

LES TRANSPORTS URBAINS EN RÉGION PARISIENNE :
UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC

Service des Affaires Économiques

DO
Réf. n°

CDAT
3018

AVRIL 1975

" ... La science économique n'est pas toute l'économie politique. Il arrive à l'économiste d'apprécier après avoir décrit et de proposer la réforme de ce qu'il a constaté. Quand l'économiste passe ainsi du champ de la science à celui de la doctrine ou de la politique économique, la morale intervient, qu'il en ait ou non conscience. Il ne peut juger la réalité qu'en fonction de certaines fins".

Gaëtan Pirou

Introduction à l'étude de l'économie politique

S O M M A I R E

	pages
Première partie - Les entreprises publiques de transport	1
I - Le rapport Nora	2
II - Les raisons de son insuffisance	6
Deuxième partie - Un nouveau service public : le transport urbain	16
I - Conséquences techniques	19
II - Conséquences financières	23
III - Conséquences juridiques	37
Annexe : Modèle de répercussion	40



PREMIERE PARTIE

LES ENTREPRISES PUBLIQUES DE TRANSPORT

I - LE RAPPORT NORA

A/ Les principes.

Les problèmes de financement du secteur public, son hétérogénéité, le souci de "renforcer la compétitivité des secteurs essentiels de l'économie nationale, publics ou privés" ont créé, lors du suivi du Ve Plan, le besoin d'une réflexion synthétique sur les entreprises publiques, notamment sur les rapports Etat-Entreprises, l'efficacité et le rendement de ces entreprises et leur rôle comme facteur de la politique économique d'ensemble du Gouvernement, liée à une recherche de mesures concernant l'amélioration des structures et des conditions de gestion du secteur public.

Le rapport sur les entreprises publiques (rapport Nora) fixe à ces entreprises, et notamment aux entreprises du secteur transport et énergie, entreprises à "forte contrainte d'intérêt public" plus particulièrement étudiées, un objectif économique : rechercher l'efficacité par une plus grande autonomie ce qui doit se traduire par un assainissement du financement.

1 - Financement et tarification

Considérant le problème du financement comme au coeur des problèmes à résoudre, le moyen préconisé pour redresser la situation est "de rétablir une échelle tarifaire plus conforme à celle des coûts", donc d'élever substantiellement les tarifs de l'énergie et des transports afin d'assainir les comptes des entreprises, de décharger le budget de l'Etat et de dégager le marché financier au profit des sociétés privées. L'argumentation est la suivante : l'existence de prix artificiellement bas, tout en endormant le dynamisme commercial n'a pas nécessairement les vertus anti-inflationnistes qu'on lui attribue dans la mesure où le blocage des tarifs signifie simplement une augmentation de la pression fiscale et des transferts mal connus. D'autre part, il est proposé qu'un effort accru soit fait pour donner aux entreprises une structure financière cohérente grâce à des dotations en capital : cette amélioration permettrait alors de réduire les besoins d'emprunt donc les charges financières et faciliterait l'équilibre des comptes ; l'allègement du marché

financier suppose, de plus, que les emprunts soient réservés au financement du matériel, les subventions s'appliquant uniquement à toutes les installations fixes et que le terme des emprunts soit adapté à la durée de vie des immobilisations.

"Le processus proposé pour assurer le financement des entreprises publiques consisterait, après une révision du régime d'amortissement des immobilisations, une rectification des prix artificiels et une juste compensation de charge de service public à :

- déterminer les tarifs assurant l'équilibre du compte d'exploitation,
- fixer le montant des emprunts à long terme et moyen terme qu'il est possible d'émettre, compte tenu de la durée de vie des investissements à financer et des conditions objectives du marché des capitaux,
- enfin, pour financer le solde, à arbitrer entre une hausse complémentaire de tarifs et une dotation en capital." (R.N. p. 62).

2 - Autonomie

Partant du principe de décentralisation des décisions, les nouveaux rapports Etat-Entreprises publiques sont définis ainsi : "la tutelle doit agir, non par voie de commandement, d'autorisation a priori ou de décisions au coup par coup en se substituant à l'entreprise, mais par la fixation de critères et de règles du jeu, en d'autres termes, en encadrant l'activité de l'entreprise par des normes clairement définies... Dès lors que, dans le cadre des normes et des règles ainsi définies, l'autonomie de l'entreprise serait établie, du même coup, sa responsabilité, c'est-à-dire celle de son équipe dirigeante, se trouverait pleinement engagée par les résultats de sa gestion... Un contrat de programme devrait être élaboré en vue de fixer les intentions et les engagements réciproques de l'Etat et de la direction de l'entreprise".

La recherche d'une plus grande efficacité des entreprises publiques conduit donc à préconiser une plus grande autonomie de ces entreprises vis-à-vis des tutelles, avec un contrôle des résultats a posteriori, par l'intermédiaire de contrats de programme. Ceci se traduit entre autre par un certain

nombre de mesures administratives dont : la suppression de représentant des pouvoirs de tutelle aux conseils d'administration et une plus grande mobilité au niveau des dirigeants ; aussi, par une importance accrue de la Commission de Vérification des Comptes des entreprises, qui pourrait être appelée à donner un avis motivé sur la mise en oeuvre des conventions et des contrats de programme liant l'Etat et les entreprises publiques et sur les éventuels conflits nés à l'occasion de leur exécution ou de leur révision.

B/ Son application

Il ne s'agit pas ici d'analyser, même grossièrement, les résultats de l'application de ces principes, depuis 1967. Nous n'en avons ni l'ambition ni les moyens. Avant d'aborder l'étude des transports parisiens et donc celle de la RATP en tant que service public, il faut noter la très grande diversité des entreprises dont la gestion fut inspirée par les mêmes conclusions du rapport Nora*.

Diversité juridique tout d'abord (il existe autant de statuts que de "sociétés" ou "entreprises" nationales) diversité économique ensuite et surtout. Ainsi l'EDF et la RATP ont des structures diamétralement opposées : peu de main d'oeuvre (20 % du total des charges d'exploitation, en 1972), mais beaucoup de capital, financé sur emprunt (dont les charges représentent 12 %) l'EDF produit un bien "unique", parfaitement défini, le kilowatt-heure (avec des nuances : le lieu, l'heure, la quantité demandée sont des paramètres importants). La RATP, au contraire, utilise un personnel important (59 % des charges en 1972) relativement peu de capital bien que les investissements des dernières années, financés sur emprunts, aient multiplié par plus de trois les charges des emprunts (7 % du total des charges en 1972. Mais la différence essentielle n'est pas là ; elle réside dans la nature du "produit". Comment définir, en effet, ce que produit la Régie ? es kilomètres voyageurs ?

* Un des objectifs de la présente étude était d'éclairer la définition de rapports contractuels entre l'Etat et la RATP, à travers l'examen des structures juridiques, économiques, sociales et financières, des entreprises dont les relations avec l'Etat avaient fait l'objet d'un contrat. Ce n'est cependant pas le but de ce document qui est de présenter une vision économique globale des transports de la région parisienne. Ainsi toute cette première sous-partie est très peu développée.

Le plus rentable pour elle est alors de supprimer tout service après 20 H. Des sièges-kilomètre offerts ? Alors le plus simple est d'offrir un service constant, indépendamment des demandes de pointe. Il faut avoir recours à d'autres critères, plus subjectifs : un bon niveau de confort, des fréquences élevées, une bonne couverture de l'agglomération par les différents réseaux, une bonne accessibilité de l'ensemble de ses habitants par les transports collectifs etc. Sans même parler d'"effets externes", il n'est pas simple de définir les services d'une telle entreprise. Et c'est là un point, à notre avis, fondamental : la gestion d'EDF peut se résumer dans quelques indicateurs précis et peu contestables quant à leur mesure (prix du kilowatt-heure, taux d'autofinancement, cash-flow etc.) celle de la RATP certainement pas. Et par voie de conséquence, vouloir leur fixer des objectifs à atteindre n'est pas très sérieux ; car où ces objectifs sont définis à un très haut niveau de généralisation et alors ils peuvent être atteints de façon telle qu'ils perdent toute signification ou ils traduisent une certaine réalité et doivent alors être très nombreux (pour refléter la diversité de l'offre de transport) et très précis (pour être mesurables). Dans ce cas, ils dictent la conduite de l'autorité gestionnaire et il ne reste rien de l'autonomie de gestion.

Mais des raisons plus profondes expliquent l'insuffisance, et l'échec, de la politique contractuelle appliquée au système actuel des transports collectifs.

II - LES RAISONS DE SON INSUFFISANCE

Pour tenter d'expliquer ce qu'il faut bien appeler l'échec de cette politique, trois raisons peuvent être avancées :

- les transports urbains sont un domaine où l'application du principe de "Vérité des prix" conduit même en économie libérale, à l'opposé du résultat auquel il est censé répondre ;

- par ailleurs les usagers des réseaux de transport collectif sont loin d'en être les seuls bénéficiaires. Quels sont les groupes-cibles et de quelle manière bénéficient-ils indirectement d'un réseau de transport ?

- enfin le gouvernement ne peut se désintéresser des conséquences économiques et sociales des décisions importantes concernant soit les réseaux soit la tarification. Il peut ainsi contraindre les entreprises exploitantes à des mesures qui peuvent aller à l'encontre de la politique définie plus haut.

