

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS
ET DES TRANSPORTS

Service des Affaires Economiques
et Internationales

CONTRIBUTION A UNE THEORIE DE LA POLITIQUE
DES TRANSPORTS

MAI 1964

Observatoire Economique
et Statistique des Transports

DOI
Ret

CDAT
8913

Le 12.5.1964

CONTRIBUTION A UNE THEORIE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

AVERTISSEMENT

La présente note se situe à mi-chemin entre la théorie économique pure et l'application pratique d'une politique des transports. Nous pensons en effet que la théorie pure ne peut conduire qu'à des conclusions inapplicables dans le domaine des transports si les conséquences politiques, sociales et humaines des conclusions tirées de la théorie ne sont pas prises en compte. Mais, à l'opposé, l'empirisme et le pragmatisme, dans un domaine aussi varié et aussi complexe que celui des transports, ne permettent pas d'aboutir à un fonctionnement cohérent et logique. Les nombreux travaux consacrés à la politique des transports sont, le plus souvent, restés dans l'une ou l'autre de ces deux voies, rejetant au niveau des conclusions l'application pratique ou la construction d'ensemble. Il nous a donc paru nécessaire de bien préciser notre intention initiale consistant à situer nos réflexions entre la théorie et la pratique, ou, plus exactement, tout en écartant les problèmes pratiques d'application, de ne présenter d'aperçu théorique qu'assorti des conséquences dues aux contextes humain et social.

Dans le même esprit, il paraît nécessaire de bien souligner la complexité du domaine des transports et l'absolue nécessité, sur le plan où nous nous plaçons, de simplifier considérablement, d'élaguer au maximum tout ce qui n'est que phénomènes secondaires, pour tenter de dégager une ossature nette et précise, les lignes de force essentielles du domaine qui nous occupe. Certaines affirmations, certaines propositions mériteraient d'être nuancées, assouplies, assorties d'un contexte relativement mouvant ; c'est volontairement que nous y avons renoncé, et nous demandons au lecteur attentif de bien vouloir limiter ses critiques aux idées fondamentales, de ne choisir de contre-exemples que parmi les faits d'une généralité suffisante pour permettre d'y fonder une règle, de laisser pour une seconde étape les variations que l'application pratique devrait de toute façon conduire à développer.

I - LE CONTENU D'UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS

"L'activité-transport" comprend, sur le plan physique, deux niveaux parfaitement distincts de par la nature-même des choses :

- l'infrastructure par essence immobile,
- les moyens de transport qui sont par définition mobiles.

Certes, sur les plans économique et technique, il ne saurait être question de dissocier totalement ces deux niveaux et d'en nier l'étroite corrélation ; toutefois, pour certaines raisons techniques et économiques que nous examinerons plus loin, il paraît tout à fait justifié de distinguer infrastructure et moyens de transport.

De même, il y a lieu de distinguer la réalisation et l'exploitation de l'infrastructure et des moyens de transport.

Ainsi, une théorie des transports doit répondre aux quatre questions suivantes :

- qui prendra la décision de réaliser, et réalisera une infrastructure de transport, et comment ?
- qui définira le mode d'exploitation de cette infrastructure, et assurera l'exploitation, et comment ?
- qui décidera des investissements en moyens de transport ?
- par qui et comment seront exploités ces moyens de transport ?

Pour compléter cette définition d'une théorie des transports, rappelons que le but recherché consiste à assurer, pour le moindre coût collectif, la prestation des services de transports nécessaires à l'activité du pays, ou, plus précisément, à assurer un fonctionnement de l'activité-transport qui permette à l'économie générale d'évoluer de façon aussi proche que possible de l'optimum.

Dans l'analyse du fonctionnement de l'activité transport, nous serons conduits à distinguer :

- la collectivité,
- l'Etat,
- les usagers du transport,
- les prestataires de services (privés, publics ou nationalisés).

Les relations existantes entre ces différents agents économiques constituent ce que nous appellerons "la politique des transports".

Une politique des transports pour être parfaitement définie, devra préciser :

- l'organisation structurelle des transports, c'est-à-dire le cadre dans lequel ces différents agents économiques, exercent leurs actions et leurs responsabilités;

- les décisions centralisées et celles qui seront décentralisées (intervention de l'Etat ou fonctionnement du libre jeu du marché) ;

- les transferts économiques auxquels donnera lieu l'activité de transport. Ceux-ci comprennent :

- le financement des investissements,
- la fixation des tarifs (facteur essentiel des décisions décentralisées),
- l'influence de la fiscalité.

Indiquons également que nous distinguerons :

- les transports de marchandises que nous assimilerons à un bien de consommation intermédiaire,
- les transports de voyageurs que nous assimilerons à un bien de consommation final (1).

Précisons enfin que nous n'avons pas mentionné ici la fameuse "obligation de service public" qui a tant meublé les discussions relatives à la politique des transports. Nous pensons en effet que l'obligation de service public ne constitue ni une donnée de la théorie des transports, ni une des conclusions que doit préciser la "politique des transports". L'obligation de service public n'a de sens à nos yeux que si l'on regroupe sous ce vocable les constituants de la politique des transports qui divergent de ceux de l'économie de marché

(1) Nous sommes parfaitement conscients des objections qui peuvent être opposées à cette distinction ; rappelons ici l'esprit dans lequel cette note est rédigée et que nous avons précisé dans l'avertissement.

et qui, de surcroît, sont les conséquences directes de certains aspects particuliers de l'activité transport. Il ne s'agirait donc que d'une terminologie utile, en particulier sur le plan des décisions juridiques, conséquence et non essence d'une théorie des transports.

II - LA GESTION DES MOYENS DE TRANSPORT

Nous analyserons la gestion des moyens de transport avant celle des infrastructures pour les raisons suivantes :

- la gestion des moyens de transport ne diffère pas, du point de vue économique, de la gestion classique d'une activité productrice ;

- à infrastructure donnée, et à conditions d'exploitation d'infrastructure données, l'optimum de gestion des moyens de transport constitue un problème parfaitement défini, significatif et isolable dans l'ensemble de l'activité-transport.

Nous venons d'indiquer que la gestion des moyens de transport ne devait pas différer du point de vue économique de la gestion d'une activité industrielle. Nous sommes, en effet, en présence d'une production de service largement diversifiée, d'une demande régulièrement croissante, d'une très grande facilité d'adaptation de la capacité de production, d'une mobilité exceptionnelle des investissements, ce qui justifie pleinement le principe de l'amortissement.

L'application de la théorie économique (en particulier de la théorie du rendement social, et la recherche de l'optimum parétien), nous conduirait dans ce domaine aux conclusions suivantes :

- production aussi "atomisée" que possible afin de faire jouer au maximum la concurrence,

- décentralisation absolue des décisions,

- tarifs calculés selon les principes de la comptabilité industrielle (telle que l'entend l'économiste), assurant à la fois l'équilibre budgétaire de l'entreprise et la meilleure orientation possible des choix de l'utilisateur.

o

o

o

...

Indiquons dès à présent que d'autres considérations (exploitation de l'infrastructure) conduisent à préconiser, pour les transports par fer, une gestion monopolistique conforme à l'actuelle organisation de la SNCF, et non un système concurrentiel de transporteurs. Nous examinerons plus loin les conséquences qui en résultent, pour éviter les abus et assurer une gestion aussi optimum que possible. Remarquons enfin que des raisons analogues militent également pour une exploitation monopolistique du transport par eau ; l'organisation française actuelle conserve pourtant un système diversifié de prestataires de transport pour la voie d'eau et la route.

Laissant de côté l'analyse plus approfondie de l'organisation structurelle des transports, il y a lieu de souligner dès maintenant que le système français actuel s'écarte des deux autres conclusions ci-dessus.

La décentralisation absolue des décisions est entravée actuellement par le système des contingents routiers et des licences de transports en général (taxis). Ces entraves au libre jeu du marché ont d'ailleurs été largement dénoncées par le Comité Rueff-Armand. Nous reviendrons plus loin sur les conditions dans lesquelles l'usage du contingentement par la puissance publique peut être justifié. Indiquons seulement ici que cet état de fait ne correspond pas à l'optimum et ne devrait être admis que pour des raisons contingentes et de façon strictement temporaire.

Les tarifs d'usage des moyens de transport (1) ne sont pas en général conformes aux principes de la comptabilité industrielle :

- pour la route, on peut admettre que les transporteurs routiers tiennent une comptabilité industrielle - ce qui serait à vérifier et à normaliser - ; dans cet esprit, le principe de la "tarification à fourchettes" - si les tarifs sont correctement calculés - constitue un excellent complément au libre jeu du marché ;

- pour les transports par eau, les tarifs imposés ne permettent pas de laisser jouer les mécanismes du marché, et il n'est pas certain qu'ils correspondent à une appréciation correcte du prix de revient économique. Mais surtout, l'octroi de prêts à très bas taux d'intérêt pour l'acquisition des péniches vient fausser le calcul des amortissements ;

...

(1) Nous excluons pour l'instant toute participation aux charges d'infrastructure ainsi que l'influence du système fiscal.

