014. Le coût pour les contribuables s'est élevé à 45 euros et 23 euros par passager pour Dijon et Dole respectivement, pour les subventions d'aide aux lignes régulières uniquement. Par ailleurs, pour la Cour des comptes, les retombées économiques sont surestimées par le conseil général. À cela devrait s'ajouter une dépense de 10 millions d'euros du conseil général du Jura d'ici à 2016 pour l'aménagement d'une nouvelle aérogare dans l'aéroport de Dole, auquel le département n'a pas encore renoncé.

**Si l'État a manqué de rationalité lors du transfert de la propriété des aéroports aux collectivités territoriales, la carte des nouvelles régions représente une occasion unique de rationaliser sur la base d'une analyse coûts-bénéfices approfondies afin d'avancer vers un schéma d'implantation des aéroports plus cohérents et surtout qui laisse une chance aux alternatives plus respectueuses de l'environnement et du climat, tout en diminuant le gaspillage financier.**

## FICHE 2

# RENFORCER LA CONTRIBUTION DES ENTREPRISES AVEC UN VERSEMENT TRANSPORT RÉGIONAL



© istock.com

### En bref

Le versement transport représente la première source de financement des transports collectifs. Le potentiel de ce dispositif, envié à l'étranger, est limité et reste encore sous-exploité. Son augmentation progressive doit aller de pair avec le renforcement des transports collectifs bénéficiant aux entreprises.

### Plusieurs options possibles

Le versement transport a été mis progressivement en place par les autorités organisatrices de transports depuis les années 1970. La contribution des entreprises au financement des transports collectifs s'explique depuis par l'atout que représente un système de transports urbains pour l'accès à l'entreprise de son personnel, de ses clients, de ses fournisseurs, etc. Le versement transport est perçu comme une politique exemplaire de financement des transports depuis l'étranger.

Au moins deux scénarios étaient sur la table en 2014 : celui reposant sur un versement additionnel, prélevé sur les entreprises situées en périmètre de transport urbain (PTU) et déjà soumise au versement transport et le versement interstitiel prélevé entre les périmètres de transports urbains et reversé aux régions. Cette deuxième option a eu la préférence du Parlement dans le cadre de la loi de réforme ferroviaire mais cette possibilité a ensuite été abrogée par le gouvernement.

Si la création d'un versement transport interstitiel reste tout de même justifiée au regard de l'attribution de nouvelles compétences pour les régions, qui ne disposent pas de ressource fiscale propre, il peut être aussi complété par des formes nouvelles de contribution des entreprises au financement des services de mobilité durables.

### 1) Renforcement du versement transport classique : les marges de progression

Le versement transport classique est une taxe sur les entreprises basée sur deux critères : la masse salariale et la localisation

du lieu de travail des salariés. Ainsi, les entreprises privées, les administrations publiques et les organismes parapublics et assimilés qui emploient plus de 9 salariés doivent s'acquitter du versement transport quand leurs établissements sont situés à l'intérieur du périmètre de transport urbain.

En 2011, au niveau national, il représente 42% des ressources mobilisées pour le financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports collectifs urbains et plus de 6,3 milliards d'euros dont la moitié est prélevée sur les entreprises situées en Ile de France (source Certu le point sur le versement transport, juin 2014<sup>2</sup>).

Taux maximum fixés par la loi suivant type de collectivité, nombre d'habitant et projet de transports collectifs :

Taille du PTU	Type d'AOTU	Projet de TC	taux maximum
< 100 000 hab	Commune		0,55%
< 100 000 hab	EPCI		0,6%
> 100 000 hab	Commune	Non	1%
> 100 000 hab	EPCI	Non	1,05%
> 100 000 hab	Commune	Oui	1,75%
> 100 000 hab	EPCI	Oui	1,8%

Si le versement transport est obligatoire en Île-de-France depuis sa création en 1971, il appartient à l'autorité en charge de l'organisation des transports urbains d'instaurer ou non un versement transports dans son périmètre de transports urbains en Province, dans la limite de taux plafonds fixés par la loi. Le taux plafond varie actuellement de 0,55% à 2% de la masse salariale.

Fin 2012, 93% des autorités organisatrices de transports urbains prélèvent le versement transport dans leur périmètre des transports urbains. Plus précisément, toutes les autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants et toutes celles ayant un transport collectif en site propre en service ont instauré le VT.

Par ailleurs fin 2012, dans presque plus d'un cas sur deux c'est le taux plafond autorisé qui est pratiqué. Parmi les AOTU de plus de 300 000 habitants, six ont encore la possibilité d'augmenter leur taux à la marge, ce qui représente néanmoins un gisement non négligeable<sup>3</sup>.



#### Titre du mécanisme de financement

Optimiser la contribution des entreprises via le versement transport (VT).



#### Type de collectivités / AOT concernées

Les autorités organisatrices de transports urbaines dans la version actuelle, les régions avec l'extension du dispositif.



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'usager)

Fiscalité des entreprises.



#### Montant potentiellement collecté Environ 500 millions d'euros

- Un VT additionnel de 0,2% sur toutes les entreprises (dans le PTU et hors PTU) rapporterait 625 millions d'euros par an.
- Un VT interstitiel de 0,6% perçu sur les entreprises hors du PTU rapporterait 450 millions par an et près du double si le taux est de 1%.
- L'association d'un VT additionnel à 0,1% et interstitiel à 0,6% permettrait de dégager 692 millions par an, ou 768 millions si le taux de VT interstitiel est élevé à 0,7%. Enfin, un mixte de VT additionnel à 0,2% et interstitiel à 0,3% rapporterait 701 millions par an<sup>1</sup>.

1 - <http://www.mobilicites.com/011-1718-Le-versement-transport-pourrait-rapporter-jusqu-a-700-millions-d-euros-supplementaires-par-an.html> Calculs du cabinet de conseil 2b2p.

2 - Le versement transport : une contribution essentielle au financement des transports urbains. Cerema. Juin 2014.

3 - Cerema, Juin 2014.

	% des AOTU au taux plafond
18 AOTU de plus de 3000 000 habitants	67%
61 AOTU de plus de 1000 000 habitants	39%
77 AOTU de plus de 500 000 habitants	47%
80 AOTU de plus de 100 000 habitants	24%

Source : enquête annuelle Transports Collectifs Urbains-Certu-DGITM-GART-UTP sur 240 réseaux ayant renseigné leur taux de VT lors de l'enquête 2012.

## 2) Vers un versement régional dit « interstitiel »

Avec un versement « additionnel », toutes les entreprises implantées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre de transport urbain, qui paient déjà une taxe de 1,8% à 2% de leur masse salariale pour financer les transports s'acquitteraient d'un complément de taxe de 0,2%. La création pourrait donner lieu à des tentatives d'optimisation fiscale poussant les entreprises à s'installer hors des périmètres de transport urbain ce qui aurait pour effet pervers d'accélérer l'étalement urbain et l'allongement des distances domicile-travail.

**Le versement transport interstitiel (VTI) serait prélevé hors des périmètres de transport urbain (PTU) par les conseils régionaux.** Il présente l'avantage de soumettre les entreprises non concernées par le versement transport actuel plutôt que d'ajouter une charge supplémentaire aux entreprises situées en PTU. Cette nouvelle ressource sera affectée aux politiques régionales de transports et devrait également pouvoir contribuer au financement des politiques intermodales de déplacements. Elle a été instaurée dans le cadre de la loi sur la réforme ferroviaire « hors Île-de-France et régions d'outre-mer, où le taux du versement est fixé ou modifié par délibération du conseil régional, dans la limite de 0,55%, sur les entreprises de plus de 9 salariés situées dans les territoires situés hors périmètre de transport urbain ».

Cependant, les syndicats mixtes de transports de type loi SRU (ex. le SMTCO Oise) peuvent d'ores et déjà prélever un versement transport sur des entreprises situées hors périmètre urbain. Dans son rôle de chef de file des transports et de l'intermodalité, la région devrait pouvoir articuler ces mesures pour tenir compte des dépenses effectuées pour le versement transport versé aux syndicats mixtes de transports.

## 3) Pour aller plus loin : l'exemple du Workplace Parking Levy (WPL) de Nottingham

En Angleterre, le Workplace Parking Levy, taxe sur le stationnement situé sur le lieu de travail, constitue une redevance prélevée sur les entreprises en fonction du nombre de places de stationnement offertes sur le lieu de travail. Tous les employeurs localisés dans la région administrative du Conseil municipal de

Nottingham sont tenus de souscrire une licence pour les places de stationnement qu'ils mettent à disposition des employés sur le lieu de travail. Les employeurs qui fournissent au moins 11 places de stationnement (sans compter celles dédiées aux personnes handicapées) sont tenues de payer des frais de WPL. Le prix s'élève à 375£ (environ 480€) par place de parking chaque année. Si la redevance est à la charge des employeurs, ces derniers peuvent choisir de répercuter une partie ou la totalité du coût sur leurs employés. Cette mesure, permise à toutes les autorités locales (local councils), a été mise en place à Nottingham avec pour objectif principal de réduire la congestion routière, en incitant les employeurs à gérer et à restreindre le stationnement sur le lieu de travail, mais aussi en favorisant le report de l'automobile vers les transports en commun puisque les recettes ont servi au financement de nouvelles infrastructures de tramway, à la rénovation de la gare ferroviaire principale de Nottingham en hub, et à la modernisation du réseau de bus. L'affectation des recettes à ces projets de mobilité durable a contribué à la bonne acceptation de la mesure<sup>4</sup>.

**En Suisse,** les autorités locales peuvent fixer un nombre maximal de places de stationnement aux entreprises afin de limiter les incitations à l'utilisation de la voiture pour les déplacements domicile-travail, utilisation fortement corrélée à la disponibilité d'une place réservée ou gratuite à destination.

### Acceptabilité

Les entreprises étant plutôt réfractaires à l'élargissement des prélèvements fiscaux qui pèsent sur elles, les bénéfices d'une telle hausse devraient être démontrés et la mesure également justifiée sur le plan économique, notamment grâce à l'atout que représente l'accessibilité d'un lieu de travail en transports en commun qui est historiquement à l'origine de ce mécanisme.

De plus, le montant collecté sur les entreprises doit être comparé aux dépenses de celles-ci en matière d'avantages en nature (par ex. les véhicules de société) et de stationnements privés dont le coût se chiffre en milliards d'euros pour les entreprises et qui pourra diminuer avec l'utilisation croissante des transports en commun (cf. tableau des dépenses totales de transport en première partie).

