



HAL
open science

Aspects redistributifs de l'intervention des finances publiques dans le secteur des transports

Jean-Loup Madre

► **To cite this version:**

Jean-Loup Madre. Aspects redistributifs de l'intervention des finances publiques dans le secteur des transports. *Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation*, 1980, 2 | 1980, pp.44-67. 10.46298/cst.11772 . hal-04104818

HAL Id: hal-04104818

<https://hal.science/hal-04104818>

Submitted on 24 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Aspects redistributifs de l'intervention des finances publiques dans le secteur des transports,

par J.-L. MADRE

Credoc

L'action des collectivités publiques dans le secteur des transports de personnes est importante, surtout en milieu urbain, et revêt des formes très diverses. L'Etat et les collectivités locales sont traditionnellement chargés de gérer la voirie : leurs dépenses imputables à la circulation des voitures particulières sont largement couvertes par l'ensemble des impôts perçus sur les transports individuels (2). Pour l'ensemble des transports collectifs, au contraire, les aides reçues par les entreprises dépassent les impôts prélevés sur ce secteur.

Nous avons analysé les effets redistributifs de ces flux économiques. Ils ont rarement pour objectif principal de réduire des inégalités liées aux transports (subventions compensant les pertes de recettes relatives aux principaux types de réductions tarifaires :

-
- (1) Cet article fait la synthèse des travaux réalisés par P. PICARD et J.-L. MADRE dans le cadre de l'équipe Redistribution du CREDOC. Ces travaux ont été orientés autour d'un programme de recherche défini pour l'A.T.P. Socio-Economie des Transports. Au terme de ce programme, nous en tentons ici une synthèse critique.
 - (2) Ces travaux se situant dans le cadre d'analyses globales de la redistribution, portant notamment sur l'ensemble des impôts indirects, nous ne nous sommes pas limités à l'analyse des impôts "spécifiques" aux transports, contrairement à ce qui est fait notamment dans les Comptes Transport de la nation.

abonnements de travail, quart de place militaire...), et encore plus rarement de corriger des inégalités liées au revenu (réductions pour les économiquement faibles ou les personnes âgées à bas revenus dans les transports urbains). Les effets redistributifs de mesures dont l'objectif premier n'est pas la réduction des inégalités sont cependant au cœur de débats importants, notamment en ce qui concerne la tarification au coût marginal. Une des principales objections qui ont été faites à ce mode de fixation des prix, optimal au regard de la théorie économique, est que l'on ignorait quels étaient les financeurs et les bénéficiaires de la subvention destinée à assurer l'équilibre financier de l'entreprise de transport collectif. Nos résultats montrent que, surtout dans le domaine urbain, ce subventionnement des transports collectifs a un caractère redistributif.

Mais les résultats ne sont pas indépendants de la méthodologie qu'il nous faut tout d'abord exposer.

I - CHAMP DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE

I.1. Le champ de l'étude

L'étude se limite en principe aux transferts relatifs aux déplacements payés par les ménages (1). Ces transferts peuvent les toucher directement (impôts sur la consommation, réductions tarifaires..) ou transiter par les entreprises de transport (subvention d'équilibre...).

Pour ce qui concerne les transports individuels, les impôts et taxes comprennent, d'une part tous les impôts indirects assis sur une dépense des ménages (notamment les taxes sur les carburants, la T.V.A. frappant les dépenses d'achat (2) et d'entretien des véhicules, les taxes sur les assurances), et d'autre part des taxes "pures" (vignette, carte grise, permis de conduite, amendes et contraventions). Les contributions des collectivités publiques relatives aux transports individuels correspondent au service collectif que constitue la mise à disposition du réseau routier. Il faut ici distinguer :

- d'une part les services courants (dépenses de fonctionnement, d'entretien et de police) dont on peut considérer, en première approximation, que leur valeur est équivalente à la dépense faite au cours d'un exercice budgétaire annuel,
- d'autre part, le service non marchand rendu par l'utilisation gratuite du capital routier dont la durée de vie s'étend sur une longue période. Ceci pose le problème de la prise en compte des dépenses d'investissement dans l'évaluation des transferts (voir I.3).

(1) On verra que la frontière est difficile à tracer entre les dépenses de transport à la charge des ménages et celles qui peuvent être considérées comme des frais professionnels, notamment en ce qui concerne les dépenses liées à l'automobile.

(2) L'évolution des taxes sur les achats d'automobile pose un problème spécifique évoqué en I.2.

Pour ce qui concerne les transports collectifs, les impôts et taxes comprennent essentiellement l'impôt sur le chiffre d'affaires (T.V.A.) et les taxes sur les carburants. Quant aux contributions des collectivités publiques aux entreprises de transport en commun, elles comprennent les compensations pour réductions tarifaires, les subventions d'exploitation, les transferts liés aux prêts à taux réduits ⁽¹⁾, les subventions d'équipement ⁽¹⁾, les dotations en capital ⁽¹⁾ et le transfert lié à l'utilisation des infrastructures (routières et aériennes).

Parmi l'ensemble de ces transferts, seules les subventions compensant les réductions tarifaires accordées par les entreprises de transport en commun à certaines catégories d'usagers (familles nombreuses, militaires, usagers des transports collectifs pour les déplacements domicile-travail, étudiants et élèves, invalides...) ont directement un but redistributif. Si la finalité première et explicite des autres masses financières considérées n'est pas de corriger des inégalités entre les ménages, celles-ci bénéficient pour des raisons diverses de façon inégale aux différentes catégories de la population ; c'est en ce sens qu'elles jouent indirectement un rôle redistributif.

Dans le but de mesurer cet effet différentiel entre les ménages de l'intervention des finances publiques dans le secteur des transports, nous répartirons les ménages en catégories. Trois critères de répartition seront privilégiés : la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage, la catégorie de commune de résidence et la taille de la famille. Les résultats portent essentiellement sur 1973, année déjà ancienne mais qui est la plus récente pour laquelle l'INSEE ait réalisé une enquête transports.

Quand il existe une information suffisante, nous avons cherché à isoler les transports urbains des autres systèmes de transports. Il s'agit alors des transports urbains des ménages résidant en milieu urbain.

La distinction entre milieu urbain et non-urbain ne pose pas de problème pour les transports collectifs, les entreprises de ce secteur étant généralement spécialisées. Pour les transports individuels, il a fallu isoler conventionnellement la part des dépenses relatives à la fonction urbaine ⁽²⁾.

Pour l'ensemble du domaine des transports, nous nous sommes limités à l'analyse de transferts monétaires.

(1) Voir I.3.

