

CREDOC

LES TRANSPORTS ENTRE L'ECONOMIE MARCHANDE ET L'ECONOMIE NON-MARCHANDE

- Analyse par mode de transports -

Sou1981-2200

1981

Les Transports entre l'économie
marchande et l'économie
non-marchande. Analyse par
mode de transports / J.-L. Madre,
A. Foulon, J. Desce. (Novembre

CREDOC-Bibliothèque



R1 089 (1)

CREDOC
BIBLIOTHÈQUE

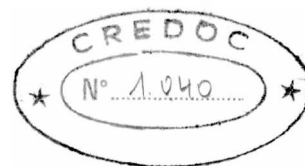
R¹89(1)

CENTRE DE RECHERCHE POUR L'ÉTUDE
ET L'OBSERVATION
DES CONDITIONS DE VIE

ERA CNRS N° 070578

**LES TRANSPORTS ENTRE L'ÉCONOMIE MARCHANDE
ET L'ÉCONOMIE NON-MARCHANDE**

- Analyse par mode de transports -



*Recherche financée par le Ministère des Transports :
ATP Socio-Economie des Transports, Marché n° 79.000.22*

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>CHAPITRE I : LA S.N.C.F.</u>	7
1 - CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COLLECTIVITES PUBLIQUES	9
1.1. Contrôle de l'Etat et équilibre financier	9
1.2. Les compensations de charges	10
1.21. Services omnibus	10
1.22. Contribution aux charges d'infrastructures	11
1.23. Contribution pour les passages à niveau	11
1.24. Contribution aux charges de retraites	11
1.25. Indemnités pour réductions tarifaires	12
2 - COMMENT ISOLER LES TRANSFERTS CONCERNANT LES VOYAGEURS DE MANIERE AUSSI HOMOGENE QUE POSSIBLE SUR LA PERIODE 1955-1980 ?	12
2.1. Harmonisation des transferts	12
2.2. Imputation des transferts aux voyageurs	14
2.3. Imputation de la subvention d'équilibre et des subventions forfaitaires	14
3 - EVOLUTION DES TRANSFERTS CONCERNANT LES VOYAGEURS DU RESEAU PRINCIPAL	16
3.1. Ensemble du réseau principal	16
3.2. Les services omnibus	19
3.3. Isoler la consommation des ménages	21
3.4. Impôts et taxes	21
3.5. Les V.F.I.L. et les C.S.I.G.	22

	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE II</u> - LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS	25
<u>SECTION 1</u> - LES TRANSPORTS PUBLICS PARISIENS	27
1 - LE CADRE JURIDIQUE	27
2 - EVOLUTION DES MONTANTS DE TRANSFERTS	28
2.1. L'évolution générale	28
2.2. Différents modes et entreprises de transport	31
2.3. Les types de transferts et leurs financeurs	33
3 - IMPOTS ET TAXES	34
<u>SECTION 2</u> - LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS EN PROVINCE	35
1 - LE CADRE JURIDIQUE ET LES LIMITES DES SOURCES D'INFORMATION	35
2 - L'EVOLUTION DU FINANCEMENT PUBLIC	36
3 - LES FINANCEURS	37
4 - LA POLITIQUE TARIFAIRE ET SON IMPACT	38
<u>CHAPITRE III</u> - LES TRANSPORTS ROUTIERS DE VOYAGEURS	45
1 - TRANSPORTS PUBLICS OU PRIVES ?	47
2 - QUI FINANCE CES SERVICES ?	50
3 - DES ENTREPRISES PRIVEES MAIS SITUEES DANS UN SECTEUR REGLEMENTE ET EN DIFFICULTE	53
4 - LES TAXIS	53
<u>CHAPITRE IV</u> - LES TRANSPORTS AERIENS	57
1 - LES SOURCES STATISTIQUES	59
2 - LES DEPENSES PUBLIQUES POUR L'AVIATION CIVILE	61
2.1. Les subventions aux compagnies aériennes	61
2.2. Les aéroports	62
2.3. L'infrastructure aérienne	63
3 - LES TAXES SPECIFIQUES	63

	<u>Pages</u>
4 - REPARTITION DES TRANSFERTS PAR TYPE DE TRAFIC	65
4.1. Trafics intérieur et international	65
4.2. La part des ménages	68
<u>CHAPITRE V - LES TRANSPORTS INDIVIDUELS</u>	71
1 - LE SERVICE COLLECTIF DE LA ROUTE	73
1.1. Les autoroutes de liaison : évolution vers le secteur marchand	73
1.11. L'évolution des rapports entre l'Etat et les concessionnaires	73
1.12. Conséquences du passage des autoroutes dans la sphère marchande	76
1.13. La fiscalité	78
1.2. L'ensemble des dépenses publiques pour la route	79
1.21. Sources et analyse des séries de dépenses publiques	79
1.22. Le financement des dépenses publiques pour la route	81
1.23. Evaluation du transfert imputable à l'usage de la voirie par les ménages	82
2 - LES TAXES SUR L'AUTOMOBILE A LA CHARGE DES MENAGES	84
2.1. La législation fiscale et les sources statistiques	84
2.2. Poids et nature des taxes	86
2.3. Comparaison des prélèvements aux réaffectations	89
<u>CONCLUSION</u>	93
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	99

I N T R O D U C T I O N

I N T R O D U C T I O N

Economie publique, économie administrée, économie sous tutelle, dualité marchand/non marchand... : diverses terminologies mais aussi divers angles de vue, correspondant à des approches multiples, d'un fait incontestable ; l'implication grandissante et polymorphe des pouvoirs publics dans le fonctionnement du système économique depuis une quarantaine d'années. De la théorie pure des finances publiques aux décisions pratiques de l'allocation des ressources dans les budgets des administrations, l'omniprésence des interventions collectives conduit à intégrer la puissance publique aux divers stades du raisonnement et du calcul économique.

Les conséquences sur les méthodes et concepts des instruments statistiques et économétriques ont été nombreuses et importantes. Ainsi, l'observation des structures de l'appareil de production de biens et services et de répartition des revenus, telles que les retrace, par exemple, la Comptabilité Nationale, s'est-elle progressivement affinée pour tenir compte de l'influence souvent déterminante de l'Etat et des collectivités locales : les secteurs institutionnels ont été subdivisés, les opérations économiques précisées et élargies, etc...

Une des innovations les plus notables a été l'éclatement des secteurs et branches de la production entre les domaines marchands et non marchands. Cette dichotomie repose sur le critère selon lequel toute entreprise fournissant des biens ou services appartient au domaine marchand dès lors qu'au moins la moitié de ces recettes de production provient de la vente de cette dernière sur le marché. A contrario, si cette proportion est inférieure à 50 %, c'est-à-dire si le chiffre d'affaires résulte pour plus de la moitié d'autres recettes, principalement de subventions d'exploitation, la production est non marchande.

On voit assez clairement sous une telle définition transparaître le principe économique : la production est marchande si le prix auquel elle est cédée est, d'une part fixé dans un certain rapport avec les coûts de production, d'autre part susceptible de déterminer, par ses variations, des réactions d'adaptations (élasticité) des volumes produits ou demandés, ceci indépendamment de la forme du marché (concurrentiel, monopolistique...). Inversement, dès lors que le taux de subvention est jugé suffisamment fort pour laisser supposer que les relations précédentes des prix avec les coûts et les volumes ne jouent plus de rôle charnière dans l'adaptation offre-demande, la production est considérée comme non marchande, ceci quelle que soit la raison du subventionnement (soutien économique, motifs sociaux, absence de production marchande...).

Les conséquences d'une telle dichotomie sont d'assez grande envergure, non seulement dans la présentation des Comptes Nationaux - on notera en particulier que la consommation finale des ménages est pour l'essentiel marchande alors que presque toute la production non marchande est imputée en consommation finale des administrations publiques ou privées- mais aussi sur l'analyse de l'évolution économique concernant notamment le rôle qu'y tient l'Etat dans le partage entre subvention aux branches marchandes, versement de prestations sociales et production de services non marchands.

Toutefois, cette séparation entre marchand et non marchand, pour utile qu'elle soit à l'échelle macro-économique, demeure conventionnelle en ce que la ligne de partage des 50 % rappelée précédemment est sommaire et ne touche qu'un des aspects du problème, le financement de la production. Par ailleurs, elle donne une image contrastée d'une réalité économique qui l'est beaucoup moins. L'objet de la recherche est de montrer que, pour le domaine très varié des transports de personnes, la dichotomie marchand/non marchand est susceptible d'amendements importants ; en d'autres termes, que dans les branches ainsi concernées (automobile, route, SNCF...) l'application des critères utilisés au niveau global se révèle peu opératoire, une grande partie d'entre elle se situant dans des positions intermédiaires pseudo-marchandes ou pseudo-non marchandes¹.

Tout en considérant le cadre juridique des relations des pouvoirs publics avec les principales entreprises de transports, nous avons centré notre étude sur les interventions financières publiques. Elles revêtent des formes variées : subventions aux entreprises, consommations collectives (usage des infrastructures) et fiscalité spécifique, ou non, des transports. Cette recherche passe en revue successivement les différents modes : transports ferroviaires, transports urbains, transports routiers interurbains de voyageurs, transports aériens et transports individuels. Pour l'essentiel, elle couvre la période 1955-1979 au cours de laquelle la motorisation s'est considérablement développée et pour laquelle les Comptes Transport de la Nation fournissent des données précieuses.

Précisons tout d'abord le champ des transports pris en compte. Pour les subventions aux entreprises, nous nous sommes limités à celles qui figurent au compte d'exploitation ou couvrent des déficits².

Malheureusement, il n'a pas été possible de prendre en compte les transferts relatifs à l'investissement : subventions d'équipement et prêts à taux bonifiés. En effet, avant 1970, les subventions d'équipement ne sont souvent connues qu'en autorisations de programmes et non en crédits de paiements, et les données sur les emprunts à taux bonifiés (en cours, conditions d'emprunts) sont difficiles à cerner pour effectuer des calculs de transferts analogues à ceux que nous avons opérés dans une étude précédente [4]³. De plus, l'amortissement des subventions d'équipement pose des problèmes complexes qui ne pouvaient être abordés dans le cadre de cette recherche.

¹ Nous remarquerons qu'une telle analyse pourrait être entreprise également pour la santé, l'enseignement privé ou de nombreux services de loisirs.

² Toutefois, dans certains cas, certaines dotations en capital ont été prises en compte lorsqu'elles paraissaient se substituer à des subventions d'exploitation (cf. chapitre IV : Les transports aériens).

³ [] Les chiffres entre crochets renvoient à la bibliographie in fine.

Il faut aussi préciser que nous n'avons pas intégré les transferts relatifs aux inputs des services de transport (construction aéronautique, construction de matériel ferroviaire...) ; or les interventions publiques à ce niveau sont certainement très différenciées entre les modes de transport. D'autre part, nous n'avons pas, non plus, tenu compte des répercussions de taxes. Les seules taxes considérées ici sont les taxes spécifiques aux transports (taxes sur les carburants, taxes affectées...). Nous n'introduirons les taxes sur le chiffre d'affaires (TVA et TPS) qu'au niveau de la synthèse¹.

Enfin, nous avons retenu le fonctionnement et l'investissement pour les dépenses publiques d'infrastructure ; quand cela est possible, nous essaierons de calculer un amortissement des dépenses d'équipement pour ne pas introduire trop de distorsions avec les dépenses d'exploitation des entreprises considérées par ailleurs.

S'agissant de transports de personnes, il convient aussi de préciser quels types exacts de transferts ont été retenus. Il s'agit principalement de la distinction entre subventions couvrant des avantages particuliers réservés à certaines catégories d'usagers (réductions "sociales", abonnements) et les transferts qui contribuent à abaisser le tarif moyen applicable à l'ensemble des usagers d'un mode donné. Cette répartition sera croisée dans la mesure du possible avec celle esquissée plus bas entre transferts ne modifiant pratiquement pas le comportement des usagers et transferts pesant sur leur choix modal ou sur leur mobilité. Dans le premier cas, on pourra étudier l'effet redistributif. Dans le second cas, les choses sont plus complexes : l'effet redistributif n'est plus seul en cause, d'autres objectifs peuvent entrer en jeu (politique commerciale, incitation à la mobilité de catégories isolées...).

Enfin, pour chaque mode de transport, nous avons cherché à déterminer l'utilisateur du service. Parmi ces consommateurs, nous avons plus particulièrement cherché à isoler les ménages, les dépenses à leur charge et les transferts dont ils bénéficient. Ceci nous a renvoyé en particulier à la distinction classique entre transports individuels, transports publics accessibles à tous et services spécialisés (ramassages scolaires ou de personnel...).

Pour chaque mode de transport, notre démarche consiste tout d'abord à élaborer la série des dépenses des usagers et des transferts correspondants : sauf indication contraire, tous ces montants sont évalués TTC. L'élaboration de ces séries longues s'est révélée difficile faute de disposer de sources statistiques homogènes sur une période de 25 ans. La mesure généralement retenue de l'intensité des interventions publiques est le "taux de transfert" : il s'agit du rapport des montants de transferts considérés (subventions, consommations collectives, impôts spécifiques ou transferts nets : réaffectations - impôts) aux dépenses des usagers. Seuls les flux relatifs au fonctionnement ayant été pris en compte, on a considéré que ces interventions publiques agissaient principalement sur les prix. C'est ce qui apparaît dans les tableaux intitulés "Prix et coûts" où l'on établit en francs courants et en francs constants l'évolution des prix et du coût des facteurs pour le mode de transport considéré. Le "coût des facteurs" est défini comme la somme : dépenses des usagers + réaffectations - impôts et taxes. Il permet d'évaluer ce qu'aurait été l'évo-

¹ Toutefois, dans les tableaux intitulés "prix et coûts" on a tenu compte de la baisse du taux de TVA sur les transports collectifs intervenue en 1974 dans l'évaluation du coût des facteurs. En effet, il s'agit là de la seule variation notable du taux de taxation des transports collectifs au cours de la période étudiée.

lution des prix en l'absence d'intervention publique. Ces résultats sont exprimés en taux moyen de croissance annuelle et pour des sous-périodes découpées pour chaque mode de transport en fonction des fluctuations observées pour le taux de transfert. Elles sont mises en rapport avec l'évolution du trafic en volume.

En effet, nous avons essayé chaque fois que des études économétriques étaient disponibles de mettre en parallèle des données sur les élasticités-prix des différentes catégories de trafic, afin d'apprécier si les interventions publiques influaient, ou non, sur le comportement des usagers, notamment quand plusieurs modes sont en concurrence dans un même domaine de transport (urbains, régionaux, liaisons Paris-grandes métropoles...).

L'analyse par mode de transport a été faite dans l'ordre suivant :

- Chapitre I : La S.N.C.F.
- Chapitre II : Les transports publics urbains
- Chapitre III : Les transports routiers de voyageurs
- Chapitre IV : Les transports aériens
- Chapitre V : Les transports individuels.

CHAPITRE I

LA S.N.C.F.

CHAPITRE I

LA S.N.C.F.

De par son statut d'entreprise nationale, ses relations avec les Collectivités Publiques - principalement avec l'Etat - sont privilégiées. Nous examinerons tout d'abord leur cadre juridique, puis l'évolution des masses financières concernant le transport des voyageurs.

1 - CADRE JURIDIQUE DES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COLLECTIVITES PUBLIQUES

Ces relations ont été codifiées à l'origine dans le titre IV de la Convention du 31 Août 1937. Elles ont évolué au cours du temps ; diverses modifications ont été apportées par des avenants successifs, principalement ceux des 20 Août 1949, 11 Juillet 1952 et 27 Janvier 1971, et dans une moindre mesure, par ceux des 6 Novembre 1956 et 15 Juin 1959¹. Les services de la banlieue de Paris sont, quant à eux, régis par la loi du 21 Mars 1948, puis par l'ordonnance du 7 Janvier 1959 (voir chapitre sur les transports parisiens).

La convention du 31 Août 1937 régit avant tout les relations entre la SNCF et l'Etat. La possibilité de passer des accords avec d'autres collectivités publiques est évoquée à l'article 18 ter. Ce financement provient essentiellement du Versement Transport affecté à la desserte des grandes agglomérations de province : il est cependant resté très modeste (inférieur à 10 millions de francs jusqu'en 1977 et atteint 21 millions de francs en 1979).

1.1. Contrôle de l'Etat et équilibre financier

La principale préoccupation de l'Etat qui transparaît dans cette Convention est de mettre sur pied un cadre institutionnel permettant à la SNCF d'assurer son équilibre financier. A cet égard, on peut distinguer trois périodes :

- de 1937 à 1952 les textes imposent la présentation d'un budget en équilibre et établissent les procédures à suivre au cas où l'exécution de ce budget ne répondrait pas à cet objectif. Si, malgré cela, il apparaît un déficit en fin d'exercice, il est couvert par des "avances" de l'Etat qui sont plafonnées, du moins jusqu'à l'intervention de l'avenant de 1949.
- l'avenant de 1952 ne se fixe plus comme objectif que la minimisation des pertes ou la maximisation des excédents par catégorie de trafic. Le déficit est alors couvert par une "subvention d'équilibre".

¹ Pour alléger le texte par la suite, on désignera les avenants seulement par leur année de signature.

- l'avenant de 1971 réaffirme l'objectif d'équilibre financier. Pour y parvenir, il met en oeuvre l'autonomie de gestion de la société et la "transformation des modes d'exploitation" afin de réduire les charges. Les contrats de programme et le Contrat d'Entreprise 1979-1982 fixent le montant de "subventions forfaitaires" non révisables pour couvrir l'insuffisance du compte d'exploitation ; si un déficit apparaît en fin d'exercice, il est reporté à nouveau.

La recherche d'équilibre financier a toutefois ses limites. L'Etat peut s'opposer dans un délai fixé par les avenants successifs, à toute augmentation des tarifs proposés par la SNCF, et il s'est souvent servi de ce droit pour des raisons de politique conjoncturelle. La Convention de 1937 prévoyait même initialement que l'Etat pouvait, moyennant subvention, demander une baisse temporaire de tarif.

Le contrôle de l'Etat s'exerce aussi sur les programmes d'investissement : il a été limité aux grands projets depuis 1971. Le Ministère des Finances contrôle par ailleurs les emprunts de la SNCF.

On signalera enfin que l'équilibre du compte d'exploitation n'a jamais été réalisé sur la période couverte par notre recherche (c'est-à-dire depuis 1954) puisque une subvention d'équilibre, puis une subvention forfaitaire, a toujours figuré à ce compte. Les dispositions sur l'écrêtement des contributions de l'Etat en cas d'excédent ou sur l'affectation de ces excédents n'ont donc jamais été appliquées pendant cette période.

1.2. Les compensations de charges

Une des conditions de l'équilibre financier est aussi une juste compensation des charges spécifiques supportées par la SNCF (charges de service public, retraites...).

1.2.1. Services Omnibus (article 18 quater)

Pour le trafic voyageurs, ce sont principalement ces services qui ont été visés par la "transformation des modes d'exploitation" en vue de réduire les charges de la SNCF.

Ces dispositions ont conduit à des fermetures de lignes et à des substitutions de transports par route jusqu'en 1974. Le Contrat d'Entreprise pour la période 1979-1982 autorise à nouveau ces fermetures dans la limite de 5 % du trafic total omnibus de 1977.

D'après l'avenant de 1971, la compensation correspondante était calculée sur la base du "coût éludable". Cette contribution s'élève à 1 587 millions de francs en 1978. Le Contrat d'Entreprise 1979-1982 tend à rendre forfaitaire le calcul de cette contribution et à inciter la SNCF à passer des conventions avec les collectivités locales (dans le cadre de l'article 18 ter de la Convention) afin de transférer une partie de la charge des services omnibus sur ces dernières.

1.22. Contribution aux charges d'infrastructures (article 19)

Cette contribution a été instaurée par l'avenant de 1952¹. Son mode de calcul a été modifié par l'avenant de 1971, mais ce changement n'a pas entraîné de cassure dans la série des montants correspondants. De 1952 à 1970, cette contribution couvre environ 60 % des charges d'infrastructures. L'avenant de 1971 introduit la notion de "traitement équivalent à celui que l'Etat applique aux autres modes de transport pour les grandes catégories de trafic". Il s'agit d'égaliser les conditions de concurrence dans le secteur ; or, comme on le verra, l'automobile, principal concurrent du rail dans le domaine des voyageurs, supporte des taxes largement supérieures aux coûts d'infrastructures qui lui sont imputables ; il en est de même pour l'aviation intérieure. C'est donc exclusivement aux transports de marchandises que cette contribution (2 314 millions de francs en 1978) est imputable.

1.23. Contribution pour les passages à niveau (article 19 bis)

Elle a été instaurée par l'avenant de 1952 : son montant était alors égal à la moitié des dépenses de gardiennage des passages à niveau sur route nationale. Depuis l'avenant de 1971, il s'agit de la moitié de l'ensemble des dépenses relatives aux passages à niveau sur toutes les voies publiques. Ce changement du mode de calcul a entraîné une multiplication par 12 des frais correspondants en 1970 : le montant atteint 391 millions de francs en 1978.

L'avenant de 1952 avait plafonné la somme des deux contributions précédentes (infrastructure et passage à niveau) à 12 % des dépenses d'exploitation, mais cette limite, qui est loin d'être atteinte (la proportion n'est que de 7 % en 1978), a été supprimée par l'avenant de 1971.

1.24. Contribution aux charges de retraites (article 19 quater)

D'après l'avenant de 1952, l'Etat prenait en charge les retraites des agents non remplacés dans l'effectif total. Le mode de calcul de cette contribution a été modifié par l'avenant de 1971 ; elle est maintenant évaluée par référence à une "cotisation normalisée" afin de situer la SNCF dans les mêmes conditions que les autres entreprises ; en effet les cheminots ont un régime spécial de Sécurité Social. Cette réforme a fait doubler le montant de cette contribution en 1970 : elle s'élève à 4 916 millions de francs en 1977.

¹ Parallèlement à cette contribution, l'avenant de 1952 avait créé une redevance pour usage de l'infrastructure. Cette redevance s'est accrue progressivement de 2 % des recettes d'exploitation à 3,5 % de ces recettes en 1956, année où elle a été supprimée par un avenant à la Convention.

1.25. Indemnités pour réductions tarifaires (article 20 bis)

Elles ont été introduites par l'avenant de 1949. La principale évolution perceptible par leur codification dans la Convention est leur mode de calcul : prévisionnel en 1949, il est ajusté en fonction des résultats du trafic depuis l'avenant de 1971. Leur montant est de 1 881 million de francs en 1978 (hors banlieue de Paris).

2 - COMMENT ISOLER LES TRANSFERTS CONCERNANT LES VOYAGEURS DE MANIERE AUSSI HOMOGENE QUE POSSIBLE SUR LA PERIODE 1955-1980 ?

Comme on vient de le voir, les différents avenants à la Convention de 1937 ont souvent profondément modifié la nature et le mode de calcul des sommes versées par l'Etat à la SNCF. Sur la période étudiée, les plus grands changements ont été apportés par l'avenant de 1971. Avant d'isoler les transferts concernant les voyageurs, il a donc fallu homogénéiser la présentation des comptes et les séries statistiques.

2.1. Harmonisation des transferts

L'avenant de 1971 a changé le mode de calcul de presque toutes les contributions de l'Etat : ceci rend l'harmonisation particulièrement délicate.

Comme on l'a signalé plus haut, la contribution aux charges d'infrastructure est imputable au seul trafic marchandises depuis 1971 ; ce changement dans sa définition n'a cependant pas entraîné de rupture dans la série des montants correspondants. On a donc conservé cette série, en considérant que sur toute la période étudiée elle ne concernant que les marchandises, ce qui se justifie par l'égalisation des conditions de concurrence invoquée à l'avenant de 1971.

Par contre, l'évolution des définitions des compensations de charges de retraites et de dépenses de passages à niveau ont provoqué des sauts importants dans les séries correspondantes au niveau de 1970-1971. Bien que le mode de calcul de ces transferts ait été profondément modifié, on a rétroposé les séries avant 1970 parallèlement aux séries des contributions calculées avec l'ancienne méthode (voir tableau 1). Cette rétropolation a été étayée par des estimations fournies par la SNCF pour 1967 [4] et 1959¹.

Ceci revient à affecter une partie de la subvention d'équilibre aux retraites et aux passages à niveau. Le tableau 1 montre que l'on absorbe ainsi la totalité de la subvention d'équilibre entre 1957 et 1962.

¹ Vè Rapport Général - Les comptes des transports de la nation en 1959, 1960 et 1961 et les comptes prévisionnels - Annexe IV - Juin 1963.