La hausse de TVA qui a pesé sur les transports en commun ces trois dernières années s'est traduite par une hausse des prélèvements sur les usagers des transports. En outre, elle a contribué à financer le Crédit d'impôt compétitivité Emploi (CICE)

aux entreprises exploitantes des systèmes de transports urbains, alors que les autorités organisatrices de transport n'en sont, elles, pas bénéficiaires et ont dû, soit accuser cette hausse, soit reporter la hausse de TVA dans les tarifs de transports. À cet égard, la hausse du versement transport semble préférable aux hausses générales de contribution des usagers des transports. Le versement transport représente moins d'un pourcent des cotisations prélevées sur les entreprises mais les transports collectifs sont cruciaux pour le développement de l'emploi et à la vie des entreprises. Enfin, il apparaît qu'une partie importante des entreprises ne s'acquittent pas du remboursement des abonnements aux transports en communs de leurs employés. En Île-de-France où l'obligation est prévue depuis (2009 dans les autres régions), 30% des entreprises ne remboursent pas les frais de transports en commun à leurs employés, parfois par méconnaissance de l'obligation légale de le faire, souvent par choix<sup>5</sup>. **La première contribution des entreprises pourrait dès lors provenir d'une amende pour non respect de la loi.** L'amende étant fixée à 750€, le nombre d'entreprises basées en Ile de France et employant au moins un salarié s'élevant à 380 000, les recettes pourraient s'élever à plus de 100 millions d'euros rien que pour cette région.

### Quel type d'action financer

Le versement transport voit ses recettes affectées au développement des transports en commun, mais également aux autres offres et actions locales de mobilité durable. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles a élargi le champ d'utilisation des ressources du versement transport. Autrefois réservées au financement des transports collectifs classiques, les ressources du versement transports peuvent désormais financer l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'ensemble des actions des Autorités Organisatrices de la Mobilité : covoiturage, autopartage, parkings relais, vélo et marche à pied, et d'autres solutions de mobilité.

Un versement interstitiel serait, comme son nom l'indique, prélevé sur les entreprises situées hors du périmètre des transports urbains. La réallocation des recettes à des projets de transports régionaux et à des projets de mobilité durable entre les agglomérations dans les milieux moins denses serait alors justifiée. Ce champ peut aussi recouvrir des actions dans le domaine du covoiturage (développement de parcs dédiés à proximité des gares) ou du vélo (raccordement de voies vertes aux réseaux cyclables urbains par ex.). ■

## FICHE 3

# REDEVANCE KILOMÉTRIQUE POUR L'USAGE DE LA ROUTE



© iStock.com

### En bref

Sur le modèle de feue l'écotaxe poids lourds, les régions et les départements pourraient prélever une redevance sur les usagers des routes en fonction de la distance parcourue, et en internalisant les externalités environnementales conformément aux dispositions prévues par la directive Eurovignette.

### 1) Éco-redevance kilométrique régionale pour les poids lourds

Dans le cadre de l'acte III de la décentralisation lancé par le Gouvernement, et plus précisément de la loi relative à « la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles » (MAPAM) adoptée le 27 janvier 2014, la région est devenue chef de file de « l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports ». Elle est chargée à ce titre de l'élaboration d'un schéma régional sur ce sujet en collaboration avec les autres autorités organisatrices. En tant que chef de file, elle doit « organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences. » **La création d'une nouvelle compétence pour les régions justifie la recherche de sources d'autofinancement nouvelles dans la mesure où l'autonomie financière des régions doit être préservée.**

L'article 72-2 de la Constitution énonce que *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources [...] et que Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.*

Or, les régions ne disposent à ce jour d'aucune ressource propre destinée à assurer l'exécution du service public de transport dont elles ont la charge. Donner la possibi-

lité aux régions qui le demandent d'expérimenter une taxe poids lourds régionale, en plus de procurer une ressource fiscale aux régions, permettrait de leur donner un moyen supplémentaire pour orienter le transport de marchandises et de passagers vers des modes plus respectueux de l'environnement. Fin 2014, le Président de la République (24 novembre 2014) a annoncé qu'une expérimentation de la taxe poids lourds pouvait être envisagée par les régions qui le souhaitent.

### Base législative : une mesure en règle

Cette proposition peut s'appuyer sur l'article 65 de loi Grenelle 2 (n° 2010-788 du 12 juillet 2010) codifié à l'article 1609 quater A du code générale des impôts qui autorise la mise en place de péages en France, à titre expérimental et à la demande d'une autorité organisatrice de transports urbains (AOTU) sur des voies routières déterminées relevant de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné ou, le cas échéant, des autres autorités compétentes en matière de voirie et avec leur accord. Son montant serait fixé par l'AOTU dans la limite d'un seuil défini par décret en Conseil d'État et son produit est affecté à l'AOTU et destiné aux actions mentionnées dans le plan de déplacement urbain. La mise en place d'un péage nécessite étude d'impact et concertation, puis une évaluation au bout d'un an.

En outre, si le Gouvernement a annoncé la suspension de la taxe sur les poids lourds devenue péage de transit, les articles 269 à 283 quinquies du code des douanes prévoyant le dispositif de taxation des véhicules de transport de marchandises n'en restent pas moins en vigueur.

En l'absence de dispositif national, la création au niveau régional d'une redevance de péage de l'infrastructure routière est d'autant plus souhaitable qu'elle permettrait aux régions frontalières victimes du « tourisme à la pompe » dans les pays voisins (Luxembourg et Espagne en particulier) -et du manque à gagner qu'il représente pour les recettes de la TICPE dont les régions perçoivent une part- de compenser les coûts liés à l'intensité du trafic routier de transit sur les territoires



#### Titre du mécanisme de financement

Eco-redevance kilométrique sur les usagers du réseau routier non concédé et défini par les collectivités régionales et locales.



#### Type de collectivités / AOT concernées

Régions et départements.



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'utilisateur)

Participation de l'utilisateur via la fiscalité.



#### Montant potentiellement collecté

Si les externalités étaient internalisées dans le coût de la redevance et si la mesure était appliquée dans toutes les régions, les recettes se chiffreraient en milliards d'euros à l'échelle nationale. En fonction de la longueur du réseau routier situé sur son territoire, une région pourrait percevoir de plusieurs dizaines à centaines de milliers d'euros par an.

1 - <http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/carburants-les-regions-privées-de-1-meur-de-recettes-par-an-15-12-2014-4373969.php>

transfrontaliers en particulier pour l'entretien des infrastructures routières.

Par ailleurs, la possibilité de moduler à la hausse la TICPE telle qu'elle est appliquée dans la quasi-totalité des régions (sauf Corse et Poitou-Charentes) représente près d'un milliard d'euros pour les régions chaque année. Cependant, cette recette n'est pas encore garantie pour la période post-2015 puisqu'elle doit faire l'objet d'une renégociation avec l'Union européenne<sup>1</sup>.

De plus, si le gouvernement a renoncé au transfert des routes des départements aux régions dans le cadre de la Loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République (Loi NOTRe), il reste envisageable pour elles d'appliquer, en coordination avec les conseils généraux, cette taxe sur les réseaux départementaux en sus des réseaux nationaux qui traversent leur territoire. Ceci d'autant plus qu'elles pourraient hériter du transport interurbain par autocar à l'avenir, y compris les transports scolaires, et qu'elles devront certainement mutualiser le financement des voiries.

### Soulever les barrières à la mise en place d'une mesure régionale

La mise en place effective de cette mesure nécessite de lever deux principales barrières: celle de l'inégalité des territoires et celle des éventuels reports et transferts sur d'autres régions.

Il convient donc de prendre en considération l'actuel report de trafic causé par les péages autoroutiers et de noter que le dispositif tel qu'il était prévu était d'ores et déjà différencié selon la longueur des réseaux routiers départementaux situés dans chaque département. Cette différenciation n'est pas illogique en soi puisque la collectivité doit assumer des dépenses d'entretien et de modernisation différentes. En Pologne, le réseau taxable est particulièrement morcelé: le réseau concerné de routes nationales devrait passer de 2690km actuellement à 7000km à l'avenir. Dans le cas de la Pologne, un report significatif du trafic a été constaté sur le réseau routier local qui a augmenté de 30% environ, non sans détérioration de ces infrastructures.

Par ailleurs, la mesure ne remet pas en question le principe d'équité et de solidarité nationale puisqu'elle n'interfère pas avec les missions de l'État (ex: subventionnement des transports urbains) et puisqu'elle serait principalement dédiée à financer les transports régionaux et l'intermodalité. En comparaison, la situation actuelle semble elle-même inégalitaire

puisque'elle amène certaines régions et certains départements (surtout frontaliers) à subir un fort trafic routier car les routes y sont gratuites et à financer eux-mêmes l'entretien de celles-ci.

Concrètement, soit l'État prélève la redevance et redistribue les recettes aux régions selon des critères bien définis, soit les régions prélèvent elles-mêmes la taxe. Compétentes pour déterminer le réseau routier taxable et à quel taux, les régions pourraient décider de favoriser certains itinéraires de transport local et ainsi encourager les circuits courts. Il est essentiel de conserver le mécanisme kilométrique envisagé et pratiqué à l'étranger qui est plus efficace environnementalement qu'une vignette annuelle.

### Évolutions possibles

La mesure ne devra pas pénaliser le financement des infrastructures nationales pourvu par l'AFITF dont les ressources ont tendance à se tarir. La régionalisation de la taxe poids lourds est une voie de sortie qui pourrait évoluer vers un dispositif national une fois qu'elle aurait fait ses preuves, assortie probablement d'un système de péréquation nationale afin de pallier les inégalités qui pourraient différencier les réseaux routiers régionaux et l'intensité du trafic sur ces itinéraires non concédés. À l'inverse, le scénario où les régions prélèvent elles-mêmes la taxe est plus plausible dans le cadre d'une régionalisation du réseau routier lui-même.

### 2) Vers un péage kilométrique automobile

L'abandon de l'éco redevance poids lourds en 2014, six ans après son instauration dans la loi, ne saurait signifier la fin de toute mesure de péage kilométrique dont les effets bénéfiques sur la congestion routière, la qualité de l'air, les nuisances sonores et, bien sûr, les émissions de gaz à effet de serre ne sont plus à démontrer.

Les mécanismes de prélèvements sur les véhicules routiers fixés en fonction de la distance parcourue ont en effet une efficacité environnementale bien supérieure aux systèmes de prélèvements périodiques ou forfaitaires. Les vignettes dont s'acquittent les automobilistes pour une durée d'un an par exemple n'ont aucune influence sur la distance parcourue et la fréquence d'utilisation de la voiture, tandis que les péages autoroutiers ont un effet dissuasif sur l'usage de la voiture individuelle par rapport à d'autres modes ou même au covoiturage; ils encouragent l'optimisation des déplacements, parfois

au détriment du réseau routier non concédé, qui subit un report de trafic.