(2) Pour les frais de stationnement et les dépenses liées aux deux-roues, nous avons retenu l'ensemble des dépenses des ménages résidant en milieu urbain. Pour les autres dépenses liées à l'automobile, nous avons affecté à la fonction urbaine la proportion des dépenses correspondant à la part du kilométrage urbain dans le kilométrage total. Pour le carburant, nous avons tenu compte d'une surconsommation de 40 % en agglomération.

Pour plus de précision sur le champ de l'étude, on se reportera au tableau A.1 en annexe, qui donne la liste des flux pris en compte, ainsi que les sources utilisées, tant pour l'évaluation des montants globaux, qu'en ce qui concerne les clés de répartition entre les différentes catégories de ménages. D'autre part, la réponse à la critique qui suit cet article nous permet de préciser les points principaux de la méthodologie générale de la redistribution (1). Avant de passer à l'analyse des principaux résultats obtenus, nous indiquerons les hypothèses faites, d'une part sur la répercussion des taxes sur les achats d'automobiles et d'autre part pour la prise en compte de l'investissement dans l'évolution des transferts.

I.2. La répercussion des taxes sur les achats d'automobiles.

La répartition des taxes sur les achats d'automobiles pose un problème spécifique concernant la répartition entre les ménages des taxes sur les véhicules neufs.

La forte taxation des véhicules neufs et la taxation quasi nulle des véhicules d'occasion, bien que conformes à la légalité du prélèvement fiscal (2), sont fictives au point de vue économique. En effet, le prix de la voiture d'occasion, s'il dépend de divers paramètres (âge du véhicule, état du marché...) n'est évidemment pas indépendant du prix auquel la voiture a été achetée neuve, et donc de la composante importante de ce prix constituée par les impôts indirects. On a donc fait l'hypothèse que la T.V.A. payée lors de l'acquisition d'un véhicule neuf est répercutée proportionnellement dans le prix de la voiture d'occasion (hors marge des garagistes). On est donc conduit à prendre en compte une taxe "fictive" sur les achats de voitures d'occasion, récupérée par les vendeurs de ces véhicules.

Cette hypothèse n'est pas neutre du point de vue de l'analyse de la redistribution. En effet, la proportion des achats de voitures d'occasion dans l'ensemble des achats d'automobiles varie largement selon la catégorie socio-professionnelle, la catégorie de commune de résidence de l'acquéreur ou la taille de sa famille. Ainsi, en 1973 elle était de 76,8 % pour les salariés agricoles et seulement de 26,2 % pour les cadres supérieurs. Les familles très nombreuses (5 enfants et plus) achètent ainsi beaucoup plus souvent que les autres des voitures d'occasion ; par ailleurs, les véhicules achetés neufs à Paris ou dans les grandes agglomérations de province sont souvent revendus d'occasion dans les petites villes ou dans les zones rurales. Cette hypothèse de répercussion tend à homogénéiser les taux de taxation des achats neufs et d'occasion. Éliminant la principale cause de différenciation des taux apparents de taxation des dépenses relatives aux transports individuels, elle a une influence directe sur les résultats de l'étude.

(1) Pour ce qui concerne la méthodologie générale concernant l'étude des phénomènes redistributifs, voir : "Propositions pour une méthodologie de l'étude de la redistribution". J. DESCE, A. FOULON, P. KENDE, L. LEVY-GARBOUA - Consommation - Annales du CREDOC n° 4-1970.

(2) Les achats de voitures neuves sont imposés au taux majoré de T.V.A. (33 1/3 % du prix hors taxes) ; à l'inverse, dans le cas des voitures d'occasion, seule la marge des garagistes revendeurs (c'est-à-dire 10 % environ des achats d'occasion) supporte une taxe.

I.3. Problème posé par la prise en compte de l'investissement dans l'évaluation des transferts.

La prise en compte de l'investissement financé par les collectivités publiques dans l'étude de la redistribution pose un problème d'analyse intertemporelle.

En effet, en toute rigueur, on ne peut identifier la masse financière des investissements réalisés l'année de référence à des transferts aux usagers ayant circulé cette même année, car les infrastructures ainsi construites continueront à être utilisées dans le futur. Inversement, les usagers de l'année de référence utilisent des infrastructures dont la construction a été financée dans le passé. Un problème d'amortissement se pose donc pour l'évaluation des transferts liés aux opérations d'investissement.

En fait, les solutions proposées différeront selon que l'on considère le transfert lié à l'aide aux entreprises de transport pour leurs opérations d'équipement, ou le service collectif gratuit (ou quasi gratuit) représenté par l'utilisation du réseau routier ou de l'infrastructure aérienne.

L'aide à l'investissement des entreprises de transport peut prendre trois formes : des subventions d'équipement, des dotations en capital aux entreprises publiques et des prêts à taux bonifiés. Dans ce domaine, comme il est très difficile de connaître sur longue période la part du capital de ces entreprises financées sur fonds publics et a fortiori d'en calculer un amortissement, on est conduit à identifier le transfert aux subventions et dotations de l'année. Pour les prêts à taux bonifiés, nous avons évalué le transfert à la différence entre les intérêts aux taux du marché et ceux qui ont été effectivement versés.

Pour ce qui concerne les infrastructures aériennes, nous nous sommes basés sur les calculs d'amortissement du capital élaborés par la Commission d'Etude des Coûts d'Infrastructure Aéroportuaire.

La méthode de prise en compte de l'investissement routier revêt, quant à elle, une importance promordiale étant donné le total des masses en jeu. Trois évaluations ont été utilisées : la première méthode (dite d'équilibre budgétaire) identifie le transfert à l'investissement de l'année de référence lissé sur trois ans. La deuxième méthode (dite de l'amortissement financier) considère une situation de référence dans laquelle les investissements routiers seraient financés exclusivement par emprunt (1). Le coût du service rendu par la route

(1) Le taux de référence "du marché" a été choisi égal à 7 % jusqu'en 1967 et 9 % pour les emprunts souscrits entre 1968 et 1973, soit une estimation du taux de rendement moyen des obligations pendant les périodes considérées. On remarquera toutefois qu'une partie des fonds nécessaires à l'investissement routier est effectivement empruntée (autoroutes, voirie locale). En 1973, 55 % des investissements pour la voirie locale ont été couverts par des emprunts : les frais financiers représentaient environ 15 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales pour la voirie. Les statistiques disponibles ne permettent cependant pas d'éliminer ces doubles comptes.

