

Service des Affaires Économiques

DOCUMENTATION

Réf. n°

2 MARS 1960

NOTE N° 3

OUV

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA TARIFICATION DANS LE
SECTEUR DES TRANSPORTS

—
Considérations sur les modalités d'application des
principes généraux (déjà dégagés dans les notes 1 & 2 des 25 Sept. 1958
et 28 Février 1959).

—
présentée par M. Pierre MAILLET

À la Commission des Comptes des Transports de la Nation

Service des Affaires Économiques

DOCUMENTATION

Réf.

CDAT
2487 C

Service	CDAT
Réf. n°	2487 C

L'application des principes généraux dégagés dans les notes 1 et 2 soulève des difficultés de deux ordres :

- des difficultés de calcul des coûts et des divers éléments qui doivent intervenir dans la fixation des tarifs.
- des difficultés pratiques tenant à certaines caractéristiques des divers modes de transport.

Après avoir passé en revue ces difficultés, on esquissera une solution générale.

I - DIFFICULTES DE CALCUL.

Les principales difficultés de calcul peuvent se classer sous trois rubriques :

a) - La fixation des prix en fonction du coût marginal à long terme suppose que l'on connaît bien la part des dépenses qui est fonction du trafic et qu'on la connaît non seulement globalement, mais également par relation et par type d'acheminement. D'autre part, il est indispensable d'avoir au moins un ordre de grandeur de l'évolution de ces dépenses d'ici plusieurs années.

b) - Etant donné que le tarif correct doit comprendre un terme, le péage économique, qui est destiné à anticiper les investissements nécessaires, il est théoriquement indispensable de connaître l'évolution future du trafic pour chaque mode de transport afin de déterminer la date à laquelle ces investissements seront nécessaires.

En fait, d'ailleurs, cette connaissance sera importante pour un petit nombre de relations seulement, celles sur lesquelles des investissements assez importants sont à envisager à assez brève échéance, ce qui exclut pratiquement la considération de tous les itinéraires pour lesquels la capacité de production est loin d'être atteinte.

e) - La détermination de péages budgétaires pose des problèmes délicats sur lesquels on va revenir plus loin.

IX - DIFFICULTES PRATIQUES.

Les bases d'une tarification élaborée selon les principes dégagés dans les notes 1 et 2 sont finalement les suivantes :

- les prix demandés aux utilisateurs doivent être en harmonie avec les coûts pour la collectivité, ce qui conduit à des différenciations de ces prix en fonction de plusieurs éléments, en particulier :
 - la relation (y compris le sens de parcours)
 - la distance
 - les conditions d'acheminement (tonnage, vitesse)
 - la période de l'année.

- l'équilibre financier du secteur des transports doit être assuré, ce qui suppose la perception de péages qui doivent être conçus de façon à modifier le moins possible la répartition entre les modes de transports et les techniques de production des utilisateurs.

Les deux problèmes concrets sont alors :

- assurer la pratique de prix différenciés,
- assurer la perception de péages différenciés.

Dans quelle mesure la situation juridique actuelle des modes de transport permet-elle de résoudre ces deux problèmes, et quelles sont les adaptations qui seraient souhaitables ? Pour répondre à cette question, on va examiner successivement les divers modes de transport .

.../...

A - Transports ferroviaires.

On se trouve en face d'une entreprise unique qui est responsable aussi bien de l'exploitation que de l'investissement. A cette unicité d'entreprise s'ajoute un contrôle de l'administration instauré depuis longtemps pour répondre à certains soucis de service public ou de surveillance d'un éventuel monopole.

si

Dans ces conditions/la détermination des tarifs soulève les difficultés indiquées plus haut, l'application effective de tarifs différenciés ne pose pas de problème ; d'autre part, la perception de péage est automatique, du moment que les tarifs ont été correctement fixés.

B - Transports routiers.

La situation est beaucoup plus complexe ; d'une part, il y a la coexistence d'un assez grand nombre d'entreprises entre lesquelles règne une certaine concurrence et dont plusieurs sont artisanales.

D'autre part, il y a dissociation entre les agents économiques responsables de l'exploitation et ceux responsables de l'infrastructure et dualité de caisses ~~les unes chargées de payer les dépenses d'infrastructure et les autres réglant les dépenses d'exploitation, tandis qu'une seule catégorie de caisse perçoit les recettes en provenance de l'utilisateur.~~

Il en résulte des difficultés aussi bien pour le respect de prix différenciés que pour la couverture des charges d'infrastructure et la perception des péages différenciés.

.../...

Les deux problèmes concrets à résoudre sont donc les suivants :

- Comment faire payer aux entreprises utilisatrices les coûts de l'infrastructure (coûts marginaux plus un éventuel péage) ?
- Comment s'assurer que les entreprises utilisatrices pratiquent des tarifs corrects ?

