



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

TRANS/WP.5/2003/7/Add.1  
14 juillet 2003

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

**COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS**

Groupe de travail chargé d'examiner  
les tendances et l'économie des transports  
(Seizième session, 24-26 septembre 2003,  
point 8 de l'ordre du jour)

**SYSTÈMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS**

Additif 1

Transmis par le Gouvernement britannique

Note: Le document ci-joint reprend une fiche d'information sur les modes de financement, qui expose les différentes formes de financement possibles et les procédures suivies au sein du Ministère des transports britannique pour affecter des fonds du budget d'investissement de l'État aux transports locaux.

\* \* \*

## **FONDS VERSÉS AUX AUTORITÉS LOCALES AU TITRE DES TRANSPORTS LOCAUX**

### Plans locaux de transport et demandes de financement

1. Les plans locaux de transport (LTP) ont remplacé l'ancien régime d'adjudication au titre des politiques et programmes de transport, qui permettait aux autorités de se voir allouer des ressources pour chacun de leurs projets et non dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. Les plans locaux de transport reposent sur des stratégies quinquennales de transport intégré, conçues, au niveau local, en partenariat avec les collectivités locales. Ils offrent à ces dernières plus de pouvoir discrétionnaire, de liberté et de responsabilité, ce qui leur permet d'élaborer des solutions servant au mieux les intérêts de la population locale (principes définis dans le Livre blanc sur la modernisation des collectivités locales, de 1998, intitulé «*In Touch With The People*»).
2. Le premier ensemble complet de plans locaux de transport couvrant la période de cinq ans allant de 2001-2002 à 2005-2006 a été soumis en juillet 2000. Les demandes de financement ont été faites par le biais des formulaires LTP-F présentés dans le même temps par toutes les autorités et ventilant par projet le coût total des investissements que chacune d'elles envisageait de réaliser pendant la période quinquennale. En décembre 2000, le Ministère des transports, de l'administration locale et des régions a octroyé des crédits assurés pour la première année (2001-2002) et établi les montants à titre indicatif des crédits pour les quatre années suivantes.
3. Pour 2002-2003, il a été demandé à chaque autorité de fournir un rapport d'étape annuel faisant le point sur l'avancement de leur plan local de transport, accompagné de formulaires révisés actualisant les données financières. Il conviendra d'accorder une attention toute particulière à l'évolution des grands projets et à chacune des demandes de financement complémentaire. Nos recommandations à cet égard seront examinées par les ministres compétents, qui feront connaître leurs décisions dans le cadre du plan de règlement pour 2003-2004.
4. Pour les grands projets, qui sont évalués au moyen de la nouvelle approche pour l'évaluation des projets (*New Approach To Appraisal – NATA*), le seuil est fixé à 5 millions de livres sterling. Une fois acceptés, ces projets seront subventionnés à hauteur d'un plafond fixé en accord avec l'autorité locale à l'origine du projet, les surcoûts et les dépassements étant examinés dans le cadre des rapports d'étape annuels. L'acceptation des projets s'accompagne également de la prise d'une décision quant aux moyens de financement possibles. Dans certains cas, des partenariats public-privé (PPP), y compris des initiatives de financement privé, sont considérés comme pouvant être plus rentables que les modes de financement classiques.

### Ensemble des ressources disponibles

5. Le schéma britannique des transports décennal à l'horizon 2010 – *Transport 2010* – a marqué un tournant dans la politique d'investissements en matière de transports, les ressources prévues se montant à 180 milliards de livres sterling (fonds publics et privés). Une partie de cette somme sera allouée dans le cadre des plans locaux de transport.

6. Nos montants de référence annuels en termes d'investissement et de ressources sont confirmés tous les trois ans dans le cadre de l'examen des allocations de crédits. Nous sollicitons actuellement des ressources au titre de l'examen des allocations de crédits 2002, qui couvrent les exercices 2003-2004 et 2005-2006.

#### Types de financement accordés dans le cadre des plans de règlement

7. La subvention complémentaire (*Transport Supplementary Grant – TSG*) est une subvention en espèces accordée au titre de l'article 87 de la loi de 1988 sur le financement des collectivités locales (*Local Government Finance Act 1988*), destinée à couvrir les dépenses engagées pour l'amélioration du réseau routier et la régulation du trafic. Jusqu'en 1999-2000, elle servait également à financer l'entretien du gros œuvre sur les principaux axes routiers et l'évaluation et la consolidation des ponts sur les routes nationales (qui sont maintenant financés par le biais des autorisations de crédit de base (*Basic Credit Approvals – BCA*). Elle couvre environ la moitié des dépenses encourues pour la réalisation de tout projet routier dépassant les 5 millions de livres sterling.

