

Commentaire

« Les impasses de l'analyse en termes de finances publiques des effets redistributifs de la politique des transports »

par A. VIANES

Université Lyon II

L'article auquel cette brève note constitue une réponse paraît être une excellente illustration des limites que rencontre l'analyse de la redistribution conduite en termes de finances publiques et des impasses auxquelles celle-ci aboutit.

Qu'on s'entende bien sur la portée de la présente critique : c'est précisément parce que son auteur applique avec rigueur et exhaustivité la méthode d'étude de la redistribution à partir d'une confrontation entre prélèvements subis et prestations reçues en matière de transports (1) que cet article constitue un bon révélateur des indéterminations irréductiblement attachées à une telle démarche. On ne peut constater une impasse que si l'on est allé jusqu'au bout du chemin exploré et tel semble bien être le cas.

Appliqué aux transports, l'analyse redistributive en termes de finances publiques, révèle en effet à la fois la présence de présupposés implicites inacceptables (§ 1) et l'indétermination théorique intrinsèque de la démarche suivie (§ 2).

(1) Méthode déjà ancienne : le précurseur en est sans doute T. BARNA (*The redistribution of incomes through public finance in 1937*). En langue française, on citera A. FOULON, G. HATCHUEL et P. KENDE, "Un premier bilan de la redistribution des revenus en France", *Consommation* n° 4, Oct-Déc. 1973, et B. BOBE, *Affectation optimale des ressources et redistribution des revenus dans les choix de l'Etat : étude théorique et analyse quantitative*, thèse, Paris, 1973.

I - DES PRESUPPOSES IMPLICITES INACCEPTABLES

Derrière l'apparent empirisme de l'analyse effectuée, se dissimulent en réalité des pétitions de principe, des postulats invérifiables ou erronés qui affaiblissent l'ensemble des conclusions.

La fiscalité qui finance les transferts de la politique des transports est supposée parfaite (I).

La structure de consommation des ménages en matière de transports est paradoxalement supposée juste *a priori*.

1 - Le présumé de fiscalité parfaite.

La notion de "prélèvement net" (i.e. solde des impôts et taxes payés d'une part, et des transferts reçus d'autre part, à l'occasion de l'utilisation des services de transports) est au cœur de la démarche. Elle permet de calculer, rapportée à la dépense nette totale le "taux de prélèvement net", considéré comme un bon indicateur des effets redistributifs, par CSP, type d'habitat, et selon la taille des ménages.

Or, il suffit de remonter plus avant la chaîne des causalités économiques pour s'interroger sur le mode de financement des transferts eux-mêmes. Ceux-ci transitent par le budget de l'Etat et par celui des collectivités locales. Curieusement, la pression fiscale qui les alimente est supposée neutre par rapport à la redistribution. Pourtant la structure du prélèvement fiscal nécessaire au financement du transfert peut être elle-même anti-redistributive et annuler les effets redistributifs du transfert, voire aggraver les inégalités par rapport à la situation initiale.

Que penser par exemple de l'affirmation selon laquelle "l'effet résultant de l'ensemble du système de transport est nettement redistributif puisque le prélèvement net varie de 48 F pour un ménage de manœuvres-gens de maison à plus de 2 000 F pour un ménage de profession libérale" ? Sachant que les ménages de manœuvres-gens de maison ont bénéficié chacun de 738 F de transferts transitant par les budgets publics et les ménages de professions libérales de 1 902 F, on ne peut accepter les conclusions de l'auteur qu'en faisant l'hypothèse implicite d'un financement parfaitement neutre ou redistributif des budgets concernés. Si tel n'est pas le cas, si les budgets publics sont alimentés par une fiscalité anti-redistributive, la notion de prélèvement net perd toute signification par rapport aux objectifs de l'analyse.

Supposons par exemple une population constituée de la catégorie de ménages pauvres A et de la catégorie de ménages riches B. La catégorie A utilise largement les transports collectifs qui sont gratuits dans la société considérée, alors que la catégorie B les utilise peu et bénéficie donc de faibles transferts. L'analyse en termes de finances publiques conclura à de très forts effets redistributifs du système. Mais si la fiscalité qui alimente les transferts repose principalement sur la catégorie A (pauvres), l'effet redistributif sera

contrecarré, devenant nul ou négatif (si la faible fraction des ménages B utilisant les transports gratuits est supérieure à leur part dans le produit fiscal).