Tableau 1

Ventilation de la subvention d'équilibre entre 1955 et 1969

en millions de F courants

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
1 - Subvention d'équilibre	568	599	220	300	233	203	91	306	614	1 103	1 611	1 550	1 503	2 355	1 971
Part conventionnellement affectée aux :															
2 - Charges de retraite	211	249	269	293	312	365	397	441	452	462	481	542	633	788	919
3 - Passages à niveau	74	74	95	95	105	105	105	116	126	147	168	189	210	231	242
4 = 1-2-3 Reliquat ¹	283	276	0	0	0	0	0	0	36	494	962	819	660	1 336	810
Répartition du reliquat par type de trafic :															
Voyageurs, dont :															
5 - Banlieue de Paris	55	62	0	0	0	0	0	0	9	55	69	57	0	0	0
6 - Rapides, express et omnibus	84	84	0	0	0	0	0	0	0	0	82	102	213	525	188
7 = 5+6 Total Voyageurs	139	146	0	0	0	0	0	0	9	55	151	159	213	525	188
8 = Marchandises	144	130	0	0	0	0	0	0	27	439	811	660	447	811	622

¹ Ce reliquat est nul sur la période 1957-1962 car les sommes que l'on en a soustrait (lignes 2 et 3) dépassent le montant de la subvention d'équilibre.

Sources : Calculs CREDOC à partir des données SNCF.

2.2. Imputation des transferts aux voyageurs

En dehors de l'attribution des contributions aux charges d'infrastructure aux marchandises signalée plus haut, cette imputation suppose les hypothèses suivantes :

- on considère la contribution aux charges de retraite réévaluée avant 1970, comme bénéficiant plutôt au personnel de la SNCF qu'aux usagers,
- la contribution aux dépenses de passages à niveau, réévaluée avant 1970, est imputée aux usagers de la route : en effet, la moitié des dépenses de passages à niveau reste à la charge des usagers du chemin de fer.
- les bénéficiaires des compensations pour réductions tarifaires voyageurs et des subventions spécifiques à la banlieue parisienne sont clairement identifiés. Il s'agit d'ailleurs là des seules contributions dont la définition n'a pas été bouleversée par l'avenant de 1971. Par ailleurs, il est à noter que, contrairement aux autres transferts de ce type, les réductions "militaires" semblent insensibles aux variations du contexte économique.
- les subventions pour refus, ou retard, d'augmentation des tarifs sont aussi clairement réparties entre voyageurs et marchandises dans les comptes de la SNCF.
- la contribution pour charges de service public est aussi spécifique aux voyageurs. Elle apparaît en 1970. Avant cette date, les montants correspondants étaient pris en charge par la subvention d'équilibre, qu'il convient maintenant de répartir entre les différentes catégories de trafic.

2.3. Imputation de la subvention d'équilibre et des subventions forfaitaires

Il est capital de trouver une clé de répartition pour ces transferts dans le cadre d'une harmonisation des comptes de la SNCF sur longue période. En effet, selon les années, ce montant non réparti entre les catégories de trafic a représenté une part très variable des transferts liés à l'exploitation du chemin de fer ; elle est passée par exemple de 1 % en 1976 à 26 % en 1979 (hors retraites). Les rapports au Conseil d'Administration fournissent une clé de répartition : il s'agit de "Répartition Statistique des Résultats d'Exploitation par Trafic" de 1952 à 1969, puis des "Résultats d'Exploitation par Grande Catégorie d'Activités" pour les années ultérieures.

Les abattements que nous avons opérés sur la subvention d'équilibre avant 1970 ont été répartis proportionnellement aux dépenses, donc en atténuation de charges. La présentation du tableau cité plus haut a varié depuis 1970 (définition des dépenses et charges communes, élimination de la TVA).

Il est certain que la ventilation de la subvention d'équilibre, puis des subventions forfaitaires est la partie la plus fragile des calculs effectués. C'est pourquoi nous avons isolé au tableau 2 les valeurs correspondantes, afin de montrer sur quels montants portent l'essentiel de l'incertitude.

Tableau 2

Transferts concernant les voyageurs de la SNCF

En millions de F courants TTC

	Ensemble des voyageurs						Dont : Réseau principal ¹					
	CRT	IC	SEF	T	R	T/R	CRT	IC	SEF	T	R	T/R
1955	262	0	139	401	1 213	33,1%						
1956	280	0	146	426	1 309	32,5%						
1957	196	18	0	314	1 420	22,1%						
1958	369	103	0	472	1 562	30,2%						
1959	440	0	0	440	1 759	25,0%	(355)	0	0	355	1 630	21,8%
1960	421	0	0	421	1 818	23,2%	343	0	0	343	1 670	20,5%
1961	429	99	0	528	1 963	26,9%	359	93	0	452	1 786	25,3%
1962	459	154	0	613	2 207	27,8%	385	127	0	512	2 005	25,5%
1963	560	221	9	790	2 451	32,2%	478	187	0	665	2 246	29,6%
1964	587	205	55	847	2 627	32,2%	497	156	0	653	2 400	27,2%
1965	590	245	151	986	2 709	36,4%	483	169	82	734	2 470	29,7%
1966	667	273	159	1 099	2 856	38,5%	532	191	102	825	2 599	31,7%
1967	731	221	213	1 165	3 003	38,8%	555	121	213	889	2 699	32,9%
1968	803	97	525	1 425	2 995	47,6%	575	0	525	1 100	3 764	29,2%
1969	819	120	188	1 127	3 402	33,1%	576	0	188	764	3 039	25,1%
1970	892	171	423	1 486	3 838	38,7%	624	84	362	1 070	3 419	31,3%
1971	1 004	445	390	1 839	4 093	44,9%	712	305	352	1 369	3 650	37,5%
1972	1 093	716	175	1 984	4 476	44,3%	748	566	136	1 450	3 995	36,3%
1973	1 137	1 059	19	2 215	4 880	45,4%	766	776	0	1 542	4 398	35,1%
1974	1 331	1 307	94	2 732	5 479	49,9%	912	927	58	1 897	4 959	38,3%
1975	1 498	2 026	29	3 553	6 259	56,8%	1 041	1 392	23	2 456	5 688	43,2%
1976	1 905	2 623	12	4 540	6 938	65,4%	1 364	1 749	10	3 123	6 288	49,7%
1977	2 067	3 129	317	5 513	7 397	74,5%	1 312	2 209	317	3 838	6 654	57,7%
1978	2 465	2 811	542	5 818	8 574	67,9%	1 585	1 921	510	4 006	2 664	41,3%
1979	2 687	2 654	888	6 229	9 795	63,6%	1 670	1 792	888	4 350	8 806	49,4%
1980	3 045	3 220	594	6 859	11 134	61,6%	1 854	2 262	579	4 695	9 944	47,2%

CRT = Compensation de réductions tarifaires

IC = Indemnités compensatrices (pour retard ou insuffisances d'augmentations de tarifs, indemnité compensatrice région parisienne, services publics omnibus, VT pour amortissements)

SEF = Part imputable aux voyageurs de la subvention d'équilibre (avant 1970) ou forfaitaire

T = Transfert total : CRT + IC + SEF R = Recette tarifaire T/R = Taux de transfert

Sources : 15^e Rapport de la Commission des Comptes Transport de la Nation (Annexe 2), Série homogène de comptes d'exploitation de la SNCF (DP 1976) et Rapports d'Activité SNCF.

¹ On n'a pas pu séparer Réseau principal et Banlieue de Paris avant 1959 faute de connaître la répartition entre ces deux catégories de trafic des compensations pour réductions tarifaires.

Ces tableaux répartissent, sur toute la période 1955-1980, le reliquat de la subvention d'équilibre et la subvention forfaitaire entre trois catégories de trafics :

- les marchandises,
- les voyageurs de la banlieue de Paris,
- les voyageurs du réseau principal.

3 - EVOLUTION DES TRANSFERTS CONCERNANT LES VOYAGEURS DU RESEAU PRINCIPAL

Comme on l'a signalé plus haut, les services de la banlieue parisienne ont connu une évolution juridique et tarifaire qui les rattache plus à la RATP et donc à l'ensemble des transports parisiens qu'au reste du trafic voyageurs de la SNCF. Nous en traiterons donc au chapitre suivant.

Nous considérerons tout d'abord l'évolution des transferts touchant l'ensemble des usagers du réseau principal, puis plus spécifiquement les services omnibus. Enfin, nous distinguerons deux catégories de trafics dont la signification économique est profondément différente : les voyages d'affaires à la charge des entreprises et les voyages personnels qui constituent la consommation des ménages.

3.1. Ensemble du réseau principal

Dans toute cette étude, on doit distinguer deux catégories de transferts liés à l'exploitation : les compensations pour réductions tarifaires, qui permettent de moduler le tarif offert à différentes catégories de clientèle, en général pour des motifs sociaux, et les subventions qui abaissent le niveau général des tarifs (indemnités compensatrices pour refus ou retard d'augmentations de tarif, compensations de charges de service public, part de la subvention d'équilibre ou forfaitaire). Les premières représentaient la totalité du transfert en 1959 contre seulement 34 % en 1977. Cette proportion varie en raison inverse du taux global de transfert.

Ceci s'explique par le fait que les compensations pour réductions tarifaires ne sont pas sujettes aux aléas de la politique conjoncturelle, contrairement aux subventions compensant les retards dans les augmentations du tarif général. Elles connaissent une évolution assez autonome qui dépend plus de facteurs démographiques (diminution du nombre des familles nombreuses, augmentation de la population étudiante...) que de changements des critères d'attribution¹. Ceci s'est traduit par une légère diminution de leur proportion par rapport aux recettes tarifaires.

¹ On pourra se reporter à ce sujet au rapport sur "L'influence des tarifications différentielles sur la consommation des transports de voyageurs", chapitre 1.

Les séries de base que nous avons complétées et prolongées¹ retracent les montants annuellement versés à la SNCF. Il ne s'agit toutefois pas exactement des montants relatifs à l'activité de l'exercice ; des correctifs, souvent non négligeables, interviennent lors des exercices ultérieurs. Les fluctuations à court terme de ces séries sont donc à considérer avec prudence.

L'évolution du taux global de transfert (dernière colonne du tableau 2) permet de distinguer quatre périodes :

- de 1960 à 1967, le taux augmente assez régulièrement, passant de 21 % en début de période à 33 % en fin de période. On voit au tableau 3 que le prix relatif du voyageur-kilomètre augmente cependant au rythme de 1,2 % par an, mais les coûts (recettes tarifaires + transferts par unité de trafic) s'accroissent plus rapidement (2,6 % par an) ; le trafic s'accroît alors à un rythme moyen (2,4 % par an).
- de 1967 à 1973, le taux de transfert est très variable (1968, mise en oeuvre de l'avenant de 1971). Les prix et les coûts relatifs diminuent légèrement tandis que le taux de croissance du trafic augmente un peu pour passer à + 2,7 % par an.
- de 1973 à 1977, le taux de transfert s'accroît rapidement de 35 % à 58 % du fait des retards d'augmentations tarifaires : le prix relatif diminue de 4 % par an tandis que le coût unitaire évolue parallèlement à l'indice des prix. Le retard tarifaire et le premier choc pétrolier engendrent une augmentation rapide du trafic (+ 4 % par an).
- de 1977 à 1980, le taux de transfert décroît de 58 % à 47 % en raison des réajustements tarifaires (+ 1 % par an en prix relatif). La croissance du trafic est ramenée en-dessous de 2 % par an.

De ces chiffres on peut tirer deux indications. Tout d'abord, il semble bien que la formule des subventions forfaitaires mise en oeuvre par l'avenant de 1971 incite plus à la maîtrise des coûts que celle de la subvention d'équilibre : à cet égard, il est remarquable que depuis 1967 les coûts unitaires de la SNCF pour les voyageurs du réseau principal évoluent moins vite que l'inflation, bien qu'il s'agisse d'un service, donc d'un secteur où les gains de productivité sont plus difficiles à obtenir que dans le reste de l'économie. D'autre part, on notera la forte sensibilité du trafic à l'évolution des tarifs. Cette sensibilité est surtout vérifiée pour les trains rapides et express.

Cette élasticité est globalement de l'ordre de - 0,6 ; elle est plus forte pour la 2^e classe que pour la 1^{ère} classe ; elle est aussi plus élevée pour les relations Paris-grandes métropoles où la concurrence (voiture et surtout avion) est la plus forte. Par ailleurs, elle est plus faible pour les voyages personnels que pour les voyages professionnels ; la voiture particulière concurrençant la 2^e classe (élasticité du trafic aux taux d'équipement des ménages en automobile, environ - 0,6), l'avion la 1^{ère} classe.

¹ Ces séries proviennent des Comptes Transport de la Nation.

Tableau 3

Evolution des prix, des coûts et du trafic du réseau principal

- Taux annuels moyens par période -

	1960-1967	1967-1973	1973-1977	1977-1980
Trafic en véhicule x km	+ 2,4 %	+ 2,7 %	+ 4,0 %	+ 1,7 %
Prix (en francs courants)	+ 4,9 %	+ 5,5 %	+ 6,6 %	+12,3 %
Prix relatif	+ 1,2 %	- 0,4 %	- 3,7 %	+ 1,0 %
Coût (en francs courants) ¹	+ 6,4 %	+ 5,8 %	+13,5 %	(+ 9,7 %)
Coût (en francs constants) ¹	+ 2,6 %	- 0,1 %	+ 2,5 %	(- 1,2 %)

¹ Somme des recettes tarifaires et des transferts par voyageur x km

Le freinage de la croissance des tarifs permise par l'octroi de subventions stimule donc notablement le trafic des rapides et express ; à l'intérieur de ce trafic il favorise les grands axes sur lesquels il tend à freiner le transfert des voyages professionnels plus particulièrement au détriment de l'avion.

3.2. Les services omnibus

De 1959 à 1964, leur trafic progressait au rythme de 1,2 % par an, c'est-à-dire plus faiblement que pour les rapides et express (4,0 % par an). Ce n'est que depuis 1965 que l'on observe un déclin de la fréquentation des omnibus. De 1964 à 1971 leur trafic (en voyageur x km) a diminué au rythme de - 4,8 % par an. La diminution des services offerts n'est pas la cause de cette désaffection. En effet, la baisse de l'offre a suivi, et non pas précédé, celle de la demande : entre 1964 et 1971, le nombre de trains x kilomètre-omnibus n'a reculé qu'au rythme de 1,8 % par an.

On peut rapprocher cette évolution de celle des services réguliers d'autocars interurbains, dont le déclin de l'offre semble moins marqué et plus tardif (voir tableau 4). Dans ces deux cas, c'est la concurrence de la voiture qui explique en grande partie le recul constaté. Pour les omnibus, le S.A.E. a mis en évidence sur la période 1962-1975 une élasticité de l'ordre de - 0,2 au taux d'équipement des ménages en automobile et de l'ordre de + 0,2 au prix des carburants. Parallèlement, il semble qu'un effort de la SNCF en matière de qualité de service doive rencontrer une réponse favorable de la part des usagers. Toutefois, pour l'ensemble du trafic omnibus, aucun effet-prix n'a pu être mis en évidence. Par contre, pour la desserte des banlieues des agglomérations de province, la Direction de la Prévision [10] a fait apparaître une élasticité assez forte de l'ordre de - 0,6 ; ce résultat peut être rapproché de la forte sensibilité des transports urbains de province au tarif en période de dégradation de l'offre.

Ce déclin du trafic omnibus explique en partie le déséquilibre financier de la SNCF. Les pertes imputables à ce trafic étaient négligeables en 1959 [4]. Elles ne sont publiées dans les comptes de la SNCF que depuis 1970 (voir tableau 4). On a signalé plus haut que depuis l'avenant de 1971, elles donnaient lieu à une compensation de l'Etat pour charges de service public. Ce déficit est important puisqu'il avoisine depuis 1977 le double des recettes. Il est plus élevé pour les services interurbains et ruraux (2,35 fois les recettes en 1976) que pour les liaisons péri-urbaines (68 % des recettes pour la grande banlieue parisienne hors zone des transports parisiens, 1,19 fois les recettes pour les grandes agglomérations, 1,78 fois pour les autres villes).

De plus, la part des omnibus dans les remboursements de réductions tarifaires (15,6 % en 1976), dans l'ensemble de ce type de transfert destiné aux voyageurs du réseau principal, est sensiblement plus élevée que leur part dans les recettes tarifaires directes. Ceci est dû au fait que les cartes hebdomadaires de travail (hors région des transports parisiens) sont essentiellement utilisées pour les omnibus¹.

¹ Elles sont en effet limitées à des trajets inférieurs à 75 km.

Tableau 4

Les services Omnibus

	en millions de francs TTC											
	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1 - Recettes	472	564	498	511	510	602	655	728	752	884	960	1 125
2 - Charges	(850)	1 094	1 187	1 209	1 332	1 514	1 745	2 002	2 245	2 485	2 775	3 283
3 = 2-1 Déficit	(378)	530	689	698	822	912	1 090	1 274	1 493	1 601	1 815	2 158
4 = 3/1 Déficit rapporté à la recette	80,1%	94,0%	138,4 %	136,6 %	161,2 %	151,2 %	166,4 %	175,0 %	198,5 %	181,1 %	189,1 %	191,8 %
5 - Compensation pour missions de service public		84	305	436	699	658	1 162	1 279	1 436	1 588	1 792	2 069

Sources : Rapports d'Activité SNCF : Résultats d'exploitation par grandes catégories d'activités

Depuis leur déclin causé principalement par la concurrence de l'automobile, les services omnibus constituent la partie non rentable du réseau principal. Leur redéploiement pour la desserte péri-urbaine des grands centres n'est toutefois pas exclue, surtout en situation de crise énergétique.

3.3. Isoler la consommation des ménages

Nous l'avons séparée de celle des voyages professionnels à la charge des entreprises à partir de données d'enquêtes. L'enquête Transport 1973-74 a montré que l'essentiel du trafic omnibus correspondait à des motifs personnels ou domicile-travail : on l'a donc considéré comme entièrement à la charge des ménages.

Pour isoler la dépense liée aux voyages professionnels dans la recette "rapides et express" on a utilisé l'enquête réalisée par la SNCF en 1969 : on aboutit à une part des recettes "rapides et express" imputable aux ménages de 67,2 %. On a fait évoluer cette proportion dans le temps à l'aide des résultats des enquêtes réalisées par la SNCF en 1961, 1968 et 1977, d'où il résulte une tendance à la baisse des voyages pour motif professionnel.

On obtient ainsi une part assez stable un peu inférieure aux trois-quarts de la recette tarifaire du réseau principal imputable aux ménages : en effet le déclin des omnibus est contrebalancé par l'accroissement de la part des voyages personnels et domicile-travail sur les rapides et express. Les calculs aboutissent à une valeur de la consommation des ménages¹ pour le réseau principal supérieure d'environ un tiers à celle donnée par l'INSEE.

En ce qui concerne les transferts, nous n'avons pas repris l'exclusion d'une part des remboursements pour réduction tarifaire au titre des voyages professionnels : ces calculs reposaient en effet sur des données fragiles et ne pouvaient pas être étendus à des séries longues [10]. On a donc imputé aux ménages la totalité des transferts concernant les omnibus et les réductions tarifaires et la part des autres transferts (indemnités pour retard de majorations de tarifs, part des subventions d'équilibre ou forfaitaires) correspondant à leur part dans la recette tarifaire. Il en résulte, évidemment, que leur taux de transfert est nettement plus élevé que celui relatif aux voyages professionnels.

3.4. Impôts et taxes

Etant donné le niveau d'agrégation de l'information sur les rémanences, le problème de la fiscalité sur le chiffre d'affaires ne pourra être évalué que lors de la synthèse des résultats. Il faut cependant préciser son assiette : elle comprend, outre les recettes tarifaires, les compensations pour réductions tarifaires, l'indemnité compensatrice pour la banlieue parisienne et la contribution aux charges de service public. La contribution aux dépenses de passages à niveau et la part du Versement Transport destinées à atténuer les charges d'amortissements ne sont pas soumises à la TVA.

¹ Dans la définition INSEE, c'est-à-dire y compris les compensations pour réductions tarifaires.

Par ailleurs, les taxes spécifiques et la TVA sur les carburants liquides utilisés par la SNCF ne sont pas déductibles. La rémanence de TVA qui en résulte sera traitée avec les autres rémanences. D'autre part, les taxes spécifiques sont faibles sur ces types de carburants assimilés au fuel domestique : jusqu'en 1978, le montant correspondant de rémanences qui en résulte pour l'ensemble du trafic voyageur pouvait être estimé à moins de 5 millions de francs. Le relèvement du taux de ces taxes fait passer ce montant à environ 37 millions de francs pour 1979 et 1980.

3.5. Les V.F.I.L. et les C.S.I.G.

La SNCF n'a pas le monopole du transport ferroviaire en France : à côté d'elle subsistent les Voies Ferrées d'Intérêt Local (V.F.I.L.) et les Chemins de Fer Secondaires d'Intérêt Général (C.S.I.G.).

Pour les V.F.I.L., la part des recettes voyageurs exploitée par fer n'était plus que de 15 % en 1954 et 10 % en 1959. A l'heure actuelle, il n'y a plus qu'une dizaine de kilomètres de ligne d'intérêt touristique exploitées sous ce statut. Les services V.F.I.L. ont donc été transférés sur route beaucoup plus tôt que les services omnibus de la SNCF. L'essentiel de ces services est donc pris en compte dans les transports routiers de voyageurs.

Parmi les C.S.I.G. ne sont plus en exploitation que ceux de Corse et de Haute-Provence (Digne-Nice).

En 1972, l'ensemble des transports ferroviaires de voyageurs hors SNCF a représenté 45 millions de francs de chiffre d'affaires, soit 0,7 % des ventes de la SNCF sur le trafic voyageurs. Etant données sa très faible importance et le peu de séries statistiques disponibles les concernant, nous ne pourrions tenir compte de l'activité "chemin de fer" des V.F.I.L. et des C.S.I.G. dans nos synthèses.

Tableau 5

Part des ménages dans les dépenses et les transferts concernant le réseau principal SNCF

en millions de francs TTC

	Recette totale	Dont : Part des ménages	Transfert total	Dont : Part des ménages	Taux de transfert pour l'ensemble	Taux de transfert des ménages
	1	2	3	4	5 = 3/1	6 = 4/2
1959	1 630	1 176	(355)	(355)	21,8%	30,2%
1960	1 670	1 209	343	343	20,5%	28,4%
1961	1 786	1 292	452	426	25,3%	33,0%
1962	2 005	1 450	512	477	25,5%	32,9%
1963	2 246	1 629	665	614	29,6%	37,7%
1964	2 400	1 747	653	611	27,2%	35,0%
1965	2 470	1 800	733	666	29,7%	37,0%
1966	2 599	1 893	825	745	31,7%	39,4%
1967	2 699	1 968	889	799	32,9%	40,6%
1968	2 664	1 947	1 100	959	41,3%	49,3%
1969	3 039	2 217	764	713	25,1%	32,2%
1970	3 419	2 504	1 070	973	31,3%	38,9%
1971	3 650	2 660	1 369	1 274	37,5%	47,9%
1972	3 995	2 913	1 450	1 378	36,3%	47,3%
1973	4 398	3 204	1 542	1 521	35,1%	47,5%
1974	4 959	3 637	1 897	1 810	38,3%	49,8%
1975	5 688	4 178	2 456	2 389	43,2%	57,2%
1976	6 288	4 639	3 123	2 997	49,7%	64,6%
1977	6 675	4 940	3 838	3 555	57,5%	72,0%
1978	7 749	5 792	4 006	3 803	51,7%	65,7%
1979	8 806	6 570	4 350	4 125	49,4%	62,8%
1980	9 944	7 453	4 695	4 502	47,2%	60,4%

CHAPITRE II

LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

CHAPITRE II

LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

Les modes de transports mis en cause ici sont assez hétérogènes (bus, métro, train). De plus, le poids spécifique très lourd de la région parisienne par rapport aux autres agglomérations françaises entraîne, non seulement un réseau de transports collectifs plus diversifié, mais aussi des relations tutélaires et financières avec les pouvoirs publics par nature plus complexes et plus importantes. Aussi ce chapitre a-t-il été subdivisé en deux sections : l'une consacrée aux transports parisiens, l'autre aux transports de province.

SECTION 1 - LES TRANSPORTS PUBLICS PARISIENS

Nous traiterons, non seulement de la RATP, mais aussi des services SNCF de la banlieue de Paris et - dans la mesure où les données existent - de l'APTR (autocars privés desservant la banlieue).

1 - LE CADRE JURIDIQUE

Pour la période étudiée, le cadre juridique est fixé par la loi du 21 Mars 1948, puis par l'Ordonnance du 7 Janvier 1959. Il est ainsi créé un organisme chargé de l'organisation des transports de voyageurs dans la région des transports parisiens : l'Office Régional des Transports Parisiens, transformé en 1959 en Syndicat des Transports Parisiens, couvrant la RATP, la SNCF et l'APTR.

Ces deux textes affirment le principe de l'équilibre du compte d'exploitation de la RATP.

