

Rapport Le Vert

Le rapport sur les principales options du VIème Plan souligne la nécessité d'un effort de clarification à l'égard des transferts sociaux réalisés par l'intermédiaire des tarifs de transport. Il souligne aussi que la tarification dite "intérimaire" de l'usage des infrastructures, tarification qui se traduit notamment par la taxe à l'essieu sur certains véhicules routiers, réalise l'égalité de traitement entre moyens de transport sur une base encore insuffisante et qu'en vue de réaliser à moyen terme et dans un cadre nécessairement européen, une solution plus ambitieuse permettant une égalité plus complète il est nécessaire d'approfondir le concept d'égalité de traitement et d'en préciser les conséquences tant sur les plans tarifaire et réglementaire qu'en ce qui concerne les critères de choix en matière de dépenses publiques, notamment pour les infrastructures.

La présente étude a pour but de faciliter la clarification et l'effort de réflexion demandés. Elle porte sur les transferts, que l'on appellera ici spécifiques, résultant de la décision des Pouvoirs Publics de faire bénéficier des catégories déterminées d'usagers d'avantages particuliers. Elle porte aussi sur les transferts, que l'on appellera diffus, résultant :

- d'aides directes (subventions, avances, etc...) ou indirectes (participation au capital, conditions spéciales d'emprunt, etc...) des budgets publics à des entreprises de transport ;
- des conditions de l'usage des infrastructures construites et entretenues sur les budgets publics (insuffisance ou, au contraire, excédent des redevances perçues ou des impôts que l'on peut considérer comme équivalents à des redevances) ;
- du non-paiement des coûts sociaux (congestion, bruit, pollution, etc...) par ceux qui les causent ;
- de la péréquation des tarifs dans le temps, dans l'espace ou entre catégories de trafic.

Les transferts ne peuvent être définis que par rapport à une situation de référence. Dans la présente étude on entendra par transfert toute modification, sans contrepartie à la charge des bénéficiaires, de la répartition de la production, de la consommation et des revenus par rapport à une situation de référence qui serait celle résultant du seul jeu des lois du marché supposées étendues aux équipements publics et aux nuisances et supposées s'exercer dans un régime de complète neutralité fiscale.

Ainsi définis, les transferts ne sont pas à condamner ou critiquer en tant que tels. Encore faut-il qu'ils soient connus afin de chercher à supprimer ceux d'entre eux qui seraient jugés contraires à l'intérêt général.

L'étude est divisée en trois parties. La première porte sur les transferts spécifiques, la seconde traite des transferts diffus ; la troisième étudie les effets des pointes de trafic et de la concentration urbaine.

Ière PARTIE - TRANSFERTS SPECIFIQUES.

I-1. GENERALITES.

Il faut distinguer les réductions tarifaires commerciales, que les entreprises de transport accordent afin d'accroître leur trafic et leurs résultats, et les réductions imposées aux entreprises contrairement à leur intérêt commercial et financier. Mais la démarcation n'est pas nette entre ces deux catégories de réductions ; il est nombre de cas douteux tel le demi-tarif SNCF pour les enfants de 4 à 10 ans ; certaines entreprises sont, d'ailleurs, amenées, sans y être tenues par des dispositions légales, réglementaires ou contractuelles, à accorder des réductions analogues (familles nombreuses, cartes hebdomadaires) à celles qui sur d'autres entreprises (SNCF, RATP) résultent d'une obligation expresse.

Par simplification

- la présente étude sera limitée à la SNCF et à la RATP ; les pertes ou le manque à gagner résultant pour les autres entreprises de l'application, forcée ou non, de réductions à caractère social ou économique ne représentent, d'ailleurs, que quelques % des pertes ou du manque à gagner correspondants sur la SNCF et la RATP (1) ;

- on admettra que sur la SNCF et la RATP tous les tarifs spéciaux ou réductions qui donnent lieu à remboursement sont à but social ou économique et que ceux accordés sans recevoir de remboursement en contrepartie sont à caractère commercial ; l'étude sera donc limitée aux réductions de tarifs qui donnent lieu à remboursement par l'Etat ou les collectivités locales.

On notera que le surplus procuré aux usagers par une réduction de tarif diffère en général du manque à gagner de l'entreprise, c'est-à-dire du remboursement à la collectivité. Dans les entreprises à rendement croissant, comme le sont dans certaines limites les infrastructures de transport et les exploitations ferroviaires, la réduction de l'excédent des tarifs sur le coût marginal accroît en effet le surplus des usagers, c'est-à-dire la différence entre la "valeur" des transports pour les

.../...

(1) La plupart des entreprises de transport autres que la SNCF et la RATP ne bénéficient d'aucun remboursement pour les réductions qu'elles accordent, en dépit d'une tendance récente des autorités concédantes à consentir de tels remboursements pour les réseaux urbains de transport en commun. Lorsqu'il n'y a pas remboursement, les tarifs sociaux se traduisent donc soit par un gonflement au déficit d'exploitation, soit par un relèvement du niveau général des tarifs. Mais, pour l'ensemble des entreprises de transport terrestre autres que la SNCF et la RATP, le total des remboursements pour tarifs imposés et des avances ou subventions pour couverture du déficit ne dépasse pas, semble-t-il, 70 à 80 MF par an.

usagers et les dépenses de transport, mais, si le tarif tombe au-dessous du coût marginal, le surplus des usagers pour les transports engendrés seulement par la réduction du tarif au-dessous du coût marginal n'est guère que la moitié de la perte subie par l'entreprise (1). Réserve faite du cas des trafics qui ne présenteraient aucune élasticité, des réductions de tarif au-dessous du coût marginal ne sont donc à envisager que si elles ont un caractère éminemment social ; encore serait-il préférable d'allouer directement aux intéressés les sommes en cause en les laissant libres de décider à quel emploi ils préfèrent les consacrer, plutôt que de décider à leur place de l'utilisation de l'écide. On notera aussi que réductions et remboursements, s'ils se limitent à un mode de transport, faussent le jeu de la concurrence. Ces remarques sur le caractère discutabile des réductions abaissant les tarifs au-dessous du coût marginal seront appliquées plus loin aux réductions de tarifs SNCF supérieures à 50 %.

La multiplicité des tarifs spéciaux voyageurs entraîne pour les transporteurs des complications coûteuses ; en particulier elle renchérit ou empêche l'automatisation de la délivrance et du contrôle des titres de transport. Les coûts correspondants ne sont pas remboursés aux transporteurs.

I-2. VOYAGEURS.

L'annexe 1 énumère les tarifs réduits imposés à la SNCF et à la RATP, indique les principes et le montant des remboursements en cause et rappelle quels budgets publics (le budget de l'Etat pour 87 %) en ont la charge.

Les principales catégories de réductions sont les suivantes :

a) les cartes hebdomadaires ; les remboursements atteignent 420 MF en 1969, dont 87 % pour les déplacements dans Paris et sa banlieue. Ces cartes ne servent guère qu'à des déplacements domicile - travail. Si ces déplacements devaient avoir lieu au tarif normal - et a fortiori si ce tarif normal était fixé à un taux couvrant la totalité des coûts des transports en commun (2) - les salaires ou les indemnités de transport devraient être augmentés. Les remboursements en cause ne sont donc pas un transfert social, mais un transfert économique et la prise en charge par la collectivité d'un coût de la concentration urbaine. Si

.../...

(1) Pour le premier voyageur engendré par une réduction de tarif le surplus égale le montant de la réduction ; pour le dernier voyageur il est nul ; en moyenne il est donc égal à la moitié de la réduction si l'élasticité du trafic en fonction du prix est constante.

(2) Les tarifs normaux sont insuffisants pour équilibrer les comptes de la plupart des entreprises de transport en commun urbain, notamment sur la RATP. Le problème des cartes hebdomadaires ne peut donc être dissocié de celui du déficit ; il est également lié au problème des pointes de trafic traité dans la IIIème partie.

l'on veut supprimer ce transfert pour l'agglomération parisienne, l'une des solutions possibles serait de remplacer le système actuel des cartes hebdomadaires, payées partiellement par l'Etat et les collectivités locales, et des indemnités de transport, versées par les employeurs à leurs salariés, par un régime où les cartes de transport seraient achetées directement au tarif normal par les employeurs, y compris par les administrations publiques qui sont le plus gros employeur de l'agglomération parisienne (1). Une telle réforme serait logique car elle redresserait la répartition des charges de la concentration urbaine entre la collectivité, les employeurs et travailleurs indépendants et les salariés (2), mais elle exige des études et des consultations approfondies du fait de l'accroissement des coûts qu'elle entraînera pour les entreprises, du fait aussi que la suppression de la prime de transport équivaudrait à une réduction de traitement pour les salariés n'empruntant pas les transports publics.

b) les réductions pour familles nombreuses ; les remboursements se montaient à 182 MF en 1969. Ils ont un double caractère : aide sociale et encouragement à la natalité. Mais cette aide et cet encouragement ne vont qu'à une fraction des familles nombreuses ; la majorité en profite peu ou n'en profite pas, faute de voyager ou faute de voyager par la SNCF ou la RATP ; l'aide sociale en cause est ainsi sélective et la sélection est souvent à rebours des besoins sociaux, comme le montre l'importance croissante des remboursements pour voyager en 1ère classe. On doit donc se demander si les crédits ainsi dépensés ne pourraient pas être mieux utilisés en faveur des familles. Toutefois une réforme se heurte à la faiblesse relative des sommes en cause ; les 182 MF de 1969 ne représentaient que 0,85 % du budget de la nation pour les aides aux familles et leur répartition entre l'ensemble des familles apporterait peu de chose à chacune d'elles, alors que la suppression des réductions serait sensible matériellement et moralement, pour les bénéficiaires du régime actuel. A défaut d'une réforme complète, des mesures partielles peuvent être envisagées :

- suppression des réductions en 1ère classe. Sur le métro, 6 % des billets familles nombreuses sont de 1ère classe ; sur la SNCF la proportion est de 30 % (24 % en 1959). La suppression des réductions en 1ère classe entraînerait certains reports en 2ème classe ; sur le métro et les services de banlieue de la SNCF ce report pourrait accroître la suroccupation des voitures de seconde aux heures de pointe et, par suite, accroître la nécessité d'investissements. Le cas échéant, la mesure pourrait donc n'être appliquée qu'au réseau grandes lignes de la SNCF (3) ; l'importance de l'écart entre tarifs réduits en 2ème classe et tarif normal en 1ère classe qui en résulterait peut, toutefois, paraître anormale. .../...

(1) On compte dans les huit départements de l'agglomération parisienne 420 000 agents de l'Etat et 206 000 agents des collectivités locales.

(2) En province et même en région parisienne certaines entreprises assurent le transport de leur personnel habitant loin du lieu d'emploi. Le régime envisagé ici est analogue, à ceci près qu'au lieu d'exécuter elles-mêmes le transport les entreprises le feraient exécuter par la SNCF et la RATP.

(3) On peut, toutefois, remarquer que la SNCF et la RATP pourraient maintenir à leurs frais la réduction en 1ère classe si elles y trouvent leur intérêt.

- limitation à 50 % du plafond des réductions sur la SNCF (1) en accroissant au voisinage du coût marginal le montant du "ticket modérateur" à payer par l'utilisateur, cette mesure aurait l'avantage, conformément à la remarque faite plus haut en I-1, de faire payer aux intéressés le supplément de dépenses que leur décision de voyager entraîne pour la collectivité et d'éviter ainsi que certains voyages ne coûtent à la collectivité un montant supérieur au prix que les intéressés sont disposés à payer, c'est-à-dire à la "valeur" qu'ils attribuent à leur déplacement. Toutefois la mesure ne concernerait que les familles d'au moins 6 enfants de moins de 18 ans ; elle pourrait paraître mesquine, n'entraînerait qu'une économie très faible et risquerait de frapper les familles qui ont le plus besoin d'aide.

- suppression du maintien à vie d'une carte de réduction (30 % sur la SNCF) aux père et mère ayant eu au moins cinq enfants ; l'avantage actuellement accordé n'est pas une mesure d'aide sociale et ne joue vraisemblablement qu'un rôle nataliste fort modeste ; il s'agit plutôt d'une récompense, mais limitée aux clients de la SNCF ou de la RATP ; la suppression, générale ou seulement pour les futurs ayants-droit, de cette réduction serait à étudier.

