



NOS
TRANSPORTS
PUBLICS

POLITIQUE POPULAIRE
DES TRANSPORTS PUBLICS

LA PANDÉMIE, LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX ET LES RÉPONSES SYNDICALES

PARTIE I :
Les pays du Nord



Le présent rapport a été rédigé pour le compte de l'ITF par WoL-san Liem, Vice-présidente (Transports routiers) du Comité directeur des transports urbains de l'ITF, afin d'étayer les propositions relatives au financement public et à titre de contribution à la Politique populaire des transports publics (www.OPTpolicy.org). Il convient d'en associer la lecture à la Partie II, qui s'intéresse aux pays du Sud.

Le programme de l'ITF « Nos transports publics » (OPT, sous son acronyme anglais) préconise un modèle social de transports publics. Un modèle social comprend les droits en matière d'organisation et d'emploi pour les travailleurs et exige que toute expansion des transports publics garantisse des emplois décents.

Ce programme :

- mène des activités dans des villes cibles pour mieux faire entendre la voix des travailleuses et travailleurs dans le développement de nouveaux modes de transports urbains, notamment les bus à haut niveau de service (BRT), et pour négocier la transition du travail informel vers le travail formel.
- mène des campagnes pour améliorer les conditions de travail de tous les personnels des transports publics – et de ceux des transports informels en particulier – en renforçant leur pouvoir syndical. Cela passe par la construction de réseaux syndicaux dans les multinationales de transports publics, la création d'alliances avec les passagers, les collectivités et autres organisations, et la promotion de l'emploi des femmes dans les transports publics.
- œuvre à l'élaboration d'une politique de transports publics alternative : une politique reposant sur la propriété publique, le financement public, les emplois décents et les droits syndicaux pour les travailleuses et travailleurs.

Novembre 2020



SOMMAIRE

I.	Résumé	2
II.	Introduction : Les transports publics locaux sous l'angle de la justice sociale	7
III.	Les conséquences économiques de la pandémie sur les TPL	9
	1. Conséquences sur la fréquentation	9
	2. Déficits budgétaires	10
	3. Conséquences sur l'emploi	10
	4. Conséquences pour les usagers	11
IV.	Fonds nationaux d'urgence au profit des transports publics locaux (TPL) – Principaux enjeux	12
	1. Qu'entendons-nous par fonds d'urgence au profit des TPL ?	12
	2. Où les fonds d'urgence pour les transports publics locaux sont-ils mis en place ?	12
	3. Quels organismes bénéficient de fonds d'urgence ?	13
	4. Comment les fonds d'urgence sont-ils calculés et distribués ?	14
	5. Comment les fonds d'urgence sont-ils utilisés ?	15
	6. Quelles conditions sociales doivent accompagner les fonds d'urgence ?	16
	7. Les fonds d'urgence conduisent-ils à des plans de restructuration ?	20
V.	De l'urgence au financement durable	22
	1. Crise économique, inégalité et justice sociale	22
	2. Financement par le gouvernement national, dette et solidarité internationale	23
	3. Structures de financement durable, redistribution et justice sociale	25
VI.	Autres considérations autour de la justice sociale et de la durabilité	29
	1. Protéger les plus vulnérables : soutenir le secteur privé ou remunicipaliser ?	29
	2. Pressions à la privatisation	30
	3. Transport vert et transition numérique	31
	4. Création d'emplois	32
	5. Participation et supervision	32
VII.	Recommandations pour un financement des TPL durable et équitable au niveau social	33
VIII.	Annexe	36

I.

RÉSUMÉ

INTRODUCTION

Les services de Transports publics locaux (TPL) s'inscrivent dans un système économique mondial caractérisé par des inégalités systémiques, entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, et d'autres structures d'oppression, qui ont toutes été amplifiées par la pandémie de Covid-19. Selon leur mode de planification et de financement, les systèmes de TPL peuvent accentuer les inégalités ou contribuer à en venir à bout. Le présent rapport part du principe que les mesures politiques proposées et les campagnes des syndicats devraient sciemment chercher à faire des TPL un moteur de la lutte contre les inégalités économiques et sociales, en particulier au cours de la pandémie. Il examine plus particulièrement de quelle manière des fonds d'urgence ont été débloqués en faveur des TPL durant la crise sanitaire et analyse le potentiel de développement de modèles de financement durable, en s'appuyant sur la notion générale de développement durable qui comprend des objectifs de redistribution, de protection de l'environnement et de justice sociale.

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE SUR LES TPL

La fréquentation des TPL a chuté depuis le début de la pandémie, certaines villes ayant accusé des baisses allant jusqu'à 90 ou 100 % au cours des premiers confinements. La reprise a été variable d'une région du monde à l'autre. Cependant, la tendance générale indique que les personnes qui en ont la possibilité préfèrent nettement éviter les TPL, tandis que beaucoup n'ont d'autre choix que de continuer à les utiliser. Le recul de la fréquentation des transports publics s'est traduit par une perte massive de recettes tarifaires, parallèle à une baisse des recettes fiscales dédiées et des subventions accordées par les administrations locales. Conjugués à l'augmentation des charges d'exploitation découlant des mesures prises

en réponse au Covid-19, ces phénomènes ont créé d'énormes déficits budgétaires. Selon les experts, les systèmes de TPL pourraient perdre 40 milliards d'euros d'ici la fin de 2020 en Europe et entre 26 et 40 milliards de dollars aux États-Unis d'ici le début de 2021. Et ces chiffres sont appelés à augmenter.

Les répercussions financières de la pandémie exercent déjà un impact considérable sur les travailleurs et les passagers. Aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni, les travailleurs ont déjà connu des mesures de chômage temporaire et parfois, des suppressions définitives de postes, et l'incidence directe et indirecte sur l'emploi devrait être bien plus importante à l'avenir. Les coupes actuelles et futures dans les services vont probablement pénaliser de manière disproportionnée les usagers les plus dépendants des transports publics, y compris les groupes aux revenus modestes, les personnes de couleur, les femmes, les jeunes et les personnes âgées.

FONDS NATIONAUX D'URGENCE AU PROFIT DES TPL – PRINCIPAUX ENJEUX

Où les financements d'urgence sont-ils mis en place ?

Les financements d'urgence en faveur des TPL sont une pratique bien plus fréquente dans les économies développées que dans les économies en développement en raison de l'organisation distincte des systèmes de TPL mais aussi des écarts entre les programmes de relance budgétaire des pays à faible revenu et ceux des pays à revenu élevé.

Entités bénéficiaires

En général, les autorités de transport public (ATP) et les opérateurs de transport public (OTP) des secteurs public et privé bénéficient d'un financement bien que dans certains cas, les opérateurs privés soient exclus, en particulier en l'absence de contrat public. Le financement est déterminé et attribué en fonction de l'organisation du réseau. En Amérique du Nord, les ATP, qui exploitent la plupart des réseaux directement, reçoivent des fonds dont elles réaffectent une partie au

profit d'ATP à plus petite échelle et d'entrepreneurs privés. Dans certaines grandes villes comme Paris et Londres, des accords politiques ont été conclus en matière de financement au profit d'ATP particulièrement importantes. Au Royaume-Uni, les bus opérant sur des réseaux déréglementés reçoivent les fonds directement.

Calcul et distribution des fonds

Les formules de calcul des montants des fonds et les moyens techniques de distribution diffèrent d'un pays à l'autre. Une fois le financement convenu, la plupart des pays s'efforcent de mettre l'aide à disposition le plus rapidement et le plus simplement possible. En Europe, les pays permettent la distribution des fonds en fonction d'une estimation des niveaux de service puis du rapprochement des montants à l'issue de la période de subvention. Les États-Unis exigent la présentation de justificatifs pour le déblocage des fonds, mais les critères relatifs aux projections budgétaires et à l'utilisation des fonds ont été considérablement assouplis. La distribution des fonds a parfois été retardée en raison de la nécessité d'obtenir l'approbation de l'UE et dans les cas où les gouvernements provinciaux sont tenus de fournir des fonds de contrepartie, comme au Canada.

Utilisation des fonds

Des fonds d'urgence sont débloqués et utilisés pour couvrir les charges d'exploitation. La majeure partie des fonds d'urgence ont été utilisés dans l'intérêt des travailleurs – pour couvrir les coûts de la main-d'œuvre et maintenir les emplois, ou pour couvrir des coûts supplémentaires en matière de santé et de sécurité. En Italie, un tiers des fonds ont été consacrés à un accroissement des services afin de permettre la distanciation sociale. Aux États-Unis, les syndicats ont dû monter au créneau pour obtenir des EPI adéquats ainsi que d'autres mesures de sécurité en faveur des salariés.

Conditions sociales accompagnant le financement d'urgence

De manière générale, très peu de conditions sociales ont été imposées dans le cadre des financements d'urgence des TPL, à l'exception du maintien d'un certain niveau de services. Les mécanismes de contrôle ont été rationalisés pour répondre au besoin d'une exécution rapide et garantir une utilisation correcte des fonds par les entités publiques. Il existe quelques exceptions notables. Aux États-Unis, les dispositifs de protection du travail énoncés à l'article 13(c) du Federal Transit Act s'appliquent aux financements débloqués au titre du CARES Act. Le gouvernement des Pays-Bas exige que les OTP qui reçoivent des fonds suspendent les versements de dividendes aux actionnaires et les versements de primes ou indemnités de départ aux administrateurs. Les exploitants d'autobus opérant au sein de systèmes déréglementés en Écosse, au Pays de Galles et en Angleterre, à l'extérieur de Londres, et bénéficiaires d'une aide, ne sont pas autorisés à augmenter les tarifs et doivent travailler plus étroitement avec les ATP pour planifier les itinéraires et les services. Des processus de consultation des parties prenantes ont été mis en place dans la Région de la baie de San Francisco (Californie) et en Écosse. La Commission syndicale consultative de l'OCDE (TUAC) a proposé une liste de conditions applicables au financement d'urgence pour les entreprises privées, qui pourrait servir de point de départ dans la perspective de parvenir à des TPL durables et équitables au niveau social à l'ère du Covid.

Financement et restructuration

Dans de nombreux cas, les gouvernements se servent des fonds pour rationaliser les systèmes de TPL, y compris les programmes d'aide en faveur des ATP à Londres, Paris et dans l'Ontario et le financement des OTP sur l'ensemble du territoire des Pays-Bas. Aux États-Unis, le financement accordé au titre du CARES Act s'épuise et les ATP de tout le pays

envisagent des coupes importantes concernant les services, l'emploi et les investissements en 2021 et au-delà.

DE L'URGENCE AU FINANCEMENT DURABLE

Crise économique, inégalité et justice sociale

La relance de l'économie face à la crise actuelle s'annonce plus longue que prévu, instable et inégale. Selon les Perspectives économiques les plus récentes de l'OCDE, d'ici la fin de 2021 et dans la plupart des pays, la production n'aura toujours pas retrouvé les niveaux de 2019 même si les vaccins deviennent largement disponibles au cours du deuxième semestre. Pour les pays en développement, pour certains secteurs économiques et pour les groupes à faible revenu, la relance, si tant est qu'il y en ait une, devrait prendre beaucoup plus de temps. À propos de ce phénomène, beaucoup évoquent une reprise en K. Dans le contexte d'une crise économique au long cours, les demandes de financement d'urgence émanant des syndicats vont devoir évoluer vers des propositions de structures de financement durable fondées sur la reconnaissance des inégalités entre les pays, les travailleurs et les utilisateurs, selon une approche basée sur une logique de redistribution, mettant en avant la solidarité et la justice sociales.

Financement par le gouvernement national, dette et solidarité internationale

En temps normal, le soutien des gouvernements nationaux en faveur des TPL varie considérablement d'un pays à l'autre, mais se limite généralement à la compensation des tarifs préférentiels accordés et aux coûts d'infrastructure. L'Italie, où le Fonds national TPL couvre 55 % des charges d'exploitation, fait exception. Compte tenu de la pression exercée sur les systèmes de TPL et de la perte d'autres sources de revenus, les syndicats ont engagé des efforts dans le but d'accroître le volume des subventions gouvernementales nationales en vue de couvrir les charges d'exploitation. Ces revendications devraient être formulées sous un angle

macroéconomique, tenant compte des besoins d'autres secteurs (comme la santé) et de la valeur sociale des TPL. Les options en vue de rallier un soutien accru de la part du gouvernement central comprennent la réaffectation des fonds initialement destinés aux infrastructures routières, la modification des systèmes fiscaux et l'augmentation de la dette nationale.

Les pays en développement n'ont absolument pas les mêmes capacités pour ce qui est d'utiliser le financement par emprunt pour soutenir les TPL ou d'autres services publics. Les politiques monétaires et budgétaires mises en œuvre dans les pays développés, et revendiquées par les mouvements syndicaux de ces pays, sont indisponibles dans les pays en développement, où les vulnérabilités sont encore exacerbées en raison de la faiblesse des taux d'intérêt et de l'assouplissement quantitatif, y compris une accumulation de la dette des secteurs public et privé, un pourcentage plus élevé de la dette détenue par des créanciers privés au lieu des créanciers officiels et des obligations plus élevées en matière de service de la dette. Cela signifie qu'un financement durable des TPL au niveau mondial passe nécessairement par l'obtention d'un soutien monétaire (émission accrue de droits de tirage spéciaux par le FMI), le financement des services publics par les banques de développement et l'annulation de la dette, et c'est précisément vers cet objectif que devrait tendre la solidarité internationale.

Structures de financement durable, redistribution et justice sociale

Outre les taux de recouvrement des coûts grâce à la vente de billets, les niveaux d'endettement sont également un élément important pour déterminer si un système de TPL sera en mesure de surmonter la crise et d'éviter des coupes généralisées dans les emplois et les services. Ainsi l'Autorité métropolitaine des transports de New York (*Metropolitan Transportation Authority, NYMTA*), en dépit d'un taux de recouvrement relativement faible, devrait voir ses coûts en

matière de service de la dette atteindre 25,7 % de ses recettes l'année prochaine et propose des réductions généralisées des services (de 40 à 50 %) ainsi que la suppression de plus de 8 000 emplois.

Compte tenu des pressions financières exercées sur les systèmes de TPL, certaines villes, notamment New York, Londres et Séoul, ont pris le parti d'augmenter le prix des titres de transport. D'autres villes, dont Los Angeles, Paris et Glasgow, développent des services gratuits pour les groupes vulnérables ou envisagent même la gratuité totale des TPL. Bien qu'il puisse être nécessaire de procéder à certains ajustements des systèmes tarifaires, il est très probable que l'augmentation tarifaire finisse par faire peser la charge des coûts des TPL sur les groupes à revenu faible et défavorisés et ainsi par entraîner une réduction supplémentaire de la fréquentation. La gratuité des transports en commun, en particulier pour les groupes défavorisés, est un puissant moyen de réaliser le potentiel de redistribution des TPL, mais dont la faisabilité dépend de divers paramètres.

Un large éventail de sources de financement locales peuvent être envisagées dans l'élaboration de modèles de financement durable. Le financement des TPL devrait viser à redistribuer les bénéfices des groupes/communautés à revenu élevé/mobilité élevée vers des groupes/communautés à faible revenu/faible mobilité, et à soutenir l'utilisation des TPL tout en exigeant des conducteurs d'automobiles qu'ils supportent les coûts sociaux liés à l'utilisation de leurs véhicules. Les nouvelles sources de financement devraient être fondées sur les contributions de groupes relativement moins touchés par la crise économique, y compris les grands propriétaires fonciers, les promoteurs et les grands employeurs. Lorsqu'ils sont bien structurés, les mécanismes de récupération des plus-values foncières respectent ces principes, tout en étant moins susceptibles que les autres sources de subir une contraction importante

dans le contexte de la pandémie. Les redevances imposées aux usagers de la route et des véhicules individuels sont susceptibles d'encourager l'utilisation des TPL, mais il faut en évaluer attentivement les effets négatifs potentiels sur les groupes à faible revenu.

Étant donné que les coûts salariaux représentent la majeure partie des charges d'exploitation, les travailleuses et travailleurs des TPL seront probablement exposés à des pressions de plus en plus fortes pour accepter un gel des salaires ou une dégradation des conditions durant la pandémie. La rémunération des employés directs des TPL, en particulier dans le secteur public, est en général nettement supérieure à la moyenne nationale des pays développés, tandis que les travailleurs précaires et ceux qui évoluent dans le secteur privé touchent un salaire largement inférieur. Ces groupes de travailleurs doivent se montrer solidaires les uns envers les autres afin de garantir que tous les emplois du secteur soient des emplois de qualité. Les syndicats des TPL peuvent envisager d'axer leurs revendications et leurs stratégies sur l'uniformisation et l'augmentation du seuil de revenu pour l'ensemble des travailleurs, plutôt que de considérer en priorité les salaires et les conditions des seuls salariés directs.

AUTRES CONSIDÉRATIONS AUTOUR DE LA JUSTICE SOCIALE ET DE LA DURABILITÉ

Protection des plus vulnérables et remunicipalisation

Du point de vue de la justice sociale, les syndicats se doivent d'accorder une attention particulière à la protection des travailleurs du secteur privé, qui sont généralement plus vulnérables que ceux du secteur public – ce qui peut impliquer de se ranger aux côtés des opérateurs privés pour faire pression sur le gouvernement. À l'avenir, les syndicats pourraient avoir à déterminer s'ils devront solliciter un soutien accru de la part du gouvernement, au profit des opérateurs privés, ou s'ils devront appuyer une dynamique de remunicipalisation. Comme on

peut le voir dans le cas des ATP aux États-Unis et au Canada, la propriété publique n'immunise pas nécessairement les systèmes de TPL face aux compressions dans les services et dans les effectifs, bien qu'elle puisse offrir la possibilité d'un contrôle public plus important, d'économies de coûts et de dispositifs de protection de l'emploi à long terme. Tout appel à la remunicipalisation durant la crise devra inclure des propositions claires quant au transfert des emplois et des conditions ainsi que des modèles de financement durable.

Pressions à la privatisation

Selon un autre scénario possible, la crise pourrait entraîner de nouvelles pressions à la privatisation, comme en témoigne la constitution, en Amérique du Nord, d'une alliance d'opérateurs multinationaux de TPL se présentant comme une solution à la crise rencontrée par les systèmes publics de TPL. À l'échelle mondiale, il a été constaté que l'externalisation des services de TPL auprès du secteur privé implique généralement des services de qualité inférieure, davantage de risques pour la sécurité, de mauvaises conditions de rémunération et de travail et des économies de coûts insignifiantes. Les syndicats doivent se préparer à lutter à la fois pour le maintien des services publics et pour des modèles de financement durable.

Transition verte et transformation numérique

Les arguments en faveur d'une relance axée sur les transports publics s'appuient sur l'objectif de transition verte pour l'industrie des transports. L'intérêt croissant pour les infrastructures dédiées à la marche et au cyclisme, ainsi que d'autres formes de micro-et e-mobilité, est un élément caractéristique de la pandémie. La micromobilité peut compléter, voire stimuler, l'utilisation des TPL ; toutefois, en l'absence d'une planification et d'une coordination adéquates, elle peut également entrer en concurrence avec ceux-ci. Les syndicats se doivent de surveiller l'expansion de la micromobilité et

l'introduction de la Mobilité en tant que service (Maas) pour être en mesure de répondre aux menaces et à l'augmentation probable de la participation d'acteurs privés, au nom de la transition verte et de la transformation numérique.

Création d'emplois

Jusqu'à présent, le financement d'urgence des TPL avait moins vocation à relancer l'économie qu'à la soulager. À l'avenir, les gouvernements aborderont la question en mettant l'accent sur la stimulation de la croissance économique et de l'emploi. Le terme « relance » est généralement associé à des investissements dans les infrastructures routières. Certaines recherches montrent toutefois que les investissements dans les transports publics – en particulier dans leur fonctionnement et leur entretien – pourraient être plus bénéfiques pour l'économie que le financement de projets « prêts à démarrer ». À l'avenir, les syndicats devront procéder à des évaluations concrètes de l'impact global sur l'emploi des différentes formes d'investissement dans les TPL.

Participation et supervision

À l'avenir, les syndicats devront se battre pour que les travailleurs et les groupes d'utilisateurs qui utilisent le plus les transports en commun aient le droit de prendre part aux discussions sur le financement, la planification et la supervision des TPL. Une telle démarche nécessite des processus consultatifs continus qui sollicitent les retours d'expérience des travailleurs de première ligne et des personnes qui utilisent les transports publics au quotidien ainsi que l'introduction de structures qui intègrent les syndicats dans la prise de décisions économiques, à tous les niveaux. Toutefois, pour que les syndicats puissent revendiquer de telles procédures et structures, il nous faut annoncer clairement quelles seront nos revendications, une fois assis à la table.