- pour les transports par fer, l'absence de comptabilité analytique à la S.N.C.F. rend difficile l'analyse des coûts de revient. Mais ce sont surtout les principes d'imputation forfaitaire des charges d'amortissements au compte d'exploitation qui sont critiquables : la dotation aux amortissements industriels y est remplacée par un pourcentage fixe des recettes ; les charges d'intérêts ne correspondent pas à un taux normal de rentabilité industrielle (compte tenu de l'évolution de la monnaie), mais au taux favorisé des obligations émises sur le marché financier avec garantie de l'Etat.

o

o o

L'exploitation des moyens de transports maritimes ou aériens obéit à des règles particulières en raison du caractère international de la plupart d'entre eux. Par contre, la gestion des ports maritimes constitue un domaine pratique d'application de la théorie ; nous en parlerons plus longuement à propos de l'infrastructure.

III - LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

En abordant les infrastructures de transport, nous soulignerons leur caractère essentiellement distinct - sur le plan physique - des investissements en moyens de transport, et nous ferons les remarques suivantes :

- la réalisation de l'infrastructure doit précéder celle des moyens de transport adaptés,

- les délais de réalisation sont en général plus longs pour l'infrastructure

ceci sur le plan technique.

Sur le plan économique :

- les infrastructures de transport une fois réalisées, leur valeur de récupération est insignifiante, et les erreurs dans les décisions ne sont guère réparables par suite

...

de la localisation intégrale (1) des services rendus ;

- à l'opposé, les investissements en moyens de transport possèdent en général une valeur de récupération importante, et leur utilisation ailleurs (1) est en général possible dans nos pays à infrastructure largement développée ;

- les investissements de base ne sont pas continuellement adaptables à la demande, d'où leur caractère de discontinuité bien connu ;

- la durée de vie des infrastructures est exceptionnellement longue.

Ce sont ces caractéristiques particulières qui différencient les infrastructures de transport des autres investissements industriels ; ce sont elles qui justifient une analyse particulière de l'économie des transports et qui conduisent à proposer des modes de gestion spécifiques.

Il paraît souhaitable, pour la clarté de ce qui va suivre, de préciser dès maintenant deux aspects importants des infrastructures de transport :

...

(1) Un investissement excédentaire, en wagon, dans la région méditerranéenne, peut, soit être utilisé dans le Nord, ou au pire, faire face aux besoins en matériel nouveau de l'année suivante ; il n'en est pas de même d'une décision erronée, concernant par exemple l'infrastructure de transports urbains à Lyon : cet investissement ne peut permettre de faire face à un excédent de demande à Bordeaux ; il semble à première vue que les investissements de base industriels présentent les mêmes caractéristiques : mais si un four Martin en Lorraine se révèle superflu, sa production peut servir à satisfaire la demande d'autres régions ; il n'en est bien évidemment pas ainsi, pour les prestations de service des infrastructures de transports.

a) Les investissements relatifs aux infrastructures de transport sont de nature extrêmement variée. Les deux extrêmes concernent d'une part les investissements de pure productivité justifiés par une diminution des frais d'exploitation de l'infrastructure ou du coût de gestion des moyens de transport eux-mêmes, d'autre part, les investissements de base spécifiquement discontinus. Entre les deux extrêmes trouve place une infinie variété d'opérations.

Or, si les investissements discontinus donnent lieu à des conclusions particulières sur le plan de la théorie économique, il est bien évident que les investissements de pure productivité devraient être traités de la même façon que les investissements en matériel de transport. Quant aux investissements intermédiaires, ils devraient donner lieu à des règles de gestion également intermédiaires.

Notons pour l'instant que :

- nous traiterons dans ce qui va suivre d'investissements d'infrastructure discontinus tout en sachant bien qu'il existe des investissements d'infrastructure qui ne possèdent que partiellement - ou pas du tout - ce caractère ;

- par souci d'efficacité, nous serons conduits à trancher de façon un peu arbitraire afin de définir nettement et avec précision les investissements qui seront considérés comme discontinus dans la mise en oeuvre pratique de la politique des transports.

b) Pour les investissements de base, il y a "découplage" entre les conséquences économiques liées à l'exécution de l'ouvrage et les conséquences économiques liées à son utilisation.

Il peut paraître étonnant, étant donné l'ordre chronologique de l'exécution d'un investissement et de l'utilisation de celui-ci, que le "découplage" ne soit pas considéré comme la règle générale. Il n'en est rien dans les investissements classiques pour les raisons suivantes :

- si la valeur de récupération est importante, on peut toujours renoncer à l'usage de l'investissement sans que la perte économique soit très élevée ;

- si la demande est croissante et que les services peuvent être affectés à une large zone géographique de demande, un investissement peut toujours servir à assurer le développement - dans un proche avenir - de la consommation ;

- si l'opération d'investissement est répétitive, une décision erronée prise une fois permettra de corriger les autres décisions et contribuera de ce fait à la recherche de l'optimum ;

- si l'investissement en particulier a une durée de vie courte, l'utilisation de cet investissement sera directement liée à son renouvellement, donc à sa réalisation.

IV - LA REALISATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS

La réalisation d'une infrastructure de transport comporte deux phases distinctes du point de vue économique qui nous occupent ici :

- l'étude économique de sa justification et la prise de décision,

- son exécution, c'est-à-dire le financement.

En ce qui concerne l'étude économique des grands investissements de transports, rappelons que celle-ci doit être essentiellement basée sur les avantages que cette infrastructure apportera au cours des périodes futures.

Les avantages qui interviennent correspondent non pas à des gains tarifaires mais à l'ensemble des avantages perçus par la collectivité - notion de surplus. Lorsqu'il s'agit, par surcroît, d'un investissement destiné à assurer la mise en valeur d'une région, ce ne sont plus les avantages directement liés au

transport qui interviennent, mais des considérations de capacité de transport corrélatives au développement industriel envisagé par les Pouvoirs Publics.

On conçoit donc que ces études et la décision finale directement liée à la volonté de l'Etat dans le domaine de l'aménagement du territoire, ne doivent dépendre que de l'Etat.

Certes, les usagers interviendront toujours d'une façon ou d'une autre dans l'étude, et la prise en considération d'un projet ; mais c'est à l'Etat seul qu'il revient de prendre la décision.

Dans les conséquences qui ont influencé la décision des Pouvoirs Publics est, bien entendu, intervenue la part du revenu national que l'exécution de l'investissement consommera. Aussi un choix a déjà été fait - implicitement ou explicitement - en ce qui concerne le "financement en termes de consommation physique". Le processus de financement en termes comptables devient une opération, certes essentielle en pratique, mais étrangère à l'économie des transports, et relevant de la gestion comptable nationale. Financement privé, par l'épargne publique ou par le budget de l'Etat, le choix ne concerne la politique des transports que dans la mesure où l'Etat, pour une raison ou une autre, estime justifié d'utiliser l'activité transport pour effectuer certaines redistributions de revenus ; nous y reviendrons au chapitre de la fiscalité.

Il semble toutefois que le processus logique - au nom de l'unité budgétaire - consiste à assurer le financement des infrastructures de base par le budget de l'Etat, celui-ci pouvant émettre, indépendamment ou en liaison avec le projet considéré, des emprunts du Trésor. Parallèlement à cet effort de réalisation, l'Etat conserve bien évidemment l'entière propriété de cette infrastructure et en confie, ou en assure lui-même, l'exploitation en fonction de sa politique des transports.

Certes, certaines circonstances particulières et momentanées (croissance rapide des investissements routiers, difficultés politiques locales) peuvent conduire l'Etat à déroger à cette règle dans un souci d'efficacité. Mais il faut bien voir que ce n'est pas la politique des transports qui doit être mise en cause.

Nous voudrions enfin souligner que la prise en charge d'un investissement est toujours assurée par les consommateurs nationaux à l'époque de la réalisation de cet investissement. Mettre à la charge des utilisateurs futurs les charges d'amortissement peut paraître équitable, peut être justifié dans certains cas, peut conduire à un certain équilibre par péréquation entre les différents consommateurs, mais cela ne revient pas à faire supporter directement l'investissement par ceux qui en profitent. En fait, la charge d'amortissement - et cela est très important pour les investissements discontinus - constitue un transfert de revenus entre les utilisateurs et d'autres agents économiques, qui s'effectue à une période différente de celle de la réalisation de l'ouvrage. Ainsi le vieux dilemme : si ce ne sont pas les utilisateurs qui financent c'est le budget de l'Etat, et il en résulte des pertes économiques par accroissement de la pression fiscale, doit être rangé dans les faux problèmes.

Remarquons toutefois que de tels transferts peuvent être parfaitement justifiés - économiquement ou au nom de la justice sociale - pour des raisons théoriques ou d'efficacité ; mais ces transferts ne relèvent pas de l'économie des transports ; ils font partie des interventions économiques de l'Etat et doivent être jugés dans le cadre de celles-ci, compte tenu des répercussions qu'elles peuvent éventuellement avoir sur le fonctionnement de l'activité transport.