- respect de la loi de 1924 qui a institué les réductions pour familles nombreuses ; cette loi limite les réductions aux citoyens français et, sauf traités de réciprocité dont aucun n'a été conclu, aux originaires des colonies françaises et pays de protectorat ; les cartes de réduction sont, toutefois, accordées jusqu'à présent aux ressortissants de pays étrangers qui ont été colonies ou protectorats ; la loi impose, semble-t-il, de ne plus distribuer, ni renouveler de cartes de réduction au profit de quelque ressortissant étranger que ce soit.

- transfert, du budget des transports ou budget du travail, de l'emploi ou de la population, des crédits d'Etat en cause (ou de la partie de ces crédits qui correspond aux remboursements pour le réseau "grandes lignes" de la SNCF) ; toutefois ce transfert ne représenterait qu'une complication inutile dans les rapports Etat - SNCF s'il ne devait pas déboucher sur une réforme par rationalisation des choix budgétaires.

c) le quart de place militaire sur la SNCF ; les remboursements sont imputés au budget de la Défense Nationale et se sont montés à 238 MF en 1969. Cette réduction a le caractère d'un complément de solde ou de prêt, mais limité aux militaires qui voyagent. Il appartient au Ministre de la Défense Nationale et au Parlement d'apprécier s'il faut maintenir le système actuel ou utiliser le crédit en cause pour améliorer directement la situation de tous les personnels militaires. Une solution intermédiaire pourrait consister à n'utiliser ainsi que le tiers du crédit et à maintenir une réduction de 50 % ; ainsi qu'il est indiqué ci-dessus à propos des familles nombreuses, cette solution aurait l'avantage de porter le "ticket modérateur" au niveau du coût marginal pour la SNCF ; les objections que l'on peut présenter, dans le cas des familles nombreuses, contre une mesure qui concernerait seulement les familles d'au moins 6 enfants ne sont pas valables en l'espèce.

.../...

(1) Dans les quelques pays étrangers qui, à la suite de la France, ont accordé des réductions aux familles nombreuses, le taux des réductions ne dépasse pas 50 %.

d) les billets populaires de congé annuel, les cartes d'étudiants, élèves et apprentis, les réductions aux réformés et pensionnés de guerre et diverses autres réductions (1). Les remboursements ont été en 1969 de :

- 75 MF pour les billets populaires de congé annuel,
- 80 MF pour les étudiants, élèves et apprentis,
- 34 MF pour les réformés et pensionnés de guerre,
- 9 MF pour les autres tarifs réduits énumérés à l'annexe 1.

Les remarques faites à propos des billets de familles nombreuses sur l'intérêt de transférer aux ministères intéressés les crédits en cause sont également valables ici. En outre, en ce qui concerne les billets populaires de congé annuel, ils pourraient être limités à la 2ème classe ; créés dans un but uniquement social, ces billets ne sont, en fait, utilisés que par moins de 10 % des ayants-droit et, dans les cinq dernières années, le nombre de voyageurs-kilomètres utilisant ces billets s'est accru en 1ère classe de 20 % alors qu'il diminuait en 2ème classe de 9 %.

*
* *

Avant de traiter des transferts spécifiques pour les transports de marchandises, il convient de relever l'importance, pour les transports de voyageurs, des transferts concernant l'agglomération parisienne par rapport aux transferts totaux. Sur un total de transferts en 1969 de quelque 830 MF, si l'on met à part le quart de place militaire qui a un caractère particulier, les transports à l'intérieur de l'agglomération parisienne bénéficient d'environ 465 MF, soit 56 %, dont 340 MF à la charge de l'Etat. Il y a là une contribution non négligeable du budget de l'Etat aux charges de la concentration parisienne.

I-3. MARCHANDISES.

Les réductions de tarifs imposés pour le transport de marchandises sont beaucoup moins nombreuses et moins importantes que pour le transport de voyageurs. Au moins jusqu'à présent elles n'ont concerné que la SNCF. Toutefois, aux tarifs réduits imposés, il faut assimiler les détaxations de carburant accordées aux lignes aériennes pour les transports de presse.

I-3-1. Transports de journaux et périodiques.

Les remboursements à ce titre à la SNCF ont été en 1969 de 32,5 MF et les détaxes sur le carburant aviation d'environ 2 MF. Les remboursements sont imputés sur le budget du Premier Ministre (services de l'information) ; il s'agit d'une subvention à la presse qui transite par la SNCF et les compagnies aériennes.

(1) il n'est pas traité ici des facilités de transport dont bénéficient les cheminots, en activité ou en retraite, et les membres de leurs familles ainsi que quelques fonctionnaires. Ces facilités ont le caractère de suppléments de traitements ou de retraites. D'après certaines estimations les voyages en cause représentaient il y a quelques années un peu plus de 10 % de

Ces sommes sont faibles à côté des 430 MF auxquels la Cour des Comptes a évalué le manque à gagner des P et T résultant des tarifs d'acheminement des journaux et périodiques.

Dans la mesure où une différenciation tarifaire serait possible entre les diverses publications, ne pourrait-il être envisagé de supprimer ces subventions pour les publications qui seraient seulement des supports de publicité ou dont la vente est interdite aux mineurs de moins de 18 ans ?

I-3-2. Réduction pour les transports de certaines marchandises ou pour les transports au départ ou à destination de certaines régions.

Les remboursements de l'espèce se sont fortement réduits ces dernières années. En 1970 ils n'atteindront pas 40 MF. Il s'agit d'un transfert économique via la SNCF au profit des expéditeurs ou, plutôt, des producteurs. Il serait plus clair, et peut-être moins coûteux, d'achever de remplacer ce transfert par des aides directes.

IIIème PARTIE - TRANSFERT DIFFUS.

II-1. Généralités.

On se propose de comparer, pour chaque mode de transport et, si possible, pour chaque grande catégorie d'utilisations de chaque mode de transport, ce que paient les usagers avec le montant des coûts que l'utilisation du mode de transfert en cause entraîne pour l'entreprise de transport, pour l'Etat et les collectivités locales (dépenses des budgets publics) et pour la collectivité ou des tiers (coûts sociaux). On considèrera qu'il y a transfert, au profit ou au détriment des usagers, si les paiements diffèrent des coûts (1).

Ce faisant, on néglige les avantages que les transports apportent éventuellement à la collectivité en sus de ceux qu'ils procurent aux usagers. L'évaluation de ces avantages éventuels serait fort difficile notamment parce qu'il faut prendre garde d'éviter les doubles emplois. Par exemple, comment chiffrer dans quelle mesure la valeur du développement économique, du meilleur aménagement du territoire, de l'essor du tourisme, de la valorisation des terrains, etc... qu'entraîne la circulation automobile dépasse la somme des avantages procurés à chaque automobiliste et rend légitime de ne faire payer aux automobilistes qu'une part du coût collectif de la circulation automobile ? Par exemple encore comment chiffrer ce qu'apportent à la collectivité, en plus de ce qu'ils apportent aux usagers, le maintien ou la création de voies navigables, de voies ferrées, d'aéroports, de ports maritimes, etc... ? Dans la présente étude de force est donc d'omettre toutes ces "recettes sociales", faute de pouvoir en évaluer l'ordre de grandeur. Il y a là une surestimation possible des transferts.

.../...

(1) Ainsi que la remarque en a été faite plus haut en I-2 à propos de la différence entre le montant des remboursements à la charge des budgets publics pour les tarifs réduits et le montant des surplus que ces réductions procurent aux usagers, le montant du transfert ainsi déterminé peut différer, en plus ou en moins, de la valeur qu'il représente pour l'utilisateur.

De même on est contraint d'omettre de nombreux coûts sociaux. Ceux-ci comprennent des coûts de congestion et des coûts de nuisance.

Tant que l'on considère l'ensemble des usagers d'une voie de transport, il n'est pas nécessaire pour une étude des transferts de prendre en compte le coût de la congestion que ces usagers s'infligent les uns aux autres, puisque ce sont eux qui les supportent. Mais, dans une étude des transferts par catégories d'usagers, il y a lieu de retenir au débit ou au crédit de chaque catégorie la différence entre les coûts de congestion que les usagers en cause imposent à autrui et ceux qu'autrui leur impose (1).

Les nuisances sont nombreuses : bruit, pollution, barrière constituée par une infrastructure linéaire, attentes imposées à des tiers (automobilistes aux passages à niveau, piétons à la traversée des rues), dangers dissuadant des tiers d'utiliser le mode de transport de leur choix (élimination des deux roues par les automobilistes), accidents dans la mesure où leur coût pour la collectivité n'est pas supporté par l'utilisateur, etc... Quand les usagers ne paient pas le coût de ces nuisances, il y a transfert à leur profit au détriment des victimes des nuisances. Lorsque la nuisance est aussi générale que celle du bruit ou de la pollution de l'air, un paiement à la collectivité sous forme de taxe spécifique serait une compensation adéquate car il permettrait d'abaisser d'autres pressions fiscales et d'allouer ainsi une indemnité au public. Toutefois, seules les nuisances constituées par les attentes au passage à niveau et par l'excédent du coût pour la collectivité des accidents de la route sur la part de ce coût supportée par les usagers de la route ont fait l'objet d'évaluations, approximatives d'ailleurs. On tiendra compte de ces nuisances dans la présente étude, mais, on a dû négliger les autres nuisances, faute de pouvoir les estimer. Il en résulte une sous-estimation certaine des transferts, sous-estimation qui fait pendant à la surestimation qui découle de l'omission de toute "récette" sociale. Il se peut que pour les modes de transfert qui entraînent peu de nuisances, les transferts soient ainsi sous-estimés et que, pour d'autres modes de transport, ils soient surestimés.

.../...

(1) Cette prise en compte ne fait pas double emploi avec celle du coût des investissements de capacité puisque débits et crédits s'annulent. En revanche, pour un usager isolé on ne peut prendre en compte à la fois son coût marginal de congestion et un coût d'investissements de capacité ; si les investissements de capacité pouvaient être continus et s'ils étaient conformes à l'optimum économique, leur montant serait, d'ailleurs, la somme des coûts marginaux de congestion.

L'expression mathématique du coût marginal de congestion est la suivante. Soit Q le volume de la circulation, T la valeur monétaire du temps consommé par chaque utilisateur, dq et dt leurs variations causées par un usager supplémentaire ; le coût marginal de congestion est

$$(Q + dq) (T + dt) - Q T = Q dt + dq (T + dt)$$

Le premier terme est la congestion que le nouvel usager cause aux autres ; le second la congestion qu'il supporte.

On n'étudiera pas non plus dans la présente étude l'effet des réglementations. Les contraintes apportées par les réglementations jurent évidemment les coûts des exploitants, en apportant en contrepartie soit à eux-mêmes, soit à des tiers, soit à la collectivité en général des avantages qui sont la raison d'être du règlement. Il se peut que le coût de certaines contraintes soit plus élevé que le montant des avantages correspondants. Il se peut aussi que, les coûts incombant aux uns et les avantages allant à d'autres, la réglementation réalise un transfert (1).

D'autre part, par simplification ou faute de pouvoir faire autrement, on s'est placé dans la présente étude, réserve faite des cas particuliers de la SNCF et de la RATP, à l'extérieur des comptes des entreprises de transport et des comptes des établissements ou sociétés concessionnaires d'infrastructure. On se borne donc à prendre en compte les interventions de l'Etat et des collectivités locales vis-à-vis de ces entreprises ou de ces concessionnaires, considérant ainsi implicitement que, sous réserve de ces interventions, ces entreprises et ces concessionnaires font payer exactement leurs coûts à leurs clients.

Enfin la comparaison des recettes et des coûts faite dans la présente étude ne porte, pour chaque mode de transport, que sur une année déterminée.

Même ainsi restreinte, l'étude des transferts diffus nécessite de nombreuses approximations ou conventions.

II-1-2. Le coût des investissements.