L'article 22 de la loi du 21 Mars 1948 stipule que la participation à la couverture des charges d'exploitation ne peut excéder le montant des pertes de recettes pour réductions tarifaires, elles-mêmes plafonnées à 15 % de l'ensemble des recettes. La part de l'Etat à cette participation ne peut en excéder la moitié. Le subventionnement de la RATP restera effectivement dans ces limites étroites de 1950 à 1956.

En continuité avec le souci d'équilibre financier, l'article 7 de l'Ordonnance du 7 Janvier 1959 stipule que le S.T.P. doit fixer les tarifs harmonisés pour la banlieue SNCF et la RATP de manière à équilibrer le compte d'exploitation de la RATP. Cependant, le Ministre des Transports peut s'opposer à cette proposition du S.T.P. et accorder une indemnité en compensation à chacune des deux sociétés. A l'opposé de ce qui prévalait pour la RATP avant 1959, ces indemnités

et les remboursements pour tarifs réduits décidés avant le 31/12/57 sont pris en charge à 70 % par l'Etat et seulement à 30 % par les collectivités locales, ce qui traduit une nette progression de l'engagement financier de l'Etat en faveur des transports parisiens.¹ Compte tenu de ces dispositions, le subventionnement des transports parisiens s'est accru dans des proportions considérables par rapport à la période antérieure (cf. tableau 6).

Cependant, on notera que, contrairement à ceux de la SNCF, les comptes de la RATP n'ont pas été "normalisés" au début des années 1970. La principale distorsion qui en résulte est l'absence de prise en compte partielle des charges de retraite de la RATP. Les montants de compensation auxquels auraient abouti les évaluations faites pour d'autres entreprises publiques sont de l'ordre de 160 millions de francs en 1972, 280 millions de francs en 1976 et 366 millions de francs en 1980. En toute rigueur, il aurait fallu retirer ces montants de l'indemnité compensatrice versée à la RATP pour obtenir des résultats comparables à ceux concernant la SNCF, mais il n'a pas été possible de constituer une série à ce sujet, même si ces montants sont très inférieurs aux indemnités correspondantes versées à la SNCF. Leur montant n'est pas négligeable puisqu'il représente 12 % des subventions concernant l'exploitation de la RATP en 1972 et 1976 et 8 % en 1980.

2 - EVOLUTION DES MONTANTS DE TRANSFERTS

Pour la RATP, nous avons collecté les données sur la période 1955-1980. La banlieue de Paris n'a pu être isolée du réseau principal de la SNCF qu'à partir de 1959 : les chiffres la concernant ont été élaborés compte tenu des conventions exposées au chapitre précédent. Quant à l'APTR, nous n'avons pu fournir des estimations la concernant qu'à partir de 1970. Le tableau 6 retrace donc les séries concernant les deux entreprises nationales. Il est complété par le tableau 7 pour la période postérieure à 1970 où l'on constate que la prise en compte de l'APTR ne modifie pas de manière très importante les chiffres globaux : elles représentent 5 % des recettes tarifaires en 1970, 9 % en 1979 et, comme elles sont moins subventionnées que les entreprises publiques, leur inclusion fait chuter le taux de transfert de 5 à 10 points sans remettre en cause le sens de ses variations.

2.1. L'évolution générale

Au moins jusqu'au début des années 1970, elle connaît plus d'à-coups que celle du réseau principal de la SNCF. On constate une alternance entre des périodes prolongées de blocage des tarifs (1960-1967 et 1971-1975) pendant lesquelles les subventions s'accroissent pour couvrir la hausse des coûts, et les périodes d'augmentations brutales et importantes des tarifs (1960 et 1967) qui font diminuer l'appel aux fonds publics de manière très temporaire. Depuis 1975, les hausses de tarif sont plus régulières.

¹ Les réductions tarifaires décidées après cette date sont à la charge de la collectivité publique qui en a demandé l'application : l'Etat pour les abonnements étudiants-élèves, les collectivités locales pour les tarifs réduits en faveur des économiquement faibles dans les années 1960, puis depuis 1973 en faveur des personnes âgées à bas revenus (cartes émeraude et améthyste).

Tableau 6

Subventions aux transports parisiens

en millions de francs TTC

	R.A.T.P.					Banlieue S.N.C.F.					T O T A L				
	CRT	IC	T	R	T/R	CRT	IC	T	R	T/R	CRT	IC	T	R	T/R
	1	2	3	4	5=3/4	6	7	8	9	10=8/9	11=1+6	12=2+7	13=3+8	14=4+9	15=13/4
1955	52	-	52	382	13,6%										
1956	56	-	56	397	14,1%										
1957	71	100	171	407	42,0%										
1958	96	65	161	523	30,8%										
1959	173	50	223	521	43,1%	(85)	-	(85)	(129)	65,9%	258	50	308	646	47,7%
1960	165	70	235	595	39,5%	78	-	78	148	52,7%	243	70	313	743	42,1%
1961	137	68	205	686	29,9%	70	6	76	177	42,9%	207	74	281	863	32,6%
1962	136	149	285	689	41,4%	74	27	101	202	50,0%	210	176	386	891	43,3%
1963	139	243	382	708	54,0%	82	43	125	205	61,0%	221	286	507	913	55,5%
1964	140	385	525	713	73,6%	90	104	194	227	85,5%	230	489	719	940	76,5%
1965	141	475	616	721	85,4%	107	145	252	239	105,4%	248	620	868	960	90,4%
1966	138	603	741	718	103,2%	135	139	274	257	106,6%	273	742	1 015	975	104,1%
1967	178	511	689	879	78,4%	176	100	276	304	90,8%	354	611	965	1 183	81,6%
1968	214	563	777	1 001	77,6%	228	97	325	331	98,2%	442	660	1 102	1 332	82,7%
1969	223	760	983	1 032	95,3%	243	120	363	363	100,0	466	880	1 346	1 395	96,5%
1970	251	769	1 020	1 191	85,6%	268	148	416	419	99,3%	519	917	1 436	1 610	89,2%
1971	270	925	1 195	1 204	99,3%	292	178	470	443	106,1%	562	1 103	1 665	1 647	101,1%
1972	349	1 030	1 379	1 293	106,7%	345	189	534	481	111,0%	694	1 219	1 913	1 774	107,5%
1973	363	1 460	1 823	1 293	141,0%	371	302	673	482	139,6%	734	1 762	2 496	1 775	140,6%
1974	388	1 589	1 977	1 336	148,0%	419	416	835	520	160,6%	807	2 005	2 812	1 856	151,5%
1975	467	1 946	2 413	1 419	170,0%	457	640	1 097	571	192,1%	924	2 586	3 510	1 990	176,4%
1976	642	2 091	2 733	1 584	172,5%	541	876	1 417	650	218,0%	1 183	2 967	4 150	2 234	177,9%
1977	821	2 816	3 037	1 778	170,8%	755	920	1 675	743	225,4%	1 576	3 136	4 712	2 521	186,9%
1978	969	2 419	3 388	2 036	166,4%	880	922	1 802	825	218,4%	1 849	3 341	5 190	2 861	181,4%
1979	1 111	2 714	3 825	2 435	157,1%	1 017	862	1 879	989	190,0%	2 128	3 576	5 704	3 424	166,6%
1980	1 282	3 071	4 353	2 882	151,0%	1 191	973	2 164	1 190	181,8%	2 473	4 044	6 517	4 072	160,0%

CRT = Compensation de réductions tarifaires.

IC = Indemnité compensatrice, subventions des collectivités locales et part de la subvention d'équilibre ou forfaitaire SNCF.

T = Transfert total TTC : CRT + IC.

R = Recette tarifaire TTC

T/R = Taux de transfert

Sources : Rapports annuels SNCF et RATP.

Tableau 7

Introduction de l'A P T R

en millions de francs TTC

	A P T R			Total sans A P T R			Total avec A P T R		
	T ¹	R	T/R	T	R	T/R	T	R	T/R
1970	-	88	0 %	1 436	1 610	89,2 %	1 436	1 698	84,6 %
1971	-	(100)	0 %	1 665	1 647	101,1 %	1 665	1 747	95,3 %
1972	-	(110)	0 %	1 913	1 774	107,8 %	1 913	1 884	101,5 %
1973	9	(120)	7,5%	2 496	1 775	140,6 %	2 504	1 895	132,1 %
1974	15	131	11,5%	2 812	1 856	151,5 %	2 827	1 987	142,3 %
1975	65	(140)	46,4%	3 510	1 990	176,4 %	3 575	2 130	167,8 %
1976	94	(200)	47,0%	3 975	2 234	177,9 %	4 069	2 434	167,2 %
1977	158	250	63,2%	4 712	2 521	186,9 %	4 870	2 801	173,9 %
1978	149	(300)	(49,7%)	5 190	2 861	181,4 %	5 339	3 161	168,9 %
1979	207	343	60,3%	5 705	3 424	166,6 %	5 912	3 767	156,9 %

¹ Il s'agit seulement des compensations pour la carte hebdomadaire de travail et pour la Carte Orange provenant du Versement Transport.

Ceci nous amène à distinguer cinq sous-périodes :

- a) 1959-1961 marquée par la hausse de 23 % des tickets et de 91 % de la carte hebdomadaire dont le prix était bloqué depuis 1953 ; ceci a permis de ramener le taux de transfert de 48 % en 1959 à 33 % en 1961. Ces mesures tarifaires successives ne sont cependant pas parvenues à rétablir l'équilibre financier du compte d'exploitation car les coûts ont augmenté trop rapidement (8 % par an pour les coûts moyens par voyageur RATP de 1959 à 1961).
- b) Pendant la période 1961-1966, la chute du trafic RATP est provisoirement enrayée mais les tarifs demeurent bloqués. Le taux de transfert passe de 33 à 104 % : les montants de subvention s'accroissent d'autant plus vite - il est multiplié par 3,6 entre 1961 et 1966 - que les coûts unitaires continuent à s'accroître à un rythme annuel un peu supérieur à 6 %.
- c) Entre 1966 et 1972, le taux de transfert se stabilise entre 80 et 100 %. La forte hausse des tarifs de 1967 est suivie d'autres ajustements tarifaires, entraînant une hausse importante du prix relatif des transports parisiens, mais aussi un déclin rapide de l'usage des autobus (au rythme de - 6 % par an).
- d) De 1972 à 1977 le taux de transfert passe de 108 % à 185 % ; en effet, les tarifs sont bloqués jusqu'en 1975, puis l'introduction de la Carte Orange limite l'impact des hausses sur les autres titres de transport. Cette innovation tarifaire ramène en 1977 le trafic des autobus à son niveau de 1966 et impulse la croissance de l'ensemble du trafic.
- e) Depuis 1977, le taux de transfert a tendance à diminuer ; ce résultat est obtenu à la fois par des hausses régulières de tarif chaque été, à un rythme supérieur à celui de la hausse générale des prix (+ 3,7 % par an entre 1977 et 1980) et par la maîtrise des coûts unitaires qui n'augmentent pas plus vite que l'inflation. Malgré les fortes hausses de tarif, le trafic continue de s'accroître, mais à un rythme environ deux fois plus faible que celui observé pour la période 1972-1977.

L'analyse des trafics, des prix et des coûts donnée au tableau 8 n'a pas pu être présentée pour l'ensemble des transports parisiens, mais séparément pour la RATP et la banlieue SNCF. En effet, le trafic RATP n'est connu qu'en voyageurs et non en voyageurs x km ; cette unité, bien adaptée à la logique tarifaire RATP (tarif unique pour le métro) l'est moins à celle de la SNCF (tarif kilométrique). La présentation des résultats d'ensemble en utilisant l'unité "voyage" aurait donc mélangé l'évolution des variables observées (prix et coûts) avec celle d'autres facteurs (allongement des distances moyennes par voyage sur la banlieue SNCF de 28 % entre 1959 et 1980, progression plus soutenue du trafic SNCF que celui de la RATP qui est, évidemment à mettre en relation avec la progression de l'urbanisation de la périphérie parisienne).

2.2. Différents modes et entreprises de transport

Comme on vient de le signaler, les différents modes de transport en présence en région parisienne ont connu des évolutions différentes. Le RER et la banlieue SNCF ont connu une croissance constante (nombre de voyageurs multiplié par 1,87 de 1959 à 1980).

Tableau 8

Coûts et prix

- Taux d'accroissement annuels moyens par période -

	1959-1961	1961-1966	1966-1972	1972-1977	1977-1980
<u>SNCF BANLIEUE DE PARIS</u>					
. Trafic (en voyageur x km)	+ 0,9 %	+ 4,8 %	+ 3,0 %	+ 2,9 %	+ 1,4 %
. Prix du voyageur x km (en francs courants)	+ 16,1 %	+ 2,8 %	+ 7,8 %	+ 6,1 %	+ 15,4 %
. Prix relatif du véhicule x km (en francs courants)	+ 12,0 %	- 1,1 %	+ 2,5 %	- 3,5 %	+ 3,8 %
. Coût des facteurs ¹ du véhicule x km (en francs courants)	+ 7,8 %	+ 10,7 %	+ 8,2 %	+ 17,9 %	+ 10,0 %
. Coût des facteurs ¹ du véhicule x km (en francs constants)	+ 4,0 %	+ 6,5 %	+ 2,9 %	+ 7,3 %	- 1,0 %
<u>RATP</u>					
. Trafic (en voyageurs)	- 2,8 %	+ 0,1 %	- 2,4 %	+ 3,3 %	+ 1,9 %
. Prix du voyage (en francs courants)	+ 17,3 %	+ 0,8 %	+ 13,0 %	+ 3,1 %	+ 15,3 %
. Prix relatif du voyage	+ 13,2 %	- 3,0 %	+ 7,4 %	- 6,2 %	+ 3,7 %
. Coût du voyage (en francs courants)	+ 12,1 %	+ 10,2 %	+ 13,3 %	+ 10,9 %	+ 12,4 %
. Coût du voyage (en francs constants)	+ 8,1 %	+ 6,1 %	+ 7,7 %	+ 0,9 %	+ 1,1 %
<u>Pour mémoire :</u>					
. Module tarifaire pondéré ²	+ 22,0 %	0 %	+ 12,6 %	+ 5,7 %	+ 17,4 %

¹ Recettes tarifaires - taxes sur le chiffre d'affaires + subventions liées à l'exploitation

² Il s'agit du taux moyen de croissance annuel du module "billets" (prix du ticket de métro) et du module "carte hebdomadaire de travail" pondérés par l'importance respective des tickets et des abonnements dans l'ensemble des voyages. Ces prix sont exprimés en francs courants. Cet indicateur diffère un peu du prix moyen par voyage ou par voyageur x km utilisé plus haut du fait des variations dans la structure tarifaire et dans son utilisation par les usagers.

Sources : SNCF, RATP et calculs CREDOC

L'évolution du trafic de la banlieue SNCF est très liée à celle de la population de la banlieue parisienne ; elle est peu sensible aux prix (élasticité de l'ordre de - 0,2). Le trafic du métro urbain est à peu près constant. La sensibilité aux prix des deux sous-ensembles du trafic ferré (métro et train de banlieue) est du même ordre de grandeur (élasticité de - 0,2). L'usage des autobus RATP a décliné jusqu'en 1973, puis est remonté pour atteindre en 1980 son niveau du début des années 1960. Ce trafic est plus sensible aux prix que le trafic ferré (élasticité de - 0,5). La hausse de tarif de 1967, accompagnée de la simplification du sectionnement, a entraîné une hausse plus forte du prix moyen du voyage pour le réseau routier (+ 78 % de 1966 à 1968) que pour le métro urbain (+ 61 %). Cette hausse a précipité la chute du trafic de manière plus sensible pour les lignes internes à Paris (- 23 % de 1968 à 1969) que pour les lignes de banlieue (- 13 %) qui connaît des variations de moindre amplitude.

Il en résulte que la part de la banlieue SNCF dans la recette tarifaire totale est passée de 20 % en 1959 à 29 % en 1980. Or, les taux de transfert sont plus élevés pour cette dernière que pour la RATP du fait que pour la banlieue SNCF la part des voyages réguliers, donc celle des compensations pour la carte hebdomadaire et la Carte Orange, y est plus grande que pour la RATP.

Les seules données relatives à l'APTR qui soient bien cernées sont les montants de compensations qu'elle reçoit du Syndicat des Transports Parisiens pour la carte hebdomadaire depuis 1973 et pour la Carte Orange depuis 1975¹. Cette dernière a d'ailleurs notablement stimulé le trafic assuré par cette association. Par ailleurs, les sociétés privées exploitant des lignes en banlieue perçoivent des subventions provenant d'autres sources. Ainsi en 1975, elles ont reçu 4 millions de francs de garantie de recettes des collectivités locales et 8 millions de francs au titre des transports scolaires (convention UDETE).

2.3. Les types de transferts et leurs financeurs

Comme pour les autres modes de transport, nous distinguerons les transferts compensant des réductions tarifaires spécifiques de ceux qui abaissent le tarif moyen.

Comme pour le réseau principal SNCF, la tendance générale est la baisse de la part des transferts compensant des réductions tarifaires ; cette tendance ne s'inverse que lors des augmentations importantes de tarif, comme en 1967, et lors des grandes innovations tarifaires, comme en 1975. On a vu que pour le réseau principal de la SNCF, le système des réductions sociales était figé, les innovations tarifaires étant du ressort de la politique commerciale, domaine où l'Etat n'intervient pas. Dans les transports parisiens, au contraire, la structure tarifaire évolue à l'initiative des collectivités

¹ On doit signaler que l'APTR n'a pas de recettes tarifaires directes provenant de la Carte Orange, les versements reçus par elle du S.T.P. couvrent globalement la vente de Cartes Oranges et les compensations pour tarifs réduits. L'analyse des taux de transferts n'a donc, en toute rigueur, de sens qu'à l'échelle de l'ensemble des transports parisiens.

publiques (introduction des cartes hebdomadaires à prix réduit pour les étudiants et élèves et du demi-tarif pour les économiquement faibles en 1961, et surtout création de la Carte Orange en 1975 et des avantages en faveur des personnes âgées à bas revenus à partir de 1973). Cette différence provient sans doute du fait que les réductions tarifaires, même si elles ont un effet incitatif important, comme la Carte Orange, ne peuvent pas apporter un bénéfice financier immédiat aux entreprises fortement subventionnées [7].

La création de la Carte Orange a donc suivi l'apparition d'un nouveau "financier" des transports parisiens : le Versement Transport des employeurs. Cette source de recettes, apparue en 1971, a permis de couvrir environ 35 % des transferts de 1972 à 1976 et 45 % ensuite. Il couvre les pertes de recettes liées à la Carte Orange et à la carte hebdomadaire de travail et sert également à atténuer les charges d'amortissements. Depuis 1960, le reste des transferts est couvert à concurrence d'environ 70 % par l'Etat et 30 % par les collectivités locales¹.

L'originalité de l'intervention des collectivités publiques dans les transports parisiens est donc leur rôle moteur dans l'évolution de la tarification. L'utilisation différenciée des fonds publics en fonction des diverses catégories d'usagers peut avoir des effets redistributifs certains, concernant en particulier les économiquement faibles dans les années 1960 ou les personnes âgées à bas revenus depuis 1973, mais aussi stimuler l'usage des transports collectifs, ainsi la Carte Orange, qui semble aussi avoir un effet redistributif non négligeable.

3 - IMPOTS ET TAXES

Les taxes sur le chiffre d'affaires portent sur les recettes tarifaires, les compensations pour réductions tarifaires et l'indemnité compensatrice. La part du Versement Transport consacrée à l'atténuation des amortissements est exonérée de TVA. Les carburants utilisés par les autobus supportent les taxes usuelles normalement non déductibles. En début de période, le montant des taxes spécifiques est assez faible du fait de l'utilisation de mélanges ne comportant qu'une part de gaz-oil. Les séries concernant les impôts et taxes seront présentées lors de la synthèse ; les impôts non assis sur le chiffre d'affaires en représentent une part croissante.

¹ Les montants qui sont à la charge exclusive de l'un de ces deux acteurs (principalement liés à des réductions tarifaires) sont faibles devant ceux qu'ils partagent.

SECTION 2 - LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS EN PROVINCE

1 - LE CADRE JURIDIQUE ET LES LIMITES DES SOURCES D'INFORMATION

Il s'agit d'un secteur, évidemment, très dispersé et hétérogène. Il se compose d'une multitude de réseaux entretenant avec les pouvoirs publics, Etat et/ou collectivités locales, des relations complexes et fluctuantes d'une ville à l'autre.

En 1976, le statut juridique de 217 réseaux de province¹ se répartissait ainsi :

- . 63 avaient passé un contrat de "garantie de recettes",
- . 61 exploitaient le réseau "avec risques et périls",
- . 26 avaient un contrat de "prestations de service",
- . 41 étaient en "régie intéressée",
- . 18 en "régie directe",
- . 8 n'avaient aucun contrat spécifique avec l'administration.

Cette diversité des cadres juridiques n'est d'ailleurs pas sans conséquence sur la part de financement public obtenue par les différents réseaux : globalement, le taux de transfert des régies est de l'ordre de 82 % alors que celui des autres types de "sociétés" de transports urbains est d'environ 64 %. Ce résultat est d'autant plus significatif de l'influence du statut juridique que les sociétés en régie sont relativement plus nombreuses dans les villes moyennes (50 à 100 000 habitants) qui sont celles où le taux de transfert global, tous statuts confondus, est le plus faible (50 %).

Les sources d'informations sont également dispersées, disparates, hétérogènes, parfois absentes. Or, il est essentiel, comme pour les autres modes de transports, que nous puissions disposer de données fiables sur les transferts dont bénéficient ces réseaux. C'est le fichier des 101 réseaux de la DTT qui nous a paru présenter les meilleures qualités à cet égard. D'après une étude exhaustive réalisée par le DST-SAE en 1976, le secteur comporte 182 réseaux en dehors de l'agglomération parisienne parmi lesquels les 101 réseaux suivis par la DTT représentent 97 % des recettes de services réguliers et la quasi-totalité des subventions liées à l'exploitation. Ces fichiers permettent par ailleurs d'isoler à l'intérieur des entreprises concernées l'activité des réseaux de transport urbain des autres activités (frêts, etc...).

On connaît cependant les limites de l'information provenant de cette source. Concernant les trafics, les nombres de voyages fournis par les réseaux sont assez souvent surestimés du fait de l'utilisation de clés de passage trop élevées pour estimer l'usage des cartes à vue ; des enquêtes récentes permettent progressivement de réduire ce biais. Dans le domaine du partage des recettes entre recettes tarifaires et subventions, les réseaux ont tendance à n'affecter en subvention que ce que leur verse l'autorité organisatrice du service de transports urbains.

¹ Enquête annuelle d'entreprise - Entreprises et réseaux urbains 1976 - DST-SAE - Ministère des Transports - Juillet 1978.

Les tickets achetés par les collectivités locales ou les autorités militaires pour les céder gratuitement, ou à prix réduit, et surtout les recettes de transports scolaires versées par l'Académie figurent donc parfois en recettes tarifaires¹.

La série 1973-1979 obtenue à partir des 101 réseaux a été rétopolée en suivant la tendance mise en évidence sur 73 réseaux jusqu'en 1967 [17], puis à partir de l'article [18] jusqu'en 1964. La série antérieure provient des Comptes Transports de la Nation. Plus on s'éloigne dans le passé, plus l'information sur les subventions est partielle ; ceci n'a cependant pas trop de conséquences fâcheuses car leur montant est probablement assez faible avant 1964.

2 - L'EVOLUTION DU FINANCEMENT PUBLIC

S'agissant d'un domaine qui est principalement de la compétence des collectivités locales, et qui regroupe une centaine de réseaux ayant chacun son évolution propre, on ne s'étonnera pas que les évolutions mises en lumière au niveau de l'ensemble soient moins heurtées que quand il s'agit d'une seule entreprise publique (SNCF ou RATP) sur laquelle la politique de l'Etat a directement prise. Les limites des sous-périodes sont donc plus floues ; on a néanmoins essayé de les rapprocher de celles utilisées pour l'analyse des transports urbains parisiens.

- a) Jusqu'en 1966, le subventionnement des transports urbains est resté très faible en province (taux de transfert inférieur à 5 %). Le trafic stagne globalement tout en subissant une profonde mutation technique : le tramway représentait plus de la moitié des voyages en 1950, il n'en assure plus que 14 % en 1958, 6 % en 1966 et moins de 4 % en 1971². Il a fait place en grande partie à l'autobus.
- b) De 1966 à 1972, la régression du trafic qui s'était amorcée dès 1964 s'accélère pour atteindre un rythme moyen de - 2,5 % par an. Le minimum du trafic sera atteint en 1973 (888 millions de voyages). Le prix relatif des transports urbains continue néanmoins à progresser jusqu'en 1971; son rythme moyen annuel est de + 2,7 %. De plus, la baisse de la fréquentation entraîne la croissance du coût moyen du voyage au rythme de + 4,6 % par an en francs constants. Dans ces conditions, l'équilibre financier des réseaux ne peut pas être maintenu et le taux de transfert s'élève jusqu'à 16 %.
- c) Ce n'est qu'à partir de 1973 qu'une politique volontariste en faveur des transports en commun se généralise. Les collectivités locales fournissent massivement les moyens financiers nécessaires : le taux de transfert s'accroît rapidement (de 20 points par an de 1975 à 1977). Cet essor est permis par l'apparition d'une ressource nouvelle affectée aux transports collectifs : le Versement Transport dont la perception est autorisée à partir de 1973 dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants et de 1975 dans celles de 100 000

¹ Dans ce dernier cas, le réseau ne connaît généralement pas la part restant à la charge des familles quand elle est perçue par l'Académie.

