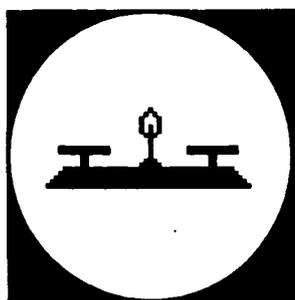


POUVOIRS PUBLICS : VINGT ANS DE RECETTES ET DEPENSES EN TRANSPORTS

Michel BRAIBANT et Florent FAVRE



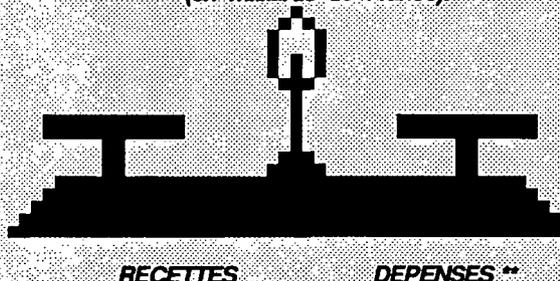
Le Rapport des Comptes des Transports évalue les dépenses de l'Etat et des collectivités locales en transports ainsi que les "recettes" que constituent les impôts, taxes ou redevances perçus par l'Etat ou les collectivités locales à l'occasion des transports. En vertu du principe de l'unité budgétaire, une comparaison globale "dépenses / recettes" publiques a un caractère assez conventionnel. En outre, les résultats de cette confrontation dépendent des hypothèses retenues (1), ce qui rend encore plus incertain le solde "dépenses / recettes", du moins en niveau. Toutefois, une telle comparaison pour chaque mode de transport est rendue nécessaire par le rôle des pouvoirs publics comme gestionnaire des infrastructures de transport et par le souci de faire payer aux usagers les charges de ces infrastructures.

Les dépenses dépassent globalement les recettes, la route permettant de financer le déficit des transports en commun. Pour autant, le financement des transports par les pouvoirs publics n'a pas subi de profonds changements en vingt ans quand au financement des infrastructures. Tout au plus, deux chocs pétroliers suivis d'un contre-choc ont infléchi l'évolution des recettes. Pour les dépenses dont l'évolution est plus régulière, la priorité a été accordée aux infrastructures à grande vitesse à la fin des années 80, après une politique en faveur des transports en commun urbains durant la décennie 70.

Des recettes surtout liées aux taxes spécifiques sur les carburants.

En 1990, les Administrations Publiques (APU) consacrent 174 Mds de F. aux transports. De leur côté, les recettes, y compris le versement transport et le supplément dû à la majoration de la TVA sur les achats d'auto par rapport au taux normal de 18,6%, atteignent 163 milliards de F.

Répartition des recettes et des dépenses pour le transport des Administrations Publiques (en milliards de Francs).



	1980		1990	
	RECETTES	DEPENSES **	RECETTES	DEPENSES **
Route (vignette, taxe à l'essieu, ...)	9,9	28,1	12,6	34,8
Voie navigable	0,1	0,1	15,8	41,8
Aviation civile	0,4	2,5	0,7	2,0
Taxe sur les hydrocarbures T.I.P.P.	47,3	115,9	23,0	48,6
Total	57,7	146,6	19,1	33,4
T.V.A. (majorée sur achats d'auto)	5,5	5,5	1,1	1,7
Versement transport *	4,8	11,0	2,3	3,3
Total	67,9	163,1	28	8,1
			Total	77,5 173,7

* On a mis le versement transport à part car c'est un impôt à la charge des employeurs et non des usagers

** Les dépenses en transports collectifs urbains comprennent le transport ferré réalisé en banlieue parisienne.

*** Les dépenses en transports ferroviaires incluent les charges de retraite versées par l'Etat à la SNCF pour un montant supérieur à 12 Mds de F. en 1990 (lesquelles ne sont pas vraiment du transport).

(1) Ici, on ne prend pas en compte les impôts de caractère général tels que la TVA de droit commun (sauf si elle est majorée comme pour l'achat d'auto) ou l'impôt sur les sociétés (cf. annexe à la fin de l'article).