La prise en compte des investissements dans les coûts annuels pose un problème très controversé. Tout investissement est un pari sur l'avenir et un transfert du présent sur le futur (2). L'annexe 2 expose et compare les diverses conceptions du coût des investissements. Les méthodes adoptées dans la présente étude sont essentiellement pragmatiques :

a) du fait qu'on se place à l'extérieur des entreprises de transport ou sociétés concessionnaires, le coût des investissements financés par ces entreprises ou ces sociétés, sur emprunts ou sur leurs ressources propres, est celui qui figure dans leur comptabilité (intérêt des emprunts, plus amortissement) ; en se rapproche ainsi pour ces investissements de la méthode de l'équilibre budgétaire avec emprunts, mais

- l'érosion monétaire, l'absence de charges d'intérêt sur le capital propre et le mode de détermination des amortissements comptables font que les comptabilités industrielles s'écartent sensiblement des résultats que donnerait une application intégrale de la méthode de l'équilibre budgétaire avec emprunts (3)

(1) Par exemple, si la chose était possible, ne serait-il pas préférable de faire payer aux véhicules de livraison dans Paris et, dans certains cas, aux véhicules en stationnement les coûts de congestion (et éventuellement les autres coûts) qu'ils provoquent, plutôt que de prendre des réglementations de restriction ou d'interdiction ?

(2) Transfert volontaire si l'investissement est financé par l'épargne privée, transfert forcé dans le cas contraire.

(3) On doit aussi noter que les établissements ou sociétés concessionnaires ont la possibilité d'amortir sur la durée de leur concession les capitaux investis.

- certaines entreprises, notamment beaucoup de concessionnaires, bénéficient de prêts à intérêt réduit par des caisses publiques, ou para-publiques, de la garantie de leurs emprunts par l'Etat ou d'apports en capital par l'Etat ou les collectivités locales ; la réduction des charges financières qui en résulte aurait dû être comptabilisée comme aide de la collectivité, mais, par simplification aucun redressement n'a été opéré à ce titre ; il est assez vraisemblable, toutefois, qu'un tel redressement n'eût apporté que des modifications relativement peu importantes aux résultats chiffrés de la présente étude.

b) lorsque les investissements concernent un système de transport dont le développement peut être considéré comme étant en régime de croisière, on a appliqué systématiquement la méthode de l'équilibre budgétaire sans emprunt, c'est-à-dire qu'on a pris comme coût des investissements pour une année donnée le montant des investissements de l'année, et cela aussi bien pour les investissements de renouvellement (rarement réalisés, d'ailleurs, à l'identique) que pour les investissements de productivité et de capacité (difficiles, d'ailleurs, à distinguer entre eux) (1).

c) lorsque les investissements sont concentrés sur une période assez courte, en particulier lorsqu'il s'agit de transformer radicalement une infrastructure existante ou d'en créer une nouvelle, on s'est borné à indiquer le montant des investissements sans en tirer de conclusion ; il y a transfert du présent sur l'avenir. Si le pari que constitue l'investissement est gagné, on aura le choix de faire rembourser par les usagers futurs les sommes aujourd'hui prélevées sur les ressources de la nation, soit de faire cadeau, en tout ou partie, de l'investissement à ces usagers futurs, ce qui équivaut à un transfert à leur profit des ressources actuelles. Si le pari est perdu, on ne pourra que constater l'inutilité du prélèvement auquel on a procédé. Bien entendu, dans la mesure où l'on fait payer aux usagers actuels des redevances pour des investissements massifs exécutés dans le passé, on ne saurait compter ces redevances comme une contrepartie des investissements courants actuels.

En pratique les solutions adoptées dans la présente étude sont les suivantes :

Pour la SNCF, qui est en régime de croisière, on prendra comme coût des investissements annuels - qui sont presque exclusivement des investissements de productivité même s'ils ont comme sous-produit, un accroissement de capacité - le montant des investissements de l'année. En fait, au cours de l'année 1970 qui sera étudiée, tous les investissements ont été financés sur le compte d'exploitation (ou les comptes alimentés par le compte d'exploitation), les emprunts émis n'ayant servi qu'au remboursement des emprunts passés, et il en sera sans doute de même en 1971.

Sur le réseau routier les investissements nets sont importants, mais leur volume est relativement faible par rapport

.../...

(1) Les investissements de capacité des routes peuvent être considérés comme des investissements de productivité puisqu'ils ont pour but d'améliorer les conditions de circulation.

au montant des investissements représentés par le réseau existant. De plus, l'expérience américaine semble montrer que le volume des investissements annuels croît à peu près proportionnellement au trafic. Là encore on prendra comme coût des investissements leur montant annuel. Une exception sera faite, toutefois, pour les autoroutes concédées ; du fait que l'on se place à l'extérieur des sociétés concessionnaires, le coût des investissements réalisé par ces sociétés est pris égal aux charges figurant à ce titre à leur bilan, plus les subventions d'investissement accordées par l'Etat pour l'année en cause. Le report sur l'avenir de la charge des investissements qui résulte de cette application partielle de la méthode d'équilibre budgétaire avec emprunts tient compte du caractère nouveau et massif des investissements autoroutiers. En outre, du fait de l'insuffisance des renforcements de chaussées au cours de l'année de référence (1968), insuffisance qui impliquait une véritable consommation du capital routier, on a pris comme coût des renforcements celui qui a été déterminé par la consommation d'étude des coûts d'infrastructure.

Pour les voies navigables une distinction s'impose entre les voies en cours de création ou de transformation complète et celles dont on peut considérer le développement comme étant en régime de croisière, avec certes des investissements de productivité, de capacité ou de renouvellement d'installations vétustes mais où le volume des investissements annuels reste relativement faible par rapport au capital déjà investi. On a donc fait porter l'étude non seulement sur l'ensemble des voies, à l'exception du Rhin et du Rhône, mais ainsi sur des voies déterminées, et l'on a procédé à deux calculs du coût des investissements : moyenne des investissements des 4 dernières années d'une part, charge financière qu'aurait un organisme de financement des investissements d'autre part.

Pour l'aviation la commission d'étude des coûts d'infrastructure a calculé un coût d'amortissement des installations et matériels à partir de leur valeur actuelle de remplacement et de leur durée de vie. Mais, sauf pour Orly et pour les services de navigation aérienne en route, les amortissements pris en compte sont purement techniques, sans tenir compte d'aucun intérêt, et, sur la plupart des aérodromes de province, ils sont calculés à annuités progressives. D'autre part l'étude ne porte ni sur tous les aérodromes ni sur toutes les dépenses du budget de l'aviation civile. Pour un mode de transport en expansion rapide comme l'aviation, il serait sans doute exagéré de rechercher dès à présent l'équilibre budgétaire sans emprunt. Néanmoins les investissements croissent avec le trafic, en dents de scie pour chaque aéroport, mais de façon moins irrégulière à l'échelon national. Aussi, pour éviter une trop grande hétérogénéité avec les autres modes de transport, a-t-on également évalué le coût des investissements d'après les dépenses budgétaires ; à cet effet on s'est placé à l'extérieur des établissements

.../...

concessionnaires (y compris l'aéroport de Paris) et, pour les investissements directement financés par l'Etat ou les collectivités locales, on a pris pour coût annuel leur montant de l'année (1).

II-1-3. Recettes perçues sur les usagers des transports par l'Etat ou les collectivités locales.

Conformément à la règle de l'unité budgétaire les taxes ou impôts perçus sur le secteur des transports n'ont pas d'affectation spéciale, sauf exceptions de très peu d'importance. Toutefois on considèrera comme recettes spécifiques du secteur des transports les taxes et impôts perçus au-dessus d'un niveau fiscal de référence et, pour ce niveau, on adoptera la définition retenue par la commission des comptes des transports de la nation et rappelée dans son 9ème rapport, publié en Avril 1970. Cette définition comporte inévitablement une part de convention (2).

II-1-4. Dépenses des budgets publics.

L'évaluation des dépenses de l'Etat et des collectivités locales dans le secteur des transports nécessite nombre d'approximations : pour certaines dépenses des collectivités locales extrapolation à partir des dernières données recensées, pour les dépenses communes au secteur des transports et à d'autres activités (polices municipales et gendarmerie notamment) clés de répartition. On adoptera les évaluations et les clés de répartition de la commission des comptes des transports.

Le remboursement par l'Etat de certaines dépenses à certaines entreprises de transport (SNCF notamment) ou la prise en charge par l'Etat de dépenses d'institutions dont on pourrait penser que le financement devrait être assuré par la profession

.../...

(1) Le coût ainsi calculé peut paraître anormalement élevé. On doit noter, toutefois, qu'il ne comprend pas d'intérêt sur la valeur des terrains, et ne tient compte ni de l'octroi de capital, de prêts à intérêt réduit ou de la garantie d'emprunts aux sociétés concessionnaires, ni du risque de voir l'endettement de certains concessionnaires devenir tel qu'ils ne puissent sans subvention faire face à leurs charges financières.

(2) On peut par exemple y critiquer la non inclusion dans les recettes spécifiques de la majoration du taux de la TVA qui frappe les voitures particulières neuves, mais on peut, en sens inverse, remarquer avec la commission des comptes des transports que, pour les taxes sur les carburants et lubrifiants qui constituent 87 % des "recettes" (et pour lesquelles on considère comme spécifique la totalité des taxes, à la seule exception de la TVA sur le prix hors taxe du carburant consommé par les voitures particulières) on pourrait ne compter comme taxe spécifique sur l'essence consommée par les voitures particulières qu'une taxe égale par unité d'énergie potentielle à celle perçue sur le gas-oil et considérer le surplus de la taxe comme impôt de consommation de caractère général, ce qui amputerait d'environ 40 % le montant des recettes provenant des voitures particulières.

posent également des questions de principe. Les solutions adoptées dans chaque cas sont indiquées plus loin dans les chapitres consacrés à chaque mode de transport. Une étude spéciale ayant été entreprise par la Commission des transports du Plan sur la formation professionnelle dans les transports, on n'a pas étudié ici systématiquement les transferts à la charge de l'Etat et les inégalités entre modes de transport qui résultent des conditions, fort différentes selon les modes de transport, dans lesquelles les frais de formation professionnelle se répartissent entre l'Etat et les transporteurs ; en raison, toutefois, de l'importance des dépenses en cause dans le budget de l'aviation civile, on a mentionné le montant des crédits budgétaires correspondants, mais sans le comptabiliser dans le calcul des transferts.

Enfin, le jeu de la TVA nécessite une importante rectification. Lorsque le coût d'utilisation d'un système de transport est répercuté sur les usagers par des redevances ou taxes spécifiques et non par un prix mentionnant la part de TVA qui y est incluse, les usagers assujettis à la TVA ne peuvent déduire de la TVA qu'ils doivent celle qui est incluse dans le coût d'utilisation qu'ils paient. Pour éviter une double imposition la TVA incorporée dans le coût d'un système de transport doit donc être déduite du coût répercuté, par des taxes fiscales sur les usagers assujettis à la TVA. Bien entendu aucune déduction n'est à opérer si l'utilisateur n'est pas assujetti à la TVA ; au contraire, dans ce cas, il y a lieu de majorer fictivement les dépenses administratives de la TVA qu'aurait à payer une entreprise indépendante supposée jouer le rôle de l'administration. Le taux de la TVA sur les travaux étant de 15 % environ sur le prix taxes comprises, on réduira de 15 % la part de dépenses de travaux imputée aux usagers assujettis à la TVA et on majorera de 17,5 % la part des dépenses administratives imputée aux usagers non assujettis à la TVA (1).

II-1-5. Définition des transferts.

On distinguera trois niveaux de transfert :

a) Si un usager d'un mode de transport ne paie pas, sous forme de prix de transport, de redevance ou de taxe spécifique, les suppléments de coût que son transport ou son déplacement

.../...