RECOMMANDATIONS POUR UN FINANCEMENT DES TPL DURABLE ET ÉQUITABLE AU NIVEAU SOCIAL

1. Un financement d'urgence suffisant, équitable et opportun pour les services de TPL
2. Un financement d'urgence pour l'ensemble des ATP et OTP
3. Des conditions et une supervision aux fins de garantir l'utilisation des fonds d'urgence dans une perspective de protection des travailleurs et des usagers
4. Résistance à la privatisation ; envisager la remunicipalisation, conjuguée à des modèles de financement durable et la protection des emplois durant la transition :
5. Un financement soutenu du gouvernement couvrant les charges d'exploitation, à l'appui des TPL et de l'emploi
6. Élaboration de modèles de financement durable et minimisation des coupes dans les services et les effectifs, en particulier pour les plus vulnérables
7. Le maintien d'une tarification qui encourage l'utilisation des TPL et soutient les groupes défavorisés
8. Priorisation des dispositifs de protection pour les plus vulnérables ; nivellement et amélioration des conditions
9. Solidarité en faveur d'un soutien monétaire et d'un allègement de la dette pour les pays en développement
10. Participation démocratique en matière de prise de décisions et de planification des TPL

II.

INTRODUCTION : LES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX SOUS L'ANGLE DE LA JUSTICE SOCIALE

Les transports publics constituent un pilier des sociétés et des économies modernes en ce qu'ils permettent l'accès aux lieux de travail, à l'éducation et aux services publics, notamment pour les personnes qui ne bénéficient pas d'un moyen de transport privé. Les transports publics locaux (TPL)¹, plus spécifiquement, ont été reconnus par les États membres des Nations Unies comme des « services de base » indispensables au développement durable qui sont « des exigences préalables pour la prestation d'autres services et pour l'amélioration de la capacité de chaque individu de s'engager dans une activité économique ».² Fondamentalement, les transports publics peuvent être considérés comme contribuant à garantir le droit à la liberté de circulation consacré par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les transports publics sont également l'un des principaux employeurs dans les zones urbaines et le plus important dans certaines villes. Dans l'ensemble, 7,3 millions de travailleurs sont employés par les opérateurs de transports locaux formels et plusieurs autres millions travaillent dans l'économie informelle.³ En outre, puisqu'ils permettent aux personnes d'aller travailler et dynamisent les économies locales, les TPL ont des répercussions indirectes plus importantes encore sur l'emploi. De plus, le transfert modal des véhicules personnels aux transports

1 Dans le présent rapport, j'emploie le terme « transports publics locaux » (TPL) pour désigner les services de transport public desservant les zones urbaines et leur périphérie. L'ONU-Habitat parle de « services de transport urbain » mais reconnaît l'importance des liaisons avec les zones périurbaines et semi-rurales. Les deux termes sont donc largement compatibles.

2 ONU-HABITAT, Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, ONU-HABITAT, 2008, Paragraphe 2 ; Groupe consultatif de haut niveau sur le transport durable du Secrétaire général des Nations Unies, [Mobilizing Sustainable Transport for Development](#), Nations Unies, 2016, 9.

3 OIT, [Note de synthèse sectorielle de l'OIT : Le COVID-19 et les services de transport urbain de passagers](#), septembre 2020.

publics est reconnu comme étant le moyen le plus efficace déjà disponible pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports, qui représentent au total 25 % des émissions liées à l'énergie.⁴

Malgré ces avantages évidents dans les domaines de l'économie, de l'emploi et de l'environnement, les services de TPL s'inscrivent dans un système économique mondial caractérisé par des inégalités systémiques, entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, et d'autres structures d'oppression, qui ont toutes été amplifiées par la pandémie de Covid-19. Selon leur mode de programmation et de financement, les systèmes de TPL peuvent accentuer les inégalités ou contribuer à en venir à bout. Ainsi, les employeurs et gouvernements peuvent facilement utiliser les discours en faveur du secteur public et de l'environnement pour justifier des politiques relatives aux transports publics profitant à des sociétés privées et à des groupes à haut revenu et forte mobilité, aux dépens de groupes et de travailleurs aux revenus modestes et peu mobiles, en particulier les plus vulnérables d'entre nous. De leur côté, les usagers des TPL et les travailleurs peuvent revendiquer et obtenir des emplois de qualité sur l'ensemble des réseaux de TPL ainsi qu'une amélioration des services pour les personnes qui en ont le plus besoin.

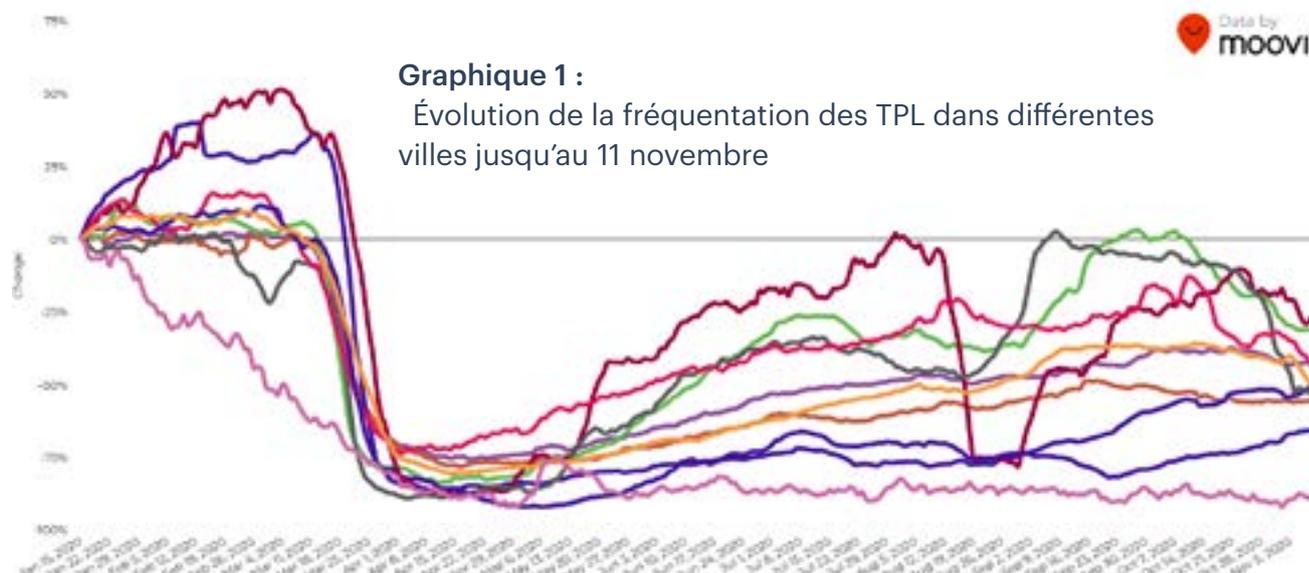
Le présent rapport part du principe que les mesures politiques proposées et les campagnes des syndicats devraient sciemment chercher à faire des TPL un moteur de la lutte contre les inégalités économiques et sociales, en particulier au cours de la pandémie. Il examine plus particulièrement de quelle manière des fonds d'urgence ont été débloqués en faveur des TPL durant la crise sanitaire et analyse le potentiel de développement de modèles de financement durable, en s'appuyant sur la notion générale de développement durable qui comprend des objectifs de redistribution,

de protection de l'environnement et de justice sociale.

Le rapport est divisé en six sections. Après la présente introduction, la deuxième section est consacrée aux conséquences de la pandémie de Covid-19 sur les TPL au niveau de la fréquentation, des budgets, de l'emploi et des usagers. La troisième section fournit un aperçu de la manière dont le financement d'urgence des TPL a été réalisé dans le monde, en mettant l'accent sur les économies développées où le recours à ces fonds d'urgence a été fréquent. La quatrième section passe en revue diverses sources potentielles de financement des TPL, en plaçant la justice sociale au centre de la discussion sur le financement durable, tandis que la cinquième section examine les problèmes relatifs à la justice sociale et au développement durable rencontrés par les systèmes de TPL et leurs syndicats. La dernière section présente des recommandations destinées à servir de base de discussion au sein des syndicats qui cherchent à élaborer des propositions en matière de financement d'urgence et durable. Des données détaillées sur les mécanismes de financement d'urgence et sur les modèles de financement des TPL sont exposées en annexe.

⁴ Données de 2017. Voir Agence internationale de l'énergie (AIE), *CO2 Emissions From Fuel Combustion – Highlights*, 2019, 11.

Graphique 1 :
Évolution de la fréquentation des TPL dans différentes villes jusqu'au 11 novembre



Nov 11, 2020

- NYC, New York - New Jersey: **-41.4%**
- Toronto, ON: **-55.2%**
- Barcelona: **-30.9%**
- Bogotá: **-49.7%**
- Auckland: **-27.1%**
- Strasbourg: **-53%**
- Berlin/Brandenburg: **-44%**
- Jakarta: **-65.4%**
- London and South East: **-51.9%**
- Tokyo: **-87.2%**

III.

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE SUR LES TPL

1. CONSÉQUENCES SUR LA FRÉQUENTATION

La fréquentation des TPL a chuté depuis le début de la pandémie, certaines villes dans le monde ayant accusé des baisses allant jusqu'à 90 % pendant les premiers confinements. Dans certaines économies en développement, la fréquentation a même chuté de 100 % avec la fermeture complète des services de TPL.⁵

La reprise a été variable d'une région du monde à l'autre. D'après les données de Moovit relatives aux mouvements de passagers, la fréquentation des TPL dans les villes d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud a lentement mais sûrement augmenté depuis mars, jusqu'à atteindre environ 80 % des taux antérieurs à la pandémie. Dans les villes d'Amérique du Nord, en revanche, elle s'est maintenue autour de 50 % depuis mai 2020. Les taux de fréquentation dans les villes européennes ont atteint leur maximum en août et en septembre, en dépassant même les niveaux enregistrés avant la pandémie dans certaines agglomérations, avant de retomber brusquement en raison de la mise en place récente de nouveaux confinements. La situation en Asie-Pacifique a fortement varié d'une ville à une autre : dans certaines zones, la fréquentation a connu des hauts et des bas tandis qu'elle se situait à seulement 15 % des niveaux habituels dans d'autres.⁶ Cependant, la tendance générale indique que les personnes qui en ont la possibilité préfèrent nettement éviter les TPL, tandis que beaucoup n'ont d'autre choix que de continuer à les utiliser. En revanche, des études réalisées en Europe montrent que les déplacements locaux avec un véhicule personnel, qui avaient fortement diminué dans un premier temps, ont dépassé les niveaux d'avant pandémie début juillet,

⁵ Au 10 juin 2020, par exemple, 19 % des pays membres de la Banque asiatique de développement avaient adopté des dispositions légales imposant la fermeture des réseaux de transport urbain. Banque asiatique de développement, *Guidance Note on Covid-19 and Transport in Asia and the Pacific*, juillet 2020, 12.

⁶ https://moovitapp.com/insights/en/Moovit_Insights_Public_Transit_Index-countries. Moovit ne dispose pas de données pour les villes africaines.

risquant ainsi d'augmenter les embouteillages et d'accroître les effets néfastes sur l'environnement.⁷

2. DÉFICITS BUDGÉTAIRES

Le recul de la fréquentation des transports publics s'est traduit par une perte massive de recettes tarifaires, parallèle à une baisse des recettes fiscales dédiées et des subventions accordées par les administrations locales. Conjugués à l'augmentation des charges d'exploitation en raison du renforcement des mesures de nettoyage et de désinfection, ainsi qu'à l'ajout de services visant à permettre le respect de la distanciation sociale dans certains cas, ces phénomènes ont créé d'énormes déficits budgétaires pour les autorités de transport public (ATP) et les opérateurs de ces services (OTP).⁸ En mars, le TransitCenter, une association américaine de promotion des transports publics, a publié des études démontrant que les ATP des États-Unis enregistreraient des déficits allant de 26 à 40 milliards de dollars au cours des douze prochains mois, en fonction des mesures de distanciation sociale adoptées.⁹ En mai, l'Union internationale des transports publics (UITP) a estimé que les opérateurs de transports publics européens pourraient perdre 40 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2020.¹⁰ Compte tenu de la

recrudescence de cas de Covid-19 dans le monde et de la mise en place d'une seconde phase de confinement dans de nombreuses villes en Europe et en Amérique du Nord, il est clair que ces chiffres continueront d'augmenter en 2021.

3. CONSÉQUENCES SUR L'EMPLOI

L'absence de réponse suffisante à la détresse financière dans laquelle se trouvent les systèmes de TPL aura très certainement des effets dévastateurs sur les travailleurs des TPL et les usagers. L'OIT a estimé que les travailleurs des industries des transports, du stockage et de la communication (soit 6,1 % de la main-d'œuvre mondiale) sont exposés à un risque au travail moyen-élevé du fait d'une diminution spectaculaire des activités. Cette évaluation fait la moyenne entre les risques élevés dans certaines parties du secteur comme l'aviation et les transports publics, et les risques moindres dans d'autres comme le transport pour la grande distribution, où le nombre d'heures de travail a augmenté.¹¹ Aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni, les travailleurs des TPL ont déjà été confrontés à des mises à pied temporaires prolongées (congelés sans solde) et à des réductions d'effectifs définitives dans certains cas.¹²

Les réductions des TPL auront sur les communautés locales des conséquences considérables qui s'étendent bien au-delà des pertes d'emplois immédiates. La situation de l'Autorité métropolitaine des transports de New York (Metropolitan Transportation Authority, NYMTA), probablement le cas de restructuration annoncée des transports publics le plus médiatisé, en fournit un exemple. En octobre, la direction de la NYMTA a proposé un budget pour l'exercice 2021 impliquant de réduire les services d'autobus et de métro de 40 % et ceux des trains de banlieue de 50 % en

7 https://osservatoriociopi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-fine-del-lockdown-e-ripresa-della-mobilita?fbclid=IwAR0Hyodx7g-kuX2WN_2w3NXvRT7lCbAazHsUXmduEdcQ1pEn2nWCvW7aWCxA; G. Lozzi, et al., Covid-19 and Urban Mobility: Impacts and perspectives, Commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen, septembre 2020, 6-7, 10-11.

8 Au vu du champ couvert par le présent document, il y a lieu de généraliser la structure des systèmes de transport public local, qui sont en réalité organisés de manière très différente d'un pays à l'autre, et même d'une ville ou d'une municipalité à une autre au sein d'un même pays. J'utilise l'expression « autorité de transport public » (ATP) pour désigner (le plus souvent) les organismes publics chargés de l'organisation, de l'administration et de la gestion des services de transport public dans une zone déterminée. En réalité, l'étendue du mandat, l'autorité et les responsabilités des organismes auxquels je fais référence varient considérablement. En Amérique du Nord, le terme couramment utilisé est « organisme responsable des transports en commun » (ou « autorité métropolitaine de transport », AMT, lorsque l'organisme a compétence sur une région métropolitaine). Les expressions employées en Europe comprennent « autorité de transport public » (ATP), « communauté des transports » (Verkehrsverbund en allemand) ou, plus généralement, « autorités locales et régionales ». Les ATP peuvent ou non exploiter une partie des services de transport en interne. Les entreprises qui fournissent des services de TPL sont désignées comme « opérateurs de transport public » (OTP).

9 https://transitcenter.org/estimated-financial-impact-of-covid-19-on-u-s-transit-agencies-26-38-billion-annually/#_ftn6

10 <https://www.railjournal.com/financial/uitp-projects-e40bn-hit-for-european-public-transport-in-2020/>

11 OIT, Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail. Deuxième édition, avril 2020.

12 Entretien de l'auteure avec John Lyon, ATU, 21 octobre 2020 ; entretien de l'auteure avec John Di Niro, ATU Canada, 29 octobre 2020 ; entretien de l'auteure avec Curtis Tate et Brendan Danaher, TWU, 19 octobre 2020 ; TfL, « Finance Report and Revised Budget », 29 juillet 2020, 24.

semaine, et de supprimer plus de 8 000 emplois. Un rapport récent du Rudin Centre for Transportation de l'Université de New York indique cependant que ces mesures aboutiront à la perte de plus de 13 000 emplois si l'on prend en compte les emplois indirectement touchés. Les réductions des dépenses en capital proposées entraîneraient directement ou indirectement la suppression de 23 000 emplois supplémentaires. Les répercussions économiques globales seront plus dévastatrices encore, étant donné que les travailleurs continueront à travailler à distance ou à changer d'emploi en raison de l'absence de services de transport public de qualité, ou finiront par consacrer plus de temps et d'argent à leurs trajets. En tenant compte de l'ensemble de ces facteurs, les compressions budgétaires provoqueront une perte de jusqu'à 450 000 emplois, de 50 milliards de dollars de recettes et de 65 milliards de dollars de PIB régional d'ici 2022.¹³

4. CONSÉQUENCES POUR LES USAGERS

Malgré la menace qu'elle représente pour les services de TPL, la pandémie a également mis en évidence leur importance. La continuité des services malgré les fortes baisses de fréquentation a été cruciale pour garantir que les travailleurs essentiels puissent accomplir leur travail et pour soutenir les groupes sociaux les plus touchés par la crise. Les données collectées auprès de grandes villes des États-Unis et du Canada, par exemple, démontrent que les femmes et les personnes de couleur sont davantage susceptibles d'occuper les emplois – majoritairement à faible revenu – considérés comme « essentiels » ou qui ne peuvent être exercés à distance. Ces groupes ont également moins tendance à posséder des véhicules personnels et, par conséquent,

risquent de dépendre des transports publics.¹⁴ Dans certains cas, les coupes budgétaires globales opérées au sein des réseaux ont touché de manière disproportionnée les personnes qui ont le plus besoin des TPL.¹⁵

Il est probable que les futures réductions des services continueront à pénaliser excessivement les groupes aux revenus modestes, les personnes de couleur, les femmes, les jeunes et les personnes âgées.¹⁶ En outre, elles ne seront certainement pas temporaires. Les recherches indiquent que les coupes budgétaires effectuées aux États-Unis après la crise économique de 2008-2009 ont fait chuter la fréquentation, ce qui a ensuite mené à de nouvelles réductions des services, en particulier ceux de bus – le moyen de transport le plus utilisé par les groupes à faible revenu et les personnes de couleur dans les grandes villes étatsuniennes.¹⁷

13 Mitchell L. Moss et Hugué O'Neill, *Economic Consequences of Proposed Pandemic-related Cutbacks in MTA Transportation Services and Capital Spending*, New York University Rudin Centre for Transportation and Applesseed, octobre 2020.

14 <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/27/coronavirus-working-from-home-privilege>; <https://www.nytimes.com/2020/04/18/us/coronavirus-women-essential-workers.html>; <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-transportation-data-cities-traffic-mobility/?srnd=citylab-transportation>;

15 <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>

16 https://rosaluxnycblog.org/gnd-public-transport/amp/?_twitter_impression=true; TransitCenter, *Stranded: What's at Stake if Emergency Aid for Transit Runs Dry*, septembre 2020 ; <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>; <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-06-26/how-public-transit-got-overpoliced-and-underfunded>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-19/transportation-is-a-racial-justice-issue?srnd=citylab-transportation>; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/07/who-relies-on-public-transit-in-the-u-s/>

17 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-03/past-recession-data-previews-deep-transit-cuts?srnd=citylab-transportation>

IV.

FONDS NATIONAUX D'URGENCE AU PROFIT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX (TPL) – PRINCIPAUX ENJEUX

1. QU'ENTENDONS-NOUS PAR FONDS D'URGENCE AU PROFIT DES TPL ?

En règle générale, le terme « affectation de fonds » désigne la mise à disposition, au profit des transports publics, d'une aide financière dont le remboursement n'est pas exigé, tandis que le terme « financement » désigne une aide qui doit être remboursée (généralement assortie d'intérêts).¹⁸ Bien que quelques exemples d'aide d'urgence à la lutte contre le Covid-19 figurant dans le présent rapport comprennent des prêts (par exemple, les fonds affectés par le gouvernement britannique à Transport for London (TfL), l'ATP pour la région du Grand Londres), la plupart des aides sont accordées sous forme de subventions. C'est pourquoi, en général, le terme « affectation de fonds » vise une aide financière. « Les fonds d'urgence » font référence aux mesures à court terme visant à compenser les déficits budgétaires et directement liées à la pandémie, tandis que le terme « fonds à long terme » désigne les modes de mise à disposition de fonds et de financement qui peuvent être perpétués, tout en permettant aux TPL de remplir une fonction redistributive en tant que service public, répondant ainsi aux objectifs de durabilité sociale et de justice sociale.

Étant donné les difficultés financières que la pandémie et la crise économique qui l'accompagne ont imposées aux municipalités et aux administrations locales, les fonds d'urgence affectés aux transports publics locaux, quel qu'en soit le montant, sont mis en place par les gouvernements

nationaux (fédéraux), avec, par endroits, des subventions de contrepartie des gouvernements régionaux (provisoires/étatiques). Cette section met l'accent sur le contenu des dispositifs de financement des gouvernements nationaux, en prêtant attention à la manière dont ils sont mis en œuvre au niveau local.