² La tendance qui consistait à livrer l'ensemble de la voirie à l'automobile semble toutefois s'inverser depuis quelques temps puisque - outre les couloirs réservés - le tramway va être réintroduit à Nantes et Strasbourg.

à 300 000 habitants. Cet apport financier permet de faire baisser le prix relatif au rythme de - 4,2 % par an ; ceci a été obtenu non seulement en limitant les hausses de tarif des titres existants, mais aussi en introduisant de nouvelles mesures tarifaires à caractère social (gratuité pour les personnes âgées ou les chômeurs...) ou commercial (cartes à vue...). Les premiers résultats de cette promotion n'ont pas tardé : le rythme de progression du trafic est de + 3,1 % par an entre 1972 et 1977. D'après les travaux de l'APUR, il semble que l'élasticité négative du trafic aux prix soit forte en période de dégradation du service (- 0,75 en 1967) et diminue quand le trafic reprend (- 0,45 en 1973). Il y a d'ailleurs lieu de penser que cette élasticité, obtenue par des comparaisons entre réseaux, a continué, au fil des années, à évoluer sur cette tendance.

- d) Les fruits de la promotion des transports urbains sont encore plus nets dans la période récente. L'accroissement du nombre des voyages se fait à un rythme de 9 % par an (7 % si l'on exclu Lyon et Marseille où un métro a été ouvert en 1978). Le taux de transfert augmente moins vite qu'entre 1975 et 1977. Les prix, par contre, s'infléchissent vers le haut : ils n'ont perdu que 3 % par rapport à l'indice général des prix en 1979. Le coût par voyage en francs constants, qui avait augmenté à un rythme particulièrement rapide entre 1972 et 1977, paraît désormais nettement mieux maîtrisé.

Les évolutions des transports collectifs urbains sont donc assez parallèles à Paris et en province ; elles sont toutefois moins heurtées ici que là, résultant de la juxtaposition de multiples politiques locales, agissant dans un schéma où l'Etat intervient surtout par voie réglementaire (plafonnement des hausses de tarifs jusqu'en 1978, introduction du Versement Transport, cadre général de la politique des transports scolaires). D'autre part, il semble que la réponse des usagers à la baisse des prix relatifs et à l'amélioration de l'offre soit plus sensible en province que dans la capitale.

3 - LES FINANCEURS

Outre leurs aspects réglementaires, les interventions de l'Etat empruntent les canaux financiers. Il participe aux infrastructures (métros et tramways), mais ceci est en dehors du champ de cette étude. Il apporte son concours à l'exploitation par le biais des abonnements scolaires subventionnés sur les lignes régulières et par les contrats de développement. Le montant de cette participation de l'Etat à l'exploitation des transports urbains de province est hélas impossible à évaluer ; en effet, les subventions scolaires sont encore mal cernées dans le fichier des 101 réseaux et les contrats de développement sont gérés par les autorités organisatrices qui répartissent globalement les fonds de l'Etat et les autres ressources entre investissement et fonctionnement sans qu'il soit possible, d'après les informations publiées, de connaître la ventilation exacte des diverses sources entre les deux postes. On notera cependant que, bien que le montant ne puisse en être précisé, l'aide financière de l'Etat à l'exploitation des transports urbains de province est sensiblement moins importante que celle des collectivités locales.

La principale source de financement qui est venue relayer et renforcer l'effort des collectivités locales est le Versement Transport dont le prélèvement a été autorisé en 1973 et 1975 . Les montants correspondants affectés à l'exploitation représentent une part croissante de son financement public : il atteint 46 % en 1978. Toutefois, contrairement à ce qui prévaut pour Paris, l'essentiel du Versement Transport est utilisé en province pour l'investissement (voir tableau 9). La part de son montant consacrée à la compensation des pertes de recettes dues aux abonnements dépasse à peine 20 % en province, alors qu'elle atteint 74 % en 1979 pour la capitale. Le problème des réductions tarifaires qui lui est attaché va maintenant être considéré plus en détail.

4 - LA POLITIQUE TARIFAIRE ET SON IMPACT

Pour les entreprises publiques (RATP, SNCF) les compensations pour réductions tarifaires sont clairement isolées dans les transferts. Par contre, les pratiques sont très variables dans les transports urbains de province : certains réseaux identifient les compensations (Bordeaux par exemple), et certains types de tarifs donnent droit à des compensations spécifiques (abonnements scolaires subventionnés, affectation du Versement Transport à la couverture des pertes de recettes liées aux abonnements de travail). Il semble cependant que les méthodes de calcul de ces compensations soient très variables.

Pour isoler la part des subventions correspondant à ces compensations, on a élaboré une méthode de *calcul standard* en utilisant principalement l'information sur la répartition des voyages payants et des recettes par titre de transport fournie par la DTT [19]. Cette méthode consiste à calculer le prix moyen de chaque titre de transport, puis à chercher le montant de *subvention nécessaire pour couvrir la différence entre le prix d'un titre donné et celui du ticket en carnet, multiplié par le nombre de voyages correspondant à ce titre*. Pour les entreprises publiques, le calcul est plus complexe puisqu'il est tenu compte de l'attrait commercial de la réduction pour opérer un abattement sur la subvention : cet abattement n'a pas été calculé dans la méthode standard car celle-ci suppose des hypothèses sur l'élasticité de chaque titre de transport en fonction de son prix. Si le total des subventions ainsi calculé excédait le montant global de subvention d'exploitation, on ajuste proportionnellement sur ce montant global. Pour comparer cette méthode avec celle utilisée pour les entreprises publiques, on a effectué le calcul pour la RATP (voir tableau 10).

Il en ressort qu'en 1976 la part de subvention imputable aux réductions tarifaires dans l'ensemble des transferts publics est nettement plus importante en province qu'à Paris. Cette part est très dispersée selon les réseaux considérés : elle va de 100 % pour les réseaux peu subventionnés (Orléans...) ; elle est nulle à Compiègne (gratuité pour tous les usagers, donc pas de réduction spécifique). Par contre, le rapport des compensations à la recette tarifaire totale est plus élevé à Paris qu'en province. Ceci est dû au fait que le taux de transfert est 2,5 fois plus élevé dans la capitale, mais peut-être aussi au fait que les tarifs sont plus différenciés entre catégories d'usagers en province. Ce calcul standard, qui a été possible compte tenu des données disponibles sur près de la moitié des 101 réseaux (soit 79 % de la recette et des voyages et 83 % des subventions d'exploitation), permet de donner une image synthétique de la tarification des transports collectifs urbains en province.

Tableau 9

Transferts liés à l'exploitation
des transports publics urbains de province

en millions de F TTC

Années	Subvention	Recettes Services Réguliers Ordinaires	Taux de transfert	Part du Versement Transport dans les subventions d'exploitation ¹
				1
1954	7	215	3,3 %	
1955	5	233	2,2 %	
1956	8	256	3,1 %	
1957	7	281	2,5 %	
1958	8	316	2,5 %	
1959	5	341	1,5 %	
1960	5	358	1,4 %	
1961	5	403	1,2 %	
1962	4	435	0,9 %	
1963	4	460	0,9 %	
1964	14	480	2,9 %	
1965	19	495	3,8 %	
1966	23	514	4,5 %	
1967	31	523	5,9 %	
1968	49	529	9,3 %	
1969	45	595	7,6 %	
1970	61	631	9,7 %	
1971	81	669	12,1 %	
1972	114	702	16,2 %	
1973	175	728	24,1 %	
1974	291	799	36,4 %	3,8 %
1975	434	888	48,9 %	33,0 %
1976	672	963	69,8 %	39,3 %
1977	937	1 054	89,0 %	43,0 %
1978	1 281	1 199	106,8 %	46,1 %
1979	1 625	1 371	118,6 %	nd

¹ Les montants de Versement Transport affectés à l'exploitation, c'est-à-dire affectés à la compensation des pertes de recette des abonnements de travail, aux amortissements, réorganisation et extension de lignes.

Sources : 1973-1979, Totalisation du fichier des 101 réseaux métropolitain à l'aide de : [1], [17], [18].

Tableau 10

Calcul standard de compensations pour réductions tarifaires

	Echantillon de 46 réseaux de province ¹		R A T P		Pour mémoire : Compensation effective reçue par la RATP
	en millions de francs	en %	en millions de francs	en %	
Abonnements généraux	64,3	30,7 %	541	76,5 %	557
Dont : . Carte à vue mensuelle	37,7	17,9 %	424	60,0 %	411
. Carte hebdomadaire à nombre de trajets limité	16,5	7,9 %	117	16,5 %	146
. Carte à vue hebdomadaire	8,5	4,0 %			
Abonnements réservés aux salariés ²	13,1	6,3 %			
Abonnements réservés aux scolaires	39,6	18,9 %			
Dont : . Carte à vue mensuelle	33,7	16,1 %			
Tickets à tarif réduit	29,1	13,9 %	80	11,3 %	50 ³
Dont : . Pour familles nombreuses et invalides	(16,5)	7,9 %	(50)	7,1 %	
. Tarif réduit des usagers réguliers et scolaires	8,5	4,0 %			
Gratuité ⁴	62,2	29,6 %	86	12,2 %	28
Autres	1,5	0,7 %			
T O T A L	209,8	100,0 %	707	100,0 %	635
<hr/>					
Part des compensations pour réductions tarifaires dans l'ensemble des subventions d'exploitation		37,8 %		25,9 %	23,4 %
Compensations tarifaires / Recettes		27,5 %		44,6 %	40,3 %

¹ Cet échantillon regroupe 46 des 101 réseaux correspondant à 79 % des voyages comme des recettes des services réguliers ordinaires et à 83 % des participations des collectivités à l'exploitation - ² Et parfois aussi aux scolaires - ³ Les avantages accordés au personnel de la RATP ne sont pas compensés par des subventions (colonne 5), mais sont pris en compte dans le calcul standard (colonne 3) - ⁴ Généralement accordée aux personnes âgées et parfois aux chômeurs.

Sources : Calculs CREDOC effectués à partir du rapport "Structures tarifaires des réseaux de transport collectif urbain de province" - Ministère des Transports - DTT - Mars 1978 et du "Rapport d'activité RATP 1976".

Il en ressort que les avantages sont moins concentrés qu'à Paris autour des abonnements généraux. La gratuité (personnes âgées, chômeurs...) y joue aussi un rôle beaucoup plus important (30 % des avantages). On peut aussi souligner qu'il s'agit d'une politique plus sélective : 68 % sont attribués à des catégories de population bien déterminées contre 23 % à Paris ; ceci n'implique d'ailleurs pas forcément que leur impact redistributif soit plus important.

Si l'on veut étudier l'effet de la tarification sur les différentes catégories d'usagers, il est nécessaire de calculer le prix moyen du voyage pour chacune d'entre elles afin de tenir compte de la manière dont elles utilisent la tarification qui leur est proposée. Ce calcul, qui suppose la disponibilité d'enquêtes tarifaires, n'a été possible que sur une quinzaine de réseaux. On constate au tableau 11 que la tarification en vigueur dans les transports urbains avantage particulièrement les familles nombreuses, les personnes âgées (situation très différente suivant l'extension de la gratuité) et les trajets domicile-école ; le prix moyen de ces voyages est inférieur de 23 % au tarif moyen. Par contre, le prix moyen des trajets domicile-travail est voisin du tarif moyen. Ces diversifications de tarifs ont des conséquences redistributives [20] importantes pour les personnes âgées et les chômeurs, certaines pour les abonnements domicile-travail, mais nettement moins évidentes pour les scolaires et surtout pour les familles nombreuses. Elles sont plus importantes en province qu'à Paris où le niveau de l'offre est suffisant pour attirer aux transports collectifs toutes les catégories de la population.

Lors de la même étude [11], on a aussi pu mesurer par des comparaisons entre réseaux l'effet incitatif au déplacement des réductions tarifaires. Cet effet est important pour les personnes âgées. Il est supérieur à la moyenne de l'ensemble des usagers pour les trajets domicile-travail mais pas pour ceux des familles nombreuses. Enfin, les "scolaires" semblent totalement insensibles au tarif. A côté de leur effet redistributif [20], les avantages accordés aux différentes catégories de clientèle des transports urbains ont donc un impact commercial nettement différencié sur la fréquentation.

En conclusion de ce chapitre, on rappellera l'effort considérable accompli par les collectivités locales pour promouvoir les transports urbains. L'apport financier, indispensable pour maintenir les tarifs à un niveau non dissuasif pour la clientèle, peut être utilisé pour promouvoir une politique tarifaire qui tienne compte à la fois d'objectifs sociaux et commerciaux ; ces objectifs sont largement concordants et non contradictoires.

Tableau 11
Mobilité et tarifs relatifs
pour les principales catégories d'usagers

	Mobilité relative ¹	Prix relatifs ²
Actifs	1,05	1,09
dont : . Ouvriers	0,91	1,18
. Employés	1,67	1,04
. Autres	0,78	1,09
Scolaires	1,07	0,85
Plus de 65 ans	0,84	0,77
Autres inactifs	0,75	1,29
Hommes	0,69	0,92
Femmes	1,28	1,03
Travail		1,01
Etudes		0,78
Achats		1,12
Autres motifs		1,11
Familles nombreuses	0,78	0,77

¹ Rapport entre la mobilité de la catégorie concernée et celle de l'ensemble des habitants de l'agglomération

² Rapport entre le prix moyen du voyage pour la catégorie concernée et le prix moyen du voyage pour l'ensemble des usagers.

N.B. Ces chiffres ont été calculés par moyenne simple non pondérée sur notre échantillon.

Sources : Enquêtes-Ménages et Enquêtes-Réseaux

Tableau 12

Prix et coûts

en % de croissance annuelle

	1959-1966	1966-1972	1972-1977	1977-1979
Trafic	0	- 2,5	+ 3,1	+ 9,0
Prix (en francs courants)	(+ 6,0)	+ 8,1	+ 5,3	+ 4,7
Prix relatifs	(+ 2,1)	+ 2,7	- 4,2	- 4,4
Coûts (en francs courants)	(+ 6,5)	+10,1	+18,2	+12,5
Coûts relatifs	(+ 2,6)	+ 4,6	+ 7,5	+ 2,7

Tableau 13

Le Versement Transport

en millions de francs TTC

	P A R I S					P R O V I N C E						
	1	2	3	4	5 = 2/1	1	2	3	4	5 = 2/1	V	V'
1971	439	439	-	-	100,0 %	-	-	-	-	-	-	-
1972	610	575		35	94,3 %	-	-	-	-	-	-	-
1973	977	612		365	62,6 %	-	-	-	-	-	-	-
1974	1 056	667		389	63,1 %	234	(32)	(60)	(142)	(13,7 %)	9	(9)
1975	1 508	808		700	53,6 %	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1976	1 894	1 204	470	221	63,5 %	654	91	83	480	13,9 %	28	35
1977	2 254	1 546	515	193	68,6 %	975	227	205	543	23,3 %	30	40
1978	2 435	1 783	483	169	73,2 %	1 329	309	275	745	23,3 %	38	43
1979	2 825	2 096	728	1	74,2 %	1 564	318	311	985	20,3 %	36	47

1 = Montant total

2 = Compensation de réductions tarifaires

3 = Amortissements, réorganisation et extensions de lignes

4 = Infrastructure

5 = Part des compensations tarifaires

V = Nombre de villes auxquelles correspondent les chiffres

V' = Nombre de villes ayant instauré le Versement Transport au 31 Décembre.

Sources : Comptes Transport de la Nation et Syndicat des Transports Parisiens

CHAPITRE III

LES TRANSPORTS ROUTIERS DE VOYAGEURS

CHAPITRE III

LES TRANSPORTS ROUTIERS DE VOYAGEURS

Le champ des transports couvert par ce chapitre ne peut guère être précisé que par énumération et exclusion. Il s'agit :

- des services réguliers et occasionnels non urbains,
- du ramassage de personnel,
- des transports scolaires,
- et nous dirons aussi quelques mots des taxis bien qu'ils ne fassent pas partie du secteur "transports routiers non urbains de voyageurs" (6922) défini par l'INSEE.

On pourrait penser que la fonction dominante de ce secteur est constituée par les services réguliers interurbains. Cela a été vrai dans le passé, mais ne l'est plus maintenant. L'article de J. BARRE "Cà roule pour eux : voyage au long car"¹ est tout à fait symptomatique à cet égard : l'activité la plus dynamique est le transport occasionnel, principalement touristique, et les ramassages d'écoliers et de personnel ont aussi pris une grande place.

1 - TRANSPORTS PUBLICS OU PRIVÉS ?

C'est l'enquête permanente sur l'Utilisation des Véhicules de Transport en Commun de Personnes effectuée par le DST-SAE en 1979 qui va nous permettre de répondre à cette question. Le tableau 14 montre que 81 % du trafic régulier interurbain est réalisé par des entreprises dont c'est l'activité principale et seulement 10 % par des véhicules n'appartenant pas à des entreprises de transport. Cette dernière proportion demeure élevée pour les autres natures de service : 23 % pour les services occasionnels et pour le transport de personnel et 29 % pour les transports scolaires².

Par ailleurs, les ramassages scolaires et ouvriers en milieu urbain font partie du champ couvert par ce chapitre. Cependant on peut constater qu'une part très faible de ces services est effectuée par des entreprises de transport urbain (moins de 4 %), et donc que l'essentiel de ces services s'effectue probablement en zone rurale ou suburbaine.

¹ Le Monde du 5 Avril 1980.

² Cette proportion est restée longtemps voisine de 20 % et a vraisemblablement décrû à partir de 1976 ; elle semble maintenant stabilisée mais ce résultat n'a pu être établi avec certitude car il repose sur des chiffres d'origines différentes.

Tableau 14

Véhicules-kilomètres et trajets selon la nature de service et l'APE déclarée de l'utilisateur

Année 1979

en millions de véhicules-kilomètres
en millions de trajets

Nature de service	APE de l'utilisateur	Ensemble	Transport urbain	Transport routier	Autre transport	Autres activités particuliers ¹	Services	Administration
Transport urbain	VKM	329,0	233,6	56,5	2,0	27,9	9,0	
	Traj	38,5	27,3	6,0	0,2	3,7		1,2
Transport interurbain	VKM	367,9	16,0	299,6	13,8	34,0	4,5	
	Traj	12,7	0,8	9,9	0,4	1,4		0,2
Transport scolaire	VKM	283,2	10,3	178,6	12,3	39,1	42,9	
	Traj	13,0	0,7	7,5	0,6	1,9		2,4
Transport de personnel	VKM	241,8	8,2	168,0	9,6	51,7	4,3	
	Traj	9,4	0,5	5,8	0,4	2,4		0,3
Transport occasionnel	VKM	353,4	5,9	250,1	17,7	44,0	35,7	
	Traj	6,0	0,2	3,3	0,3	0,8		1,4
Total en charge	VKM	1 575,3	274,0	952,8	55,4	196,7	26,0	70,4
	Traj	79,6	29,5	32,5	1,9	10,2	1,2	4,3
A vide	VKM	242,9	21,7	155,8	12,3	37,4	4,7	11,0
Total	VKM	1 818,2	295,7	1 108,6	67,7	234,1	30,7	81,4

¹ y.c. APE non déclarée

Source : "Enquête permanente sur l'utilisation des véhicules de transport en commun de personnes en 1978" - Ministère des Transports
Département des Statistiques des Transports.

Par ailleurs, signalons qu'environ 4 % des trafics urbains et routiers sont effectués par des véhicules appartenant directement aux administrations, donc dans des conditions purement non marchandes : cette proportion n'est réellement importante que pour les services occasionnels et scolaires ; dans ce dernier cas, elle atteint peut-être 15 %¹.

Les services de transports routiers sont donc largement fournis par les entreprises de transport public ; mais ils sont de plus en plus spécialisés. Les lignes régulières accessibles à tous ne représentent plus que le tiers du trafic en 1979 alors qu'ils en représentaient environ les deux-tiers en 1964. Le trafic des lignes régulières a stagné dans les années 1960, puis a décliné à cause de la diminution du nombre de lignes et surtout des fréquences ; il a diminué de près du quart depuis 1970. Les transports scolaires et de personnel se sont développés rapidement pendant les années 1960 ; les premiers stagnent depuis 1976, les seconds depuis 1973. Les services occasionnels ont augmenté rapidement de 1961 à 1964, puis, depuis 1968 à un rythme un peu supérieur à 10 % par an. Le total de ces différents trafics croît lentement (3 % par an) sauf sur la période 1972-1974 (- 1,7 % par an).

Pour les services réguliers, on a pu vérifier sur les quelques périodes où les statistiques étaient disponibles, avant 1964 et pour quelques années à partir de 1969, que l'évolution de l'usage semblait parallèle à celle de l'offre. La régression de l'offre en fonction des tarifs et du taux de motorisation dans les zones concernées (campagne et villes de moins de 100 000 habitants) donne les résultats suivants :

- sur la période 1959-1969, les régressions sont mauvaises ; l'évolution des services réguliers ne dépend pas de celle du taux de motorisation : l'élasticité-prix est de l'ordre de - 0,3,
- pour la période 1969-1978, les régressions sont bien meilleures ; l'élasticité en fonction du taux de motorisation est forte (de l'ordre de - 0,9) ; l'élasticité-prix s'accroît vraisemblablement en valeur absolue par rapport à la période précédente en raison de la dégradation de l'offre.

Quant aux transports scolaires, leur volume s'accroît pour suivre la réorganisation de la carte scolaire, indépendamment de la motorisation et des prix.

Le transport local en zone peu dense est donc marqué par une spécialisation croissante des services qui sont rendus majoritairement mais non exclusivement par les entreprises de transports publics.

¹ En 1973, 2 % de la production disponible de la branche est fournie par les "branches marchandes des administrations" et par les "ventes résiduelles des branches non marchandes".

2 - QUI FINANCE CES SERVICES ?

Compte tenu de la description résumée du secteur qui vient d'être faite, il est sans doute quelque peu conventionnel que, d'après les hypothèses de la Comptabilité Nationale, plus de 90 % de sa production disponible soit consommée par les ménages. En effet, les services réguliers sont certainement à la charge de ces derniers, mais ils ne représentent que 30 % environ des recettes pour les entreprises de transports routiers de voyageurs (dont environ 4 % de services de remplacement pour les omnibus SNCF affrétés pour lesquels on risque de faire un double compte). Les transports de personnel (22 % de leurs recettes en 1977) sont à la charge des employeurs [25]. Les services occasionnels (27 % de ces recettes sont assez souvent organisés par des administrations privées (associations...) ou des comités d'entreprise qui prennent en charge une partie des coûts.

Compte tenu de la nature des services offerts par les transports routiers de voyageurs, il n'est donc pas étonnant que les dépenses de "car et bus" non imputables aux transports urbains (un peu plus de 500 millions de francs) relevées dans l'enquête Transport 1973-1974 soient comparables à la recette des lignes régulières interurbaines. La dépense moyenne par ménage semble d'ailleurs assez uniforme en fonction de la zone de résidence pour les habitants des communes rurales et des villes de moins de 100 000 habitants.

Quant aux transports scolaires, on voit au tableau 15 que la part de leur financement à la charge des familles a régulièrement baissé de 26 % pour l'année scolaire 1962-1963 à 7 % pour 1978-1979. Leur gratuité avait été prévue pour 1980 mais connaîtra quelque retard. La part du financement de l'Etat a augmenté jusqu'en 1968, puis elle a diminué jusqu'en 1973 où elle a recommencé à croître jusqu'en 1977 : elle redescend légèrement pour atteindre 61 % en 1978-1979. La part des collectivités locales (principalement les départements) et des autres agents (associations de parents d'élèves...) n'a pratiquement pas cessé de s'accroître, surtout pendant les périodes où la part de l'Etat s'est amenuisée, pour atteindre 32 % en 1978-1979.

Bien que les entreprises de transports routiers de voyageurs touchent très peu de subventions¹, on ne peut donc pas dire que leur mode de fonctionnement soit purement marchand, puisque plus du quart de leur chiffre d'affaires correspond au financement des transports scolaires par les administrations et que ceci concerne plus de 60 % des centres d'exploitation du secteur.