(1) Ces rectifications seront apportées au calcul des coûts de la navigation intérieure et de la circulation automobile. En ce qui concerne l'aviation, dans la mesure où celle-ci rembourse ses coûts à l'Etat par des redevances sur les carburants, les coûts à rembourser sont à calculer hors TVA et, dans la mesure où elle rembourse par des redevances, les coûts peuvent également être calculés hors TVA à condition que la redevance soit ensuite majorée d'une TVA réductible ; en pratique on calculera les coûts de l'aviation civile hors TVA, malgré les complications que soulève l'exemption dont bénéficient de nombreux transports aériens ou qu'apporte la règle du tuteur pour certains aéroports.

entraîne pour les budgets publics, pour l'entreprise effectuant le transport, pour d'autres usagers ou pour des tiers (coût marginal), il bénéficie d'un transfert ;

b) Si une catégorie particulière d'usagers ne paie pas l'ensemble des coûts qu'entraîne seule (1) son existence (coût éludable), les usagers de cette catégorie bénéficient d'un transfert ;

c) Si l'ensemble des usagers d'un système de transport ne paie pas l'ensemble des coûts qu'entraînent le maintien, le fonctionnement et, si besoin est, l'extension de ce système de transport (coût total), ces usagers bénéficient d'un transfert, mais, pour autant que chacun d'entre eux paie son coût marginal et chaque catégorie d'entre eux son coût éludable, le transfert est collectif et ne résulte que de l'insuffisance de couverture des "frais généraux" du système du transport. Le montant du transfert dont bénéficie chaque usager ou chaque catégorie d'usagers ne peut donc être déterminé que par une répartition de ces frais généraux.

Toute répartition de frais généraux est arbitraire lorsqu'elle ne résulte pas de la politique commerciale imposée par le jeu du marché. La commission d'étude des coûts d'infrastructure a réparti les "frais généraux" d'infrastructure de la SNCF entre les trafics voyageurs et marchandises au prorata des recettes commerciales de ces trafics, et les "frais généraux" des aéroports, en fait la totalité des coûts pour les aéroports de province, au prorata des prix de revient des vols jusqu'à la prochaine escale. On appliquera ici la même méthode, c'est-à-dire qu'en répartira les coûts qui ne sont ni marginalisables ni éludables au prorata de la valeur économique des transports appréciée d'après les prix de revient tels que les ressentent les usagers. La méthode revient à appliquer la répartition qui

.../...

(1) On ne considèrera pas comme coût éludable un coût qui pourrait disparaître aussi bien avec la suppression d'une certaine catégorie d'usagers qu'avec la suppression d'une certaine autre catégorie ; par exemple le coût des installations de croisement de deux voies de transport ne sera considéré comme éludable pour aucune des deux voies car il disparaîtrait avec l'une comme avec l'autre et tout dépendrait de l'ordre dans lequel on supprimerait les voies ; par exemple encore, en cas d'élargissement de chaussée, le coût de la surépaisseur nécessaire pour les poids lourds ne sera pas considéré comme coût éludable des poids lourds car l'élargissement de la chaussée serait inutile en l'absence de voitures légères, mais il va de soi que, dans ce cas, la part du coût des élargissements imputée aux poids lourds ne saurait être inférieure au coût de la surépaisseur.

résulterait du jeu des lois du marché en supposant égales les élasticités des diverses demandes en fonction des prix (1). En raison de l'ignorance où l'on est de ces élasticités, il n'est pas contestable que la part de frais généraux ainsi imputée à chaque catégorie d'usagers reste conventionnelle. Aussi a-t-on adopté, dans tous les cas où un lien paraît exister entre les coûts et le trafic, des clés de répartition fondées sur ce lien. C'est ainsi que, les décisions d'investissement routier se basant sur des calculs de rentabilité, on a réparti leurs coûts au prorata des bénéfices qui se dégagent de la moyenne de ces calculs pour les diverses catégories de véhicules (2). C'est ainsi encore que, pour la part non marginale des dépenses de police de la circulation et pour la part des dépenses des passages à niveau imputée à la route, on a effectué deux répartitions différentes : l'une selon la méthode ci-dessus, c'est-à-dire au prorata des kilométrages des diverses catégories de véhicules pondérés par le prix de revient tel que le ressentent les usagers, l'autre au prorata des kilométrages sans coefficient de pondération.

.../...

(1) On pourrait soutenir que la recherche de l'optimum économique commande d'exempter de toute imputation de frais non marginaux les transports qui se situent à un stade intermédiaire de la production (transports de marchandises notamment), mais cela n'est vrai que dans un environnement parfait et cela suppose ou bien que la facturation au coût marginal (à équipement donné) est générale dans toute l'économie ce qui est manifestement faux, ou bien que les processus de production comprenant les transports intermédiaires en cause ne sont pas en concurrence avec d'autres processus de production comprenant moins de transports mais des frais généraux d'une autre sorte, ce qui est également faux.

(2) Cette répartition s'apparente, d'ailleurs, à une imputation de coûts érudables. En effet, appelons A l'avantage à l'année R de la réalisation d'un investissement I et i le taux d'actualisation, p_1 et p_2 les pourcentages selon lesquels A se répartit entre les deux trafics en cause (on pourrait généraliser à plus de deux trafics), k_1 et k_2 les taux de croissance annuels de chaque trafic.

Si l'investissement est conforme à l'optimum économique et sous la seule réserve que A ne décroisse pas avec le temps, on a $A = I \cdot i$

Si l'on supprimait le trafic 1 l'investissement devrait être décalé de n_1 années, de telle façon que

$$A_{p_2} (1 + k_2)^{n_1} = A, \text{ soit } n_1 = - \frac{\log p_2}{\log (1 + k_2)}$$

L'économie actualisée qui en résulterait à l'année R (coût érudable du trafic 1) serait

$$E_1 = I \left(1 - \frac{1}{(1 + i)^{n_1}} \right)$$

De même l'économie qui résulterait de la suppression du trafic 2 serait

$$E_2 = I \left(1 - \frac{1}{(1 + i)^{n_2}} \right) \text{ avec } n_2 = - \frac{\log p_1}{\log (1 + k_1)}$$

$$\text{Si } k_2 = i \text{ on a } E_1 = I (1 - p_2) = I p_1$$

$$\text{Si } k_1 = i \text{ on a } E_2 = I (1 - p_1) = I p_2$$

Or $I p_1$ et $I p_2$ sont les montants que la répartition ci-dessus conduit à imputer respectivement aux trafics 1 et 2.

Bien entendu des transferts en sens inverse peuvent aussi exister. On considèrera qu'il y a transfert au détriment d'une catégorie d'usagers si celle-ci paie plus que sa part, déterminée par le jeu des lois du marché ou, à défaut, dans les conditions ci-dessus, du coût total du mode de transport utilisé.

II-1-6. Bénéficiaires et victimes des transferts.

Lorsque les usagers ne paient pas leur part des coûts, ce ne sont pas forcément eux qui sont les véritables bénéficiaires du transfert. Ils le sont si le transport est pour eux une consommation finale ; tel est le cas pour les déplacements de loisir. En revanche, le transfert ne fait que transiter par les usagers pour lesquels le transport n'est pas une consommation finale.

Pour les transports de marchandises les véritables bénéficiaires du transfert sont soit les consommateurs des marchandises transportées soit, si le transfert affecte spécialement le transport de certaines marchandises concurrencées par d'autres, les producteurs, transformateurs et vendeurs des marchandises transportées. Toutefois, dans la mesure où la subvention-transfert accordée aux usagers ou aux clients d'un mode de transport fausse leur choix, elle avantage un mode de transport au détriment d'un autre et son coût pour la collectivité peut s'en trouver accru.

Pour les déplacements domicile-travail et les déplacements d'affaires des salariés les véritables bénéficiaires du transfert, s'il y en a un, paraissent être les employeurs et non les usagers.

Il se peut que le transfert s'opère non pas entre collectivité et usagers, mais entre catégories d'usagers ; il y a alors péréquation interne.

Il se peut aussi que le transfert dont paraissent bénéficier les usagers d'un mode de transport s'exerce en fait au profit d'usagers d'un autre mode de transport ; c'est ainsi que les automobilistes parisiens, qui ne pourraient plus pendant plusieurs heures par jour circuler si le métro et les services de banlieue de la SNCF n'existaient pas, bénéficient des transferts que constituent les contributions de l'Etat et des collectivités locales aux investissements et aux déficits de la RATP et des services de banlieue de la SNCF. Cette question est exposée plus longuement dans la IIIème partie de la présente étude qui traite des pointes de trafic.

II-1-7. Limites de validité de l'étude.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus l'étude ne peut donner que des ordres de grandeur et ses résultats reposent en grande partie sur des conventions.

De plus, elle n'est valable que pour la période de référence. En effet, pour autant que, comme ce fut le cas dans le passé, le taux des taxes spécifiques sur les carburants n'augmentera pas en proportion de la dévalorisation monétaire le

.../...

produit de ces taxes par unité de trafic diminuera dans l'avenir; dans le même temps, pour autant que les frais généraux à répartir soient vraiment indépendants du trafic, l'augmentation de celui-ci réduira les frais généraux par unité de trafic : les deux effets joueront en sens inverse sur le montant des transferts. En outre, l'évolution de certaines dépenses en francs nominaux peut être assez différente de celle des indices généraux de prix.

II-1-8. Plan de l'étude des transferts diffus.

Quelques paragraphes seront d'abord consacrés aux péréquations internes.

L'étude portera ensuite sur chaque mode de transport successivement : SNCF, véhicules circulant sur route, navigation intérieure, aviation, ports maritimes et marine marchande. Pour les véhicules routiers et l'aviation on s'efforcera d'étudier séparément le cas des diverses grandes catégories d'usagers. On ne traitera pas des oléoducs car, ne bénéficiant d'aucune subvention, ne payant aucune taxe ou redevance spécifique et, sauf accidents improbables, n'entraînant aucune nuisance, ils ne provoquent aucun transfert (1). Dans une troisième partie du rapport on traitera des pointes de trafic et on recherchera si elles entraînent des transferts et qui bénéficie ou supporte le poids de ces transferts et en annexe on comparera, dans le cas particulier de l'agglomération parisienne, les coûts pour la collectivité de l'ensemble des transports et des déplacements urbains avec les contributions correspondantes des usagers.

II-2. Péréquation interne des tarifs.

On peut distinguer trois sortes de péréquation :

Péréquation dans le temps. Pour les transports collectifs de voyageurs et la circulation des voitures privées cette péréquation est étudiée plus loin dans la IVème partie consacrée aux pointes de trafic. Pour les transports de marchandises la péréquation dans le temps est beaucoup moins marquée, les variations du volume global des transports étant relativement faibles, réserve faite de la baisse du mois d'août due à l'habitude presque exclusivement française des fermetures pour congés payés dans l'industrie, et la responsabilité des véhicules utilitaires dans les pointes de circulation étant assez faible.

.../...

(1) Il est vrai que les oléoducs bénéficient de l'existence des autres modes de transport, en ce sens qu'ils ne se substituent à ces derniers que le jour où le volume des transports est devenu suffisant pour assurer la rentabilité de leur construction (et, s'il s'agit d'une conduite pour produits bruts, la rentabilité des raffineries qu'ils alimentent). Il n'est donc pas étonnant que ces autres modes de transport aient vis-à-vis des oléoducs une réaction voisine de celle des commerçants contre les magasins de grande surface qui, eux aussi, ne s'installent que lorsque le niveau potentiel des ventes est devenu suffisant, mais aucun "transfert" n'est en jeu dans l'opération.

Péréquation dans l'espace. Sur la SNCF les tarifs kilométriques voyageurs sont les mêmes sur toutes les relations alors que le coût marginal varie beaucoup. Même s'ils restent supérieurs au coût marginal et même si l'on admet le bien-fondé d'une péréquation générale des charges fixes de la SNCF en vue de minimiser la réduction des surplus qu'entraîne toute imputation de charges fixes, la variabilité selon les relations des charges fixes incorporées dans le prix de transport au kilomètre entraîne un transfert au profit des usagers qui paient le moins de charges fixes et au détriment de ceux des usagers qui en paient le plus (1). En d'autres termes, les usagers de la ligne Paris - Lyon - Marseille paient pour les usagers des lignes secondaires de la SNCF. Toutefois, réserve faite du cas des trains omnibus et directs où le transfert se situe au niveau des coûts évitables, ainsi qu'il est indiqué plus loin dans l'étude consacrée à la SNCF, les transferts en cause ne se situent qu'au niveau des coûts totaux.

Dans une proportion moindre les compagnies aériennes, les réseaux d'autobus et les exploitants de lignes d'autocars pratiquent aussi une certaine péréquation entre leurs lignes, mais, le plus souvent, ces péréquations n'aboutissent pas à un tarif kilométrique unique et sont, au moins en partie, déterminées par l'élasticité de la demande. Les transferts de l'espèce, s'il en existe, sont donc nettement moins importants que dans le cas de la SNCF. Il faut souligner, toutefois, qu'Air-France, Air-Inter et des transporteurs routiers de voyageurs perdent de l'argent sur certaines lignes qu'ils estiment cependant ne pouvoir abandonner (2) ; le transfert en cause se situe alors au niveau des coûts évitables.