COMPTES

De 70 à 85, augmentation des dépenses de transports collectifs urbains et du versement transport.

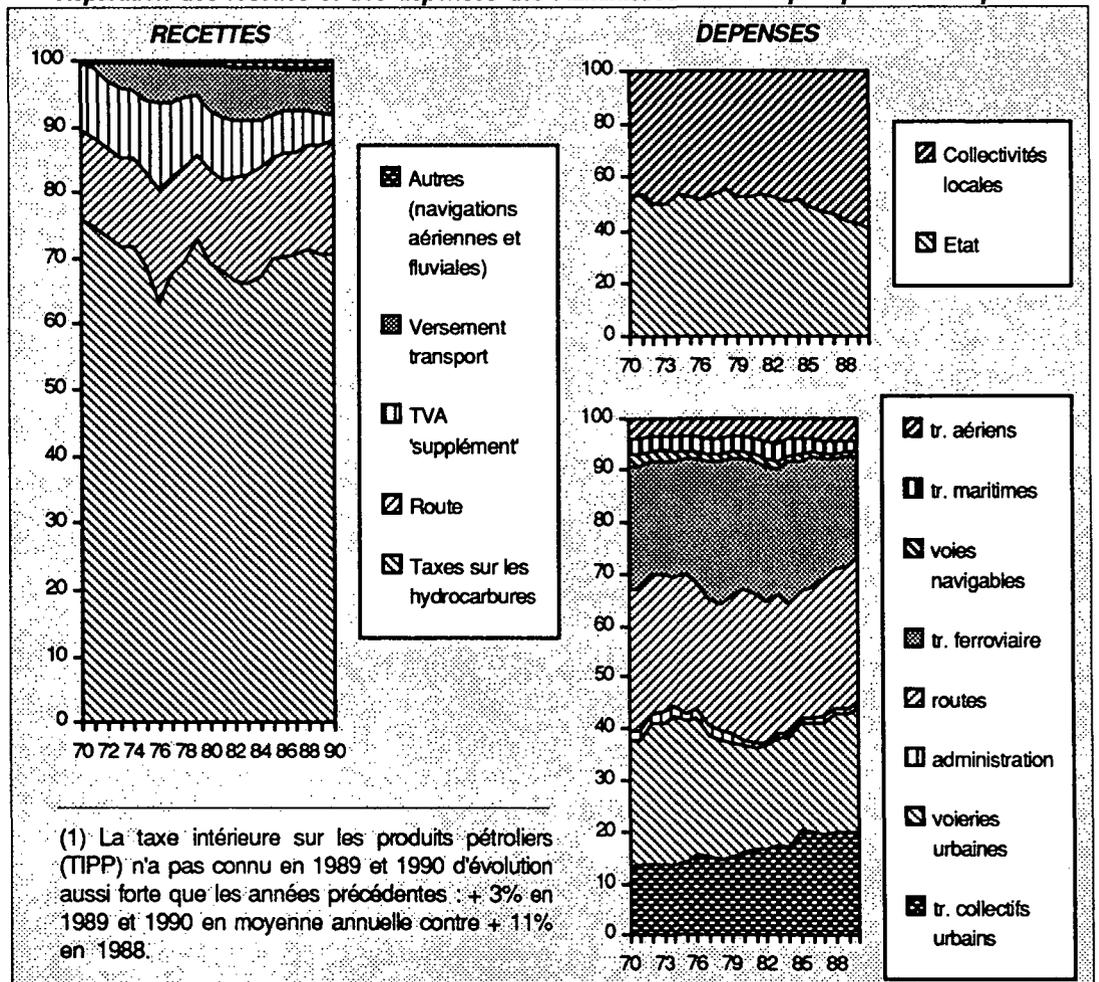
Depuis 86, les investissements routiers ont trouvé un nouveau souffle

la décentralisation du financement progresse.

S'agissant des recettes, la part des taxes sur les hydrocarbures représente environ 70% des recettes prélevées par l'administration sur les transports (1) (plus de 75 % en 1970). On note le poids croissant des taxes sur le transport routier et le développement du "versement transport" au début des années 70.