A/ Les limites de la politique de vérité des prix

L'objectif de la politique de vérité des prix peut être résumé très simplement : atteindre l'équilibre financier de l'entreprise par une augmentation de ses ressources propres (donc essentiellement de ses recettes directes) et par un désengagement financier de l'Etat. Un tel équilibre financier est souhaitable pour deux raisons :

- il permet un certain contrôle de l'entreprise : un solde d'exploitation positif signifie qu'elle est, en économie libérale, viable. Le service rendu aux usagers est supérieur ou égal à ce qu'il coûte. De plus un tel objectif est supposé motiver les responsables de l'entreprise, éviter le gaspillage, améliorer la productivité ;

- la seconde raison est qu'une forte participation de l'Etat a le désavantage d'engendrer toute une série de transferts économiques mal connus : on verra, dans la deuxième partie qu'ils sont extrêmement importants. De quelle manière jouent ces transferts ? N'incitent-ils pas à une moins "bonne utilisation des ressources" que ne le ferait un système de prix reflétant le coût des services rendus ?

Quelle est la validité de ces arguments dans le domaine très particulier des transports urbains ?

Il faut tout d'abord reconnaître qu'un certain nombre de mesures qui n'ont pas été appliquées, devaient accompagner la hausse des tarifs. Ainsi on y recommandait en particulier la prise en charge par les collectivités publiques (par subventions ou dotations en capital) de la totalité du financement des infrastructures nouvelles et la concordance du terme des emprunts contractés pour le financement du matériel avec leur durée de vie. Il s'agit là pour la RATP de la reconnaissance de fait du caractère global de service public de son activité de transport. Il y aurait ainsi une amorce d'harmonisation des conditions de financement des infrastructures de transport (voirie et transport collectif).

Par contre, il importe d'examiner les conséquences pour la RATP et plus généralement pour le développement de la région parisienne, de l'effet de l'augmentation substantielle de ses tarifs qui est un des volets essentiels de la politique de vérité des prix.

- En premier lieu il convient de savoir à quel niveau d'agrégation appliquer cette théorie. Faut-il appliquer la vérité des prix par réseaux (l'autobus serait alors très fortement pénalisé) voire par sous-réseaux ou même par ligne ?

- L'un des objectifs était de motiver l'entreprise et ses responsables pour accroître la productivité. Or, il semble que l'obtention d'un équilibre financier (notion d'ailleurs purement comptable) ne soit ni le seul, ni le meilleur moteur de la bonne gestion d'une entreprise à caractère de service public comme la RATP.

- La motivation peut être cherchée ailleurs et l'élaboration du plan d'entreprise qui traduit en analyse concrète les objectifs de l'entreprise répond à cette attente.

- "Le plan est donc la condition première d'une gestion moderne, qui a pour but de déléguer largement les pouvoirs au sein de l'entreprise afin d'améliorer la qualité des décisions et d'augmenter la rapidité d'action". (1)

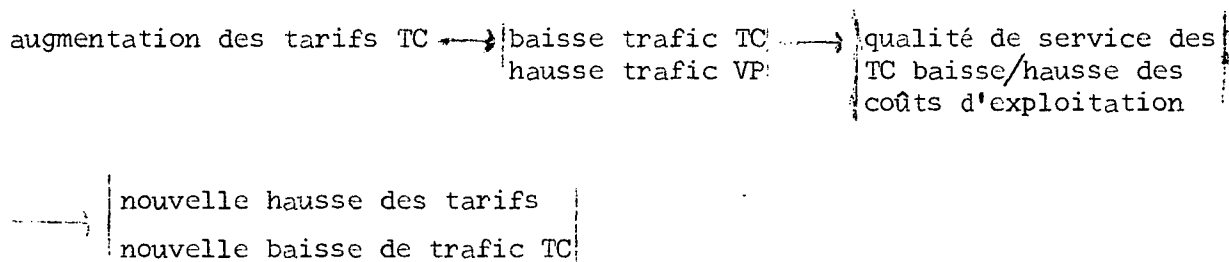
(1) P. Giraudet : Réflexion sur la gestion d'un service public.

- Enfin et surtout la théorie de la vérité des prix conduit à considérer la situation économique à un instant donné, et notamment le système des coûts de transport comme une référence et à structurer le développement économique autour de cet état de fait. Il tend donc à prolonger les déséquilibres économiques lorsqu'ils existent.

Un des objectifs essentiels qui préside à l'élaboration d'une tarification des transports doit être son action escomptée sur la demande et plus précisément l'orientation de la demande de façon à minimiser le coût global des transports pour la collectivité.

Or précisément l'augmentation importante des tarifs des transports en commun renforcerait encore l'avantage de l'automobile dans la concurrence entre ces deux modes (concurrence déjà très inégale puisque le coût supporté par l'usager de l'automobile est bien inférieur au coût marginal pour la collectivité).

Le cycle infernal bien connu reprendrait



Enfin il convient de noter les effets sur l'organisation de l'espace, point qui sera repris dans la deuxième partie.

En conclusion, on peut dire que l'avantage qui résulterait de la disparition des transferts financiers importants ne justifie pas l'adoption d'un système tarifaire reflétant les coût des services offerts, ce dernier orienterait ainsi les usagers vers une mauvaise et injuste utilisation globale des transports urbains.

Plus généralement, la production de transport induit un certain nombre d'effets utiles généraux qui résultent de la modification de l'espace géographique et économique qu'entraîne l'exercice de la fonction de transport. C'est ce que l'on désigne généralement sous les termes de "transports : bien collectif" ou "d'effets externes créés par les transports" ou encore de "bénéficiaires des transports en commun".

Cela signifie en clair que pour bénéficier momentanément des effets utiles généraux des transports, le transporteur (RATP) doit entrer en relations juridiques et marchandes non seulement avec les personnes transportées, mais également avec toutes les personnes morales qui disposent et utilisent juridiquement l'espace ; c'est-à-dire les propriétaires fonciers, les entreprises et l'administration.

En d'autres termes les problèmes financiers des entreprises de transport en commun sont dus en partie aux spécificités économiques liées à l'exercice de la fonction transport qui rend à la collectivité des services non quantifiables dans la situation juridique actuelle. Par conséquent, il est tout à fait possible d'envisager l'augmentation des ressources propres des entreprises de transport collectif sans pour autant augmenter les tarifs dans une proportion qui entraînerait le système dans le cercle vicieux précédent.

Le paragraphe suivant va essayer de déterminer quels sont les bénéficiaires.

B/ Les bénéficiaires des transports collectifs

Les transports en commun ont des effets externes sur diverses catégories d'agents économiques. En effet ils constituent une composante essentielle du système urbain sans laquelle aucune activité ou presque n'est possible.

D'une façon générale, un individu qui renonce à utiliser son propre véhicule pour prendre le métro fait bénéficier la collectivité d'une moindre congestion, d'une moindre pollution, d'un moindre bruit ; en fait on peut considérer que la "collectivité" est usager à tout instant car pour n'être pas usager, les membres de la collectivité sont tout de même bénéficiaires de l'usage que le particulier fait du métro. Donc en faisant payer à l'usager seul le prix du service, (objectif de la vérité de prix) on ne tient pas compte de cet avantage pour la collectivité.

On peut distinguer les effets externes directs qui concernent les agents économiques retirant un revenu financier de l'existence des transports en commun et les effets externes indirects qui concernent notamment l'ensemble des entreprises industrielles et commerciales qui profitent de l'effet

"d'économie externe" due à l'existence de la ville : à taille égale et à activité identique, une entreprise à une meilleure productivité et une meilleure rentabilité du fait notamment de la facilité des communications et de l'extension d'un large marché de l'emploi et de produits spatialement accessibles.

On peut également classer ces effets externes suivant les groupes socio-économiques qu'ils concernent. On distinguera ainsi les entreprises d'une part et les personnes physiques d'autre part.

1 - Les entreprises

Qualitativement les fonctions que le système de transport permet d'assurer pour l'ensemble des entreprises sont l'approvisionnement et l'écoulement de la production, soit :

- 1 - Une fonction d'échange de biens ;
- 2 - L'ouverture sur le marché du travail des ouvriers, des employés et les cadres ;
- 3 - La possibilité d'effectuer les déplacements de personnes nécessaires au bon fonctionnement de l'entreprise : les relations d'affaires ;
- 4 - La création d'une plus value pour le bien produit en fonction du système de transport.

Cela permet de distinguer les industries qui s'intéressent surtout à la fonction 1 et les bureaux et industries nobles à haute technicité qui sont concernés par les fonctions 2 et 3, les commerces intéressés par la fonction 1 et les promoteurs de logements par la fonction 4.

1.1 - Industries

Les industries demandent essentiellement de pouvoir réaliser l'approvisionnement et l'évacuation de leur production. Les transports en commun interviennent donc peu dans la localisation de ces industries qui recherchent surtout

la meilleure accessibilité au transport de marchandises (noeud routier ou le long des voies ferrées dans certaines zones industrielles).

Les déplacements de leur personnel sont faiblement dépendants du réseau de transport en commun. En effet, une partie importante de la main-d'oeuvre de ce type d'activité est peu qualifiée, donc disponible à peu près partout en région parisienne. D'autre part, vu le nombre important de salariés, ces entreprises sont plus susceptibles que les autres d'organiser leur propre système de ramassage. Enfin, les cadres, motorisés, utilisent en général leur véhicule personnel sauf en cas de desserte directe par transport en commun.