2. OÙ LES FONDS D'URGENCE POUR LES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX SONT-ILS MIS EN PLACE ?

Les fonds d'urgence pour les transports publics locaux consacrés à la lutte contre le Covid-19 ne sont pas mis en place de la même manière partout dans le monde. Certains gouvernements de pays en développement ont quelque peu renforcé leurs mesures. Par exemple, au Chili, le gouvernement a conclu un accord avec les opérateurs de bus de la capitale pour les indemniser à hauteur de 80 % des pertes de recettes tarifaires, sur la base d'une disposition contractuelle garantissant les niveaux de la demande au début de la pandémie.¹⁹ Le plan de relance de l'Afrique du Sud adopté en avril prévoyait 20 milliards de rands (1,07 milliard d'euros) pour les municipalités, dont une partie a servi à financer l'amélioration des mesures sanitaires dans les transports publics.²⁰ Le gouvernement nigérian a débloqué 10 milliards de nairas (22 millions d'euros) pour couvrir les pertes des opérateurs de transport routier.²¹ Néanmoins, l'étendue et le montant des fonds d'urgence dans les économies en développement ont été nettement inférieurs à ceux attribués dans les économies développées. Ces fonds d'urgence ont notamment été la norme dans toute l'Amérique du Nord et en Europe.

¹⁹ <https://www.t13.cl/noticia/negocios/transantiago-compensacion-coronavirus-17-04-2020>

²⁰ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7b160336-066a-4214-adac-476f443ac514>

²¹ <http://transport-links.com/news/nigeria-paves-the-way-to-transport-recovery-but-sustainable-development-needs-to-go-faster-say-experts/>

¹⁸ Australian Railway Association, *Innovative Funding and Financing for Public Transport*, 2014, 4.

Deux raisons principales expliquent cette différence. La première est liée à l'organisation des services de transport public local. Les opérations de transport informel jouent un rôle beaucoup plus important dans les pays en développement. Dans de nombreux cas, les gouvernements de ces pays ont mis l'accent sur l'aide au revenu pour les travailleurs informels, parfois (Philippines, Afrique du Sud) en lien avec des programmes de formalisation. Ces programmes ne sont pas abordés dans le présent document.

La deuxième raison est que les gouvernements des pays en développement ont une moindre capacité à financer des programmes d'allègement de la dette et des plans de relance en raison d'obligations plus élevées en matière de service de la dette et d'une incapacité à maintenir des ratios dette souveraine/PIB aussi élevés que ceux des économies développées. Cela s'est traduit par ce que l'OIT a appelé un « déficit de relance budgétaire ». Selon l'OIT, les mesures de relance budgétaire annoncées dans les économies à revenu élevé représentent 10,1 % du nombre total d'heures de travail, alors que les pertes d'heures de travail sont estimées à 9,4 % en moyenne. Dans les pays à faible revenu, les mesures de relance annoncées correspondent à peine à 1,2 % du nombre total d'heures de travail, alors que les pertes d'heures de travail s'élèvent en moyenne à 9 %. De fait, le « déficit de relance budgétaire » équivaut à environ 982 milliards de dollars dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur.²² Dans un discours récent prononcé lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI, Guy Rider, Directeur général de l'OIT, a souligné que pour combler ce déficit, une plus grande solidarité internationale sera indispensable, un sujet sur lequel je reviendrai à la fin du document.

3. QUELS ORGANISMES BÉNÉFICIENT DE FONDS D'URGENCE ?

De manière générale, les ATP et les OTP perçoivent des fonds, qu'ils soient publics ou privés. Dans certains cas, les fonds destinés aux ATP et aux OTP (tant publics que privés) ont été affectés sur la base de principes et de conditions identiques, alors que par ailleurs, ces principes et conditions étaient différents. Les similitudes et les différences résultent en grande partie de l'organisation des systèmes de TPL avant la pandémie, bien qu'existent aussi des cas où la politique entre en jeu.

Là où les exemples de financement sont relativement uniformes, par exemple aux États-Unis, au Canada et en Allemagne, les ATP ou les administrations locales reçoivent d'abord des fonds fédéraux avant de les réaffecter à d'autres ATP et/ou opérateurs dans une région donnée, en fonction des calculs de pertes de revenus. Ces réallocations incluent les opérateurs privés, le cas échéant. Quand les ATP exploitent elles-mêmes les services (c'est la règle dans les grandes zones urbaines aux États-Unis et au Canada), les ATP bénéficient de la majeure partie des fonds.

Dans certains cas, les dispositifs de financement ont nécessité des négociations politiques entre les administrations centrales et les ATP les plus importantes, comme celles des régions entourant les capitales. Ce fut le cas pour TfL et Île-de-France Mobilités (IDFM - l'ATP de la région parisienne). Les deux négociations ont été fortement politisées, IDFM ayant temporairement réduit les subventions versées à la RAPT et à la SNCF en juillet 2020²³ et le gouvernement britannique ayant eu recours à des fonds d'urgence pour imposer un examen financier visant à « identifier des moyens de gagner en efficacité » chez TfL, ainsi qu'une série d'autres conditions (voir p. 19).²⁴

²² https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_758222/lang--fr/index.htm

²³ <https://www.humanite.fr/ratp-scnf-valerie-pecesse-cesse-le-financement-691421>; <https://www.railjournal.com/financial/french-government-and-ile-de-france-mobility-agree-covid-19-subsidy/>

²⁴ Conseil d'administration de TfL, Finance Update – TFL Funding Agreement and Emergency Budget, 2 juin 2020 ; Département des Transports à Sadiq Khan, Transport for London Settlement Letter, 21 octobre.

Dans le cas de la Grande-Bretagne (notamment l'Écosse, le Pays de Galles et l'Angleterre, hormis Londres), où une grande partie des services d'autobus sont non seulement exploités par le secteur privé, mais aussi complètement déréglementés (par opposition à l'attribution de contrats dans le cadre d'appels d'offres publics ou de procédures d'attribution directe), les exploitants d'autobus bénéficient d'un financement direct, généralement basé sur le kilométrage parcouru pendant les années normales (hors pandémie). Dans ces régions, où le mécontentement de longue date à l'égard de la déréglementation du système a été accentué par les réductions unilatérales des services décidées par les opérateurs de bus pendant la pandémie, les syndicats et les organisations de la société civile ont contesté le montant des fonds alloués aux opérateurs privés.²⁵

Dans certains cas, des opérateurs privés ont été exclus du financement. Il en a été ainsi pour les autobus scolaires dans certaines villes des États-Unis,²⁶ ainsi que pour les services d'autocars interurbains au Canada²⁷ et en Espagne²⁸, qui ne bénéficient pas de contrats gouvernementaux. Les autocars allemands, en revanche, ont profité d'un régime distinct dans le cadre duquel des subventions publiques sont accordées en échange d'avantages en capitaux propres.²⁹

4. COMMENT LES FONDS D'URGENCE SONT-ILS CALCULÉS ET DISTRIBUÉS ?

Les formules de calcul des montants des fonds et les moyens techniques de distribution diffèrent d'un pays à l'autre. Voir p. 36-41 le tableau 4 en annexe : dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux - sélection, pour de plus amples détails. Il semble qu'une fois le financement convenu, la plupart des pays s'efforcent de mettre l'aide à disposition le plus rapidement et le plus simplement possible. En Italie, le Décret Relance prévoyait un financement opérationnel régulier anticipé attribué par le Fonds national pour les transports publics locaux (*Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale*, Fonds TPL) et des fonds d'urgence basés sur 55 % des recettes de 2018, peu après son annonce en mai. Le calcul final des besoins et le rapprochement des montants seront effectués après que les opérateurs auront soumis les chiffres des revenus à l'Observatoire des TPL d'ici le 31 juillet 2021.³⁰ Toutefois, en raison de problèmes administratifs et surtout de la nécessité d'orienter les fonds vers de nombreux secteurs de l'économie, ces fonds n'ont été effectivement versés qu'en août.³¹

D'autres pays européens autorisent également l'allocation des fonds en fonction d'une estimation des niveaux de service puis du rapprochement des montants à l'issue de la période de subvention, bien que certains financements soient retardés en raison de l'approbation nécessaire de l'UE.³² En revanche, les États-Unis exigent la présentation de justificatifs pour le déblocage des fonds, mais les critères relatifs aux projections budgétaires et à l'utilisation des

²⁵ <https://weownit.org.uk/blog/why-you-should-organise-better-buses-day-action>

²⁶ Entretien de l'auteure avec John Lyons.

²⁷ Entretien de l'auteure avec John Di Niro, ATU Canada, 29 octobre 2020.

²⁸ Correspondance par courriel de l'auteure avec Jose Antonio Naranjo Burcio, 23-28 octobre 2020.

²⁹ <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2020/030-scheuer-busbranche-kann-hilfsgelder-abrufen.html>

³⁰ Décret interministériel, 11 août 2020

³¹ Entretien de l'auteure avec Domenico d'Ercole, CGIL FILT, 16 novembre 2020.

³² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html. Les règles de concurrence de l'UE limitent les aides publiques nationales aux entreprises en cas de grève. Bien que l'UE ait assoupli ces règles depuis le début de la pandémie, les gouvernements doivent encore faire approuver les aides accordées aux OTP par une procédure accélérée.

fonds ont été considérablement assouplis par rapport au financement fédéral ordinaire.³³

La réception des fonds a également accusé un certain retard en raison de l'incapacité des administrations régionales à solliciter une aide, lorsque cette mesure s'impose. Ce fut notamment le cas au Canada, où les gouvernements provinciaux et territoriaux sont tenus de verser des subventions de contrepartie aux municipalités et aux ATP afin de bénéficier des fonds du gouvernement national dans le cadre de l'Accord sur la relance sécuritaire (juillet 2020). Dans des provinces telles que Terre-Neuve-et-Labrador et le Nouveau-Brunswick, les ATP n'ont perçu des fonds que récemment et, dans certains cas, une partie seulement du montant qui avait été officiellement alloué.³⁴

5. COMMENT LES FONDS D'URGENCE SONT-ILS UTILISÉS ?

Conformément à leur définition, les fonds d'urgence sont mis en place pour couvrir les charges d'exploitation – soit des déficits budgétaires résultant d'une perte de revenus ou une augmentation des coûts due au renforcement des mesures sanitaires. En règle générale, les coûts de main-d'œuvre constituent la plus grande part des charges d'exploitation. En outre, la protection des travailleurs des transports publics contre la contamination par la fourniture d'EPI adéquats, l'octroi de congés en cas d'exposition ou d'activités d'assistance ainsi que d'autres mesures de sécurité sont essentiels afin d'assurer des services de TPL sûrs pendant la pandémie. Il s'ensuit donc que les fonds d'urgence devraient être utilisés en grande partie pour protéger l'emploi, les conditions de travail, la santé et la sécurité des travailleurs.

La plupart des syndicats interrogés dans le cadre de ce document ont estimé que les fonds d'urgence ont été utilisés dans l'intérêt des travailleurs. Ainsi, après avoir reçu des fonds d'urgence, la Toronto Transit Commission (TTC), l'ATP de Toronto, a initié le retour de 450 travailleurs initialement placés en chômage temporaire en avril.³⁵ Une étude commanditée par l'American Public Transportation Association (APTA) (une association d'entreprises américaines) a constaté que les fonds d'urgence fournis dans le cadre du Cares Act (mars 2020) ont permis de limiter le chômage temporaire à 16 % de l'ensemble des ATP.³⁶

Les licenciements temporaires et permanents ont été rares en Europe, où la plupart des pays ont accès à des fonds distincts pour soutenir les salaires en cas de chômage partiel. En Italie, où un décret national, prolongé à plusieurs reprises, a également interdit les licenciements jusqu'en janvier 2021, les fonds d'urgence pour les TPL sont affectés en particulier aux mesures de santé et de sécurité visant à protéger les travailleurs et les passagers. Sur un total de 900 millions d'euros, 300 millions sont spécifiquement consacrés à l'intensification des services afin de permettre la distanciation sociale.³⁷

Dans certains cas, il a fallu que les syndicats fassent pression pour que les intérêts des travailleurs soient pris en compte après la réception des fonds. Aux États-Unis, les syndicats Transport Workers Union of America (TWU) et Amalgamated Transit Union (ATU) se sont réunis peu après l'adoption du Cares Act et ont annoncé des « actions offensives », si la fourniture d'EPI appropriés et d'autres mesures de sécurité n'étaient pas

33 New York Public Transit Association, "Highlights of FTA Cares Act Funding for Transit," 3 avril 2020 ; Regional Transportation Commission, *Federal Report*, 17 avril 2020.

34 <https://www.atucanada.ca/press-releases>

35 https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/08/25/building-back-better-starts-with-public-transit.html?fbclid=IwAROE41YnSmi-MiNOxufcsrwJrLCgFeKiO_vh5uJcy4-Y4nzirnj-Z3K7rEtw; <https://www.thestar.com/news/gta/2020/05/12/ttc-faces-520-million-shortfall-by-labour-day-due-to-pandemic.html>; <https://www.masstransitmag.com/management/press-release/21154897/toronto-transit-commission-ttc-ttc-recalls-132-more-unionized-employees-to-plan-for-potential-ridership-increase>

36 APTA, *COVID-19 Pandemic Threatens Public Transit Jobs and Services*, septembre 2020.

37 Entretien de l'auteure avec Domenico D'Ercole ; <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/covid-19-coronavirus-the-ristori-decree-extension-of-the-measures-about-dismissals-and-furlough-plans-in-italy>

garanties afin de protéger les travailleurs américains des TPL confrontés à des taux de contamination exceptionnellement élevés.³⁸ Dans un exemple local, les syndicats et les organisations de la société civile participant à la Blue Ribbon Task Force, créée par la California Bay Area Metropolitan Transport Commission (MTC) pour orienter l'allocation des fonds dans la région, ont associé des négociations au sein du groupe de travail à une campagne épistolaire et d'appels téléphoniques visant à empêcher les autorités de supprimer la distanciation sociale de deux mètres dans les TPL.³⁹

6. QUELLES CONDITIONS SOCIALES DOIVENT ACCOMPAGNER LES FONDS D'URGENCE ?

L'expérience de la « socialisation des pertes et de la privatisation des profits » dans le cadre du sauvetage du secteur financier lors de la crise financière de 2007-2008 a conduit les syndicats à exiger que l'aide d'urgence soit assortie de conditions sociales pour soutenir les entreprises touchées par la pandémie. Par endroits, ce fut le cas. Le plus souvent, les gouvernements ont assorti de conditions de maintien dans l'emploi les mesures d'aide visant directement à préserver l'emploi ou ont exigé la suspension du versement des dividendes et des rachats d'actions dans le cas d'une aide financière (par exemple en France, en Italie, au Brésil, au Danemark, aux États-Unis, en Espagne et au Portugal).⁴⁰ Toutefois, de manière générale, très peu de conditions sociales ont été imposées.

Cela a également été le cas pour le financement des TPL. Le plus souvent, aucune condition autre que le maintien d'un certain niveau de services n'a été fixée. Les mécanismes de contrôle ont été rationalisés pour répondre au besoin d'une exécution rapide et garantir que les fonds seront utilisés correctement. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que bon nombre des organismes qui perçoivent des aides appartiennent au secteur public et sont donc censés agir de manière plus responsable. Il existe quelques exceptions notables.

³⁸ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-13/as-transit-workers-get-sick-unions-mull-shutdowns> ; entretien de l'auteure avec Curtis Tate et Brendan Danaher, TWU, 19 octobre 2020.

³⁹ Entretien de l'auteure avec James Lindsay, ATU, 15 octobre 2020.

⁴⁰ TUAC, *Sans contreparties ? Une lecture syndicale des conclusions de l'OCDE sur les mesures de soutien public aux entreprises (COVID-19)*, 15 octobre 2020, 11

TABLEAU 1 :

Conditions pour les fonds d'urgence des TPL dans certains pays

Pays	Contenu
CONDITIONS	
États-Unis	Bien qu'il ne s'agisse pas de conditions techniquement nouvelles, le financement des TPL par le Cares Act aux États-Unis est couvert par la section 13(c) du Federal Transit Act, qui prévoit de solides dispositifs de protection du travail (préservation des prestations, des conditions et des droits) pour les travailleurs employés par les ATP et les OTP bénéficiant de subventions gouvernementales ordinaires par le biais des programmes de subventions de la Federal Transit Administration. ⁴¹
Pays-Bas	L'attribution de 2,24 milliards d'euros aux chemins de fer nationaux (NS), aux services de ferry des Iles frisonnes et aux OTP locaux et régionaux titulaires de concessions est assortie de la condition qu'aucun dividende ne soit versé aux actionnaires et qu'aucune prime ou indemnité de départ ne soit versée aux administrateurs. ⁴²
Grande-Bretagne (Écosse, Pays de Galles et Angleterre, hors Londres)	Les exploitants de bus opérant dans des systèmes déréglementés qui perçoivent une aide ont dû s'engager à ne pas augmenter les tarifs et à travailler plus étroitement avec les ATP pour planifier les itinéraires et les services. Le gouvernement écossais exige des compagnies d'autobus qu'elles concluent des contrats de service public qui les engagent à respecter ces conditions, ainsi qu'à inclure des dispositions sur la protection des données et l'interdiction de la discrimination et des listes noires. ⁴³ Le gouvernement gallois a fait part de sa volonté de faire des fonds d'urgence le point de départ d'un nouveau système de subventions accompagné d'une réglementation plus stricte du système de bus. ⁴⁴ Les régimes de financement des bus ont toutefois été critiqués par les syndicats et les organisations de la société civile, qui estiment qu'ils garantissent des profits aux opérateurs de bus privés tout en leur permettant de s'en tirer quand ils s'attaquent aux conditions des travailleurs. ⁴⁵

⁴¹ Les mesures de protection énoncées à l'article 13(c) du Federal Transit Act des États-Unis comprennent, sans s'y limiter, les dispositions qui peuvent être nécessaires pour (1) la préservation des droits, des privilèges et des prestations (y compris le maintien des droits et des prestations de pension) dans le cadre des conventions collectives existantes ou autres ; (2) le maintien des droits de négociation collective ; (3) la protection des employés contre une dégradation de leur situation professionnelle ; (4) la garantie de l'emploi pour les employés des systèmes de transport collectif acquis et la priorité de réembauche des employés licenciés ou mis en chômage partiel ; et (5) les programmes de formation ou de recyclage rémunérés. Transit Cooperative Research Program, Legal Research Digest, juin 1995, n° 4.

⁴² <https://nos.nl/artikel/2336334-1-5-miljard-euro-coronacompensatie-voor-ov-bedrijven.html>

⁴³ <https://www.transport.gov.scot/media/48094/baat-covid-19-public-service-contract-csg-r-all-operators.pdf>

⁴⁴ <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/101595/bus-operators-across-wales-to-benefit-from-bus-emergency-scheme/>; <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/108520/welsh-bus-services-to-receive-further-84-6m-to-meet-challenges-of-covid-19/>

⁴⁵ <https://www.lrdpublications.org.uk/publications.php?pub=LR&iss=2049&id=idm140081334334352>

TABLEAU 2 :

Structure de contrôle pour les fonds d'urgence des TPL dans certains pays

Pays	Contenu
MÉCANISMES DE CONTRÔLE	
États-Unis, Région de la baie de San Francisco	La Metropolitan Transportation Commission (MTC), un organisme gouvernemental chargé de la coordination au nom des 27 ATP de la région, a mis en place un groupe de travail baptisé Blue Ribbon, qui a supervisé la distribution de la deuxième phase des fonds dans le cadre du Cares Act et qui est chargé d'élaborer une stratégie de redressement et d'amélioration des services de TPL dans la région. Ce groupe de travail de 32 membres comprend des élus locaux, des défenseurs des personnes en situation de handicap, des représentants du Sénat et de l'Assemblée de l'État, de l'Agence des transports de l'État de Californie, des opérateurs de transport, des groupes d'entreprises, des militants du transport et de la justice sociale et deux représentants syndicaux (l'un représentant les Teamsters et l'autre l'ATU). ⁴⁶ Bien qu'ils soient peu nombreux, les représentants syndicaux ont pu travailler avec des membres de la société civile afin d'influer sur certaines décisions. ⁴⁷
Écosse	Le financement des TPL en Écosse s'est inscrit dans le cadre de son plan de transition des transports (TTP), qui vise à accompagner l'assouplissement des restrictions et la reprise économique dans le secteur des transports et l'économie en général. Le TTP fait référence à la stratégie nationale de transport du pays, dont les objectifs sont de réduire les inégalités, de prendre des mesures en faveur du climat, de contribuer à une croissance économique inclusive et d'améliorer la santé et le bien-être. Le processus d'évaluation, de révision et de mise en œuvre du TTP comprend des évaluations de l'incidence sur les différents groupes d'utilisateurs défavorisés et sur l'environnement (mais pas sur les travailleurs) et prévoit un processus d'engagement des différentes parties prenantes (mais là encore, sans participation des syndicats). ⁴⁸ Le processus d'engagement des parties prenantes est entré en vigueur avec la décision d'un financement d'urgence pour les opérateurs publics de TPL à Édimbourg et à Glasgow.