Ce biais fiscal anti-redistributif est-il vraiment improbable ? On sait que les collectivités locales participent largement au financement des transferts en matière de transports, alors que le caractère redistributif de leur fiscalité est pour le moins sujet à caution. Ainsi, selon le 15^{ème} rapport de la Commission des comptes des transports de la nation, les collectivités locales participent pour 44 % à l'ensemble des dépenses publiques pour la fonction transport (1). Pour la R.A.T.P. de même, les collectivités locales (district ou région Ile-de-France) participent pour près de 29 % au total des subventions publiques reçues (2).

Il est curieux de voir l'auteur de l'article envisager l'efficacité redistributive des seuls prélèvements directement liés aux activités de transports sans s'interroger sur l'action redistributive du financement des transferts lui-même, donc en postulant sa neutralité ou sa perfection (3).

On voudra bien admettre que les caractéristiques de la fiscalité locale française (comme la prépondérance de la fiscalité indirecte dans l'ensemble des ressources de l'Etat) exigent au moins vérification d'un tel postulat ... et que l'hypothèse opposée est sans doute aussi réaliste ! Ajoutons à cela que le coût pour la nation des accidents de la route, évalué pour 1977 à 41,3 milliards (4) n'est pas forcément financé lui aussi de façon redistributive au travers par exemple du système de sécurité sociale, d'assurances automobile, etc...

La validité de l'application de la méthode de confrontation entre prélèvements et transferts dans le cas d'un secteur particulier (ici les transports) se trouve ainsi mise en cause. Autant le bilan entre l'ensemble des transferts et l'ensemble des prélèvements pour un agent ou un groupe d'agents semble éclairant, autant, dans le cas d'une application sectorielle, le financement des transferts, laissé dans l'ombre alors qu'il peut introduire un biais anti-redistributif, introduit une grave indétermination.

(1) "Les transports en France en 1977", *Les Collections de l'INSEE*, C 77, juin 1979, p. 49. Le versement transport est inclus dans une rubrique commune "collectivités locales et versements transport" ; il faudrait s'interroger sur une éventuelle répercussion de celui-ci dans les prix et sur son incidence finale.

(2) Op. cit. p. 67

(3) Sur ce postulat de fiscalité "parfaite", très fréquent en économie publique, comme de façon générale sur l'ensemble des soubassements implicites et méta-économiques du calcul économique publique, cf notre thèse, *La Raison économique d'Etat*, Lyon, 1979.

(4) Comptes des transports, déjà cités, p. 91

2 - Le présupposé de consommation de transports a priori "juste"

Il semble ici que la méthode utilisée soit enfermée dans un cercle vicieux logique et succombe, en quelque sorte victime de tautologie.

Ainsi est-il affirmé que "les taxes sur les carburants sont assez redistributives car on constate que le kilométrage moyen par voiture croît avec la place dans la hiérarchie sociale". C'est donc la hiérarchie existant *a priori* dans l'accès à la consommation de transports qui justifie la taxation en faisant implicitement d'un kilométrage moyen élevé un bien de luxe à taxer.

La perception populaire immédiate des taxes sur les carburants sera, quant à elle opposée, et non sans raisons. La taxation des carburants sera en effet considérée comme source d'exclusion sociale et d'inégalités. La taxation des carburants apparaîtra alors non plus comme justifiée par la hiérarchie existant dans le kilométrage annuel moyen parcouru mais, au contraire, comme la source même de cette hiérarchie sociale ou de sa reproduction. Et il existe en effet un cercle vicieux dialectique insoluble : la même taxation peut être conçue aussi bien comme mesure de redistribution et comme mesure d'exclusion, de ségrégation sociale.