Ainsi, ces industries ne sont pas directement intéressées par l'existence de la proximité d'un bon réseau de transport en commun et ne bénéficient donc que très indirectement de son existence.

1.2 - Les bureaux et "industries nobles"

Ils sont beaucoup plus dépendants de l'existence des transports en commun et ce pour deux raisons :

- ouverture sur le marché du travail.

Dans la mesure où ils font souvent appel à une main-d'oeuvre de bonne technicité donc peu disponible sur place. Ceci n'est toutefois pas systématique puisque certains d'entre eux utilisent également beaucoup d'emplois peu qualifiés (compagnie d'assurances).

- relations d'affaires (déplacement des personnes liées à l'activité de ces établissements). Le volume de celles-ci dépend étroitement de l'état de développement des télécommunications.

L'activité des bureaux et des "industries nobles" dépend donc des transports en commun, comme ils peuvent dépendre, des télécommunications.

1-3 - Les commerces

Il ne s'agit pas là d'un groupe homogène. Les différentes formes de commerce sont intéressées à des degrés divers par l'existence d'un bon réseau de transport en commun. On peut distinguer :

- les commerces de détail de quartier ;

Ils sont en relations :

- . en amont avec les mandataires et les grossistes. Les livraisons s'effectuent exclusivement par la route. Les transports en commun n'interviennent donc qu'indirectement en permettant à la circulation automobile de se faire dans de bonnes conditions.

- . en aval avec leur clientèle : celle-ci est essentiellement locale et n'utilise donc pas les transports en commun pour ce type de relations.

- les commerces de détail : pour lesquels la clientèle n'est pas strictement locale (ex : marchands de meubles).

Leurs livraisons sont également effectuées par la route. La liaison avec leur clientèle dépend assez fortement de la desserte transport en commun dans la mesure où leurs clients choisissent les produits qu'ils achètent sur place, mais se les font en général livrer à domicile.

- les grandes surfaces :

Elles sont en relation avec une clientèle beaucoup plus large. Celle-ci doit pouvoir accéder en automobile et stationner car il y a transport des charges. Mais dans de nombreux cas (grands magasins parisiens, centres commerciaux), les transports en commun jouent un rôle essentiel.

Les grandes surface se préoccupent peu des déplacements de leur personnel car il s'agit d'une main-d'oeuvre extrêmement peu qualifiée et aisément disponible. De ce point de vue, une desserte transport en commun a donc peu d'intérêt pour elles.

1-4 - Les promoteurs

Ils se caractérisent par le fait que les transports donnent une plus-value aux biens produits (logements, bureaux). L'influence des transports est donc très importante ; l'absence de ceux-ci pouvant même faire en sorte que le produit soit invendable.

- pour les logements : l'existence d'une desserte par transport en commun a toujours un rôle important même si celle-ci n'est pas toujours mise en avant dans les publicités des promoteurs. Les seules exceptions concernent peut-être les constructeurs de lotissements individuels ou quelques gros promoteurs privés effectuant des opérations de grandes dimensions et relativement denses.

- pour les bureaux : il faut distinguer les promoteurs de bureaux qui répondent à une demande précise d'une entreprise pour le compte de laquelle ils agissent et ceux qui pratiquent la promotion "en blanc", on peut affirmer que pour ces derniers quel que soit le type de bureau mis en vente, la desserte par transport en commun a un rôle prépondérant dans la commercialisation.

2 - Les personnes physiques

Les avantages directs : l'accessibilité.

Le système de transport a pour fonction directe de mettre le citoyen en relation avec les diverses composantes de l'espace urbain. Du point de vue de l'activité particulière d'un individu, il lui permet l'accès à un large marché de l'emploi et la possibilité d'entretenir des activités culturelles ou commerciales. C'est ainsi que le meilleur indicateur d'efficacité d'un système de transport semble être le nombre d'emplois en moyenne à moins de x minutes susceptibles d'être occupés par un individu ainsi que le nombre d'activités de loisir possibles à moins de y minutes. Les temps moyens de transport constatés ne constituent pas un bon indicateur car un faible temps moyen constaté peut simplement résulter de la mauvaise organisation du système de transport qui offre peu de choix de destinations à ses utilisateurs.

L'indicateur d'accessibilité précédemment ébauché peut, dans une certaine mesure, mesurer les avantages d'un bon réseau de transport. Mais il est certain que ceux-ci ne sont pas quantifiables car il s'agit finalement d'évaluer les avantages du mode de vie urbain ce qui est certes, un problème délicat.

C/ La politique économique et sociale.

Une politique des transports en commun a des répercussions à la fois sociales et économiques et l'idée directrice d'une telle politique est souvent imposée par des considérations autres que celles concernant le transport au sens strict.

Schématiquement, on peut résumer l'aspect social comme l'ensemble des mesures visant à satisfaire les individus au sein de la collectivité alors que l'aspect économique est orienté par les besoins des entreprises au sein du système de production.

Un compromis entre ces deux aspects implique un financement et une organisation particulière selon que l'un ou l'autre des aspects prédomine.

1 - Les objectifs de la politique économique.

L'objectif général des entreprises de la région parisienne est de s'assurer des liaisons optimales avec le marché de l'emploi d'une part et la clientèle d'autre part avec le minimum de coût de liaison.

Certains sous-groupes d'entreprises comme les grands magasins, les promoteurs immobiliers ont un intérêt vital au bon fonctionnement du réseau de transport mais rejette grâce au principe de rentabilité toute participation financière de leur part au système de transport. Vis à vis des entreprises de transport en commun le décideur aura donc tendance à leur accorder le maximum d'autonomie de gestion, notamment en matière tarifaire.

Les premiers paragraphes de cette partie ont montré l'inadéquation de cette politique qui vise à éliminer la notion même de service public.

2 - Les objectifs de la politique sociale

La synthèse des objectifs particuliers des groupes usagers et non usagers des transports en commun peut être répartie en deux catégories de préoccupations. :

la première concerne l'utilisation des transports en commun comme moyen d'échange et de communication : tous les individus s'accordent pour la promotion des transports en commun (création de nouvelles infrastructures, extension du réseau etc.) contribuant aux besoins d'échange. Cela se traduit pour le décideur par un certain volume d'investissement nécessaire à l'amélioration de l'accessibilité moyenne des usagers.

La deuxième préoccupation concerne la nature du service transport lui-même. Au niveau du décideur, cela se traduit par un certain volume de dépenses à affecter à l'amélioration du service existant d'une part et à des limitations bien nettes en matière tarifaire d'autre part. En définitive maintenir des tarifs bas et faire participer l'ensemble des bénéficiaires au sens large au financement du système de transport peut être considéré comme l'aspect social d'une politique plus globale visant à répartir équitablement pour la collectivité le bien rare que représente la voirie : espace principal des déplacements actuels.

La confrontation des aspirations des usagers et des besoins des entreprises conduit à définir une nouvelle entité économique qui répondrait aux besoins de chacun : le transport urbain comme nouveau service public.

Celui-ci inclurait l'ensemble des modes de transport actuels et l'usage de la voirie. Inclure l'usage de la voirie dans un service public explicite dont la répartition se ferait au bénéfice de la collectivité (piétons y compris) adapterait l'ensemble des modes de transports urbain à la limite physique de la capacité de voirie offerte.

DEUXIEME PARTIE



UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC : LE TRANSPORT URBAIN

Les transports collectifs bénéficient, depuis quelques années d'un regain de faveur : les prolongements de ligne de métro en banlieue, la construction du RER, la mise en place de couloirs réservés, les efforts de recherche sur des modes nouveaux, l'instauration du versement transport en sont les principales manifestations. Mais ce renversement de tendance risque fort cependant de ne déboucher que sur une simple adaptation du système actuel : c'est-à-dire sur une modification de l'équilibre entre l'usage des transports collectifs et celui de l'automobile qui ne sert qu'à éviter, à court terme, une paralysie totale. Le principal objectif semble être en effet la sauvegarde du centre des agglomérations de l'asphyxie ; aussi les efforts sont-ils concentrés sur des zones géographiquement limitées. Par exemple, les déplacements de rocade dont l'importance croissante n'est plus à démontrer, ne rentrent pas dans le champ des préoccupations actuelles.

Une des raisons en est peut-être la suivante : si la nécessité des transports collectifs n'est remise en cause par personne, leur rôle et place se définissent toujours par rapport à ceux de l'usage du véhicule individuel. Ainsi, puisque le flux d'automobiles entrant dans Paris a atteint la limite physique de capacité qu'autorise la voirie (pendant 4 à 5 heures de la journée) et que l'on s'interdit, pour diverses raisons, de développer sensiblement celle-ci, la seule solution à moyen terme, est de prolonger les lignes du métropolitain et d'augmenter la fréquence des autobus.

Une telle méthode, pour définir le rôle et la place respectifs de chaque mode ne manque pas de prêter à certaines critiques que l'on peut formuler, pour la région parisienne de la manière suivante :

- l'effort important sur les radiales empêche de consacrer les sommes nécessaires aux déplacements de rocade, justement à un moment où des raisons d'environnement remettent en cause le réseau de voirie rapide (A 86 en particulier) qui était supposé devoir satisfaire la demande de transport pour ce type de déplacement.

- la structure radiale de la capitale est ainsi renforcée. Son image, à 15 ans, sera donc vraisemblablement largement différente de celle qui a présidé à l'élaboration du schéma directeur.