L'éco-redevance poids lourds visait à faire payer aux utilisateurs l'usage des routes concernées par la taxe par les utilisateurs eux-mêmes plutôt que de laisser la collectivité supporter ces coûts. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement des voiries des administrations publiques locales (régions, départements, communes, groupements de communes, syndicats et régies) atteignent la somme de 16 milliards d'euros, sans compter les dépenses de l'AFITF dans la modernisation ou le renforcement du réseau. Elles suffisent à justifier l'internalisation de ces coûts pour les automobilistes.

La mesure est mise en place dans plusieurs pays européens et représente une source majeure de financement pour les transports alternatifs à la route. Par ailleurs, le cadre européen des directives eurovignette permet de majorer la redevance kilométrique pour internaliser les coûts externes liés à la pollution et à la congestion dans les prix des péages, ce qui permet notamment d'accélérer le renouvellement de la flotte automobile vers des véhicules moins polluants.

Dans la continuité des directives Eurovignette 1 et 2, la Commission européenne étudie la possibilité d'introduire une mesure de type redevance kilométrique poids lourds pour les véhicules particuliers. L'Allemagne qui a déjà mis en place ce type de mesure sur les camions explore son extension aux véhicules particuliers sur le réseau routier national en 2015.

### Acceptabilité

L'acceptabilité par les transporteurs routiers et les automobilistes directement concernés peut être difficile à obtenir, comme en témoigne l'échec de la taxe poids lourds. Cependant, l'information et la pédagogie concernant en premier lieu les coûts assumés par la collectivité toute entière peuvent permettre de gagner le soutien de la majorité. Là où la mesure a été appliquée sur les poids lourds à l'étranger, elle a été adoptée sans heurt.

### Quel type d'action financer

Les sommes levées par ce type de mesure étant potentiellement importantes, il est envisageable de financer de nouvelles infrastructures qui nécessitent des investissements conséquents: nouvelles lignes de transports en commun, entretien du réseau ferroviaire, etc. ■



## FICHE 4

# RÉINVENTER ET OPTIMISER LES RECETTES DU STATIONNEMENT

© Frédéric BISSON



### Titre du mécanisme de financement

Saisir l'opportunité de la décentralisation et de la dépénalisation du stationnement pour augmenter les recettes de manière intelligente.



### Type de collectivités / AOT concernées

Collectivités locales (communes) et leurs groupements (Intercommunalités).



### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'utilisateur)

Participation de l'utilisateur pour le stationnement de son véhicule particulier ou de son deux-roues motorisé.



### Montant potentiellement collecté

Dans un premier temps, les coûts de gestion dont vont devoir s'acquitter les collectivités pour contrôler et verbaliser le non-respect du stationnement payant pourraient être trop élevés pour dégager des recettes substantielles. Néanmoins, l'amélioration et l'informatisation des techniques de gestion, l'augmentation probable des amendes pour non-paiement de la redevance ainsi que la possibilité de faire varier le coût du stationnement en cohérence avec la politique locale d'aménagement et de transports devrait permettre aux collectivités de lever assez rapidement plusieurs centaines de millions d'euros pour leur propre budget (le manque à gagner s'élèverait selon la Fnaut à 1,5 milliards d'euros actuellement).

### En bref

La gestion territoriale du stationnement, en incitant directement les collectivités à renforcer les contrôles, leur permettrait de dégager des recettes supplémentaires pour le financement de leur politique de mobilité durable. Une gestion plus intelligente mais aussi plus globale du stationnement payant en coordination avec la politique locale de mobilité, peut devenir une nouvelle source de financement.

### Contexte : la dépénalisation et la décentralisation du stationnement payant sur voirie

En vertu des articles 63 et 63 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPAM), un « forfait de post-stationnement », institué par les collectivités territoriales, sera dû à compter de 2016. La dépénalisation permise par cette loi leur permettra de moduler le montant des sanctions en fonction des situations locales, alors que le montant de l'amende actuelle, de caractère pénal, est le même partout (17 €).

Cette réforme devrait permettre de renforcer l'efficacité du contrôle du stationnement en permettant aux collectivités (ou leurs groupements) qui le souhaitent, de déléguer à un tiers les missions de contrôle et de délivrance des forfaits.

Le produit des forfaits de post-stationnement, (comme les amendes actuelles) sera obligatoirement affecté au financement d'opérations d'amélioration des transports, de la circulation routière, ou de la voirie.

### Mieux articuler le stationnement avec les politiques locales de déplacement

La gestion du stationnement constitue un levier important des politiques de mobilité et en premier lieu de la régulation des déplacements automobiles. En effet, la disponibilité du stationnement à destination compte parmi l'un des principaux déterminants du choix modal. De même, la gratuité du stationnement incite presque systématiquement l'utilisateur à prendre sa voiture.

Le stationnement à destination joue comme un déterminant du choix à la voiture<sup>1</sup>. En effet, la part modale de la voiture peut diminuer de moitié en fonction de la rareté des places de stationnement, comme en témoignent les chiffres ci-dessous pour la France. Le report sur les transports collectifs et les modes actifs (marche, vélo) est encore plus fort dans les villes suisses comme Lausanne ou Berne (la part modale de la voiture est alors divisée par 3!) où ces alternatives sont plus développées, ce qui justifie la nécessité pour la commune de mener une politique de transports cohérente et favorable aux modes de transports collectifs et actifs et conjointe avec ses voisins.

Part modale du véhicule particulier		
Ville	Stationnement assuré	Pas de stationnement assuré
Besançon	90%	46%
Grenoble	94%	53%
Toulouse	99%	41%
Berne	95%	13%
Lausanne	94%	35%
Genève	93%	36%

L'utilisation de la voiture diminue de moitié au moins lorsque la possibilité de stationner à destination n'est pas garantie. Source: Cédés, Indiggo Transport et Écologie 2012.

1 - Cédés & Indiggo Transport et Écologie Le Passager Clam-destin, 2012

2 - Article de *Inov360*, À qui va profiter la réforme du stationnement, décembre 2014.

3 - Parkings de surface : 3 000 € HT la place ; parkings modulables type « decking » : de 10 000 à 12 000 € HT la place ; parkings en élévation : de 15 000 à 18 000 € HT la place ; parkings souterrains : de 30 000 à 40 000 € HT la place. Selon la Fédération des Villes Moyennes.

4 - Article *Why Free parking Is Bad*: <http://www.vox.com/2014/6/27/5849280/why-free-parking-is-bad-for-everyone>  
L'étude : [http://people.ucsc.edu/~adammb/publications/Millard-Ball\\_Weinberger\\_Hampshire\\_2014\\_Assessing\\_the\\_impacts\\_SFpark.pdf](http://people.ucsc.edu/~adammb/publications/Millard-Ball_Weinberger_Hampshire_2014_Assessing_the_impacts_SFpark.pdf)

<http://sfstreetsblog.org/2014/06/20/sfpark-releases-pilot-report-considers-giving-revenue-to-local-streets/>

5 - CEREMA, Les enjeux du stationnement automobile.

6 - La distance parcourue sur un an par les deux-roues motorisés a plus que doublé entre 1990 et 2011. Source : *Compte des transports 2012*.

Les initiatives menées dans certains éco-quartiers ou villes comme Strasbourg, où le PLU octroie un nombre inférieur de place de stationnement par logement — 0,5 — si les transports en commun en site propre ou une gare TER sont accessibles à moins de 500 m de distance, montrent la pertinence de la décentralisation du stationnement au bénéfice d'acteurs locaux qui sont proches du territoire concerné.

### Acceptabilité

Le coût du stationnement est mal ressenti pour les automobilistes qui s'en acquitteraient dans un tiers des cas seulement. Le montant actuel des amendes pour non-paiement n'étant pas assez dissuasif et les contrôles restant insuffisants<sup>2</sup>.

Cependant, le stationnement a un coût dont s'acquitte le contribuable, qu'il utilise ou non l'espace de stationnement. Ce coût provient de la construction de l'infrastructure, de son entretien, du nettoyage des rues, etc. Il s'élève de 3000 à 40 000 d'euros par place pour la construction de l'ouvrage<sup>3</sup> (source CERTU) et représente un coût non négligeable pour l'entretien, d'autant qu'une place de stationnement a souvent un caractère irréversible. D'au-

cuns considèrent le stationnement comme un bien public qui devrait être accessible à tout un chacun. Mais une place de stationnement ne peut constituer un bien public en cela qu'elle ne bénéficie qu'à un véhicule à la fois et qu'il y a généralement pénurie de places.

Selon les chiffres du GART, seuls 39% des automobilistes paieraient, d'une manière ou d'une autre (horodateur ou amende), leur stationnement. C'est le taux de paiement spontané le plus bas en Union Européenne. Le respect de la tarification sur voirie est une pratique minoritaire, dont le contrôle représente donc en soi, une source potentielle de recettes puisque le stationnement dans les parcs permet de lever environ 600 millions d'euros de recettes par an et 450 millions concernant le stationnement sur voirie. Selon la Fédération nationale des Associations d'usagers des Transports (Fnaut), le manque à gagner s'élève à 1,6 milliard d'euros par an.

Lever primordial de l'efficacité des politiques publiques de mobilité, la politique de stationnement doit être intégrée à la politique de mobilité. La gratuité du stationnement n'est pas sans conséquence malheureuse : elle a pour effet de renfor-

cer la congestion routière et le temps de circulation, en raison notamment de la recherche d'une place de stationnement du fait de la tendance des résidents à monopoliser les places gratuites. La réservation de places de stationnement requises pour les nouveaux logements a également eu pour conséquence de démultiplier l'artificialisation des terres liée à la construction de nouveaux bureaux et logements. Les subventions au stationnement sont régressives puisqu'elles bénéficient davantage aux ménages aisés bien plus équipés en véhicules que les ménages moins aisés. Cependant, la loi Grenelle confère la possibilité au Plan local d'urbanisme de limiter le nombre de places réservées.

### Quel type d'action financer

Pour rendre la mesure acceptable, les recettes du stationnement devraient être utilisées en partie pour faciliter les déplacements des automobilistes avec l'installation de parkings-relais aux sorties des villes par exemple mais aussi le développement des alternatives avec l'aménagement des voies en faveur des cyclistes et des piétons ou l'amélioration des transports collectifs. ■

## → ALLER PLUS LOIN AVEC LES FORMES INNOVANTES DE STATIONNEMENT PAYANT

### Mieux tenir compte de la demande : le système de San Francisco

La politique de stationnement peut représenter un levier de changement dans la poursuite des objectifs vertueux d'une meilleure politique de déplacements tout en dégagant de nouvelles recettes.