- pour ce qui est de la couverture des dépenses d'investissement - serait alors égal à la somme pour l'année considérée des annuités de remboursement des emprunts non encore amortis. Le transfert est ainsi identifié à ce coût global. La troisième méthode (dite du capital foncier) à l'inverse des précédentes, n'établit plus de relation entre la valeur du capital routier et son coût de production, mais identifie le transfert au coût d'opportunité de sa mise à disposition auprès des usagers ; ce coût d'opportunité est identifié à une rente sur la valeur des terrains immobilisés par les infrastructures routières.

Cette hypothèse qui conduit à des montants de transferts nettement plus importants est surtout intéressante par la différenciation très nette qu'elle introduit entre les divers types de réseaux étudiés (voirie parisienne, voirie urbaine de province, voirie de rase campagne) du fait des différences importantes entre les prix des terrains (voir tableau 1).

Pour les répartitions par catégories de ménages présentées au § II, nous avons retenu l'hypothèse de l'amortissement financier. En effet, elle conduit à des montants un peu inférieurs à l'investissement de l'année de référence et se rapproche donc d'un amortissement économique qui, en période d'accélération du trafic (1973 dans l'étude), est nécessairement inférieur à l'investissement courant.

I.4. Les montants globaux (voir tableau 1)

Le contraste est frappant entre les transports individuels (1) qui supportent des taxes 2,7 fois plus importantes que les transferts relatifs à la route (évalués par la méthode de l'amortissement financier) et les transports en commun qui reçoivent 2,2 fois plus de transferts qu'ils ne supportent de taxes. Parmi les transports en commun, seuls les cars interurbains supportent plus de taxes qu'ils ne reçoivent de transferts.

Les dépenses liées aux transports urbains génèrent relativement plus de transferts que celles liées aux déplacements non urbains. En effet, la voirie urbaine coûte plus cher par unité de trafic qu'elle supporte que la voirie de rase campagne. D'autre part, les transports urbains sont le mode de transport collectif le plus subventionné. La prise en compte des subventions dans l'assiette de la T.V.A. entraîne un taux de taxation (impôts et taxes/dépenses) plus élevé pour les transports urbains que pour les autres modes de transports collectifs. Par contre, le taux de taxation lié aux transports individuels n'est que légèrement plus élevé pour la fonction urbaine que pour les autres fonctions, malgré la prise en compte d'une surconsommation de carburant en milieu urbain.

(1) Il s'agit de l'automobile et des deux-roues. Nous les avons regroupés car le taux moyen de taxation est voisin pour ces deux modes de transports (31 % pour les deux-roues contre 33 % pour l'automobile.

TABLEAU 1 - Les masses globales

	TRANSPORTS INDIVIDUELS		TRANSPORTS COLLECTIFS		ENSEMBLE	
	TOTAL	dont : urbains	TOTAL	dont : urbains	TOTAL	dont : urbains
1) Dépense nette des ménages (1)	66269	24020	9781	2574	76050	26594
2) Impôts et taxes	21223	7855	2472	950	23695	8805
3) Transfert dans l'hypothèse (2)						
31) Amortissement financier	7972	3321	5517	3212	14246	6533
32) Equilibre budgétaire	8729	3568	5517	3212	14246	6780
33) Capital foncier	12729	8463	5517	3212	18246	11675
4) Prélèvement net dans l'hypothèse						
41 = 2 - 31 Amortissement financier	13251	4534	-3045	-2262	10206	2272
42 = 2 - 32 Equilibre budgétaire	12494	4287	-3045	-2262	9449	2025
43 = 2 - 33 Capital foncier	8494	-608	-3045	-2262	5449	-2262
5) Taux de prélèvement net dans l'hypothèse :						
51 = 41/1 Amortissement financier	20,0%	18,9%	-31,1%	-87,9%	13,4%	8,5%
52 = 42/1 Equilibre budgétaire	18,9%	17,8%	-31,1%	-87,9%	12,4%	7,6%
53 = 43/1 Capital foncier	12,8%	-2,5%	-31,1%	-87,9%	7,2%	-10,8%

(1) Dépenses nettes des recettes tirées des ventes d'automobiles sur le marché de l'occasion.

(2) Hypothèses d'évaluation du transfert lié à l'investissement routier.

SOURCES : Comptabilité Nationale et Enquête Transport INSEE.

L'effet résultant peut être analysé comme un transfert allant des ménages motorisés vers les non motorisés. Ce transfert est redistributif car les ménages motorisés déclarent un revenu environ deux fois supérieur à celui déclaré par les non motorisés. On ne peut toutefois pas évaluer strictement le montant de ce transfert car les enquêtes que nous avons utilisées ne permettent pas d'isoler l'usage des transports collectifs par les seuls ménages motorisés. On peut cependant penser que ce transfert est plus important pour les transports urbains que pour les autres fonctions de transport.

II - LES RESULTATS

II.1. Répartition selon la catégorie de commune de résidence (cf. tableau 2)

Les dépenses de transports individuels ne croissent que faiblement en fonction de la taille de l'agglomération de résidence. Le principal trait notable est l'opposition entre les habitants de la ville de PARIS et ceux de sa banlieue ; le taux de motorisation, donc le montant des dépenses de transports individuels par ménage est beaucoup plus faible au centre des grandes villes qu'à leur périphérie.

Les dépenses de transports collectifs croissent aussi en fonction de la zone d'habitat, mais moins sensiblement que ne le montre le tableau 2 (1). Les modes de transports collectifs locaux sont souvent caractéristiques de quelques catégories de communes (voir tableau A.2 en annexe) : transports parisiens, transports urbains de province (presque exclusivement situés dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants), cars interurbains et services omnibus de la S.N.C.F. et transports scolaires (milieu rural et petites villes).

Le coût du service rendu par la voirie, que l'on peut estimer par le rapport du transfert lié à la voirie aux dépenses de transports individuels des ménages, est plus de deux fois plus élevé pour le réseau urbain parisien que pour l'ensemble du réseau de province (tant urbain que de rase campagne). Ceci est principalement dû à une part beaucoup plus importante à PARIS qu'en province des transferts liés à l'investissement (2) dans ces coûts, et dans une moindre mesure à la part des dépenses de police. Les habitants de la banlieue parisienne bénéficient donc au titre de l'utilisation de la route d'un transfert (872 F. par ménage) 2,2 fois plus élevé que les ménages de province (390 F. par ménage environ).

(1) Faute d'information statistique, il ne nous a pas été possible de répartir les flux relatifs aux cars interurbains et aux transports scolaires. Il est cependant évident que leur usage est concentré chez les habitants des zones rurales et des petites villes.

(2) Rappelons que nous avons retenu la méthode de l'amortissement financier comme hypothèse centrale pour la présentation des résultats.