- Enfin, l'effort qui devra être demandé tant aux entreprises de transport, qu'aux pouvoirs publics sera tel qu'il est permis de douter que les actuels mécanismes de financement le permettent.

"Adapter la ville à l'automobile" ou "donner la priorité aux transports collectifs" sont deux lignes directrices qui peuvent déboucher sur deux politiques différentes : mais ni l'une ni l'autre ne peut être considérée comme un résumé de cette politique qui reste à définir. En d'autres termes, son élaboration suppose que soient définis non seulement une image physique de la Région Parisienne à un horizon donné mais aussi des objectifs en matière d'urbanisme, d'emplois et de qualité de vie.

Des nombreuses analyses et études qui ont été faites sur les transports urbains, tant en France qu'à l'étranger, il se dégage une idée dont toutes les conséquences ne paraissent pas avoir été perçues. Elle peut se résumer ainsi : l'ensemble des transports urbains (qu'il s'agisse de l'usage de la voirie, des places de stationnement, des taxis, des modes collectifs ou de tout autre mode) doit être considéré comme UN service public. Cette affirmation s'appuie sur de multiples raisons, généralement bien connues, qui peuvent s'articuler autour des points suivants :

- les services de transport sont, de tous les équipements urbains, ceux qui provoquent le plus d'"effets externes",

- l'ensemble des habitants de la région (ou même du pays) profite à un titre ou à autre, de l'accessibilité que procure un bon réseau de transport (bien qu'il soit impossible de chiffrer ces avantages),

- enfin la nécessité physique et sociale des différents modes et leurs interactions obligent à les analyser simultanément.

La première étape de notre étude - dont le rapport intitulé "Les contraintes physiques au développement des transports parisiens" était l'aboutissement - n'avait pas d'autre but que de montrer l'impossibilité de concevoir de manière sérieuse, en dehors d'une même enceinte, les différents volets de cette politique urbaine.

Mais reconnaître aux transports urbains, dans leur totalité leur caractère de service public, ne suffit pas. Il faut tirer les implications, à tous les niveaux, de la production à la consommation de ce "service transport". C'est l'objet de cette deuxième partie de l'étude, où trois types de ces conséquences sont analysés : techniques, financières et juridiques.

I - CONSEQUENCES TECHNIQUES

Celles-ci sont de nature sensiblement différentes selon l'échéance à laquelle on se place. A court terme, la question est essentiellement celle de la gestion d'un domaine public, la voirie, utilisée conjointement par diverses catégories d'usagers : piétons, automobilistes, deux-roues, taxis, autobus etc. A plus long terme, les effets structurants des réseaux de transport sur l'aménagement foncier et l'urbanisme doivent pouvoir être maîtrisés et dirigés dans le sens voulu par les responsables de la politique urbaine.

A/ Les plans de circulation :

Ils étaient conçus à l'origine, comme un ensemble de mesures généralement d'exploitation, visant à augmenter la capacité d'un réseau de voirie. Cette capacité était comprise en terme de véhicules et non de déplacements. Aussi la mise en oeuvre de ces plans a-t-elle accéléré la chute de la place des autobus et tramways, des deux-roues et même de la marche à pied. Depuis peu, il faut reconnaître, cependant un certain changement : il est tout d'abord admis que la surface du domaine public consacrée à la voirie (23 % de la surface de Paris) est loin de pouvoir satisfaire les demandes de tous les "groupes-cibles" utilisateurs.

Par ailleurs il semble exclu que l'on accroisse ce pourcentage (pour d'évidentes raisons de qualité de vie et de conservation d'une certaine image de Paris, qui ne sera pas discutée ici). De toutes façons, même le doublement de cette emprise ne résoudrait pas, à terme, le problème (Los Angeles, qui consacre 54 % de sa surface à la voirie, est aujourd'hui obligée de développer un réseau de transport collectif, la capacité routière étant devenue insuffisante) Il s'agit donc de répartir au mieux cette surface publique entre les divers usages qui peuvent en être faits. Bref, il s'agit de gérer la pénurie d'espace.

Les couloirs réservés aux autobus sont un premier exemple de cette gestion de voirie : on améliore le débit d'une artère, en terme de passagers écoulés, en affectant une de ses voies au transport collectif pourvu que celui-ci soit quelque peu important (à partir d'une fréquence d'un autobus toutes les 3 à 4 minutes). On peut en outre penser que la décision quant à cette affectation de la voirie n'est plus une mesure de police, mais une mesure d'exploitation de ce nouveau service public qu'est le Transport Urbain. Il s'ensuit que l'autorité responsable n'est plus le maire de la commune traversée, mais soit une entité juridique déjà en place, soit une nouvelle structure à définir.

La définition de zones piétonnes peut procéder, en plus des questions de cadre de vie, du même souci de gestion "optimale" de voirie. En interdisant une rue étroite du centre -ou même un quartier- à la circulation on augmente le flux des piétons qui compense, souvent largement le flux des voitures détournées.

L'usage des deux-roues pourrait se maintenir à un niveau relativement élevé (10 à 15 % des déplacements motorisés) pourvu qu'un minimum d'effort soit fait en leur faveur (essentiellement pour augmenter la sécurité).

B/ Une politique de stationnement

Jusque très récemment, les problèmes de stationnement ont été traités isolément, non comme un volet essentiel d'un système de transport qui conditionne le fonctionnement de la ville et en particulier du centre. Il en a résulté un certain nombre de contradictions, qui sont loin d'être levées :

- entre l'extension du stationnement payant de courte durée et la volonté marquée de s'opposer au dépeuplement de Paris (problème du parking des résidents des quartiers anciens) ;

- entre la tarification des parcs publics (dont l'implantation s'est souvent faite suivant des critères commerciaux : s'adapter à la demande et non l'orienter) et la tarification en surface, moins coûteuse ;

- entre une réglementation du stationnement assez sévère et un contrôle laxiste (145 000 places illicites sont occupées soit 17 % du parc total en 1973) et un taux des amendes très faible.

- dans les documents d'urbanisme qui prévoient des normes assez faibles pour les parcs liés à la construction de logements, des normes trop généreuses pour les parcs liés à la construction de bureaux.

Considérer le Transport Urbain comme un service public, implique que soient définis de manière claire et précise les principes d'une politique globale de stationnement. Un de ces principes pourrait être de rendre tout stationnement payant à l'intérieur de certains larges périmètres et gratuit dans les parcs périphériques, qui seraient desservis par des transports collectifs rapides et fréquents.

C/ Effet structurant des transports sur l'urbanisme

Les différents impacts d'un investissement important engagé dans le domaine des transports urbains sur l'urbanisme sont des phénomènes encore mal connus.

La diversité et la complexité des conséquences, s'ajoutent à la lenteur de la manifestation de certains effets attendus, le système urbain ne répondant qu'avec un certain délai.

1 - Impact du développement du transport collectif sur l'urbanisation

Trois aspects principaux peuvent être retenus :

- la construction de logements,
 - les implantations d'activités,
 - l'installation de grands équipements.
- . La construction de logements

La desserte de zones non totalement urbanisées provoque un afflux de transactions immobilières, une demande accrue des terrains disponibles de la part des promoteurs et constructeurs immobiliers. Tirant partie d'une rente de situation, les prix fonciers s'élèvent, souvent, avant même que la desserte soit mise en service, la seule décision de construire une nouvelle desserte stimule les anticipations à la hausse des prix.

La naissance de plus-values liées uniquement à l'existence future d'une desserte provoque des déséquilibres sur le marché de l'immobilier : des moins values sont dégagées sur des zones plus mal desservies par les transports collectifs. La disparité des prix engendre une ségrégation sociale qui accentue le déséquilibre emploi-habitat.

. L'implantation d'activités

L'étude d'impact faite par l'IAURP sur le prolongement de la ligne Nation - Boissy-Saint-Léger a montré jusqu'à présent un impact relativement faible sur les nouvelles implantations d'activité mais des mesures précises sur l'implantation de bureaux et son lien avec le RER ne pourront être effectives qu'ultérieurement.

. L'installation d'équipements

La desserte crée une situation favorable aussi bien pour les commerces nouveaux que pour les commerces anciens.

2 - Impact de l'urbanisation sur le développement des transports.

L'urbanisation anarchique qui s'est développée dans la Région Parisienne dans les années 60 a donné naissance à un habitat complètement disséminé et quasiment impossible à desservir par des transports en site propre de façon raisonnable.

D'autre part, la création de centre d'affaires tel que La Défense ne pouvait s'entendre sans une desserte en site propre dont l'impact sur la construction du logement n'a pas été négligeable.

Enfin par le rôle de service rendu "à la collectivité", les transports collectifs " se doivent" de desservir le plus grand nombre et sont donc particulièrement liés au développement de l'urbanisme.

La maîtrise de l'urbanisation pour rapprocher l'habitat et l'emploi nécessite des moyens de politique urbaine qui existent mais s'avèrent difficiles à mettre en oeuvre efficacement. A long terme, aménageurs, urbanistes doivent donc participer conjointement avec les gestionnaires de la voirie et des réseaux de transport en commun à l'élaboration de la "politique" des transports.

II - CONSEQUENCES FINANCIERES

Considérer l'ensemble des transports urbains comme un service public suppose essentiellement, en ce qui concerne leur financement, que l'on ne mette plus en regard recettes et dépenses afférentes à chacun des modes, mais qu'au contraire les réflexions soient centrées sur le coût global de ce service public et sur son financement global, par tous ses bénéficiaires.

