

Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ?

Cyprien Richer

► **To cite this version:**

Cyprien Richer. Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ?. Métropolitiques.eu, Métropolitiques, 2017. halshs-01678263

HAL Id: halshs-01678263

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01678263>

Submitted on 11 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ?

Cyprien Richer

Au moment où se déroulent les Assises nationales de la mobilité, le versement transport fait l'objet de nombreux débats. Instrument privilégié du financement des transports publics urbains en France depuis les années 1970, cet impôt a connu des évolutions complexes et contradictoires, au point d'être aujourd'hui vivement contesté. Cyprien Richer en retrace les principales étapes et dégage les enjeux attachés à sa transformation.

Le VT, une ressource incontournable

Le versement destiné aux transports en commun (appelé communément versement transport, VT ou taxe-transport) est un impôt¹ affecté aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)². Il est prélevé sur la masse salariale acquittée par tous les employeurs publics et privés de plus de 11 salariés situés dans le ressort territorial (anciennement périmètre de transport urbain) de l'AOM. Dans la limite des plafonds fixés par la loi³, l'AOM est libre de choisir et de faire évoluer le taux de VT, qui doit cependant être uniforme dans la ou les communes incluses dans son périmètre de compétences.

Depuis plus de quarante ans, le versement transport constitue l'instrument privilégié du financement des transports publics urbains en France, aussi bien en province, où il représente presque la moitié des recettes totales des AOM, qu'en Ile-de-France (38%, soit autant que les recettes commerciales)⁴. Cet impôt, qui représente 7 milliards d'euros par an, est prélevé par près de 250 AOM, soit 80% d'entre elles. D'abord institué en région parisienne en 1971, le versement transport a été progressivement étendu aux agglomérations de province suite aux revendications de l'Association des Maires de France (AMF) et du Groupement des autorités responsables de transport (GART) (Menerault 1991). Ainsi le seuil démographique ouvrant droit à la perception du VT a été successivement abaissé (Gallez, Menerault 2005) jusqu'à être quasiment aboli : le ressort territorial de l'AOM peut aujourd'hui couvrir une

¹ Historiquement le versement transport était une simple taxe visant à permettre à une autorité organisatrice de supporter, ponctuellement, de fortes dépenses d'investissement. Il est devenu aujourd'hui un impôt puisqu'il n'est pas perçu en échange d'une prestation de service public.

² Les AOM remplacent depuis la loi MAPTAM de 2014 les autorités organisatrices de transport urbain (AOTU).

³ Les taux maximum pour les AOTU de moins de 10 000 à 100 000 habitants sont de : 0,55% (sans TCSP) et 0,85% (avec TCSP) ; pour les AOTU de plus de 100 000 habitants : 1% (sans TCSP) et 1,75% (avec TCSP). Une majoration de 0,05% est prévue pour le statut de « communautés » et de 0,2% pour les communes touristiques.

⁴ Sauf indication contraire, tous les chiffres utilisés dans cet article proviennent des enquêtes annuelles sur les transports collectifs urbains (réalisées par la DGITM, le Cerema, le Gart et l'UTP) et des bilans « L'année des transports urbains » publiés par le Gart (Gart, 2013 ; Gart, 2015).

population inférieure à 10 000 habitants si le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques.

L'objectif du VT a également évolué : alors qu'il s'inscrivait initialement dans une politique de relance des transports collectifs urbains, avec notamment l'ambition de soutenir l'investissement dans des modes nouveaux, il a été progressivement affecté à d'autres dépenses comme le financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun / vélo (loi SRU, 2000) ou celui des nouvelles prérogatives des autorités organisatrices de la mobilité (loi MAPTAM, 2014)⁵. De façon ponctuelle, le produit du VT peut aussi être mobilisé par les agglomérations moyennes qui choisissent la gratuité des transports publics pour assurer l'équilibre de ce modèle économique (CERTU 2011). En somme, jusqu'à présent, le versement transport a été le principal recours de trésorerie pour faire face aux besoins croissants⁶ de financement des transports en commun.

Un produit dynamique... mais insuffisant ?

Depuis 2000, la sollicitation récurrente du VT s'est traduite par de nombreuses dispositions législatives, qui ont largement modifié ses modalités de perception. En Île-de-France, les trois zones de perception ont été redéfinies et leurs taux plusieurs fois majorés afin d'augmenter les recettes de 3 à 5,5 milliards d'euros à l'horizon 2025 - notamment pour financer les projets de transport du Grand Paris. En province, la majoration du VT liée aux projets de développement de transports collectifs en site propre (TCSP) concerne quasiment toutes les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; elle a récemment été élargie aux AOM de moins de 100 000 habitants. En outre, une majoration du taux plafond de 0,2% a été accordée pour les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées « touristiques ».