Dans ce dernier domaine, il est intéressant d'analyser quelques éléments du comportement des entreprises par rapport à ces contractants particuliers que sont les administrations. Remarquons tout d'abord que le transport scolaire est effectué à bord de véhicules souvent très anciens : 17 % du trafic par des véhicules de 15 ans et plus (contre 6 % pour le transport de personnel, 3 % pour les services réguliers et 2 % pour les services occasionnels). En ce qui concerne les prix, on constate au graphique 1 que le coût moyen par élève transporté évolue à peu près à la même cadence que le prix des services réguliers de 1963 à 1973 et à peine plus vite que le coût moyen du km/car. De plus, l'évolution du prix des transports scolaires connaît moins d'à-coups que celle des services réguliers.

¹ Ces subventions représentent moins de 2 % de leur chiffre d'affaires et peuvent être imputables à la part de leur activité consacrée aux transports urbains.

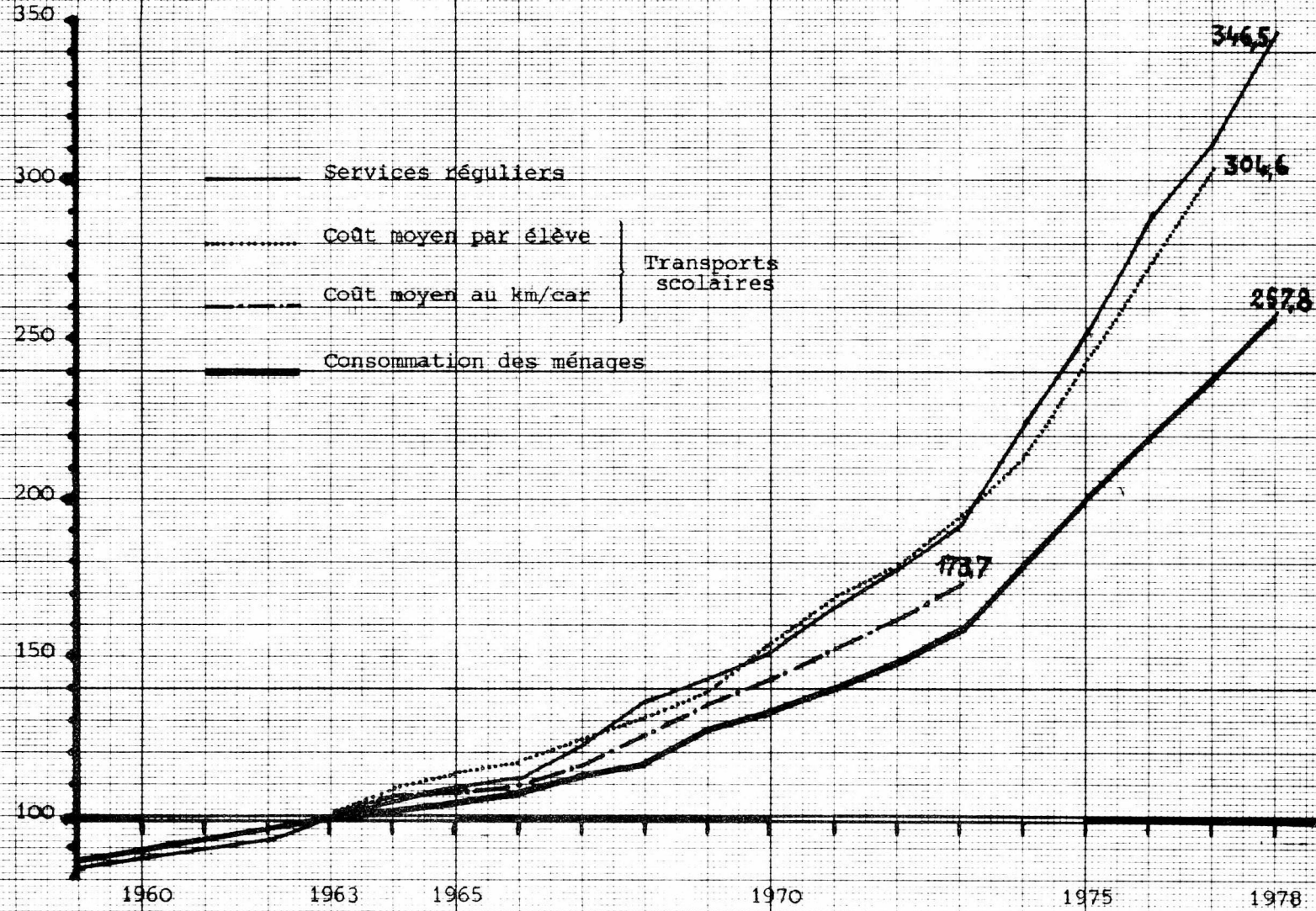
Tableau 15
Financement des transports scolaires

Années scolaires	Coût total (10 ⁶ F)	% financé par :				TOTAL (%)
		Etat	Collectivités locales	Autres	Familles	
1962-1963	87	48,7	13,6	2,5	36,0	100,0
1963-1964	122	53,7	13,2	3,3	29,8	100,0
1964-1965	159	55,1	16,4	1,7	26,9	100,0
1965-1966	196	55,9	15,9	2,0	26,2	100,0
1966-1967	228	58,1	17,3	1,3	23,3	100,0
1967-1968	277	58,7	17,6	1,7	22,0	100,0
1968-1969	349	57,1	18,8	2,2	22,0	100,0
1969-1970	421	56,0	20,8	2,8	20,3	100,0
1970-1971	530	54,0	23,3	2,8	19,8	100,0
1971-1972	629	54,1	22,6	2,9	20,5	100,0
1972-1973	715	53,7	23,7	3,0	19,6	100,0
1973-1974	833	54,2	24,2	4,1	17,5	100,0
1974-1975	964	58,6		28,4	13,0	100,0
1975-1976	1 151	60,7		28,3	11,0	100,0
1976-1977	1 329	62,4		28,6	9,0	100,0
1977-1978	1 531	62,2		30,1	7,6	100,0
1978-1979	1 792	61,2		32,0	6,8	100,0

Source : Ministère de l'Education Nationale

Graphique 1

Evolution des prix des transports routiers de voyageurs
1963 = 100



3 - DES ENTREPRISES PRIVEES MAIS SITUEES DANS UN SECTEUR REGLEMENTE ET EN DIFFICULTE

Pour plus de la moitié de leur chiffre d'affaires, les entreprises de transports routiers de voyageurs sont donc, soit directement contractantes avec les administrations (transports scolaires), soit contrôlées pour leurs tarifs (lignes régulières). Il n'y a guère que les autres activités qui puissent s'apparenter au modèle classique de l'entreprise privée. Il est vrai que parmi ces activités, les services occasionnels sont leur créneau le plus dynamique : elles semblent en avoir d'abord tiré un profit substantiel en y pratiquant des prix nettement plus élevés que pour leurs autres types de transports, mais les écarts diminuent progressivement entre ces différents tarifs.

L'excédent tiré de leur exploitation par ces entreprises se ressent de la conjoncture de leurs diverses activités. En proportion de leur chiffre d'affaires, il a fléchi rapidement de 1954 (31 %) à 1958 (24 %) pendant la période de contrôle rigoureux des prix où les services réguliers représentaient encore l'essentiel de leur activité. Il s'est ensuite maintenu entre 26 et 28 % pendant les années 1960 (31 à 23 % puis entre 25 et 28 %). Il tombe ensuite jusqu'à 14 % en 1973, remonte à 17 % en 1974 grâce à l'abaissement du taux de TVA et décline à nouveau à partir de 1975. L'exploitation des entreprises de transports routiers dégage donc un excédent de moins en moins important, et ce malgré l'aide de l'Etat fournie par diminution de la charge de TVA en 1974.

Le redressement de l'excédent tiré de l'exploitation, dû en grande partie à l'abaissement du taux de TVA, et l'aide fiscale à l'investissement décidée en 1975, ont permis un grand développement des investissements nets qui ont augmenté de 130 % de 1973 à 1976. La dégradation de l'excédent brut d'exploitation a ensuite entraîné un très net ralentissement : les investissements nets ne se sont accrus que de 13 % en valeur de 1976 à 1978.

En ce qui concerne la charge fiscale, les transports routiers de voyageurs ont supporté jusqu'en 1974 une charge "normale" pour les services, d'environ 18 % de leur chiffre d'affaires TTC. Avant 1968, il s'agissait de la TPS et d'importantes rémanences ; entre 1968 et Juin 1974, il s'agit de la TVA au taux intermédiaire et de faibles rémanences de TVA ; depuis 1974, du taux réduit de TVA. Faute d'information suffisante pour mener des calculs précis, nous avons considéré que les taxes spécifiques sur les carburants équilibraient l'avantage retiré de l'usage gratuit du réseau routier.

Malgré un rapide développement des services occasionnels et les aides fiscales, les entreprises de transports routiers de voyageurs parviennent de moins en moins bien, dans la crise actuelle, à atteindre et stabiliser des excédents suffisants pour dégager des bénéfices importants et investir.

4 - LES TAXIS

L'information statistique à leur sujet est rare et fragile¹. Contrairement aux services considérés dans le début de ce chapitre, il s'agit d'un service principalement urbain dont l'importance croît beaucoup avec la taille de la ville ; 77 % de leur chiffre d'affaires environ était réalisé à Paris vers 1960.

¹ Pour plus de détails, voir les travaux de P. LANEYRIE, notamment le chapitre " Le taxi en France : pratique de la clientèle" dans l'ouvrage collectif : "L'automobile et la mobilité des Français", La Documentation France, 1980.

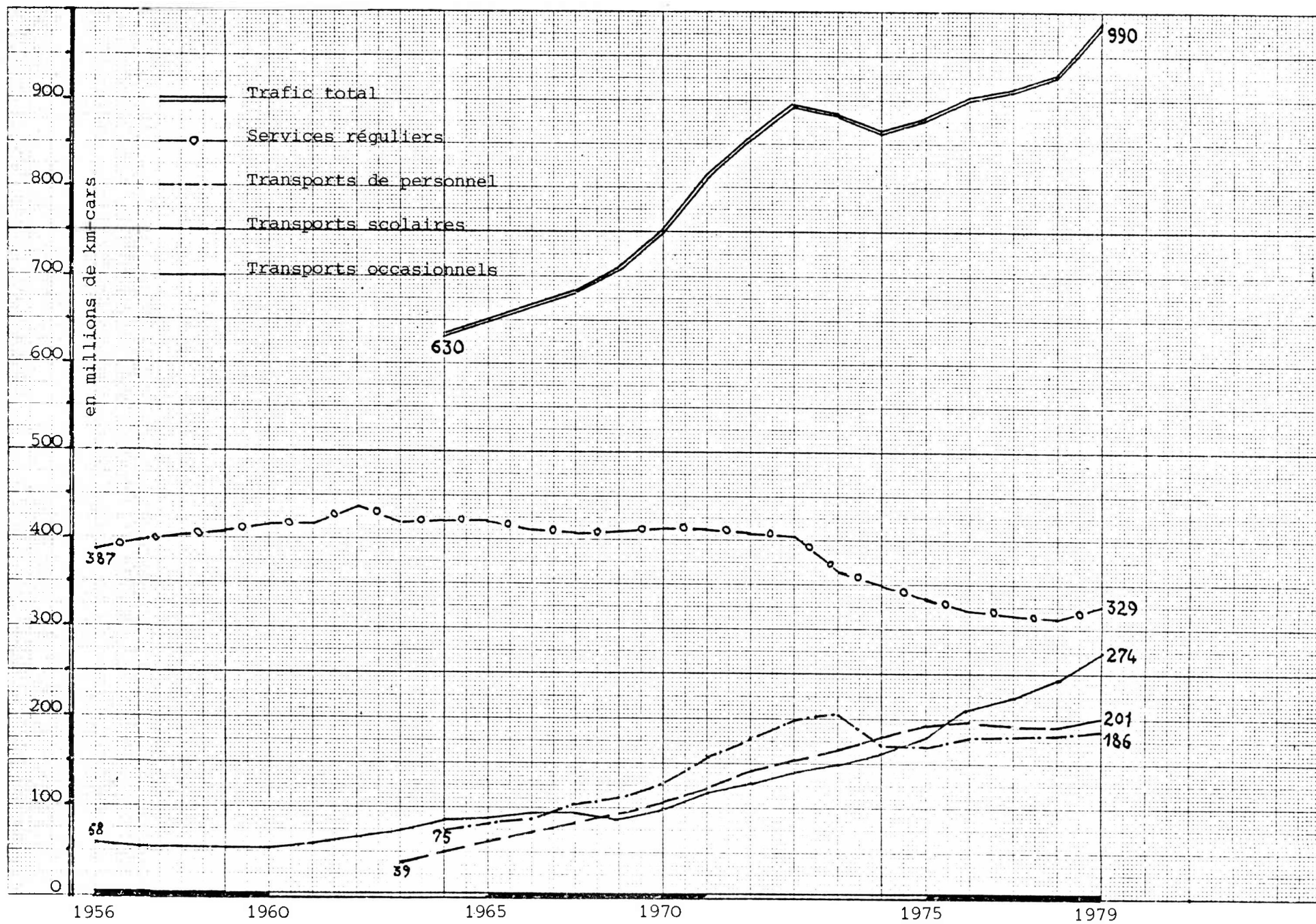
L'influence des pouvoirs publics à leur égard se fait principalement sentir par l'intermédiaire d'une réglementation très pesante, notamment en ce qui concerne les tarifs. La fiscalité qui les frappe est analogue à celle décrite plus haut. Faute de bases fiables pour mener des calculs précis, nous avons aussi fait l'hypothèse que les taxes spécifiques qu'ils supportent sur les carburants équilibrent l'avantage qu'ils tirent de l'usage de la voirie, tout en étant conscients que les voitures particulières supportent plus de taxes que les poids-lourds, mais aussi que les taxis sont très nombreux à Paris où le coût de la voirie est beaucoup plus élevé qu'ailleurs [4].

Comme pour les transports routiers de voyageurs, mais dans une moindre mesure, il semble étonnant que 95 % de la production disponible des taxis soient affectés à la consommation des ménages. En effet, d'après les enquêtes sur les déplacements dans l'agglomération parisienne de 1969 à 1973, le tiers environ des déplacements en taxi sont effectués pour motif professionnel (hors domicile-travail), donc vraisemblablement plutôt à la charge des employeurs.

Enfin, leur développement est plus lent que celui des transports routiers de voyageurs.

Graphique 2

Trafic routier non urbain des entreprises de transport public routier (estimations)



CHAPITRE IV

LES TRANSPORTS AÉRIENS

CHAPITRE IV

LES TRANSPORTS AÉRIENS

I - LES SOURCES STATISTIQUES

Ce secteur est moins bien cerné que les autres. En effet, les Comptes Transport de la Nation n'ont publié de données à leur sujet que sur la période 1963-1978, à laquelle nous avons donc dû restreindre l'étude. Les commentaires porteront successivement sur les différentes lignes du tableau 16 qui rassemble ces données.

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat et des collectivités locales sont fournies par les Comptes Transport de la Nation. Pour ces dernières, la série publiée ne commence qu'en 1974 ; nous l'avons rétropolée parallèlement aux dépenses de l'Etat hors subventions aux aéroports et aux compagnies aériennes. Les montants en cause sont néanmoins faibles (44 millions de francs en 1974) : la rétropolation, bien que hasardeuse sur une aussi longue période (1963-1973), influe sans doute peu sur les résultats globaux.

Les subventions aux aéroports proviennent des Comptes des Transports pour la série 1963-1974 : les chiffres concernant les dernières années (1975-1978) ont été fournis par l'étude sur "Les aides au transport aérien régional [26]. Quant aux subventions aux compagnies aériennes, il s'agit seulement de celles reçues par Air-France et Air-Inter pour la période 1963-1972 [5]. Pour les années 1973-1978, ce sont les résultats de l'enquête annuelle d'entreprise du S.A.E. Division des Statistiques de Transport.

Les dépenses d'équipement de l'Etat sont fournies par les Comptes des Transports. Elles ne comprennent pas les dotations en capital aux entreprises publiques : ces dernières concernent Air-France et l'Aéroport de Paris. Les dernières années ont été évaluées dans les Comptes des Transports.

Les dépenses d'équipement des collectivités locales contiennent également les fonds de concours, elles proviennent :

- pour la période 1965-1968 des rapports sur l'exécution du Vè Plan et la rétropolation jusqu'en 1963 a été faite parallèlement aux dépenses de l'Etat,
- pour la période 1971-1978 du dernier rapport des Comptes des Transports [2].

Pour ce qui concerne les recettes spécifiques de l'Etat, la taxe d'atterrissage depuis 1968 et les redevances en route depuis 1976, proviennent des évaluations des Comptes des Transports. La taxe d'atterrissage a été rétropolée jusqu'en 1963 parallèlement aux recettes des aéroports (hypothèse confortée par des données du S.G.A.C.). Le début de la série des redevances en route (1972-1975) a été évalué à partir des indications fournies par le "Manuel des redevances de route" (C.N.A., Mai 1979).

Tableau 16

Dépenses et recettes des collectivités publiques pour l'aviation civile de 1963 à 1978

en millions de francs

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>																
1. Etat	408	366	325	331	354	592	437	475	486	549	608	770	870	957	1 622	1 815
2. Collectivités locales	(17)	(18)	(18)	(18)	(19)	(20)	(25)	(27)	(29)	(33)	(36)	44	56	63	65	65
3 = 1+2 TOTAL	425	384	343	349	373	612	462	502	515	582	644	814	926	1 020	1 687	1 880
Dont : . Subventions aux aéroports	35	35	36	36	30	35	21	21	11	10	10	10	24	19	23	24
. Subventions aux compagnies	94	41	9	10	13	227	14	12	2	3	18	40	44	43	514	551
<u>DEPENSES D'EQUIPEMENT</u>																
4. Etat	56	86	92	106	148	166	159	170	199	190	243	331	385	292	269	269
Dont : Navigation aérienne (hors dotations en capital)	(33)	(51)	(54)	62	73	99	102	110	101	97	126	131	160	161	158	154 ⁹
5. Dotations en capital ¹	-	-	-	-	-	-	-	149	370	211	215	270	920	240	567	90
6. Collectivités locales	(20)	(31)	33	46	33	28	(23)	(17)	12	13	-	23	32	34	21	20
7 = 4+5+6 TOTAL	(76)	(117)	125	152	181	194	182	336	481	414	458	624	1 337	566	857	379
<u>RECETTES SPECIFIQUES DE L'ETAT</u>																
8. Redevances en route	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	15	31	(45)	120	177	262
9. Taxe d'atterrissage	(7)	(8)	9	(11)	12	11	15	20	23	26	27	33	38	38	52	60
10. Taxe spécifique sur les carburants	(66)	(66)	68	(68)	73	(73)	(77)	(84)	(84)	92	101	98	98	94	94	111
11. Taxe sur les dépenses publiques	(44)	(51)	(52)	(56)	(61)	68	(72)	74	78	83	95	127	145	141	154	169
12 = 8+9+10+11 TOTAL	(117)	(125)	(129)	(135)	(146)	(152)	(164)	(178)	(185)	209	238	289	326	393	477	602
13 = 12/(3+7) Taux de couverture des dépenses	(23 %)	(25 %)	(28 %)	(27 %)	(26 %)	(19 %)	(25 %)	(21 %)	(17 %)	21 %	22 %	20 %	14 %	25 %	19 %	27 %

¹ Air France et Aéroport de Paris.

Le calcul des taxes spécifiques (principalement taxe intérieure, TVA non comprise) sur les carburants, essence aviation et carburéacteur, a été fait à partir des données fournies par le Comité Professionnel des Pétroles : les résultats obtenus sont fragiles, des résultats d'ordre de grandeur fort différents ayant été publiés sur le sujet.

Enfin, la TVA sur les dépenses publiques a été évaluée conformément aux hypothèses des Comptes Transport de la Nation (10 % des dépenses de fonctionnement et 14 % des dépenses d'équipement TTC). On a exclu de leur assiette les subventions à Air-France et les dotations en capital. La Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie ayant montré que la généralisation de la TVA n'avait pas modifié sensiblement les taux d'imposition, la même méthode a été utilisée sur toute la période malgré l'importante réforme fiscale intervenue en 1968.

L'exposé des sources permet de se faire une idée de la fiabilité des données utilisées ; elle est très variable selon les postes et les années.

2 - LES DEPENSES PUBLIQUES POUR L'AVIATION CIVILE

Elles revêtent deux formes très différentes : les subventions aux compagnies et le service collectif de l'infrastructure (navigation aérienne, bases aériennes, météorologie). Les services des aéroports concédés à des établissements publics (Aéroport de Paris) ou à des chambres de commerce (cas fréquent en province) constituent un cas intermédiaire. Contrairement à ce qui se passe pour la route, les services de l'infrastructure aérienne et des aéroports ne sont en général pas rendus directement aux usagers mais aux compagnies, qui utilisent en quelque sorte une "consommation intermédiaire de service collectif".

2.1. Les subventions aux compagnies aériennes

Le secteur comporte trois grandes compagnies françaises (Air-France, U.T.A. et Air-Inter) et un nombre croissant au cours de la période étudiée de petites compagnies constituant le "troisième niveau". L'entreprise nationale Air-France est régulièrement subventionnée par l'Etat, mais les formes et l'importance de ce subventionnement ont varié dans le temps. Il s'est agi de subventions d'exploitation avant 1970, puis de dotations en capital, et à nouveau de compensations figurant au compte d'exploitation depuis 1977. Le montant des dotations en capital a beaucoup varié d'une année à l'autre : il a été particulièrement important en 1975 (770 millions de francs) et en 1977 (487 millions de francs) pour l'achat des Concorde. A partir de 1977, des subventions viennent compenser l'exploitation déficitaire de Concorde (pour 60 % de son montant)¹, la double installation à Orly et à Roissy et le maintien en service des Caravelles (pour 40 % de leur montant environ).

¹ La proportion des compensations imputable à l'exploitation supersonique serait même plus importante (de l'ordre des deux tiers) si on tient compte de son déficit résiduel.

Etant données les variations très importantes des dotations en capital d'une année sur l'autre, nous avons, pour la répartition des transferts, effectué des moyennes mobiles sur trois ans. Compte tenu de ce lissage, le taux de transfert d'Air-France est toujours inférieur à 10 % sur la période étudiée ; il ne dépasse 5 % qu'en tout début de période (1962-1963), en 1968 et à partir de 1975.

Bien que les montants mis en jeu soient beaucoup moins importants, on doit aussi signaler les subventions aux lignes régionales. Elles proviennent des collectivités locales et de la DATAR ; nous n'avons pas pris en compte celles que versent les chambres de commerce et d'industrie qui ne sont pas des collectivités publiques stricto sensu. Elles concernent, à peu près, pour moitié le trafic intérieur et le trafic international¹. L'essentiel des subventions pour les lignes internationales est attribué à Air-France qui affrète ensuite des compagnies de 3ème niveau. En principe, ces transferts (notamment ceux de la DATAR) sont accordés pour aider au démarrage des lignes régionales : même si les montants globaux mis en jeu restent modestes, on doit remarquer que la subvention par passager peut excéder sur certaines lignes le prix du billet.

En ce qui concerne U.T.A., compagnie privée, elle ne reçoit que des subventions minimales dont l'analyse ne soulève pas de problèmes majeurs.

2.2. Les aéroports

Pour l'Aéroport de Paris on observe, à partir de 1970, la même substitution qu'à Air-France des dotations en capital aux subventions d'exploitation. La série des dotations en capital est toutefois beaucoup moins heurtée que précédemment et n'a pas nécessité de lissage. En raison de cette substitution, nous ferons une entorse à la règle que nous nous sommes fixée de ne pas prendre en compte les transferts liés à l'investissement.

Contrairement à l'Aéroport de Paris et à l'exception des plus grands, les aéroports de province sont généralement déficitaires. Ils reçoivent des subventions de l'Etat et des collectivités locales. Ces fonds sont principalement affectés à l'investissement par les plus grands dont la gestion est voisine de l'équilibre ; par contre, les petits et moyens aéroports reçoivent principalement des subventions d'exploitation en raison de leur déficit.

L'évaluation des transferts transitant par les aéroports n'est pas aisée car l'Etat gère directement des services plus ou moins étendus sur chacun d'entre eux. Par ailleurs, les concessionnaires perçoivent des redevances aéronautiques et commerciales pour compenser leurs dépenses. Nous avons considéré ces ressources comme des recettes normales d'entreprise et non comme des taxes spécifiques.

¹ Desserte internationale de Strasbourg, siège du Parlement Européen notamment.

2.3. L'infrastructure aérienne

Une des missions traditionnelles de l'Etat est d'assurer la sécurité des transports aériens. Ceci se traduit par les services plus ou moins étendus qu'il rend directement sur les aéroports, par la navigation aérienne en route et par la météorologie nationale.

Le développement rapide des transports aériens a nécessité un effort croissant de l'Etat dans ce domaine. Les crédits de fonctionnement se sont accrus de 70 % en francs constants entre 1963 et 1978 (+ 3,6 % par an) ; cette hausse s'est même accélérée entre 1970 et 1978 (+ 4,6 % par an).