La ville San Francisco s'est saisie des nouvelles technologies de géolocalisation pour expérimenter depuis 2011 un système plus intelligent de paiement du stationnement intitulé SFpark et fondé sur le principe de la demande. Les tarifs varient selon le taux d'occupation des différents espaces de stationnement. Les prix sont ajustés tous les 6 mois, à la hausse si le taux d'occupation dépasse 80%, à la baisse s'il reste inférieur à 60%. Des études ont démontré que la circulation totale a diminué de 30% grâce au gain de temps réalisé à la recherche d'une place libre. Le stationnement a été facilité grâce à la diminution du nombre de voitures ventouses.

L'expérimentation a conduit à une diminution des voitures garées en double file, des émissions totales de gaz à effet de serre, tout en permettant une hausse des revenus du stationnement pour la ville. En parallèle, les déplacements à vélo y ont doublé depuis 2006<sup>4</sup>.

**En France, 5 à 10% de la circulation est engendrée par la recherche d'une place dans les centres urbains selon le Cerema et dans le même temps, 50% des parcs publics sont rarement ou jamais saturés<sup>5</sup>.**

### Taxer les deux-roues : exemple de Bâle

La dépénalisation du stationnement et donc par là l'instauration d'un coût du stationnement dissuasif pourrait être élargi aux deux-roues motorisés dont les risques en termes de sécurité routière, de consommation d'énergie et de pollution de l'air augmentent avec leur développement exponentiel dans des villes comme Paris<sup>6</sup>. La distance parcourue sur un an par les deux-roues motorisés a plus que doublé entre 1990 et 2011 dans la capitale, probablement en réaction à la limitation de la circulation automobile et de la restriction du nombre de places de stationnement pour les véhicules particuliers. Or l'occupation de l'espace public par les deux-roues a un coût tant en termes d'aménagement et d'entretien que d'externalités environnementales, aujourd'hui supporté par les contribuables.

Bâle veut introduire en 2015 une taxe de stationnement pour les deux-roues motorisés, une première pour une ville suisse qui devrait lui permettre de lever 150 000 francs (125 000 euros) par an. D'autres villes devraient s'en inspirer, comme Berne et Lucerne qui ont en ont exprimé l'intention en 2014.



© Réseau Action Climat - France

### FICHE 5

## LE PÉAGE URBAIN ET SES VARIANTES



#### Titre du mécanisme de financement

Le péage urbain, comme redevance d'usage de la voirie pour les automobilistes.



#### Type de collectivités / AOT concernées

Autorité organisatrice de la mobilité urbaine dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants.



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'usager)

Outil fiscal prélevé sur les usagers de la voirie.



#### Montant potentiellement collecté

Au maximum, 300 millions d'euros (cas du Grand Londres). Les montants collectés varient fortement selon la zone ou les voiries rapides soumises à péage, le montant et la modulation des horaires du péage, les réductions et les exemptions, le montant des amendes.

### En bref

Le péage urbain repose ainsi à la fois sur le principe d'utilisateur payeur en faisant payer l'usage de la voirie, l'entretien et l'aménagement des voiries étant l'une des principales dépenses des collectivités locales (liées à la mobilité des citoyens) et celui de pollueur-payeur puisqu'il permet d'internaliser une partie des externalités environnementales causées par le trafic routier.

### Le péage urbain en France

En France depuis le Grenelle de l'environnement, les agglomérations de plus de 300 000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains approuvé et de transports collectifs en site propre, ou en prévoyant la réalisation, ont la possibilité de mettre en place un péage urbain. Toutes les villes situées dans les zones de plan de protection de l'atmosphère (PPA) ont obtenu, avec la Loi de transition énergétique, la possibilité de définir des zones à circulation restreinte.

Le péage urbain taxe tous les véhicules circulant sur un axe ou dans un périmètre donné, le plus souvent sans critère sur leur niveau d'émissions polluantes. Les tarifs sont variables (environ 11,5 € par jour à Londres, 5 € par jour à Milan). Différents types de péage existent à l'étranger :

- **Les péages d'ouvrage** : redevance pour accéder à des infrastructures particulières : ponts, autoroutes, voies express.
- **Les péages de zone** : pour accéder et circuler dans une zone urbaine (Londres).

- **Les péages «cordon»** : en entrée/sortie de zone (les trajets au sein de la zone sont alors gratuits) (Bergen, Stockholm).

Dans ses formes les plus innovantes, le péage peut varier en fonction du niveau de pollution des véhicules, du nombre de passager du véhicule, de la plage horaire ou du trafic suivi en temps réel, de l'existence d'alternatives en transports en commun.

### Exemples à l'étranger

Les expériences étrangères montrent que ce dispositif peut être bien accepté et les habitants en apprécier les effets positifs sur la qualité de vie en ville tant sur le plan environnemental que sonore. Le péage urbain de Stockholm est le fruit d'une consultation populaire effectuée au moyen d'un référendum organisé après une phase d'expérimentation menée du 3 janvier au 31 juillet 2006. 67% des habitants du Grand Stockholm sont aujourd'hui favorables au péage, contre 30% avant sa mise en place. À Oslo, le nombre d'opinions favorables est passé de 30% en 1989 avant la mise en place du péage à 49% en 2011<sup>1</sup>. Dans chaque cas, il est intéressant de noter que les opinions favorables augmentent une fois la mise en place du péage urbain, car la population constate les effets sociétaux positifs de la mesure avec l'amélioration de la qualité de vie dans la zone payante et la fluidification du trafic.

Pour être efficace, le péage urbain doit s'inscrire dans un programme d'action global de lutte contre les émissions polluantes, fondé notamment sur l'offre d'un réseau de transports collectifs efficace et

<sup>1</sup> - Source : TDIE Financement des transports terrestres, 2014.

2 - <http://pubs.healtheffects.org/getfile.php?u=637>

3 - Source: Guide de bonnes pratiques en matière de financement des transports urbains. AFD et MEEDDM 2009.

4 - Idem TDIE.

attractif, suffisamment étendu pour recevoir un véritable report modal et contre balancer les coûts supplémentaires du péage urbain. Comme dans le cas de Londres, Stockholm ou Oslo, il semble qu'il soit mieux accepté une fois implanté et que les habitants en aient apprécié les effets positifs sur leur qualité de vie. Le péage urbain londonien a permis de financer les systèmes de transports collectifs, de nouvelles lignes de bus en particulier (augmentation de 7% de l'offre de bus) et de baisser les tarifs des TC, induisant une hausse de 6% du nombre de passagers dans les bus.

De plus, la décision de reverser les recettes du péage urbain au développement de solutions de transport en commun performants, permet de cumuler ces effets positifs sur la lutte contre la pollution de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, tant du point de vue de l'utilisateur que de celui de l'environnement. À condition toutefois d'en faire bénéficier les automobilistes touchés en première ligne par le péage urbain, par exemple en développant les transports en commun de la périphérie vers le centre ville.

Enfin, modulé en fonction des horaires (notamment heures creuses et heures de pointe), le péage urbain peut voir ses effets sur la congestion routière en ville démultipliés, ce qui lui permet d'être plus accepté par les automobilistes qui perçoivent l'effet direct de la mesure et qui peuvent bénéficier d'un trafic plus fluide à condition d'y mettre le prix. Le

péage urbain de Singapour, étendu sur une superficie de 100km carrés, fonctionne grâce à une tarification modulée en temps réel, selon les conditions du trafic.

À elle-seule la mise en place d'un péage urbain ne peut suffire pour diminuer significativement les émissions de dioxyde d'azote et de particules fines à l'origine des problèmes de pollution de l'air à court terme. L'étude publiée en 2011 par le *Health Effects Institute*<sup>2</sup> n'avait pu démontrer de liens de cause à effet clair sur les répercussions du péage urbain londonien sur la qualité de l'air locale (la pollution ayant de multiples causes mais pas de frontière).

### Risques : Coûts d'exploitation élevés

Les coûts d'exploitation des différents péages urbains ne sont pas négligeables et doivent être bien anticipés pour ne pas absorber une part trop importante des recettes. Le niveau des coûts s'explique notamment par le choix de la technologie choisie : entre badge de type télépéage et identification automatique des plaques minéralogiques.

À Londres, le coût annuel total de fonctionnement plus amortissement s'élève à 106,5M€ (89M£) soit 40% des recettes en 2012. Cette année-là, les recettes représentaient 265 millions d'euros dont 30% provenaient des amendes. En 2008, 80%

étaient affectées à l'amélioration du réseau de bus du Grand Londres. En raison de son succès sur le report modal vers les transports collectifs, les recettes perçues ont été plus faibles qu'espéré<sup>3</sup>.

Le taux d'exploitation est plus positif à Oslo où les points d'entrée sont bien plus limités : 10% des recettes sont dédiées au financement de l'exploitation du système. À Bergen, les coûts d'exploitations s'élèvent à 1,25 millions d'euros seulement (0,5% des recettes en 2002) en raison d'un nombre réduit de points d'entrée et d'une aire large, accessible à un tarif modéré<sup>4</sup>.

### Variantes possibles

#### 1) Les zones basses émissions payantes : sources d'économie pour les finances publiques, et de nouvelles ressources à terme.

Pas loin de 200 zones à basses émissions existent en Europe pour la plupart situées dans des villes italiennes et allemandes. Dans ses zones, la circulation des véhicules les plus polluants est limitée dans le temps et dans l'espace, en fonction de la norme euro et de l'âge des véhicules. Leur périmètre varie d'une ville à l'autre : limité au centre historique dans la plupart des villes italiennes (ex : Milan), la zone à basse émission de Berlin s'étend sur toute la partie de la ville entourée par le périphérique intérieur (88km<sup>2</sup>), et sur toute la superficie de l'agglomération dans le cas du Grand Londres.



Si la première fonction de ces zones consiste à améliorer la qualité de l'air au niveau local, l'expérience outre-Rhin montre qu'elles peuvent aussi avoir un intérêt financier, qui résulte directement des amendes pour non-respect de l'interdiction d'accès. Le système d'identification des véhicules et de contrôle représente un coût non négligeable mais, une fois le dispositif en marche, les contrôles permettent de lever des montants importants. Le système allemand repose sur une application et un contrôle stricts, la surveillance étant effectuée par la police du stationnement au moyen d'un contrôle visuel (rendu possible par l'application d'une vignette sur le pare-brise du véhicule); mais à raison d'une amende de 90 euros pour non-respect, le résultat s'avère neutre pour les finances publiques (source association VCD, publication future).

## 2) les voies réservées aux véhicules à fort taux d'occupation

Avec un droit d'entrée modulé à la baisse en fonction du taux d'occupation du véhicule, le péage urbain peut aussi contribuer au développement du covoiturage en ville. *A contrario*, les véhicules ne transportant qu'un seul passager payent le prix fort. Plusieurs infrastructures routières sont concernées par cette pratique aux États-Unis, notamment en Californie.