Sous l'effet de ces évolutions, mais aussi de la création du « versement transport additionnel » (VTA)⁷, le produit des versements transport a progressé de plus de 54 % en dix ans, soit une croissance annuelle moyenne de 4,4 % (GART 2013). Pourtant, selon le rapport Kratinger (2012), « malgré une dynamique indéniable de son produit, force est de constater que le VT ne suffit plus à financer l'investissement et l'exploitation des réseaux de transports collectifs urbains »⁸.

⁵ Relatives à l'autopartage, au covoiturage, aux modes actifs (dont les services de location de vélo) et à l'organisation de services de livraison de marchandises en ville et de logistique urbaine afin de limiter la congestion et la pollution.

⁶ Ces besoins sont liés à la modernisation de l'offre mais aussi à l'extension des périmètres de transport à desservir : en effet, au cours des 10 dernières années, les surfaces desservies par les réseaux ont progressé de 46,5% du fait de l'extension continue des Périmètres de Transport Urbain (PTU) (UTP, 2012)

⁷ Le Versement Transport Additionnel (VTA), institué par la loi SRU en 2000, est un outil de financement des syndicats mixtes de transport en faveur de l'intermodalité. Il a rencontré un succès très mitigé en raison de la complexité de sa mise en œuvre et de son faible rendement dans certains territoires (CERTU 2013). Le VTA cible essentiellement des entreprises qui sont situées en dehors des périmètres de transport urbain mais qui sont incluses dans les aires urbaines délimitées par l'INSEE.

⁸ Rapport Kratinger (2012), p. 28.

Une conflictualité croissante

Le VT est fortement défendu par les acteurs des transports publics⁹, qui soulignent la fragilité du système de financement et la nécessité de trouver des moyens adaptés aux nouveaux enjeux du secteur. Au contraire, certains représentants du monde économique¹⁰ dénoncent de manière récurrente les impacts de la charge fiscale du VT sur les entreprises et sur l'emploi, tout en contestant ses augmentations dans un contexte de stagnation économique. Plus précisément, cette conflictualité grandissante a des origines diverses :

- les extensions du périmètre des autorités organisatrices provoquées en lien avec la loi Chevènement (1999) ou plus récemment la nouvelle carte intercommunale¹¹ ;
- les augmentations de taux au niveau local suite à la mise en place d'un TCSP ou au niveau national à la suite d'une évolution réglementaire (exemple des communes touristiques depuis la loi Grenelle 2 en 2010) ;
- les brèches dans l'écriture de la loi, qui avaient conduit à de multiples recours diligentés par les entreprises contre la perception du VT par les syndicats mixtes (Menu 2013) ;
- enfin, les exonérations dans le secteur sanitaire, social et médico-social, qui ont conduit à d'intenses passes-d'armes (Guernalec 2014).

On pourrait également ajouter le projet de versement transport au profit des Régions proposé en 2014 (appelé Versement Transport Interstitiel, VTI), mort-né non pas à la suite d'une contestation mais plutôt d'une rédaction précipitée de la loi et d'un manque de réflexion sur les conséquences de la juxtaposition VTA et VTI.

En somme, à une phase d'élargissement des ressources issues du VT succède une situation fragile et complexe, où les marges de manœuvre se réduisent. La dernière modification en date a consisté à relever le seuil d'assujettissement du VT pour les entreprises de plus de 11 salariés (contre 9 auparavant). Même si le manque à gagner pour les AOM doit être compensé en intégralité, cette mesure apparaît comme un tourant puisque les modifications du VT se faisaient jusqu'alors au bénéfice des AOM.

⁹ En première ligne, le GART (Groupement des autorités responsables de transport), l'UTP (Union des transports publics et ferroviaires) et les associations du « bloc local » : AMF (Association des Maires de France), AdCF (Assemblée des communautés de France), AMGF (Association des maires de grandes villes de France), ACUF (Association des communautés urbaines de France). On peut également identifier dans ce groupe d'acteurs la FIF (Fédération des industries du ferroviaire), la FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports) et la FNE (France Nature Environnement).

¹⁰ En première ligne, le MEDEF (Mouvement des entreprises de France), les CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie), la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises). Notons que la dénomination comme acteur du « monde économique » est ici un peu simpliste dans la mesure où le secteur des transports publics est lui-même un acteur du monde économique, dont la filière rassemble environ 400 000 emplois en France.