On va examiner successivement ces deux questions. Auparavant, on peut remarquer que, comme les entreprises de transport sont contraintes à l'équilibre financier, on peut être certain que si, par un moyen à définir, on parvient à faire payer à ces entreprises les charges d'infrastructure, celles-ci seront intégralement répercutées sur l'utilisateur.

a) - Le paiement des charges d'infrastructure.

Comme il n'est pratiquement pas possible, sous peine d'un effroyable gaspillage de temps, de percevoir un péage sur chaque tronçon de route (la perception de péage n'étant possible que sur certaines autoroutes ou au franchissement de certains travaux d'art), il est nécessaire de procéder par voie indirecte. Les possibilités pratiques sont en nombre limité. Le paiement au prorata des kilomètres effectués semble difficilement réalisable à cause des indiscutables possibilités de fraude sur les compteurs. Aussi est-on conduit à envisager soit un impôt assis sur certaines dépenses d'exploitation, soit un impôt assis sur l'existence même du véhicule (1). Faut-on, à l'aide de ces deux types d'impôts, répercuter les différences de dépenses d'infrastructure

.../...

(1) - Un impôt sur le chiffre d'affaires introduit les problèmes de contrôle fiscal, et n'est valable que pour les transports publics, mais non pour les transports pour compte propre.

suivant les itinéraires et suivant les catégories de véhicules ?

Quelle que soit la formule adoptée on conçoit qu'il n'est pas possible de différencier directement la perception suivant l'itinéraire; toutefois, par un phénomène heureux, on observe une certaine liaison entre la consommation de carburant et les dépenses d'entretien et certaines dépenses d'extension de la route. D'une manière générale, la consommation de carburants est d'autant plus élevée que la route est plus sinueuse ou est en terrain accidenté et on conçoit que les dépenses d'entretien varient sensiblement dans le même sens. De même, les dépenses de carburant s'élèvent lorsque la route est encombrée et par suite tout impôt assis sur ces dépenses sera plus élevé sur les itinéraires au voisinage de la saturation, procurant ainsi une recette dans les circonstances où serait justifiée la perception d'un péage économique au sens donné à ce terme au chapitre ~~Idée~~ la note 2. Enfin, l'impôt assis sur l'existence même du véhicule pourrait servir à payer le péage budgétaire.

En ce qui concerne les différences de dépenses imputables à chaque catégorie de véhicules, on serait conduit à mettre l'accent sur l'impôt assis sur l'existence même du véhicule ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous, donné à titre purement indicatif et où on a fait figurer le poids en charge, la consommation de carburant aux 100 km et les coefficients globaux d'équivalence entre catégories de véhicules, calculés d'après la structure du trafic et la structure des dépenses routières en 1955 (cf. 2ème partie du Deuxième Rapport) dans deux hypothèses d'imputation des dépenses de rechargement et renforcement.

.../...

POIDS, CONSOMMATION DE CARBURANT ET COEFFICIENT GLOBAL

D'EQUIVALENCE PAR CATEGORIES DE VEHICULES

	Poids en charge.	Consommation aux 100 kms.		Coefficient d'équivalence global.(1)	
		Essence	Gas-Oil	Hypothèse 1	Hypothèse 2
Voitures particulières	1	10		1	1
Véhicules utilitaires:					
C.U. 500 kg.....	1	14		1	1
1 tonne	2	14		1,7	1,1
1 t. 2	2,5	18		2,0	1,3
2 tonnes	4	20	19	3,0	2,2
3 t. 5	6	25	20	4,7	3,0
5 tonnes	9	30	23	7,4	3,9
7 "	11		27	9,5	4,7
10 "	16		34	15,0	6,0
15 "	23		40	24,2	7,7

(1) - Les hypothèses 1 et 2 correspondent respectivement à l'imputation proportionnellement à la puissance trois-demi du poids et au poids en charge des dépenses de rechargement et de renforcement.

.../...

Enfin, il est impossible de différencier le péage budgétaire par marchandise sauf recours à une réglementation compliquée qui ne serait respectée que par la mise en place d'un système de contrôle tellement lourd que les pertes qu'il engendrerait seraient certainement hors de proportion avec le gain éventuel d'un nuancement des péages.

On arrive alors à la conclusion :

- qu'il est possible de faire payer à l'ensemble des utilisateurs de la route les coûts marginaux plus tel péage global qu'on juge souhaitable.
- qu'on peut amorcer une certaine différenciation selon les itinéraires, dans le même sens que la différence de coût d'infrastructure, mais probablement plus faible.
- qu'on ne peut différencier le péage budgétaire par marchandises.

b) - L'application effective de prix corrects.

Celle-ci peut se heurter à deux obstacles :

- l'incapacité de certaines entreprises à calculer correctement leurs coûts d'exploitation.
- l'imperfection du marché, d'où résulte que peuvent être pratiqués simultanément deux prix différents pour le même type d'acheminement.