En France, cette mesure pourrait dans un premier temps être réservée aux voies rapides reliant la périphérie au centre ville, là où les alternatives en transports en commun existent, de même que les parkings-relais.

## 3) Du péage urbain au passeport mobilité

L'étude des **parkings relais** existants ne permet pas de les proposer comme un gisement conséquent de ressources financières pour les transports collectifs, les coûts d'installation et d'exploitation étant généralement supérieurs aux recettes commerciales. Cependant, leur développement gagnerait à être inscrit dans les politiques locales de déplacement et de stationnement, en toute complémentarité avec le développement de péage urbain. Certains parcs-relais pourraient être réservés aux abonnés aux transports collectifs, ou bien voir leurs tarifs modulés en fonction du nombre de passager du véhicule.

Des recherches (notamment au sein du laboratoire Economie des Transports (LET)) portent actuellement sur une tarification multimodale de l'usage de la voiture et des transports collectifs, désignée comme un **passeport mobilité**. Le prix payé pour la mobilité urbaine tous modes confondus comprendrait un forfait de stationnement pour les déplacements domicile-travail, couplé avec un abonnement de transports en commun. L'automobiliste affichant un titre de transport publics pourrait par exemple bénéficier d'un tarif nul ou préférentiel pour le stationnement en centre-ville, voire même être en capacité de stationner à condition de disposer d'un tel abonnement.

## 4) Exemple de Milan qui rémunère les automobilistes pour laisser leur véhicule au garage

La ville italienne de Milan, également pourvue d'un péage urbain depuis 2008 pour le trafic entrant, utilise les technologies de télématique embarquées pour encourager les automobilistes à laisser leur voiture à la maison et se déplacer en transports en commun<sup>5</sup>.

En effet, confrontée à des problèmes de pollution et de congestion insolubles, la ville de Milan avait déjà introduit des restrictions de circulation automobiles temporaires. Elle offre désormais un voyage gratuit en transport public aux automobilistes qui laisseraient leur voiture au garage entre 7h30 et 19h30 en semaine, ce qui revient pour ces personnes à payer la moitié seulement du coût de leur trajet journalier.

Les technologies de télématique sont dans ce cas utilisées pour vérifier que le véhicule est bien resté à son emplacement initial pendant cette période de 12 heures.

L'initiative lancée sous le slogan «garez votre voiture et passez au transport public» repose sur un partenariat passé entre la ville, le réseau de transport public, le fournisseur du système de télématique et une compagnie d'assurance. En offrant des tarifs avantageux pour les souscripteurs de l'initiative, les autorités vérifient ainsi que la voiture est bien assurée, ce qui a tendance à décliner en Italie ces dernières années en raison de la crise économique.

## Acceptabilité

La première précaution à prendre en vue d'introduire un péage urbain consiste à bien connaître la vulnérabilité des personnes potentiellement concernées par la mesure et à prévoir d'une part des alternatives à la voiture pour ces personnes, d'autre part à accompagner leur transition, au moyen d'une tarification solidaire du péage urbain voire une exonération. À Stockholm, les automobilistes captifs ayant peu de revenus peuvent déduire leurs dépenses de leur impôt sur le revenu. En revanche, le statut quo ne doit pas perdurer sous prétexte que les personnes les plus fragiles seraient les premières touchées, car ce sont elles qui en subissent le coût et qui causent le moins d'externalités environnementales (en étant moins équipées en véhicules, par exemple).

L'absence de pédagogie autour du dispositif de péage urbain et le manque de connaissance relative aux effets bénéfiques (sur la qualité de l'air, la vitesse commerciale des transports publics, la congestion, le bruit, etc.) ont pu expliquer sa faible acceptation sociale. Comme toute mesure de fiscalité écologique, il est absolument nécessaire de bien en expliquer les causes et les effets : si le péage urbain représente un surcoût immédiat pour l'automobiliste, cela représente aussi un soulagement équivalent pour la collectivité qui doit, en son absence, s'acquitter du coût des externalités sociales et environnementales liées à l'usage de la voiture en ville et de la congestion.

## Quel type d'action financer

Généralement, les recettes des péages urbains existant à l'étranger servent au renforcement du réseau de transports collectifs urbains et, dans quelques cas, au financement d'infrastructures (en Norvège). Selon la loi Grenelle 2, seules les agglomérations disposant ou envisageant des transports collectifs en site propre ont la possibilité de mettre en place un péage urbain, et ce pour des actions prévues dans le cadre de leur plan de déplacements urbains. Le financement d'infrastructures de type routier par exemple n'est donc pas possible. ■

<sup>5</sup> - <http://www.transportenvironment.org/news/milan-paying-motorists-not-drive>



© iStock.com - Mario Gutierrez

### FICHE 6

# L'INVESTISSEMENT CITOYEN DANS LES PROJETS LOCAUX DE TRANSPORT ET DE MOBILITÉ



#### Titre du mécanisme de financement

L'investissement citoyen dans les projets locaux de transport et mobilité.



#### Type de collectivités / AOT concernées

Les autorités organisatrices de transports urbains dans la version actuelle, les régions avec l'extension du dispositif.



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'usager)

Investissement citoyen et financement participatif



#### Montant potentiellement collecté

Etant donné la nature du bénévolat, il n'est pas question de dégager des recettes avec ce type de dispositif. Cependant, l'implication bénévole des habitants pour organiser voire piloter des services de mobilité (bus cycliste, navettes citoyenne) pourrait se chiffrer en dizaines de milliers d'euros (économisés par rapport à des emplois des équivalents- temps-plein). Parce que ces initiatives permettent de réduire les coûts des externalités et éventuellement de certaines dépenses publiques et représentent donc un gain pour la collectivité, elles devraient disposer du soutien organisationnel, technique et même financier de celle-ci, du moins pour le démarrage et la communication et la diffusion des pratiques. Le financement participatif a déjà permis de lever plusieurs centaines de milliers d'euros.

#### En bref

Cette fiche s'intéresse à trois types d'investissement citoyen à même de réduire l'autosolisme à moindre coût.

- Le bénévolat ou investissement non financier.
- Le financement participatif.
- L'investissement financier.

#### L'implication citoyenne dans la mobilité

##### a) Transport à visée sociale

En Belgique, l'association SAW-B a identifiée en 2011 de nombreuses initiatives, prises au moyen de partenariats entre société publique de transports en commun et commune, dont la solidarité constitue une ligne de force. Sans l'investissement des bénévoles, certains services en question ne seraient pas viables<sup>1</sup>.

Ces initiatives de taxi social ou transport d'accompagnement sont pour beaucoup motivées par des impératifs de solidarité et de justice sociale ciblant les personnes les plus vulnérables face à l'emploi l'isolement, l'exclusion, la vieillesse et le handicap, ce qui explique l'importance des dons et du bénévolat dans ces structures. Afin de permettre un service tout de même stable et pérenne, le rôle de la collectivité publique est clé pour l'accompagnement et la formation des bénévoles, ainsi que pour l'achat ou le prêt du matériel (véhicules, entretien).

##### b) Organisation de pédibus ou de bus cyclistes

Les initiatives collectives de mobilité active se multiplient également avec le

lancement des formations dans les écoles, brevet du cycliste, de services pratiques, les maisons du vélo, etc. Certaines initiatives sont prises en partenariat avec des acteurs privés et publics comme les sociétés de transport et les gares ferroviaires pour l'aménagement de « points vélo, » de nouveaux services mettant à disposition des usagers des transports publics un vélo pliable. La force principale des initiatives de mobilité active est leur faible coût, leur flexibilité, leur autonomie et leur souplesse.

Les bus cyclistes se développent aussi en France, sous la houlette des citoyens eux-mêmes qui enregistrent sur des sites collaboratifs les itinéraires qu'ils proposent de partager aux habitants de leurs communes<sup>2</sup>.

#### Les réseaux d'autostop et de covoiturage local

Plus souple que le covoiturage, plus sécurisé que l'autostop, l'auto-stop organisé consiste à mettre en place sur un territoire délimité des arrêts d'auto-stop à des endroits stratégiques et à identifier des propriétaires de voitures acceptant de prendre en stop des habitants de la commune vers les lieux les plus demandés (bourgs, arrêts de car...). Cette forme de « covoiturage souple » s'organise autour d'un réseau de personnes inscrites et s'étant engagées à respecter une charte de sécurité. Si besoin, un système d'envoi de SMS avec la plaque d'immatriculation du véhicule dans lequel l'usager monte peut être mis en place. Le développement de l'autostop auto-organisé ne demande aucun investissement sauf l'installation d'éventuels panneaux indiquant les zones de covoiturage et la mise en place d'un

1 - SAW-B, La mobilité rurale alternative en Wallonie. État des lieux de l'offre et propositions pour la développer et la soutenir, 2011, disponible en ligne : [http://www.saw-b.be/Publications/Rapport\\_IMRA\\_Final.pdf](http://www.saw-b.be/Publications/Rapport_IMRA_Final.pdf)

2 - <http://www.buscyclistes.org> un bus cycliste est un cortège de cyclistes parcourant le même itinéraire de manière régulière.



«signal d'identification» : une ardoise, un brassard, etc. Un élément clé pour le succès d'une telle initiative est la communication, par exemple via un relais dans les médias locaux, une réunion de présentation à la mairie<sup>3</sup>... Les voitures à partager (les VAP) en Belgique et le système de Rézo-Pouce dans le Tarn et Garonne organisé par une association d'élus locaux, ont fait des émules, de sorte qu'il existe aujourd'hui une vingtaine de dispositifs en France. Le soutien des collectivités dans les démarches d'information et d'accompagnement (conseil en mobilité) mais aussi celui des entreprises situées sur le territoire contribuent à diffuser ce type d'initiative et devraient permettre à terme d'atteindre une masse critique d'utilisateurs, dont la plupart seront familiers avec le covoiturage.

Le covoiturage a toujours existé dans les cercles privés et son développement reste assez simple à organiser à l'aide d'un site web (pour permettre l'appariement des passagers et des conducteurs) et d'une campagne de communication. Les initiatives sont souvent d'origine citoyenne.

Sans trop de dépenses, la collectivité peut néanmoins contribuer à faire passer ces services du stade confidentiel à une véritable masse critique en aménageant des places de stationnement réservées au covoiturage (aires de covoiturage), en impliquant les entreprises pour qu'elles développent des plans de mobilité entreprises à l'échelle des zones d'activités, en limitant l'accès des véhicules et en favorisant les véhicules transportant plus de trois passagers sur les axes pénétrants (ex. : voies réservées) ou au moyen d'une tarification préférentielle dans le stationnement et l'accès en ville. La collectivité peut aussi faciliter le travail des bénévoles ou des associations en communiquant en faveur du covoiturage.