Pour les marchandises les tarifs SNCF sont, à égalité de distance, quelque peu différenciés selon les relations en fonction de la variation des prix de revient et compte tenu des possibilités commerciales ; ce n'est que dans la mesure où cette différenciation est plafonnée ou imposée par des considérations de service public qu'on peut parler de transfert. Sur certaines relations, quelques tarifs sont vraisemblablement inférieurs aux coûts marginaux ; pour le surplus, les transferts, s'il en existe, ne se situent qu'au niveau des coûts totaux.

.../...

(1) Pour qu'il en soit autrement il faudrait que l'élasticité de la demande en fonction des prix fût inversement proportionnelle au montant des charges fixes imputées. Il est possible que cette élasticité soit plus forte sur les relations pauvres que sur les relations riches et qu'ainsi le transfert soit inférieur à la différence entre les excédents du tarif sur les coûts marginaux, mais il paraît certain que la différence des élasticités ne va pas jusqu'à les rendre inversement proportionnelles à la différence entre tarifs et coûts marginaux et qu'il subsiste donc un transfert.

(2) Pour quelques lignes les exploitants reçoivent des subventions qui compensent, totalement ou partiellement, la perte ; il y a alors transfert de la collectivité au profit des populations desservies. Mais, pour d'autres lignes, aucune subvention n'est accordée ; c'est le cas, par exemple, pour Air-France de la ligne sur la Chine.

Enfin, faute de pouvoir être différenciées selon les itinéraires, les redevances pour usage des routes (taxes spécifiques) font l'objet d'une péréquation nationale et il en est de même des taxes générales de la loi Merice sur la navigation intérieure et, dans une assez large mesure, des redevances aéroportuaires.

Péréquation selon les catégories de trafic.

Pour les voyageurs l'absence sur la plupart des relations SNCF de toute dégressivité des tarifs kilométriques avec la distance (réserve faite du faible effet de la taxe fixe), alors que le prix de revient est fortement dégressif entraîne au niveau des coûts totaux, un transfert au détriment des voyageurs de long parcours. Toutefois, le trafic de nuit est important sur les longs parcours et le coût marginal pour la SNCF est plus élevé de nuit que de jour, notamment pour les places couchées (1) ; l'importance du transfert en cause en est réduite d'autant.

Quant aux marchandises, certains tarifs SNCF sont à peine égaux aux coûts marginaux correspondants - il s'agit surtout des produits agricoles - alors que d'autres sont voisins du double des coûts marginaux. Mais, là encore, la différence résulte pour une bonne part du fait que l'élasticité de la demande de transports ferroviaires varie beaucoup selon les produits et il n'y a transfert que dans la mesure où des considérations de service public interviennent.

L'évaluation de ces transferts nécessiterait une étude complexe et dont les conclusions resteraient assez incertaines, les élasticités de demande de transports ferroviaires étant difficiles à apprécier et variant avec les conditions économiques.

II-3. Etude des Transferts par mode de transport.

II-3-1. SNCF.

En 1970 l'Etat versera à la SNCF, sous le régime de la nouvelle convention :

- 1,2 MF au titre de lignes militaires ; ce versement sera dans la présente étude considéré comme un paiement pour service rendu.
- 84 MF au titre de remboursement de charges de service public ; il s'agit essentiellement des pertes de la SNCF du fait de certains services omnibus ; comme il s'agit d'un transfert au profit des usagers de ces services, ce montant ne sera pas déduit des charges de la SNCF dans la présente étude qui porte sur les transferts.
- 290 MF représentant la moitié des dépenses des passages à niveau ; pour les raisons indiquées en annexe 3 ce montant sera considéré comme coût des routes et sera repris plus loin dans la comparaison des recettes et des dépenses des routes ; il n'est donc pas considéré comme une subvention à la SNCF.

.../...

(1) Les suppléments perçus pour places couchées ne couvrent vraisemblablement pas plus que la différence de coût marginal entre place couchée et place assise.

- 1 122 MF à titre de contribution aux dépenses de la voie ; ainsi qu'il est indiqué en annexe 3, ce montant, qui correspond aux "frais généraux" de la voie imputés au trafic marchandises, sera considéré comme une subvention à la SNCF.
- 2 215 MF à titre de participation à la charge des retraites selon les principes exposés en annexe 3 ; il s'agit soit de charges héritées du passé qui, dans la présente étude, ne peuvent être considérées comme un coût des services actuels de la SNCF, soit de péréquation des cotisations vieillesse au niveau des prestations de la Sécurité Sociale, ce qui, pas davantage, n'est à considérer comme une subvention.
- 766 MF à titre de subvention forfaitaire.

Conformément aux principes exposés dans la partie méthodologique ci-dessus et dans les annexes 2 et 3

- on inscrira au débit de la SNCF 125 MF au titre du coût pour les automobilistes des attentes aux passages à niveau et l'on créditera plus loin du même montant les automobilistes ; la justification de ce montant est donnée en annexe 3 ;
- on retranchera des dépenses de la SNCF le montant des intérêts afférents à des emprunts passés (charges du passé) et figurant au compte d'exploitation, soit 703 MF ;
- on ajoutera aux dépenses SNCF les investissements de 1970 non financés par le compte d'exploitation ou par les amortissements techniques (ou provisions pour renouvellement) ; ainsi qu'il est indiqué en annexe 2, ce montant est nul en 1970 ;
- on créditera la SNCF du montant des impôts spécifiques sur les carburants et lubrifiants qu'elle consomme pour ses engins ferroviaires, soit environ 30 MF en 1970.

Pour les raisons indiquées en annexe 3 on inscrira aussi au débit de la SNCF un montant, chiffré à 125 MF de façon très grossière, à titre de provision par le règlement futur aux retraités SNCF ou à leurs ayants-droit des avantages particuliers propres au régime des retraités de la SNCF, dans la mesure où les effectifs futurs se réduiront par rapport aux effectifs actuels (1).

Enfin la part du coût des administrations de l'Etat et des collectivités locales et des organismes de coordination qui a trait aux services ferroviaires sera considérée comme couverte par les versements de la SNCF (9 MF environ) au titre des frais de contrôle et de cotisations aux organismes de coordination. Aucun redressement ne sera donc opéré à ce titre.

.../...

(1) Ce redressement de 125 MF est propre au but de la présente étude. On ne suggère pas un redressement similaire dans les comptes conventionnels de la SNCF, l'optique de la nouvelle convention ne coïncidant pas avec celle adoptée ici. Au surplus, ce redressement ne paraît pas être compatible avec le règlement CEE n° 1192/69 du Conseil du 29 Juin 1969.

Au total le coût de la SNCF pour la collectivité est alors de :

$$84 + 1\ 122 + 766 + 125 - 703 - 30 + 125 = 1\ 489 \text{ MF.}$$

C'est donc, approximativement à 1,5 milliards de francs que peut être évalué le transfert dont bénéficient, en plus des transferts spécifiques étudiés au chapitre précédent, les usagers de la SNCF aux dépens de la collectivité.

Ainsi que la remarque en est faite à l'annexe 2, ce chiffre ne comprend pas, toutefois, d'intérêt sur la valeur de l'actif SNCF, valeur qui est importante pour les terrains urbains.

Rapporté au volume kilométrique des transports (somme des voyageurs-kilométriques et des TK assurés par la SNCF) ce transfert représenterait 10,5 par VK ou TK, mais, en fait, ce chiffre ne signifie rien car le transfert bénéficie seulement à certains trafics et son montant par unité de trafic est alors incomparablement plus élevé.

D'après le livre blanc sur la SNCF (page 52) publié à la fin de 1968 par le ministère des transports, certaines catégories de services SNCF ne couvrent pas les coûts que ce livre appelle marginaux et que mieux vaut appeler, dans la terminologie adoptée ici, les coûts érudables. Les catégories de services en cause sont essentiellement les services omnibus et les services colis et détails (1). En revanche :

- les recettes des trains rapides et express dépassaient les coûts érudables de 970 MF ; encore convient-il de souligner que ce résultat était atteint malgré le coût élevé des superpointes de trafic étudiées ci-après en III-2.
- les recettes des transports de marchandises par charges complètes dépassaient les coûts érudables de 1 230 MF.

La répartition des charges non marginales ni érudables (3 215 MF) au prorata des recettes, conformément aux principes définis dans la partie méthodologique de la présente étude, aurait porté respectivement à 525 MF et 550 MF les déficits des services omnibus et des services colis et détails en 1967 par rapport aux coûts totaux. Depuis lors le trafic de ces deux catégories de services n'a cessé de diminuer et leur situation s'est vraisemblablement aggravée. Bien que la présentation des comptes adoptée dans la présente étude diffère profondément des comptes 1967 (réintégration dans les charges de la SNCF de toutes les dépenses de voie, suppressions des charges financières, normalisation plus poussée des charges de retraite, prise en compte du coût des attentes aux passages à niveau), il paraît certain qu'au sens de la présente étude, la plus grande part

.../...

(1) Bien entendu certains services, appartenant aux catégories globalement déficitaires, sont eux bénéficiaires. Il semble en être ainsi, en particulier, pour les transports de colis et de détail sur les relations à gros trafic.

du transfert ci-dessus défini de 1,5 milliard dont bénéficient les usagers de la SNCF va aux voyageurs des trains omnibus et aux expéditeurs ou destinataires de colis et de détail. Le reste du transfert, s'il existe, concerne les catégories de trafic que l'on a citées plus haut comme bénéficiant vraisemblablement d'une péréquation interne : relations voyageurs à faible trafic, transports de marchandises par wagons isolés à tarifs bas sur des relations coûteuses à desservir.

II-3-2. Routes et circulation automobile.

On distinguera trois catégories de véhicules :

- les poids lourds, d'au moins 9 T de charge utile, c'est-à-dire les véhicules soumis à la taxe à l'essieu ou n'y échappant que de justesse ; par définition, en supposant que la taxe à l'essieu soit aux taux préconisés par la commission d'étude des coûts d'infrastructure, les impôts spécifiques (taxes sur les carburants + taxe à l'essieu) couvrent sans surplus ni insuffisance les coûts marginaux de circulation pour cette catégorie de véhicules ;

- les camions et camionnettes de charge utile comprise entre 1,5 t et 9 t et les autocars ;

- les voitures particulières et commerciales et les véhicules utilitaires légers (moins de 1,5 t de charge utile).

L'étude sera faite pour l'année 1968, dernière année pour laquelle on dispose des chiffres de la Commission des comptes des transports de la Nation (9ème rapport). De nombreuses approximations seront cependant nécessaires.

Les kilométrages annuels de ces trois catégories de véhicules sont respectivement en 1968 de 6,25 % - 6,25 % et 87,5 % du total, d'après les résultats du recensement de 1965 extrapolés en tenant compte des taux d'augmentation respectifs de 65 à 68.

Comme il est indiqué dans la partie méthodologique ci-dessus les coûts seront évalués hors T.V.A. pour les véhicules utilitaires et T.V.A. incluse pour les voitures particulières.

D'autre part, conformément à ce qui est indiqué ci-dessus en II-1-4, il ne sera pas tenu compte des dépenses que les sociétés d'autoroutes financent elles-mêmes (sur leurs recettes ou par emprunts), de même qu'il ne sera pas tenu compte des péages dans les recettes.

Les seuls coûts sociaux qu'il a été possible de chiffrer sont l'excédent du coût des accidents pour la collectivité sur la part de ce coût supportée par les automobilistes - excédent évalué à 2,5 milliards de francs, - la différence entre les coûts de congestion que les diverses catégories d'automobilistes se causent réciproquement et, au crédit des automobilistes, le coût des attentes aux passages à niveau.

L'annexe 4 donne le détail des calculs et les résultats obtenus. Pour la répartition des coûts marginaux on a suivi les

conclusions de la commission d'étude des coûts d'infrastructure. Pour la répartition des coûts totaux on a suivi les principes définis ci-dessus en II-1-5c). De nombreuses approximations ont été nécessaires. Les véhicules utilitaires légers ayant été groupés avec les voitures particulières dans une même catégorie, on a dans le calcul des coûts de cette catégorie compté les dépenses T.V.A. incluse, mais, dans l'interprétation des résultats, il faut, pour évaluer le transfert dont bénéficient ces véhicules utilitaires légers retrancher la T.V.A.