8. Jusqu'en juillet 2000, les «boroughs» (communes) de Londres pouvaient également prétendre à cette subvention et entraient dans le cadre du plan de règlement pour les investissements dans les transports locaux. Ils ont toutefois été retirés de la liste des conseils visés à l'article 88 de la loi précitée lorsque le maire de Londres a décidé que la municipalité se chargerait de trouver elle-même des moyens de financement. Ainsi, depuis le plan de 1999-2000, les communes de Londres n'ont reçu aucune subvention de ce type.

9. Les Directives d'investissement annuelles (*Annual Capital Guidelines – ACG*) sont des allocations versées aux autorités sous la forme d'autorisations de crédit de base. Il s'agit d'autorisations d'emprunt qu'une autorité peut utiliser dans n'importe quel domaine d'activité de son ressort, qui sont délivrées par la plupart des ministères concernés (santé, éducation, transports, logement, etc.).

10. Depuis son introduction, lors de l'exercice 2002-2003, le fonds commun (*Single Capital Pot*) (voir ci-après) est devenu, de loin, le premier type de subvention que nous accordons aux fins des investissements. Les ACG que nous allouons vont de pair avec une certaine prise en compte des recettes (*Receipts Taken Into Account – RTIA*). Ce procédé permet aux autorités locales de conserver une partie des recettes qu'elles perçoivent au cours de l'année pour financer directement leurs dépenses d'équipement.

11. Les allocations que perçoivent les autorités locales au titre du module «entretien et transport intégré» sont désormais versées par le biais des autorisations de crédit de base. Les subventions accordées au titre du transport intégré sont évaluées sur la base des soumissions *LTP/APR* et des besoins respectifs des autorités.

12. Les autorisations de crédits supplémentaires (*Supplementary Credit Approvals – SCA*) sont fréquemment utilisées pour financer les investissements dans les transports locaux. Avant l'introduction du «fonds commun», elles représentaient la plus grosse part du financement que nous accordions aux investissements dans les transports, l'entretien et le transport intégré étant exclus de ce mode de financement. Elles diffèrent des autorisations de crédit de base en ce qu'elles sont généralement «circonsrites», c'est-à-dire restreintes à des domaines spécifiques,

dont la définition est laissée à l'appréciation du ministère concerné. Une autorité qui perçoit une autorisation de crédits supplémentaires reçoit un certificat qu'elle peut ensuite remettre à sa banque ou à l'autorité de prêt pour emprunter une somme à hauteur du montant spécifié. Pour les années suivantes, les paiements tombent dans le cadre du système de la dotation globale (*Revenue Support Grant*).

13. En théorie, les autorisations de crédits supplémentaires peuvent être accordées pour une période quelconque, mais le Ministre des finances a décidé en 1998 qu'elles devraient normalement être octroyées pour une période de deux ans. Elles sont donc désormais attribuées pour un ou deux ans. Si elles ne sont pas utilisées au cours de la période spécifiée dans le certificat remis à l'autorité réceptrice, les fonds sont reversés dans le Fonds consolidé. Les plans locaux de transport permettent cependant de réaffecter des autorisations de crédits supplémentaires non utilisées à la fin de chaque exercice financier. Avec l'accord des ministères compétents, les autorisations de crédits supplémentaires non utilisées sont allouées à d'autres autorités qui se trouvent confrontées à une situation d'urgence ou qui sont en mesure d'anticiper leurs dépenses et d'éviter ainsi toute pression future sur les modestes ressources dont elles disposeront.

14. Les subventions accordées au titre de l'article 56 de la loi de 1968 sur les transports (*Transport Act 1968*), parfois appelées subventions aux transports publics, sont versées selon que le Ministère conviendra de manière à couvrir la moitié des dépenses encourues pour la réalisation des projets de transport public dépassant les 5 millions de livres sterling (voir la Circulaire 3/89 sur les transports). Les dépenses encourues pour la réalisation de chacun de ces projets sont couvertes, pour moitié environ, par une subvention du type S56.

15. Les subventions accordées au titre de l'article 13 de la loi de 1982 sur le développement industriel (*Industrial Development Act 1982*) sont versées aux autorités locales et aux entrepreneurs chargés du réseau routier pour couvrir la construction et l'amélioration des routes d'accès aux nouveaux sites industriels ou commerciaux dans les régions assistées, lesquels généreront des emplois. Le montant des subventions disponibles est limité à 30 % tout au plus des dépenses autorisées.