Parmi les transferts de revenus, mentionnons la récupération des plus-values foncières consécutives à la réalisation d'une infrastructure de transport. Bien que ces plus-values constituent une concrétisation du "surplus économique" qui justifie l'ouvrage, la récupération de celles-ci ne fait pas partie de la "politique des transports" au sens strict. C'est en fonction de principes d'équilibre et d'équité sociaux et politiques que cette récupération peut être décidée par les Pouvoirs Publics, et si celle-ci est liée à la réalisation de l'infrastructure, ce ne doit être que pour des raisons psychologiques.

Nous n'insisterons pas sur l'importance des études de rentabilité en ce qui concerne les infrastructures de transport. Elles constituent un des éléments essentiels du dossier de présentation en vue de la décision des Pouvoirs Publics. Leur pratique en est maintenant bien connue malgré les difficultés sérieuses rencontrées. Mais il semble important de préciser ici que c'est au niveau de ces études que s'effectue la synthèse entre infrastructure et moyens de transport ; en effet, une infrastructure meilleure permet d'adopter des matériels de transport plus modernes et/ou moins onéreux. Les calculs et études relatifs aux infrastructures englobent donc en fait l'exploitation optimum tant des infrastructures que des moyens de transport. C'est à ce niveau qu'apparaît la liaison ; celle-ci disparaît par contre dès que l'infrastructure est réalisée.

V - L'EXPLOITATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Nous avons vu que l'incitation tarifaire était de peu d'effet sur les décisions d'investissements concernant les infrastructures de base ; réciproquement, une tarification dont le but essentiel est l'orientation des usagers ne tient compte des infrastructures de base que sous la forme de charges liées aux phénomènes de saturation (1).

Il n'en est pas de même au niveau de l'exploitation des infrastructures. En effet, les dépenses de fonctionnement et d'entretien sont largement influencées par l'importance du trafic, et, d'autre part, la prise en compte dans les tarifs de ces dépenses - à l'époque même où elles sont engagées - influence directement l'usager et constitue une incitation à la bonne gestion de ces infrastructures.

Deux remarques préliminaires s'imposent toutefois :

- il existe effectivement des dépenses indépendantes du trafic - action des agents naturels en particulier - que nous serons conduits, dans certains cas, à ne pas laisser à la charge des usagers ; remarquons cependant que ce cas est plus rare qu'on ne le croit bien souvent, et qu'il faut éviter de placer trop systématiquement dans cette catégorie des charges prétendues fixes et nécessitées par le fonctionnement de l'infrastructure ;

...

(1) - Répétons ici qu'il existe, au niveau des infrastructures, des investissements (en particulier de productivité) qui sont entièrement assimilables aux investissements en matériel ainsi que tout une gamme d'investissements intermédiaires.

- la bonne gestion des infrastructures comprend également la pénible nécessité de savoir fermer à temps des voies de transport dont le maintien en service n'est, économiquement, plus justifié ; or, c'est précisément par suite de l'importance des charges de fonctionnement et d'entretien que la fermeture doit en être envisagée. L'imputation de ces charges aux derniers usagers qui réclament le maintien en service de telles infrastructures est le meilleur moyen d'en permettre le déclassement.

1. L'organisation structurelle de la gestion de l'infrastructure

Par suite même de l'impossibilité d'une concurrence efficace et économique (1) dans le domaine des infrastructures de transports, l'exploitation de celles-ci ne peut être que monopolistique ; il en résulte notamment que le contrôle de l'Etat sur l'exploitation des infrastructures est essentiel.

Mais, en fait, l'exploitation de l'infrastructure est très directement liée à l'exploitation des moyens de transports. Or, nous avons vu précédemment que l'optimum de gestion pour ceux-ci correspondait à une organisation concurrentielle aussi "atomisée" que possible.

Deux solutions sont alors concevables :

- exploitation monopolistique par l'Etat, ou une société d'Etat, de l'infrastructure qui est mise à la disposition des "entrepreneurs de transports" dans des conditions propres à assurer la meilleure gestion d'ensemble possible ; cette solution, qui sauvegarde le fonctionnement concurrentiel des transports, ne permet pas la meilleure exploitation de l'infrastructure puisque les décisions d'exploitation doivent faire l'objet de règles générales édictées à l'avance ;

...

(1) L'exemple américain, ou celui des sociétés françaises de transport par fer, avant la nationalisation, montre que la concurrence au niveau des infrastructures de transport ne peut exister qu'au prix d'un gaspillage inadmissible.

- exploitation monopolistique de l'infrastructure et des moyens de transport ; cette solution qui conduit à une exploitation optimum de l'infrastructure et des moyens de transport, présente les défauts des organisations monopolistiques.

La première solution s'impose pour les transports routiers car l'infrastructure de transport est destinée à recevoir une large circulation de voitures de tourisme qui, par définition, ne peuvent donner lieu à une gestion monopolistique d'ensemble.

La seconde solution s'est imposée pour le fer par suite de l'importance économique d'une gestion optimum de l'infrastructure. Il devrait en résulter certaines conséquences pour éviter tout comportement monopolistique dans la gestion du fer. En dehors des règles économiques dont nous parlerons ci-dessous, il nous semble que la condition primordiale - réside au delà de la nationalisation - dans une prise de conscience nette des responsables de la gestion monopolistique ; l'intérêt général devrait être le moteur des actes de gestion à l'exclusion de toute préoccupation "commerciale" au sens mercantile du mot.

Les transports par eau sont gérés sous une forme voisine de la première solution bien que l'on puisse regretter un manque de netteté dans l'organisation de la gestion de l'infrastructure. Il n'est d'ailleurs pas certain que cette solution soit la meilleure sur le plan théorique, mais il ne semble nullement indiqué, de toute façon, de "nationaliser" les transporteurs par eau et nous admettons que la première solution constitue l'organisation la plus efficace.

2. Contenu de l'exploitation des infrastructures

L'exploitation des infrastructures de transport comprend des actes de gestions diverses parmi lesquels on peut distinguer :

- la décision d'exploiter ou de ne pas exploiter
- le fonctionnement de l'exploitation
- l'entretien de l'infrastructure
- la détermination des redevances d'infrastructure
- la perception de ces redevances.

Nous examinerons plus loin ces différentes phases de gestion en fonction des formes possibles d'organisation structurelle ; mais auparavant, nous traiterons de la détermination des redevances d'infrastructures.

3. Redevances d'infrastructures

La détermination des redevances d'infrastructures constitue un des points les plus délicats et les plus controversés de la politique des transports.

Faisons tout d'abord un court appel à la théorie : on peut admettre comme valablement établie la conséquence pratique de la tarification au coût marginal des infrastructures discontinues correspondant à la "tarification en dents de scie". Elle peut s'énoncer ainsi :

Le coût de développement marginal d'une infrastructure discontinue est égal :

- à la seule augmentation des charges d'entretien et de fonctionnement dues à l'accroissement du trafic lorsque l'infrastructure n'est pas saturée,

- au tarif nécessaire pour limiter la demande au niveau de saturation lorsque cette dernière est supérieure à la capacité physique de l'infrastructure pour le tarif correspondant à la définition ci-dessus.

Cet énoncé n'est valable que sous les hypothèses suivantes :

- la demande ne présente aucune "hystérésis" aux variations de tarif dans le temps,

- l'adjonction d'un trafic supplémentaire n'entraîne pas de "coûts sociaux" : gêne des autres usagers,

- la saturation de l'infrastructure est un phénomène physique bien précis.

On peut s'affranchir de la sévérité de ces différentes hypothèses : les résultats ci-dessus concernant le coût marginal de développement subsistent bien que légèrement atténués. Etant donné que des considérations pratiques nous conduiront à des règles d'application du coût marginal très simplifiées, retenons essentiellement deux idées directrices :

- le coût marginal de développement intègre une large part des dépenses d'entretien et de fonctionnement (1) ;
- les phénomènes de saturation doivent donner lieu à une régulation tarifaire ("péage de saturation").

Deux remarques s'imposent ici :

a) on a trop tendance à prétendre que le coût marginal des dépenses d'entretien et de fonctionnement est sensiblement inférieur au coût moyen ; cette conclusion hâtive résulte bien souvent de ce que l'on considère le mode d'exploitation comme imposé. Mais rien n'interdit d'envisager des processus de gestion relativement progressifs. Par exemple, le passage de la navigation de jour à la navigation jour et nuit ne constitue pas une discontinuité qui échappe au coût marginal. Une gestion optimum devrait prévoir un allongement progressif du nombre d'heures de navigation entraînant non le doublement des équipes mais la rémunération par heure supplémentaire. En règle générale, les seules dépenses d'entretien et de fonctionnement qui ne sont pas couvertes par les recettes de coût marginal, correspondent aux actions des agents naturels indépendantes du trafic : envasement des chenaux navigables, action du vent, de la pluie ou du gel sur les infrastructures en l'absence totale de trafic.

b) les phénomènes de saturation sont moins fréquents qu'il ne semble a priori ; on observe des phénomènes de ce genre pour l'infrastructure routière par suite du caractère particulier du trafic de voitures de tourisme ; il est en effet possible de freiner le développement de celui-ci par entrave à la circulation sans que le fonctionnement de l'économie en souffre. Mais un processus analogue est difficilement envisageable pour le trafic de marchandises ; le transport n'est qu'un auxiliaire de l'activité industrielle et il ne saurait être question de menacer celle-ci par une insuffisance des moyens de transport. L'effet des mutations techniques vient par ailleurs s'ajouter pour accroître de temps à autre les capacités de transport.