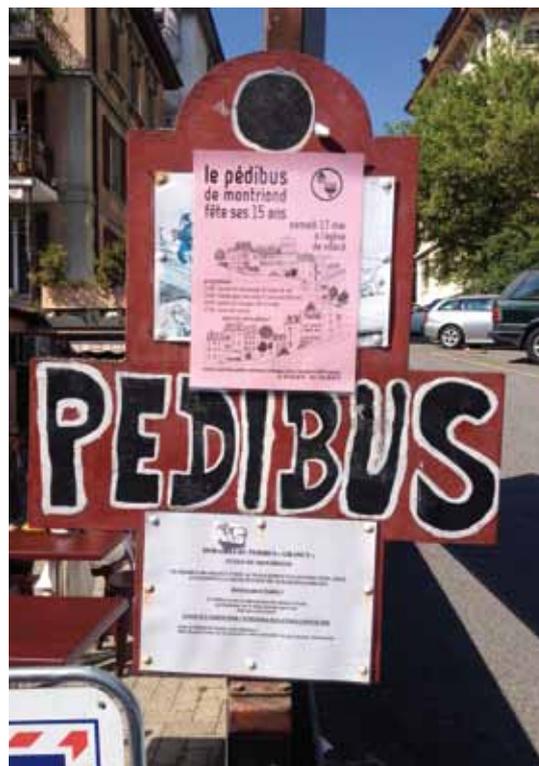
### Autogestion de minibus citoyens

En Allemagne, une offre complémentaire au transport public en zone rurale s'est créée depuis les années 1980. Un peu partout, des citoyens se sont regroupés pour créer des lignes de bus autogérées et portées par des structures associatives, avec des conducteurs bénévoles.

Environ 150 lignes de ce type viennent aujourd'hui compléter l'offre publique, considérée comme insuffisante. Il s'agit de minibus d'environ 8 places dont la conduite ne nécessite pas de détenir un permis particulier. Ces lignes sont généralement coordonnées avec les lignes de bus publiques. L'achat du bus ainsi que son aménagement (environ 30 000€) sont en général financés par une collectivité (ville, région...), qui verse également un financement annuel (environ 5 000€) pour l'entretien du bus et le fonctionnement de la structure associative porteuse<sup>4</sup>. L'appui des collectivités est mineur mais nécessaire pour diffusion de l'information et concernant les investissements initiaux nécessaires.

### Crowdfunding en matière de mobilité

De nouveaux services de mobilité émergent sous l'impulsion d'habitants de régions dépourvues de transports suffisants ou bien tout simplement souhaitant mutualiser les équipements. C'est par exemple grâce au financement participatif que se construit le premier site de **cobaturage** en Bretagne, dédié à l'appariement de propriétaires de bateau et de passagers potentiels. Ce moteur de



© Réseau Action Climat - France

recherche d'itinéraire a pour particularité de relier les îles et les côtes entre elles, à partir des annonces qui seront postées par les usagers eux-mêmes.

Sans passer par le financement participatif mais comptant sur l'implication des entreprises de transports, une start-up s'est lancée dans un projet de covoiturage par camion WeTruck pour mettre en relation des transporteurs et des particuliers pour du covoiturage en cabine de camions.

En matière de financement participatif, une association à but non lucratif basée à Kansas City aux États-Unis a récolté \$419 298 sur le site de crowdfunding <https://neighborly.com> en proposant notamment à des entreprises de parrainer une station ou un vélo et à des particuliers d'acheter des abonnements par anticipation.

3 - Réseau Action Climat, Les solutions de mobilité en milieu peu dense, 2014.

4 - Source: Transition énergétique et innovations sociales. Réseau Action climat 2013.

Pour plus d'informations, consulter le site (en allemand) <http://www.buergerbusse-inddeutschland.de> qui regroupe les différentes initiatives existantes en Allemagne.



C'est sur ce même site que l'autorité de transports métropolitains de New York envisage une grande opération de refinancement de sa dette pour la maintenance et l'extension du réseau équivalent à 300 millions de dollars avec un taux de retour sur investissement de 0,15% à 3,06% sur une période s'étalant de 2015 à 2035.

### Impliquer les citoyens dans les décisions d'investissements

Si l'augmentation des impôts s'annonce comme l'une des pistes les plus stables pour le financement des transports, c'est surtout dans les grandes villes où les systèmes de transports publics performants nécessitent des milliards d'euros d'investissements que cette option est envisagée. L'implication des habitants dans le choix des investissements et la desserte des transports est pertinente pour faire accepter une hausse de taxe ou d'impôts. C'est ainsi que l'autorité organisatrice des transports de Vancouver a soumis à un référendum local l'augmentation de la taxe sur la consommation de biens et de services (*sales taxes*, équivalente à la TVA), laissant entendre aux habitants que le développement du réseau ne se fera qu'à ce prix-là.

Afin de faciliter le plébiscite de la mesure, pour emporter l'adhésion des habitants, des débats publics ont été organisés de même qu'une campagne d'information pédagogique sur les co-bénéfices des investissements prévus tant en terme de gains de temps et de diminution de la congestion routière pour les automobilistes que pour le report modal et la réduction des nuisances (pollution et bruit).

Après plusieurs tentatives visant à introduire un système de péage urbain pour les véhicules particuliers et une hausse des tarifs de stationnement ou de la taxe carbone locale, cette campagne ressemblait à un ultimatum lancé à la population locale pour sauver le système de transports urbains et éviter un regain de la circulation routière dans l'aire urbaine de la capitale de la Colombie britannique avec les conséquences à redouter sur le coût des externalités. La municipalité espérait lever 250 millions de dollars grâce à cette mesure.



### Acceptabilité

Portée par des motivations de justice sociale, d'accessibilité au transport ou tout simplement répondant à des problématiques d'ordre pratique ou environnemental, la mise en commun des moyens humains est d'ores et déjà pratiquée dans de multiples territoires. Elle reçoit le soutien de nombreux citoyens, que ce soit pour l'auto organisation de bus cyclistes, de covoiturage ou d'autres solutions de mobilité alternative à l'auto-solisme comme l'autostop sécurisé ou le covoiturage local.

### Quel type d'action financer

Le covoiturage, l'autostop organisé et les initiatives de mobilité active comme les bus cyclistes (regroupement de cyclistes qui se rejoignent pour parcourir un itinéraire donné) apparaissent comme autant de solutions de mobilité durables nécessitant peu d'investissement et impliquant de faibles coûts de mise en oeuvre. Elles peuvent compléter les offres de transports publics, notamment dans les espaces peu denses là où celles-ci font grandement défaut en raison de leur manque de rentabilité.

Aux acteurs traditionnellement sollicités pour le financement des transports locaux (usagers, contribuables, entreprises), nous pourrions ajouter le bénévolat, qui n'est pas un financeur à proprement parler, mais permet néanmoins de faire fonctionner de nombreux services.

L'implication des habitants est particulièrement pertinente dans les territoires ruraux où les solutions de transports publics ne sont pas suffisantes pour garantir la mobilité des habitants et en particulier l'accessibilité aux services et aux lieux de vie de certaines personnes isolées et/ou à mobilité réduite, pour des raisons d'handicap ou d'âge (personnes âgées, enfants).

Si l'envergure de ces services de mobilité citoyens reste moindre que celle des transports collectifs mis à disposition des usagers par les collectivités locales, ces solutions permettent de renforcer l'action publique et gagneraient donc à être développées et soutenues par les pouvoirs publics. ■

### FICHE 7

# DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE (CEE) DANS LES TRANSPORTS



#### Type de collectivités / AOT concernées

A priori toutes les collectivités.



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'utilisateur)

Prime versée par les obligés aux structures éligibles (dont les collectivités).



#### Montant potentiellement collecté

À titre indicatif, selon le rapport de la Cour des comptes<sup>1</sup>, on peut estimer que le coût unitaire moyen des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) pendant leur 2<sup>e</sup> période (2011-2014) pour les obligés est de 0,4 c€/kWh cumac<sup>2</sup>, pour un montant reversé aux bénéficiaires des CEE de 0,3 c€/kWh cumac environ<sup>3</sup>. Avec 0,7% des CEE collectés par le secteur du transport au 31 juillet 2013, ce dispositif a donc permis de mettre à disposition des financements d'efficacité énergétique pour le secteur d'environ 135 000 € par an au cours de la 2<sup>e</sup> période qui s'étendait du 30 juin 2009 au 31 décembre 2013 (hors prolongation).

Ces montants pourraient être amenés à évoluer à la hausse. D'une part, la 3<sup>e</sup> période des CEE (2015-2018) double l'objectif de réalisation d'économies d'énergie de la 2<sup>e</sup> période. Les ressources à mobiliser augmenteront en conséquence. D'autre part, les distributeurs de carburants sont arrivés tardivement dans le dispositif et il est donc possible que leurs actions dans le domaine des transports se développent dans les mois et années qui viennent. La part des CEE délivrés dans les transports sur l'ensemble des CEE délivrés depuis le lancement du dispositif est d'ailleurs passée de 0,7% au 31 juillet 2013 à 1,2% au 20 septembre 2014, une hausse de 70% en 15 mois<sup>4</sup>. Enfin, l'ajout de nouvelles opérations plus adaptées, comme proposé ici, pourrait contribuer à hausser la part des CEE « transports ».



© Lorelé Limouzin

### En bref

Créés par la loi POPE<sup>5</sup> du 13 juillet 2005, les CEE visent à inciter « les fournisseurs d'énergie (les « obligés ») à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie, calculée en fonction de leur poids dans les ventes d'énergie. Cette obligation est chiffrée en kWh cumac d'énergie finale. Pour remplir leurs obligations, les obligés ont le choix des actions qu'ils souhaitent mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité (résidentiel, tertiaire, industriel, agricole, transport, notamment) et auprès des différents types de clients<sup>6</sup> - les « éligibles », dont les collectivités font partie. Il existe trois types d'actions : les opérations standardisées, répertoriées sous formes de fiches, les opérations spécifiques, plus complexes ou non génériques, et le financement de programmes de maîtrise de l'énergie.

### Générer des CEE dans les transports

Il est possible de générer des CEE à partir d'actions dans le domaine des transports. En matière d'opérations standardisées, il existe déjà 18 fiches « équipement » (concernant le remplacement d'équipements par des équipements plus efficaces en énergie) et 12 fiches « services ». La loi « Grenelle 2 » permet également le développement de programmes d'information, de formation et d'innovation en faveur de la mobilité durable.