¹¹ Les entreprises hors des centres agglomérés et peu sensibles à l'arrivée d'une offre de bus dans leurs zones d'activités qui se trouvent nouvellement incluses dans le ressort territorial d'une AOM ont contesté parfois vivement la nouvelle charge fiscale (comme dans l'agglomération de Saint-Etienne).

Un modèle de financement dans l'impasse

Plus largement, la conflictualité attachée au VT témoigne de l'équation complexe du financement des transports publics. Les autorités organisatrices de mobilité doivent trouver un équilibre entre de nouvelles compétences (auto-partage, covoiturage, modes actifs et logistique urbaine), des attentes en faveur du développement (quantitatif et qualitatif) de l'offre de transport dans un contexte de transition énergétique, d'extension des périmètres et de concurrence croissante. À l'image de l'Union des Transports Publics et ferroviaires, les représentants du secteur préviennent que le modèle économique du transport public urbain a atteint ses limites. De fait, l'année 2014 a été marquée par une accentuation des déséquilibres économiques du secteur en raison notamment du recul du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires (environ 30% en moyenne pour les agglomérations de province).

Le problème est qu'après des années de hausse, le produit du VT semble avoir atteint un plafond. Les agglomérations petites et moyennes ont encore une légère marge de manœuvre dans la modulation des taux. Pour les grandes agglomérations, la situation est plus critique : 24 d'entre-elles (sur 25) ont atteint le niveau de prélèvement maximal. Or, dans un contexte d'affaiblissement de la masse salariale, ce plafonnement peut avoir pour conséquence la baisse du produit du VT, comme cela a été constaté dans une quarantaine d'agglomérations de toutes tailles en 2012 (GART 2013). Reste à savoir comment ces pertes de recettes seront compensées : par une diminution des coûts et donc de l'offre de transport public ? Ou par une augmentation des autres recettes (tarification ou subvention d'équilibre) ? Quoi qu'il en soit, c'est une situation totalement inédite puisqu'auparavant, c'est le VT qui jouait le rôle de variable d'ajustement.

Quelques pistes pour refonder le versement transport

Face à ces tensions, il semble urgent de réinventer le modèle de financement du transport urbain en général et la nature même du versement transport en particulier. Si l'on considère que les employeurs publics et privés doivent participer au financement des transports, une surenchère concernant le VT « traditionnel » n'est sans doute pas la bonne solution. En regard de l'évolution institutionnelle, nous proposons trois pistes pour repenser en profondeur la collecte et l'utilisation de cette taxe.

Piste 1 : transformer l'outil de souveraineté en outil de coopération. La question sous-jacente à cette première piste est la suivante : faut-il défendre l'autonomie financière des AOM face au besoin de coopération entre acteurs de la mobilité ? Les débats sur le versement transport des Régions (VTI) ont montré que le projet de dupliquer à l'échelle régionale le couple AOM urbaine-VT en AOT Régional-VTI se heurte à de nombreux écueils. En effet, la masse salariale étant déjà incluse dans les territoires des

AOM, les possibilités de prélèvement du VTA (et donc du VTI) sont très/trop limitées là où existent déjà un VT « urbain ». Et ce d'autant plus que tout agrandissement du périmètre d'une intercommunalité compétente en matière de mobilité entraînera une baisse du versement transport (interstitiel ou additionnel) pour un syndicat mixte SRU ou une Région. Dans ces conditions, il serait nécessaire de mettre l'outil versement-transport au service de la coopération entre toutes les autorités organisatrices d'un même territoire (AOMs et Région).

Piste 2 : accompagner « l'abolition » des limites arbitraires entre urbain et non urbain.

Toutes les recherches observent, sous l'effet de la métropolisation, l'émergence de territorialités complexes et multi-scalaires qui débordent les territoires institutionnels (Vanier 2013). Or, le périmètre de l'AOM établit une limite stricte pour le prélèvement du VT qui n'est pas fondée sur des problématiques de transport. Le ressort territorial d'une AOM peut apparaître à la fois trop étiqué pour couvrir les enjeux des mobilités métropolitaines et trop grand pour éviter l'augmentation des coûts d'exploitation des réseaux de transport (puisque le schéma de desserte consiste généralement à étendre les lignes de bus jusqu'en bordure du périmètre). Ainsi, certaines intercommunalités ayant récemment intégrées de nombreuses communes de faible densité ont d'ores et déjà prévenu qu'elles ne pourraient pas desservir « tout le monde ». Dès lors, il paraît essentiel de rediscuter des échelles et de la hiérarchisation de la desserte en transport collectif. Cette réflexion a été ouverte par la loi NoTRE, qui permet aux AOM d'organiser à la fois des services de transports « urbains » et des services de transports « non urbains » à l'intérieur du ressort territorial.