Ainsi, nous ne pensons pas qu'il soit possible d'équilibrer un financement autonome de l'ensemble des infrastructures de transport par la perception des péages de saturation sur les voies saturées. Ceci ne veut pas dire, bien au contraire, que de tels péages ne doivent pas être perçus dans

...

(1) Et, le plus souvent, un "coût social" qui conduit à un coût marginal supérieur au coût moyen d'entretien et de fonctionnement.

Il ne faudrait pas en conclure non plus que la politique des investissements de transport conduit à réaliser ceux-ci systématiquement et inutilement afin d'éviter les périodes de saturation. Nous avons insisté précédemment sur l'importance qui devrait être portée aux justifications économiques d'un projet d'infrastructures de transport.

En conclusion, il apparaît anormal de ne pas faire supporter aux usagers des transports de redevances d'infrastructures. Celles-ci devraient être déterminées en fonction du coût marginal de développement. Ce principe revient à inclure dans la redevance l'essentiel des dépenses d'entretien et de fonctionnement des infrastructures, mais une fraction seulement des charges d'amortissement de celles-ci.

4. Gestion intégrée (type S.N.C.F.)

Si l'organisation structurelle du mode de transport correspond à une gestion unifiée infrastructure-moyens de transport (type S.N.C.F.), la centralisation totale des décisions et l'unification de la perception des tarifs simplifient sensiblement le fonctionnement de l'ensemble.

La décision d'exploiter ou de ne pas exploiter ne peut toutefois être prise que par l'Etat, propriétaire des infrastructures et responsable au niveau le plus élevé de leur exploitation. L'organisme de gestion devrait, en théorie, présenter aux Pouvoirs Publics des bilans de fermeture en s'estimant totalement extérieur à la décision.

Les décisions concernant le fonctionnement et l'entretien des infrastructures ne posent pas de problème, la forme intégrée de l'entreprise assurant - si cette dernière est bien gérée - que celles-ci seront conformes à l'optimum, non seulement d'exploitation des infrastructures, mais de l'ensemble infrastructure-moyens de transport.

La perception des redevances d'infrastructure peut être aussi déperdquée que possible :

- dans le temps (tarification des pointes),
- dans l'espace (différenciation suivant les itinéraires),
- et en fonction des conditions de transport.

En effet, l'unicité de gestion permet d'inclure les redevances d'infrastructure dans les tarifs de transports ; ceux-ci étant par nature même différenciés, la modulation des redevances d'infrastructures ne complique pas la gestion et ne conduit pas à un coût de perception ou de contrôle inadmissible.

...

(1) En pratique, un contingentement payant des autorisations d'usage de l'infrastructure sera utilement associé à la perception de péage - dont le but essentiel est de limiter la demande au niveau des capacités - ; l'ensemble des deux mesures contribuera à une meilleure efficacité. Nous retrouvons ainsi une justification théorique du principe du contingentement sous d'importantes réserves trop souvent oubliées.

Par contre, la détermination des redevances d'infrastructures pose un double et délicat problème. Ainsi que nous le confirme la théorie, la redevance optimale devrait être calculée à partir du "coût marginal de développement". Toutefois, dans la pratique, cette notion ne constitue qu'un guide étant donné la complexité à laquelle se heurterait son application stricte. Mais ce guide est essentiel pour déterminer la relativité des coûts et assurer ainsi le juste choix des usagers.

Signalons que la conception même de la tarification est ici d'autant plus fondamentale qu'il s'agit d'une gestion monopolistique d'un très vaste ensemble. En acceptant cette organisation structurelle, l'Etat a abandonné à un organisme unique ses responsabilités ; il ne peut le faire qu'en précisant les principes de base - en particulier en matière tarifaire - qui orienteront la gestion, et en s'assurant que les responsables de la gestion acceptent pleinement ces principes et les appliquent dans un souci de l'intérêt général et non de l'intérêt particulier de la seule activité-transport dont ils ont la charge. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, cet état d'esprit exclut toute préoccupation exagérément commerciale - dans le sens "mercantile" du mot - mais, exige, par contre, que le cadre d'ensemble de la gestion soit adapté à cette action.

Or, parmi les aspects essentiels du cadre de gestion, figure l'équilibre budgétaire imposé à l'entreprise par la convention d'exploitation passée entre l'Etat et l'entreprise.

5. La condition d'équilibre budgétaire

L'équilibre budgétaire constitue effectivement une incitation à la bonne gestion et un contrôle global de celle-ci, qu'il est souhaitable d'imposer à l'entreprise dès lors qu'à l'intérieur de cet équilibre global, la relativité des tarifs est conforme à celle des "coûts marginaux de développement".

Mais, pour une activité à rendement croissant, ce qui est le cas pour les infrastructures de base des transports, la tarification au coût marginal n'assure pas l'équilibre

budgétaire total (1) ; d'où la nécessité de règles budgétaires précises constituant un contrat à moyen terme à intervalle régulier (par exemple tous les dix ans). La logique du système voudrait qu'ayant calculé l'ensemble des recettes à provenir de la tarification au coût marginal, la convention d'exploitation laisse exactement à la charge de l'entreprise, des dépenses d'un montant équivalent. La complexité et la lourdeur d'un tel processus le rendent inapplicable, sous cette forme, dans la pratique.

De là résulte la nécessité de distinguer deux niveaux dans les principes de gestion de l'entreprise.

Admettant le principe du coût marginal de développement pour arrêter le niveau relatif des tarifs, les charges supportées par l'entreprise devront être appréciées globalement. C'est en raison de l'arbitraire inévitable qui ne peut manquer d'en résulter qu'une révision périodique de la convention d'exploitation semble souhaitable. Remarquons toutefois que l'arbitraire n'est pas aussi large qu'on pourrait le supposer car, d'une part, l'expérience passée constitue un guide important, et, d'autre part, l'analyse qui précède fournit des indications précieuses.

Nous avons vu au paragraphe II que la gestion du matériel de transport devrait donner lieu à un équilibre budgétaire total. C'est donc l'exploitation de l'infrastructure qui justifie une convention budgétaire d'exploitation. Or, parmi les charges d'infrastructure, il apparaît pleinement justifié de laisser totalement à la charge de l'entreprise les dépenses d'entretien et de fonctionnement :

- le coût marginal de développement permet le plus souvent, ainsi que nous l'avons vu, de couvrir les dépenses d'entretien et de fonctionnement,

...

(1) - L'équilibre budgétaire total pour une entreprise d'Etat comprend à la fois toutes les dépenses d'exploitation, les amortissements industriels et les charges d'intérêts calculés au taux du Plan, c'est-à-dire 7 % en monnaie stable, équivalents à 9 ou 10 % pour une dévaluation de 2 à 3 %. Remarquons que les pratiques courantes de prêts bonifiés du FDES, de prêts publics avec garantie d'Etat, de dotations en capital à taux réduits - dont bénéficient non seulement les entreprises d'Etat mais également les entreprises privées (sidérurgie en particulier) - constituent déjà un allègement sensible des exigences de l'équilibre budgétaire total.

- c'est précisément sur ces dépenses que l'action de l'entreprise peut être la plus efficace et que l'incitation résultant du souci d'équilibre est la plus contraignante,

- les décisions de cessation d'exploitation, lorsqu'elles sont justifiées, apparaîtront d'autant plus nécessaires à l'exploitant que leur coût se répercutera intégralement dans le budget d'exploitation.

- a contrario, les dépenses d'investissements concernant l'infrastructure de base doivent rester du ressort de l'Etat, au niveau des décisions et l'action de l'entreprise sur celles-ci est donc faible.

Ainsi, c'est donc à un partage des charges d'investissements que devrait se réduire l'ajustement budgétaire global imposé à l'entreprise par la convention budgétaire. Il semble d'ailleurs préférable, ne serait-ce que pour préciser nettement les responsabilités respectives, de ne pas généraliser le principe des "tickets modérateurs" - prise en charge partielle par la collectivité - ; la logique du système voudrait que soient définies à l'avance les infrastructures de base décidées par l'Etat et réalisées à sa charge, et les infrastructures de productivité laissées à la charge de l'exploitant. Bien entendu, la frontière devra être fixée arbitrairement en fonction des possibilités laissées par la contrainte d'équilibre budgétaire. Remarquons que les conditions de financement octroyées à l'entreprise pour les investissements d'infrastructure laissés à sa charge constituent une souplesse supplémentaire.

o

o o

En conclusion, il nous paraît important de noter que, si l'organisation structurelle actuelle de la S.N.C.F. semble satisfaisante, la convention d'exploitation n'est pas conforme aux principes ci-dessus. L'application de ceux-ci conduirait aux modifications suivantes :

- suppression de la participation de l'Etat, égale à 60 % des dépenses d'entretien de l'infrastructure (1),

...

(1) La mise à la charge de l'Etat des frais de fonctionnement des passages niveaux constitue un problème théorique délicat. En pratique, la réponse épend largement de la position que la collectivité et les Pouvoirs publics envisagent d'adopter dans l'avenir en face des problèmes de sécurité que ose leur existence.