Il reste entendu que ce principe n'entre pas en contradiction avec la nécessité d'établir une comptabilité analytique aussi précise et fine que possible de manière à pouvoir gérer et contrôler chaque élément composant ce service public (tant pour les investissements que pour le fonctionnement).

En d'autres termes, les transferts financiers (directs ou par l'intermédiaire de l'impôt, indirects) doivent être pris en compte. De même la participation de certains agents économiques doit cesser d'être considérée comme un palliatif à l'augmentation de la tarification. La première partie a essayé de montrer pourquoi les conclusions du rapport NORA ne pouvaient s'appliquer par exemple à la RATP. En particulier, puisque des catégories autres que les usagers directs bénéficient également des transports collectifs, les recettes directes ne sont qu'une source de financement parmi d'autres.

Dans ces transferts financiers, le rôle de l'Etat et des Collectivités publiques est primordial. Vu de l'intérieur, l'Etat a ainsi participé pour près d'un milliard de francs au fonctionnement des transports collectifs en 1972. Qu'en est-il exactement ? Pour essayer de répondre à ces questions, nous utiliserons deux outils d'analyse :

- un modèle linéaire dont le but est de rechercher les payeurs finaux des transports collectifs en considérant que les caisses publiques ne jouent que le rôle d'écran..

- une méthode, purement comptable, qui vise, après avoir rassemblé les flux financiers afférents à chaque mode (voiture particulière et transports collectifs), la présentation d'une comptabilité globale des "transports parisiens".

A/ Les payeurs finaux des transports collectifs

On simplifie ici la vie économique en considérant qu'il n'existe que deux payeurs finaux, les entreprises d'une part et les personnes physiques d'autre part. Les collectivités publiques sont donc considérées comme des caisses de transfert dont toutes les actions financières doivent pouvoir être répercutées sur chacun des deux groupes payeurs.

Les contributions directes de chaque groupe sont connues (participation directe des entreprises = versement transport et participation directe des personnes physiques = recettes directes) ; pour ces sommes, pas de problèmes de répercussions bien sûr, le seul problème est donc de répercuter sur chacun des deux groupes les dépenses des collectivités publiques pour les transports.

Analyse du problème :

Etant donné une somme de X francs dépensée par une collectivité publique quelconque (Etat, District, Collectivité locale), il s'agit de savoir quelle part de ces X francs imputer aux entreprises, et quelle part aux personnes physiques.

Cette analyse doit être menée séparément pour chaque collectivité publique (en l'occurrence Etat, District, Collectivités locales de la Région Parisienne) à partir de l'analyse de ses ressources.

Les ressources de ces caisses étant quasi-exclusivement de nature fiscale le problème revient à connaître sur quel groupe s'applique tel ou tel impôt.

Il faut donc étudier pour chaque caisse :

- le nombre et les montants respectifs des impôts en ressource,
- pour chaque impôt la façon dont il se répercute sur chaque groupe.

Ici un problème subsiste car peu d'impôts frappent intégralement soit les entreprises soit les personnes physiques (comme l'IRPP). On se trouve en général dans un cas complexe (par exemple contribution mobilière). De plus un impôt frappant intégralement les entreprises peut en fait induire une hausse des prix de vente de l'entreprise et aussi être supporté partiellement par les consommateurs. Dans ce domaine aucun raisonnement objectif ni observation des faits ne permet de trancher. On fera donc deux hypothèses contrastées, l'une frappant les entreprises, l'autre les contribuables physiques.

Il importe donc de noter que le modèle est construit à partir d'hypothèses contestables et donc que les résultats doivent être considérés comme des ordres de grandeur. (Voir le modèle en annexe)

Répercussion sur les personnes physiques et les entreprises.

1 - Transferts globaux dus à l'usage des transports en commun :

Contribuable physique

Niveau Etat	371 MF
Niveau District	70 MF
Niveau C.L.	219 MF
Total 1	660 MF
Contribution directe des usagers	1 784 MF
Total 2	2 444 MF

Entreprises

Niveau Etat	104 MF
Niveau District	77 MF
Niveau C.L.	161 MF
Total 1 bis	342 MF
Participation directe des entreprises (V.T.)	595 MF
Total 2 bis	937 MF

2 - Transferts globaux dus à l'usage de la voirie

Contribuable physique

Niveau Etat	1 081 MF
Niveau District	145 MF
Niveau C.L.	808 MF
Total 1	1 992 MF

Entreprise

Niveau Etat	301 MF
Niveau District	159 MF
Niveau C.L.	591 MF
Total 2	1 034 MF

Calcul des ratios

Les agrégats obtenus dans les tableaux précédents sont divisés soit par le nombre d'actifs en France, soit par le nombre d'actifs en Région Parisienne, soit encore par le nombre de salariés dans la zone soumise au versement transport.

Dans le tableau qui suit on ne prend pas en compte les recettes des taxes liées à l'utilisation de l'automobile et supportées par les usagers (on essaiera de les prendre en compte dans le paragraphe suivant).

Ce tableau n'indique donc pour les personnes physiques que les charges moyennes qu'elles supportent en tant que contribuable ou habitant et non en tant qu'usager.

Pour les personnes physiques

Ratio	Caisse de transfert	Affectation	Résultat
Transfert par actif national	Etat	TC	17,20
Transfert par actif national	Etat	Voirie	50,20
Transfert par actif de la Région Parisienne	CL + District	TC	61,75
Transfert par actif de la Région Parisienne	CL + District	Voirie	203,60

Pour les entreprises

Ratio	Caisse de transfert	Affectation	Résultat
Transfert par actif national	Etat	TC	4,80
Transfert par actif national	Etat	Voirie	13,95
Transfert par actif de la Région parisienne	CL + District	TC	50,80
Transfert par actif de la Région parisienne	CL + District	Voirie	160
Transfert par salarié de la Région Parisienne	Prime de transport	TC	276
Transfert par salarié de la petite couronne	V.T.	TC	220

	Voirie	TC	Total
Investissement TTC par habitant RP en 1972	226 F	146 F	372 F

Remarque 1

Pour la voirie, la somme des contributions des collectivités publiques représente exactement l'ensemble des travaux en opérations réalisées en région parisienne (hors taxe).

Pour les transports en commun par contre la somme des contributions des collectivités publiques est bien inférieure aux sommes totales dépensées dans les transports en commun notamment à cause des ressources propres des entreprises de transports en commun et des emprunts (pour les investissements) qui ne sont pas pris en compte.

Par conséquent les chiffres globaux ne sont pas comparables.

Remarque 2

Du fait de la non affectation des recettes aux dépenses les recettes fiscales liées à l'utilisation de la voirie (notamment les taxes supplémentaires pour l'essence) ne peuvent pas être considérées comme une contribution directe des utilisateurs de la voiture particulière. Elles ne constituent qu'une recette fiscale de l'Etat parmi d'autres et se trouvent ainsi déjà répercutées dans le tableau 2 à la ligne "contribuable physique niveau Etat".

- a) Les collectivités publiques prennent en charge la totalité des dépenses de voirie. Mais il faut pouvoir comparer les recettes correspondantes. Ceci nécessite l'établissement d'un "compte d'exploitation" de la voirie qui sera étudié en partie B/.
- b) Les collectivités locales dépensent plus en proportion des dépenses globales des collectivités publiques pour la voirie que pour les transports en commun (39 % contre 36 %). Ceci n'est pas étonnant, compte tenu de l'intérêt pour les communes du réseau de voirie locale.
- c) En ce qui concerne les transferts occasionnés par les dépenses des collectivités publiques pour la voirie et les transports en commun, on constate que dans chaque cas on peut imputer à peu près la même proportion des dépenses aux personnes physiques et aux entreprises (66 % pour les personnes physiques et 34 % pour les entreprises).

Cependant le montant global imputable aux entreprises pour les dépenses de transport en commun est inférieur à celui des dépenses de voirie et ceci même en rajoutant la participation directe des entreprises au fonctionnement des transports en commun (versement transport au Syndicat des Transports Parisiens : 1 034 MF contre 937 MF).