Les dépenses d'équipement de l'Etat et des collectivités locales ont connu une évolution régulière. Elles ont été particulièrement élevées en 1974 et 1975 et sont retombées par la suite ; cette baisse est plus due à l'équipement des aéroports qu'aux charges liées à la navigation aérienne.

3 - LES TAXES SPECIFIQUES

Elles sont de trois types : taxes spécifiques sur les carburants, part prélevée par l'Etat sur les taxes d'atterrissage et redevance de route. Les deux dernières sont des taxes affectées.

Les taxes sur les carburants ne frappent que l'aviation intérieure. Elles sont très élevées et leur montant est croissant sur l'essence avion. Par contre, la taxe intérieure sur le carburéacteur est restée à un niveau modeste sur toute la période. La substitution du carburéacteur à l'essence avion liée à l'évolution technique des appareils explique la stagnation des recettes fiscales provenant des carburants aériens.

Par ailleurs, l'Etat prélève 16 % sur les redevances d'atterrissage par les aéroports. Les sommes correspondantes servent à financer des indemnités pour le personnel technique de la navigation aérienne et de la météorologie.

Enfin, depuis 1972, l'agence Eurocontrôle, à laquelle est affiliée la France, prélève une redevance en route qui permettra, à terme, d'équilibrer les dépenses des Etats en matière de navigation aérienne en route. Ces dépenses constituent l'assiette de la redevance : elle prend en compte un amortissement des dépenses d'équipement. Cette redevance est répartie entre les usagers en fonction d'unités de service tenant compte du poids de l'appareil et de son parcours. Compte tenu notamment de la densité du trafic aérien au-dessus de la France, le taux de la redevance par unité de service est sensiblement plus bas que chez la plupart de nos partenaires membres d'Eurocontôle.

La France et l'Autriche sont les deux seuls membres d'Eurocontrôle à avoir exonéré le trafic intérieur de cette redevance : les charges correspondantes restent donc à la charge des Etats. Par ailleurs, pour atténuer l'impact de cette redevance sur les coûts du transport aérien, une proportion progressivement croissante de l'assiette a été mise en recouvrement (tableau 17) pour atteindre 100 % en 1982.

Tableau 17

Les redevances en Route

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<i>Assiette¹ (dépenses de navigation aérienne en route) :</i>							
. Date de référence	1969	1969	1971	1971	1973	1975	1976
. Montant (en millions de francs)	134	134	183	183	253	325	409
. Taux de recouvrement	15,0 %	15,0 %	30,0 %	30,0 %	60,0 %	60,0 %	75,0 %
<hr/>							
Redevances perçues (en millions de F)	8	15	31	(45)	120	177	262
<i>Part des unités de trafic relevant :</i>							
. du trafic international	82,0 %	84,2 %	82,5 %	84,8 %	84,1 %	85,0 %	85,7 %
. du trafic intérieur exonéré	10,9 %	10,5 %	12,6 %	11,0 %	12,1 %	11,6 %	10,9 %
. Autre trafic exonéré	7,1 %	5,3 %	4,9 %	4,2 %	3,8 %	3,4 %	3,4 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

¹ En fait, les périodes au cours desquelles l'assiette est constante ne correspondent pas exactement aux années civiles.

Sources : Manuel des Redevances en Route (DNA)

On rappellera aussi pour mémoire que le trafic international est exonéré de la TVA : le taux frappant le trafic intérieur a été ramené en 1974 du taux intermédiaire au taux réduit comme pour les autres modes de transport collectif.

On notera enfin (ligne 13 du tableau 16) que le taux de couverture des dépenses publiques par les taxes spécifiques a tendance à diminuer depuis 1965. Son évolution connaît de nombreux à-coups, surtout liés aux dotations en capital à Air-France. Il semble toutefois que le taux de couverture se redresse à la fin de la période analysée. Ceci va être confirmé et précisé lors des analyses suivantes selon le type de trafic.

4 - REPARTITION DES TRANSFERTS PAR TYPE DE TRAFIC

4.1. Trafics intérieur et international

Dans l'analyse des différents types de transferts et de taxes spécifiques, nous avons souligné qu'un grand nombre d'entre eux concernent une seule des deux catégories de trafic. D'autres ont dû être ventilés ; nous indiquerons les clés de répartition adoptées.

Le champ des bénéficiaires des dépenses publiques relatives à l'aviation civile est difficile à cerner. Dans le domaine intérieur, les frontières ne sont pas toujours aisées à établir entre civil et militaire, commercial et non commercial (aéroclubs, vols privés). Le domaine international concerne par définition plusieurs Etats, et des nationalités différentes de compagnies et de voyageurs : nous nous limiterons aux dépenses et recettes publiques françaises.

Préalablement à cette répartition, les principales transformations opérées sur les données du tableau 16 touchent les dépenses d'équipement. Les dotations en capital à Air-France ont été lissées sur trois ans comme il a été indiqué plus haut. Par ailleurs, pour les dépenses de navigation aérienne en route, on a pris en compte l'amortissement calculé pour l'assiette des redevances et non les dépenses d'équipement de l'Etat. Ce calcul d'amortissement n'a pas pu être effectué pour les autres dépenses d'équipement. Etant données leurs fluctuations importantes et non parallèles à celles des dépenses de fonctionnement, on les a isolées du reste des transferts (tableau 18).

Les clés de répartition utilisées sont :

- pour les dépenses de navigation en route, celles établies pour la perception de la redevance (tableau 17),
- les subventions à Air-France ont été affectées au seul trafic international, le trafic métropolitain ne représentant que 2 % de ses recettes passager en 1977,
- les autres subventions, dont celles versées à Air-Inter, ont été réparties sur la base des travaux du S.G.A.C. ("Les aides au trafic aérien régional"),

Tableau 18

Taux de transfert relatifs aux différentes catégories de trafics aériens

en %

	ENSEMBLE				AVIATION INTERIEURE				AVIATION INTERNATIONALE				MENAGES			
	Fonction- nement & naviga- tion en route	Equipe- ment	Taxes spéci- fiques	Transfert net	Fonction- nement & naviga- tion en route	Equipe- ment	Taxes spéci- fiques	Transfert net	Fonction- nement & naviga- tion en route	Equipe- ment	Taxes spéci- fiques	Transfert net	Fonction- nement & naviga- tion en route	Equipe- ment	Taxes spéci- fiques	Transfert net
	1	2	3	4=1+2-3	5	6	7	8=5+6-7	9	10	11	12=9+10-12	13	14	15	16 13 14 15
1967	12,0	3,2	3,0	12,2	12,5	3,1	10,5	5,1	11,6	3,3	0,4	14,5	11,8	3,3	2,7	12,4
1971	10,1	5,8	2,2	13,7	5,9	3,7	5,8	3,8	8,6	8,4	1,5	16,5	7,7	6,9	2,0	12,6
1972	9,8	5,9	2,2	13,5	7,4	2,7	5,4	4,7	10,2	6,7	0,6	16,3	9,3	5,5	2,1	12,8
1973	10,0	4,9	2,3	12,6	7,6	2,6	4,9	5,3	10,4	5,5	0,8	15,1	9,5	4,6	2,1	12,0
1974	9,8	8,2	2,0	16,0	8,6	3,6	3,9	8,3	9,9	9,4	0,9	18,4	9,5	7,7	1,8	15,4
1975	10,2	7,9	2,1	16,0	8,6	3,2	3,4	8,4	10,4	9,1	1,1	18,4	9,9	7,4	1,8	15,5
1976	9,9	6,0	2,2	13,7	8,5	1,9	2,6	7,8	10,1	7,2	1,7	15,6	9,6	5,7	2,2	12,6
1977	12,5	3,1	2,5	13,1	7,6	1,4	2,5	6,5	13,6	3,5	2,1	15,0	11,9	2,9	2,2	12,6
1978	11,7	2,4	2,8	11,3	7,1	0,9	2,4	5,6	12,8	2,7	2,5	13,0	11,2	2,2	2,5	10,9

- les taxes sur les carburants concernent exclusivement l'aviation intérieure : pour l'aviation commerciale, nous n'avons tenu compte que des taxes sur le carburéacteur. Les redevances de route concernent seulement l'aviation internationale,
- les autres transferts (taxe d'atterrissage, dépenses publiques concernant les aéroports et autres dépenses publiques) ont été répartis au prorata de la part des deux trafics dans le total des ressources de la branche "transports aériens" de l'INSEE. Ceci permet de tenir compte de l'ensemble de l'aviation commerciale, mais néglige la part de l'aviation non commerciale¹.

On signalera enfin que ce mode de répartition revient à opérer une péréquation entre les divers aéroports. Or, on a vu que les plus grands d'entre eux reçoivent nettement moins de fonds publics que les autres en proportion de leur trafic. Cette péréquation peut se justifier par le fait que les aéroports forment un réseau par analogie à celui des gares de la SNCF. Il faut toutefois signaler que cette hypothèse conduit à affecter moins de transferts au trafic intérieur. D'après le Rapport de la Commission d'Etude des Coûts d'Infrastructure Aéroportuaire, la méthode péréquée conduit à lui attribuer 15 % des transferts relatifs aux aéroports alors que la méthode déperquée conduirait à lui en affecter 26 %.

Les données de l'INSEE sur la branche "transports aériens" n'étant disponibles que depuis 1971 dans le cadre de la nouvelle base, nous n'avons pu effectuer les répartitions que depuis cette date. Nous avons aussi donné des estimations pour 1967, année que nous avons particulièrement étudiée dans le cadre d'un rapport précédent [4].

Pour calculer les taux de transfert, les montants de dépenses publiques et de taxes spécifiques ont été rapportés aux chiffres d'affaires TTC. Du tableau 18 il ressort que les taux de transfert net sont assez stables ; leurs principales variations sont liées à celles des dépenses d'équipement pour lesquelles nous n'avons pas pu calculer d'amortissement. Les seules dépenses de fonctionnement (hors subventions à Air-France en 1977 et 1978) semblent cependant connaître des variations de même sens (croissance jusqu'en 1975, repli ensuite). On notera aussi les mouvements de sens inverse de la fiscalité spécifique : le poids des taxes sur les carburants diminue pour l'aviation intérieure alors que la mise en place progressive des redevances de route pèse de plus en plus sur l'aviation internationale. Le résultat essentiel est cependant que l'aviation internationale bénéficie plus des fonds publics que l'aviation intérieure. La différence serait d'autant plus marquée si l'on avait pris en compte la TVA qui ne frappe que l'aviation intérieure : son taux a baissé en 1974, et depuis cette date prélèvements et réaffectations sur ce secteur s'équilibrent à peu près.

¹ On notera toutefois que les fortes taxes sur le carburant avion équilibrent probablement en grande partie ces dépenses.

Il semble qu'au moins pour l'aviation intérieure, l'impact de l'intervention publique sur les prix a une grande influence sur la demande. L'élasticité au prix est en effet très forte dans ce secteur (supérieure à 1, peut-être 1,5) [12], [13]. La corrélation de la demande à l'offre est par ailleurs très bonne. Quant à la concurrence, elle provient principalement de la 1ère classe de la SNCF. On notera que, surtout pour les voyages personnels de courte durée, mais aussi pour les voyages professionnels, les élasticités croisées ne sont pas symétriques ; la sensibilité du trafic aérien au tarif SNCF est plus forte que celle du trafic ferroviaire au prix du transport aérien [15].

4.2. La part des ménages

Pour leurs dépenses, on s'est référé aux statistiques de consommation des ménages élaborées par l'INSEE. A partir de la différence entre consommation TTC et consommation H.T. on a déterminé la part de l'aviation intérieure seule taxée. Pour l'évaluation des transferts, on a appliqué les taux de prélèvement et de réaffectation des trafics intérieurs et internationaux (colonnes 5 à 12 du tableau 18). Le taux de transfert net qui en résulte (colonne 16 du tableau 18) varie peu (entre 11 et 15 %) ; ses principales fluctuations sont imputables aux dépenses d'équipement que nous n'avons pas pu amortir ; elles ont donc peu de signification.

Le tableau 19 confirme la forte sensibilité des transports aériens au tarif. Contrairement aux autres modes de transport collectif, leur prix et leur coût ont tendance à s'accroître moins vite que l'indice général des prix. La période 1973-1975 fait exception ; en effet, le fait que le carburant utilisé par l'aviation internationale (70 % de la consommation des ménages) ne soit pas taxé exclut la possibilité de freiner la hausse de leur prix par diminution du poids des taxes lors des chocs pétroliers, contrairement à ce qui est fait pour les carburants taxés utilisés par les transports intérieurs. Cette forte hausse de coût a été ralentie au niveau des prix par la baisse du taux de TVA applicable à l'aviation intérieure en 1974.

En conclusion, on peut souligner les originalités du secteur aérien parmi les transports collectifs. Il utilise des équipements collectifs spécifiques (aéroports, services de navigation aérienne...), dont les services tendent de plus en plus à être facturés sous forme de taxes affectées (redevance de route, taxe d'atterrissage...). On a constaté que l'aviation internationale bénéficiait plus des fonds publics que l'aviation intérieure, même si la péréquation opérée au niveau des aéroports accentue la différence. Il apparaît enfin que sauf lors des chocs pétroliers, les prix et les coûts relatifs des transports aériens diminuent.

Tableau 19

Prix et coût des voyages aériens
- Taux annuels moyens par période -

	1959-1967	1967-1973	1973-1975	1975-1978
Volume (en francs constants)	8,3	10,5	8,4	11,3
Prix (en francs courants)	1,0	4,7	14,0	7,6
Prix relatif	- 2,6	- 1,1	+ 1,5	- 1,4
Coût (en francs courants)	nd	4,6	17,3	6,1
Coût relatif	nd	- 1,2	+ 4,4	- 2,7

CHAPITRE V

LES TRANSPORTS INDIVIDUELS

CHAPITRE V

LES TRANSPORTS INDIVIDUELS

Il s'agit de la voiture particulière et des deux-roues. Ces deux modes de transports sont générateurs de nombreuses dépenses, tant de la part des ménages que de la part de l'Etat et des collectivités locales. A ce titre, les finances publiques se trouvent doublement concernées : l'utilisation d'un service de la route fourni par les infrastructures, et l'assiette de masses fiscales importantes que constituent l'achat et l'usage des véhicules.

Le service collectif offert par la voirie est longtemps resté gratuit. Une partie de ce service est devenue payante au cours des vingt dernières années : il s'agit des autoroutes de liaison à péage et du stationnement au centre des grandes villes. C'est par l'étude de cette évolution, unique dans le secteur des transports de personnes, que nous commencerons.

1 - LE SERVICE COLLECTIF DE LA ROUTE

1.1. Les autoroutes de liaison : évolution vers le secteur marchand [31]

Au début des années 1960, le développement de la motorisation engendre un engorgement croissant de la voirie classique. La France est alors très en retard sur ses voisins (Allemagne et Italie notamment) pour le développement de son réseau autoroutier. Les crédits budgétaires se révèlent insuffisants pour réaliser rapidement un programme autoroutier ambitieux ; de nouvelles sources de financement ont donc été recherchées et diversifiées. Le corrolaire de cet appel à d'autres financeurs que l'Etat a été le passage de cette partie du service de la route de la sphère non-marchande vers la sphère marchande, notamment par le biais du péage.

1.11. L'évolution des rapports entre l'Etat et les concessionnaires

Au début des années 1960, des sociétés d'économies mixtes sont mises en place pour gérer les autoroutes de liaison concédées. L'effort budgétaire de l'Etat est complété à partir de 1962 par les emprunts de la Caisse Nationale des Autoroutes garantis par l'Etat. Toutefois, la croissance des crédits consacrés par l'Etat au programme autoroutier ne se ralentit pas pour autant (cf. tableau 20) : leur proportion oscille entre 30 et plus souvent 50 % des dépenses totales. Parallèlement, les recettes de péage augmentent au fur et à mesure de l'ouverture de nouveaux tronçons : elles dépassent le quart des dépenses en 1969.

.Tableau 20

Recettes et dépenses des autoroutes de liaison de 1953 à 1970

en millions de F et en %

Années	Dépenses de l'Etat	Emprunts et fonds propres	Total	Part de l'Etat	Recettes de péage des sociétés concessionnaires	Rapport des péages aux dépenses de l'Etat
	1	2	3 = 1+2	4 = 1/3	5	6 = 5/3
1953	0,05	-	0,05	100,0 %	-	-
1954	0,8	-	0,8	100,0 %	-	-
1955	0,6	-	0,6	100,0 %	-	-
1956	1,9	-	1,9	100,0 %	-	-
1957	3,1	-	3,1	100,0 %	-	-
1958	14,7	-	14,7	100,0 %	-	-
1959	31,8	-	31,8	100,0 %	-	-
1960	34,1	-	34,1	100,0 %	-	-
1961	46,9	-	46,9	100,0 %	6,8	14,5 %
1962	66,9	180	246,9	27,1 %	11,7	4,7 %
1963	194,1	202	396,1	49,0 %	15,6	3,9 %
1964	144,7	228	372,7	38,8 %	25,9	6,9 %
1965	248,6	305	563,6	45,9 %	43,5	7,7 %
1966	339,3	325	664,3	51,1 %	68,3	10,3 %
1967	151,0	350	501,0	30,1 %	118,5	23,7 %
1968	382,7	405	787,7	48,6 %	160,9	20,4 %
1969	475,3	465	940,3	50,5 %	245,3	26,1 %
1970	574,7	605	1 179,7	48,7 %	319,3	27,1 %

Sources : D.R.C.R. "Les autoroutes et leur financement", tableau n° 46, p. 88 (Documentation Française).

Tableau 21

Emplois et ressources de fonctionnement des sociétés concessionnaires d'autoroutes

en millions de F et en %

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<u>TRESORERIE D'EXPLOITATION</u>									
Péages	463	565	776	1 034	1 415	1 866	2 402	2 977	3 632
Autres recettes	-	-	34	112	128	158	201	148	250
<i>dont : Avances d'équilibre</i>	-	-	-	15	16	-	35	-	-
<u>Dépenses :</u>									
- Fonctionnement	(100)	(120)	267	325	409	611	728	991	1 291
- Frais financiers et remboursements d'emprunts	(310)	(311)	543	753	723	1 235	1 530	1 928	1 577
Solde	(53)	(134)	-	69	411	178	345	216	1 014
Construction	(800)	(1 300)	1 963	2 929	3 370	4 269	3 285	3 054	3 779
Péages/Construction + Fonctionnement	(51,0%)	(40,0%)	34,8%	31,8%	37,4%	38,2%	59,8%	73,6%	71,6%

Sources : Comptes Transport de la Nation

Vers 1970, s'amorce une nouvelle phase dans la diversification du financement : des sociétés privées sont créées. Elles bénéficient, comme les sociétés d'économie mixte, de la garantie de l'Etat pour une partie de leurs emprunts¹. A partir de 1972, les deux types de société ont aussi recours à des emprunts non garantis dont la part dans le financement varie de 12 à 24 % (tableau 22). La garantie de l'Etat est désormais rémunérée au taux de 0,5 % des en-cours. Parallèlement, les péages continuent à croître et permettent un autofinancement croissant aux sociétés d'économie mixte. Par contre, l'apport de capitaux propres aux sociétés privées est resté modeste et tend même à diminuer (tableau 22).

La part des collectivités locales dans le financement des autoroutes de liaison est faible (moins de 2 % en moyenne). Celle de l'Etat est moins importante qu'au cours des années 1960 : elle oscille entre 20 et 28 %. Ce sont des avances du FSIR en espèces ou en nature (tranchons déjà construits). Avant 1970, leur calendrier de remboursements n'était pas fixé et jusqu'en 1975, ces avances ne portaient pas intérêt et n'étaient pas indexées ; on peut donc les considérer comme des subventions pour environ 90 % de leur montant. Depuis 1975, elles sont indexées pour les sociétés d'économie mixte, et celles consenties aux sociétés privées donnent lieu à perceptions de redevances.

Les établissements publics régionaux participent aussi au financement des autoroutes (étoile de Langres par exemple).

1.12. Conséquences du passage des autoroutes dans la sphère marchande

Les montants financiers importants dégagés à partir de 1962, que l'Etat aurait difficilement pu assurer seul, ont permis la réalisation d'un volume considérable de travaux générateurs d'économies d'échelle importantes dans les années 1960 (gains de productivité de l'ordre de 3,5 % par an).

Toutefois, le recours massif à l'emprunt peut présenter des inconvénients du point de vue du renchérissement du coût du crédit ou de la saturation du marché financier en raréfiant les capitaux disponibles pour d'autres investissements. De plus, le service du péage intervient de manière non négligeable dans les frais des autoroutes (7 % du coût de construction et 30 à 40 % du coût de fonctionnement) : la moitié du personnel y est affecté.

Par ailleurs, la diversification des sources de financement ne doit pas amener un désengagement trop important de l'Etat. Il semble qu'en effet celui-ci renforce son contrôle sur la gestion de ses avances et de ses garanties en matière d'emprunts. Enfin, il ne laisse pas les péages se fixer par le seul jeu du marché. La liberté tarifaire n'est donnée aux seules sociétés privées que pendant les dix premières années. Pour les autres autoroutes, les péages sont plafonnés.

¹ Il a été fait appel à cette garantie à hauteur de 400 millions de francs par l'une d'entre elles en 1979.

Tableau 22

Structure de financement des investissements
(autoroutes de liaison concédées de 1971 à 1979)

Années	Part de l'Etat ¹	Collectivités locales et autres ¹	Emprunts garantis	Emprunts non garantis	Auto-financement ²	Capitaux propres des sociétés privées	T O T A L
	1	2	3	4	5	6	6 = 1+2+3+4+5+6
1971	21,9	1,9	72,0	-	2,6	8,5	100,0
1972	22,2	0,2	57,3	12,0	5,3	3,1	100,0
1973	26,9	-	44,6	23,6	1,1	3,8	100,0
1974	26,2	1,2	51,6	15,1	1,4	4,5	100,0
1975	19,6	1,0	61,2	12,2	2,6	3,4	100,0
1976	27,2	0,2	41,8	23,9	4,6	2,4	100,0
1977	27,3	1,2	49,6	13,1	6,3	2,5	100,0
1978	27,6	-	46,8	11,7	11,5	2,3	100,0
1979	27,1	1,2	46,3	14,3	9,0	2,1	100,0

¹ Il s'agit d'autorisations de programmes et non de crédits de paiement pour lesquels les données ne sont pas disponibles sur toute la période.

² Excédent de trésorerie des sociétés d'économie mixte.

Sources : "Les autoroutes et leur financement", tableau n° 45, p. 96 (La Documentation Française).

Il est donc vraisemblable que la formule de la concession et du péage soit plus coûteuse pour la collectivité que la gestion traditionnelle de la voirie par l'Etat. Mais en contrepartie, il est probable que cette gestion traditionnelle n'aurait permis le développement du réseau autoroutier qu'à un rythme beaucoup plus lent. Le surcoût d'une gestion plus décentralisée, mais restant pour certains aspects importants sous tutelle, aurait donc été le "prix" du retard à rattraper pour disposer d'un réseau autoroutier comparable à ceux de nos voisins.

1.13. La fiscalité

Les sociétés concessionnaires ne sont pas assujetties à la taxe foncière puisque les autoroutes font partie du domaine de l'Etat. Elles sont soumises normalement aux autres prélèvements fiscaux (impôts sur les bénéfices, taxe professionnelle...). La taxe de voirie a été supprimée en 1970, celle des prestations en 1974.

Le régime de TVA est spécifique. Son assiette est définie comme la différence entre les recettes de péage et les charges de financement et de grosses réparations. Au cours des premières années d'exploitation, les charges de financement étant très supérieures aux recettes de péage, une assiette minimale a été définie comme égale à la fraction des recettes de péage correspondant au rapport des dépenses d'exploitation aux charges totales. La TVA et les taxes locales représentent 6 à 7 % des péages.

L'étude de J. FISCHER [32] permet d'évaluer pour les années 1972 à 1975 non seulement les taxes prélevées sur les péages, mais aussi sur les travaux autoroutiers et sur les carburants vendus sur les autoroutes. Il ressort de cette synthèse partielle concernant néanmoins l'ensemble de la circulation autoroutière (poids lourds et véhicules légers imputables ou non aux ménages) que l'Etat est très largement bénéficiaire en ce sens que les taxes qu'il perçoit excèdent amplement ses concours financiers.

Comme on l'a indiqué précédemment, les autoroutes ne constituent pas la seule partie de la voirie dont l'usage devient payant. Le stationnement au centre des grandes villes connaît la même évolution. Cette activité est exploitée en régie directe par les collectivités locales, ou, le plus souvent, concédée à des sociétés privées. Le stationnement payant s'est étendu à un rythme rapide au cours des années 1970. Son tarif a progressé moins vite que l'indice général des prix de la consommation des ménages : il a baissé de 1,3 % par an en francs constants entre 1971 et 1977. Le montant des dépenses des ménages en ce domaine est mal connu : l'Enquête Transports 1973-1974 permet cependant de l'évaluer à 450 millions de francs.