#### Types de financement des ressources

16. Le financement des ressources en matière de transport local intégré se fait principalement par des subventions destinées aux services d'autobus et autres, comme indiqué ci-après:

- La subvention aux services d'autobus en zone rurale (*Rural Bus Subsidy*) est une subvention directe allouée aux autorités locales, calculée en fonction du nombre de personnes vivant en milieu rural;
- Les subventions *Rural Bus Challenge* et *Urban Bus Challenge* sont également des subventions directes versées aux autorités locales après soumission et approbation de projets spécifiques;
- Les tarifs de faveur font partie des dépenses prises en compte dans les évaluations standard des dépenses des autorités locales et sont financés au moyen des subventions au titre de la dotation en matière de tarifs (*Rate Support Grant*);

- Les réductions accordées sur la taxe sur les carburants sont également des subventions directes, mais elles sont versées aux exploitants d'autobus et non aux autorités locales.

17. D'autres programmes, comme les initiatives *Home Zones* et *Travel Awareness* (urbanisme et campagne favorisant les déplacements à pied et en vélo), les plans de transport respectueux de l'environnement et l'Initiative des centres d'excellence, bénéficient aussi d'un soutien financier sous la forme de subventions.

18. Hormis l'appui financier accordé par le Cabinet du Vice-Premier Ministre, les autorités locales reçoivent des fonds pour financer des projets de transport en milieu rural de petite envergure (concernant, par exemple, des transports communautaires) au titre du Partenariat en matière de transport rural que gère la Countryside Agency, organisme public financé par le Ministère de l'environnement, de l'alimentation et des affaires rurales.

#### Mise en place du *Single Capital Pot*

19. Le Livre blanc sur la modernisation des collectivités locales intitulé «Au contact de la population» a marqué la constitution d'un fonds commun, le *Single Capital Pot* (SCP), pour l'ensemble de l'appui financier que l'État accorde aux autorités locales au titre des investissements. Les ministres compétents ont décidé que ce fonds serait mis en place à compter de l'exercice 2002-2003, et inclurait dès le départ la plupart des moyens financiers destinés aux transports locaux.

20. Sur les 1,58 milliard de livres sterling annoncés dans le plan de règlement des LTP de l'exercice 2002-2003, 1,1 milliard ont été alloués via ce fonds. Ces ressources, qu'il s'agisse d'allocations d'entretien (réparation des ponts et travaux de consolidation) ou de petits travaux réalisés dans le cadre du transport intégré, seront prélevées sur le fonds. Les grands projets dont le coût dépasse 5 millions de livres sterling (transports publics, réseau routier ou entretien) ne seront pas financés par ce fonds, mais continueront, sur toute leur durée, d'être financés pour moitié par des subventions et pour moitié par des autorisations de crédits supplémentaires.

#### Comment fonctionne le *Single Capital Pot*?

21. La contribution que nous versons au fonds commun au titre de l'entretien est calculée selon la formule retenue par la Division des politiques routières. La contribution versée au titre des petits travaux réalisés dans le cadre du transport intégré sera évaluée sur la base des plans locaux de transport et des rapports d'étape annuels, plutôt qu'en fonction d'une formule, inadaptée en l'espèce. Les allocations sont déterminées en fonction des plans locaux de transport et de la qualité des rapports d'étape annuels estimés selon les critères qui sont les nôtres, compte tenu de l'évaluation faite par l'autorité de ses propres besoins (à savoir le montant du financement demandé) et de l'optimisation des ressources. L'un dans l'autre, l'entretien et les petits travaux représentent 95 % de notre contribution totale au fonds commun.

22. Les 5 % restants font partie des 5 % du fonds dont les ministres sont libres de disposer et qui se répartissent en trois éléments, 16 % environ étant alloués en fonction de la qualité des stratégies d'investissement menées par les autorités et de leurs plans de gestion des biens. Dans le cas de figure qui nous intéresse, ce sont les plans locaux de transport qui feront office de plans

de gestion. Le solde de ces 5 % (84 % environ) est versé en fonction de l'évaluation qui est faite de la qualité des services fournis sur une échelle de 5 points (de déplorable à excellent).

#### Zones de planification commune et fonds versés aux autorités en charge des transports publics

23. Les plans locaux de transport comprennent plusieurs zones de planification commune et chacune des grandes zones de planification métropolitaines est dotée d'une autorité en charge des transports publics (PTA). Les plans communs sont une obligation pour les zones gérées par une PTA. Lors du procédé d'établissement des plans locaux de transport, il convient de décider avec les autorités concernées d'une répartition précise des allocations entre chacune des autorités et la PTA correspondant à ces zones de planification commune.