On peut concevoir alors de définir et de mettre en application tout un système de tarification routière obligatoire. Mais si on se limitait à la formule consistant à imposer l'application d'un tarif officiel, il est probable que la pratique se chargerait assez rapidement de montrer la vanité d'un tel effort (1).

(1) - Bien que les cas de non application des tarifs ne soient pas aisés à repérer. .../...

En effet, sauf au prix d'un contrôle extrêmement tâtilon, il serait toujours possible d'empêcher le transporteur de s'entendre avec son client sur la base d'un prix inférieur au tarif, le transporteur récupérant cette réduction par une vente au-dessus du tarif pour certains acheminements qu'il n'accepterait d'effectuer qu'à cette condition.

Ce risque ne pourrait être évité que de deux manières soit par l'introduction d'une obligation de transporter c'est-à-dire la création pour le transport routier de marchandises d'une notion de service public analogue à celle en vigueur pour le chemin de fer, soit par l'existence d'une concurrence suffisamment forte pour que le prix se ramène au niveau du tarif, ce dernier correspondant au prix de revient. Mais alors, si on postule, ou si on observe, l'existence de cette concurrence, les raisons d'être d'une tarification obligatoire pour le transport routier disparaissent; bien entendu, il faut que cette concurrence fonctionne correctement, ce qui suppose une bonne information sur les coûts et la demande de trafic pour les transporteurs, sur l'offre de trafic pour les clients.

L'information sur les coûts pourrait être assurée, soit par une organisation professionnelle, soit par l'administration qui enseignerait aux entreprises de transport les règles élémentaires. L'absence d'une comptabilité permettant de calculer correctement le prix de revient.

L'information sur la demande et l'offre de trafic pourrait être obtenue par des dispositions assurant le maximum de publicité aux taux de fret effectivement pratiqués de façon à créer l'unité du marché pour un certain type d'acheminement.

On en arrive alors à l'idée de bourse de fret qui n'est pas nouvelle mais qui semble la seule solution satisfaisante aussi bien théoriquement que pratiquement dans le cas où la concurrence peut jouer.

On est conduit alors à distinguer deux cas, suivant que le trafic est ou n'est pas suffisant pour justifier la coexistence de plusieurs entreprises de transport.

Dans le premier cas (transports de marchandises sur les relations importantes, par exemple), la formule serait alors la liberté des entreprises, avec bourse des frêts. Pour le second cas (transport de voyageurs, éventuellement transport de marchandises sur certaines relations), on peut au contraire envisager un régime du type de la concession avec garantie de monopole, mais aussi fixation de tarif ; ce système est aisé à mettre en oeuvre pour les voyageurs ; par contre, pour les marchandises, se pose le problème des transports pour compte propre.

C - Transports par voie d'eau.

La situation est intermédiaire, en ce sens que, s'il y a coexistence de plusieurs entreprises, il y a possibilité pratique de percevoir un péage sur chaque voie d'eau, et même, si on le désire, de nuancer ce péage selon la nature de la marchandise ou le sens du parcours.

D - Ensemble des transports.

De l'analyse à laquelle on vient de procéder résulte que :

- il est possible de percevoir, pour l'ensemble d'un mode de transport donné, tel péage budgétaire global qu'on souhaite.
- il est possible pour le fer et la voie d'eau de modeler le prix sur les coûts.
- il est possible pour le fer et la voie d'eau de nuancer les péages selon

.../...

les itinéraires et les marchandises.

- pour la route, le nuancement des prix selon l'inégalité des charges d'exploitation est automatique, celui selon l'inégalité des dépenses d'entretien et d'extension peut être assuré dans une certaine mesure.
- il est impossible, pour la route, de nuancer les péages selon les marchandises, et le nuancement selon les itinéraires n'est réalisable que dans une faible mesure et dans une direction seulement.

En d'autres termes, pour le fer et la voie d'eau, on peut pousser très loin l'application pratique des principes généraux tandis que pour la route on se heurte très vite à des obstacles pratiquement insurmontables.

A ce stade de l'étude, il est intéressant de remarquer que la concurrence entre les divers modes de transport n'est pas totale ; en fait, si on distingue deux catégories de marchandises - pondéreux et les autres - , deux distances d'acheminement - courte et longue distance - et deux catégories de tonnage - petites et grandes quantités, les possibilités pratiques de concurrence sont esquissées dans le tableau ci-dessous :

.../...

		Pondéreux	Autres marchandises
Courte	Petite quantité	R, F	R
Distance	Grande quantité	R, F, E	R, F
Longue	Petite quantité	F	F, R
Distance	Grande quantité	F, E	F, E, R

III - ESQUISSE D'UNE SOLUTION GENERALE.