Après avoir considéré les parties du service collectif de voirie qui deviennent payantes, sinon réellement marchandes, nous allons considérer l'ensemble des dépenses publiques consacrées à la route.

1.2. L'ensemble des dépenses publiques pour la route

Nous présenterons successivement les sources et l'analyse des séries, le financement de la voirie locale et les problèmes posés par l'évaluation du service rendu par la route aux ménages.

1.21. Sources et analyse des séries de dépenses publiques (cf. tableau 23)

Les dépenses courantes comprennent l'entretien, le fonctionnement et les dépenses de police imputables à la route. Pour l'Etat, elles ont été établies sur la base des Comptes Transport de la Nation¹. Comme on l'a précisé au chapitre 1, elles contiennent aussi la subvention à la SNCF pour les passages à niveau ; afin de préserver l'homogénéité de la série concernant cette subvention, on y a ajouté de 1954 à 1969 la part de la subvention d'équilibre conventionnellement affectée aux passages à niveau (voir tableau 1) : sur la base des chiffres de 1970, on en a affecté les deux-tiers en fonctionnement et un tiers en investissement.

Les dépenses courantes des collectivités locales contiennent les intérêts des emprunts contractés pour les investissements de voirie. Il s'agit de la "Nouvelle série" publiée dans le 17^e Rapport de la Commission des Comptes Transport de la Nation, rétropolée pour la période 1964-1971 sur la base d'informations provenant de la Comptabilité Publique et sur la période 1954-1963 à partir des Comptes Transport. Le niveau de ces dépenses est difficile à estimer, mais les divers éléments des séries utilisées sont cohérents en évolution.

Les dépenses de gros entretien sont groupées avec celles des investissements qui contiennent aussi les sommes avancées aux sociétés concessionnaires d'autoroutes et la part d'investissement de la subvention couvrant la moitié des charges de passage à niveau de la SNCF. Pour l'Etat, les séries ont été constituées à partir des Comptes de Transport (17^e Rapport pour 1971-1978, 10^e Rapport 1963-1970) et rétropolées sur la base de chiffres fournis par la Direction des Routes et de la Circulation Routière (D.R.C.R.) du Ministère des Transports. Elles incluent l'ensemble des crédits du Fonds Spécial d'Investissement Routier (FSIR).

Les dépenses d'investissement des collectivités locales proviennent des Comptes Transport pour la période 1963-1978. Cette série a été rétropolée sur la base des chiffres fournis par la D.R.C.R.

Malgré l'hétérogénéité des sources utilisées, les séries se raccordent généralement bien ; de manière assez surprenante, c'est pour les dépenses d'investissement de l'Etat que l'on a éprouvé le plus de difficulté à établir une série cohérente.

¹ Pour la période 1965-1977, on s'est référé au tableau n° 17 de l'étude de C. CHATARD [9].

Tableau 23

Dépenses des collectivités publiques pour la voirie

en millions de F courants TTC

	Fonctionnement, entretien et police			Investissement et gros entretien			TOTAL	dont : Taxes	Part de l'investis- sement dans les dépenses totales	Part de l'Etat dans les dépenses totales	Dépenses imputables aux ménages
	Etat	Collectivités locales	Total	Etat	Collectivités locales	Total					
	1	2	3 = 1+2	4	5	6 = 4+5					
1954	765	917	1 682	200	851	1 051	2 733	315	38,5 %	35,3 %	1 640
1955	823	984	1 807	268	931	1 199	3 006	349	39,9 %	36,3 %	1 804
1956	852	1 096	1 948	300	1 017	1 317	3 265	379	40,3 %	35,3 %	1 959
1957	907	1 139	2 046	289	1 112	1 401	3 447	401	40,6 %	34,7 %	2 068
1958	977	1 232	2 209	300	1 197	1 497	3 706	430	40,4 %	34,5 %	2 224
1959	1 045	1 289	2 334	315	1 329	1 644	3 978	464	41,3 %	34,2 %	2 387
1960	1 154	1 429	2 583	316	1 386	1 702	4 285	497	39,7 %	34,3 %	2 571
1961	1 194	1 589	2 783	494	1 456	1 950	4 733	627	41,2 %	35,6 %	2 843
1962	1 460	1 691	3 151	647	1 591	2 238	5 389	714	41,5 %	39,1 %	3 233
1963	1 521	1 855	3 376	955	1 735	2 690	6 066	714	44,3 %	40,8 %	3 640
1964	1 719	1 993	3 712	1 127	1 940	3 067	6 779	801	45,2 %	42,0 %	4 067
1965	1 818	2 098	3 916	1 467	1 880	3 347	7 263	860	46,1 %	45,2 %	4 358
1966	2 025	2 267	4 292	1 758	2 150	3 908	8 200	976	47,7 %	46,1 %	4 920
1967	2 108	2 545	4 653	1 840	2 580	4 420	9 073	1 084	48,7 %	43,5 %	5 444
1968	2 460	2 519	4 979	2 197	2 690	4 887	9 866	1 182	49,5 %	47,2 %	5 920
1969	2 665	2 835	5 500	2 459	2 970	5 429	10 929	1 310	49,7 %	46,9 %	6 557
1970	2 830	3 067	5 897	2 708	3 576	6 284	12 181	1 469	51,6 %	45,5 %	7 309
1971	2 932	3 564	6 496	3 025	3 777	6 802	13 298	1 602	51,2 %	44,8 %	7 979
1972	3 161	4 731	7 892	3 737	4 195	7 932	15 824	1 890	50,1 %	43,6 %	9 546
1973	3 605	5 200	8 805	4 178	4 868	9 046	17 851	2 147	50,7 %	43,6 %	10 656
1974	3 936	5 537	9 473	5 435	5 059	10 494	19 967	2 416	52,6 %	46,9 %	11 890
1975	4 713	7 190	11 903	6 915	6 548	13 463	25 366	3 075	53,1 %	45,8 %	15 117
1976	5 679	8 539	14 218	6 880	8 135	15 015	29 233	3 524	51,4 %	43,0 %	17 430
1977	7 193	9 271	16 464	6 045	8 007	14 052	30 516	3 614	46,0 %	43,4 %	18 305
1978	7 889	9 806	17 695	5 971	7 947	13 918	31 613	3 718	44,0 %	43,8 %	19 033

Il convient de souligner que les dépenses ont été réparties entre l'Etat et les collectivités locales en fonction des budgets des financeurs et non selon les maîtres d'ouvrage des travaux. Ainsi, les tranches communales et départementales du FSIR et les subventions de l'Etat aux collectivités locales figurent dans les colonnes "Etat", et les fonds de concours des collectivités locales leur sont restitués. On précisera également que les taxes grevant ces dépenses ont été estimées conformément aux hypothèses de la Commission des Comptes Transport (10 % des dépenses courantes et 14 % de l'investissement TTC). Nous avons maintenu ce calcul pour la période antérieure à 1968, date de la généralisation de la TVA ; en effet, la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie a montré que cette généralisation avait peu fait varier les taux réels de taxation intégrant les rémanences fiscales.

Le tableau 23 fait ressortir que la part de l'Etat dans les dépenses de voirie était de l'ordre de 35 % dans les années cinquante ; elle s'est accrue entre 1960 et 1966 à l'époque du démarrage des programmes autoroutiers (cf. tableau 20), pour dépasser 45 %, niveau autour duquel elle a fluctué par la suite. La part des investissements tend à s'accroître jusqu'en 1975 : elle est d'environ 40 % dans les années cinquante, puis s'accroît progressivement jusqu'à 53 % en 1975, en partie sous l'impulsion des programmes autoroutiers. Leur chute est ensuite assez brutale du fait de la crise ; elle est moins marquée et plus tardive pour les collectivités locales que pour l'Etat.

1.22. Le financement des dépenses publiques pour la route

Nous avons exclu les emprunts pour les autoroutes des montants considérés puisque, comme on l'a vu au § 1.1., leur remboursement est, pour l'essentiel, à la charge des usagers par le biais du péage. Ce cas mis à part, l'Etat n'affecte pas le produit de ses emprunts à des besoins spécifiques, notamment en voirie ; d'ailleurs, l'Etat a peu emprunté pendant la période étudiée. Par contre, depuis 1952, il affecte une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers au Fonds de Soutien d'Investissement Routier (FSIR). De 5 % vers 1960, cette part s'est accrue jusqu'à 17 % en 1968 ; elle a ensuite été maintenue aux environs de 15 % jusqu'en 1977 et tend maintenant à décroître avec le recul des investissements de l'Etat. Comme il a été signalé plus haut, des tranches du FSIR sont affectées à la voirie départementale et communale, mais l'essentiel est absorbé par la "tranche nationale".

Contrairement à l'Etat, les collectivités locales recourent largement à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement en voirie ; ces emprunts représentent 40 à 60 % des investissements en voirie locale, dont les subventions de l'Etat couvrent environ 10 %.

Au début de la période étudiée, une partie des charges d'entretien de la voirie communale était couverte par des taxes affectées : taxe de voirie ou taxe des prestations. Jusqu'au début des années soixante-dix les communes pouvaient instituer soit la taxe de voirie, soit la taxe

des prestations. C'est la seconde qui retiendra notre attention à cause de ses modalités qui renvoient aux traditions communautaires des campagnes. Cette taxe pouvait s'acquitter, au choix du contribuable, en argent ou en nature, c'est-à-dire en participant personnellement aux travaux de réfection de la voirie communale. Les statistiques départementales sur les sommes payées en argent pour cette taxe en 1963 fournissent un indicateur des régions où elle était maintenue il y a environ vingt ans. Il s'agit principalement du Midi (Haute-Garonne, Gers, Aude, Lot-et-Garonne), des régions de montagne (Dauphiné, Savoie, Corse) et de l'Ouest (la Bretagne et ses abords).

Les régions où ces taxes affectées (voirie et prestations) représentaient une part importante des dépenses de voirie des communes étaient avant tout rurales. Les autres ressources du budget communal (patente principalement) sont en effet peu abondantes dans ces régions. Les perceptions en espèces de ces deux taxes représentaient 65 % des dépenses courantes pour la voirie communale en 1953 (hors acquittement en nature par participation aux travaux), contre 40 % en 1963 et 20 % en 1970. La taxe des prestations acquittées en espèces a vu croître son importance par rapport à la taxe de voirie qui restait dominante. La taxe de voirie a été supprimée en 1970 et la taxe des prestations en 1974.

Les modes de financement de la voirie sont donc assez variés : la construction de la voirie locale et des autoroutes concédées est largement financée sur emprunts. Par ailleurs, des taxes affectées couvrent les investissements (part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers destinée au FSIR) ou l'entretien de la voirie communale (taxe de voirie et taxe des prestations avant 1974).

1.23. Evaluation du transfert imputable à l'usage de la voirie par les ménages

Nous avons déjà réfléchi à cette répartition des avantages tirés de l'usage de la route à partir des travaux de la Commission d'Etude des Coûts d'Infrastructure dans le cadre d'un précédent rapport [4]. Notre réflexion s'est poursuivie à la lumière notamment des travaux de B. THERET [33]. Les deux problèmes principaux restent l'évaluation du transfert lié à l'investissement et la répartition des transferts entre usagers de la route.

Nous avons signalé plus haut (cf. tableau 23) la progression régulière des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses de fonctionnement, exception faite toutefois des dernières années étudiées. On a, de plus, souligné qu'une part importante de la voirie locale était financée sur emprunts et faisait donc déjà l'objet d'un amortissement financier ; les intérêts des emprunts sont inclus dans les dépenses courantes des collectivités locales. De plus, les calculs d'amortissements financiers que nous avons tentés pour 1967 et 1973 ne peuvent pas être effectués pendant la première moitié de la période étudiée faute de disposer de séries suffisamment longues de dépenses d'investissement routier public.

Il paraît donc raisonnable de retenir l'investissement de l'année comme évaluation du service rendu par le capital routier. Le problème subsiste seulement pour les années postérieures à 1975 où l'investissement chute en raison de la crise : pour ces dernières années, il semble que l'on puisse retenir une évaluation du transfert lié à l'investissement de l'ordre de 50 % des dépenses totales.

La répartition des transferts entre les usagers de la route soulève des problèmes dont la solution dépend nécessairement de multiples hypothèses étant données l'importance des charges fixes et les lacunes de l'appareil statistique. Les seules dépenses dont la répartition fait l'unanimité des études en ce domaine sont les dépenses marginalisables des réseaux national et départemental de rase campagne, soit 16 % des dépenses publiques pour la route en 1973. Encore n'y a-t-il pas unanimité sur l'évaluation des parts marginalisables des différentes catégories de dépenses, mais on peut montrer que les résultats dépendent peu des coefficients de marginalisation retenus.

La part imputable aux poids lourds varie beaucoup suivant les catégories de dépenses : elle va de moins de 20 % pour les dépenses imputées proportionnellement au trafic (signalisation, etc...) à 100 % pour le gros entretien et les renforcements coordonnés. Pour les charges fixes et les dépenses sur voiries urbaines et communales pour lesquelles la répartition entre catégories de dépenses n'est pas connue, nous avons retenu l'hypothèse d'une ventilation au prorata des trafics¹. On soulignera toutefois que ces calculs sont fragiles étant données la mauvaise connaissance des trafics en milieu urbain et de l'évolution respective des trafics ; à cet égard, on a supposé que, à long terme, les trafics des différents usagers de la route évoluaient parallèlement [8].

Au niveau pratique des calculs, nous avons retiré des dépenses routières le gros entretien et les renforcements coordonnés imputables aux seuls poids lourds, et ce à partir de 1972. Nous avons isolé ensuite la part attribuable aux ménages sur la base des calculs effectués pour 1973, soit 65 %. Avant 1972, nous avons affecté aux ménages 60 % des dépenses de voirie, part observée pour 1972 avec le calcul exposé ci-dessus. Les résultats figurent au tableau 23.

En conclusion, il convient d'insister sur la fragilité de l'évaluation de la part des ménages. Ceci a deux causes :

- a) l'hypothèse de ventilation des charges fixes (routes nationales et départementales de rase campagne) et de l'ensemble des dépenses de voiries urbaines et communales au prorata des trafics,

¹ B. THERET, à partir de l'hypothèse d'homogénéité des fonctions de production pour les divers usagers de la route, a retenu une ventilation identique à celle des dépenses marginalisables. Son calcul conduit à imputer aux ménages des montants sensiblement plus faibles que ceux que nous avons retenus qui sont intermédiaires entre les siens et ceux déterminés dans l'étude sur la tarification des infrastructures.

- b) l'estimation approximative des trafics, tant en milieu urbain que pour l'évaluation de la part des ménages dans l'usage des voitures particulières par type de réseau (urbain et rase campagne).

Après avoir présenté le "bénéfice" tiré par les ménages de leur usage de la route, il convient d'aborder la fiscalité qui frappe l'automobile.

2 - LES TAXES SUR L'AUTOMOBILE A LA CHARGE DES MENAGES

La connaissance des dépenses de tous les usagers de la route n'étant pas suffisante, on insistera surtout dans cette section sur l'agent "ménages" pour lequel des séries de consommation remontent jusqu'aux années cinquante.

En premier lieu on s'interrogera sur la couverture des dépenses de voirie (H.T.) par les taxes spécifiques supportées par l'ensemble des usagers de la route telles qu'elles sont définies par la Commission des Comptes Transport de la Nation. On constate que ces taxes, dont la quasi-totalité est prélevée par l'Etat, dépassent largement les dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat et des collectivités locales. Leur taux de couverture (rapport des taxes spécifiques aux dépenses publiques de voirie H.T.) a oscillé entre 1,6 et 1,7 jusqu'à la crise pétrolière. Il a ensuite chuté à 1,3 en 1975 et 1976 du fait que pendant ces deux années, la taxe intérieure a été maintenue à un niveau voisin de son niveau antérieur à la crise pour freiner la hausse du prix des carburants. En 1977, suite à une forte augmentation de la taxe intérieure, le taux de couverture a retrouvé sa valeur d'avant la crise : 1,6.

2.1. La législation fiscale et les sources statistiques

Il existe une grande variété de dépenses et de taxes liées aux transports individuels. Il n'est malheureusement pas possible d'isoler celles qui concernent respectivement les deux-roues et l'automobile, sauf pour les dépenses d'acquisition. On distinguera plusieurs catégories de taxes (cf. tableau 24) :

- les taxes pures ne sont assises sur aucune consommation particulière. Ce sont la carte grise, les taxes sur le permis de conduire (y compris la taxe additionnelle régionale prélevée depuis 1974) et la taxe différentielle dite "vignette" instaurée en 1956. D'après le 17^e Rapport des Comptes Transport, il semble que les recettes liées à la carte grise et aux permis de conduire soient sensiblement équivalentes au coût des services administratifs concernés.
- les taxes sur les assurances recouvrent la taxe sur les conventions d'assurance (8,75 % avant 1978, 9 % de l'ensemble des primes depuis 1979) et diverses taxes para-fiscales frappant uniquement l'assurance obligatoire (responsabilité civile) : la plus importante d'entre elles est affectée à la Sécurité Sociale (3 % avant 1979, 6 % depuis). Cette surtaxation de l'assurance obligatoire par rapport aux assurances dommage est vraisemblablement un facteur de dégressivité de ces taxes. Pour les évaluer, nous avons utilisé les statistiques publiées par l'Association Générale des Assurances contre les Accidents, dont on ne peut toutefois garantir que les résultats soient parfaitement cohérents avec les montants donnés par la Comptabilité Nationale dans le poste de la consommation des ménages.

Montant des taxes sur les automobiles des ménages

en millions de F courants

Années	Cartes grises, permis	Taxe différentielle automobile (vignette)	Taxes pures	Taxe sur les assurances	TVA sur achat de véhicule ¹	Taxe sur accessoires et réparations	Taxe sur autres dépenses d'utilisation	Total	Taxes sur les carburants			ENSEMBLE
									TVA et rémanences	Taxe intérieure	Total	
									9	10	11 = 9+10	
1	2	3 = 1+2	4	5	6	7	8 = 5+6+7	9	10	11 = 9+10	12=3+4+8+11	
1955	69		69	89	552	198	52	802	80	1 008	1 088	2 048
1956	74	185	259	96	611	239	63	913	90	1 132	1 222	2 490
1957	56	221	307	115	653	285	75	1 013	107	1 229	1 336	2 771
1958	108	245	353	153	686	356	94	1 136	143	1 961	2 104	2 746
1959	114	265	379	199	758	437	115	1 310	175	2 446	2 621	4 509
1960	125	290	415	220	928	499	136	1 563	198	2 682	2 880	5 078
1961	134	322	456	245	1 046	569	145	1 760	225	3 068	3 293	5 754
1962	154	365	519	263	1 220	642	160	2 022	252	3 428	3 680	6 484
1963	179	412	591	319	1 521	723	190	2 434	285	3 868	4 153	7 497
1964	183	447	630	395	1 809	825	227	2 861	323	4 399	4 722	8 608
1965	195	479	674	465	1 907	932	261	3 100	366	5 047	5 413	9 652
1966	207	524	731	532	1 994	1 038	295	3 327	422	5 813	6 235	10 825
1967	234	558	792	601	2 040	1 182	329	3 551	493	6 763	7 256	12 200
1968	320	804	1 124	781	2 163	1 327	374	3 864	1 621	6 275	7 896	13 665
1969	421	904	1 325	866	2 430	1 526	451	4 407	1 873	7 394	9 267	15 865
1970	422	1 088	1 510	955	2 739	1 765	517	5 021	2 076	8 347	10 423	17 909
1971	472	1 122	1 594	1 087	2 780	2 193	518	5 491	2 394	9 526	11 920	20 092
1972	513	1 222	1 735	1 237	3 770	2 715	642	7 127	2 643	10 810	13 453	23 552
1973	557	1 370	1 927	1 355	4 631	2 933	726	8 290	3 009	11 994	15 003	26 575
1974	457	1 445	1 902	1 484	5 317	3 535	734	9 586	3 922	11 390	15 312	20 284
1975	525	1 446	1 971	1 657	5 073	3 827	819	9 719	4 269	12 784	17 053	30 400
1976	627	2 296	2 923	1 857	8 900	4 507	943	14 350	5 061	14 451	19 512	38 642
1977	602	2 490	3 092	2 190	8 819	4 929	1 171	14 919	6 059	18 844	24 903	45 104
1978	631	3 061	3 692	2 541	10 893	5 692	1 392	17 977	6 917	24 283	31 200	55 410
1979	721	3 302	4 023	2 712	12 669	6 589	1 651	20 909	8 000	27 972	35 972	63 616
1980	(724)	(3 059)	3 783	(3 196)	13 293	7 838	1 961	23 092	9 521	28 432	37 953	68 024

¹ Automobiles, cycles, motocycles et caravanes.

En tout état de cause, seules les primes nettes des remboursements sont retenues dans la consommation alors que les taxes frappent les primes brutes : d'où il résulte que les taxes représentent environ la moitié des primes nettes, c'est-à-dire un taux de taxation apparent élevé pour ce poste.

- les taxes sur les carburants et lubrifiants comprennent essentiellement la TVA et la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Depuis 1952, une partie de cette dernière est affectée au Fonds d'Investissement Routier. Comme pour les autres postes, sur la base de calculs effectués par la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie, nous avons tenu compte des rémanences fiscales pour la période antérieure à la généralisation de la TVA en 1968.
- les taxes sur les autres consommations liées aux transports individuels : elles touchent essentiellement les achats de voitures neuves qui ont toujours été fortement taxés (taux majoré de TVA depuis 1968), les frais d'entretien et de réparation et les autres frais d'utilisation des véhicules. Ces derniers comprennent essentiellement la location de voitures, les péages, dont on a vu qu'ils étaient peu taxés, et les dépenses d'auto-école, qui n'ont été soumises à la TVA qu'à partir de 1978.

2.2. Poids et nature des taxes

Le tableau 27 fait ressortir que les taxes sur les transports individuels représentent environ 40 % des dépenses correspondantes des ménages. Ce taux connaît de faibles fluctuations et ne descend sensiblement au-dessous de cette valeur qu'au début de la crise (1974-1977) quand le gouvernement a freiné la hausse du prix des carburants en n'augmentant pas la taxe intérieure proportionnellement aux prix hors taxes des carburants.

Ces impôts sont une part importante des prix dans le domaine automobile : le quart de ceux des voitures neuves et deux-tiers à trois-quarts de ceux des carburants jusqu'en 1973, 55 à 60 % depuis (1979 : 68 %). La réaction des consommateurs à ces prix est très différente d'un poste à l'autre ; les achats de voitures neuves sont très sensibles à leurs prix (élasticité voisine de - 1), par contre la circulation dépend assez peu du prix du carburant (élasticité de l'ordre de - 0,3). L'efficacité de l'outil fiscal pour orienter la consommation est donc d'amplitude assez variable selon que l'on considère les divers postes de dépenses liés à la possession et à l'utilisation de l'automobile.

Le tableau 25 montre que l'essentiel des taxes (environ 70 %) touche l'utilisation des véhicules (carburants, entretien, réparations). La part de celles frappant l'acquisition de voitures neuves varie en longue période comme le prix relatif des véhicules ; celui-ci diminue jusqu'à la fin des années soixante et remonte ensuite. Enfin, les fortes hausses de la vignette (1956, 1968, 1976) expliquent principalement les redressements de la part des taxes sur la possession (taxes pures et taxes sur les assurances) dont la tendance générale est néanmoins à la baisse.