- TABLEAU 2 -

Répartition des transferts et des taxes

	Dépenses liés aux véhicules individuels	Dépenses de transports en commun ¹	Dépenses totales de transports	Transfert lié à l'utilisation du réseau routier	Transfert lié à l'utilisation des transports en commun	Total des taxes	Prélèvement net	Taux de prélèvement net
	1	2	3 = 1+2	4	5	6	7 = 6-4-5	8 = 7/3
Communes rurales	3 359	96	3.455	391	52	1 151	708	20,5 %
Unités urbaines de :								
. moins de 10 000 habitants	3 781	122	3 903	391	40	1 278	847	21,7 %
. de 10 000 à 50 000 habitants	3 637	300	3 937	379	167	1 304	758	19,3 %
. de 50 000 à 100 000 habitants	3 658	335	3 993	395	203	1 355	757	19,0 %
. de 100 000 à 200 000 habitants	3 724	404	4 128	383	129	1 282	770	18,7 %
. plus de 200 000 habitants	4 285	453	4 738	398	150	1 469	921	19,4 %
Ville de Paris	3 094	1 473	4 567	513	1 032	1 243	- 302	- 6,6 %
Banlieue parisienne	4 828	923	5 751	872	981	1 724	- 129	- 2,2 %
ENSEMBLE	3 810	409	4 219	458	278	1 322	596	13,9 %

¹ Ces colonnes ne contiennent pas les flux relatifs aux cars interurbains et aux transports scolaires qui n'ont pu être ventilés faute de sources statistiques.

² Le transfert relatif à l'investissement routier est évalué dans l'hypothèse de l'amortissement financier.

Source : Enquête Transport INSEE

Quant aux transports collectifs, les plus subventionnés étaient en 1973, par ordre de taux de transfert brut (1) décroissant : les transports scolaires (401 %), les transports parisiens (163 %); les services omnibus de la S.N.C.F. (139 %) et les transports urbains de province (33 %). Etant donnée l'importance respective de chacun de ces modes de transport, il n'est pas étonnant de retrouver comme caractéristique principale l'opposition entre parisiens et provinciaux : les habitants de la capitale bénéficient d'un transfert par plus de 5 fois supérieur en moyenne par ménage à celui dont bénéficient les provinciaux. Parmi ces derniers, les plus avantagés sont ceux qui utilisent le plus les omnibus de la S.N.C.F. (ruraux et habitants des agglomérations de 10 000 à 100 000 habitants). Les disparités entre ménages de province sont cependant à considérer avec prudence : la ventilation des transports scolaires, si elle avait été possible, aurait fait apparaître un transfert nettement plus important pour les ruraux et les habitants des petites villes : quant aux habitants des grandes agglomérations, le transfert dont ils bénéficient en utilisant les transports collectifs urbains s'est considérablement accru depuis 1973, grâce notamment à la généralisation du Versement Transport dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

On constate donc que les parisiens reçoivent à l'occasion de leurs transports, et principalement à l'occasion de leurs déplacements urbains, des transferts nettement supérieurs à ceux perçus par les provinciaux. Comme les taxes sont quasi-proportionnelles aux dépenses étant donnée l'hypothèse de répercussion faite ici pour les achats d'automobiles (voir § 1), il n'est pas étonnant de constater que le prélèvement net est positif en province et négatif pour les parisiens. On a donc pu se demander s'il était exact que les collectivités publiques finançaient les transports parisiens avec des fonds perçus en province. Nous nous sommes posé ce problème dans le cadre restreint des transports urbains puisqu'il s'avère que c'est dans ce domaine que l'opposition est la plus marquée entre Paris et la province.

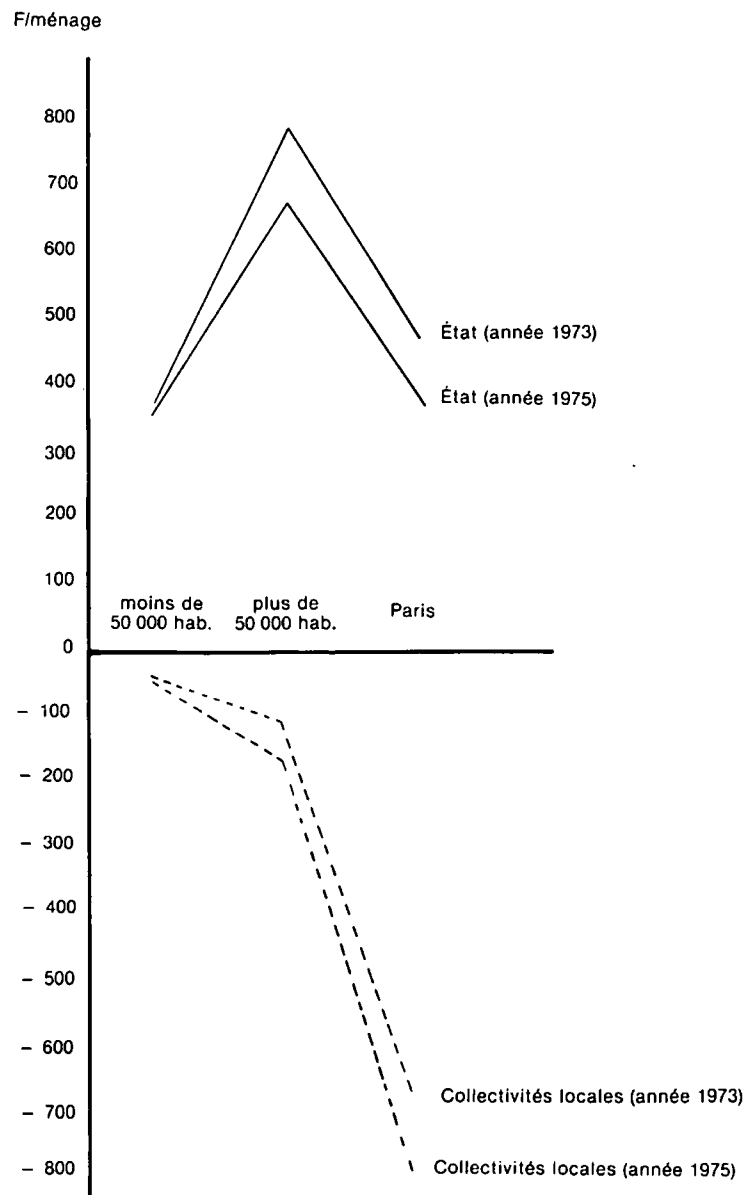
Les collectivités publiques comprennent en fait deux types d'agents dont les rôles à ce sujet sont très différents : l'Etat et les collectivités locales. Seul l'Etat peut effectuer des transferts entre Paris et la province.