Sources : Cf. notes de bas de page.

46 <https://mtc.ca.gov/our-work/fund-invest/investment-strategies-commitments/blue-ribbon-transit-recovery-task-force> ; entretien avec James Lindsay, ATU.

47 Entretien avec James Lindsey, ATU.

48 <https://www.transport.gov.scot/publication/transport-transition-eqia-interim-update-september-2020/>

Étant donné l'ampleur de la crise, les gouvernements qui s'efforcent d'éviter une avalanche de faillites ont privilégié la rapidité plutôt que la sélectivité dans leurs actions. Toutefois, à mesure que la crise se prolonge, les gouvernements peuvent chercher à aligner plus étroitement les aides d'État sur les objectifs politiques.

Jusqu'à présent, les revendications des syndicats en matière de conditionnalité des aides se sont concentrées sur l'emploi. Par exemple, l'AFL-CIO aux États-Unis, a exigé que toutes les entreprises bénéficiant d'une aide maintiennent le niveau en cours des effectifs, des salaires et des prestations. La Confédération européenne des syndicats s'est opposée au soutien financier public aux entreprises qui licencient des travailleurs. Certains syndicats, tels que la Confédération des syndicats britanniques (TUC) et le DGB allemand, ont ajouté des revendications afin que les employés soumis à un temps de travail réduit bénéficient de possibilités de formation et de perfectionnement.⁴⁹ À l'avenir, des exigences plus larges en matière de conditionnalité et de contrôle pourraient permettre aux syndicats de faire pression en faveur d'une transition économique visant à instaurer la justice sociale, pour autant qu'elles soient équilibrées par la nécessité constante d'actions efficaces et globales.

S'inspirant des pratiques existantes en matière d'aides d'État et des revendications syndicales dans les États membres de l'OCDE, la Commission syndicale consultative de l'OCDE (TUAC) a proposé que les conditions et les structures de contrôle suivantes accompagnent le soutien d'urgence aux entreprises privées :⁵⁰

- protection de l'emploi et conditions ;
- suspension du versement des dividendes et des rachats d'actions et introduction de plafonds pour le salaire des dirigeants ;

- manifestation d'une conduite responsable des affaires, notamment en matière de diligence raisonnable effective. Les plans de diligence raisonnable devraient être élaborés avec la participation des syndicats (un cadre est fourni par les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales) ;
- des conditions sectorielles appropriées en vue d'une transition vers une économie sobre en carbone ;
- publication des pratiques en matière d'impôt sur les sociétés ;
- respect des négociations collectives. en particulier, les plans de restructuration devraient être négociés avec les syndicats/ représentants des travailleurs (la négociation au niveau de l'entreprise devrait s'accompagner de processus de négociation au niveau sectoriel/national et d'une communication directe entre les gouvernements et les représentants des travailleurs) ; et
- se soumettre à des structures de contrôle et de responsabilité démocratiques, comme la surveillance par un conseil indépendant comprenant des représentants syndicaux.

Bien que ces exigences s'adressent spécifiquement aux entreprises privées, elles pourraient être adaptées aux contextes dans lesquels les TPL sont gérés et exploités par des organismes publics, et servir de point de départ pour envisager des TPL durables et socialement justes à l'ère du Covid.

49 TUAC

50 TUAC

7. LES FONDS D'URGENCE CONDUISENT-IL À DES PLANS DE RESTRUCTURATION ?

Les exemples ne manquent pas où les gouvernements se servent des fonds pour rationaliser les systèmes de TPL. Le gouvernement britannique, par exemple, a exigé que TfL et le maire de Londres (qui préside le conseil d'administration de TfL) augmentent les tarifs, suspendent les tarifs réduits et se soumettent à un examen financier indépendant dans le but d'identifier d'autres mesures d'économie. Le financement d'IDFM en France et des TPL aux Pays-Bas ne couvre spécifiquement qu'une partie des pertes, ce qui obligera ces organismes à réduire leurs budgets à l'avenir. Les OTP aux Pays-Bas, notamment, sont tenus de travailler avec le gouvernement sur un plan de transition visant à réduire les coûts de 10 à 15 %. En Ontario, au Canada, le gouvernement provincial a fait du recours aux contrats privés pour le microtransit (services à la demande) afin de remplacer les lignes de bus à faible fréquentation une condition de financement.⁵¹

Cela s'explique par le fait que soit le soutien gouvernemental part du principe que des réductions auront lieu, soit le financement est déjà épuisé (voir p. 36-41 le tableau 4 en annexe : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux, pour de plus amples détails.) L'accord de financement de Transport for London, par exemple, repose sur un budget d'urgence qui prévoit la mise en chômage partiel de 7 000 employés (25 % de la main-d'œuvre).⁵² Si les travailleurs des TPL allemands ont pratiquement évité le chômage partiel ou les licenciements temporaires jusqu'à présent, le soutien du gouvernement allemand exige que les opérateurs « prennent toutes les mesures raisonnables pour limiter au maximum les dommages qu'ils ont subis », notamment par le recours à des régimes d'allocations de chômage partiel et le report des

investissements en infrastructures. La baisse des coûts est déduite des subventions allouées conformément aux règles de l'UE, qui interdisent strictement toute surindemnisation.⁵³ L'aide accordée à IDFM en France et aux opérateurs de TPL aux Pays-Bas est calculée pour ne couvrir qu'un pourcentage des pertes (90 % des pertes prévues au titre de la taxe sur la mobilité et 75 à 90 % des recettes tarifaires pour IDFM et 93 % des pertes pour les opérateurs aux Pays-Bas⁵⁴), ce qui rend les compressions presque inévitables à l'avenir.

Aux États-Unis, l'argent du Cares Act s'épuise, en particulier pour les grandes ATP des zones métropolitaines dont les pertes ont été les plus importantes. Selon une enquête de l'APTA publiée en septembre, 61 % des ATP (80 % des grandes ATP) envisagent des réductions de services pour compenser les manques à gagner si aucune autre aide fédérale n'est prévue ; 80 % des grandes ATP envisagent également de retarder, de reporter ou d'annuler des projets d'investissement ; et 31 % de l'ensemble des ATP envisagent de licencier du personnel permanent.⁵⁵ Une enquête menée auprès des entreprises du secteur privé membres de l'APTA a également révélé que 86 % d'entre elles avaient vu leurs activités se réduire, qu'un tiers d'entre elles avaient déjà licencié des travailleurs, que 60 % avaient réduit leurs effectifs et que 42 % avaient reporté des investissements prévus. Sans autre financement fédéral, 47 % prévoyaient de licencier définitivement des travailleurs.⁵⁶

51 <https://dailyhive.com/toronto/ontario-cities-replace-public-transit-private-car-companies>

52 TfL, « Finance Report and Revised Budget », 29 juillet 2020, 24.

53 <https://www.lagazettedescommunes.com/702054/transports-publics-le-gouvernement-accepte-daider-toutes-les-collectivites/>

54 <https://nos.nl/artikel/2336334-1-5-miljard-euro-coronacompen-satie-voor-ov-bedrijven.html>; <https://www.ovpro.nl/corona/2020/09/15/kabinet-trekt-opnieuw-miljoenen-uit-voor-ov-sector/>; <https://www.nd.nl/nieuws/varia/992415/extra-steun-voor-openbaar-vervoer-in-2021>

55 <https://www.apta.com/wp-content/uploads/APTA-Brief-Agency-Survey-Sept-2020.pdf>

56 <https://www.apta.com/wp-content/uploads/APTA-Brief-Business-Survey-Sept-2020.pdf>

TABLEAU 3 :

Financement d'urgence des principales ATP et coupes prévues (Unité dollar US)

Ville	ATP	Fonds du Cares Act	Prévision des pertes de l'ATP	Prévision des réductions de l'ATP
Seattle	Métro du Comté de King	244 millions	615 millions jusqu'en 2022	Réduction des services de 15 % à l'automne 2020
Philadelphie	SEPTA	643 millions	300 millions jusqu'en juin 2021	Un plan décennal de réduction des services aurait pour objectif de transformer les lignes de trolley en services d'autobus, de supprimer ou de réduire les services sur les lignes ferroviaires régionales, fermer plus de 100 gares, réduire les services de métro et mettre fin ou retarder des projets d'investissement à hauteur de 25 millions de dollars
Los Angeles	Métro	735 millions (Comté de Los Angeles 1,068 milliard)	1,8 milliard d'ici mi-2021	Retards dans les projets d'infrastructures ferroviaires et routières, gel des embauches, gel « volontaire » des salaires des consultants, réduction des coûts des projets en cours
Chicago	CTA	817 millions	551 millions en 2020	Pas de prévisions de réduction en 2021 si renouvellement du financement fédéral
New York	MTA	3,9 milliards	16,4 milliards jusqu'en 2024	La proposition de budget 2021 réduirait de 40 % les services de bus et de métro en semaine, de 50 % les services de banlieue, supprimerait plus de 8 000 emplois, augmenterait les tarifs et les péages de 4 %, retarderait la modernisation des systèmes de signalisation et stopperait les projets d'infrastructure
Washington D.C.	WMATA	877 millions	500 millions en 2021	Le budget 2021 prévoit la suppression des services le week-end, la réduction des services de bus et de métro, la fermeture de 19 gares et la suppression de 2 400 emplois supplémentaires ; 1 400 emplois seront supprimés en 2020

Sources : coupures de presse locales et documents budgétaires pour chaque ville et ATP.

V. DE L'URGENCE AU FINANCEMENT DURABLE

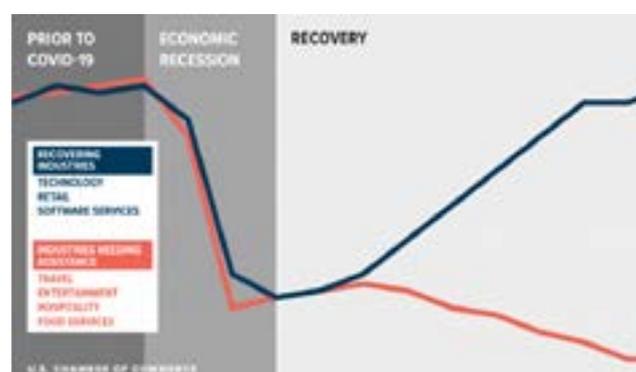
1. CRISE ÉCONOMIQUE, INÉGALITÉ ET JUSTICE SOCIALE

Les gouvernements, les ATP et les OTP, les syndicats et les groupes de la société civile ont tous évoqué la possibilité d'utiliser la pandémie comme une opportunité afin de « reconstruire en mieux » et de créer des systèmes de TPL durables et respectueux de l'environnement de demain. Toutefois, comme le démontre la discussion ci-dessus, et dans la plupart des cas, les gouvernements (et bien souvent les employeurs et les syndicats avec eux) ont dû mettre l'accent sur des mesures à court terme destinées à éviter les pires scénarios. Dans de nombreuses villes, le potentiel de réduction des services et de perte d'emplois dans un avenir proche est très important.

Ces projections interviennent dans le contexte d'une reprise économique qui pourrait bien être plus longue que prévu, instable et inégale. Selon les Perspectives économiques les plus récentes de l'OCDE, d'ici la fin de 2021 et dans la plupart des pays, la production n'aura toujours pas retrouvé les niveaux de 2019 même si les vaccins deviennent largement disponibles au cours du deuxième semestre.⁵⁷ En outre, pour les pays en développement, pour certains secteurs économiques et pour les groupes à faible revenu, la relance, si tant est qu'il y en ait une, devrait prendre beaucoup plus de temps. À propos de ce phénomène, beaucoup évoquent une reprise en K.

Dans le contexte d'une crise économique au long cours, particulièrement préjudiciable pour les groupes défavorisés, les demandes de financement d'urgence émanant des syndicats devront évoluer vers des propositions de structures de financement

durable, aptes à soutenir les systèmes de transport public tout en veillant à servir les personnes qui en ont le plus besoin. Pour cela, les questions de budgétisation et de sources de financement devront être abordées sous l'angle de l'équité et de la solidarité sociale. En d'autres termes, une approche fondée sur la justice sociale exige que nos campagnes soient basées sur la reconnaissance des inégalités entre les pays, les travailleurs et les usagers, et qu'elles abordent le financement et l'organisation des TPL selon une logique de redistribution.



Graphique 2 : Reprise en K I
Source : Chambre de commerce des États-Unis



Graphique 3 : Reprise en K II
Accrue Financial Advisory Services

57 OCDE, Perspectives économiques : Rapport intermédiaire, septembre 2020.

2. **FINANCEMENT PAR LE GOUVERNEMENT NATIONAL, DETTE ET SOLIDARITÉ INTERNATIONALE**

Soutien accru du gouvernement national

L'étendue du soutien des gouvernements nationaux en faveur des TPL, et les moyens déployés par eux à cette fin, en temps normal, varient considérablement d'un pays à l'autre. Mais en général, les subventions nationales sont minimales et/ou utilisées principalement pour compenser les coûts d'investissement et, parfois, les tarifs accordés à des conditions préférentielles, plutôt que pour appuyer de façon globale les opérations. L'Italie, où le Fonds national TPL couvre 55 % des charges d'exploitation, fait exception. (Voir p. 42, annexe, tableau 5 « Structure du financement des TPL dans différents pays » pour plus de détails.)

Étant donné que d'autres sources de revenus, y compris les assiettes fiscales locales et les tarifs, sont affectées négativement durant les récessions en général et durant la crise actuelle en particulier, et que les gouvernements se lancent désormais activement dans des politiques budgétaires expansionnistes, il est important de s'assurer que les activités des transports publics fassent partie des priorités de financement du gouvernement national – ce à quoi veillent actuellement de nombreux syndicats dans les pays développés.

Les propositions syndicales devront tenir compte du fait que les taxes sur les carburants, qui constituent généralement une importante source de revenus pour les investissements nationaux dans les infrastructures, subissent les répercussions négatives de la pandémie et des réponses politiques aux changements climatiques.⁵⁸ Le tableau 5 de l'annexe (« Sources de financement nationales des TPL ») synthétise l'éventail des sources de financement des

gouvernements nationaux utilisées dans différents pays et les possibles incidences de la pandémie sur ces dernières. Les deux principales propositions mises en avant par les syndicats, les groupes de protection de l'environnement et les défenseurs des transports publics aux fins d'augmenter le financement du gouvernement national sont la réaffectation des fonds initialement destinés à la construction routière et l'augmentation de la dette nationale. Les syndicats et les groupes de la société civile pourraient aussi envisager d'établir un lien entre les demandes de financement national des TPL et les revendications en faveur de la justice fiscale, ce qui permettrait de renforcer leur caractère redistributif.

Il est difficile de définir précisément un niveau de dette souveraine tenable étant donné que ce niveau dépend en fin de compte de la confiance des créanciers dans la capacité de paiement d'un gouvernement. Le fait que les niveaux d'endettement ont une importance pour la santé des économies nationales, cependant, oblige les syndicats à placer le financement des TPL dans le contexte d'une approche macroéconomique, tenant compte des besoins dans d'autres secteurs (à l'instar de la santé) et de la façon dont différents secteurs interagissent entre eux (par exemple, l'impact des TP sur l'emploi dans l'industrie automobile). Une perspective macroéconomique devrait également prendre en considération la valeur sociale du transport public durable (par exemple villes agréables, impacts positifs sur la santé, accessibilité accrue, impact positif sur le climat, multiplicateur de l'emploi) et d'autres services publics, qu'il est souvent difficile de quantifier en termes monétaires et qui n'est donc généralement pas calculée dans le cadre des analyses coûts-bénéfices.⁵⁹ Le programme économique et d'investissement du syndicat de services allemand Verdi, « Croissance – Emploi – Cohésion », et le document politique de la centrale nationale

58 WSP, *Public Transportation and Covid-19, Funding and Finance Resiliency: Considerations when planning in an unprecedented realm of unknowns*, mai 2020, 5 ; <https://www.smartcitiesdive.com/news/the-gas-tax-was-already-broken-the-pandemic-could-end-it/587653/>

59 S. Werland et F. Rudolph, *Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures*, Plateforme européenne pour les plans de mobilité urbaine durable, 2019, 6.

italienne CGIL, « *De l'urgence vers un nouveau modèle de développement* », commencent à adopter cette approche.

Les inégalités de la dette souveraine

Les pays n'ont pas du tout la même capacité pour ce qui est d'utiliser la dette nationale pour financer les TPL et la reprise économique, plus généralement. De nombreux pays du sud de l'Europe et du monde en développement ont été touchés par la pandémie alors qu'ils étaient déjà exposés à un risque d'endettement important, qui a d'ailleurs augmenté de manière significative.⁶⁰ Au cours de la dernière décennie, la faiblesse des taux d'intérêt dans les pays développés a poussé les investisseurs spéculatifs à rechercher des opportunités assorties de taux d'intérêt plus élevés dans les économies en développement. Dans le même temps, dans un contexte de moindre disponibilité de financements multilatéraux afin d'appuyer le budget central, les pays en développement se sont tournés vers des emprunts à haut risque sur les marchés financiers internationaux. Il en a résulté pour eux, et ce quel que soit l'état antérieur de leurs économies, une accumulation de la dette des secteurs public et privé, un pourcentage plus élevé de la dette détenue par des créanciers privés au lieu des créanciers officiels et des obligations plus élevées en matière de service de la dette. De surcroît, du fait de la dépendance aux devises étrangères pour payer les importations et respecter les obligations au titre de la dette, les banques centrales des pays en développement ne peuvent prêter aux gouvernements de la même manière que dans les pays développés qui utilisent des devises clés sans risque de dépréciation pour leurs monnaies locales, d'augmentation de la valeur de leur dette libellée en devises étrangères et de pressions inflationnistes destructrices.

Ainsi, les pays en développement disposent d'une « marge budgétaire » nettement moins importante pour pouvoir investir dans les transports publics (ou dans tout autre segment de leur économie d'ailleurs), tout en les plaçant dans une position de forte vulnérabilité en cas de crise financière généralisée. Cette marge budgétaire restreinte pousse les gouvernements à se tourner davantage vers l'emprunt, y compris les prêts du FMI, de la Banque mondiale et d'autres banques de développement, et vers les partenariats public-privé promus par ces institutions. Finalement, les vulnérabilités économiques des pays vont s'en trouver exacerbées, à moins de réformer les conditions d'octroi de ces prêts en vue de donner la priorité au développement durable.

En somme, les politiques monétaires et budgétaires mises en œuvre dans les pays développés, et revendiquées par les mouvements syndicaux de ces pays, sont non seulement indisponibles dans les pays en développement, mais la faiblesse des taux d'intérêt et l'assouplissement quantitatif aggravent en fait les vulnérabilités dans le monde en développement, comme précédemment décrit.⁶¹ Cela signifie qu'un financement durable des TPL au niveau mondial passe nécessairement par la stabilisation de la situation économique et financière des pays développés à travers l'émission accrue de droits de tirage spéciaux par le FMI, le financement des services publics par les banques de développement sans imposer de mesures d'austérité et l'annulation de la dette. Ces objectifs doivent être au centre de la solidarité internationale.⁶²

⁶⁰ <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>

⁶¹ <https://www.ituc-csi.org/IMF-Special-Drawing-Rights>

⁶² Groupement Global Unions, *Soutenir la reprise par l'investissement public dans des emplois de qualité et non par de nouvelles mesures d'austérité pernicieuses*, octobre 2020.