Selon la Cour des comptes, si les transports représentent une très faible part des CEE générés, c'est notamment du au fait que dans ce secteur — par rapport à celui du bâtiment notamment, qui domine largement — « les économies d'énergies (...) reposent majoritairement, soit sur des changements de comportement individuel (ex : passer de la voiture au vélo ou aux transports en commun), soit sur des investissements massifs sur les infrastructures (développement des transports en commun par exemple) ».

Les collectivités ont précisément un rôle crucial à jouer pour faciliter et susciter ces changements de comportement individuel. C'est notamment le cas pour le transfert modal vers le vélo, largement facilité par une politique volontariste : création d'itinéraires cyclables, stationnements vélos, modification des règles de circulation, offre de location ou mise à disposition de vélos, vélos en libre service. S'il est vrai que les CEE ne permettent pas de générer des montants suffisants pour constituer un outil de financement approprié pour le développement des transports collectifs, ce n'est pas le cas pour ce qui est des projets liés au développement du vélo, beaucoup moins coûteux. Seules 4 fiches concernent des actions liées au changement de comportement dont deux sur la formation à l'éco-conduite, une sur le covoiturage domicile-travail et une autre sur l'autopartage<sup>7</sup>.

1 - Cour des comptes (2013) « Les Certificats d'économies d'énergie », Oct. 2013.

2 - Le terme « cumac » est la contraction de « cumulée » et « actualisée ». L'économie d'énergie liée aux CEE (1CEE = 1kWh cumac) est calculée en additionnant le total des kWh économisés sur la durée de vie des appareils, ou sur la durée d'application des actions de réduction de la consommation d'énergie, avec un taux d'actualisation de 4%.

3 - La différence entre les deux est due selon la Cour des comptes à des coûts de gestion, d'animation, de formation et de communication.

4 - Lettre d'information « Certificats d'économie d'énergie », oct. 2014, DGEC.

5 - Loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique.

6 - Cour des comptes (2013) « Les Certificats d'économies d'énergie », Oct. 2013.

7 - Opérations standardisées : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/5-le-secteur-des-transport.html>



Un autre argument avancé par la Cour des comptes pour expliquer le faible succès des CEE transports jusqu'à présent est que « les actions financièrement incitatives au changement de véhicule ou au choix d'un véhicule moins consommateur de carburant passent par des primes de montant relativement important pour des gains individuels faibles par rapport au gain obtenus dans le bâtiment, notamment du fait de la durée de vie relativement plus faible des véhicules par rapport aux investissements dans le bâtiment, ce qui rend le coût des CEE peu attractif actuellement ».

Il semble donc opportun de ne pas développer de nouvelles fiches centrées sur les véhicules - voire, plutôt, de supprimer les fiches « équipement » existantes les moins efficaces après un bilan plus fin. En revanche, **il apparaît pertinent de créer de nouvelles fiches liées au développement du vélo, par exemple :**

- une fiche sur le développement des aménagements vélo,
- une ou plusieurs fiches liées à la location et la mise à disposition de vélo ainsi qu'au vélo en libre service.

Il convient également d'étudier la possibilité de **valoriser des programmes d'information, de formation ou d'innovation de type « conseil en mobilité » ou « maison de la mobilité ».**

### Acceptabilité

Selon le rapport de la Cour des comptes, les « énergéticiens » (soit principalement les obligés vendeurs d'énergie domestique) considèrent que les actions des distributeurs de carburants réduisent leurs propres « gisements de certificats » au détriment du secteur des transports. La proposition de nouvelles actions dans les transports risque ainsi de soulever quelques réticences de la part des énergéticiens. Cela dit, ces derniers sont libres d'acheter des CEE auprès d'autres acteurs ou de mettre en œuvre des actions dans tous les secteurs, y compris celui du transport.

### Risques et facteurs de succès

Il est nécessaire de définir quels types d'actions sont les mieux adaptés en matière de transport : fiches « équipement » pour le développement d'infrastructures vélo, fiches « services » pour les offres de location ou de mise à disposition de vélo, ou encore la création de programmes d'information, de formation ou d'innovation de type « conseil en mobilité » ou « maison de la mobilité », par exemple.

Par ailleurs, il convient d'identifier clairement, pour chaque type d'action pouvant être valorisées par des CEE, le mode de calcul du montant en kWh cumac, c'est-à-dire les indicateurs pertinents et leur facteur de conversion en kWh cumac.

On peut envisager les indicateurs suivants pour le calcul des kWh cumac :

- Développement d'aménagements vélos (itinéraires cyclables, arceaux à vélo, places en consigne, etc.) : Km x voyageurs d'itinéraires cyclables.
- Location ou mise à disposition de vélos, vélos en libre service : nombre de vélos x km parcourus en moyenne, avec par exemple 2 longueurs types de trajets à utiliser suivant qu'il s'agit d'une location/mise à disposition de courte ou de longue durée.
- Intermodalité : nombre de cars équipés en porte-vélos.

En ce qui concerne la proposition de programmes en faveur de la mobilité durable et suite à l'élargissement du dispositif des CEE à des programmes d'information, de formation ou d'innovation, le gouvernement avait lancé un premier appel à projets pour la sélection de ces programmes. Aucun programme en faveur de la mobilité n'a été sélectionné. Le développement de programmes « mobilité » nécessiterait par conséquent de lancer un nouvel appel à projet. Dans la perspective de la sélection d'un tel programme, il faudrait alors identifier un taux € investi / MWh cumac adapté à ce programme. La plupart des programmes d'accompagnement, hors précarité, sont aujourd'hui valorisés au taux de 15 € investi / MWh cumac, mais il ne s'agit pas de programmes en faveur de la mobilité. ■

### FICHE 8

# DÉVELOPPER DES LIVRETS D'ÉPARGNE LOCAUX POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE



Type de collectivités / AOT concernées

Toutes les collectivités.



Catégorie (dette, fiscalité,  
participation de l'utilisateur)

Dette.



Montant potentiellement collecté

À titre indicatif, l'ADEME avait chiffré le potentiel d'épargne collectée après trois ans à 10 milliards d'euros pour la création d'un Livret climat spécifique<sup>1</sup>.



© Alfenar

### En bref

L'objectif de la mesure est d'inciter à la création de livrets d'épargne qui servent à financer des projets locaux allant dans le sens de la transition énergétique – et donc entre autres de la mobilité durable (par exemple le lancement d'un service de coursier à vélo, de livraison par triporteur ou par voie fluviale, d'auto-partage, etc.).

### Le rôle des collectivités

Les banques jouent en effet un rôle central dans la vie économique et sont ainsi dans une position unique pour mobiliser et orienter les ressources financières nécessaires à la transition énergétique. À titre d'illustration, les banques installées en France gèrent un actif total de 8 500 milliards d'euros, soit 4 fois le PIB de la France<sup>2</sup>. Ces acteurs ont une responsabilité indéniable concernant les impacts des activités qu'elles choisissent de soutenir. Les citoyens ont également une influence sur l'utilisation de leur argent lorsqu'ils choisissent de placer (ou de garder) leur argent dans une banque et sur un produit donné. S'il s'agit ici de permettre le financement de projets privés, les collectivités ont un rôle à jouer, qui peut être à la fois :

- De contribuer à la création et au bon fonctionnement d'un livret d'épargne de ce type (initiation du projet qui nécessite de développer un partenariat avec une ou plusieurs banques ainsi que des acteurs socio-professionnels, participation à la définition de critères pour le choix des projets, promotion de l'initiative, etc.). Les régions et les intercommunalités semblent l'échelon le plus approprié pour se saisir de ces outils en raison de leurs compétences en matière de développement économique, de climat et de mobilité.
- De placer une partie de leurs fonds dans un livret de ce type.
- De soutenir ce type de projet par des actions de communication et d'information.

### Facteurs de succès

Le développement de circuits d'épargne locaux nécessite une bonne entente entre les collectivités locales et les représentants des PME et TPE, des structures bancaires et des groupes de citoyens. Par ailleurs, la banque doit trouver le bon équilibre entre une épargne attractive et des conditions de prêts à minima acceptables, voire préférentielles. Enfin, il est nécessaire de largement faire connaître ce dispositif afin de recueillir un volume d'épargne important<sup>3</sup>.

1 - Pierre Melquiot « Codevi de l'environnement: des associations critiquent la mesure », actualités news environnement, article du 04 octobre 2006.

2 - Climat: comment choisir ma banque? Guide éco-citoyen sur les banques françaises et les impacts de leurs activités sur le climat, Les Amis de la Terre, 2014.

3 - Pierre Melquiot « Codevi de l'environnement: des associations critiquent la mesure », actualités news environnement, article du 04 octobre 2006.



© Apva Elieul

### Risques

Il existe un risque non négligeable d'une utilisation de ce type d'outil dans un objectif de « greenwashing », qui viserait à accorder une bonne image à la banque porteuse du livret sans que l'épargne ne serve réellement à financer des projets de transition énergétique<sup>5</sup>. Ces projets ne doivent pas non plus aller à l'encontre d'autres enjeux environnementaux et sociaux clés que celui de la transition énergétique et climatique. Il est donc nécessaire que soient respectés a minima les trois points suivants :

**1/ Nécessité de définir en amont et de respecter des critères clairs permettant d'évaluer l'impact climatique et énergétique des projets financés, mais éga-**

lement leurs autres impacts sociaux et environnementaux.

**2/ Transparence en amont :** la banque doit présenter une information claire, transparente et accessible sur les critères qui seront utilisés pour le choix des projets financés par ce livret.

**3/ Suivi et traçabilité sur le long terme :** la banque doit communiquer de manière régulière et transparente sur les projets financés grâce à ce livret (par exemple via un rapport annuel).

Dans le cas où l'un des objectifs de ce livret est d'accorder un taux préférentiel aux projets financés, la banque doit alors trouver les ressources nécessaires pour cela. Ces dernières peuvent provenir par exemple de subventions des collectivités locales, avec un risque de faible disponibilité et pérennité de ces ressources, ou encore d'une rémunération de l'épargne de ce livret inférieure à la moyenne (comme c'est le cas pour le Livret d'épargne « Troisième révolution industrielle » présenté ci-dessous). Le risque est alors que les épargnants préfèrent placer leur épargne sur un livret plus rémunérateur. Il est alors nécessaire de trouver un équilibre entre le taux du prêt accordé et le taux d'épargne afin que cette démarche permette effectivement de favoriser l'essor de projets de transition énergétique, via à la fois la mobilisation d'une épargne suffisante (et donc une clientèle qui dépasse un milieu engagé très restreint) et l'octroi de prêts bonifiés.

**Exemple :** le Crédit Coopératif et son établissement associé, la Caisse Solidaire (historiquement implanté en Nord Pas de Calais), ont créé en 2014 le livret d'épargne « Troisième révolution industrielle » en partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la région Nord Pas de Calais. Ce livret vise à financer des projets liés au concept de « Troisième révolution industrielle » en Région Nord Pas de Calais<sup>6</sup>. Tout d'abord lancé dans cette région, il est ouvert à l'ensemble du territoire français depuis le 22 janvier 2015.