D'ailleurs, l'auteur de l'article semble entrevoir cette difficulté lorsqu'il remarque que "l'effet redistributif par rapport au revenu des taxes sur l'automobile tend à diminuer lentement dans le temps à cause de la diffusion de la motorisation". Faute de critère de référence, la logique inverse serait d'ailleurs soutenable, concluant que la taxation des carburants maintient ou accentue les inégalités d'utilisation de l'automobile (et s'indignant que les ménages déclarant en 1973 moins de 10 000 F de revenus annuels ne circulent en moyenne que 7 170 km par an, alors que les ménages déclarant 100 000 F et plus circulent en moyenne 16 830 km par an ! (1) et prônant une démocratisation de cette consommation en la subventionnant...

De même, toujours selon l'enquête "transports" de 1973-1974 (2), les ménages gagnant moins de 10 000 F par an dépensaient en moyenne 4 F/an en frais de stationnement payant et 1 F/an en péage, alors que les ménages gagnant 100 000 F et plus par an dépensaient respectivement 194 F/an et 179 F/an. Faut-il accentuer ces formes de prélèvements, taxant des consommations qui croissent plus que proportionnellement avec le revenu, ou considérer stationnement payant et péages comme d'intolérables procédés de ségrégation par le revenu et la fortune ? (3).

(1) Thi Nguyen Huu, "Le parc automobile des ménages - Enquêtes "Transports", (1973-1974)", *Les Collections de l'INSEE*, M 65-66, sept. 1978, p. 295.

(2) Op. cit. p. 331

(3) La généralisation du stationnement payant au centre des villes n'impose-t-elle pas un "sur-loyer automobile" qui accentue l'exclusion des ménages modestes ?

Le présupposé implicite de la méthode utilisée est donc l'acceptation de la hiérarchie des consommations pré-existantes ou - ce qui revient au même - leur inélasticité totale par rapport à la taxation.

Voici alors qu'une méthode d'analyse empirique qui se présentait modestement en "simple serviteur des faits" (1) repose sur une "métaéconomie" implicite, sur des présupposés inavoués.

Ces présupposés découlent des carences théoriques de la méthode suivie.

II - UNE DEMARCHE THEORIQUEMENT INDETERMINEE.

L'indétermination théorique de l'analyse redistributive effectuée en termes de finances publiques est double.

La démarche proposée ne se réfère pas à des *normes* susceptibles d'orienter une politique de redistribution. On ne peut, comme le fait l'auteur, qualifier de positifs ou de négatifs, les effets redistributifs d'une politique de transports sans poser auparavant les critères fondateurs d'un tel jugement (I).

n'est pas clairement fixé. L'utilisation du service "transports" est imbriquée dans le mode de vie et possède plusieurs significations en terme de consommation et de satisfaction des besoins, qu'une politique redistributive doit distinguer (II).

1 - Anomie théorique et normes tutélaires implicites.

La redistribution est appréciée, dans l'article discuté ici, selon l'unique critère du taux de prélèvement net à l'occasion des dépenses de transport (par CSP, type de ménage selon la taille et le lieu d'habitation). Mais il n'est pas fait référence à une structure-objectif de la consommation de transport qui servirait de norme à promouvoir.

La norme implicite est, en matière de revenus, une contribution aux dépenses de transports en proportion croissante du niveau de revenu (apprécié indirectement par les CSP, pour des raisons statistiques). On a vu les limites de l'analyse en ce domaine (§ I.1)

Il s'agit d'une *norme de prélèvement*. Mais une politique redistributive au travers de la production de biens ou services collectifs suppose également une *norme de prestation*, autrement dit une structure-objectif de consommation à rechercher.

(1) Le mot est de ... Talleyrand, qui se présentait comme tel, bien qu'on le considérât comme voyant assez loin ... pour avoir des arrières-pensées.

On ne peut concevoir en effet de politique redistributive au travers de la tarification et du financement de biens ou de services collectifs sans disposer du couple norme de prélèvement-norme de prestation. Nous avons montré (§ I.2) l'impasse à laquelle aboutit la seule norme de prélèvement appliquée à la structure de consommation existant *a priori*.