Compte tenu de cette remarque les résultats donnés par les deux tableaux de l'annexe 4 peuvent être résumés comme suit :

- Parmi les véhicules utilitaires

- les plus lourds (1) ne payaient en 1968 qu'environ les 2/3 de leurs coûts totaux ; en valeur absolue l'insuffisance est de 575 MF ± 30 % ;

- les autres payaient à peu près le double de leurs coûts totaux ; en valeur absolue l'excédent était de l'ordre de 1 milliard de francs.

Quant aux voitures légères, elles payaient 3 à 9 % de plus que leurs coûts totaux ; en valeur absolue l'excédent était de l'ordre de 550 MF ± 40 %.

La différence des résultats pour les véhicules utilitaires entre les véhicules lourds et les autres tient d'une part à la responsabilité exclusive des véhicules lourds dans les renforcements (conformément aux conclusions de la commission d'étude des coûts d'infrastructure), d'autre part à la grande différence du taux des taxes spécifiques sur le gas-oil et sur l'essence. Dans la catégorie des véhicules utilitaires de moyen ou petit tonnage ce sont les véhicules à essence qui apportent la grande majorité de l'excédent.

Le volume des transports assurés par les véhicules lourds de la 1ère catégorie ci-dessus peut être estimé en 1968 à 36 milliards de TK (il était de 27,1 MM TK en 1965). L'insuffisance des taxes payées par ces véhicules par rapport aux coûts totaux était donc en 1968 de l'ordre de 1,1 à 2,1 par TK ; en sens inverse l'excédent des taxes payées par les autres véhicules utilitaires était de l'ordre de 8^c par TK.

Il faut souligner, toutefois, les nombreuses approximations qu'ont nécessitées les calculs, le caractère conventionnel de la répartition de certains coûts et l'absence de prise en compte du bruit et de la pollution. De plus les évaluations ne se rapportent qu'à l'année 1968. Les remarques faites plus haut en II-1-7 sur les limites de validité de l'étude doivent donc être

.../...

(1) Le cas des véhicules dépassant les limites du code de la route (transports exceptionnels) n'a été traité ni par la commission d'étude des coûts d'infrastructure, ni dans la présente étude. Il est vraisemblable qu'en raison de l'importance de la gêne qu'ils causent aux autres usagers de la route et, éventuellement, de leur poids la proportion dans laquelle ils paient leurs coûts est plus faible que pour les autres poids lourds.

présentes à l'esprit pour apprécier les résultats ci-dessus. La tendance montrée par ces résultats est certaine ; les chiffres ne le sont pas.

Par rapport aux coûts marginaux moyens

- du fait même de la définition et du mode de calcul de la taxe à l'essieu, les taxes sur les véhicules les plus lourds couvriraient exactement le coût marginal, une fois la taxe à l'essieu portée aux taux préconisés par la commission d'étude des coûts d'infrastructure, si la dévalorisation de la monnaie ne remettait pas en question les calculs de la commission,

- pour les autres catégories de véhicules les taxes, qui couvrent plus que le coût total, dépassent évidemment le coût marginal.

Il s'agit, toutefois, de coûts marginaux moyens et c'est dans le chapitre relatif aux pointes de trafic qu'il sera traité de l'éventuelle insuffisance des recettes kilométriques par rapport au coût marginal dans les circulations encombrées, où les coûts marginaux de congestion deviennent très élevés.

II - 3-3. NAVIGATION INTERIEURE.

L'étude portera successivement :

- sur l'ensemble du réseau à l'exception du Rhône et du Rhin (1) ;

- sur la Seine à l'aval de Paris et le Canal de Tancarville qui assurent 41,5 % du tonnage kilométrique de l'ensemble du réseau français, trafic à régime international exclu, et où l'on peut considérer que le rythme des travaux et le développement du trafic ont atteint un régime de croisière ;

- sur le canal du Nord, qui a fait l'objet d'investissements importants au cours des années 1961-1967 ;

.../...

(1) En vertu de conventions internationales, le Rhin et ses dérivations sont libres de péage et les coûts de la navigation, (suppléments d'investissements dus aux ouvrages de navigation, entretien et exploitation de ces ouvrages, pertes d'énergie correspondant aux éclusées) n'ont donc pas de "recettes" en contrepartie. Au surplus, en amont de Strasbourg, c'est la Suisse qui bénéficie pour une grande part des charges assumées par la France par l'intermédiaire d'EDF.

Quant au Rhône, sa canalisation est un investissement à long terme et il serait sans objet d'en rapprocher les coûts, même limités aux ouvrages de navigation, du faible trafic actuel : 284 millions de T.K. en 1969. On rappellera seulement que la production d'énergie n'assure la rentabilité des ouvrages en construction ou encore à entreprendre qu'à concurrence des deux tiers environ et qu'un crédit budgétaire de 110 MF par an est prévu sur les prochaines années en vue de l'aménagement du Rhône, en complément des ressources propres et des emprunts de la CNR.

- sur le canal du Rhône au Rhin (branche Sud), où les investissements récents ont été très limités et où la densité du trafic est faible.

Dans chaque cas on comparera les recettes et les coûts.

Les recettes sont constituées par : les taxes, générales ou particulières, de la loi Morice et les taxes sur les carburants.

Pour l'année 1969, le produit des taxes de la loi Morice s'est élevé à 26,2 MF pour l'ensemble du réseau. Si l'on tient compte de la taxe complémentaire de 0,10 F/T instituée au début de 1970, il aurait été, pour le même exercice, de 34,5 MF.

Le produit des taxes sur les carburants utilisés par les transporteurs fluviaux peut être évalué à 13,3 MF environ en 1969.

Pour les coûts d'entretien et d'exploitation, le rapport de Janvier 1969 de la Commission d'étude des coûts d'infrastructure consacré aux voies navigables permet de distinguer les coûts totaux, les coûts érudables, c'est-à-dire les coûts dont on pourrait faire l'économie en l'absence de navigation, et les coûts marginaux. Les coûts érudables représentent en moyenne 90 % des coûts totaux, mais ce pourcentage est variable selon les voies. D'après les principes définis ci-dessus dans la partie méthodologique une part de l'excédent du coût total sur le coût érudable serait à imputer à la navigation intérieure ; en raison de la faiblesse de cet excédent on s'en tiendra pour simplifier aux coûts érudables. On retranchera forfaitairement des dépenses d'entretien une somme égale à 10 % de leur montant, représentant la part de T.V.A. qu'elles comprennent. Pour passer des coûts de 1968 à ceux de 1969 on appliquera une majoration de 4,3 %, égale au taux global de progression des dépenses.

Les investissements peuvent être considérés comme coûts érudables de la navigation à concurrence de leur totalité pour le canal du Nord et le canal du Rhône au Rhin et de 95 % en moyenne pour l'ensemble du réseau ; pour la Basse Seine et le canal de Tancarville une analyse particulière des dépenses a permis une estimation précise.

Le coût annuel des investissements a été calculé selon deux modalités :

- moyenne du montant annuel des quatre années 1966-1969 (en revalorisant les dépenses des années 1966 à 1968 pour tenir compte de l'accroissement des prix) ;

- charge annuelle qu'aurait eue en 1969 un organisme autonome qui aurait financé les investissements des 15 dernières années par des emprunts à 15 ans à 8 %, sans frais d'émission, avec annuités constantes.

La comparaison des recettes et des coûts est donnée par le tableau suivant (voir les détails des calculs en annexe 5) :

	Ensemble du réseau	Seine à l'a- val de Paris et Canal de Tancarville	Canal du Nord	Canal du Rhône au Rhin (B.S.)
Recettes (MF)				
1. Taxes Loi Morice (struc- ture ancienne)	26,2	13,8	4,4	0,05
2. Taxes Loi Morice (struc- ture actuelle).....	34,5	17,3	4,7	0,09
3. Taxes sur les carburants	13,3	5,5	0,5	0,07
Total a (= 1 + 3)	39,5	19,3	4,9	0,12
Total b (= 2 + 3)	47,8	22,8	5,2	0,16
Coûts (MF)				
1. Entretien et fonctionne- ment	127,3	11,5	2,3	2,8
2. Investissements :				
i - moyenne des 4 derniè- res années	246,5	13,1	13,3	0,5
ii - charge annuelle en cas de financement autonome des 15 der- nières années	216,3	15,8	34,1	0,7
Total c (= 1. + 2 i)	374	25	15,5	3,3
Total d (= 1 + 2 ii)....	344	27	36,5	3,5
Excédent arrondi des coûts :				
- c sur b	325 MF	2 MF	10 MF	3,15 MF
- d sur b	300	4	29	3,35
Pourcentages correspondants de couverture des coûts :				
- $\frac{b}{c}$	13 %	87 %	33 %	4,8 %
- $\frac{b}{d}$	14 %	84 %	15 %	4,6 %

Sauf pour la Basse Seine, le pourcentage de ses charges d'infrastructure que couvre la navigation intérieure est faible. On notera qu'à l'exception du canal du Nord, ce pourcentage est peu affecté par le mode de prise en compte des investissements.

Le 9ème rapport de la Commission d'étude des coûts d'infrastructure évalue le chiffre d'affaires de la navigation intérieure à 595 MF en 1968. Si on y ajoute le coût des infrastructures, soit 350 MF, on constate que les quelque 300 MF qui sont à la charge de la collectivité, c'est-à-dire le "transfert" au

sens de la présente étude, est de l'ordre du tiers du coût total des transports par voies navigables pour l'ensemble du réseau français, Rhin et Rhône exclus. Ce pourcentage est, toutefois, très variable selon les voies navigables ; très faible sur la Basse Seine, il dépasse 50 % pour les canaux à très faible trafic.

II - 3-4. TRANSPORTS AERIENS.

L'étude porte sur l'année 1969. Conformément à ce qui est dit ci-dessus en II-1, on se place à l'extérieur des comptes de l'Aéroport de Paris et des autres concessionnaires d'installations aéroportuaires, et on omet les dépenses de formation professionnelle à la charge de l'Etat, particulièrement importantes pour l'aviation (74 MF). D'autre part on exclut les dépenses spécifiques à l'Outre-Mer et, au titre des activités de l'aviation civile autres que le transport aérien, une part des frais généraux. Pour le coût des investissements deux calculs ont été faits ; dans l'un on a pris en compte le montant annuel des dépenses publiques déduction faite de la TVA ; dans l'autre on a, d'après les travaux de la Commission d'étude du coût des infrastructures aéroportuaires, pris en compte une annuité d'amortissement des installations actuelles.

On a distingué trois catégories de transports aériens :

- l'aviation internationale,
- les lignes intérieures d'Air France et d'Air-Inter (plus quelques vols d'UTA),
- les autres transports aériens (aviation générale, vols techniques des compagnies et des constructions, lignes commerciales de 3ème niveau, vols à la demande, etc...).

Les coûts ne sont pas marginaux (1) ; ils ont donc été répartis :

- pour la navigation aérienne en route selon les clés d'Eurocontrol,
- pour les autres coûts selon la règle générale adoptée dans la présente étude pour les frais généraux, c'est-à-dire au prorata de la valeur économique des vols au départ des aérodromes français, cette valeur étant appréciée d'après les recettes ou les coûts (2).

.../...

(1) D'après le rapport de Juillet 1969 de la Commission d'étude du coût des infrastructures aéroportuaires, les marginaux sont les coûts de congestion et il n'en existe qu'à Paris. Le même rapport ne considère aucun coût comme propre à une seule catégorie de trafic (coût écludable). Puisqu'on se place à l'extérieur des comptes de l'aéroport de Paris, les coûts étudiés ne sont donc ni marginaux ni écludables.

(2) La catégorie des autres transports aériens comprend les vols techniques des compagnies. Pour évaluer les transferts dont bénéficient les compagnies d'aviation il faudrait en tenir compte.