3. STRUCTURES DE FINANCEMENT DURABLE, REDISTRIBUTION ET JUSTICE SOCIALE

Prix du billet, taux de recouvrement des coûts grâce à la vente de billets et durabilité

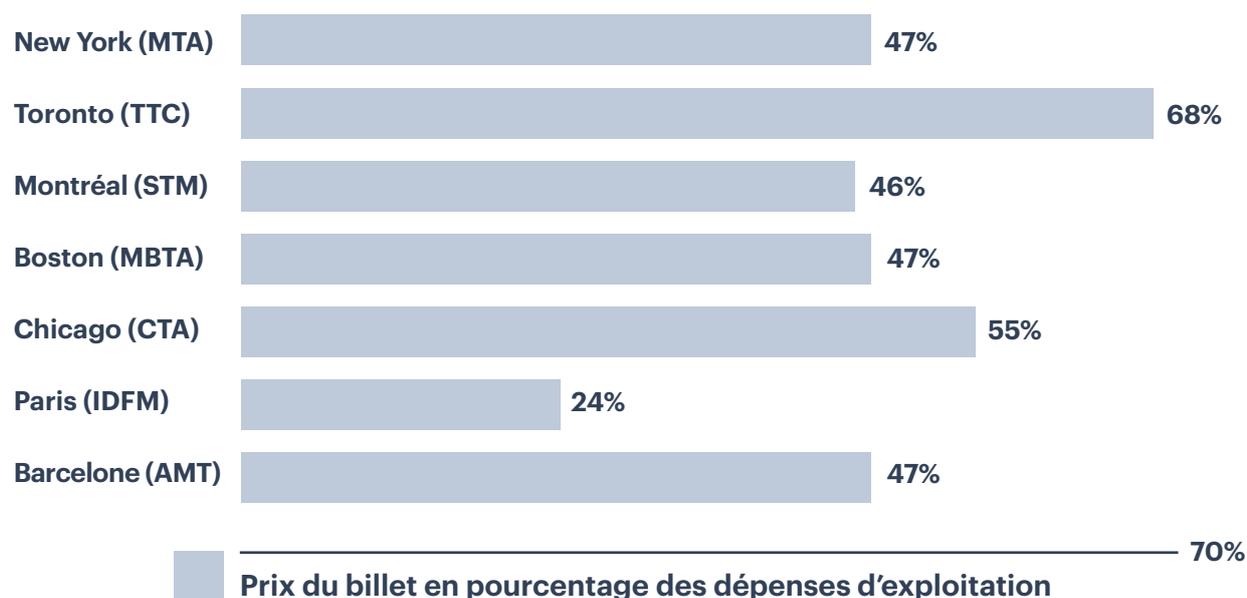
En dépit des pertes de revenus importantes essuyées par les ATP et les OTP, partout dans le monde, certains sont à présent bien plus vulnérables et susceptibles que d'autres de subir d'autres réductions dans un proche avenir. Les syndicats ont concentré leurs efforts sur les problèmes rencontrés par les systèmes où les taux de recouvrement des coûts grâce à la vente de billets sont élevés (le pourcentage des recettes des ventes de billets par rapport aux charges d'exploitation globales), soutenant que l'obligation pour les systèmes de TPL de supporter une trop grande partie de leurs propres coûts compromet leur capacité d'agir comme service public en temps normal et les rend plus vulnérables pendant la pandémie.

Bien que les taux de recouvrement soient un facteur important, la situation n'est pas si simple. Les obligations distinctes en matière de service de la dette ainsi que la disponibilité des réserves jouent elles aussi un rôle important dans la capacité des TPL de surmonter la crise. Par exemple, alors que la MTA de New York affiche un taux de recouvrement relativement faible (47 % en 2016), sa proposition de budget pour l'exercice 2021 inclut des réductions généralisées des services et la suppression de plus de 8 000 emplois. Les coûts du service de la dette de la NYMTA représentaient 16,1 % des recettes avant la pandémie, mais ce coût devrait passer à une proportion de 25,7 % l'année prochaine, réduisant ainsi l'enveloppe consacrée à l'entretien du réseau. La ventilation du financement de la NYMTA révèle des obligations garanties par les résultats d'exploitation, dont la notation a été abaissée par les agences de notation de crédit à deux reprises depuis le début de la crise, ce qui a conduit à une hausse des taux d'intérêt.⁶³

⁶³ Office of the New York State Comptroller (Bureau du contrôleur général de l'État de New York), Financial Outlook for the Metropolitan Transportation Authority: Report 5-2021, 2020.

Graphique 4 :

Taux de recouvrement des coûts grâce à la vente de billets pour certaines ATP



Sources : ITF-OCDE (2018) ; documents budgétaires de NYMTA, TTC, STM, CTA, TfL ; profil d'agence de la FTA pour la MBTA. Les chiffres sont des estimations de 2018 pour Paris et Boston, de 2016 pour New York, Toronto, Barcelone, Chicago et Montréal.

Pour le Strathclyde Partnership for transport (SPT) en Écosse, en revanche, qui affiche un taux de recouvrement d'environ 30 %, les subventions des conseils locaux participants couvrent une bonne partie de son budget et il dispose de réserves importantes (en plus d'avoir bénéficié d'un financement d'urgence à hauteur de plusieurs millions de livres de la part du gouvernement écossais). Bien qu'il soit autorisé à emprunter, il n'a pas eu à exercer ce pouvoir.⁶⁴ Le SPT possède et exploite le métro de Glasgow.

Les niveaux tarifaires (prix des billets) sont également un élément important de cette discussion. La baisse de la fréquentation risque d'inciter certains gouvernements nationaux et locaux à augmenter les tarifs. Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement central a fait pression sur Transport for London afin que l'organisme augmente le prix des billets de 1 % au-delà du taux d'inflation, après un gel de quatre ans. Le budget 2021 de la NYMTA comprend des augmentations de tarifs ainsi que les coupes importantes décrites à la page 10. En Corée du Sud, où aucun financement d'urgence n'a été octroyé et où les niveaux de subventions sont généralement faibles, le gouvernement de Séoul appuie une augmentation du prix des billets ainsi que des mesures et des politiques de réduction dans le but d'accroître la fréquentation, considérée comme le moyen le plus réaliste aux fins d'atteindre la viabilité budgétaire.⁶⁵ Les chercheurs du gouvernement mettent en avant le prix relativement plus élevé des billets dans des lieux comme Londres et New York. Bien qu'il puisse être nécessaire de procéder à certains ajustements des systèmes tarifaires, il est très probable que l'augmentation tarifaire finisse par faire peser la charge des coûts des TPL sur les groupes à revenu faible et défavorisés et ainsi par entraîner une réduction supplémentaire de la fréquentation.

La gratuité des transports

La reconnaissance des TPL comme forme d'aide au revenu, ainsi que les craintes en matière de distanciation physique, ont en fait incité de nombreuses municipalités à s'orienter dans la direction opposée, c'est-à-dire des services partiellement ou totalement gratuits. Lorsque la crise a éclaté, de nombreuses villes ont mis en place la gratuité des transports pour les agents de santé et autres travailleuses et travailleurs essentiels, ou ont suspendu l'encaissement du paiement des billets afin de réduire les contacts.⁶⁶ La plupart de ces mesures ont un caractère temporaire. Pourtant, alors que certains gouvernements locaux et les ATP sont contraints d'augmenter les tarifs (notamment à Londres), d'autres ont commencé à envisager des mesures permanentes en faveur de la gratuité des transports pour une partie ou l'ensemble des passagers.

En septembre, les transports en commun sont devenus gratuits pour les moins de 18 ans à Paris. Cette mesure a marqué la dernière étape d'une initiative visant à rendre le transport plus abordable et accessible dans la ville, lancée en 2018 lorsque la RATP a instauré la gratuité pour les voyageurs âgés de 65 ans et plus. Alors que la maire de Paris Anne Hidalgo n'a pas choisi de soutenir pleinement l'objectif de suppression des titres de transport payants, David Belliard, chargé de la transformation de l'espace public et des mobilités à la mairie de Paris, a qualifié la mesure de « très importante en vue de parvenir à la gratuité ».⁶⁷

La ville de Los Angeles a elle aussi amorcé le virage vers la gratuité. En août, le PDG de la Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority (LACMTA), Phil Washington, a créé un groupe de travail en vue d'étudier les options de transport gratuit, évoquant comme motif la nécessité d'assurer

64 Bilan annuel du Strathclyde Partnership for Transport pour l'exercice se terminant le 31 mars 2020.

65 Sinhae Lee, "Seoul City's Plan for Promoting Sustainable Public Transport," The Seoul Institute, 2020.

66 <https://socialistproject.ca/2020/09/experiments-in-free-transit/#-more>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-19/some-transit-agencies-cut-fares-as-ridership-drops>; <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/transport-support-health-system-covid-19.pdf>

67 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-03/why-paris-dropped-transit-fares-for-young-riders>

un soutien aux revenus pour la majorité des usagers d'origine afro-américaine et latino-américaine. Ce développement peut être attribué en partie au travail du Bus Riders Union, une organisation composée de quelque 500 personnes aux revenus modestes, principalement des voyageurs de couleur, qui appelle depuis des années à une réduction du prix des billets et à l'amélioration du réseau d'autobus de Los Angeles. Le groupe de travail étudie d'autres options de financement qu'il présentera au conseil d'administration de la LACMTA en fin d'année 2020.⁶⁸

Enfin, le 19 septembre, une nouvelle coalition a été lancée à Glasgow sous le nom de « Free Our City ». Réunissant plusieurs campagnes communautaires préexistantes, des syndicats ainsi que le mouvement des jeunes pour le climat, son objectif est de parvenir à un transport public gratuit et entièrement intégré pour toutes et tous dans le Grand Glasgow. La coalition affirme que les transports publics gratuits contribueront à l'environnement, tout en stimulant l'économie en fournissant des emplois et en subventionnant les transports, permettant ainsi de « réduire l'isolement social et sortir les individus de la pauvreté ». L'année passée, le Conseil municipal de Glasgow a déclaré un « état d'urgence climatique » et a créé un Groupe de travail sur l'urgence climatique, qui recommandait notamment une « évaluation formelle des possibilités de transition vers un système de transport public gratuit ». ⁶⁹ La coalition entend tirer parti de l'opportunité offerte à travers cette évaluation.⁷⁰

Dans les trois villes, des préoccupations importantes ont été soulevées au sujet de la perte potentielle de revenus liée à la suppression des titres payants. Néanmoins, étant relativement peu dépendantes des

recettes générées grâce à la vente de billets, ces trois villes peuvent envisager la possibilité de rendre les transports publics gratuits. Les taux de recouvrement des coûts grâce à la vente de billets pour IDFM, LACMTA et SPT sont d'environ 24 %, 13 % et 30 %, respectivement.⁷¹ À Paris, les TPL sont largement financés par la taxe sur la mobilité, par les contributions municipales à Glasgow et par plusieurs taxes sur les ventes dédiées à LA, bien que les revenus générés grâce à l'ensemble de ces sources soient dans une certaine mesure menacés par la pandémie. La gratuité des transports en commun, en particulier pour les groupes défavorisés, est un puissant moyen de réaliser le potentiel de redistribution des TPL, bien que la fréquentation, l'organisation du réseau et la structure de financement auront un impact évident en termes de faisabilité.

Autres sources de financement locales

Il existe un large éventail de sources de financement locales pouvant être envisagées dans l'élaboration de modèles de financement durable. Le tableau 7 « Sources de financement locales des TPL » en annexe organise les sources de financement locales utilisées à l'échelle mondiale en fonction de Qui contribue, Qui profite, et de l'incidence probable sur les flux de revenus en raison de la pandémie. La combinaison appropriée de sources est appelée à différer selon les villes et les experts suggèrent que les gouvernements locaux et les ATP utilisent des sources variées afin de s'assurer que les recettes globales ne soient pas trop affectées en cas de fluctuation des revenus générés par l'un ou l'autre de ces instruments.⁷² Les revendications des syndicats en matière de financement local des TPL devraient en principe viser à redistribuer les bénéfices des groupes/communautés à revenu élevé/mobilité élevée vers des groupes/

68 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-01/l-a-s-metro-flirts-with-fare-free-public-transit?srnd=citylab>

69 <https://www.heraldscotland.com/news/18700207.bid-launched-make-public-transport-glasgow-free-help-economic-recovery/>

70 [Free Our City Manifesto](#)

71 Forum international des transports, *Policy Directions for Establishing a Metropolitan Transport Authority for Korea's Capital Region*, 2018, 76 ; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-01/l-a-s-metro-flirts-with-fare-free-public-transit?srnd=citylab> ; Bilan annuel du Strathclyde Partnership for Transport pour l'exercice se terminant le 31 mars 2020.

72 Todd Litman, *Local Funding Options for Public Transportation*, Victoria Transport Policy Institute, 2020, 36.

communautés à faible revenu/faible mobilité, et à soutenir l'utilisation des TPL tout en exigeant des conducteurs de véhicule automobile qu'ils supportent les coûts sociaux liés à leur utilisation (externalités négatives incluant congestion, émissions de CO₂ et accidents). En d'autres termes, les nouvelles sources de financement devraient être fondées sur les contributions de groupes relativement moins touchés par la pandémie et la crise économique, y compris les grands propriétaires fonciers et d'autres groupes à revenu élevé. Parmi les nombreuses sources considérées dans le tableau 6, les mécanismes de récupération des plus-values foncières tels que les impôts fonciers et autres frais imposés aux promoteurs qui bénéficient des TPL répondent à ces principes s'ils sont structurés de manière à éviter de pousser les propriétaires de petites entreprises ou les propriétaires aux revenus modestes hors des zones situées à proximité des transports publics. Ces sources sont également relativement stables et moins susceptibles que les autres sources de subir une contraction importante dans le contexte de la pandémie. Un impôt peut aussi être envisagé pour les employeurs de grande envergure. Les redevances imposées aux usagers de la route et des véhicules individuels sont susceptibles d'encourager l'utilisation des TPL, mais il faut en évaluer attentivement les effets négatifs potentiels sur les groupes à faible revenu.

Il est intéressant de noter qu'en matière de TPL, les décideurs et les électeurs aux États-Unis semblent avoir affirmé ces principes en 2020 au travers de référendums sur les TPL. Sur un total de 52 référendums de ce type, 47 (soit 92 %) ont été adoptés, mobilisant un nouveau montant de financement total de plus de 38 milliards de dollars américains pour la construction, la rénovation et les opérations de TPL à l'échelle nationale.⁷³ (Un référendum est en instance de recomptage.) Par rapport à 20 référendums de ce type en 2019, dont 16 (80 %) ont été adoptés, le nombre d'instruments de récupération des plus-values

foncières votés en 2020 était sensiblement plus élevé (36 sur 52, tous adoptés)⁷⁴, tandis que les initiatives de taxe sur les ventes étaient plus courantes en 2019 (6 sur 20, 4 ont été adoptées). En 2019, deux impôts fonciers à peine concernant les TPL ont été soumis au vote mais un seul a été adopté.⁷⁵ Les référendums qui ont abouti en 2020 portaient généralement sur les charges d'exploitation ou les coûts d'investissement, afin d'accroître la fréquence et l'accessibilité des services.⁷⁶ Ces résultats semblent indiquer que, malgré (ou peut-être à cause de) la pandémie, les électeurs américains appuient un financement en faveur d'un meilleur fonctionnement des TPL, en particulier lorsque la charge pèse sur les propriétaires fonciers plutôt que sur les personnes qui les utilisent au quotidien (usagers et voyageurs).

Coûts de la main-d'œuvre et solidarité des travailleurs

Le coût de la main-d'œuvre constitue un dernier élément dont il convient de tenir compte dans le cadre des questions relatives au financement durable. Ces coûts salariaux représentent la majeure partie des charges d'exploitation dans la plupart des systèmes de transport et sont en fin de compte supportés par le public (à travers l'achat de titres de transport ou les taxes). Étant donné les pressions financières exercées sur les gouvernements, les systèmes de TPL et leurs usagers, les travailleuses et travailleurs des TPL seront probablement exposés à des pressions de plus en plus fortes pour accepter un gel des salaires ou une dégradation des conditions durant la pandémie.

Les employés directs des TPL, en particulier dans le secteur public, perçoivent généralement une rémunération nettement supérieure à la moyenne nationale des pays développés. Dans les petites municipalités et

⁷³ <https://www.apta.com/news-publications/press-releases/releases/voters-across-the-country-support-public-transportation-in-record-numbers/>

⁷⁴ <https://cftc.org/initiatives/campaigns/?campaignyear=2020&startdate=1577854800&enddate=1609477200>

⁷⁵ <https://cftc.org/initiatives/campaigns/?campaignyear=2019&startdate=1546268400&enddate=1577804400>

⁷⁶ <https://transitcenter.org/good-transit-policy-was-good-politics-this-election-day/>

dans le secteur privé, toutefois, les salaires tendent à être sensiblement plus faibles, en particulier en cas d'emploi par des sociétés sous-traitantes et/ou sous couvert de contrats temporaires. Les femmes, les immigrés et les travailleurs de couleur sont souvent surreprésentés dans ces emplois peu rémunérés et précaires.

Tous les emplois proposés dans le secteur des TPL devraient être de qualité. Pour cela, outre les modèles de financement durable et les luttes pour le retour, en interne, des services et du travail externalisés, la solidarité et de mise entre les travailleurs des secteurs public et privé, et entre ceux qui bénéficient de salaires relativement élevés et d'emplois stables, et ceux dont l'emploi est précaire et faiblement rémunéré. En plus des demandes de financement des charges d'exploitation, les syndicats des TPL peuvent envisager d'axer leurs revendications et stratégies sur l'uniformisation et l'augmentation du seuil de revenu pour l'ensemble des travailleurs, plutôt que de considérer en priorité les salaires et les conditions des seuls salariés directs, qui forment généralement le noyau dur de la base syndicale.

En Allemagne, le travail accompli par Ver.di fournit un exemple d'approche en la matière. Ces dernières années, les négociations collectives se sont déroulées différemment selon la région et selon qu'il s'agissait du secteur public ou du secteur privé. Cela s'est produit dans le contexte de pressions à la baisse généralisées sur les salaires et les conditions de travail, en raison du recours à la sous-traitance et aux appels d'offres concurrentiels. Pour surmonter cette situation, Ver.di a lancé une campagne en faveur d'une convention industrielle à l'échelle nationale qui égaliserait et améliorerait les conditions dans l'ensemble du secteur. Cette campagne comprend des revendications en faveur de l'augmentation du financement fédéral et des contributions des bénéficiaires (entreprises) ; elle est menée en solidarité avec le mouvement environnemental.⁷⁷

77

<http://oepnvbrauchtzukunft.de/>

VI.

AUTRES CONSIDÉRATIONS AUTOUR DE LA JUSTICE SOCIALE ET DE LA DURABILITÉ

1. PROTÉGER LES PLUS VULNÉRABLES : SOUTENIR LE SECTEUR PRIVÉ OU REMUNICIPALISER ?

En général, les crédits à faible taux d'intérêt sont moins accessibles pour les opérateurs privés qui sont aussi moins à même de résister à des niveaux d'endettement élevés et davantage soumis aux impératifs de rentabilité. Comme précédemment mentionné, ces opérateurs sont dans certains cas aussi écartés des dispositifs de financement d'urgence. Dès lors, les salariés des opérateurs privés et, en particulier, des sous-traitants, sont plus vulnérables à la détérioration des conditions ou aux licenciements, notamment pour ceux qui connaissent déjà des relations d'emploi précaires. Cette catégorie inclut de nombreux travailleurs fournissant des services à des groupes d'utilisateurs vulnérables, comme ceux qui travaillent dans des autobus scolaires et des services de transport en commun sous contrat.

Pour aborder la question sous l'angle de la justice sociale, les syndicats se doivent d'accorder une attention particulière à la protection de ces travailleurs particulièrement vulnérables, qu'ils soient ou non syndiqués. Ce qui peut dans certains cas impliquer de se ranger aux côtés des opérateurs privés pour faire pression sur le gouvernement. En Amérique du Nord et en Europe, les opérateurs privés ont cherché à renégocier les contrats de service afin de modifier les formules de paiement habituellement basées sur le kilométrage parcouru, afin de pouvoir recevoir des financements.⁷⁸ Il semble que l'intention était avant tout de maintenir les opérations à flot

78 Voir par exemple, « Groupe Transdev : Aperçu des activités mondiales », ITF, 2020.

et les employés au travail, parfois avec l'appui des syndicats.⁷⁹

Par ailleurs, les organisations de la société civile et certains syndicats ont dénoncé les fonds publics injectés dans les entreprises privées, appelant plutôt à la remunicipalisation de ces services. La Banque mondiale, qui a reconnu la vulnérabilité des partenariats public-privé défendus par elle durant la pandémie et a appelé à « l'anticipation des pouvoirs publics, des promoteurs et des créanciers » afin de les soutenir, a également mis en garde contre le fait que « Le risque de résiliation et de rachat à l'initiative de l'une des parties n'est pas à exclure, l'État choisissant ou se voyant alors contraint d'exploiter et de maintenir des projets en difficulté. »⁸⁰

On ne sait pas avec certitude si la crise permettra de ramener dans le giron public des services de TPL privés. Dans le transport ferroviaire longue distance, les pressions financières ont parfois conduit à une restructuration fondamentale des contrats de service (Angleterre) et même à une renationalisation (Pays de Galles). En revanche, aucun cas de faillite ou d'annulation de contrat du secteur des TPL n'a été identifié jusqu'à présent. À l'avenir, les syndicats pourraient avoir à déterminer s'ils devront solliciter un soutien accru de la part du gouvernement, au profit des opérateurs privés, dans la perspective de protéger les travailleurs vulnérables, ou s'ils devront appuyer une dynamique de remunicipalisation.