Or, on s'aperçoit (voir graphique 1) que le prélèvement net de l'Etat est positif quelle que soit la catégorie de commune concernée. Il croît avec la taille de l'agglomération hormis à Paris où il n'atteint que 60 % de sa valeur pour les grandes villes de province. Il y a donc une inégalité importante entre parisiens et provinciaux vis-à-vis du prélèvement net de l'Etat dans le domaine des transports urbains. Cette inégalité s'est même un peu aggravée entre 1973 et 1975 (voir graphique 1).

Les collectivités locales, quant à elles, dépensent beaucoup pour les transports urbains (voirie, transports collectifs), mais ne perçoivent pratiquement rien (stationnement). Leur effort croît nettement en fonction de la taille de l'agglomération : ramené en moyenne par ménage, il est 6 fois plus important à Paris que dans les

(1) Taux de transfert brut = $\frac{\text{Transfert}}{\text{Dépenses des ménages}}$

GRAPHIQUE 1
Prélèvement net des collectivités publiques
pour les transports urbains



grandes villes de province. En francs constants, cet effort s'est accru entre 1973 et 1975 et l'écart entre Paris et les grandes villes de province a un peu diminué du fait de la généralisation du Versement Transport. C'est donc entre la capitale et le reste de la France et principalement dans le domaine des transports urbains qu'existent les principales disparités quant à l'effet redistributif des finances publiques. L'essentiel de ces disparités est cependant du domaine des finances locales, même si l'Etat prélève plus dans les grandes villes de province qu'à Paris.

II.2 - Répartition selon la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage (voir tableau 3)

C'est dans ce paragraphe que le problème général des inégalités relatives à l'intervention des finances publiques, sera pris sous l'angle de la redistribution des revenus proprement dite. Il n'est hélas pas possible d'établir des bilans redistributifs selon le niveau de revenu dans un domaine où l'appariement de plusieurs enquêtes a été nécessaire. Cependant, la CSP du chef de ménage est la variable socio-démographique la mieux corrélée au revenu : elle permet de plus d'isoler des groupes aux comportements spécifiques (population agricole, indépendants, inactifs....)

Le principal trait remarquable de la dépense de transport des ménages est le choix entre transports individuels et transports collectifs. La part des transports en commun dans la dépense totale est supérieure à 10 % pour les salariés, les inactifs et les professions libérales ; elle est inférieure à ce chiffre pour les autres professions indépendantes ; elle est maximale pour les manoeuvres-gens de maison (30 %) et les inactifs (plus de 20 %) (1).

On a déjà signalé au § 1 que le choix entre voiture neuve et voiture d'occasion était le principal trait de structure de la dépense de transport individuel. L'hypothèse de répercussion des taxes par le marché de l'occasion estompe cette source de différenciation au niveau de la taxation. Compte tenu de cette hypothèse, le montant des taxes sur les véhicules individuels est donc pratiquement proportionnel à la dépense correspondante.

Ce fait cache cependant quelques phénomènes notables. Les dépenses liées aux deux-roues sont concentrées chez les ménages dont le chef est ouvrier (voir tableau A.3 en annexe) : on a vu qu'elles étaient presque aussi fortement taxées que les dépenses relatives à l'automobile : une mesure redistributive consisterait donc à diminuer le taux des taxes frappant ce mode de transport (essence-moto, achats de deux-roues de petite cylindrée...)

(1) Ce contraste est un peu accentué par le fait qu'il n'a pas été possible d'exclure la part des dépenses automobiles qui sont des frais professionnels. Si on fait l'hypothèse que la part des frais professionnels dans la dépense de transports individuels est égale à la part du motif professionnel dans le kilométrage total, on atténue le contraste entre indépendants et salariés, mais on ne change pas le sens de nos résultats.

TABLEAU 3
Répartition des transferts et des taxes
(Année 1973)
(Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage)

	DEPENSE NETTE DES MENAGES			TRANSFERTS LIES :		Autres transferts liés aux transports collectifs	Impôts et taxes	Prélèvement net	Taux de prélèvement net
	Transports individuels	Transports collectifs	Total	à l'utilisation de la voirie ⁽¹⁾	aux tarifs réduits				
	1	2	3 = 1+2	4	5				
Exploitants agricoles.....	3 936	373	4 309	481	15	85	1 410	829	19,2 %
Salariés agricoles	2 853	378	3 231	435	13	181	1 110	481	14,9 %
Industriels, gros commerçants ...	10 244	505	10 749	1 511	67	278	3 786	1 930	18,0 %
Artisans, petits commerçants	5 956	373	6 329	645	48	147	2 058	1 218	19,2 %
Professions libérales	11 471	1 299	12 770	1 406	121	375	3 916	2 014	15,8 %
Cadres supérieurs	8 414	1 118	9 532	1 187	152	368	3 031	1 324	13,9 %
Cadres moyens	6 166	708	6 874	778	172	334	2 175	891	13,0 %
Employés	3 901	668	4 569	450	160	392	1 462	460	10,1 %
Ouvriers qualifiés et spécialisés.	4 211	655	4 866	450	100	257	1 481	674	13,9 %
Manœuvres, gens de maison	1 752	740	2 492	218	130	390	778	40	1,6 %
Retraités	1 165	277	1 442	126	20	82	433	205	14,2 %
Autres inactifs	1 199	428	1 627	164	32	134	470	140	8,6 %
ENSEMBLE	3 810	562	4 372	458	83	236	1 366	589	13,5 %

(1) Le transfert relatif à l'investissement routier est évalué dans l'hypothèse de l'amortissement financier.

SOURCE : Enquête Transport INSEE

Parmi les taxes frappant l'automobile, les plus redistributives sont les taxes sur les carburants, qui représentent 46 % de leur montant total, et la vignette qui n'en représente que 6 %. Par contre, les taxes sur les assurances sont les moins différenciées selon les CSP. Il n'est pas étonnant que les taxes sur les carburants soient assez redistributives car on constate que le kilométrage moyen par voiture croît avec la place dans la hiérarchie sociale. Signalons enfin que l'effet redistributif des taxes sur l'automobile tend à diminuer lentement dans le temps à cause de la diffusion de la motorisation.

Le montant des transferts relatifs à l'usage de la voirie est comme les dépenses et les taxes, lié au taux de motorisation, mais aussi au degré d'urbanisation de chaque CSP : on a en effet souligné au § II.1 que les coûts de voirie étaient très différents à Paris et en province.