Les "recettes" se limitent aux taxes sur les carburants, dont l'aviation internationale est exonérée, et à un fonds de concours égal à 16 % des taxes d'atterrissage perçues par les concessionnaires. A partir de la fin de 1971 elles comprendront aussi des redevances pour les services de navigation aérienne en route, redevances dont le taux, fixé par accord international, ira en croissant.

On aboutit au tableau suivant : (les détails du calcul sont donnés en annexe 5).

(en MF)	Total	Aviation inter-nationale	Lignes intérieures Air-Inter	Autres transports aériens
A - Coûts				
Fonctionnement	291	180	33	78
Investissements				
Navigation aérienne en route:	35	28	2	5
Météorologie	10	6,5	1,5	2
Autres investissements :				
a) d'après les dépenses budgétaires	122	41	20	61
b) d'après des annuités d'amortissement	35	9	6	20
Total arrondi	370 ou 460	225 ou 255	42 ou 55	105 ou 150
B - Recettes.				
Taxes sur les carburants ..	36	0	12,7	23
Versements sur redevances d'atterrissage	15,6	12,4	2,7	0,5
Total	51,6	12,4	15,4	23,5
Insuffisance de couverture des coûts	320 à 400	210 à 240	25 à 40	80 à 125
A - B =				

Par rapport à la valeur économique des vols au départ des aéroports français, les insuffisances ci-dessus représentaient en 1969 entre 3,5 et 5,5 % pour les lignes intérieures, environ 6 % pour l'aviation internationale et entre 6,5 et 10 % pour les autres transports aériens.

Dans ses rapports de Juillet 1969 et Juin 1970 la Commission d'étude du coût des infrastructures aéroportuaires donne un chiffre nettement inférieur - 11,6 MF - pour les lignes intérieures et, si elle avait étendu ses calculs aux autres catégories de trafic, aurait abouti, semble-t-il à environ 140 MF pour

l'ensemble. L'écart n'a rien de surprenant car le champ et les principes des deux études ne sont pas les mêmes (voir annexe 5).

Les transferts ci-dessus ne comprennent pas :

- les subventions d'exploitation de l'Etat, des collectivités locales et des chambres de commerce pour certaines lignes : 11 MF environ en 1969, dont l'essentiel concerne des liaisons secondaires d'Air-Inter,

- les crédits de recherche et de développement pour la construction aéronautique : 849 MF en 1969 sur le budget de l'aviation civile, pour le Concorde en grande majorité.

Ils ne tiennent pas compte, d'autre part, des prêts à intérêt réduit ou des participations en capital dont ont bénéficié éventuellement les concessionnaires d'aéroports ou les compagnies d'aviation.

Enfin, on doit mentionner qu'à la différence des lignes intérieures les lignes internationales sont exonérées de la TVA. Cette exemption constitue une prime en faveur des déplacements internationaux par rapport aux déplacements à l'intérieur de la France (1) (2).

II - 3-5. MARINE MARCHANDE.

Le chiffre d'affaires de l'armement français a été en 1969 de 4 517 MF, dont 414 MF pour les navires à passagers. On examinera successivement les subventions directes, la participation de l'Etat aux charges sociales et les aides à la construction navale, en laissant de côté, comme pour les autres modes de transport, les dépenses de formation assumées par l'Etat.

Subventions directes.

Paquebots. Les lignes contractuelles ont fait l'objet des subventions spéciales suivantes en 1970 :

Compagnie Générale Transatlantique : Corse	65 MF
Grandes lignes ...	51 MF
Messageries Maritimes	59,5.
	.../...

(1) L'exemption crée, en outre, des anomalies sur les liaisons Paris - Genève et Paris - Bâle - Mulhouse qui desservent à la fois le territoire français et l'étranger. Pour éviter une distorsion dans les conditions de la concurrence air-fer l'exemption a été étendue aux billets internationaux ferroviaires.

(2) Une autre prime résulte des facilités douanières (boutiques hors taxes) dans les aéroports internationaux.

La subvention aux lignes desservant la Corse intéresse l'aménagement du territoire. Les autres subventions ont pour but :

- soit de contribuer à l'exploitation de la ligne d'intérêt général de l'Atlantique Nord (Paquebot France),
- soit de permettre d'assurer progressivement le retrait des paquebots des autres lignes contractuelles (Messageries Maritimes).

A ces subventions s'ajoute un crédit - 4 MF en 1970 - pour le remboursement par l'Etat de certaines charges temporaires de reconversion :

- indemnités de licenciement,
- excédents de charges de pension issue de la gestion passée des services contractuels.

Cargos : Une aide à l'investissement est accordée au bénéficiaire des navires transporteurs de marchandises diverses, dans le cadre du plan de développement et de modernisation de la flotte maritime. Le taux accordé varie entre 6 et 12 % du prix d'achat du navire.

Au budget 1970, 18 MF sont inscrits à ce titre (1).

Participation de l'Etat aux charges sociales.

Les marins ne sont pas au régime général de Sécurité Sociale ; ils sont affiliés à l'ENIM (Etablissement National des Invalides de la Marine). En 1970, l'ENIM a reçu 414,2 MF de subvention pour assurer son équilibre budgétaire. A cela s'ajoute une avance du Trésor, théoriquement remboursable. Les cotisations à l'ENIM ne représentaient en 1969 que 36 % des dépenses.

Le 9ème rapport de la Commission des Comptes des Transports évalue à 60 % la part de cette subvention qui est imputable à la Marine Marchande, le reste étant considéré comme intéressant les pêches maritimes.

D'autre part, les armateurs ont à leur charge les frais d'accident et de maladie de leurs équipages pendant 4 mois, et la charge correspondante leur est compensée pour 60 % environ

(1) Il s'agit des crédits de paiement inscrits en 1970. Ils concernent aussi bien les crédits sur les navires à livrer en 1970 que les reliquats à payer sur les navires livrés antérieurement. Les primes à verser aux navires livrés en 1970 s'élèvent à 30 MF contre 16,7 MF aux navires livrés en 1968.

par une allocation. Le montant de ce remboursement était de 15 MF en 1970.

Pour évaluer dans quelle mesure ces interventions constituent un transfert, il faudrait comparer les charges des armateurs et des marins avec le régime général de la Sécurité Sociale pris comme référence.

Aide à la construction navale.

L'aide à la construction navale comporte d'une part une aide spécifique, d'autre part une garantie couvrant une partie de la hausse des prix entre la commande et la livraison. Cette garantie qui s'est traduite en 1970 par des crédits de paiement de 142 MF, fonctionne d'une manière analogue au système COFACE, et sa contrepartie est une cotisation annuelle des chantiers navals égale à 0,5 % du montant assuré ; elle ne peut donc être considérée comme spéciale à la construction navale.

L'aide spécifique concerne aussi bien les commandes de l'armement étranger que celles de l'armement français. Elle atteint 118,7 MF en 1970 (146 MF en 1971) en engagements de programme et 113,7 MF en crédits de paiement.

Ces aides ne vont pas à la Marine Marchande française mais à l'industrie française de construction navale. L'objectif poursuivi est d'aligner les prix français sur les prix des marchés étrangers.

Ports maritimes et signalisation maritime.

En excluant les dépenses des ports de pêche et de commerce et en adoptant pour les chapitres budgétaires portant sur des dépenses communes à divers modes de transport les clés de répartition retenues par le 9ème rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation, les crédits de paiement du budget de l'Etat 1970 pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement des ports maritimes et de la signalisation maritime sont de l'ordre de 500 MF. Ces dépenses sont sans contrepartie notable de la part des usagers. Elles intéressent toutes les marines marchandes et non pas seulement la flotte française. Les règles internationales concernant la signalisation maritime et la concurrence entre ports européens ne permettent pas, bien au contraire, d'en envisager la réduction. On peut seulement noter que la mise à la charge de la collectivité d'une part importante du coût des infrastructures intéressant la marine marchande favorise les échanges par mer par rapport au commerce, intérieur ou international, par les modes de transport terrestre (fer, routes, voies navigables, oléoducs) dans la mesure où ces modes de transport ont à payer - ou auraient à payer - la totalité de leurs coûts.

IIIème PARTIE - TRANSFERTS DU FAIT DES POINTES DE TRAFIC ET DE LA CONCENTRATION URBAINE.

III-1. Les pointes de trafic - Généralités.

Dans un marché supposé libre de toute contrainte sociale les tarifs de transport devraient être majorés lors des pointes

de trafic. En effet, du point de vue de la collectivité, les usagers devraient payer leur coût marginal de congestion, qui est alors fort élevé, et, du point de vue de l'exploitant, le tarif devrait d'une part couvrir le coût marginal, plus élevé en général lors de la pointe, d'autre part une fraction de frais généraux plus forte lors des pointes de trafic que le reste du temps (1).

En pratique, toutefois, les tarifs sont en général constants dans le temps. La raison en est, d'une part la difficulté pratique et les inconvénients commerciaux d'une modulation des tarifs selon les saisons, les jours et les heures, d'autre part l'impossibilité sociale de faire payer les usagers d'autant plus cher que leurs besoins sont moins compressibles et la qualité du service qu'ils reçoivent moins bonne.

Au sens de la présente étude, où l'on a qualifié de transfert toute modification des prix par rapport à ce qu'ils seraient du fait des lois du marché supposées étendues au paiement des nuisances, la constance des tarifs fait que les pointes de trafic entraînent un transfert au profit des voyageurs de pointe.

Ce transfert est vraisemblablement plus important pour les usagers libres de leurs horaires que pour les autres. Les premiers, en effet, n'attachent, semble-t-il, que peu de valeur aux inconvénients qu'ils supportent puisque le temps perdu et l'inconfort subi ne suffisent pas à leur faire décaler leurs déplacements ; le coût social de la congestion qui leur est imposé est donc relativement faible à côté du coût social de la congestion qu'ils infligent aux voyageurs à horaires obligés en d'autres termes, à égalité de tarif, les déplacements de loisir bénéficient d'un transfert nettement plus important que les déplacements de travail (2).

Pour étudier les pointes de trafic de façon plus précise il faut distinguer :

a) les déplacements urbains et suburbains ; ils présentent des pointes quotidiennes le matin, à midi et le soir ; la pointe du soir est la plus forte car elle cumule des migrations quotidiennes travail-domicile et des déplacements pour d'autres motifs ; le développement de la journée continue a fait disparaître la pointe de midi dans l'agglomération parisienne et la réduit progressivement dans les autres agglomérations :

(1) La répartition des frais généraux qui résulterait du seul jeu des lois du marché est inversement proportionnelle à l'élasticité de la demande. Or cette élasticité est faible pour le trafic des pointes en raison des contraintes - y compris celle des habitudes - qui pèsent sur le choix de la date ou de l'heure de leur déplacement par les voyageurs de la pointe.

(2) Cette remarque justifie, dans une certaine mesure, du point de vue économique, les tarifs réduits pour les déplacements domicile-travail.

b) les autres déplacements (interurbains et ville-campagne), qui entraînent :

- des pointes hebdomadaires, le vendredi en fin d'après-midi, sur les trains et les avions, dues aux déplacements d'affaires,

- des pointes le dimanche soir de la circulation automobile pour les retours de week-end ; ces pointes sont gênantes surtout pour l'agglomération parisienne,

- des "superpointes" saisonnières de quelques jours par an sur route, sur la SNCF et dans les avions à Noël, Pâques, fin Juin et fin Juillet, sensibles surtout au départ de l'agglomération parisienne.

On traitera ci-après des superpointes saisonnières sur la SNCF et des pointes quotidiennes dans les déplacements urbains. Les transferts qui entraînent les autres pointes sont de peu d'importance et ne sont pas à la charge de la collectivité, ainsi que le montre l'annexe 6.

III-2. Les superpointes saisonnières de la SNCF.

Ces superpointes sont très marquées. Un rapport de Février 1963 de la Commission des Comptes des transports de la Nation chiffrait à cette époque à 100 MF le supplément de dépenses qu'elles entraînaient pour la SNCF, abstraction faite du coût et du préjudice commercial résultant pour la SNCF de la priorité absolue donnée alors au trafic voyageurs sur le trafic marchandises ; le même rapport évoluait à 44 % la majoration du prix de revient du voyageur-kilomètre lors des superpointes. Au sens de la présente étude, le voyageur de superpointe bénéficie donc d'un transfert. Ce transfert paraît ne pas se situer au niveau des coûts marginaux, en raison de l'écart sur la SNCF entre tarif et coût marginal.