S'agissant des dépenses, la part des transports dans le total des dépenses des administrations est de 8,8% en 1990 contre 8,6% en 1986 mais 9,9% en 1970. En revanche, la part des dépenses d'investissement, déjà très élevée (plus de 20% des dépenses des administrations publiques) a tendance à augmenter ces dernières années, marquant l'effort des pouvoirs publics dans le domaine des infrastructures de transport (autoroutes, transports collectifs urbains, ...). En outre, suite à loi sur la décentralisation, la part des administrations publiques locales continue d'augmenter : de 51% en 1985 elle passe à 59% en 1990. Enfin, la structure des dépenses par modes est relativement stable entre 1970 et 1990, excepté les transports collectifs urbains dont la part augmente : en 1990, la route représentait 52% des dépenses des Administrations Publiques en transport (46% en 1986 et 52% en 1970) contre 20% aux transports collectifs urbains (13% en 1970) et 19% aux transports ferroviaires (24% en 1970) (2). En fait, ce sont les dépenses d'investissements routiers qui progressent sensiblement entre 1987 et 1989, permettant à la route de retrouver son pourcentage relatif de 1970.

Répartition des recettes et des dépenses des Administrations Publiques pour le transport en %



Entre 1970 et 1990, les dépenses dépassent les recettes après les deux chocs pétroliers, car celles-ci baissent en 1974-75 et 1980-81 en volume. En revanche, les dépenses augmentent relativement régulièrement : presque au même rythme que les trafics entre 1970 et 1990 (cf. graphique page suivante).

COMPTES

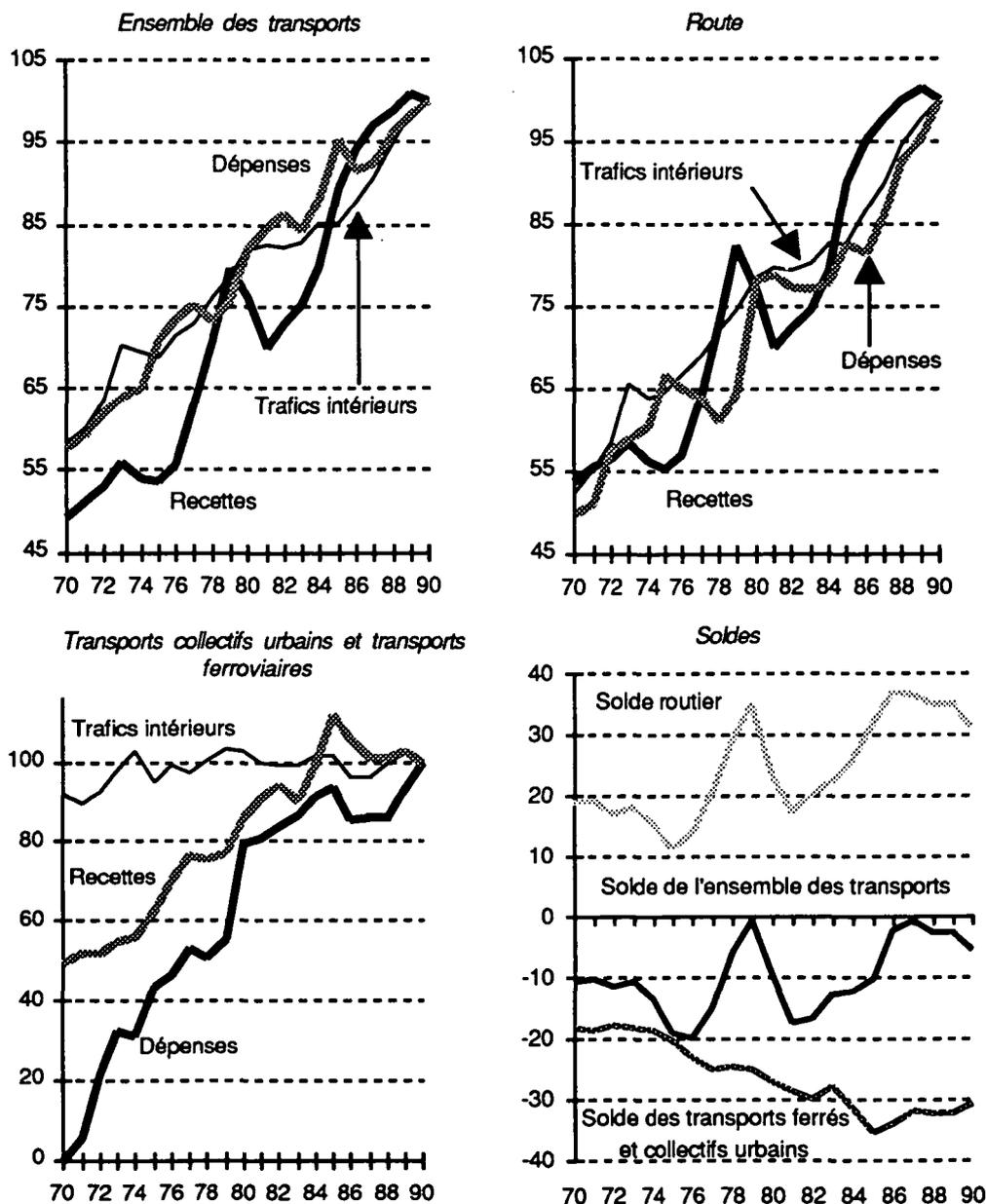
La route affiche un excédent de couverture qui compense le déficit des transports collectifs