Comme en témoignent les cas de restructuration des ATP précédemment mentionnés, la propriété publique n'immunise pas nécessairement les systèmes de TPL face aux compressions dans les services et dans les effectifs. Elle peut toutefois offrir la possibilité d'un contrôle public plus important, d'économies de coûts et de dispositifs de protection de l'emploi à long

terme. La Politique populaire des transports publics de l'ITF propose un modèle social de transport public fondé sur la propriété publique en vue de réaliser ces objectifs.⁸¹ Tout appel à la remunicipalisation durant la crise devra inclure des propositions claires quant au transfert des emplois et des conditions ainsi que des modèles de financement durable.⁸²

2. PRESSIONS À LA PRIVATISATION

Selon un autre scénario possible, la crise pourrait entraîner de nouvelles pressions à la privatisation. En Amérique du Nord, où les entités publiques (ATP) gérant et exploitant les services de TPL sont confrontées non seulement à des pertes de revenus, mais aussi à des dettes de longue date, la pression s'intensifie déjà. Ici, les multinationales First Transit, Keolis, MV, National Express, RATP Dev et Transdev se sont regroupées sous la bannière de la North American Transit Alliance, dans une démarche auto-proclamée experte, axée sur la haute technologie et efficace, offrant aux décideurs, aux législateurs et aux ATP une solution face aux difficultés rencontrées par les systèmes de TPL dans le contexte de la pandémie.⁸³

Les expériences des municipalités et des travailleurs du monde entier démontrent que l'externalisation des services de TPL auprès du secteur privé implique généralement des services de qualité inférieure, davantage de risques pour la sécurité et de mauvaises conditions de rémunération et de travail, sans permettre aux pouvoirs publics locaux de réaliser des économies significatives à long

79 Entretien de l'auteure avec John Lyons, ATU, 21 octobre 2020.

80 <https://blogs.worldbank.org/ppps/how-world-bank-looking-covid-19-and-public-private-partnerships-right-now-and-post-crisis>; <https://blogs.worldbank.org/transport/protecting-public-transport-coronavirus-and-financial-collapse>; Banque mondiale, *Best Practices in City Public Transport Authorities' Responses to Covid-19*, 5 mai 2020.

81 <https://www.itfglobal.org/fr/sector/urban-transport/politique-populaire-des-transportes-publics>

82 Pour une analyse des complexités du maintien de l'emploi et des conditions dans le cadre du processus de remunicipalisation, voir le document de Daria Cibrario, *La dimension sociale de la remunicipalisation : travailleurs et syndicats des services publics en transition*, dans *The Future is Public : Toward Democratic Ownership of Public Services*, Transnational Institute, 2020.

83 <https://natransitalliance.org/>

terme.⁸⁴ Les syndicats doivent se préparer à lutter pour défendre le maintien des services publics et revendiquer activement des modèles de financement durable ainsi que la remunicipalisation des services, si les opportunités se présentent.

3. TRANSPORT VERT ET TRANSITION NUMÉRIQUE

Les arguments en faveur d'une relance axée sur les transports publics s'appuient sur l'objectif de transition verte pour l'industrie des transports. Un important travail a été déployé afin de démontrer que le moyen le plus efficace de réduire les émissions de CO₂ liées au transport réside dans l'expansion de la capacité et de l'utilisation des transports publics, associée à une réduction de l'utilisation du véhicule privé et à la transition vers des carburants et une production d'énergie propres.⁸⁵ L'OIT et la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe estiment que le fait de stimuler l'utilisation des transports publics en doublant les investissements et en les rendant gratuits pourrait générer un gain net de 5 millions d'emplois à travers le monde, compte tenu de la perte d'emplois dans les secteurs liés aux transports à fortes émissions (tels que les combustibles fossiles et la production automobile).⁸⁶ Des recherches distinctes de l'Agence internationale de l'énergie estiment que le multiplicateur de l'emploi (emplois par unité d'investissement) pour le secteur automobile est inférieur à celui de l'investissement en faveur des voies piétonnes et cyclables et les installations de recharge de véhicules électriques.⁸⁷

84 Daniel Pulido, *The Urban Rail Development Project*, Groupe Banque Mondiale, 2018 ; Julian Dehornoy, *PPPS in the Rail Sector – A Review of 27 Projects*, SNCF, 2012 ; Banque asiatique de développement, *Hazards Analysis On Public-Private Partnership Projects in Developing Asia*, juillet 2018 ; John Quiggan, *Franchising and privatisation of public transport: A History of Failure*, RTBU, 2019 ; David Hall, *Why Public-Private Partnerships Don't Work*, PSIRU, 2012. (inclut des études de cas dans un document distinct.) Kate Bayliss & Elisa Van Waeyenberge, *Unpacking the Public Private Partnership Revival*, *The Journal of Development Studies*, Volume 54, 2018 - Issue 4.

85 Sean Sweeny and et Treat, *The Road Less Travelled: Reclaiming Public Transport for Climate-Ready Mobility*, Trade Unions for Energy Democracy, 2019.

86 OIT et CEE-ONU, *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the green shift*, 2020.

87 Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook Special Report: A Sustainable Recovery*, 2020.

L'intérêt croissant pour les infrastructures dédiées à la marche et au cyclisme, ainsi que d'autres formes de micro- et e-mobilité, est un élément caractéristique de la pandémie. En effet, en plus de ne pas émettre de CO₂, ces formes de transport sont quasiment, voire totalement, dénuées de risque d'infection. Après une première offensive des villes et des pays du monde entier afin de créer des pistes cyclables et piétonnes temporaires (ou pistes « pop-up », car apparues en un temps record), des efforts sont à présent déployés en vue de les pérenniser.⁸⁸

La micromobilité peut compléter, voire stimuler, l'utilisation des TPL ; toutefois, en l'absence d'une planification et d'une coordination adéquates, elle peut également entrer en concurrence avec ceux-ci. Face à cette réalité, on comprend à quel point il est important de donner aux ATP les pouvoirs et compétences requis en matière de micromobilité et en vue de son intégration dans les réseaux de TPL. Toutefois, les prestataires privés de services de mobilité et autres entreprises technologiques proposant des services de transport de personnes individualisés et de MaaS (Mobilité en tant que service) voient en la pandémie une occasion d'accroître leur participation dans le secteur. Ils envisagent de restructurer le rôle des ATP, passant du rôle d'« autorité » à celui d'« intégrateur » dans le cadre d'une relation horizontale de partenariat privé-public avec les prestataires de services de mobilité.⁸⁹ Les syndicats doivent suivre cette situation afin de pouvoir apporter une réponse aux menaces pesant sur le rôle des TPL et à l'augmentation probable de la participation d'acteurs privés dans ce secteur, au motif d'aborder les crises sanitaire et climatique à travers la transition numérique.

88 <https://www.ft.com/content/5559f016-1f9f-4fab-9020-71e69c-6debc3>; <https://www.theverge.com/2020/5/13/21257307/electric-scooter-bikeshare-covid-19-bird-lime-uber-subsidies>; <https://www.wsj.com/articles/coronavirus-accelerates-plans-to-put-urban-commuters-on-bicycles-11596208490>; Forum international des transports, *Covid-19 Transport Brief: Re-spacing Our Cities for Resilience*, 2020.

89 <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/97958/maas-providers-must-engage-now-to-plan-for-post-pandemic-growth-says-report/>; F. Audenhove, et. al., *The Future of mobility Post-COVID: During the crisis into an opportunity to accelerate towards more sustainable, resilient and human-centric urban mobility systems*, 2020.

4. CRÉATION D'EMPLOIS

Bien qu'étant parfois qualifié de mesure de relance, le financement d'urgence des TPL durant la pandémie avait jusqu'à présent moins vocation à relancer l'économie qu'à la soulager. À l'avenir, les gouvernements chercheront toutefois à aborder la question non plus sous l'angle de l'urgence mais sous celui de la relance, c'est-à-dire en mettant l'accent sur la stimulation de la croissance économique et de l'emploi. Le terme « relance » est généralement associé à des investissements dans les infrastructures de transport, traditionnellement la construction et l'expansion des routes. Dans le cadre de leurs efforts de redressement du pays, les gouvernements du monde entier présentent actuellement des projets de développement d'infrastructures financés par l'État, bien que l'on ne puisse affirmer avec certitude que les investissements dans les infrastructures ont réellement augmenté au cours des années précédentes.⁹⁰

Certaines recherches suggèrent toutefois que les investissements dans les transports publics – en particulier dans leur fonctionnement et leur entretien – pourraient en fait être plus bénéfiques pour l'économie que le financement de projets « prêts à démarrer ». Smart Growth America et Transportation for America se sont lancés dans une étude de ce type afin d'examiner la relation entre l'utilisation des fonds de l'American Reinvestment and Recovery Act (ARRA) et l'emploi dans le sillage de la crise économique de 2008-2009. Au titre de l'ARRA, les États perçoivent une enveloppe de 26 milliards de dollars à dépenser dans le cadre de projets d'immobilisations pour le transport de surface et de 8,4 milliards de dollars aux fins de projets d'immobilisations pour le transport public. L'étude a montré que les fonds dépenses dans le domaine des transports publics ont généré 70 % d'heures

de travail en plus que les fonds injectés dans les autoroutes. Elle a également révélé un niveau maximum d'emploi en cas de subventions versées pour compenser certaines charges d'exploitation (dès lors que ces charges se rapportent essentiellement aux coûts de la main-d'œuvre) et a constaté que l'exigence de l'ARRA imposant aux ATP de déboursier des fonds uniquement à des fins d'investissement avait « à la fois ralenti la reprise et généré des coûts supplémentaires, donnant lieu à des résultats bizarres comme le fait que les agences (ATP) disposent à présent de capitaux pour acquérir de nouveaux autobus, qu'elles n'auraient pu se permettre d'exploiter auparavant. »⁹¹ Selon les recommandations de l'étude, les futurs plans de relance devraient éviter de se concentrer sur les traditionnels projets de construction routière prêts à démarrer, et plutôt chercher à « créer un maximum d'emplois pour chaque dollar dépensé » en investissant dans les activités des transports publics ainsi que dans l'expansion, l'amélioration et l'entretien.⁹²

À l'avenir, les syndicats devront procéder à une évaluation concrète de l'impact global sur l'emploi des différentes formes d'investissement dans les TPL.

5. PARTICIPATION ET SUPERVISION

Depuis le début de la pandémie, les syndicats et les usagers ont été impliqués à des degrés variables, selon les villes et les pays, dans la planification et la supervision des services et du financement des TPL. En Italie, pays où le dialogue tripartite est bien établi, les syndicats participent régulièrement à des discussions avec le gouvernement central et les employeurs au sujet des niveaux de service et des priorités de financement - ce qui est peu commun dans de nombreux pays, en particulier à l'extérieur de l'Europe de l'Ouest, bien que la section IV-6 p. 16 évoque

90 <https://www.transit.dot.gov/newsroom/press-releases>; <https://www.canada.ca/en/departement-finance/economic-response-plan.html#industry>; <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-apropos-eng.html>; <https://www.transport.gov.scot/news/17-million-in-cycling-friendly-funding-available-in-2020/>; <https://www.transport.gov.scot/news/17-million-in-cycling-friendly-funding-available-in-2020/>

91 Smart Growth America and Transportation for America, [Learning from the 2009 Recovery Act: Lessons and recommendations for future infrastructure stimulus](#), 3.

92 Smart Growth America and Transportation for America, "Learning from the 2009 Recovery Act," 2020.

quelques cas dans lesquels des syndicats et/ou des groupes de la société civile ont été consultés sur la question du financement d'urgence au niveau local. Comme le fait observer le TransitCenter, le fait que voyageurs et travailleurs n'aient pas été suffisamment consultés au début de la pandémie aux États-Unis a fait que les coupures de service générales ont fini par nuire de façon disproportionnée aux travailleurs essentiels et aux communautés de couleur.⁹³

À l'avenir, les syndicats devront se battre pour que les travailleurs et les groupes d'utilisateurs qui dépendent le plus des transports en commun aient le droit de prendre part aux discussions sur le financement des TPL, ainsi qu'à la planification des systèmes de TPL et à la supervision de leurs activités. Cela implique d'appeler les ATP et les gouvernements à ne pas se contenter de nommer, symboliquement, une poignée de représentants de la société civile au sein des organes de gouvernance, et à mettre en œuvre des processus consultatifs continus qui sollicitent la rétroaction des travailleurs de première ligne et des personnes qui utilisent les transports publics au quotidien.⁹⁴ Il faudra également introduire des structures qui intègrent les syndicats dans la prise de décisions économiques à tous les niveaux, depuis le lieu de travail jusqu'aux instances d'élaboration des politiques.

Toutefois, pour que les syndicats puissent revendiquer de telles procédures et structures, nous devons avant tout annoncer clairement quelles seront nos revendications, une fois assis à la table. Le présent rapport vise à encourager le débat au sein de et entre les syndicats, aux fins de concourir à l'élaboration de propositions pour un financement des TPL durable et équitable au niveau social. La dernière section synthétise les principales recommandations du rapport.

⁹³ <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>

⁹⁴ Pour consulter des exemples de tels processus, voir TransitCenter, *What Transit Agencies Get Wrong about Equity, and How to Get it Right*, 2020.

VII. RECOMMANDATIONS POUR UN FINANCEMENT DES TPL DURABLE ET ÉQUITABLE AU NIVEAU SOCIAL

1. **Un financement d'urgence suffisant, équitable et opportun pour les services de TPL.** Les fonds d'urgence en faveur des TPL commencent déjà à s'épuiser. Les gouvernements devraient s'engager à poursuivre ce financement afin d'accompagner les systèmes de TPL à travers une reprise prolongée et incertaine, sans nécessiter de coupes importantes dans les emplois et les services.
2. **Un financement d'urgence pour l'ensemble des ATP et OTP.** Des fonds d'urgence devraient être disponibles pour les opérateurs des secteurs public et privé en fonction des besoins nécessaires pour le maintien de niveaux de services appropriés et le maintien en poste des travailleurs, y compris en cas d'emploi en sous-traitance.
3. **Des conditions et une supervision aux fins de garantir l'utilisation des fonds d'urgence dans une perspective de protection des travailleurs et des usagers.** Pour les ATP et OTP bénéficiant d'une aide, la protection de l'emploi des travailleurs devrait constituer une obligation (y compris à travers les services d'aide à l'emploi existants et les dispositifs de travail partiel et de chômage temporaire, le cas échéant) ; ces entités devraient aussi être soumises à des structures de contrôle démocratiques impliquant les organisations syndicales. Les opérateurs privés devraient être tenus de suspendre le versement des dividendes et des rachats d'actions, d'introduire des plafonds pour le salaire des dirigeants et de se soumettre à un contrôle plus étroit par les autorités locales. Les financements d'urgence devraient servir à protéger la santé et la

sécurité des travailleurs et des usagers, de même qu'à maintenir les travailleurs dans l'emploi et continuer de faire fonctionner les services.

4. Résistance à la privatisation ; envisager la remunicipalisation, conjuguée à des modèles de financement durable et la protection des emplois durant la transition.

La sous-traitance et la privatisation ne sauraient devenir une conditionnalité pour l'octroi d'un financement d'urgence, ni être perçues, à tort, comme la voie permettant de surmonter les difficultés financières engendrées par la pandémie. Dans le cas où les opérateurs privés ne peuvent remplir leurs obligations contractuelles ou ne respectent pas les conditions du dispositif de financement d'urgence, il conviendra d'envisager l'annulation des contrats et la remunicipalisation, assorties de dispositifs protégeant clairement les emplois des travailleurs en transition et de modèles de financement durable afin d'empêcher de faire peser sur le secteur public les pressions jusque-là exercées en vue de réduire les services et les effectifs face à la pandémie.

5. Un financement soutenu du gouvernement couvrant les charges d'exploitation, à l'appui des TPL et de l'emploi.

L'augmentation du financement par le gouvernement des activités des TPL, sans se limiter aux coûts d'investissement, devrait s'inscrire dans le cadre des plans du gouvernement national destinés à stimuler l'économie et à créer des emplois. Il conviendrait d'envisager sérieusement de réaffecter les fonds initialement destinés à la construction routière au profit des TPL et de recourir à des politiques fiscales redistributives. Le tableau 5 de l'annexe donne un aperçu des sources de financement nationales potentielles.

6. Élaboration de modèles de financement durable et minimisation des coupes dans les services et les effectifs, en particulier pour les plus vulnérables.

Il conviendrait de mettre au point des modèles de financement durable pour les TPL fondés sur des niveaux d'endettement, de tarification et de rémunération soutenables et tenant compte de l'incidence sociale des TPL. Les sources de financement locales devraient assurer la redistribution des bénéfices des groupes et communautés à revenu élevé/mobilité élevée vers des groupes et communautés à faible revenu/faible mobilité, et soutenir l'utilisation des TPL tout en exigeant des conducteurs d'automobiles qu'ils supportent les coûts sociaux liés à l'utilisation de ces véhicules. Le tableau 6 de l'annexe donne un aperçu des sources de financement locales potentielles. Bien qu'un prolongement de la crise économique puisse rendre certaines coupes inévitables, celles-ci ne devraient pas peser sur les travailleurs et les usagers qui subissent déjà de plein fouet les conséquences de la pandémie.

7. Le maintien d'une tarification qui encourage l'utilisation des TPL et soutient les groupes défavorisés.

Aucune augmentation de tarif ne doit avoir lieu durant la crise. À long terme, il conviendra de définir pour les titres de transports des niveaux de prix rationnels qui ne découragent pas l'utilisation des TPL ni ne pénalisent les usagers aux revenus modestes qui sont le plus tributaires des TPL. Outre des structures de financement solides, les municipalités devraient considérer la gratuité des services pour les groupes défavorisés comme un moyen de redistribution et de promotion de la justice climatique.



- 8. Priorisation des dispositifs de protection pour les plus vulnérables ; nivellement et amélioration des conditions.** Les coûts de main-d'œuvre représentent une part considérable des charges d'exploitation des TPL et sont en fin de compte supportés par le public. En temps de crise notamment, les ressources devraient être utilisées pour protéger les travailleuses et travailleurs les plus vulnérables – ceux qui occupent des emplois précaires et peu rémunérés. Dans le cadre de la budgétisation à long terme (et de la négociation collective), les pratiques devraient viser une plus grande égalité et de meilleures conditions pour tous les travailleurs des secteurs public et privé, quelle que soit leur forme d'emploi.
- 9. Solidarité en faveur d'un soutien monétaire et d'un allègement de la dette pour les pays en développement.** Pour être véritablement durable, le financement des TPL, favorisé par la capacité d'augmenter la dette nationale et la faiblesse des taux d'intérêt, ne devrait pas se faire aux dépens des travailleurs et des usagers de ces services dans les pays en développement, qui souffrent des exigences plus élevées en matière de service de la dette, en partie en raison des politiques monétaires et budgétaires en vigueur dans les pays développés. Dans les pays développés, gouvernements, entreprises et travailleurs devraient soutenir l'émission accrue de droits de tirage spéciaux par le FMI, le financement des services publics par les banques de développement sans imposer de mesures d'austérité et l'annulation de la dette, en vue d'aider les pays en développement à combler le « déficit de relance budgétaire ».
- 10. Participation démocratique en matière de prise de décisions et de planification des TPL.** Il convient d'élaborer et mettre en œuvre des modèles de financement durable dans le cadre de larges processus de planification des TPL, incluant activement la participation des travailleurs et des usagers Il faudrait introduire des systèmes de consultation continue et d'inclusion des syndicats dans la prise de décisions économiques.

VIII.

ANNEXE

TABLEAU 4 :

**Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux
(novembre 2020) - Sélection**

PAYS	DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
États-Unis	Cares Act (avril)	25 milliards USD	Organismes responsables des transports en commun** à l'échelle nationale, réallocation en faveur des opérateurs contractants	Sans limite de temps, mais durée envisagée de 5,4 à 8,3 mois pour les grands organismes et de 12,6 à 20,8 mois pour les plus petits	Soumis aux conditions régissant le financement du transport en commun fédéral ordinaire (exigences moins strictes en matière de déclaration) ; plus particulièrement, le salaire en vigueur pour les travaux de construction, modification et réparation financés par le gouvernement fédéral et les dispositifs de protection du travail énoncés à l'article 13(c) du Federal Transit Act ¹ sont applicables	Attribué sur la base des formules associées aux programmes de subventions fédérales ordinaires, couvrant jusqu'à 100% des charges d'exploitation ; distribué aux « bénéficiaires désignés » dans les zones urbanisées définies par le recensement (organismes responsables du transport en commun ou services d'État chargés des transports), puis réaffecté aux organismes et aux opérateurs contractants de la zone	
Canada	Accord sur la relance sécuritaire (juillet)	2,3 milliards CAD pour les transports en commun 2 milliards CAD pour les municipalités, également utilisables pour les transports en commun	organismes responsables des transports en commun à l'échelle nationale, réallocation des fonds en faveur des opérateurs contractants	Les fonds municipaux devraient couvrir 6 à 8 mois d'insuffisances ; les allocations dédiées aux transports en commun dans certaines provinces se prolongeront en 2021	Pour avoir accès au financement fédéral, les provinces doivent fournir une subvention de contrepartie ; L'Ontario a associé la phase de financement 2021 à une obligation d'examen des itinéraires d'autobus « peu performants » en vue de déterminer s'ils pourraient être remplacés par des services de transport micro-collectif (vans ou minibus privés à la demande)	Attribué sur la base de la fréquentation des transports en commun ; les provinces et les territoires doivent remettre un courrier décrivant leurs plans en matière de subventions de contrepartie et la façon dont ils prévoient d'utiliser les fonds ; les fonds sont transférés aux municipalités (et aux organismes des transports en commun) par l'entremise des provinces	

1 Les mesures de protection énoncées à l'article 13(c) du Federal Transit Act des États-Unis comprennent, sans s'y limiter, les dispositions qui peuvent être nécessaires pour (1) la préservation des droits, des privilèges et des prestations (y compris le maintien des droits et des prestations de pension) dans le cadre des conventions collectives existantes ou autres ; (2) le maintien des droits de négociation collective ; (3) la protection des employés contre une dégradation de leur situation professionnelle ; (4) la garantie de l'emploi pour les employés des systèmes de transport collectif acquis et la priorité de réembauche des employés licenciés ou mis en chômage partiel ; et (5) les programmes de formation ou de recyclage rémunérés. Transit Cooperative Research Program, Legal Research Digest, juin 1995, n° 4.