En ce qui concerne les transferts relatifs aux transports collectifs, on doit distinguer ceux qui correspondent à des réductions tarifaires et ceux qui résultent de subventions agissant sur le niveau général des tarifs. Les réductions tarifaires compensées par des subventions des collectivités publiques sont accordées sur les lignes de la S.N.C.F. et de la R.A.T.P. (1). Parmi ces transferts, 47 % correspondent aux cartes hebdomadaires de travail (dont 92 % pour Paris), 24 % aux "quarts de place" des militaires et 14 % aux familles nombreuses.

Il n'est donc pas étonnant de constater que :

- les principaux bénéficiaires de ces transferts sont les salariés, surtout ceux qui sont les mieux représentés en région parisienne (cadres, employés), car ce sont ceux qui utilisent le plus la carte hebdomadaire de travail.
- la catégorie qui reçoit le montant de transfert le plus élevé est la CSP "cadres moyens" (172 F par ménage) où sont classés les militaires de carrière qui bénéficient du "quart de place" sur la S.N.C.F.
- parmi les indépendants non agricoles, ce sont les CSP comptant le plus souvent des familles nombreuses (professions libérales et, dans une moindre mesure, industriels-gros commerçants) qui bénéficient des transferts les plus élevés.

Ce système de réductions tarifaires est défavorable aux ruraux et aux inactifs. Pour palier ce type d'inégalité, on pourrait généraliser aux cars interurbains le remboursement par l'Etat des réductions tarifaires et les collectivités publiques pourraient inciter les transporteurs à offrir des réductions aux personnes âgées : signalons à ce titre que dans les transports urbains, surtout en province, de nombreuses mesures de réduction allant jusqu'à la gratuité ont récemment été prises à l'initiative des collectivités locales.

(1) Faute d'information statistique, nous n'avons pas pu retenir les indemnités des collectivités locales aux transports urbains de province correspondant à des réductions tarifaires. En tout état de cause, leur montant est faible (moins de 70 millions de francs en 1973).

Les transferts compensant les réductions tarifaires ne représentent, en 1973, que 26 % des transferts aux transports en commun et cette part tendait à diminuer. Les autres transferts, qui sont principalement constitués des subventions d'exploitation, bénéficient aux ménages qui utilisent les modes de transport les plus aidés (transports urbains surtout à Paris, S.N.C.F. surtout pour les lignes omnibus...). On voit au tableau A.3 en annexe qu'il s'agit principalement des salariés non agricoles, les moins motorisés (manœuvres-gens de maison) ou les plus urbanisés (employés, cadres) et des professions libérales. Le subventionnement des transports en commun a donc un effet redistributif, surtout parmi les ménages urbains, comme on le verra plus loin.

L'effet résultant de l'ensemble du système de transport est nettement redistributif puisque le prélèvement net (solde des impôts et taxes et des transferts) varie de 48 F pour un ménage de manœuvres-gens de maison à plus de 2 000 F pour un ménage de profession libérale. A cause de leur choix entre les transports individuels et les modes de transport en commun qui leur sont le plus accessibles, les salariés sont plus avantagés que les indépendants et les retraités.

A l'intérieur du groupe des salariés, le taux de prélèvement net (prélèvement net/dépense totale) varie dans un sens assez redistributif : il décroît de 14 % pour les cadres supérieurs à 2 % pour les manœuvres-gens de maison. Les moins favorisés des salariés relativement à leur place dans la hiérarchie sociale sont les moins urbanisés : ouvriers qualifiés et spécialisés et salariés agricoles (14 %). Pour le groupe des indépendants, le prélèvement net varie dans un sens anti-redistributif : il est plus faible pour les professions libérales (16 %) et les industriels-gros commerçants (18 %) que pour les artisans-petits commerçants et les exploitants agricoles (19 %).

On notera toutefois que, si l'on prend comme référence pour le calcul des taux de prélèvement le revenu au lieu de la dépense de transport, les impôts et taxes assis sur ces dépenses apparaissent dégressifs par rapport au revenu, comme d'ailleurs l'ensemble des impôts indirects. Le prélèvement net apparaît aussi comme dégressif par rapport au revenu, comme d'ailleurs l'ensemble des impôts indirects. Le prélèvement net apparaît aussi comme dégressif par rapport au revenu, sauf pour les catégories qui utilisent beaucoup les transports en commun les plus subventionnés (employés, manœuvres-gens de maison).

Pour illustrer l'importance des transports en commun dans l'effet redistributif global du secteur des transports, on peut prendre l'exemple des transports urbains. Dans ce domaine, on constate au graphique 2 que l'effet redistributif est d'autant plus marqué que les transports en commun tiennent une place importante dans l'ensemble des déplacements. On voit en effet que cet effet redistributif est nul dans les petites villes de province (moins de 50 000 habitants) où il n'existe pratiquement pas de transports collectifs, il commence à se faire sentir dans les grandes villes de province (plus de 50 000 habitants) où les transports collectifs assurent en moyenne une part modeste (7 % des déplacements) : il faut aussi noter qu'en 1973 la politique de promotion des transports collectifs n'avait pas encore atteint son importance actuelle. Par contre, à Paris où l'effort des collectivités publiques en faveur des usagers de la R.A.T.P. et de la banlieue S.N.C.F. était déjà considérable et où ces modes de transport assuraient déjà 36 % de l'ensemble des déplacements, l'effet redistributif des finances publiques est très marqué.

On notera enfin qu'il s'agit de bilans redistributifs en termes purement monétaires. Surtout depuis l'instauration et la généralisation du Versement Transport, les déplacements générant le plus de transferts sont les migrations alternantes en milieu urbain. Il est important que l'intervention des collectivités publiques en abaisse substantiellement le coût pour l'utilisateur, mais on doit aussi remarquer que ce sont des déplacements longs et pénibles et que les progrès dans ce domaine sont assez lents.

II.3 - Répartition selon la taille de la famille (voir tableau 4).

Ce critère de ventilation présente essentiellement l'intérêt d'isoler une catégorie-cible des mesures de réductions tarifaires dans les transports collectifs (1). Les familles nombreuses bénéficient du demi-tarif à la R.A.T.P. La S.N.C.F. accorde 30 % de réduction aux familles de 3 enfants, 40 % à celles de 4 enfants, 50 % à celles de 5 enfants et 75 % à celles de 6 enfants et plus (2). En province, les familles nombreuses bénéficient d'avantages tarifaires sur environ 35 % des réseaux : pour l'ensemble du secteur des transports urbains de province, ces avantages correspondent à un taux de réduction d'environ 12 % pour les familles de 3 enfants et de près de 20 % pour les familles plus nombreuses.