L'idée sous-jacente au schéma général proposé ci-dessous consiste à faire jouer au maximum les mécanismes économiques chaque fois que ceux-ci peuvent effectivement fonctionner et à limiter les interventions directes au minimum de façon à ce qu'elles agissent avec le maximum d'efficacité.

Le choix entre les divers modes de transport est laissé à la libre initiative de chaque utilisateur jugé seul capable d'évaluer de façon concrète les avantages et les inconvénients respectifs de chaque mode de transport et de les confronter avec la différence de leurs prix.

Dans la mesure où le jeu des mécanismes et des décisions décentralisés peut conduire à ce que les prix soient suffisamment en harmonie avec les coûts pour que la répartition spontanée du trafic soit suffisamment voisine de celle qui correspond à l'optimum pour la collectivité, il est inutile que la puissance publique intervienne de façon directe car de telles interventions sont toujours coûteuses, ne serait-ce que par les contrôles qu'elles rendent nécessaires.

Néanmoins, comme on le verra, cette position générale n'exclut aucunement certaines interventions lorsque celles-ci sont indispensables pour que l'intérêt de la collectivité soit respecté.

- les
- Le schéma que nous proposons repose sur/trois piliers suivants :
- une tarification correcte pour les transports ferroviaires.
 - un paiement effectif des dépenses d'infrastructure pour la route et la voie d'eau,
 - un choix correct des investissements pour les trois modes de transport.

De façon concrète l'organisation générale pourrait être la suivante :

Le choix des investissements en matériel roulant ou navigant serait laissé à la responsabilité des entreprises de transport, par contre tous les investissements d'infrastructure seraient coordonnés et décidés par la puissance publique. L'exploitation ferroviaire étant concentrée au sein d'une seule entreprise, cette dernière serait chargée de préparer une tarification selon les principes généraux des notes 1 et 2, la détermination et l'application de cette tarification étant contrôlées par l'administration. De même, la détermination des péages à percevoir de façon différenciée sur les voies d'eau et de façon globale sur la route, est à décider par l'administration.

Par contre, la liberté est laissée aux entreprises de transport sur la route et sur la voie d'eau chaque fois que le trafic est suffisamment important pour justifier la coexistence de plusieurs entreprises. Ceci signifie la liberté de créer une nouvelle entreprise de transport routier ou de navigation et pour les entreprises existantes la liberté d'augmenter leur potentiel de transport, enfin pour toutes ces entreprises, la liberté de pratiquer les prix qu'elles veulent. Dans le cas, au contraire, où l'ampleur du trafic ne permet l'existence que d'une seule entreprise, il est nécessaire d'assurer un monopole de fait en

confiant à une entreprise la concession du transport et en lui imposant des tarifs.

Une condition fondamentale du bon fonctionnement de cette organisation réside dans la publicité des prix. Pour les transports ferroviaires celle-ci peut être facilement obtenue par l'affichage des barèmes, par contre, pour les deux autres modes de transport, la seule solution pratique est la création de bourses de fret où viendraient se rencontrer les transporteurs et les clients ; auprès de ces bourses, les affrèteurs pourraient jouer un rôle analogue aux agents de change dans les bourses de valeurs mobilières mais contrairement à ce dernier cas il ne semble pas nécessaire de leur garantir une position de monopole.

La solution proposée semble bien être celle qui assure l'efficacité maximum des transports avec le minimum de contrainte et qui résout automatiquement le problème des transports pour compte propre.

Dans la mesure où l'application d'un tel schéma serait considérée comme souhaitable, étant donné que la situation actuelle est extrêmement différente, la nécessité d'une période transitoire est évidente, il est impossible en effet de modifier brutalement les tarifs car il pourrait en résulter des perturbations trop profondes aussi bien pour les clients que pour les transporteurs eux-mêmes.

Il se peut que pendant la période transitoire certaines interventions soient nécessaires, mais le souci fondamental à respecter est que ces interventions ne soient pas en contradiction avec l'objectif que l'on se fixe à terme. En particulier, il faudrait complètement repenser le bien fondé de toutes les interventions que l'administration a accumulées depuis une trentaine d'années;

ces interventions ont en effet eu leur source, la plupart du temps, dans une très mauvaise tarification du chemin de fer dont les effets se sont d'autant plus fait sentir que les transports routiers se développaient et que l'économie française a connu une longue période de stagnation à partir de 1930. Sans entrer dans les détails on pourrait concevoir que, au fur et à mesure que la tarification ferroviaire se rapprocherait d'un niveau correct, soient desserrées les contraintes imposées aux autres modes de transport.

Le point essentiel est que les décisions soient prises en fonction de l'organisation que l'on veut mettre en place au bout d'un certain nombre d'années. Ici encore, il est essentiel de regarder vers le futur et non vers le passé.