Pour les raisons exposées ci-dessus une majoration systématique des tarifs lors des superpointes semble difficile et indésirable. Toutefois, pour les superpointes d'hiver, qui seront les plus onéreuses dans l'avenir, si même elles ne le sont pas déjà (1), les objections contre une surtaxe sur les trains de longs parcours seraient beaucoup moins fondées. Une telle surtaxe pourrait être uniforme, sans gratuité, ni réduction (2).

.... / ...

(1) Les pointes d'été peuvent être assurées avec du matériel sans installations de chauffage en état. La proportion de demandes de places couchées y est moins forte. En outre le développement de la motorisation individuelle tend à les plafonner et les réduira sans doute dans un proche avenir.

(2) Par exemple 20 F par placé couchée, 10 F en 1ère classe, 5 F en 2ème classe. Pour les places couchées la surtaxe pourrait être perçue avec le supplément ; pour les autres places elle pourrait être perçue sous la même forme que les suppléments actuels de trains rapides, étant entendu que en cas de réservation ce supplément serait payé et délivré avec la réservation.

III-3. Les pointes quotidiennes de trafic.

Ce sont surtout les pointes quotidiennes qui motivent les investissements de voirie urbaine et les investissements de capacité des réseaux des transports en commun en site propre. Ce sont elles aussi qui, sur les réseaux de transports en commun, commandent le nombre des véhicules et, pour une large part, les effectifs du personnel. La majorité des dépenses de voirie et des dépenses des réseaux de transport en commun dépendent donc du volume du trafic de pointe alors que les recettes (taxes spécifiques sur l'automobile et recettes commerciales des réseaux) dépendent du trafic total.

Or, sur la plupart des réseaux de transport en commun, le trafic de pointe continue à croître et le trafic total diminue (1) ; il en résulte une détérioration continue des bilans financiers.

Toutefois, pendant les pointes, le coefficient d'occupation des véhicules de transport en commun est très élevé, ce qui accroît la recette par véhicule, et il est difficile d'apprécier si le déficit qui affecte les réseaux ferrés de transports en commun et la plupart des réseaux d'autobus est imputable uniquement aux pointes de trafic (2).

Ce qui est certain c'est que :

- aux heures de pointe le coût de la congestion causée aux exploitants et usagers d'autobus par les voitures particulières est beaucoup plus élevé que le coût de la congestion

.../...

(1) Le trafic total augmente, toutefois, sur les services SNCF de la banlieue parisienne et sur les réseaux d'autobus de quelques villes de province (où la création de lignes desservant les nouveaux quartiers compense la diminution de clientèle des lignes anciennes).

(2) Souvent aux heures creuses le nombre de passagers par autobus est si faible que la recette ne couvre pas le coût éludable du service.

causée aux occupants de voitures par les autobus (1) et il faudrait un développement très important des couloirs réservés, provoquant un accroissement considérable de la gêne des voitures particulières, pour rétablir l'équilibre ; il y a là un "transfert", au profit des automobilistes, provenant des usagers des transports en commun et des exploitants de ces transports ;

- aux heures de pointe dans l'agglomération parisienne les automobilistes ne peuvent circuler qu'en raison de l'existence du métro et des services de banlieue de la SNCF (2) ; ils bénéficient donc de cette existence et cela explique que, faute de pouvoir récupérer les bénéfices en cause, SNCF et RATP soient incapables de financer leurs investissements de capacité ou même de couvrir leurs dépenses d'exploitation.

Les pointes de trafic obligent donc à considérer l'ensemble des déplacements urbains et suburbains comme un tout, quel que soit le mode de transport utilisé ; les questions de circulation et de stationnement automobiles et les problèmes de transport en commun sont trop étroitement imbriqués pour être dissociés dans une étude des transferts. On est donc amené à comparer ici l'ensemble des "recettes" provenant des taxes spécifiques et des taxes de stationnement ou amendes perçues sur les automobilistes et des prix de transport payés par les usagers des transports en commun, à l'ensemble des dépenses de la collectivité, qu'il s'agisse de dépenses de voirie ou de dépenses des transports en commun.

.../...

(1) Une étude de l'Institut de recherche des transports publics de Février 1970 intitulée "Les transports de surface dans les villes" rappelle que la vitesse commerciale des autobus baisse souvent des $\frac{2}{3}$ dans les circulations de pointe, ce qui triple sensiblement le prix de revient du véhicule-kilomètre. La même étude (Tome II, annexe 1) analyse le cas d'une voie urbaine ayant à assurer aux heures de pointe un volume déterminé de déplacements et dont la limite de capacité est atteinte si les $\frac{2}{3}$ de ces déplacements se font en voiture particulière ; en supposant que la marche à pied à chaque extrémité est de 400 m pour les passagers d'autobus et de 200 m pour les usagers de voitures particulières, en négligeant les temps consacrés à la recherche d'une place de stationnement et au garage des voitures particulières et en supposant une fréquence de 5 minutes des autobus, elle montre que, selon qu' $\frac{1}{3}$ ou $\frac{2}{3}$ des usagers utilisent leur voiture personnelle, la durée du déplacement de porte à porte varie pour les passagers d'autobus, de 52 à 100, et le total des durées de tous les déplacements de porte à porte de 60 à 100.

(2) D'après une enquête INSEE de 1967 (publiée dans le numéro de Novembre 1970 d'Economie et statistiques) si toutes les personnes qui estiment "possible" de se servir d'une voiture pour leurs déplacements domicile-travail abandonnaient les transports publics, le nombre de trajets domicile-travail effectués en voiture augmenterait de 62% dans l'agglomération parisienne, ce qui entraînerait évidemment un blocage général de la circulation aux heures de pointe. Lors de la pointe, 87 % des déplacements franchissent les limites de Paris (piétons et deux-roues exclus) sont assurés par les modes de transport collectif.

Aux heures de pointe ni les usagers de voitures particulières, ni les usagers des transports en commun en site propre ne paient les suppléments de coût que leur déplacement cause à la collectivité. D'après le rapport du groupe de travail des transports urbains de la commission d'étude des coûts d'infrastructure, le coût marginal de congestion d'une automobile peut atteindre sur voie urbaine, au voisinage de la saturation, dix fois le produit correspondant des taxes spécifiques sur les carburants ; sans doute les automobilistes supportent-ils la plus grande part de ce coût, mais les usagers des autobus en pâtissent aussi. Quant aux transports en commun en site propre, la RATP estimait il y a deux ans que le coût de développement du voyageur de pointe sur son réseau atteignait 3,80 F, soit environ 4 fois le coût moyen. Les déplacements aux heures de pointe bénéficiaient ainsi d'un transfert très important (1).

Toutefois ni les usagers des transports en commun, qui souffrent aux heures de pointe de la durée et de l'inconfort de leur déplacement, ni les automobilistes pris dans les embouteillages n'ont conscience de bénéficier d'un tel transfert. Ceux d'entre eux qui sont libres de choisir leurs heures de déplacement ont tort, mais on doit se demander si, pour les autres qui se déplacent pour se rendre à leur travail ou en revenir et qui ne sont pas libres de leurs horaires et souvent ne peuvent les influencer, les vrais bénéficiaires du transfert (2) ne sont pas les entreprises qui les emploient. En effet, si l'heure de début ou de fin de travail coïncide avec la pointe de trafic, c'est que l'entreprise y trouve son intérêt ; on n'imagine pas une banque ouverte de 22 h à 6 h. Sans doute, les salariés manifestent-ils une répugnance, compréhensible malgré l'inconfort des déplacements, à accepter des horaires décalés, mais de tels horaires ne seraient-ils pas négociables moyennant des compensations ? Bien entendu les établissements dont les horaires de travail sont décalés par rapport aux pointes ne bénéficient d'aucun transfert ; c'est en particulier le cas des établissements industriels travaillant à 2, 3 ou 4 équipes, des magasins ouverts en soirée, etc... Les entreprises qui causent la pointe sont essentiellement les bureaux (administrations, banques, etc...) (3).

.../...

(1) Les titulaires de cartes hebdomadaires à tarif réduit étant proportionnellement très nombreux aux heures de pointe, les remboursements payés au titre de ce tarif réduit s'ajoutent pour une bonne part, au transfert dont bénéficie le trafic de pointe.

(2) Comme indiqué plus haut, le transfert unitaire par voyageur est moindre pour les usagers à horaire obligé que pour ceux à horaire libre.

(3) Les administrations publiques sont parmi les principaux responsables de la pointe. Des quelque 650 000 agents de l'Etat et des collectivités locales dans l'agglomération parisienne, la moitié environ contribue vraisemblablement à la pointe.

Les transferts entraînés par les déplacements aux heures de pointe ne paraissent pas pouvoir être supprimés (1). Ils sont une conséquence de la concentration urbaine des emplois et de l'habitat. Leur atténuation ne pourra résulter que d'une modification du genre de vie urbaine, en particulier d'un développement des emplois de bureau à proximité des lieux d'habitat, de l'extension du travail à plusieurs équipes, notamment de la pratique de l'ouverture des magasins en nocturne, de l'étalement des heures de début et de fin de travail grâce à une concertation employeurs-salariés, etc...

III - 4. Les coûts de la concentration urbaine.

Les transferts résultant des pointes quotidiennes du trafic urbain s'opèrent au détriment des automobilistes qui se déplacent aux heures creuses et qui, pour un coût marginal de congestion faible ou nul, paient presque le même montant de taxes spécifiques par kilomètre que les automobilistes des heures de pointe. Ces transferts s'opèrent aussi au détriment de la collectivité si le montant des taxes spécifiques perçues ne couvre pas l'ensemble des coûts pour la collectivité de la voirie urbaine et des transports en commun urbains. Il s'agit d'un coût de la concentration urbaine.

On s'est efforcé d'évaluer ce coût pour l'agglomération parisienne. Les détails du calcul sont donnés en annexe 7. On a d'abord comparé les coûts et les recettes de la circulation automobile selon les principes appliqués plus haut en II-3-2 pour faire la comparaison sur l'ensemble du territoire, puis on a ajouté les charges de l'Etat et des collectivités locales pour les transports en commun. Faute de connaître avec suffisamment de précision les quantités de carburant consommées dans l'agglomération parisienne, les résultats sont fort approximatifs, mais il semble probable que coûts et recettes de la circulation automobile dans Paris et sa banlieue s'équilibrent sensiblement

.../...

(1) Même si une différenciation des tarifs selon les heures de façon à essayer de dissuader les usagers de pointe n'était pas pratiquement très difficile et socialement inacceptable, il est douteux qu'une telle différenciation écarte de la pointe beaucoup d'usagers libres de leurs horaires, alors que l'inconfort des conditions de déplacement ne suffit pas à les amener à décaler leur déplacement. Quant à différencier les taxes sur l'automobile selon les conditions de circulation de façon à créer de véritables taxes de dissuasion aux heures de pointe sur certains itinéraires, divers systèmes sont théoriquement possibles, mais leur mise en oeuvre n'a nulle part été tentée.

en 1969, alors que pour l'ensemble du territoire national, les recettes étaient en 1968 supérieures aux coûts d'environ 8 % ; en d'autres termes les automobilistes parisiens paraissent être un peu mieux traités que la moyenne des automobilistes français et ils ne participent pas à la couverture de la charge pour la collectivité des transports en commun. Abstraction faite des dépenses du RER, cette charge était de l'ordre de 1,5 milliard de francs en 1969. Le coût des pointes quotidiennes de trafic est, d'ailleurs, beaucoup plus fort car, à ce transfert de 1,5 milliard en provenance de la collectivité, s'ajoute le transfert, fort important, en provenance des déplacements en heures creuses.

Faute de données statistiques, une comparaison analogue n'a pu être tentée pour les grandes agglomérations de province. Toutefois, le déficit des transports en commun y est incomparablement plus faible et les dépenses de police de la circulation y sont probablement moins importantes en valeur relative ; on peut donc tenir pour vraisemblable que dans les villes de province les recettes équilibrent largement les coûts. L'accroissement nécessaire des investissements de voirie urbaine et la création, là où elle sera entreprise, de moyens de transport en commun en site propre sont, toutefois, de nature à modifier cette situation dans l'avenir.