B/ Présentation d'un compte global "transports parisiens"

Nous avons procédé ici à une analyse purement comptable du flux financier engendré par :

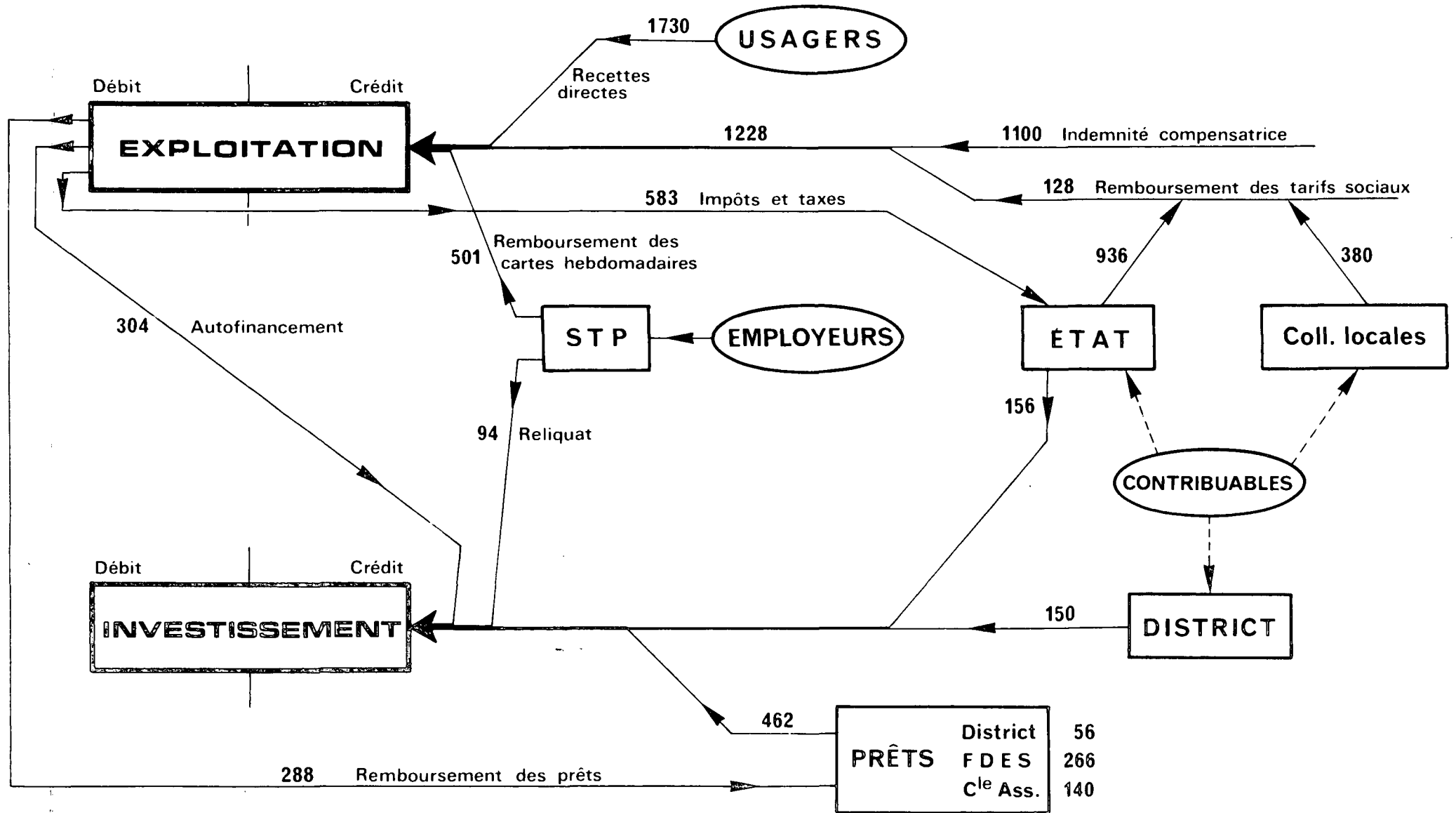
- les transports collectifs (SNCF banlieue et RATP) - tableau 1
- la voirie en Région Parisienne - tableau 2

La récapitulation des deux tableaux débouche sur le compte global 3 qui sera commenté à la fin de ce paragraphe.

Analyse purement comptable, elle ne prend donc pas en compte les avantages ou inconvénients dits "non monétaires" : temps, fatigue, etc... Cette approche (ainsi que, dans une moindre mesure, celle décrite au paragraphe précédent) a le mérite de ne pas reposer sur des hypothèses socio-économiques hautement discutables, telles la valeur du temps. Aussi les conclusions de tout ce deuxième chapitre (conséquences financières) sont peut être moins sujettes à discussion que celles d'études où l'on essaie d'appréhender (numériquement ou non) un quelconque bilan économique généralisé basé sur des coûts sociaux.

Mais cela ne veut pas dire que nous n'ayons pas eu besoin d'hypothèses pour établir ces tableaux ! Les flux figurant au tableau 1 ne prêtent pas à discussion car ils résultent de la structure même des transports collectifs : deux entreprises astreintes aux règles de la comptabilité générale.

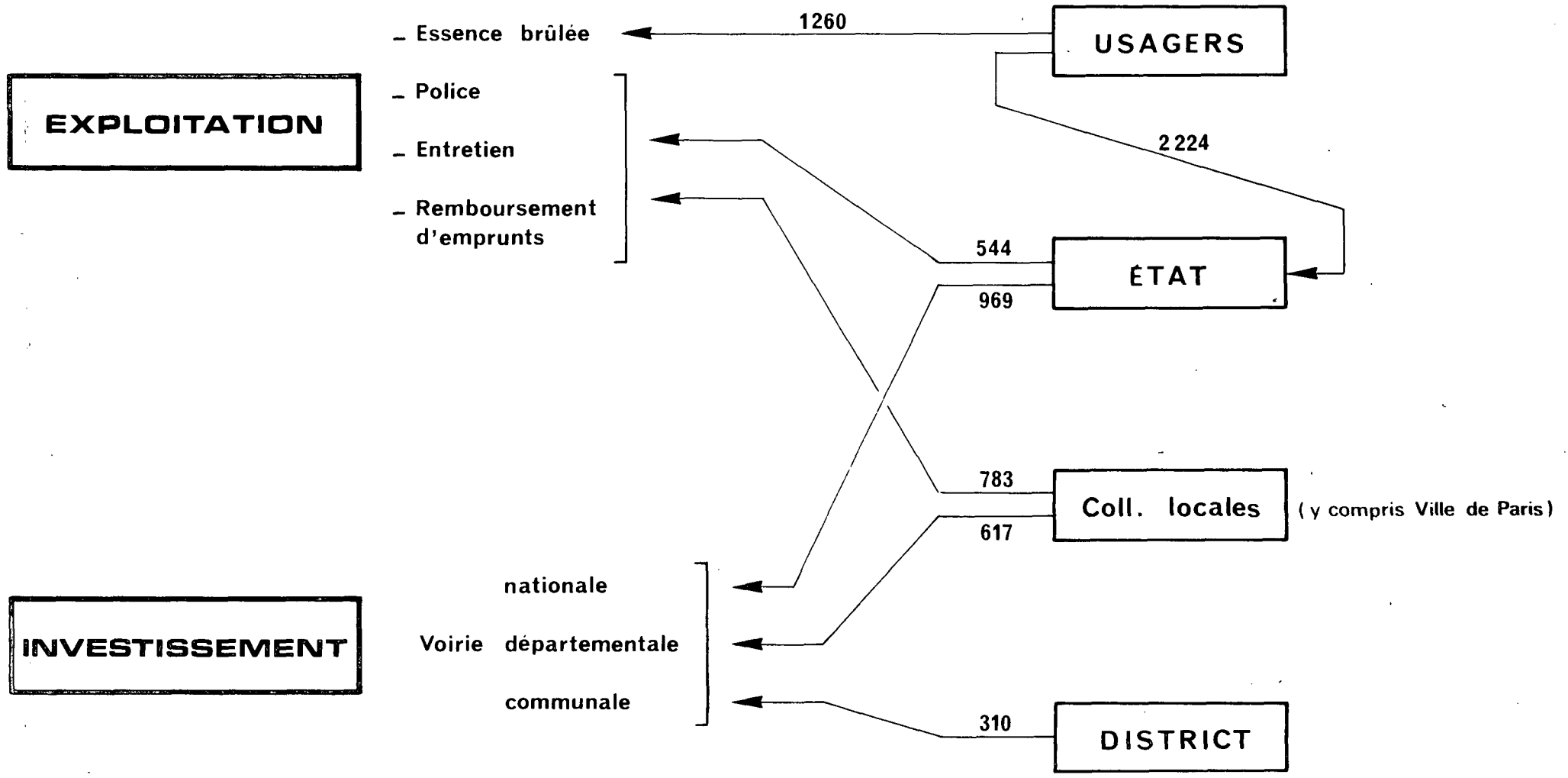
Au contraire, l'investissement dans le domaine routier, ainsi que sa gestion, ne font pas l'objet de comptes propres : les dépenses d'investissements figurent aux budgets de l'Etat, du District, des Collectivités locales, celles de fonctionnement (police, entretien, éclairage, etc...) sont également dispersées. Les recettes sont toutes affectées directement au trésor public. Sans remettre en cause ces principes budgétaires, et fiscaux, il faut souligner la quasi impossibilité de savoir "ce que coûte globalement l'usage de la voirie". Cela explique le choix de l'année de référence (1972) car il faut plusieurs années pour récapituler (au Ministère de l'Intérieur) les dépenses de voirie des collectivités locales.



FLUX FINANCIER H.T. en millions de francs 1972

SNCF banlieue (zone STP) + RATP

G.C.M.M. 4/75



FLUX FINANCIER H.T. en millions de francs 1972

afférant au fonctionnement et à l'investissement de voirie en Région Parisienne

TABLEAU 3

ESSAI DE PRESENTATION D'UNE COMPTABILITE
 GLOBALE DES TRANSPORTS
 PARISIENS

 (année 1972 - Millions de francs)

	<u>EMPLOIS</u>		<u>RESSOURCES</u>
Investissement voirie	1 896	3 484	Usagers voiture particulière
Investissement transports collectifs	1 166	1 730	Usagers transports collectifs
Exploitation voirie - Essence	1 260	- 202	Etat
- Entretien	1 327	1 780	Collectivités locales
Exploitation transports collectifs	2 372	460	District
		595	Employeurs
		174	Caisses de prêts
	-----	-----	
Total	8 021	8 021	Total

Tableau 1

Ce tableau n'appelle pas, comme nous l'avons dit, de commentaires particuliers. Il résulte de documents comptables. Les flux financiers sont hors taxes. Nous avons cependant gardé la TVA sur les recettes. Ce poste a fortement diminué depuis que son taux est passé à 7 %.