- allègement des remboursements d'emprunts et des charges financières correspondant aux infrastructures de base,
- suppression de l'imputation au compte d'exploitation de 20 % des dépenses d'infrastructure.

Signalons enfin que la récente proposition de réforme portuaire est pour l'essentiel en conformité avec les principes ci-dessus, exception faite du "ticket modérateur" imposé pour les ouvrages de protection maritime et d'accès.

6. Gestion de l'infrastructure indépendamment des moyens de transport

Si l'organisation structurelle conduit à séparer la gestion des moyens de transports de celle de l'infrastructure, l'intervention et le contrôle de l'Etat peuvent être beaucoup plus directs. La décision d'exploiter ou de ne pas exploiter dépend uniquement des Pouvoirs Publics ; il n'y a donc pas de difficulté organique à redouter de ce point de vue ce qui ne veut pas dire que les décisions soient aisées à prendre ou à faire accepter.

Par contre, d'autres difficultés se présentent concernant le fonctionnement optimum de l'infrastructure, les liaisons avec les transporteurs, la perception des redevances d'infrastructure.

Par suite de la dissociation entre transporteurs et gestionnaires de l'infrastructure, le fonctionnement optimum de l'infrastructure ne peut être obtenu que par l'intermédiaire d'une réglementation et d'une codification précises. Il est certes beaucoup plus difficile d'approcher de l'optimum par réglementation que par gestion centralisée ; les autres avantages liés à cette organisation structurelle en sont la compensation.

Mais, parallèlement, la recherche d'une exploitation aussi efficace que possible doit être un des soucis permanents de l'Etat ; et on peut se demander si la recherche constante de l'amélioration des règles d'exploitation des infrastructures routière et fluviale a constitué une préoccupation suffisante de l'administration (1).

...

(1) En ce qui concerne la route en particulier, le partage entre diverses administrations : travaux publics, intérieur, police communale, des responsabilités de gestion, complique singulièrement la tâche.

L'association des usagers aux décisions des pouvoirs publics dans le domaine de l'exploitation devra être recherchée de façon aussi systématique que possible. Mais c'est également au sujet des dépenses d'entretien et de fonctionnement qu'il est du plus grand intérêt d'associer les transporteurs à la gestion. Si une telle formule présente certaines difficultés en ce qui concerne l'infrastructure routière, il n'en est pas de même pour la voie d'eau.

Il serait très utile que les usagers de la voie d'eau participent aussi directement que possible à l'exploitation de l'infrastructure sous ses différents aspects : réglementation de la circulation et dépenses de fonctionnement et d'entretien. Les conditions actuelles d'exploitation associent les usagers au premier aspect dans la mesure où l'ONN en est effectivement responsable. Mais nous avons vu que l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'entretien devrait être couvert par des redevances d'infrastructure. Il nous semble, en conséquence, qu'une solution plus efficace devrait pouvoir être trouvée en confiant à un organisme (type ONN) l'exploitation de l'infrastructure fluviale ; cet organisme assurerait, sous contrôle de l'Etat, outre la police et la réglementation du droit d'usage de l'infrastructure, la gestion proprement dite, c'est-à-dire le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure. Les usagers seraient largement associés à cette gestion, les charges de celles-ci étant essentiellement couvertes par des redevances d'infrastructure et par des contributions éventuelles de l'Etat dans la mesure où d'autres fonctions collectives sont assurées par ces infrastructures.

La formule proposée devrait conduire les usagers à accepter plus facilement les décisions éventuelles de fermeture des infrastructures et à ne réclamer des dépenses d'entretien que dans la mesure où celles-ci sont parfaitement justifiées.

En contre-partie, il nous semblerait logique de supprimer les actuels péages de la Loi Morice dont le produit est affecté au remboursement d'emprunts d'infrastructures. Il serait nettement préférable que l'Etat prenne entièrement à sa charge les dépenses d'investissements en gardant la responsabilité de la réalisation des infrastructures de base.

o

o

o

...

Si une organisation analogue n'est pas entièrement à repousser pour l'infrastructure routière (nationale tout du moins), elle offre sans doute moins d'intérêt ; mais surtout les besoins en infrastructure nouvelle donnent - tout du moins de façon transitoire - un aspect différent à ce problème. Il n'en reste pas moins que la quasi-totalité des charges d'entretien et d'exploitation de la route, devrait être répartie entre les différents usagers.

7. Perception des redevances d'infrastructures

Les modalités de perception des redevances d'infrastructures sont beaucoup plus complexes dans le cas d'une exploitation séparée des infrastructures et des moyens de transport. L'organisme chargé de la gestion de l'infrastructure ne dispose pas du clavier tarifaire inhérent à la prestation du "service transport" et il ne semble pas possible, en raison du coût et des complications qui en résulteraient, de mettre en place un système de perception comparable. Une certaine péréquation s'impose donc.

La déperéquation n'est possible que par l'institution d'un système complexe de perception installé sur l'infrastructure elle-même (écluses, autoroutes). Ce système, en dehors des nombreux reproches qu'on peut lui faire, est forcément limité dans sa mise en œuvre. Remarquons toutefois qu'il est un des seuls possibles pour la perception des péages de saturation (avec la délivrance de licences valables sur des itinéraires donnés).

En pratique, l'essentiel des redevances perçues le sera par application de taxes forfaitaires sur certains éléments de "l'activité-transport" :

- taxe proportionnelle au coût du transport ; elle présente l'avantage de ne pas modifier les conditions techniques d'exécution du transport,

- taxe proportionnelle au coût d'un élément du transport (essence, diesel-oil) ; ces taxes éloignent de l'optimum de gestion les entreprises de transports (camions moins puissants). Elles n'en présentent pas moins de grands avantages par leur facilité de perception.

Toutes ces formes de perception sont critiquables et éloignent peu ou prou de l'optimum. Elles sont cependant préférables à la non perception de redevances dès lors que les

effets de l'absence de taxes seraient plus nocifs que ceux de la perception. Notons en particulier que le souci de la répartition du trafic entre les différents modes de transports conduit à affecter au moins l'essentiel des redevances d'infrastructures aux transports à gestion séparée pour ne pas handicaper les modes de transports à gestion intégrée.

En conclusion, il semble que :

- des redevances d'infrastructure couvrant au moins les coûts d'entretien et de fonctionnement devraient être perçues sur les transports par route et par eau,

- le coût des prestations de transport semble constituer l'assiette préférentielle de cette perception dans la mesure où le contrôle en est aisé (cas des transports par eau),

- pour les transports par route, les difficultés de contrôle d'une part, les substitutions possibles diesel-essence, d'autre part, peuvent conduire à préférer une taxe sur le diesel. Le produit de celle-ci devrait couvrir en particulier les dépenses d'entretien et de police imputables au transport de marchandises par route ainsi que le coût de développement des infrastructures ; celui-ci serait relativement limité si une réglementation spéciale concernant la circulation pendant les périodes de saturation était instituée.

- pour les véhicules de tourisme, la notion de coût de transport disparaît ; seule la taxe sur l'essence se révèle une assiette pratique de perception. Nous reviendrons sur cette redevance au paragraphe consacré à la fiscalité.

VI - RETOUR SUR LES PRINCIPES CLASSIQUES DE LA COORDINATION DES TRANSPORTS.

Avant d'aborder les problèmes de fiscalité et de transfert qui peuvent être liés à la politique des transports, nous examinerons de quelle façon ce qui vient d'être exposé se rattache aux principes classiques de la coordination des transports.

Nous empruntons l'énumération qui suit des principes classiques de la coordination des transports au rapport KAPTEYN, rapport adressé à ce sujet au Parlement Européen de la C.E.E. (document APE 6085/IV du 9.11.1961) :

- 1 - libre choix du mode de transport par l'usager
- 2 - minimalisation des coûts totaux
- 3 - rentabilité des entreprises de transport
- 4 - formation des prix sur la base des coûts
- 5 - élimination de la concurrence ruineuse
- 6 - égalité de traitement des modes de transport par l'Etat.

Nous y ajouterons l'examen des "obligations de service public" en nous limitant aux trois aspects classiques :

- obligation d'exploiter
- obligation de transporter
- obligation d'établir des tarifs.

o
o o

Le libre choix de l'usager est une des conditions essentielles de la décentralisation des décisions. La politique tarifaire, à laquelle aboutissent les principes ci-dessus, a précisément pour but d'inciter à des choix décentralisés aussi conformes que possible à l'optimum d'exploitation des transports. C'est la recherche de cet optimum qui donne tout son sens à la notion de politique d'exploitation des transports et conduit à examiner séparément les préoccupations qui ne concernent pas directement l'exploitation.

o
o o

Il en est de même en ce qui concerne la minimisation des coûts totaux de transport. Les exigences de bonne gestion tant de l'infrastructure que des moyens de transport sont à la base de notre étude. Il y a lieu de souligner toutefois la place particulière réservée aux dépenses d'infrastructure de base. L'effet de découplage sur lequel nous avons insisté concentre les possibilités d'action sur les dépenses d'investissement au moment de la décision. De là découle la nécessité d'études économiques approfondies et de l'intervention de la puissance publique au niveau de la décision.

o

o o

Nous avons montré que la notion de rentabilité des entreprises de transport perdait l'essentiel de sa signification dans le cas d'entreprises intégrées. Parfaitement justifiée dans le cas des entreprises concurrentielles exploitant uniquement le matériel de transports, cette notion prend un autre sens pour les entreprises type S.N.C.F. exploitant à la fois l'infrastructure et le matériel de transport. Le principe de l'équilibre budgétaire s'y substitue ; il constitue effectivement une incitation à la bonne gestion sous réserve que la recherche de l'équilibre soit compatible avec les impératifs de la tarification, ce qui suppose une convention budgétaire d'exploitation bien adaptée.