24. Les PTA – et leur personnel de direction – continuent d'être financés au moyen d'allocations du type autorisations de crédits supplémentaires et ce malgré l'introduction du fonds commun. Comme il s'agit d'autorités à but unique, elles n'entrent pas dans le champ d'application du fonds commun.

#### Procédures de vérification

25. Les vérificateurs nommés par la Cour des comptes britannique (*Audit Commission*) procède à un audit des ressources financières versées aux autorités locales au titre des plans locaux de transport, un an après leur versement. Il est désormais demandé aux autorités locales de remplir une formule (la LTPAUD) pour confirmer l'exécution des sommes qu'elles ont perçues pour l'exercice précédent. Les vérificateurs vérifient d'une part que les chiffres représentent de manière juste et correcte les fonds engagés et d'autre part que ceux-ci ont bien été employés pour couvrir les fins pour lesquelles ils avaient été alloués.

#### Politiques et programmes de transport

26. Avant l'introduction des plans locaux de transport, le Ministère, au titre des politiques et programmes de transport, octroyait un financement aux autorités locales en fonction d'un programme de règlement établi annuellement. Principale différence avec l'ancien système: une part de l'allocation supplémentaire au titre des transports servait à couvrir la moitié des dépenses de réparation des routes nationales et des ponts. À l'époque, il n'était pas demandé aux autorités locales de fournir des plans de transport sur cinq ans.

#### Autres sources de financement

27. Les autorités locales sont libres de demander au Fonds européen de développement régional (FEDER) de financer en partie leurs projets. Certaines de nos initiatives, notamment dans le domaine des services d'autobus, ont également fait appel au Fonds d'investissement pour la modernisation des services publics (*Capital Modernisation Fund*), dont les allocations sont versées au budget de l'État afin d'être utilisées en association avec d'autres fonds publics dont l'allocation est décidée par le Gouvernement.

#### Propositions de modifications à apporter au régime de financement des investissements

28. La mise en place du régime de contrôle prudentiel, prévue pour [2004], donnera aux autorités locales une plus grande latitude et une plus grande marge de manœuvre en ce qui

concerne les investissements. Dans le cadre de ce régime, les autorités locales n'auront plus à demander l'autorisation du pouvoir central pour emprunter; elles pourront désormais arrêter leurs propres programmes d'investissement et estimer elles-mêmes le montant des dépenses qu'elles peuvent assumer. Tout emprunt externe devra être maintenu dans une fourchette raisonnable et prudente, conformément aux critères du Code de prudence actuellement mis au point par l'Institut agréé des finances et de la comptabilité publiques (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA*).

29. Les investissements supplémentaires auxquels les autorités locales pourront ainsi se livrer sont destinés à compléter ceux financés par l'État, et non à les remplacer. Le régime de prudence n'appelle aucun changement dans la façon de financer les investissements. Conçu pour être compatible avec n'importe quel dispositif d'aide aux investissements, il offre l'occasion d'examiner les diverses options possibles. Le Gouvernement n'a pas encore décidé de la forme que pourrait prendre ce soutien – recettes, capitaux, ou l'un et l'autre – et compte s'entretenir à ce sujet avec toutes les parties intéressées au printemps. Ses créneaux réglementaires prévus pour procéder aux modifications proposées dicteront les dates de mise en œuvre de ces changements.

#### Financement des initiatives de financement privé

30. Lorsque les autorités locales soumettent leurs demandes de financement pour de grands projets, nous leur demandons d'indiquer si ces projets se prêtent à un financement via l'initiative de financement privé ou via la procédure classique. Nous évaluons ensuite le projet compte tenu des points de vue relatifs à l'initiative de financement privé et des autres formules possibles. Plusieurs de nos grands projets de transport public sont financés au moyen d'une initiative de financement privé et d'autorisations de crédit indicatives délivrées par le Ministère des finances. Ces autorisations de crédit sont ensuite financées par des dotations spéciales. Tout projet que nous souhaitons financer de cette manière doit être approuvé par le Groupe d'examen des résultats du Ministère, qui se réunit une fois par trimestre environ. Cette fonction était précédemment assurée par le Bureau des transactions commerciales du secteur public (*Office of Government Commerce*) qui relevait du Ministère.

31. Nous constatons que pour ce qui est des grands projets routiers, les autorités hésitent parfois à recourir à une initiative de financement privé et préféreraient recevoir un financement classique au motif que les projets présentés au titre de ce type d'initiative sont en général plus longs à mettre en route. Il s'agit en effet de choisir les meilleurs soumissionnaires et d'assurer que le projet se tienne en termes d'évaluation, au vu de la méthodologie de l'initiative de financement privé, et que les contrats soient signés avant l'apport de tout financement.

-----