TABLEAU 4 suite : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux (novembre 2020) - Sélection

PAYS		DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
R.U. Angleterre	Londres	TfL emergency funding agreement [Accord de financement d'urgence de TfL] (R1*** mai, R2 nov.)	R1 - prêt de 505 millions GBP (possibilité d'apporter 300 millions GBP de plus) ; R2 - 1,8 milliard GBP (subvention de 905 millions GBP et prêt de 95 millions GBP)	Transport for London (London PTA)	R1 - 17 avril au 17 octobre, prolongé de 2 semaines ; R2 - 18 octobre au 31 mars 2021	R1 - l'accord entre le gouvernement central et TfL/le Maire de Londres exigeait le rétablissement complet des services dès que possible, la collecte des titres de transport à bord des autobus tout en assurant la sécurité des conducteurs, la suspension temporaire de la gratuité pour les passagers de plus de 60 ans aux heures de pointe du matin et toute la journée pour les passagers de moins de 18 ans, l'augmentation des tarifs de 1% au-dessus du niveau d'inflation en 2021 (mettant fin au gel des tarifs opéré depuis quatre ans), l'augmentation du péage urbain acquitté par les automobilistes dans le cœur de Londres à 15 GBP, le signalement des taux d'absentéisme du personnel, l'examen à long terme des finances de TfL (dans le but d'identifier des moyens de gagner en efficacité) et la présence d'un représentant du ministère des Transports au conseil d'administration de TfL ; la phase R2 de l'accord exige que TfL et/ou le maire procèdent à de nouvelles coupes budgétaires, collaborent avec le gouvernement à l'examen de la mise en œuvre potentielle de trains sans conducteur, lèvent des fonds en vue de préserver les tarifs accordés à des conditions préférentielles à l'avenir et réservent des fonds au profit d'infrastructures temporaires dédiées à la marche et au cyclisme. Le deuxième accord établit également un Groupe de surveillance au niveau administratif	Mise à disposition des fonds par versements échelonnés sur des périodes déterminées ; les prêts sont concédés sous la forme d'emprunts par TfL auprès du Public Workers Loan Board ; le lancement de la deuxième phase de financement suppose une progression de la demande à 65% des niveaux antérieurs à la pandémie.	
	Hors Londres	R1 - Subvention Covid-19 d'aide aux services d'autobus (CBSSG) (mars), R2 - Relance de la CBSSG (CBSSG-R) (mai), R3 - Aide d'urgence pour les bus et les systèmes de métro léger (août)	700 millions GBP au total, dont 218,4 millions pour les bus, 37,4 millions pour les tramways lors de la R3	13 000 services de bus locaux ; Manchester Metrolink, Sheffield Supertram, Nottingham Express Transit, West Midlands Metro, Tyne et Wear Metro	L'allocation du mois d'août se déroule sur 12 semaines avant d'être passée en revue pour le métro léger et jusqu'à ce qu'elle ne soit plus nécessaire pour les bus	Les opérateurs de bus doivent convenir avec les autorités locales, et ce toutes les quatre semaines au moins, du niveau de service requis et se conformer à toute demande raisonnable de modification des horaires, sans augmentation des tarifs de bus ; les autorités locales sont encouragées à acquitter les paiements prévus en vertu des contrats et à effectuer les versements couvrant les tarifs accordés à des conditions préférentielles aux niveaux d'avant la pandémie	Le calcul des paiements pour les opérateurs d'autobus s'effectue sur la base d'une proportion du kilométrage parcouru au cours de la même période en 2019 (R2), puis sur la base du kilométrage réellement parcouru ; les subventions ont vocation à éviter tant les bénéfices nets que les pertes nettes pour les opérateurs	

TABLEAU 4 suite : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux (novembre 2020) - Sélection

PAYS		DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
Écosse	Bus	R1 - subvention Covid-19 (CSG) (mars), R2 - relance (CSG-R) (juin), R3 - CSG-R extension (août), R4 (octobre)	La CSG a permis de maintenir les subventions permettant de préserver les tarifs préférentiels et les opérations aux niveaux d'avant la pandémie ; CSG-R1 - 162,7 millions GBP (R2 - 46,7 millions, R3 63 millions, R4 6 millions)	Opérateurs de bus privés qui acceptent les conditions	Jusqu'au 17 janvier 2021	CSG : poursuivre le maintien des services à 25-35% et collaborer avec les autorités locales et l'autorité de santé afin de déterminer les services appropriés ; CSG-R : les opérateurs doivent conclure un contrat de service public avec Transport Scotland fixant des conditions d'octroi de la subvention, y compris des services et un calendrier basés sur les objectifs de la politique, l'interdiction d'augmenter les tarifs pendant la période d'octroi de l'aide et de recourir à d'autres dispositifs de soutien existants	Transport Scotland a contacté tous les opérateurs éligibles avant la période de subvention ; la CSG-R inclut un versement unique afin de soutenir la relance, suivi de versements échelonnés toutes les 4 semaines sur la base des prévisions de kilomètres réellement parcourus ; un rapprochement financier détaillé doit ensuite avoir lieu toutes les 12 semaines au moins	
	Strathclyde & Édimbourg	Aide d'urgence pour le métro de Glasgow et les tramways d'Édimbourg (R1 juillet, R2 octobre)	13 millions GBP R1 - 5 millions GBP pour le métro de Glasgow, 4 millions pour les tramways d'Édimbourg, R2 - 4 millions au total)	Strathclyde Partnership for Transport (SPT, ATP pour Strathclyde qui exploite le métro en interne) et les tramways d'Édimbourg (filiale de transport pour Édimbourg)	Juillet à décembre	Aucune condition identifiée	Fait suite à des discussions détaillées avec le SPT et les trams d'Édimbourg, menées conformément au cadre de prise de décision Covid-19 et au Plan de transition des transports, visant à assouplir les restrictions aux mouvements, à soutenir la reprise économique et à développer l'avenir des transports en Écosse	
Pays de Galles		R1 - Bus Hardship Fund (avril), Bus Emergency Scheme (R2 août, R3 sept.)	plus de 140 millions GBP au total	Exploitants de bus privés	Jusqu'en 2020	Le Bus Hardship Fund est venu en aide aux opérateurs proposant des services de transport gratuits aux travailleurs du NHS ; le Bus Emergency Scheme exige de collaborer avec les autorités locales et Transport for Wales afin de répondre à l'évolution de l'offre et de la demande ; de déployer des efforts raisonnables pour se conformer aux directives du gouvernement gallois sur l'utilisation sûre des transports publics ; de rallier un soutien financier par le biais de toutes les autres subventions disponibles ; de ne pas augmenter la tarification des tickets de bus ; de mettre à disposition des informations destinées à contribuer à l'amélioration des services au profit des voyageurs	L'aide est versée en se fondant davantage sur les difficultés rencontrées de manière générale par les opérateurs plutôt que sur la taille ou le nombre de km parcourus, comme dans les autres régions du Royaume-Uni	Les déclarations publiques du gouvernement laissent transparaitre une intention de se servir de cette aide comme point de départ en vue de renforcer la réglementation publique du réseau d'autobus

TABLEAU 4 suite : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux (novembre 2020) - Sélection

PAYS		DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
Allemagne	Transports publics locaux et régionaux	Portion du plan de relance budgétaire (juin)	2,5 milliards EUR	Exploitants de transports publics et privés locaux et régionaux	Payable jusqu'au 31 décembre 2020 pour la période du 1 ^{er} mars au 31 août	Sur la base d'une subvention de contrepartie accordée par les Länder, avec une contribution de la plupart d'entre eux ; exécution des obligations contractuelles et pas de paiement double lorsque les coûts sont déjà couverts par d'autres mesures de soutien ; outre ce qui précède, pas d'autres conditions	Les Länder sont responsables de la mise en œuvre, de l'examen et du versement de l'aide en fonction de la réglementation fédérale ; les demandes peuvent être soumises jusqu'au 30 septembre ; des variations s'observent entre les Länder. Les bénéficiaires doivent apporter la preuve du préjudice réel d'ici le mois de septembre 2021, après quoi un rapprochement financier sera opéré.	Des discussions sont en cours au sujet du financement d'urgence pour l'année 2021
	Cars	Aide d'urgence pour les opérateurs (juillet)	170 millions EUR	Opérateurs de cars	Payable en 2020 pour la période du 17 mars au 30 juin	Subventions non remboursables en échange d'avantages en capitaux propres ; pas de paiement double pour les coûts déjà couverts par d'autres mesures de soutien ; les bus doivent afficher un niveau d'émissions de gaz d'échappement au moins équivalent au niveau Euro V	Les opérateurs peuvent faire une demande auprès de l'Office fédéral du transport de marchandises (BAG) d'ici le 30 septembre ; la subvention maximale se monte à 26 334 euros par bus	
France		Aide d'urgence pour Île-de-France Mobilités (sept.)	2,6 milliards EUR de subventions remboursables sur 3 ans	Île-de-France Mobilités (IDFM, ATP pour Paris et région Île-de-France)	Deux versements, un en septembre et le deuxième au plus tard au début de 2021	Aucune condition autre que le maintien des services, bien que l'aide intervienne dans le cadre d'un plan en cours de libéralisation des services. (Actuellement, tous les contrats sont des attributions directes à la RATP, à la SNCF et aux opérateurs de bus privés par l'intermédiaire de l'association OPTILE)	Le financement est calculé de manière à compenser 90% de la perte de recettes escomptée concernant le Versement Transport (taxe sur la mobilité) (50% de la structure de financement d'IDFM) et 75 à 90% de la perte de recettes tarifaires escomptée (30% de la structure de financement).	Le gouvernement et IDFM sont convenus de se réunir à nouveau en 2021 et 2022 aux fins de mesurer l'incidence de la pandémie et éventuellement réévaluer l'accord. Le 14 octobre, le gouvernement a également annoncé des plans concernant un dispositif similaire au profit des AOM (autorités organisatrices de la mobilité) à l'extérieur de la région, mais les détails n'ont pas été définis

TABLEAU 4 suite : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux (novembre 2020) - Sélection

PAYS	DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
Italie	Décret Relance (mai) Deuxième décret d'aide (août)	Total 900 millions EUR (500 millions EUR, 400 millions EUR)	Opérateurs TP locaux et régionaux soumis aux obligations de service public (OSP)	Jusqu'en déc. 2020	Sans autres conditions que la poursuite des services	Le montant alloué à chaque région correspond à 55% des recettes enregistrées sur la période du 23 février au 3 mai 2018 et est transféré aux régions et aux provinces, auxquelles il incombe ensuite de virer les fonds aux opérateurs de transport ; le calcul final et le rapprochement des montants seront effectués après que les opérateurs auront soumis les chiffres des revenus d'ici le 31 juillet 2021	Le décret Relance prévoyait également l'avance de 80% des fonds alloués aux régions à partir du Fonds fédéral de financement ordinaire des transports publics locaux d'ici le 30 juin, puis une avance par les autorités locales d'au moins 80% des redevances contractuelles d'ici le 30 avril au profit des opérateurs dans le but d'assurer la poursuite des opérations ; il a également autorisé l'utilisation de 5% des ressources de l'État normalement destinées au renouvellement de la flotte pour mettre en œuvre des mesures de confinement. Un fonds distinct de 20 millions EUR a également été constitué afin de soutenir les opérateurs de transport scolaire et de services d'autobus non soumis aux obligations de service public
Espagne	R1 - portion du fonds d'appui aux régions autonomes - aide d'urgence aux autobus et métros urbains et interurbains (juin) ; R2 - prêt extraordinaire pour soutenir les services de transport public appartenant à des entités locales (août)	R1 - 800 millions EUR R2 - prêt de 275-400 millions EUR	R1 - Consortium régional des transports publics de la Communauté de Madrid et Autorité métropolitaine des transports de Barcelone (49%), lignes de bus interurbaines (34%), autres réseaux de bus et de métro relevant de la compétence régionale (13%), bus interurbain des îles Canaries (4%) (juin) ; R2 - opérateurs locaux	R1 - distribution des fonds programmée en novembre ; R2 - période de prêt de demande de prêt d'août à octobre	Aucune condition identifiée	Prêts accordés sur la base de 33% des recettes tarifaires de 2018 ; les responsables des organismes compétents des municipalités et des conseils remettent avant le 5 octobre à la Direction générale des transports terrestres des certificats attestant du montant	Depuis juillet, le gouvernement a autorisé la renégociation des contrats d'État pour les services de transport public terrestres ; les services d'autobus discrétionnaires qui ne sont pas considérés comme des services essentiels n'ont pas eu d'autre choix que les mises à pied temporaires de personnel et les régimes d'emploi à court terme et sont confrontés à de graves difficultés financières

**TABLEAU 4 suite : Dispositifs nationaux de fonds d'urgence pour les transports publics locaux
(novembre 2020) - Sélection**

PAYS	DISPOSITIF	MONTANT*	BÉNÉFICIAIRES	CALENDRIER	CONDITIONS DE TRAVAIL	ATTRIBUTION ET RÉPARTITION	AUTRE
Pays-Bas	Aide d'urgence aux opérateurs de transport public (R1 juin, R2 sept.)	2,24 milliards EUR (R1 - 1,5 milliard EUR, R2 - 740 millions EUR)	Opérateurs régionaux et locaux de transport public avec concessions, NS (chemins de fer nationaux) et services de ferry reliant les îles de la Frise	R1 jusqu'en déc. 2020 R2 jusqu'en juillet 2021	Aucun versement de dividendes, de primes ou d'indemnités de départ aux administrateurs ; un accord a été conclu pour que les opérateurs travaillent sur un plan de transition avec le gouvernement dans une perspective de réduction des coûts de 10 à 15%	Compense jusqu'à 93% des pertes par les transporteurs ; la méthode précise d'octroi des fonds aux opérateurs n'a pas encore été déterminée	
Suède	Aide d'urgence en faveur des autorités de transport régionales (mai)	3 milliards SEK	Autorités de transport régionales	Il semble qu'il s'agisse d'une aide à versement unique	Aucune condition identifiée	Fonction du montant des recettes tarifaires de chaque région	
Norvège	R1 - aide d'urgence aux transports publics locaux (mars-avril), R2 - budget national révisé (mai) ; R3 - Plan de crise (mai) ; R4 - Plan de crise (sept.) R4 - Plan de crise (sept.)	Total 4,6 milliards NOK (R1 - 1 milliard, R2 1,5 milliard, R3 - 0,6 milliard R4 - 1,5 milliard)	Municipalités responsables des services d'appel d'offres ; opérateurs d'autobus privés dans les petites municipalités	Juin-août	Aucune condition nationale n'a été identifiée ; certaines municipalités ont demandé aux opérateurs d'autobus de réduire ou de modifier les services qui influent sur les conditions de travail	Distribution aux administrations municipales dans les grandes municipalités ; les administrations municipales ont un pouvoir discrétionnaire en matière d'utilisation ; dans les plus petites municipalités, les fonds sont directement versés aux opérateurs d'autobus	Une pression importante pèse sur les opérateurs plus petits, en particulier dans le cas des autobus desservant les aéroports et des bus de tourisme ; ces derniers doivent puiser les fonds dans un dispositif distinct pour couvrir les « coûts fixes inévitables », ce qui les oblige à mettre les bus à l'arrêt et à licencier le personnel

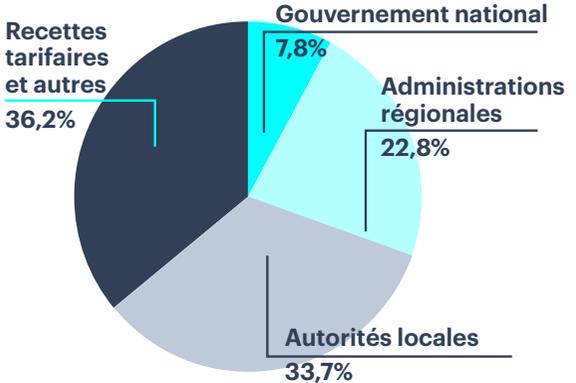
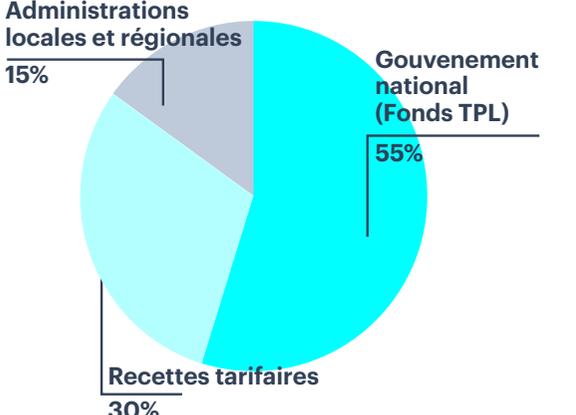
Sources : Sites web du gouvernement central et du ministère des Transports, documents parlementaires, nouveaux articles locaux de chaque pays

* Sauf mention contraire, financement sous forme de subventions.

** Les États-Unis et le Canada utilisent le terme « transports en commun » pour désigner les transports public locaux et l'expression « organismes responsables des transports en commun » pour désigner les autorités de transport public (qui assurent généralement une partie des services en interne). Selon l'American Public Transportation Association, « l'organisme responsable des transports en commun » est « une entité (publique ou privée) responsable de l'administration et de la gestion des activités et des services de transport en commun. Les organismes responsables des transports en commun peuvent exploiter directement le service de transport collectif ou confier ce service en tout ou partie à un sous-traitant. Lorsque la responsabilité incombe à une entité publique, il s'agit alors d'un « organisme public de transport en commun ». Lorsque les services font intervenir différents modes, il s'agit alors d'un « organisme de transport multimodal ».²

** La lettre « R » désigne la phase de financement (R1 = 1^e phase, R2 = 2^e phase, etc.).

TABLEAU 5 :
Structure du financement des TPL dans différents pays (moyenne nationale)

PAYS	FINANCEMENT ACCORDÉ PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET STRUCTURE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX*	VENTILATION DU FINANCEMENT DES TPL										
<p>États-Unis</p>	<p>La loi américaine relative aux transports (<i>Fixing America's Surface Transportation Act</i> ou <i>FAST Act</i> n° 114-94) du 4 décembre 2015, prévoit le financement du réseau autoroutier fédéral et de projets de transports publics jusqu'au 30 septembre 2021 (sa date d'expiration initiale, le 30 septembre 2020, ayant été repoussée d'un an). Le <i>FAST Act</i> permet de débloquer chaque année 12 milliards de dollars pour le programme fédéral en faveur des transports publics. 80% de ces fonds sont répartis entre les agences de transports publics locales à l'aide d'une formule, essentiellement pour couvrir les coûts d'investissements. La plus grande partie des 20% restants vont au programme <i>Capital Investment Grants Program (New Starts)</i>, qui promeut au niveau local la construction de nouveaux réseaux ferroviaires, de bus à haut niveau de service et de ferries, ainsi que l'expansion des réseaux existants. Le <i>FAST Act</i> est financé par différentes taxes sur les carburants, les poids lourds et les pneus, ainsi que par une allocation de budget. Tous les États sauf trois apportent également des fonds aux transports publics locaux. En 2012, le montant total s'élevait à 14,2 milliards de dollars.¹</p> <p>En moyenne, en 2018, les recettes générées directement, y compris les recettes tarifaires, ont couvert 36,2% des charges d'exploitation des TPL. Les collectivités locales et les États ont apporté respectivement 33,7% et 22,8% du financement. Les 7,8% restants ont été fournis par le gouvernement fédéral. Les dépenses d'investissement ont quant à elles été financées à hauteur de 35% par des sources fédérales, 13,1% par les recettes directement générées par les agences de transports, y compris tarifaires, 16,7% par les collectivités locales et 15,2% par les États.²</p>	 <table border="1"> <caption>Ventilation du financement des TPL - États-Unis</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Recettes tarifaires et autres</td> <td>36,2%</td> </tr> <tr> <td>Autorités locales</td> <td>33,7%</td> </tr> <tr> <td>Administrations régionales</td> <td>22,8%</td> </tr> <tr> <td>Gouvernement national</td> <td>7,8%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Recettes tarifaires et autres	36,2%	Autorités locales	33,7%	Administrations régionales	22,8%	Gouvernement national	7,8%
Catégorie	Pourcentage											
Recettes tarifaires et autres	36,2%											
Autorités locales	33,7%											
Administrations régionales	22,8%											
Gouvernement national	7,8%											
<p>Italie</p>	<p>Le gouvernement central italien gère un Fonds pour les transports publics locaux (<i>Fondo nazionale per il transport pubblico locale</i>) alimenté par les recettes provenant des droits d'accises sur l'essence et le diesel et par une allocation budgétaire classique. Avec ce Fonds, le gouvernement central contribue aux charges d'exploitation des transports publics locaux.</p> <p>Le montant perçu par chaque région est déterminé selon une formule fixée par la législation, qui comprend un calcul des coûts unitaires. Les régions sont chargées de verser les fonds aux autorités provinciales et municipales. Approximativement 55% du financement des transports publics locaux sont réalisés à l'aide de ce Fonds environ 30% proviennent de la vente des titres de transport (billets unitaires, abonnements mensuels et annuels) et près de 15% sont tirés des recettes des collectivités locales (publicité, loyers, stationnement, etc.).</p> <p>Le gouvernement central a également mis en place un fonds distinct pour le développement des infrastructures, en particulier la mise en circulation de véhicules électriques et la réalisation d'autres mesures de lutte contre le réchauffement climatique.</p>	 <table border="1"> <caption>Ventilation du financement des TPL - Italie</caption> <thead> <tr> <th>Catégorie</th> <th>Pourcentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gouvernement national (Fonds TPL)</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>Recettes tarifaires</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>Administrations locales et régionales</td> <td>15%</td> </tr> </tbody> </table>	Catégorie	Pourcentage	Gouvernement national (Fonds TPL)	55%	Recettes tarifaires	30%	Administrations locales et régionales	15%		
Catégorie	Pourcentage											
Gouvernement national (Fonds TPL)	55%											
Recettes tarifaires	30%											
Administrations locales et régionales	15%											

1 K. Pula, et. al., *On Track: How States Fund and Support Public Transportation*, National Conference of State Legislatures, 2015, 13.