Par contre, dans les hypothèses d'exploitation non intégrée, les entreprises de transports "atomisées" doivent équilibrer leurs comptes au sens de la comptabilité industrielle, notion homologue à celle de la rentabilité de ces entreprises.

o

o o

De façon très parallèle, l'idée de formation des prix sur la base des coûts est parfaitement adaptée à l'exploitation des moyens de transports pourvu que ceux-ci soient correctement calculés.

Par contre, la notion de "coût" perd sa signification lorsqu'il s'agit de l'infrastructure. La notion de "coût marginal de développement" précise la façon dont les charges d'infrastructure doivent être répercutées sur les usagers.

Ainsi, si l'on accepte cette précision indispensable, les principes proposés assurent la formation des prix sur la base des coûts, ce qui, pour les entreprises intégrées, ne suffit pas pour définir les conditions d'équilibre budgétaire.

./...

Nous avons souligné, à propos des entreprises de transports "atomisées", que la notion de coût exigeait d'être correctement calculée, en particulier en ce qui concerne les charges d'amortissement du matériel. C'est pour éviter, dans toute la mesure du possible, soit une estimation insuffisante des charges d'investissements, soit une surévaluation de celles-ci dans le cas de concurrence imparfaite, que les modalités de la tarification à fourchette homologuée apparaissent satisfaisantes. La publicité des prix qui l'accompagne assure, par ailleurs, une meilleure information des utilisateurs, conforme au principe de décentralisation des décisions, et un meilleur fonctionnement du marché.

L'élimination de la concurrence ruineuse a beaucoup marqué les théories économiques du transport. Il semble en effet que par le passé l'activité-transport ait été très profondément influencée par les pratiques de concurrence anti-économiques.

Mais il y a lieu de remarquer que de telles pratiques étaient surtout possibles au niveau des infrastructures lorsque celles-ci étaient propriété des transporteurs (cf histoire du chemin de fer). Nous avons insisté sur la nécessité fondamentale de non concurrence au niveau des infrastructures d'où résultent d'ailleurs les responsabilités de l'Etat en ce domaine, et, en définitive, la notion de service public.

Au niveau de l'exploitation des moyens de transport la concurrence ruineuse ne peut exister si les tarifs sont effectivement publiés et fondés sur la base des coûts telle que nous l'avons précisée. Quelques précautions sont toutefois nécessaires pour assurer le fonctionnement correct de l'ensemble. Rappelons certaines d'entre elles :

- les entreprises intégrées doivent baser leur politique sur l'intérêt général,
- les entreprises "atomisées" doivent être incitées à respecter les règles du marché (tarifs à fourchette, publicité des tarifs),
- dans les secteurs non intégrés, les transports pour compte propre, ou des formes d'activité plus ou moins agrégées (loueurs de véhicules), doivent permettre de compenser l'insuffisance de concurrence.

°
° °

./...

Le principe de l'égalité de traitement des modes de transports par l'Etat mérite un examen plus approfondi.

Il y a lieu de se demander tout d'abord quels sont les fondements exacts de ce principe. A l'analyse, celui-ci apparaît beaucoup plus comme un principe d'éthique, apparenté à la notion d'équité, de justice, qu'un principe économique. Sans doute, peut-on le rapprocher d'un autre principe souvent avancé comme base de la politique des transports : "il est normal que les usagers du fer (entendez de la route, de l'eau, etc...) assument les charges du "transport par fer (route, eau, etc...)". Cette idée d'équité économique apparaît assez mal fondée du point de vue de la théorie économique.

La prise en charge par les usagers de l'ensemble des dépenses concourant à la production d'un bien donné, est économiquement justifiée pour les activités du secteur concurrentiel. Il n'en est pas de même dans les secteurs à rendement croissant (ou décroissant). En particulier, nous avons vu que les charges d'investissements d'infrastructures de base ne trouvaient en contre-partie du côté recettes que les péages de saturation et il n'y a aucune raison pour que les dépenses et les recettes s'équilibrent à l'intérieur de l'un ou l'autre mode de transport.

Une remarque peut d'ailleurs venir compléter cette critique :

Imaginons une organisation idéale (1) du domaine du transport dans laquelle une société "France-Transports" assurerait la gestion totalement intégrée de l'ensemble de l'activité-transport. Il semble que les mêmes principes d'équité conduiraient plutôt à exiger de cette entreprise un équilibre éventuel de ses comptes au niveau de la région qu'au niveau de chaque mode de transport.

On retrouve ici l'importance des infrastructures de transport dans l'aménagement du territoire, c'est-à-dire dans la création de richesses locales, d'où l'idée de faire supporter par les bénéficiaires potentiels, le coût des infrastructures, idée qui paraît mieux justifiée à l'échelle d'une région constituant une entité économique que pour l'ensemble d'un mode de transport intéressant des entités économiques très diverses.

Dès lors que les phénomènes de rendement croissant ne permettent plus la gestion budgétaire équilibrée, l'intervention de l'Etat devient nécessaire; mais on ne voit pas en quoi intervient l'égalité de traitement entre modes de transport telle qu'on l'entend le plus souvent.

./...

(1) Idéale doit s'entendre ici dans son sens étymologique : "Qui n'existe que dans l'idée".

Si l'égalité de traitement s'entend vis à vis des principes économiques, il est bien évident que le principe est indiscutable; mais jusqu'ici, l'égalité de traitement a été évoquée vis à vis de mesures partielles, dans le but de réclamer à l'Etat une contribution pour l'entretien des voies de chemin de fer ou la perception de péages sur certaines infrastructures.

Il ne faut pas toutefois sous-estimer l'importance psychologique que revêtent, aux yeux des utilisateurs, les slogans basés sur l'égalité de traitement entre modes de transport. La Commission de la C.E.E. y a d'ailleurs fait une place non négligeable.

C'est pourquoi dans la mise en pratique des principes énoncés, il faudra tenir compte de cet aspect :

- pour l'exploitation du matériel, l'égalité de traitement est respectée dès lors que les entreprises intégrées pratiquent pour le matériel de transport l'amortissement comptable ;

- les dépenses d'entretien et de fonctionnement - qui, nous l'avons vu, sont très directement liées au trafic, et interviennent dans le coût marginal - devraient être imputées systématiquement aux divers modes de transport soit par les tarifs (S.N.C.F.) soit par des taxes ou péages. La seule exception - qui devrait être bien précisée (ainsi que cela sera fait dans la réforme des Ports maritimes) - correspondant aux actions des agents naturels lorsque celles-ci ont un caractère inéluctable ;

- ainsi le domaine contestable serait réduit aux seules dépenses d'investissement qui, ainsi que nous l'avons vu, ne seraient que partiellement imputées aux usagers. C'est dans la délimitation pratique des dépenses effectivement imputées et dans la définition de leurs conditions d'imputation que devra s'introduire, outre les soucis de simplicité et d'efficacité, une éventuelle (ou apparente) égalité de traitement.

o

o o

Pour achever ce tour d'horizon des principes classiques de la coordination des transports, il nous reste à dire quelques mots des obligations de service public.

En ce qui concerne les obligations de transporter et d'établir des tarifs, elles nous apparaissent comme conséquences des principes évoqués ci-dessus. Les tarifs sont indispensables pour assurer la décentralisation des décisions (libre choix des usagers) et l'orientation correcte des choix. L'obligation de transporter, qui se réduit en fait à une égalité de traitement des usagers, est nécessaire

./...

au bon fonctionnement de tout marché et devrait être de règle dans toute activité industrielle ou commerciale. Le monopole d'Etat, vis à vis des infrastructures, devrait rendre cette règle plus impérative. Reconnaissons toutefois que, malgré l'existence des bureaux de fret, elle n'est pas toujours respectée dans les transports par route et par cau.

Reste l'obligation d'exploiter. Il est bien évident que le monopole d'Etat des infrastructures doit conduire celui-ci à ne concéder une infrastructure que sous réserve d'exploitation, dans des conditions conformes à l'intérêt général. Mais cette obligation d'exploiter ne peut s'entendre à n'importe quelle condition et le concessionnaire devrait toujours avoir le droit de renoncer (avec préavis) à sa concession.

En pratique, le vrai problème réside dans la répartition des frais d'exploitation des infrastructures très onéreuses. Les tenants de l'obligation d'exploiter interprètent le plus souvent celle-ci comme une obligation pour l'Etat de couvrir le déficit, résultat d'une exploitation à des prix raisonnables. Nous pensons que, vue sous cet angle, l'obligation d'exploiter est contraire à la politique des transports. Toute exploitation devrait donner lieu à une tarification basée sur les coûts tels que nous les avons définis. Si cette tarification est trop élevée, l'exploitation doit cesser et être remplacée par un autre mode de transport.