Autant qu'on puisse en juger par les sources statistiques existantes, les collectivités publiques ne compensent pas les pertes de recette correspondant aux réductions tarifaires éventuellement consenties sur les cars interurbains. Il s'agit là d'une lacune importante dans ce dispositif tarifaire, car une proportion importante des familles nombreuses vit en milieu rural.

Les dépenses de transport collectif croissent nettement avec la taille de la famille, surtout au niveau des familles "très nombreuses" (5 enfants et plus) pour lesquelles ces dépenses atteignent - en moyenne par ménage - le double de celles de l'ensemble des ménages. Ceci s'explique par :

- le fait que les familles nombreuses ne bénéficient pratiquement pas de réductions sur des modes de transport qu'elles utilisent notablement (cars interurbains) (voir tableau A.4 en annexe),
- l'effet incitatif des réductions, surtout quand leur taux croît avec la taille de la famille,
- le fait que la concurrence de l'automobile est plus ou moins vive selon le degré d'équipement des ménages. Or le taux de motorisation est très élevé pour les familles de 3 enfants (supérieur à 0,8) et

(1) La catégorie "0 à 2 enfants" regroupe environ 90 % des ménages et est, par conséquent, très hétérogène. On y trouve à la fois des personnes seules (souvent âgées), des familles avec 0, 1 ou 2 enfants; etc...

(2) En 1975, le taux de réduction a été porté à 50 % pour l'ensemble des familles nombreuses sur les lignes de la banlieue parisienne.

GRAPHIQUE 2

Taux de prélèvement net lié aux transports urbains
en fonction de la C.S.P. du chef de ménage

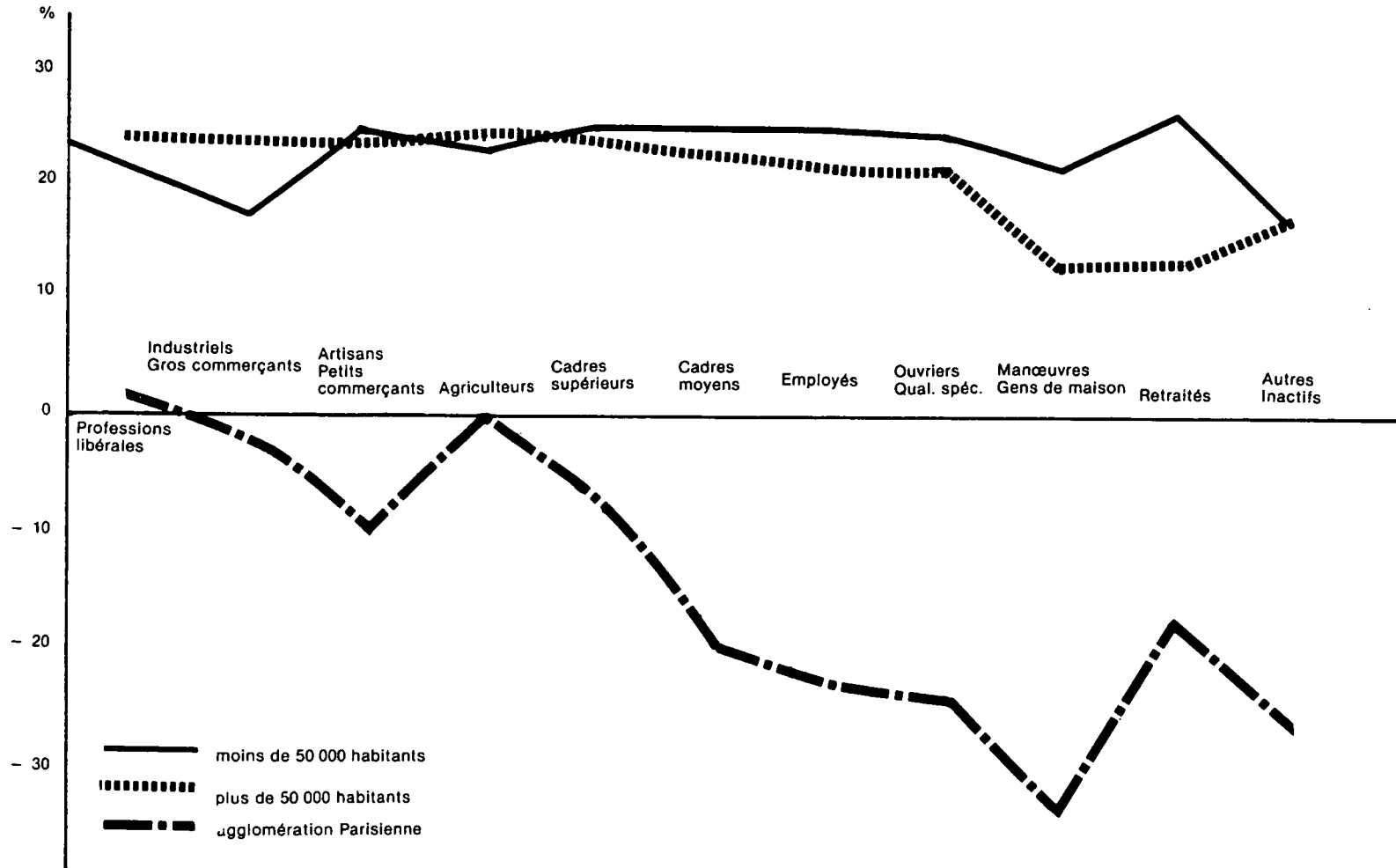


TABLEAU 4

Répartition des transferts et des taxes

(Année 1973)

(Taille de la famille)

en F. par ménage

	Dépenses liées aux véhicules individuels	Dépenses de transports en commun (1)	Dépenses totales de transports	Transfert lié à l'utilisation du réseau routier (2)	Transfert lié à l'utilisation des transports en commun (1)	Total des taxes	Prélèvement net	Taux de prélèvement net
	1	2	3 = 1+2	4	5	6	7 = 6-5-4	8 = 7/3
0 à 2 enfants	3 722	495	4 217	441	292	1 305	572	13,6 %
3 ou 4 enfants	4 836	535	5 371	645	365	1 759	749	13,9 %
5 enfants et plus	4 035	1 003	5 038	563	895	1 569	111	2,2 %
ENSEMBLE	3 810	506	4 316	458	305	1 344	581	13,5 %

(1) Les flux relatifs aux transports aériens n'ont pas pu être ventilés faute d'informations statistiques.

(2) Les transferts relatifs à l'investissement routier ont été évalués dans l'hypothèse de l'amortissement financier.

SOURCE : Enquête Transport INSEE

décroit ensuite en fonction de la taille de la famille : il n'est plus que de 0,6 environ pour la catégorie "5 enfants et plus".