Tableau 25

Spécificité et nature des taxes

en %

Années	Part des taxes sur la possession	Part des taxes sur l'acquisition	Part des taxes sur l'utilisation	TOTAL	Part des taxes spécifiques
1955	7,7	27,0	65,3	100,00	11,5
1956	14,3	24,5	61,2	100,00	17,8
1957	15,2	23,6	61,2	100,00	18,2
1958	13,5	18,3	68,2	100,00	14,9
1959	12,8	16,8	70,4	100,00	13,4
1960	12,5	18,3	69,2	100,00	13,7
1961	12,2	18,2	69,6	100,00	13,4
1962	12,1	18,8	69,1	100,00	13,7
1963	12,1	20,3	67,6	100,00	14,0
1964	11,9	21,0	67,1	100,00	13,6
1965	11,8	19,8	68,4	100,00	12,9
1966	11,7	18,4	69,9	100,00	12,3
1967	11,4	16,7	71,9	100,00	11,5
1968	14,0	15,8	70,2	100,00	13,0
1969	13,8	15,3	70,9	100,00	13,0
1970	13,8	15,3	70,9	100,00	13,0
1971	13,3	13,9	72,8	100,00	12,1
1972	12,6	16,0	71,4	100,00	13,8
1973	12,4	17,4	70,2	100,00	14,2
1974	12,0	18,8	69,2	100,00	14,2
1975	11,9	16,7	71,4	100,00	13,2
1976	12,4	23,0	64,6	100,00	16,8
1977	11,7	19,6	68,7	100,00	14,7
1978	11,2	19,7	69,1	100,00	15,9
1979	10,6	19,9	69,5	100,00	15,7
1980	10,3	19,5	70,2	100,00	14,8

Tableau 26

Affectation des taxes sur l'automobile

en millions de F courants

Années	Budget général de l'Etat	Surtaxe régionale sur les permis de conduire	Taxe sur l'assurance de la Sécurité Sociale	Part de la taxe affectée au Fonds d'investissement routier	T O T A L 5 = 1+2+3+4	Part affectée au budget général de l'Etat 6 = 1/5
	1	2	3	4		
1955	1 971		21	56	2 048	96,24 %
1956	2 404		23	63	2 490	96,55 %
1957	2 676		27	68	2 771	96,57 %
1958	3 603		36	107	3 746	96,18 %
1959	4 333		46	130	4 509	96,10 %
1960	4 893		51	134	5 078	96,36 %
1961	5 472		57	225	5 754	95,10 %
1962	6 117		61	306	6 484	94,34 %
1963	6 814		74	549	7 497	91,69 %
1964	7 997		52	559	8 608	92,90 %
1965	8 752		108	792	9 652	90,68 %
1966	9 753		124	948	10 825	90,10 %
1967	10 946		140	1 114	12 200	89,72 %
1968	12 348		181	1 136	13 665	90,36 %
1969	14 328		201	1 336	15 865	90,31 %
1970	16 353		221	1 335	17 909	91,31 %
1971	18 227		252	1 613	20 092	90,76 %
1972	21 342		287	1 923	23 552	90,62 %
1973	24 086		314	2 175	26 575	90,63 %
1974	25 556	72	344	2 312	28 284	90,35 %
1975	27 077	175	385	2 763	30 400	89,07 %
1976	35 033	203	431	2 985	38 642	90,63 %
1977	41 091	218	508	3 287	45 104	91,10 %
1978	50 726	227	588	3 869	55 410	91,55 %
1979	58 285	237	634	4 460	63 616	91,62 %
1980	61 752	(253)	(1 313)	4 706	68 024	90,78 %

Par ailleurs, une proportion très importante des taxes alimente le budget général de l'Etat (cf. tableau 26). Cette part qui était de l'ordre de 96 % à la fin des années cinquante a été ramenée aux alentours de 90 % au début des années soixante en raison de l'affectation d'une part croissante de la taxe intérieure au FSIR.

Enfin, si dans une optique plus restrictive de "fiscalité spécifique" à l'automobile, on retient les hypothèses des Comptes Transport de la Nation ; il s'agit des taxes pures (vignette, carte grise, taxes sur les permis de conduire), de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et de la majoration de TVA sur les achats de voitures neuves (majoration calculée par rapport au taux normal de TVA, ramené de 23 % à la fin des années soixante à 17,6 % depuis 1977). Leur part est, au total, assez faible dans l'ensemble des taxes : 12 à 15 % sauf en 1956 et 1957 (18 %) lors de la création de la vignette.

2.3. Comparaison des prélèvements aux réaffectations

D'après les résultats regroupés dans le tableau 27, nous constatons que les taxes sur les transports individuels sont 2,5 fois supérieures au transfert provenant de l'usage de la route. Il en résulte un transfert net négatif (colonnes 6 et 7), c'est-à-dire un prélèvement net. Compte tenu de ce qui est résumé précédemment, on notera que ce prélèvement s'opère presque exclusivement au profit de l'Etat alors que plus de la moitié des dépenses de voirie incombe aux collectivités locales.

Le taux de transfert brut tend à diminuer en début de période pour se stabiliser un peu en-dessous de 15 % vers la fin des années soixante. La fragilité des données qui ont servi à répartir les dépenses routières entre les catégories d'usagers doit inciter à la prudence dans le commentaire de ce résultat. Cependant, il semble que l'on puisse analyser celui-ci comme traduisant une économie d'échelle liée au développement rapide de la circulation sur un réseau encore loin de la saturation.

Au tableau 28, le trafic a été évalué à partir des enquêtes disponibles¹. Nous avons retenu les véhicules/kilomètre correspondant à l'ensemble du parc des ménages en négligeant, faute d'information, la baisse de la part des voyages professionnels, en principe exclus de la consommation des ménages. Les indicateurs de prix et de coût sont obtenus en déflétant les dépenses par cet indicateur du trafic. D'autre part, le passage des francs courants aux francs constants (prix relatifs, coûts relatifs) s'opère en utilisant l'indice des prix de la consommation marchande et non-marchande des ménages des comptes nationaux. Le coût des facteurs est défini en ajoutant aux dépenses (consommation des ménages + taxes pures) le bénéfice tiré de l'usage de la route et en leur retranchant les taxes.

¹ Enquête Carte Grise 1959, Enquêtes Transport 1967 et 1973, Enquête Conjoncture.

Tableau 27

Dépenses, taxes et transferts relatifs aux transports individuels des ménages

en millions de F courants & %

Années	Dépenses des ménages	Impôts et taxes	Taux de taxation	Usage de la route H.T.	Taux de transfert brut	Transfert net	Taux de transfert net
	1	2	3 = 2/1	4	5 = 4/1	6 = 4-2	7 = 6/1
1955	5 222	2 048	39,2 %	1 595	30,5 %	- 453	- 8,7 %
1956	6 212	2 490	40,1 %	1 731	27,9 %	- 759	- 12,1 %
1957	7 407	2 771	37,4 %	1 828	24,7 %	- 943	- 12,7 %
1958	9 582	3 746	39,1 %	1 966	20,5 %	- 1 780	- 18,6 %
1959	11 079	4 509	40,7 %	2 109	19,0 %	- 2 400	- 21,7 %
1960	12 557	5 078	40,4 %	2 273	18,1 %	- 2 805	- 22,3 %
1961	14 306	5 754	40,2 %	2 512	17,6 %	- 3 242	- 22,7 %
1962	16 673	6 484	38,9 %	2 856	17,1 %	- 3 628	- 21,8 %
1963	19 435	7 497	38,6 %	3 211	16,5 %	- 4 286	- 22,1 %
1964	21 575	8 608	39,9 %	3 587	16,6 %	- 5 021	- 23,3 %
1965	23 703	9 652	40,7 %	3 842	16,2 %	- 5 810	- 24,5 %
1966	26 866	10 825	40,3 %	4 334	16,1 %	- 6 491	- 24,2 %
1967	29 720	12 200	41,1 %	4 794	16,1 %	- 7 406	- 24,9 %
1968	33 583	13 665	40,7 %	5 211	15,5 %	- 8 454	- 25,2 %
1969	39 770	15 865	39,9 %	5 771	14,5 %	- 10 094	- 25,4 %
1970	44 176	17 909	40,5 %	6 427	14,6 %	- 11 482	- 25,6 %
1971	51 006	20 092	39,4 %	7 018	13,8 %	- 13 074	- 25,6 %
1972	58 972	23 552	39,9 %	8 415	14,3 %	- 15 137	- 25,7 %
1973	66 523	26 575	40,0 %	9 393	14,1 %	- 17 182	- 25,8 %
1974	75 864	28 284	37,4 %	10 470	13,8 %	- 17 814	- 23,5 %
1975	87 439	30 400	34,8 %	13 310	15,2 %	- 17 090	- 19,6 %
1976	110 182	38 642	35,1 %	15 360	13,9 %	- 23 282	- 21,1 %
1977	122 507	45 104	36,8 %	17 518 ¹	14,3 %	- 27 586	- 22,5 %
1978	142 836	55 410	38,8 %	18 940 ¹	13,3 %	- 36 370	- 25,5 %

¹ Contrairement aux années précédentes, on n'a pas évalué le transfert lié à l'usage du capital routier par l'investissement de l'année qui chute à cause de la crise : sur la base des séries antérieures (cf. tableau 21) on a estimé ce transfert comme équivalent aux dépenses courantes (fonctionnement et entretien)

Tableau 28

Prix et coûts

en % annuel moyen de croissance

	1959-1967	1967-1973	1973-1975	1975-1978
Trafic (en véhicule x km)	+ 12,0	+ 6,9	+ 3,5	+ 5,9
Prix courants	+ 1,0	+ 7,0	+ 10,8	+ 11,2
Prix relatifs	- 2,6	+ 1,0	- 1,4	+ 2,3
Coût des facteurs	+ 0,4	+ 6,7	+ 15,4	+ 8,4
Coût relatif	- 3,1	+ 0,8	+ 2,7	- 0,3

A partir de ces indicateurs, on constate que, les à-coups dus aux chocs pétroliers mis à part, le taux de croissance du trafic diminue régulièrement, suggérant un freinage de type logistique. Cet essor est accompagné en début de période (1959-1967) par une baisse des prix relatifs et les fluctuations depuis 1973 sont principalement liées à l'amortissement des hausses des carburants par le jeu des taxes qui se constate aisément en se référant aux coûts des facteurs.

En conclusion, la période étudiée est marquée par un développement très rapide de l'automobile : le trafic automobile a été multiplié par un facteur de l'ordre de 7 entre le milieu des années 1950 et 1980. Dans un premier temps, ce secteur a bénéficié d'économies d'échelle, tant au niveau de la production marchande (baisse des prix relatifs), que de l'utilisation d'un service collectif gratuit (fourni par un réseau routier non encore saturé). A partir des années soixante, la congestion croissante sur les grands axes a nécessité un effort accru d'investissement de la part des collectivités publiques ; les masses budgétaires ne suffisant pas pour la mise en oeuvre d'un grand programme autoroutier, l'Etat a fait appel à des emprunts gagés sur les péages perçus par les sociétés concessionnaires. Une partie du service de la route est ainsi devenu partiellement marchand. C'est aussi le cas du stationnement au coeur des grandes villes, et là encore, la cause en est la congestion du trafic.

Du côté de la production marchande, les gains de productivité liés aux économies d'échelle ont cessé vers la fin des années soixante. La forte hausse des prix du pétrole à partir de la fin 1973 a pu être freinée pour le consommateur en comprimant un peu la part importante de taxes grevant le prix des carburants. Mais la crise a également frappé les investissements routiers qui ont chuté à partir de 1976. La forte implication des collectivités publiques, surtout de l'Etat, dans le secteur des transports individuels lui a donc permis d'amortir partiellement et temporairement, les deux chocs pétroliers, mais les conséquences de la situation générale sur ce secteur ne peuvent, malgré tout, être longtemps éludées, la stagflation frappant, peu ou prou, toutes les activités.

C O N C L U S I O N

C O N C L U S I O N

Après avoir présenté successivement chaque mode de transport, il est nécessaire de rassembler les quelques idées générales qui se dégagent de ce rapport analytique. Signalons tout d'abord que, même si nous n'avons pas pu pousser à son terme une classification en domaines de transport à l'intérieur desquels les divers modes apparaissent comme substituables, les partitions retenues ne reposent pas uniquement sur des données techniques et ne recouvrent pas les frontières des entreprises. En effet, nous avons scindé l'activité de la SNCF en activité hors de notre champ (marchandises), et activités de transports de personnes urbains (banlieue parisienne) et non urbains (réseau principal), ces derniers n'ayant toutefois pu être séparés sur toute la période entre régionaux (omnibus) et inter-régionaux (rapides et express). Les transports routiers se situent presque exclusivement dans le domaine régional. Les transports aériens assurent clairement une fonction inter-régionale et internationale. La voiture particulière concurrence pratiquement tous les autres modes dans chacune de leurs fonctions.

Dans tout le secteur des transports publics de personnes, même quand l'objectif principal affiché est l'équilibre financier (SNCF, RATP), l'influence de l'Etat sur le régime de fixation du niveau des prix est très étendu : la seule exception semble être la libération des prix en 1978. Même si elle est moins systématique et étendue, l'influence de l'Etat sur les prix des biens et services liés aux transports individuels reste forte, surtout quand la part des taxes qu'ils contiennent est élevée (carburants, voitures neuves). La contrepartie de cette manipulation des prix se trouve dans le domaine des transferts positifs (subventions, réductions tarifaires...) ou négatifs (taxation).

La délimitation du champ des transferts que nous avons pris en compte peut paraître quelque peu arbitraire. Toutefois, elle correspond aux sources statistiques existantes sans lesquelles les analyses sur ces sujets sont impossibles. Mais celles-ci ont leurs limites, ainsi on n'a pas pu prendre en compte la participation des collectivités publiques à l'investissement car elles n'apparaissaient pas toujours clairement dans les comptes des entreprises de transport. D'un point de vue économique on s'est donc limité aux consommations collectives (infrastructures aériennes et routières) et aux subventions liées à l'exploitation des entreprises de transport public. Les transferts que nous avons dû écarter ne sont certainement pas homogènes selon les modes de transport considérés : la participation des collectivités publiques aux investissements est certainement plus importante pour les transports urbains et les aéroports que dans les autres domaines. De plus, si l'on considère les secteurs en amont de la production, il apparaît que l'industrie aéronautique est beaucoup plus soutenue par l'Etat que la construction de matériel ferroviaire par exemple. Les disparités sont telles à ces niveaux qu'on ne peut faire l'hypothèse d'une répercussion négligeable de ces différences en amont sur les prix des services de transports, mais il ne nous a pas été possible de l'évaluer.

On soulignera également que nous avons considéré les transferts du seul point de vue du consommateur. A cet égard, nous avons distingué les subventions bénéficiant à tous les usagers d'un même service de celles qui permettent d'accorder des avantages particuliers à certaines catégories de population (RATP, SNCF et calcul standard pour les transports urbains de province). Pour les réductions tarifaires, la politique des collectivités publiques a été beaucoup plus dynamique dans le domaine urbain, surtout dans les années soixante-dix (création de la Carte Orange à Paris, développement des cartes à vue et des mesures de gratuité en province), que sur le réseau principal de la SNCF (système figé de réductions "sociales"). Ces réductions peuvent aussi avoir un intérêt commercial, mais on se situe dans un domaine où, sauf à l'époque de dégradation du service (vers 1970), la sensibilité au tarif semble assez faible. La faible valeur absolue de l'élasticité-prix semble être la règle en matière de transports locaux (omnibus SNCF, transports routiers régionaux). C'est aussi le cas de l'usage de l'automobile en fonction du prix du carburant. Par contre, la sensibilité au tarif des transports collectifs inter-régionaux (rapides et express SNCF, transports aériens) est beaucoup plus forte. C'est aussi le cas des achats de voitures neuves.

On constate donc que, pendant la période étudiée (1955-1980), les interventions des collectivités publiques ont été principalement concentrées dans des domaines où elles avaient un pouvoir limité d'orientation de la demande par les prix : transports urbains, omnibus SNCF, du côté subventions et réductions tarifaires, et taxes sur les carburants, du côté prélèvements. Le principal effet de ces interventions est donc d'ordre redistributif, aspect que nous avons analysé précédemment [4] et [20] .

En ce qui concerne le financement, on a vu se développer les taxes affectées. Celles-ci sont de plusieurs types. Il peut tout d'abord s'agir de taxes prélevées hors du champ des transports et affectées à ceux-ci : taxes de voirie et des prestations (survivance des travaux communautaires dans les campagnes pour l'entretien de la voirie communale) et surtout du Versement Transport, assimilable à une cotisation patronale mise en place au début des années 1970 pour financer l'effort considérable en faveur des transports collectifs urbains. Il existe aussi des taxes prélevées sur les transports pour financer les infrastructures : part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers affectée au FSIR, part des taxes d'atterrissage affectée comme prime au personnel de la Navigation Aérienne et de la Météorologie, redevance créée en 1972 pour financer à terme l'ensemble des coûts de navigation aérienne en route. En dehors de la fiscalité locale classique pesant sur les entreprises (patente puis taxe professionnelle...) presque toutes les taxes prélevées sur les transports de personnes alimentent le budget de l'Etat ; les seules exceptions sont la taxe additionnelle sur les permis de conduire prélevée au profit des régions depuis 1974, et la part des taxes sur les assurances versée à la Sécurité Sociale¹. Par contre, la part des collectivités locales dans le financement des transports est importante (plus de la moitié des dépenses de voirie) et intervient dans des domaines où le financement public s'accroît rapidement (transports urbains, surtout en province).

¹ De manière plus ou moins explicite, il s'agit là de compenser en partie les charges de la Sécurité Sociale résultant des accidents de la route ; ces charges ne sont pas prises en compte dans cette étude.

On soulignera enfin le développement de l'automobile comme élément moteur des mutations observées : le trafic automobile a été multiplié par 7 entre le milieu des années 1950 et 1980. Les transports collectifs ont plus ou moins bien résisté à cette concurrence. Les transports aériens, mode nouveau peu concurrencé par l'automobile et soutenu par l'Etat (construction aéronautique, financement de l'infrastructure aérienne), se sont aussi développés à un rythme rapide. Dans le domaine inter-régional, les trains rapides et express de la SNCF ont connu plus récemment une croissance soutenue de leur trafic. C'est donc pour les déplacements locaux que la concurrence de l'automobile a induit les principales mutations. Dans les transports urbains, ce n'est que grâce à un apport massif des fonds publics que le mouvement de déclin apparu autour des années soixante a pu être enrayé : la promotion des transports collectifs commence maintenant à porter ses fruits, mais ce mode de transport ne pourra sans doute plus se passer du soutien des fonds publics. Dans le domaine régional, les services omnibus de la SNCF n'ont pu être maintenus partiellement qu'au prix d'un effort financier croissant de l'Etat. Les lignes des services routiers ont décliné, pour faire place à des services spécialisés : ramassage des employeurs ou ramassage scolaire, seule forme de service soutenue par les finances publiques en zone rurale.

L'automobile a d'abord connu une période d'essor rapide (années 1950 et 1960) favorisée à la fois par des économies d'échelle importantes, tant au niveau des infrastructures qu'au niveau de la production marchande, et par une baisse tendancielle du prix du pétrole importé. La saturation des grands axes a conduit à développer un grand programme autoroutier que l'Etat n'a pu financer qu'en faisant appel à des emprunts gagés sur les péages futurs : le service collectif de la route est devenu largement marchand pour les autoroutes de liaison. La saturation de la circulation au centre des grandes villes a aussi fait évoluer le service du stationnement vers une forme payante quasi-marchande. Enfin, le renchérissement du pétrole importé et les effets de la crise ont conduit à une hausse du coût relatif de l'usage de l'automobile, qui n'a pu être freinée que temporairement en jouant sur la forte part de taxe dans le prix des carburants. Cet environnement plus défavorable à l'automobile a stimulé, surtout en milieu urbain, la renaissance des transports collectifs. L'hypothèse d'une raréfaction importante de l'approvisionnement énergétique devrait conduire à considérer les transferts aux transports collectifs, non seulement comme freinant leur déclin ou comme outil d'une redistribution dont l'efficacité pourrait être sensiblement améliorée, mais aussi comme levier pour orienter la demande de transports sous ces divers aspects.



B I B L I O G R A P H I E

B I B L I O G R A P H I E

GENERALITES

- 1 - "Les comptes des Transports de la Nation"
Années 1954 à 1967
Commission des Comptes Transports de la Nation
- 2 - "Les comptes des Transports de la Nation"
Les Collections de l'INSEE, n^{os} C-6, 16, 27, 32, 47, 56, 77 et 93
- 3 - Les Annuaire Statistiques des Transports
Ministère des Transports
- 4 - A. FOULON, J.L. MADRE, P. PICARD
"Les effets redistributifs des finances publiques dans le secteur des transports"
Rapport principal et rapport annexe - CREDOC - 1978
- 5 - Division "Etudes des Entreprises"
"Les grandes entreprises nationales de 1959 à 1976"
Les Collections de l'INSEE, n^o E-57
- 6 - Rapports au Conseil d'Administration de la SNCF
Années 1955 à 1980
- 7 - J.L. MADRE
"Influence des tarifications différentielles sur la consommation des transports de voyageurs"
Rapport CREDOC - 1981
- 8 - E. QUINET et L. TOUZERY
"La coordination des infrastructures de transport"
Ministère des Transports - La Documentation Française - Avril 1980
- 9 - C. CHATARD
"Un aperçu historique du secteur des transports"
S.A.E. - Ministère des Transports - Mars 1980

SENSIBILITE DE LA DEMANDE AUX CONDITIONS DE L'OFFRE

- 10 - Cl. BERLIOZ, Ph. CITERNE et J.P. ROSSIGNOL
"Le modèle de simulation de politiques des transports"
Statistiques et Etudes Financières, Série Orange n^o 23 - 3^e trimestre 1976
- 11 - J.L. MADRE
"Les différentes catégories de clientèle des transports publics urbains"
Rapport CREDOC - Septembre 1981

- 12 - A. AYRAL, J.J. MIZRAH, C. REYNAUD
"Macro-économie des transports de voyageurs"
S.A.E. - Ministère des Transports - Juillet 1977
- 13 - R. MARCH
"Pour mieux comprendre les déplacements inter-régionaux de voyageurs : un modèle multi-modal de demandes"
"Description du modèle et premiers résultats"
Les Cahiers Scientifiques de la Revue Transport n°s 2 et 3- 1980
- 14 - N. SZTARKMAN, J.L. BEAUSSART, N. POLITIS et C. IMHAUS
"Etude des réseaux de transport en commun de surface dans les grandes agglomérations françaises"
A.P.U.R. - Octobre 1975
- 15 - Note de travail 78-16
"Mobilité et choix modal voyageurs inter-régionaux"
I.R.T. - Octobre 1978
- 16 - C. DUC
"L'usage et la possession de l'automobile"
D.E.S. Travaux Publics de l'Etat - S.A.E. - 1978

TRANSPORTS URBAINS ET ROUTIERS

- 17 - J.C. PRADEILLES et J. GAGNEUR
"Les transports collectifs urbains de province, production et financement, 1967-1975" Fascicules 1 et 2
U.E.R. Urbanisation-Aménagement - Université de Grenoble - Mai 1978
- 18 - J.C. GUILLOZ
"Les réseaux urbains de transports en commun de 1964 à 1971"
Les Collections de l'INSEE n° E-20
- 19 - "Structures tarifaires des réseaux de transport collectif urbain de province"
Ministère des Transports - D.T.T. - Mars &çè!
- 20 - J.L. MADRE
"La tarification des transports urbains comme outil de politique sociale"
Rapport CREDOC n° 4778 - Avril 1981
- 21 - "Enquête sur la structure des entreprises de transport routier en 1972"
Résultats Généraux - Octobre 1974
Les transports de voyageurs - Décembre 1974
Résultats Régionaux - Mai 1975
Ministère de l'Équipement - Département des Statistiques des Transports
- 22 - "Enquête annuelle d'entreprise"
Les transports urbains et routiers de voyageurs - Années 1973 à 1979
Entreprises et réseaux urbains - 1976
Ministère des Transports - Département des Statistiques des Transports
- 23 - G. NORADOUNGUIAN
"Structure et activité des entreprises de transport routier en 1967"
Les Collections de l'INSEE n° E-5

- 23 - G. NORADOUNGUIAN
"Structure et activité des entreprises de transport routier en 1967"
Les Collections de l'INSEE n° E-5
- 24 - Rapports annuels
R.A.T.P. - Années 1950 à 1980
- 25 - B. GERARDIN
"Ramassage ouvrier et structuration de l'espace"
Les Cahiers Scientifiques de la Revue Transport n° 1 - 1979

TRANSPORTS AERIENS

- 26 - G. SURIN
"Les aides en transport aérien régional"
Direction de l'Aviation Civile - Service des Transports Aériens - Décembre 1979
- 27 - "Enquête annuelle d'entreprise"
Transports Aériens - Années 1973 à 1979
Ministère des Transports - Département des Statistiques des Transports
- 28 - I° et II° Rapports sur la participation du transport aérien intérieur aux charges d'infrastructures aériennes
Comité d'Etude du Coût des Infrastructures Aéroportuaires - Juillet &çŞç
- 29 - "Manuel des redevances de route"
Direction de la Navigation Aérienne - D.N.A. 6 - 1ère Edition, Mai 1979
- 30 - Rapports d'activité
Air France - Années 1970 à 1980

TRANSPORTS INDIVIDUELS

- 31 - A. FAYARD
"Les autoroutes et leur financement"
Notes et études documentaires n°s 4597 et 4598 - La Documentation Française -
Décembre 1980
- 32 - J. FISCHER
"Le financement des autoroutes concédées"
Bulletin R.C.B. n° 31 - Décembre 1977
- 33 - B. THERET
"Ventilation par destination des dépenses publiques de transports routiers de rase campagne"
Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie - Septembre 1979

- 34 - E. JOIN-LAMBERT
"Les ménages roulent plus, les voitures roulent moins"
Economie et Statistique n °136 - Septembre 1981
- 35 - M. HOUEE
"Contribution à la modélisation de l'usage de la voiture particulière"
S.A.E. - Juillet 1980
- 36 - M. HOUEE
"Validité et enseignements des indicateurs d'usage de la voiture particulière :
parcours, consommations unitaires, débits"
S.A.E. - Juillet 1980



10 DEC. 1900

1 seul exemplaire