2 National Transit Database, *2018 National Transit Summaries and Trends*, Office of Budget and Policy, 2019, 11.

TABLEAU 5 suite :

Structure du financement des TPL dans différents pays (moyenne nationale)

PAYS	FINANCEMENT ACCORDÉ PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET STRUCTURE DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX*	VENTILATION DU FINANCEMENT DES TPL
<p>Allemagne</p>	<p>Le financement des transports publics locaux par l'État fédéral est régi par le programme fédéral de financement des liaisons intercommunales (GVFG). Jusqu'en 2019, cette loi comprenait deux volets.</p> <p>1. La contribution accordée par le gouvernement fédéral à tous les Länder pour les infrastructures de transport municipales (rues, ponts, pistes cyclables, trottoirs, parcs de stationnement, TPL, etc.) était versée en vertu des dispositions de dissociation prévues par la législation jusqu'en 2019. Au total, elle s'élevait à 1,3 milliard d'euros. En 2020, elle a été remplacée par une contribution plus élevée de la taxe de vente pour les Länder. Depuis ce changement, certains Länder n'utilisent pas la totalité du montant prévu pour le secteur des transports, ce qui est devenu problématique.</p> <p>2. Apports directs de l'État fédéral pour les infrastructures des TPL. En 2019, ces sources s'élevaient à 332 millions d'euros. Il est prévu d'atteindre 665 millions euros en 2020, puis d'augmenter de 1 milliard d'euros à partir de 2021 et de 2 milliards d'euros à compter de 2025. Des fonds seront alloués pour couvrir les rénovations en plus des projets de construction et d'expansion. Ceux-ci doivent avoir une valeur d'au moins 30 millions d'euros (des dérogations sont possibles pour les projets de plus de 10 millions d'euros), mais la municipalité doit prendre en charge 25% des coûts et une évaluation de l'efficacité économique doit être réalisée.</p> <p>De plus, l'État fédéral octroie aux Länder des aides appelées « fonds de régionalisation » pour les opérations de TPL, principalement axées sur les services ferroviaires locaux et régionaux. En 2019, elles représentaient au total 8,9 milliards d'euros et il est prévu de les augmenter de 1,8% chaque année.</p> <p>Enfin, le gouvernement fédéral accorde des subventions pour compenser la pratique de tarifs réduits pour les personnes handicapées. En moyenne, le financement des charges d'exploitation en 2014 était composé à 49,7% des recettes tarifaires, à 21,1% des autres recettes des sociétés (principalement tirées de contrats de publicité), à 21,6% des municipalités et à 7,6% des subventions nationales de compensation des tarifs réduits.</p>	

Sources : États-Unis : [Federal Public Transportation Program: In Brief](#), 2020; Congressional Research Service, [Highway and Public Transit Funding Issues](#), 2019; National Transit Database, [National Transit Summaries and Trends](#), 2018. Italie : site web du Parlement italien ; entretien de l'auteure avec Domenico D'Ercole. Allemagne : site web du ministère fédéral des Transports et de l'infrastructure numérique, site web Mobi Knowledge.

TABLEAU 6 :
Sources de financement nationales des TPL

CATÉGORIE (CONTRIBUTEUR)	SOURCE	DESCRIPTION ET UTILISATION	EXEMPLES	COMMENTAIRES	COMMENTAIRES
Contributions au budget général	Recettes fiscales générales	Peuvent être affectées aux régions ou aux collectivités locales sous forme de subventions pour couvrir les charges d'exploitation et d'investissements ainsi que ceux des nouvelles constructions, ou compenser les tarifs réduits ; il existe de nombreux programmes de subventions « verts »	Aux États-Unis, l'affectation du budget du Trésor est venue compléter les recettes issues de taxes sur les carburants, les pneus et les poids lourds, pour servir de fonds et de subventions couvrant les coûts d'infrastructures et d'investissement	Les allocations budgétaires générales existent dans plusieurs pays européens	Des gouvernements du monde entier s'engagent dans des politiques fiscales expansionnistes, mais il existe une concurrence avec d'autres services publics et les besoins sociaux
Usagers de véhicules individuels et d'infrastructures routières	Taxes sur l'utilisation des routes et des véhicules individuels	Taxes sur le carburant, péages, taxe écologique sur les véhicules privés, etc. utilisées dans de nombreux cas pour financer les infrastructures de transport (routes et transports publics), mais pouvant aussi servir à supporter les charges d'exploitation	Highway Trust Fund aux États-Unis ; <i>Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale</i> (Fonds national des transports publics locaux) en Italie (financement des charges d'exploitation)	Dans certains pays (Royaume-Uni, Corée du Sud), des syndicats et des organisations de la société civile réclament que les fonds consacrés à la construction de routes soient réaffectés dans les infrastructures et les opérations de transport public.	Diminution probable des taxes sur les carburants et des recettes de péages
	Taxation des poids lourds	Taxe écologique sur les véhicules individuels circulant sur les autoroutes et les routes nationales, taxe sur les véhicules lourds à moteur dont le montant dépend de la distance parcourue	Au Royaume-Uni, la redevance poids lourds est utilisée pour financer la construction et l'entretien des routes mais pourrait être redirigée vers les infrastructures de transport public	Basés sur le calcul des coûts externes ; les redevances sur les véhicules lourds à moteur devraient être à la charge des entreprises ou des acheteurs de services de transport routier, et non par des travailleurs	Restrictions sur les déplacements entre États ou longue distance et diminution probable du transport de marchandises limitant les recettes
Dette	Titres d'État	Obligations du Trésor vendues à des créanciers publics et privés destinées à des financements spécifiques ou au financement du budget général	Des pays du monde entier, notamment développés, affichent un taux d'endettement en hausse depuis la crise financière mondiale de 2008-2009	Une hausse de la dette souveraine est possible pour les pays développés ayant de faibles taux d'intérêt, notamment ceux qui utilisent des monnaies clés, mais difficile pour les pays en développement ayant des obligations plus élevées en matière de service de la dette	La crise économique suscite une concurrence en matière de crédit : les pays dont la dette est « moins viable » doivent augmenter les taux d'intérêt pour rivaliser avec les économies plus « stables », ce qui crée un cercle vicieux d'instabilité financière

TABLEAU 7 :
Sources de financement locales des TPL

CATÉGORIE (CONTRIBUTEUR)	SOURCE	DESCRIPTION ET UTILISATION	EXEMPLES	COMMENTAIRES	CONSÉQUENCES DE LA PANDÉMIE
Usagers des transports publics	Recettes tarifaires	Divers systèmes de tarification (en fonction du voyage, de la distance ou de la durée, par mode de transport ou multimodale) des transports publics, servant généralement à couvrir une partie des charges d'exploitation		Il existe un juste milieu entre les prix des titres de transport (compensation des coûts par les recettes tarifaires) et les objectifs sociaux (aides au revenu, attractivité des transports publics)	Diminution considérable
Usagers de véhicules individuels et d'infrastructures routières	Taxes sur l'utilisation des routes et des véhicules individuels	Paiement direct pour l'utilisation des infrastructures, comme l'espace routier ou les lieux de stationnement : taxation différenciée sur les routes selon la période (heures de pointe ou heures creuses), taxe d'encombrement, redevance environnementale, redevance de stationnement	Appliquées à Londres, à Durham, à Stockholm, à Göteborg, à Milan, à Singapour	Fondé sur le principe de pollueur/payer : les usagers supportent les coûts externes ; éventuelle augmentation de la demande en transports publics, mais impopularité possible	Hausse possible au niveau local dans des zones où la distanciation sociale est faible.
	Taxation des poids lourds	Principalement au niveau national ; pourrait être appliquée sur les routes municipales, avec un partage des recettes	En Suisse, système de péages routiers sur tous les types de routes pour la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP)	Basés sur le calcul des coûts externes ; les redevances sur les véhicules lourds à moteur devraient être à la charge des entreprises ou des acheteurs de services de transport routier, et non par des travailleurs	Diminution probable
	Gestion du stationnement	Généralement ciblé sur les parcs de stationnement réservés aux visiteurs ; des dispositifs adaptés pour les résidents (par ex., permis annuel à un prix raisonnable et offre de stationnement suffisante) renforcent l'adhésion citoyenne	Utilisation très répandue	Levier important pour réduire l'utilisation des voitures individuelles et favoriser le transfert modal. Cette mesure peut être inefficace si des espaces de stationnement à faible coût sont disponibles.	

TABLEAU 7 suite :
Sources de financement locales des TPL

CATÉGORIE (CONTRIBUTEUR)	SOURCE	DESCRIPTION ET UTILISATION	EXEMPLES	COMMENTAIRES	CONSÉQUENCES DE LA PANDÉMIE
Employeurs et propriétaires	Contributions des employeurs	Taxes imposées aux employeurs publics et privés et dédiées au maintien et au développement des infrastructures de transport public	<i>Versement Transport</i> en France ; <i>Dienstgeberabgabe</i> à Vienne ; stationnement payant sur le lieu de travail (<i>Workplace Parking Levy</i>) à Nottingham	Généralement perçues comme une forme « durable » de contribution des bénéficiaires	Susceptibles de diminuer davantage pour les petites entreprises que pour les plus grandes
	Instruments de récupération des plus-values foncières	Taxes ou contributions convenues sur les terrains et propriétés, taxes d'aménagement du territoire ou autres mécanismes visant à récupérer au moins une partie de la valeur ajoutée générée grâce aux transports publics et perçue par les propriétaires et les promoteurs immobiliers. Peut inclure des accords volontaires conclus entre promoteurs ou propriétaires immobiliers concernant le coût de projets d'infrastructures des TPL	Les taxes foncières existent dans plusieurs villes nord-américaines, à Osaka, à Bombay et à Barcelone ; <i>Stamp duty land tax</i> (Royaume-Uni depuis 2003) ; <i>Local Improvement District tax</i> imposée aux propriétaires immobiliers à Seattle pour financer la ligne de tramway de South Lake Union ; obligations de planification foncière et taxes prélevées sur les infrastructures communautaires des promoteurs en Angleterre et au Pays de Galles	Associe l'augmentation de la valeur des terrains et des propriétés à la fourniture de services de transport public	Conséquences possiblement négligeables ou moins importantes par rapport à d'autres sources
Citoyens	Allocations budgétaires générales des villes et municipalités	Recettes fiscales locales et fonds alloués par les niveaux administratifs supérieurs	Il s'agit d'un moyen de financement classique pour les transports publics, mais le montant de l'allocation accordée varie considérablement d'une municipalité à l'autre		Baisse probable des recettes fiscales locales entraînant un besoin de soutien accru de la part des niveaux administratifs supérieurs
	axe locale sur la vente (<i>Local Option Sales Taxes, LOST</i>)	Suite à un référendum, les ATP aux États-Unis prélèvent des frais supplémentaires sur la taxe sur la vente pour le financement de projets et d'opérations de transport	Dans le comté de Los Angeles, la taxe sur la vente a été approuvée après plusieurs référendums successifs	Nécessité de mesurer les répercussions sur les consommateurs à faible revenu	Diminution probable

TABLEAU 7 suite :
Sources de financement locales des TPL

CATÉGORIE (CONTRIBUTEUR)	SOURCE	DESCRIPTION ET UTILISATION	EXEMPLES	COMMENTAIRES	CONSÉQUENCES DE LA PANDÉMIE
Subvention-nement croisé	Subventions croisées	Réinvestissement des bénéfices d'autres services publics dans des services de TPL non rentables afin de maintenir leur fonction sociale ; redevances sur l'utilisation des services ou répartition des fonds entre les unités	À Pullman, dans l'État de Washington, le transport est financé par un prélèvement de 2% sur les services publics de téléphonie, d'eau et d'assainissement, d'électricité, de gaz et de gestion des déchets ; la taxe sur l'hydroélectricité de Vancouver subventionne le système SkyTrain ; à Munich, en Allemagne, le service public SWM, dont l'opérateur MVG est une filiale, finance les TPL avec les bénéfices excédentaires perçus sur l'électricité	Les recettes sont liées aux tarifs et à l'utilisation des services ; la libéralisation en Europe pourrait compromettre la capacité à procéder à des subventions croisées entre les unités	Variables en fonction du service ; source potentiellement plus stable que d'autres
Dette	Obligations municipales ou de collectivités locales, titres de dette d'ATP ou d'opérateurs de services publics	Obligations municipales ou de collectivités locales à taux d'intérêt annuel et échéance fixes, destinées à financer les services ou les infrastructures de transports. Obligations municipales « vertes » dédiées au financement de projets de mobilité respectueux de l'environnement, par ex., achat de bus électriques ou extension de réseau de tramway.	Obligation du comté de Fairfax, Virginie visant à subventionner la construction et l'amélioration du métro de Washington, D.C. ; titre émis par les autorités de transport public (TfL, SPT) ou opérateurs publics (Métro de Seoul) pour financer les opérations	Titres de créances permettant à l'émetteur de débloquer des capitaux pour des investissements à rendement immédiat, et avec des échéances pouvant s'étendre sur une période d'environ 20 à 30 ans.	Le coût du financement par endettement peut être faible dans les pays développés, mais bien plus élevé dans ceux en développement
Participation du secteur privé	Partenariats public-privé (PPP)	Les partenaires privés sont rémunérés au titre des remboursements contractuels ou par les redevances des usagers / recettes tarifaires en vertu d'un contrat de concession à long terme, et transfèrent les biens au pouvoir public à l'expiration du contrat de concession	De plus en plus de projets de BRT dans les pays en développement et des lignes de métro et de métro léger en Asie sont construites et exploitées dans le cadre de PPP	Moyen permettant de mobiliser des fonds privés pour le financement initial de projets d'infrastructures à forte intensité en capital, la plus grande partie des coûts étant engagés lors de la phase de construction et les revenus générés seulement après la mise en service.	Souvent assortis de frais cachés et particulièrement risqués pendant la pandémie en raison des incertitudes liées à l'évolution des recettes et de la capacité moindre des opérateurs privés de subventionner les déficits

Sources : Schausberger, W. (2020); Rudolph, F. et Werland, S. (2019); Sloman, L. et Hopkinson, L. (2019); Ubbels, B. et al. (2001).



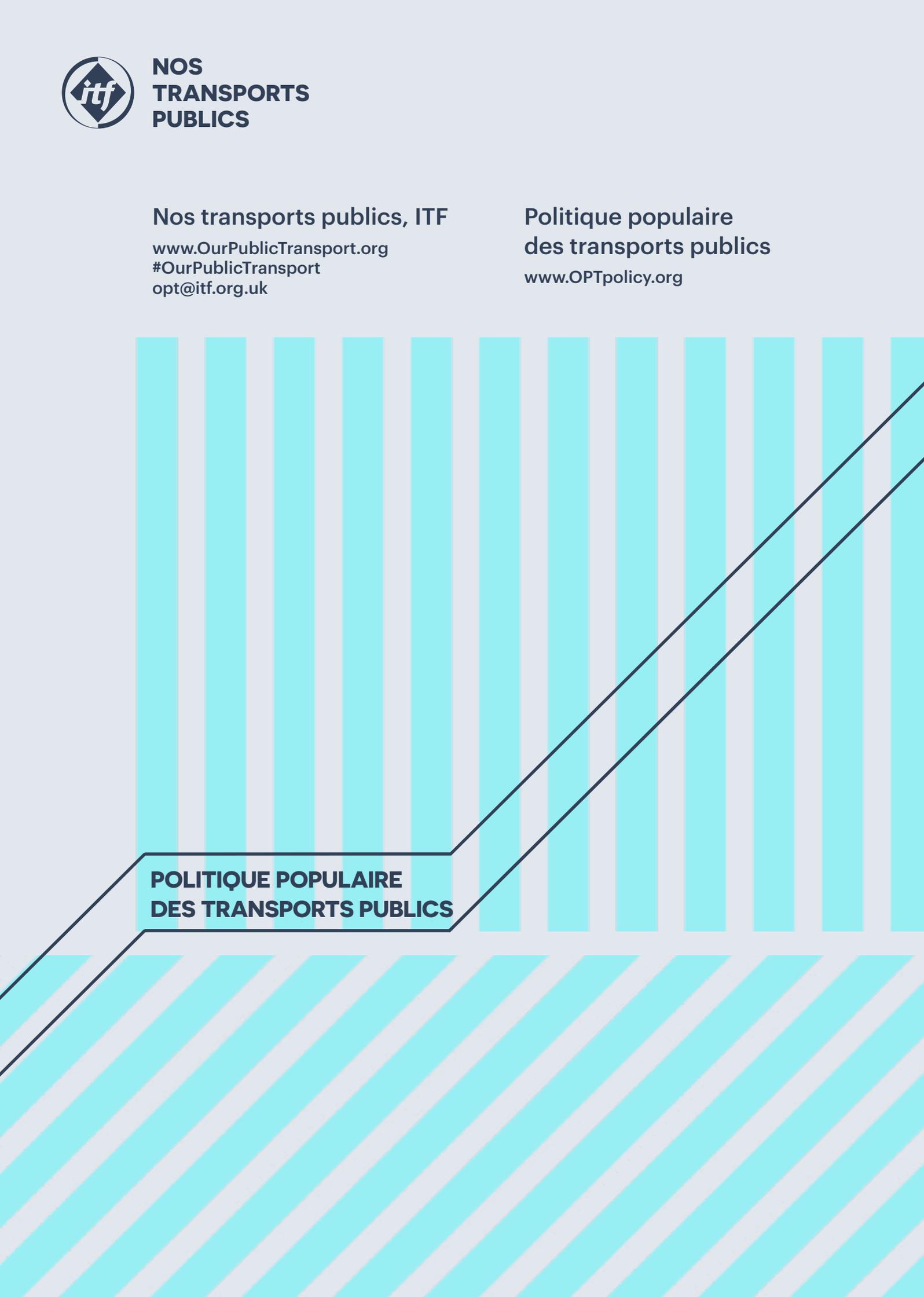
**NOS
TRANSPORTS
PUBLICS**

Nos transports publics, ITF

www.OurPublicTransport.org
[#OurPublicTransport](https://twitter.com/OurPublicTransport)
opt@itf.org.uk

**Politique populaire
des transports publics**

www.OPTpolicy.org

The background features a series of vertical light blue stripes on the upper half and diagonal light blue stripes on the lower half. A white, stepped rectangular box is positioned in the lower-left area, containing the text 'POLITIQUE POPULAIRE DES TRANSPORTS PUBLICS'.

**POLITIQUE POPULAIRE
DES TRANSPORTS PUBLICS**