Le cas des régions deshéritées ne devrait pas être traité différemment. Si l'Etat estime souhaitable d'assurer le maintien d'une activité économique et touristique dans ces régions en accordant des aides, il apparaît beaucoup plus efficace d'accorder celles-ci de façon spécifique; une diminution artificielle des coûts de transport revient à diluer l'aide accordée, à fausser les choix et à compliquer inutilement les processus économiques, c'est-à-dire à accroître très sensiblement le coût pour la collectivité de l'action de soutien.

o
o

VII - FISCALITE ET TRANSFERTS DE REVENUS.

Ayant examiné l'organisation structurelle des transports, l'exploitation des moyens de transport, la réalisation et l'exploitation des infrastructures, et ayant effectué une brève comparaison avec les principes classiques de la coordination des transports, nous avons achevé nos considérations théoriques sur la politique des transports proprement dite.

/...

Il nous reste à dire quelques mots de certains aspects fiscaux ou de transferts sociaux qui ont pour assiette ou pour cause "l'activité-transport" et qui sont de ce fait très souvent traités conjointement avec la politique des transports. Dans ce dernier paragraphe, nous ne chercherons pas essentiellement à définir, du point de vue de la théorie, ce que pourrait être une fiscalité optimum des transports, ni la meilleure utilisation possible de "l'activité-transport" pour assurer une politique de transferts de revenus définie à l'avance. Un tel but déborderait du cadre de cette Note. Mais nous voudrions surtout montrer que certains aspects de la réglementation des transports, ou certaines préoccupations parfois confondues avec la coordination des transports, sont extérieurs à la politique des transports et doivent être appréciés dans un cadre économique différent. Plus simplement, nous pensons que certaines confusions sont trop souvent faites sur le plan des principes et nous voudrions là aussi tenter de clarifier un peu.

Nous examinerons successivement :

- sur le plan de la fiscalité,
 - . la surimposition des carburants,
 - . l'affectation de ressources fiscales à certaines dépenses de transport,
- sur le plan des transferts de revenus,
 - . l'impact économique des péages d'infrastructures,
 - . la récupération du surplus et en particulier des plus-values financières.

1. La surimposition des carburants.

La fiscalité directe est régie par des critères économiques différents suivant qu'il s'agit de biens intermédiaires ou de biens de consommation finale.

Pour les biens intermédiaires, la fiscalité doit être neutre dans toute la mesure du possible et ne pas influencer les choix des utilisateurs, ce qui éloignerait de l'optimum. On sait que le système dit de la T.V.A. respecte effectivement le principe de neutralité. Il n'est pas appliqué actuellement aux transports; une coordination correcte des transports incluerait dans les tarifs (en sus des coûts d'usage du matériel et des redevances d'infrastructures) la T.V.A. au taux normal, déductible à l'aval.

./...

Pour les biens de consommation finale, et l'on peut admettre que tel est le cas pour les transports de voyageurs malgré l'arbitraire de cette définition, l'Etat a le droit de décider d'augmenter certains impôts indirects s'éloignant ainsi de l'optimum de consommation, afin d'orienter le choix des consommateurs (plus de logements et moins de tabac ...).

La surimposition de l'essence et la fiscalité spécifique des véhicules de tourisme doivent donc être critiquées de ce point de vue et non pas de celui de la politique des transports. Si l'Etat estime de l'intérêt de la collectivité de freiner la consommation de déplacement par véhicule particulier, la surimposition est justifiée. On doit toutefois se demander si le coût des distorsions ainsi provoquées (véhicules de petite cylindrée, développement du diesel) est acceptable pour la collectivité eu égard au but poursuivi.

Par contre, la surimposition du carburant des véhicules utilitaires s'avère injustifiée; il en résulte une difficulté pratique car la détaxation d'un même produit suivant les usages est toujours difficile, mais l'utilisation très large du diesel par les poids lourds apporte une réponse élégante à cette difficulté.

Précisons bien que si l'Etat ne vise nullement à freiner les déplacements des citoyens, mais seulement le déplacement par véhicule particulier, les transports en commun ne doivent pas supporter d'autres taxes qu'une T.V.A. non récupérable.

Enfin, si la consommation de déplacements par véhicule particulier s'avérait inélastique, elle constituerait de ce fait même une matière fiscale idéale. Il y aurait lieu toutefois de tenir compte des conséquences psychologiques de la répartition de cette imposition entre les diverses catégories socio-économiques.

2. L'affectation de ressources fiscales à certaines dépenses de transport.

Pour éviter toute confusion, précisons tout d'abord que, dans le cadre des principes envisagés, les dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure devant être couvertes par des péages, ceux-ci ne constituent pas une ressource fiscale et devraient être totalement affectés (1).

./...

(1) Lorsque l'organisation structurelle conduit à grouper les participations d'Etat de construction, de fonctionnement et d'entretien d'une part, et l'ensemble des recettes (péages et ressources fiscales) d'autre part, cette distinction n'a évidemment plus d'intérêt.

Par contre, les ressources fiscales proprement dites n'ont aucune raison économique d'être affectées en totalité ou en partie aux dépenses de transport à la charge de l'Etat (infrastructures de base); la règle de l'unité budgétaire conserve toute sa valeur. C'est au niveau de la planification des investissements que sont prises les décisions de réalisation; le financement est un problème budgétaire différent qui doit être résolu dans son ensemble.

Certes, il est tentant, pour les techniciens responsables de secteurs dont les recettes fiscales sont élevées, de souhaiter disposer d'une certaine partie de ces recettes afin de ressentir moins fortement les contraintes budgétaires. Une telle entorse à la règle de l'unité budgétaire ne semble pas justifiable sur le plan de la théorie; elle peut toutefois, en pratique, s'avérer profitable pour la collectivité mais elle ne devrait pas revêtir de caractère définitif.

Parmi les raisons susceptibles de justifier une entorse de ce genre, peuvent être invoqués certains aspects de technique budgétaire. Psychologiquement, la fiscalité spécifique peut être mieux acceptée par l'ensemble des citoyens si le produit en est affecté à l'amélioration du secteur qui est ainsi frappé. Sur le plan de la technique financière, les résonnances favorables que suscite l'amélioration du réseau routier, pourraient être mises à profit pour mobiliser une épargne supplémentaire chez les consommateurs; toutefois, ceci ne serait possible que par l'émission dans le public d'emprunts affectés et gagés par des recettes liées à la circulation routière, c'est-à-dire en définitive par une affectation de ressources fiscales.

Il nous paraît essentiel de souligner que de telles mesures d'une part doivent toujours être temporaires, d'autre part ne ressortent en rien de la politique des transports. Elles ne doivent être adoptées ou critiquées que sur le plan de la technique fiscale ou financière (1).

3. L'impact économique des péages d'infrastructure.

Nous avons signalé aux paragraphes III et IV le "découplage" existant entre réalisation et utilisation des infrastructures, et nous avons insisté sur le fait essentiel que le "financement en termes de consommation physique" était prélevé sur le revenu national à l'époque de la réalisation des infrastructures, alors que les droits d'usage

./...

(1) L'auteur estime pour sa part que les entorses aux principes de base doivent être évitées le plus souvent possible. En effet, si l'on y gagne parfois sur le plan de l'efficacité immédiate, les conséquences à terme sont le plus souvent très largement négatives.

ne pouvaient être perçus que par la suite. Nous avons indiqué pour quelles raisons spécifiques ce phénomène de découplage n'apparaît pas de la même façon dans les investissements industriels, ce qui justifie l'application des principes comptables de l'amortissement (1).

Du point de vue théorique, enfin, nous avons conclu qu'il n'y avait pas lieu d'imputer de péages d'infrastructure tant que celle-ci n'était pas saturée. Il y a donc forcément antinomie entre l'application de la théorie et l'idée suivant laquelle il serait équitable que les usagers du transport assument les dépenses d'investissements effectuées pour eux; on ajoute le plus souvent, à ce point de vue, l'idée corollaire suivant laquelle, puisque l'ouvrage est rentable, les usagers sont susceptibles d'en supporter le coût.

La confusion provient, nous semble-t-il, du fait que les principes auxquels il est fait appel ne se situent pas au même niveau. Physiquement, la réalisation d'une infrastructure rentable procurera des avantages économiques à la région dans laquelle elle est réalisée; le principe d'équité auquel il a été fait appel ci-dessus vise en fait la répartition de ces avantages entre les différents membres de la collectivité. Il semble injustifié qu'une région donnée bénéficie seule du surplus dégagé par la réalisation d'un ouvrage qui a été financé par l'ensemble de la collectivité et il peut paraître équitable de récupérer ce surplus au profit de la collectivité.

Mais il est important de souligner qu'en définitive ces diverses mesures se traduisent par des transferts de revenus : la réalisation de l'ouvrage constitue un transfert de la collectivité au patrimoine de la région bénéficiaire, et la récupération d'une partie du surplus constitue un transfert de la région au profit de la collectivité. Or, la gestion économique du pays comprend de nombreux transferts de revenus. Aussi croyons-nous que les transferts liés à la réalisation d'infrastructures de transport, c'est-à-dire à une décision d'aménagement du territoire, devraient être traités dans une politique d'ensemble des transferts de revenus.