Nous avons raisonné dans la zone dite STP (syndicat des transports parisiens), ce qui pose quelques difficultés pour les comptes de la SNCF, lesquels sont établis sur une zone (banlieue SNCF) plus large que la zone STP. On peut les présenter également ainsi :

Millions 1972 - H.T.	Investissements	Exploitation	Total
Etat	156	353	509
Collectivités locales		380	380
District	150		150
Employeurs	94	501	595
Usagers		1 730	1 730
Sous total	400	2 964	3 364
Autofinancement	+ 304	- 304	
Caisse de prêts	+ 462	- 288	+ 174
Total	1 166	2 372	3 538

Tableau 2

Une assez grande incertitude règne sur les chiffres de ce tableau (de l'ordre de 20 % pour certains postes, comme l'"exploitation"). Les sources administratives sont diverses :

- Ministère de l'Intérieur
- Budgets du District et de l'Etat
- Comptes Transports de la Nation
- Ministère des Finances.

On peut récapituler la démarche qui sert à élaborer ce tableau 2 de la manière suivante (les détails des calculs ne sont pas reproduits, dans un souci de meilleure clarté) :

Investissements :

	TVA in	TVA ex	(en millions de francs) année 1972
- Collectivités locales	718	617	
- District	365	310	
- Etat	1 127	969	
	-----	-----	
- total	2 210	1 896	(le taux de la TVA a été pris partout à 14 %)

Exploitation :

a) voirie départementale	75	soit	68 (H.T.)
charge des emprunts	87		87

		total	155
b) voirie communale	529	soit	476 (H.T.)
charge des emprunts	152		152

		total	628
c) voirie nationale	162	soit	149 (hors TVA)

d) frais de police : 36 % des dépenses pour la France entière soit 395

e) Dépenses directes des usagers : nous ne considérons que l'essence brûlée.
Cela revient à ne pas tenir compte :

- de l'amortissement des véhicules (que l'on peut donc considérer comme acquis pour d'autres raisons que le transport urbain)
- des assurances (ou ce qui est équivalent, des accidents)
- des autres impôts spécifiques (sur les lubrifiants, cartes grises, etc.).

Le prix des carburants n'a pratiquement pas varié au cours de l'année 1972 (1 ct/litre pour le super) ; les taxes se décomposaient ainsi au 1.1.1973 :

en francs/hecto	Essences	Super
Taxe intérieure	60,63	63,50
TVA (17,6 % sur le prix de vente hors TVA)	17,76	18,11
Divers	2,95	3,01
Total des droits et taxes	80,34	84,62
Prix de vente TTC	112,00	121,00

Les dépenses directes des usagers des voitures particulières se décomposent en deux parties :

- un transfert financier vers l'Etat :

Nous considérerons comme impôt spécifique uniquement la taxe intérieure : nous laisserons donc la TVA (17,6 % sur le prix de vente hors taxe, mais y compris sur la taxe intérieure ; ce qui revient à un taux de 58 % sur la valeur du produit avant taxation) au titre des rentrées fiscales de l'Etat, que nous n'affecterons pas.

Une autre hypothèse concerne la quantité de carburant consommé pour les déplacements urbains : nous prendrons la quantité totale consommée en Région parisienne (essence et super). Cette hypothèse n'est pas plus invraisemblable qu'une autre :

En 1972 - en milliers de mètres cubes :

Essence	448
Super	3 077

L'impôt spécifique aurait donc rapporté cette année :

Essence	270 millions de francs
Super	1 954 millions de francs

Total	2 224 millions de francs

- Une consommation de carburants :

Pour un litre d'essence (1,12 F) consommé, on admet que la dépense nette est de 32 centimes (prix de revient du produit) et que l'utilisateur paie 60 centimes à l'Etat.

Dépenses de fonctionnement :

Essence	144 millions (32 cts/litre)
Super	1 116 millions (36 cts/litre)

Total	1 260 millions

Récapitulation :

Dépenses (investissements et exploitation) afférentes à l'usage de l'automobile en Région Parisienne, par intervenant :

Millions francs 1972	Investissement	Exploitation	Transfert	Total
Etat	969	544	- 2 224	- 711
Collectivité locale	617	783		1 400
District	310			310
Usagers		1 260	2 224	3 484
Total	1 896	2 587	0	4 483

Nota : les fonds de concours des collectivités locales pour les investissements ont été déjà pris en compte et ne figurent pas dans la colonne "transfert". On voit déjà, à la lecture de ce tableau, que l'Etat est le grand bénéficiaire.

Tableau 3

Enfin, le tableau 3 couple les deux précédents et peut donc s'intituler "Essai de présentation d'une comptabilité des Transports Parisiens".

Analyse des résultats

- Le point essentiel est la participation négative de l'Etat. En d'autres termes, l'Etat est financièrement, bénéficiaire du système actuel des Transports parisiens. Cela s'explique par les recettes considérables qu'il tire de la consommation de carburant, soit plus de 2,3 milliards de francs (et nous n'avons considéré comme impôt spécifique que la taxe intérieure et non l'ensemble des recettes fiscales).

Ainsi une réduction de 10 % du trafic automobile dans la seule région parisienne coûterait à l'Etat (par un manque à gagner) plus de 200 millions de francs (sans doute beaucoup plus tant il est vrai qu'une telle réduction, en rendant plus fluide la circulation, améliorerait sensiblement la consommation spécifique des véhicules). De plus, une part importante de ces déplacements automobiles dissuadés devrait se reporter sur les transports collectifs, entraînant la nécessité d'accélérer les programmes d'investissements.

- Un autre point important est le coût plus élevé du transport voiture particulière sur le transport en commun tant en investissement (1,9 milliard contre 1,2) qu'en exploitation (2,6 milliards contre 2,4 milliards). Il faut savoir de plus, en examinant ces chiffres que les déplacements en Région Parisienne selon le type de liaison se répartissent comme suit pour les transports en commun. :

Paris - Paris	55 %
Paris - banlieue et banlieue - Paris	60 %
Banlieue - banlieue	15 %

Ce bilan financier n'est pas une conclusion, mais au contraire un point de départ. Il montre quelle pourrait être la structure d'une comptabilité globale de transport, outil indispensable pour permettre une analyse des rôles des divers intervenants. Aussi nous espérons qu'il suscite un dialogue entre tous ces intervenants.

III - CONSEQUENCES JURIDIQUES

Le service public est cependant une notion trop riche pour se laisser enfermer dans un aspect technique (plan de circulation global, politique de stationnement etc.) et un aspect financier (financement par tous les bénéficiaires de l'ensemble du système de transport). Nous avons inclu dans ce chapitre, un certain nombre de considérations découlant de l'application dans le domaine des transports urbains des principes généraux de cette notion de service public. Nous avons également abordé dans ce paragraphe les problèmes soulevés par sa gestion.

A/ L'égalité devant le service public

La situation actuelle engendre, directement ou indirectement, une discrimination entre les divers usagers ou groupes d'usagers. Ainsi les piétons devant l'envahissement des trottoirs par les voitures, les utilisateurs des deux roues pris entre les couloirs réservés et le trafic automobile etc. Le stationnement payant généralisé est-il compatible avec ce principe ? Ou au contraire, doit-on considérer que chacun peut utiliser la voirie pour y laisser sa voiture pour ne pas défavoriser les habitants des centres ? De même l'instauration de vignettes spéciales, autorisant certaines catégories d'usagers, comme les résidents des quartiers centraux, à stationner sur la voirie, ne vient-il pas contredire ce principe ? On peut se poser la même question à propos des péages urbains.

La principale inégalité en fait, se situe surtout entre possesseurs et non possesseurs d'automobile. Ou plutôt entre ceux qui peuvent disposer d'un véhicule et ceux qui ne le peuvent pas. Les critères d'accessibilité montrent bien cette inégalité. Elle est 2 à 6 fois plus forte pour les premiers. Remédier à cette inégalité suppose en premier lieu que les efforts des pouvoirs publics se portent sur le développement des transports collectifs.

On peut même aller plus loin et penser que l'un des objectifs d'une politique de transport urbain doit viser à donner à une majorité de citoyens, le choix réel entre les deux modes : cet objectif orienterait donc fortement la répartition géographique des investissements (tant routiers que de transport en commun en site propre).

B/ La continuité du service public

La continuité du service public suppose logiquement son adaptation constante aux circonstances et à l'évolution des besoins des usagers. Or, pour les transports parisiens, on peut sans exagération avouer que ces besoins ne sont plus satisfaits. En particulier, pour les transports de surface, l'usage du domaine public (la voirie) par une multitude d'usagers aux aspirations contradictoires (piétons, automobilistes, usagers des autobus, deux roues...) devrait être réglementé par un unique organisme alors qu'actuellement divers organes gestionnaires aux régimes différents (Régie administrative et Régie autonome) se partagent les responsabilités. Ce principe d'adaptation doit donc se traduire ici par le devoir pour l'administration de modifier ces régimes c'est-à-dire, de donner à un seul organe la responsabilité.