Ce taux de motorisation est le facteur principal de détermination du montant des dépenses de transports individuels. Quant à sa structure, les familles très nombreuses achètent surtout des voitures d'occasion, ce qui entraîne pour elles de fortes dépenses de réparations ; les familles de 3 et 4 enfants ont des dépenses importantes de carburant, d'où un montant de taxes un peu important par rapport à leurs dépenses. Signalons enfin que les dépenses liées aux deux-roues croissent très fortement avec la taille de la famille (voir tableau A.4 en annexe), car ce mode de transport est surtout utilisé par les jeunes. C'est une raison supplémentaire qui pourrait motiver l'allègement des taxes frappant ce mode de déplacement.

Les transferts liés aux transports collectifs croissent fortement avec la taille de la famille : ils passent de 292 F par ménage pour les familles de 2 enfants ou moins, à 365 F pour celles de 3 ou 4 enfants, et à 895 F pour celles de 5 enfants et plus. Il en est de même pour les taxes sur les transports collectifs car les transferts compensant les réductions tarifaires sont soumises à la T.V.A.

L'ensemble de ces mécanismes engendre un taux de prélèvement net presque identique (14 %) pour les familles de 2 enfants ou moins, et pour celles de 3 ou 4 enfants. Les familles de 5 enfants et plus, qui ont un taux de motorisation de l'ordre de celui des familles de 2 enfants ou moins, mais qui bénéficient de transferts importants relatifs aux réductions dans les transports collectifs, ont un taux de prélèvement net bien plus faible que les autres familles (2 %).

L'effet combiné de la motorisation et des réductions tarifaires concentre donc l'effet redistributif des finances publiques sur les familles de 5 enfants et plus. En fonction d'objectifs de redistribution des revenus, il convient de renforcer ces mécanismes, car les familles de 5 enfants et plus sont en moyenne les plus pauvres parmi les familles nombreuses et donc celles dont la mobilité est la plus faible.

CONCLUSION

Si l'on fait la synthèse des résultats donnés par les répartitions selon les trois critères retenus (catégorie de commune de résidence, CSP du chef de ménage, taille de la famille), on notera tout d'abord que les structures de dépenses relatives aux transports sont trop proches entre les catégories pour que l'on puisse attendre beaucoup de la redistribution par les impôts indirects sur les transports. On a constaté que les dépenses les plus inégalement réparties entre les CSP étaient les plus taxées (carburant). La réduction du taux de la T.V.A. sur les transports en commun intervenue en 1974 fait évoluer le système dans un sens plus redistributif tout en allégeant les charges pesant sur ce secteur. On a noté que la diminution des taxes frappant les deux-roues (essence-moto, motocycles de petite cylindrée) allégerait les charges pesant surtout sur les ouvriers et sur les familles nombreuses.

Quant aux transferts, on notera qu'ils sont souvent très importants dans les domaines où les déplacements sont les plus pénibles pour l'usager (encombres de la voirie des grandes villes, trajets domicile-travail longs et pénibles dans les transports en commun). Cette remarque atténue l'aspect "avantage" des transferts reçus dans ces conditions par les usagers. Il n'empêche que cet effort financier est destiné à améliorer une situation souvent difficile, en augmentant la capacité des infrastructures existantes et en abaissant le coût monétaire des déplacements pour les usagers des transports en commun.

Une meilleure répartition de ces interventions sur l'ensemble du territoire et une certaine décentralisation pourraient mieux contribuer à la réduction des inégalités. On constate en effet que les systèmes de réduction tarifaire mis en place par les collectivités locales (fortes réductions ou gratuité en faveur des personnes âgées et des personnes à bas revenus dans les transports urbains notamment) sont plus redistributifs que ceux mis en place par l'Etat. Par ailleurs, sauf pour les omnibus S.N.C.F. et les transports scolaires, les ruraux et les habitants des petites villes ne bénéficient pas de l'action tarifaire et du soutien des collectivités publiques pour les transports collectifs.

TABLEAU A.3
Répartition par mode de transport des dépenses des ménages
répartis selon la CSP de leur chef pour 1973.

	Transports parisiens	Transports urbains de province	SNCF grandes lignes	Cars interurbains	Avion	Dépense totale	Voitures particulières	Deux-roues ¹	T O T A L
	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9 = 6+7+8
Exploitants agricoles	-	(5)	22	339	7	373	3 796	140	4 309
Salariés agricoles	-	-	19	350	9	378	2 674	179	3 231
Industriels, gros commerçants	123	6	160	9	207	505	10 106	238	10 749
Artisans, petits commerçants	67	20	111	132	43	373	5 799	157	6 329
Professions libérales	259	26	569	10	435	1 299	11 372	99	12 770
Cadres supérieurs	195	55	520	51	297	1 118	8 234	180	9 532
Cadres moyens	153	43	301	147	65	708	6 027	139	6 874
Employés	212	59	255	69	73	668	3 814	87	4 569
Ouvriers qualifiés, ouvriers spécialisés, marins	100	52	267	211	25	655	3 899	312	4 866
Mancœuvres, gens de maison	173	73	182	275	37	740	1 535	217	2 492
Retraités	35	28	108	83	23	277	1 127	38	1 442
Autres inactifs	87	42	125	134	40	428	1 161	38	1 627
ENSEMBLE	102	43	209	153	55	562	3 686	124	4 362

(1) Achats de cycles et motocycles, pièces et accessoires et essence-moto : il n'existe pas de sources permettant de ventiler les autres dépenses relatives aux deux-roues (réparations, assurance...)

SOURCE : Enquête Transports INSEE

TABLEAU A.4
Répartition par mode de transport des dépenses des ménages
selon la taille de la famille en 1973

	Transports parisiens	Transports urbains de province	SNCF grandes lignes	Cars interurbains	Dépense totale	Voitures particulières	Deux- roues 2	T O T A L
	1	2	3	4	5=1+2+3+4	6	7	8 = 5+6+7
<u>Familles de :</u>								
. 0 à 2 enfants	100	40	217	138	495	3 608	114	4 217
. 3 ou 4 enfants	91	70	116	258	535	4 643	193	5 371
. 5 enfants et plus	185	138	157	523	1 003	3 625	410	5 038
ENSEMBLE	102	43	208	153	506	3 686	124	4 316

1 Faute de sources, les dépenses relatives aux transports aériens n'ont pu être ventilées.

2 Achats de cycles et motocycles, pièces et accessoires et essence-moto : il n'existe pas de sources permettant de ventiler les autres dépenses relatives aux deux-roues (réparations, assurance...)

SOURCE = Enquête Transports INSEE