... mais les deux soldes tendent à se stabiliser depuis 86....

... en outre, pour la route, dépenses, recettes et trafics évoluent de manière assez proche entre 1970 et 1990 malgré des divergences annuelles.

La route exceptée, les dépenses dépassent les recettes pour tous les modes. S'agissant de la route, recettes, dépenses et trafics évoluent au même rythme entre 1970 et 1990 avec tout au plus de fortes divergences lors des chocs pétroliers et une croissance plus rapide des dépenses que des recettes depuis 1985-86 : le solde (un peu plus de 30 milliards de F. en 1990 aux prix de 1980) baisse depuis 1986 (baisse du taux de TVA sur les achats de voiture, faible progression de la T.I.P.P. et forte croissance des dépenses des Administrations) (1). Pour les transports en commun (transport ferré et transport collectif urbain), le solde largement déficitaire (-30 milliards de F. en 1990) n'évolue plus beaucoup depuis 1984 du fait de la stabilisation des subventions d'exploitation à la SNCF, RATP et aux réseaux de province. ■

Evolution des recettes et des dépenses pour le transport en milliards de francs (en francs de 1980) (celles-ci sont déflatées par l'indice de prix du P.I.B.), des trafics intérieurs base 100 en 1990 Et du solde (recettes - dépenses) aux prix de 1980



(1) Notons que les dépenses en transports en commun diminueraient de plus de 12 milliards de F. si on ne prenait pas en compte les charges de retraite versées à la SNCF. Du fait d'hypothèses très discutables (cf. introduction), le solde n'est donc pas très significatif en niveau mais plutôt en évolution. En outre, le fait que, pour un mode de transport, les recettes dépassent les dépenses, ou inversement, ne signifie pas qu'il en aille de même pour chaque catégorie d'utilisateurs de ce mode de transport : pour la route, l'excédent de couverture des pouvoirs publics résulte surtout des "transports individuels" (voitures, motos, ...). Par contre, ceux-ci affichent un déficit vis à vis des poids lourds.

Les modalités générales de la comparaison

Annexe : liste des recettes (hors supplément de la TVA sur les achats d'automobile) que l'on a pris en compte pour un bilan "recettes / dépenses" dans les transports .