C/ la gestion du service public

Si l'ensemble des transports urbains est un service public, il est cependant illusoire de vouloir confier à un seul organisme la responsabilité de leur gestion. Le caractère industriel et commercial domine celui des transports collectifs (gestion des flottes d'autobus, entretien du matériel, perception des titres de transport). Au contraire la gestion de la voirie a un fort caractère administratif (police, éclairage, etc.).

Il faut donc sans doute garder au moins deux entités distinctes pour assurer ce service public. L'état actuel des réflexions en ce domaine n'autorise pas à reformuler la structure que pourrait prendre les transports parisiens ou à dessiner avec précision les contours des responsabilités de chacun. On peut cependant, à la lumière des chapitres précédents, défendre les idées suivantes :

- Nécessité de discuter, de décider et de contrôler simultanément les investissements de transports collectifs et ceux de voirie. Cependant, ces derniers recouvrent des travaux dont l'incidence sur les transports est variable (voirie communale de desserte et voirie rapide). Aussi peut-on imaginer que soit défini un "Réseau de voirie régionale" comprenant les axes routiers dont la gestion implique une vision globale de l'ensemble des problèmes de transport et d'urbanisme. Une même autorité serait chargée de préparer les plans de développement de ce "R.V.R." et des transports en commun en site propre.

Le service régional de la Région Parisienne s'est déjà engagé dans cette voie et a commencé à définir ce réseau régional.

- Mise en place d'une caisse unique alimentée par des dotations budgétaires (de l'Etat et des collectivités locales), le versement transport, une partie du produit de la taxation sur les carburants, et chargée du financement des investissements précédents (Réseau de voirie régionale et transports collectifs en site propre). Elle contribuerait éventuellement à l'exploitation des réseaux de transports collectifs.

- Les entreprises de transport collectif seraient astreintes à la recherche d'un "mini" équilibre financier. Les recettes directes du trafic (augmentation du versement déterminée à priori - effectué par la caisse dont il est question plus haut) devant équilibrer les charges directes d'exploitation (ni amortissement ni charges financières).

- Gestion des transports de surface : il s'agit en fait de bâtir au plus tôt le plan de circulation de la Région Parisienne (et non de la seule ville de Paris !).

- Gestion de stationnement. Volet essentiel d'un plan de circulation, une politique du stationnement devrait être définie et appliquée. Là également, le Service régional de la Région Parisienne a émis certain nombre d'idées assez nouvelles : gestion, au niveau des quartiers de l'agglomération, de l'ensemble des places de stationnement (qui seraient donc plus ou moins banalisées), construction de parcs de dissuasion dit de "2e génération", à l'intersection des radiales ferrées et des rocales routières.

A N N E X E

MODELE DE REPERCUSSION

Soient :

PBEC part du budget de l'Etat imputable aux contribuables physiques

PBEE part du budget de l'Etat imputable aux entreprises

PBDC part du budget du District imputable aux contribuables physiques

PDE part du budget du District imputable aux entreprises

PBCLC part du budget des collectivités locales imputable aux contribuables physiques

PBCLÉ part du budget des collectivités locales imputable aux entreprises.

- Dépenses de l'état (Budget général)

soit $i_k = \frac{\text{montant impôt } k}{\text{montant total du budget}}$

$\sum_k i_k \neq 100\%$ car il existe des recettes budgétaires non fiscales

$\lambda_j =$ pourcentage de l'impôt j imputable aux contribuables physiques

$1 - \lambda_j =$ pourcentage de l'impôt j imputable aux entreprises

on a $PBEC = \sum_k \lambda_k i_k$

$PBEE = \sum_k (1 - \lambda_k) i_k$

L'ensemble des recettes fiscales peut être ventilé en sept catégories d'impôts :

i_1 - impôt sur les sociétés (IS)

i_2 - impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

i_3 - impôt sur la fortune (IF)

i_4 - Tabacs et droits d'enregistrement (TDE)

i_5 - Taxe sur le chiffre d'affaires (TCA)

i_6 - Douane et produits pétroliers (DPP)

i_7 - Taxe sur les salaires (TS)

Pour l'année 1972, on a (1) :

IS $i_1 = 9,7 \%$

IRPP $i_2 = 18,2 \%$

IF $i_3 = 5,6 \%$

TDE $i_4 = 4,7 \%$

TCA $i_5 = 43,3 \%$

DPP $i_6 = 7,9 \%$

TS $i_7 = 2 \%$

En ce qui concerne les j , comme indiqué dans I 1° on fera deux hypothèses de répercussion, l'une frappant les entreprises, l'autre frappant les contribuables physiques.

Hypothèse		Frappant les entreprises	Frappant les contribuables	Hypothèse moyenne
IS	1	0 %	0 %	0 %
IRPP	2	100 %	100 %	100 %
IF	3	25 %	75 %	50 %
TDE	4	100 %	100 %	100 %
TCA	5	100 %	100 %	100 %
DPP	6	0 %	50 %	25 %
TS	7	0 %	50 %	25 %

On utilisera pour les calculs : l'hypothèse de répercussion moyenne :

La part du budget de l'Etat imputable aux contribuables

$$PBEC = 71,48 \%$$

La part du budget de l'Etat imputable aux entreprises

$$PBEE = 19,93 \%$$

(1) Source Ministère des Finances. Loi de Finance 1972

L'évaluation de chacune des taxes est rendu particulièrement difficile parce qu'il n'existe pas de renseignements très précis sur la répartition des ressources des Collectivités locales, toutefois deux sources, l'une de 1968, l'autre de 1970 ont permis de faire une synthèse - (CF le Financement des transports en commun - Comoy-Testard A.IV).

On utilisera sous toute réserve la répartition suivante :

FBNB $i_1 = 12 \%$

CMOB $i_2 = 11 \%$

PAT $i_3 = 26 \%$

AVT $i_4 = 12 \%$

VRTS $i_5 = 35 \%$

DE $i_6 = 4 \%$

En ce qui concerne les p^k on fera deux hypothèses de répercussion :

hypothèses	Frappant les entreprises	Frappant les contribuables	Moyenne
FBNB	0 %	50 %	25 %
CMOB	50 %	100 %	75 %
PAT	0 %	50 %	25 %
AVT	50 %	100 %	75 %
VRTS	76 %	84 %	80 %
DE	50 %	100 %	75 %

avec l'hypothèse de répercussion moyenne on a :

la part du budget des collectivités locales imputable des contribuables PBCLC = 57,75 %

la part du budget des collectivités locales imputable des entreprises PBCLC = 49,25 %.

- Dépenses du District (investissements)

Soit j_k : le pourcentage de l'impôt en ressource du District payé par le contribuable physique

$$j_k = \frac{\text{Montant de l'impôt } k}{\text{montant total du budget}}$$

$$PDC = \sum_k \mu_k j_k \quad \text{et} \quad PDE = \sum_k (1 - \mu_k) j_k$$

L'ensemble des impôts en ressource du budget du District peut-être ventilé comme suit :

- j_1 - Taxe spéciale d'équipement (TSE)
- j_2 - Versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)
- j_3 - 25 % de la part départementale de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement (TADE)
- j_4 - Taxe complémentaire de 1 % à la taxe locale d'équipement (TLE)
- j_5 - 50 % du produit de la redevance sur les bureaux (RDVB)
- j_6 - 25 % du produit du relèvement du taux des amendes (A)

En ce qui concerne les μ_k , on fera deux hypothèses de répercussion comme précédemment, l'une frappant les entreprises l'autre frappant les contribuables physiques :

Hypothèses	Frappant les entreprises	Frappant les contribuables physiques	Moyenne
TSE	14 %	64 %	39 %
VRTS	76 %	84 %	80 %
TADE	50 %	100 %	75 %
TLE	0 %	50 %	25 %
RDVB	0 %	50 %	25 %
A	100 %	100 %	100 %

Pour l'année 1972, le détail du budget du District donne :

TSE	$j_1 = 40 \%$
VRTS	$j_2 = 24 \%$
TADE	$j_3 = 7 \%$
TLE	$j_4 = 7 \%$
RDVB	$j_5 = 20 \%$
A	$j_6 = 0 \%$

Avec l'hypothèse de répercussion moyenne on a :

la part du budget du District imputable aux contribuables
est PDC = 46,80 %

la part du budget du District imputable aux entreprises
est PDE = 51,20 %.

Note : Les valeurs de μ présentées ici résultent d'une analyse sommaire des impôts en ressource du budget du District faite dans le cadre d'une précédente étude (1); c'est pourquoi les intervalles d'incertitude proposés sont assez larges et donc les valeurs moyennes peu fiables.

- Dépenses des Collectivités locales (exploitation)

Soit ρ_k le pourcentage de l'impôt k en ressource des CL payé par les contribuables physiques

$$\text{et } l_k = \frac{\text{montant de l'impôt } k}{\text{montant total}}$$

$$\text{on a alors } \text{PBCL} = \sum_k \rho_k l_k$$

$$\text{PBCL} = \sum_k (1 - \rho_k) l_k$$

L'ensemble des recettes fiscales peut être ventilé en six catégories d'impôt :

- l_1 - Foncier bâti, non bâti (FBNB)
- l_2 - Contribution mobilière (CMOB)
- l_3 - Patente (PAT)
- l_4 - Autres (taxe sur ordures ménagères, balayage etc...) (AVT)
- l_5 - Versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS)
- l_6 - Droits d'enregistrement()

(1) -----
Financement des transports en commun de la Région Parisienne
analyse des mécanismes et des répercussions, réflexions sur les
politiques possibles.