Piste 3 : donner les moyens de l'ambition intermodale au chef de file régional. Les récentes lois ont donné un rôle clé aux Régions non seulement en matière de gestion des infrastructures, mais aussi d'organisation du transport et de l'intermodalité. L'institution régionale assure une fonction de « chef de file », qui s'appuie sur l'élaboration de schémas d'orientation à valeur prescriptive sur les documents infra-régionaux. Le prélèvement d'un versement-transport à l'échelle régionale peut donner les moyens d'un pilotage intégré d'une offre de mobilité intermodale. Ce VT régional (à taux différenciés ou unique, selon des règles simplifiées à définir), se substituant à tous les autres VT, pourrait être collecté par une structure associant toutes les AO du territoire du type syndicat mixte SRU, au service d'une action publique interterritoriale (Richer, Hasiak, Jouve 2011). La redistribution aux différentes AOM pourrait s'appuyer sur le produit actuel dans un premier temps, avant d'intégrer progressivement des critères de cohérence intermodale (tels qu'ils pourraient être définis dans le volet intermodalité du SRADDET) dans l'exploitation et le développement de l'offre. A titre d'illustration, dans la Région Haut-de-France, il y a actuellement 12 taux de versements-transport différents, de 0,1% à 2%, et la taxe est prélevée dans 83% des communes du département de l'Oise contre 6% de celles de la Somme ! En guise de repère, un taux unique à 1,25% appliqué à toutes les communes de la Région permettrait d'obtenir un produit équivalent à la somme prélevée actuellement.

Pour conclure

Le modèle de gouvernance des transports publics semble plus fragile que jamais. Si les périmètres de transport urbain ont disparu, si les AO de transport urbain ont laissé place aux AOM, si la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI, 1982) a été intégrée au code des transports, le versement-transport demeure en place depuis plus de 45 ans sous une forme assez semblable à son idée originelle. Cet outil de financement pourrait pourtant être utilement transformé afin de répondre aux enjeux de coopération entre autorités organisatrices, d'articulation des échelles d'organisation de l'offre de transport et d'intermodalité. Gageons que les Assises de la mobilité ouvrent ce débat sensible en dépassant la conflictualité latente.

Références bibliographiques

Barone, S. 2010. « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, n° 79-80, p. 112-123. URL : <http://www.cairn.info/revue-flux1-2010-1-page-112.htm>

Certu. 2011. *Les réseaux de transports collectifs urbains gratuits*, Fiche n°21, Le point sur, 12 p.

Certu. 2013. *La coopération entre AOT : les syndicats mixtes SRU*, éd. CERTU, collection Dossier n°279, 107 p.

Guernalec, F. 2014. « Les autorités organisatrices sauvent les recettes du versement transport », *Mobilicité*, 8 décembre 2014, URL : <http://www.mobilicites.com/011-3295-Les-autorites-organisatrices-sauvent-les-recettes-du-versement-transport.html>

Krattinger, Y. 2012. Rapport d'information n°319 du Sénat au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports, 92 p.

Menu, S. 2012. « Alerte sur le versement transport », *La Lettre du cadre territorial n°457*, 1er février 2013, URL : <http://www.territorial.fr/>

Gallez, C. et Menerault, P. 2005. *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, rapport ADEME-INRETS, 277 p.

GART, 2013. *L'année 2012 des transports urbains*, 27 novembre 2013, 48 p.

GART, 2015. *L'année 2013 des transports urbains*, septembre 2015, URL : <https://www.gart.org/wp-content/uploads/2016/06/Ann%C3%A9e-2013-des-transports-urbains.pdf>

RICHER C. (2017), « Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ? », *Métropolitiques*, 20 novembre 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-financement-des-transports-collectifs-a-l-heure-de-la-mobilite-durable-quel.html>

UTP, 2012. *Le Versement Transport, une ressource stable indispensable pour la mobilité dans les territoires urbains*, Position adoptée le 12 avril 2012

Menerault, P. 1991. Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain, thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris XII, 419 p.

Richer, C. Hasiak, S. Jouve, N. 2011. « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, n°83, p. 51-67 URL : <https://www.cairn.info/revue-flux1-2011-1-page-51.htm>

Vanier, M. 2013. « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », *Métropolitiques*, 22 avril 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>

Notice bibliographique

Cyprien Richer est chargé de recherches en géographie des transports au Cerema (Centre d'Études et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement) au sein du groupe « Mobilités et Territoires » de la direction territoriale Nord-Picardie. Ses travaux portent sur la gouvernance des mobilités, l'intermodalité et l'articulation entre transport et urbanisme.