Rappelons d'abord que la comparaison porte sur les dépenses et les recettes publiques, et non pas sur les coûts et avantages pour la collectivité. S'il s'agissait des coûts, il faudrait ajouter aux dépenses publiques le coût, évalué, des nuisances pour les non-usagers, de chaque mode de transport. De plus on ne fait entrer dans la comparaison que les dépenses publiques directes : dépenses pour les infrastructures publiques et subventions; on exclut les dépenses publiques indirectes, telles que celles faites pour l'étude et la répression des nuisances ou celles, fort importantes, que les accidents de la route provoquent dans les budgets de l'Etat (constructions de chambres d'hôpitaux) ou de la Sécurité Sociale (renforcement des services d'urgence dont le coût se répercute sur le prix de la journée d'hôpital, soins ou indemnités non remboursés, dans certains cas, par les assurances). Enfin, on ne retient ici que les Administrations Publiques (APU), Etat et Collectivités locales, au sens de la Comptabilité Nationale (hors sociétés d'autoroute et hors Grandes Entreprises Nationales). Les subventions que l'Etat verse à ces entreprises sont prises en compte dans les dépenses des APU. Ainsi, pour 1988, le total des dépenses (157,6 Mds de F. équivalant aux 173,7 Mds en 1990 du premier tableau), est obtenu en ajoutant aux dépenses de l'Etat (67,6 Mds de F.) et des collectivités locales (94 Mds de F.) les compensations pour réduction tarifaire versées par l'Etat à la SNCF et RATP (3,022 et 0,132 Mds de F.) et en soustrayant les transferts courants entre APU, du compte des APUL (5,918 Mds de F.) ainsi que les mouvements en capital de l'Etat (1,286 Mds de F.).

S'agissant des recettes, ce sont celles liées à l'activité transport (payées par les usagers eux-mêmes) qui comprennent d'une part les taxes sur les transports (taxes à l'essieu, taxes sur contrats d'assurance automobile, vignettes sur les véhicules, ...), d'autre part les taxes sur les hydrocarbures, essentiellement la TIPP. On y rajoute d'une part le versement transport qui est réaffecté en dépenses des APU (notamment dans le poste " transfert courant divers R69" du Syndicat des Transports Parisiens), d'autre part le supplément de TVA dû à la majoration de son taux sur les achats de voiture par rapport au taux normal de 18,6% (ce taux est passé de 33% à 28% en septembre 87, à 25% en 89 et à 22% en 90).

1 - Rendement fiscal des taxes sur les transports (1)

Route

R2222 Taxe à l'essieu.
R2222 Certificats d'immatriculation des véhicules des entreprises.
R69 Certificats d'immatriculation des véhicules des particuliers.
R69 Permis de conduire.

R2222 Vignette sur véhicules des entreprises et administrations.
R613 Vignette sur véhicules des particuliers.
R221 Taxe sur contrats d'assurance automobile au bénéfice de la Sécurité Sociale.
R2222 Droits de timbres sur les contrats de transport.
R2222 Taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés.
R69 Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

Voies navigables (au bénéfice de France Voies Navigables)

R221 Taxe sur la navigation intérieure.

Aviation civile (inclut le Budget Aérien de la Navigation Aérienne depuis 1985)

P10 Redevance pour l'utilisation de l'espace aérien et de l'aéroport de Paris.

2 - Rendement fiscal des taxes sur les hydrocarbures

Taxe intérieure sur les produits pétroliers :

R221 du Budget Général (inclut la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel).
R221 Fonds de Soutien des Hydrocarbures.
R221 Caisse Nationale de l'Energie.
R221 de l'Agence Française pour la Maîtrise de l'Energie.
R221 Fonds Spécial des Grands Travaux.
P10 de l'Institut Français du Pétrole.

3 - Produit du Versement Transport

(1) Ces recettes regroupent tous les impôts prélevés par l'Etat liés à l'activité "transport". Les taxes sont intégrées dans le budget général de l'Etat aux exceptions suivantes : le produit de la taxe sur les immatriculations (cartes grises) et de la taxe sur les permis de conduire est affecté aux budgets des régions; celui des vignettes sur les véhicules des particuliers et des entreprises va aux départements. De nature différente, le versement transport est prélevé sur les entreprises uniquement. Il est appliqué aux communes et communautés urbaines de plus de 30000 habitants. Le produit de cette "taxe" sert essentiellement au développement des transports collectifs urbains. Dans la ventilation du produit du versement transport au niveau des APUL, le Syndicat des Transports Parisiens en reçoit plus des 2/3, les autres syndicats en perçoivent 1/6, le sixième restant est versé aux communes.