Les projets financés doivent correspondre à au moins un des huit piliers de la Troisième révolution industrielle : l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables,

les bâtiments producteurs d'énergie, le stockage de l'énergie, l'Internet de l'énergie, la mobilité des personnes et des biens, l'économie circulaire, l'économie de la fonctionnalité. La sélection des projets est effectuée par la banque, qui peut consulter la CCI Nord Pas de Calais. Le financement accordé est d'un minimum de 12 000 €<sup>7</sup>. Les porteurs des projets sélectionnés bénéficient d'un prêt bonifié grâce à une rémunération de l'épargne inférieure de 0,10% par rapport au livret classique de cette banque<sup>8</sup>.

Dans un objectif de transparence et de traçabilité, le Crédit Coopératif et la CCI se sont engagés à éditer chaque année un document permettant de « garantir la traçabilité de l'utilisation de l'épargne et de faire découvrir la richesse et l'utilité des projets financés »<sup>9</sup>. Une rencontre annuelle entre les épargnants et les entreprises financées via le livret est également prévue.

### Acceptabilité

Dans un contexte de scandales réguliers en matière d'évasion fiscale et de spéculation internationale, l'acceptabilité de projets visant à financer des projets locaux, clairement identifiables et bénéfiques pour la société et l'environnement semble assez élevée.

En 2006, dans le cadre de la révision du Plan Climat national, la création d'un Livret Climat spécifique avait été envisagée. Si l'option finalement retenue par le gouvernement, en raison de la position du Ministère des Finances, avait été celle du « verdissement du Codevi » via la création du Livret Développement Durable, la création d'un Livret Climat était pourtant très largement plébiscitée. Elle bénéficiait en effet, selon les Amis de la Terre, du soutien à « l'unanimité des banques au sein de la Fédération Bancaire Française (une première), un soutien total de la société civile, l'intérêt du Ministère de l'Environnement, de l'ADEME, de la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre, et à l'évidence le soutien des parlementaires de la mission d'information sur l'effet de serre, des fédérations professionnelles du bâtiment et des professionnels des énergies renouvelables, de l'isolation et des éco-matériaux »<sup>3</sup>. ■

4 - Energy Cities, 30 propositions d'Energy Cities pour la transition énergétique des territoires, mis à jour en janvier 2014.

5 - Pour plus d'informations, consulter l'analyse des Amis de la Terre sur l'investissement socialement responsable - Les Amis de la Terre sur le Livret Développement Durable (http://www.finance-responsable.org/fiche-label.php?id\_epargne=22)

6 - La Troisième révolution industrielle en Nord-Pas-de-Calais, inspirée par Jeremy Rifkin, est une démarche du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et de la CCI de région Nord de France. Elle vise à « inventer un nouveau modèle économique pour faire du Nord-Pas de Calais, à l'horizon 2050, l'une des régions du monde les plus efficaces et productives, en matière d'économie décarbonnée. » Pour plus d'informations, consulter le site Internet http://www.latroisieme-revolutionindustriellenordpas-decalais.fr/

7 - Site internet http://www.latroisieme-revolutionindustriellenordpas-decalais.fr

8 - Nina Le Clerre, « Livret d'épargne Troisième révolution industrielle : pour financer les projets d'entreprises du Nord-Pas-de-Calais », L'express Votre Argent, article publié le 27/01/2015

9 - Crédit Coopératif, Citoyens du Nord-Pas-de-Calais la révolution ne se fera pas sans vous, janvier 2015



© Inroff

### FICHE 9

## LES ÉMISSIONS D'OBLIGATIONS VERTES



#### Type de collectivités / AOT concernées

Le volume des fonds appelés étant un facteur de succès important, l'émission directe d'obligations concerne plus spécifiquement les collectivités de grandes tailles et porteuses de projets à budgets importants (Régions, Ville de Paris, métropoles, etc.). Une alternative consiste à mutualiser les besoins (cf. partie « Facteurs de succès »).



#### Catégorie (dette, fiscalité, participation de l'usager)

Dette.



#### Montant potentiellement collecté

Variable. Le coût d'émission de placement et de gestion des obligations ne doit pas être sous-estimé néanmoins.

### En bref

Les obligations sont des instruments financiers qui permettent à leur émetteur d'emprunter selon un mode de rémunération et sur une durée déterminés à l'avance. Tous les prêteurs d'une même obligation perçoivent la même rémunération (appelée « coupon »). Selon CDC Climat Recherche, « le terme d'« obligations vertes » caractérise des obligations ayant pour objet de financer des investissements qui comportent un bénéfice environnemental ou réduisent la vulnérabilité à des changements environnementaux.<sup>1</sup> » Il n'existe toutefois pas à ce jour de définition normative du terme d'obligation verte, c'est-à-dire pas de critères communs, et la qualification d'une obligation de « verte » relève de l'émetteur, ce qui n'est pas sans générer certains risques (cf. partie « Risques »).

Ce mode de financement permet aux collectivités locales de trouver une alternative aux financements bancaires, peu abondants en période de crise. Il répond également « aux demandes des investisseurs qui sont en recherche de maturités longues<sup>2</sup> » et permet de toucher une cible d'investisseurs sensibles à l'intérêt environnemental (et potentiellement social) des projets financés. L'émission d'obligations vertes (ou green bonds en anglais) par une collectivité constitue également une opportunité pour communiquer sur sa politique environnementale et les projets énergie-climat (ou autres) qui seront financés par cette action.

Les obligations vertes ne sont pas destinées uniquement aux projets de mobilité durable, d'autant que pour que l'émission atteigne un volume de fonds suffisamment élevé, il est pertinent qu'elle porte sur un ensemble de projets.

### Facteurs de succès

#### • L'apport d'une garantie

L'émission d'obligations vertes peut être favorisée par l'État, l'Union européenne ou des banques publiques via l'apport par ces derniers de leur garantie, ce qui permet d'attirer les investisseurs en leur « garantissant » une note élevée par les agences de notation.

#### • Un volume de fonds appelés suffisamment important

Dans cette perspective, une banque ou agence publique pourrait mutualiser les besoins par exemple, en créant des obligations « programme » (program bonds) qui agrégeraient plusieurs petits projets portés par différentes collectivités. L'Agence France locale, créée en octobre 2013 et qui a pour objet le financement des collectivités, pourrait notamment jouer ce rôle.

#### • Une expertise interne ou externe

L'emprunt sur les marchés financiers nécessite une expertise adéquate, qui peut être acquise en interne ou via un accompagnement externe, ce qui nécessite toutefois un budget suffisant.

### Risques

Il existe un risque de l'utilisation de cet outil dans un objectif de « greenwashing », qui viserait à accorder une bonne image à la collectivité émettrice d'obligations vertes sans que ces dernières ne servent véritablement à financer des projets réellement qualifiables de « verts » ou, plus spécifiquement pour l'étude qui nous concerne, permettant de lutter contre le changement climatique<sup>3</sup>.

Par ailleurs, ces projets ne doivent pas non plus aller à l'encontre d'autres enjeux en-

1 - Morel R. et Bordier C., Financer la transition vers une économie verte par les obligations : un grand bond en avant? CDC Climat Recherche, Point Climat n°14 - Mai 2012.

2 - Morel R. et Bordier C., Financer la transition vers une économie verte par les obligations : un grand bond en avant? CDC Climat Recherche, Point Climat n°14 - Mai 2012.

3 - Pour plus d'informations : Les Amis de la Terre, Campagne Prix Pinocchio 2014, Nomination de GDF Suez aux Prix Pinocchio 2014, [www.amisdelaterre.org/Nomination-de-GDF-Suez-aux-Prix.html](http://www.amisdelaterre.org/Nomination-de-GDF-Suez-aux-Prix.html)

4 - Conseil Régional Île-de-France, Unité Finances, Audit et Contrôle de Gestion, Projets réalisés dans le cadre de l'émission environnementale et socialement responsable de mars 2012, [www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/2014/04/idf\\_reporting\\_emission\\_responsable\\_38\\_avril\\_2013\\_0.pdf](http://www.iledefrance.fr/sites/default/files/medias/2014/04/idf_reporting_emission_responsable_38_avril_2013_0.pdf)

5 - Vigeo, Seconde opinion sur les critères de sélection des projets visés par l'obligation verte et responsable de la Région Île-de-France.

vironnementaux et sociaux clés que celui de la transition énergétique et climatique. Il est donc nécessaire que les collectivités émettrices respectent a minima les trois points suivants :

**1/ Nécessité de définir en amont et de respecter des critères clairs** permettant d'évaluer l'impact climatique et énergétique des projets, mais également leurs autres impacts sociaux et environnementaux.

**2/ Transparence en amont :** Les collectivités doivent fournir avant l'émission une information claire, transparente et accessible sur les projets destinés à être financés via cet outil, ainsi que leur bénéfice en termes de lutte contre le changement climatique.

**3/ Suivi et transparence sur le long terme :** l'utilisation des fonds doit faire l'objet d'un suivi transparent et public.

**Exemple :** la Région Île-de-France a réalisé en mars 2012 une émission obligataire environnementale et socialement responsable à hauteur de 350 millions d'euros pour financer des projets énergétiques, de logements sociaux sobres en énergie ou encore des actions de protection de la biodiversité et de développement de l'économie sociale et solidaire. Le faible taux de remboursement (3,625%) a été rendu possible grâce au succès de l'opération : en une demi-heure, la Région s'est vu proposer 618 millions d'euros de prêts. La moitié de l'émission était consacrée à des projets environnementaux, dont les deux tiers à des projets énergie climat. Parmi ces derniers, les projets de mobilité durable étaient les suivants : le prolongement de la ligne 3 du tramway à Porte de la Chapelle, des opérations inscrites au schéma régional des itinéraires cyclables structurants et au schéma régional des véloroutes et voies vertes ainsi que le développement d'infrastructures de trans-

ports en commun en site propre sur les villes de Massy-Saclay, Pompadour-Sucy Bonneuil et Sénart-Evry<sup>4</sup>.

La Région a renouvelé l'opération en 2014 ce qui lui a permis de lever 600 millions d'euros (maturité de la dette : 12 ans). Les projets financés doivent respecter 11 critères relatifs à la lutte contre le changement climatique, la transition écologique et la lutte contre les inégalités<sup>5</sup>.

### Acceptabilité

Les principaux risques d'acceptabilité sont liés aux risques de déclaration d'obligations « vertes » sans vérification de leur bénéfice environnemental ou social (cf. partie « Risques »). ■



© Alex Coréas