(1) Le cas des conduites (oléoducs ou gazoducs) est, à ce point de vue, intéressant : en effet, jusqu'à présent les dépenses d'investissement ont pu être gérées par les sociétés d'exploitation, suivant les critères classiques de l'amortissement industriel. Ceci provient du développement très progressif des conduites, qui se sont substituées progressivement (et non totalement) à d'autres modes de transport dont le coût de revient marginal était plus élevé que le coût de transport par conduite - amortissement inclus (Ce raisonnement reste exact pour les gazoducs, au niveau de la thermique vendue). Il en sera sans doute différemment lorsque le transport par conduite devra, pour des raisons techniques, être réalisé de façon discontinue, ce qui serait le cas d'un gazoduc traversant la Méditerranée.

Il n'est pas impossible que, dans certains cas, cette politique de transfert prenne comme assiette l'activité transport; mais nous ne pensons pas que ce soit là la meilleure solution car la perception de taxes d'infrastructure destinées à réaliser un certain transfert de revenus éloigne de l'optimum.

Il se peut toutefois que, dans certains cas, le souci de récupération de la plus-value apparaisse essentiel, soit sous l'angle de l'équité, soit sous celui des ressources budgétaires, et que la perception de taxes n'entraîne pas de pertes économiques trop importantes - ce qui est parfois le cas pour les ouvrages spéciaux très localisés (tunnel de montagne, grands ponts exceptionnels, etc ...) - Dans le cadre de ces hypothèses, rien n'interdit de percevoir des taxes d'infrastructures, mais il est important de le souligner, non au nom de la politique des transports, mais en celui d'une politique de transferts de revenus. Cette perception est par ailleurs d'autant mieux justifiée s'il s'agit essentiellement d'un trafic de voitures particulières (politique fiscale) et d'ouvrages internationaux (dans le cadre d'une politique de maximisation des recettes provenant des échanges avec l'étranger).

Ainsi, non seulement ces taxes ne peuvent être déterminées dans le cadre de la politique des transports, mais elles sont le plus souvent contraires à cette politique. C'est la raison pour laquelle elles doivent être rejetées, ou, si elles sont décidées dans le cadre de la politique des transferts de revenus, l'intérêt attaché à leur perception doit être comparé au coût pour la collectivité d'un fonctionnement non optimum du secteur transport.

Indiquons enfin que la politique des transferts de revenus dispose de méthodes spécifiques, telles en particulier les impositions sur bénéfiques. Si l'activité transport se révélait dans certains cas présenter - en tant qu'assiette de prélèvement fiscal - des avantages, il n'y aurait aucune raison (autre que d'ordre psychologique) de réserver cette assiette à la récupération des surplus créés par les infrastructures de transports.

4. La récupération des plus-values foncières.

Un cas particulier de création de surplus est constitué par la plus-value foncière provoquée par la réalisation d'infrastructure de transport. Rien n'interdit à l'Etat, bien au contraire, de récupérer cette plus-value en se rendant propriétaire des terrains en cause avant la réalisation de l'ouvrage et en les revendant ensuite.

./...

L'analyse d'une opération de ce genre est riche d'enseignement. Remarquons tout d'abord que celle-ci est parfaitement extérieure à la politique des transports et illustre l'aspect transfert de revenus dont nous avons parlé. De plus, s'il peut paraître psychologiquement justifié de financer l'ouvrage par les plus-values foncières récupérées, notons qu'il n'y a aucune raison pour que les plus-values soient égales au coût de l'ouvrage; si celles-ci ne constituent qu'une faible partie des avantages économiques de l'ouvrage, la récupération sera inférieure au coût de l'ouvrage, même si celui-ci est rentable. Si, au contraire, les plus-values foncières sont très importantes, la valeur des récupérations peut s'avérer supérieure au coût de l'ouvrage.

Cette dernière remarque montre combien il serait dangereux, même dans le cas d'une récupération systématique des plus-values foncières, de généraliser le principe du financement des ouvrages par ces plus-values. On risquerait ainsi de ne pas réaliser des ouvrages rentables à d'autres titres, au profit d'ouvrages moins intéressants sur le plan général, mais essentiellement destinés à valoriser des terrains.

Enfin, il y a lieu de souligner que la simplicité de la récupération du surplus dans ce cas particulier, provient de ce qu'il est engendré brutalement - nous dirons sous forme de capital - par la réalisation de l'ouvrage. Le plus souvent, les surplus sont engendrés progressivement - sous forme d'annuités - au fur et à mesure que les services sont rendus par l'ouvrage. La récupération, lorsqu'elle est possible, est alors étendue dans le temps, ce qui peut conduire abusivement à l'assimiler à un amortissement des charges d'investissements.

CONCLUSIONS

Il manque un paragraphe pour que soit complet notre examen d'ensemble des transports : celui qui traiterait de l'application concrète au cas des transports français. C'est volontairement que nous restons pour l'instant au stade des principes espérant que les discussions qu'ils susciteront permettront d'améliorer la cohérence d'ensemble et l'effort de clarification que nous avons tenté.

Indiquons toutefois que l'application des principes à un cas concret nécessiterait tout d'abord une analyse des conditions particulières du transport en France pour déterminer les contraintes qui régissent ce secteur d'activité, et, en premier lieu, l'organisation structurelle qui permettrait d'obtenir le meilleur fonctionnement d'ensemble.

Une des conclusions essentielles de cette étude nous semble être la nécessité de distinguer nettement l'exploitation du matériel de transport, l'exploitation des infrastructures de transport et leur réalisation.

Quelle que soit l'organisation structurelle adoptée, la réalisation des infrastructures doit demeurer privilège régalien, les décisions étant prises sur le vu d'études économiques établies dans le cadre du développement économique du pays.

A l'autre extrémité de la chaîne, et quelle que soit l'organisation structurelle, l'exploitation du matériel de transport doit donner lieu à une comptabilité industrielle permettant de déterminer de façon précise le coût d'exploitation du matériel, charges d'immobilisation (amortissement - charges financières) incluses.

C'est au niveau de l'exploitation des infrastructures que deux options structurelles se présentent :

- exploitation intégrée de l'infrastructure et des moyens de transport,
- exploitation séparée, celle des moyens de transports devant dans ce cas être aussi diversifiée que possible.

o
o o

Dans ces conditions, la politique des transports se découple en une politique des investissements et une politique de coordination de l'exploitation.

Nous avons déjà rappelé que la politique des investissements devait être arrêtée au niveau de la puissance politique.

La politique de coordination se décompose elle-même en une politique tarifaire et une réglementation d'exploitation :

- La réglementation d'exploitation, bien que nécessaire, devrait être aussi légère que possible et toujours assortie des conséquences tarifaires qui en découlent (suppression des rentes).
- La politique tarifaire doit être déterminée en éliminant bien soigneusement toutes les mesures qui ressortent des politiques fiscales ou de transfert de revenus.

Certaines mesures fiscales ou de transfert de revenus peuvent éventuellement être superposées à la tarification optimum, qui correspondrait à la meilleure exploitation de l'activité transport; rappelons que des mesures de ce genre conduisent à des distorsions anti-économiques dont le coût devra toujours être mis en balance avec les avantages attendus de ces mesures dans d'autres secteurs.

o

Les composantes du tarif - correspondant à la politique des transports optimum - sont, d'une part le coût d'exploitation du matériel de transport, d'autre part le coût marginal de développement des infrastructures.

Le coût marginal de développement des infrastructures comprend une part importante correspondant aux dépenses d'exploitation et de fonctionnement des infrastructures, et un péage variable et délicat à déterminer correspondant à l'usage de l'infrastructure. Ce péage est essentiellement un "péage de saturation" - pour les infrastructures de base - destiné à limiter la demande à la capacité de transport.

Toutefois, les nécessités pratiques d'application et les difficultés de calcul des "coûts marginaux de développement" conduisent à simplifier considérablement l'assiette de perception, en particulier dans les cas d'exploitation séparée de l'infrastructure et des moyens de transport.

Dans le cas d'exploitation intégrée, le "coût marginal de développement" constitue le guide principal pour déterminer la relativité des coûts d'infrastructure à imputer dans les différents tarifs. Le niveau général de ceux-ci ne peut être fixé de façon précise que par l'intermédiaire d'une "convention budgétaire d'exploitation" qui devrait conduire, en particulier, à l'équilibre budgétaire de l'entreprise.

Nous avons vu que les conséquences, au niveau global de l'entreprise, des conditions de calcul du "coût marginal de développement" conduisent à laisser à la charge de l'entreprise, par la convention d'exploitation, la quasi-totalité des dépenses d'entretien et d'exploitation et à limiter les dépenses d'établissement à un niveau tel que l'équilibre budgétaire s'avère possible sans s'éloigner sensiblement du "coût marginal de développement".

o
o o

Sur ces bases pourrait être défini un ensemble de règles cohérentes, susceptibles de constituer une politique d'ensemble de l'activité-transport.