Comment dire par exemple, sans norme de prestation, si l'usage de l'avion sur les lignes intérieures est à taxer comme consommation de luxe ou à "démocratiser" ? Toute analyse de la redistribution en termes de finances publiques suppose une norme de prestation, sauf à poser en norme implicite, comme l'article cité, la structure constatée *a priori*, ce qui est une autre façon (sans doute la plus mauvaise par rapport aux objectifs que l'on se donne) de retrouver l'attitude normative nécessaire.

Or, la norme de prestation - implicite ou explicite - est d'ordre socio-politique. Elle est *tutélaire*, au sens de la théorie traditionnelle des biens publics. C'est une norme socio-politique (i.e. une structure-objectif de consommation) qui trace la frontière entre le somptueux (que l'on doit taxer) et le nécessaire (que l'on doit subventionner).

Faute de norme de prestation, l'analyse redistributive en termes de finances publiques reste indéterminée : la hiérarchie sociale d'accès aux services de transport (comme à tout autre service collectif) peut s'interpréter tout aussi bien comme une base de taxation (norme de prélèvement) que comme un indicateur d'injustice (norme de prestation). Et il s'agit bien là d'une critique générale de l'approche en termes de finances publiques, appliquée au cas particulier des transports, mais extensible à toute autre politique. Si, dans une société, l'éducation est réservée aux revenus les plus élevés, la norme de prélèvement conduira à la taxer pour saisir la richesse, mais la norme de prestation conduira à la gratuité pour assurer le droit de tous à l'accès de ce service. Il en est de même en matière de consommation de transports : s'agit-il d'un *droit* à assurer (droit de circuler vite et sûrement sur une autoroute, de garer sa voiture au centre des villes, etc..) ou de *privilèges* de la richesse à pénaliser ?

Seule une conception normative de la vie sociale peut répondre à cette question et lever l'indétermination.

2 - La signification hétérogène des dépenses de transport

Seule une analyse du mode de vie s'appuyant, notamment, sur une étude des budgets-temps peut dégager la véritable signification des dépenses de transports et aboutir à des normes de réduction ou d'extension de telles dépenses. Les déplacements peuvent en effet être ventilés en déplacements contraints et déplacements libres. Ainsi, les trajets domicile-travail sont largement contraints (par les possibilités d'accès au logement) et apparaissent comme des éléments annexes du travail, compris dans "l'amplitude" de la journée de travail. Les transferts en faveur de ce type de déplacement aboutissent, certes, à socialiser une partie de ces éléments du coût salarial (le versement transport est la reconnaissance implicite de ce phénomène) mais n'accroissent pas la satisfaction finale, le bien-être des usagers.

Les *Données sociales* (1978) nous apprennent que la durée de trajet domicile-travail est en moyenne de 1h 27mn par jour pour un employé de la région parisienne et de 1h 21mn pour un ouvrier de la même région en 1974 (1). En termes de transferts, l'accroissement socialisé des dépenses liées à ce temps contraint peut diminuer le "taux de prélèvement net" sur les dépenses de transports de ces catégories de citoyens sans nullement améliorer leur situation, sur le plan du bien-être concret, du mode de vie.

La compensation de trajets domicile-travail de plus en plus long - et plus généralement de trajets "contraints" de plus en plus importants - par une politique redistributive ne peut s'assimiler à une politique d'amélioration des conditions de vie. Car de tels déplacements sont des consommations intermédiaires de la production et non des consommations finales recherchées en tant que source de satisfactions supplémentaires.

Si le mode de vie lui-même est anti-redistributif (accès discriminatoire au logement entraînant de longs trajets domicile-travail), la socialisation des dépenses de transports contraintes qui en découlent n'est qu'une forme de régulation salariale et de compensation financière sans effet positif sur le mode de vie (2).

La seule dimension de redistribution en termes de finances publiques est donc de très faible signification.

Cet échec global paraît inhérent à toute analyse de redistribution sectorielle en termes de finances publiques. L'induction des dépenses de transports par l'ensemble du mode de vie sociale peut être inégalitaire et anti-redistributive sans qu'une telle démarche en rende compte. (3). Celle-ci peut même occulter le phénomène ou en inverser la signification, en terme de bien-être concret.

(1) *Données sociales*, Edition 1978, INSEE, 1978, p. 90.

(2) Si l'on identifie amélioration du mode de vie et supplément de temps libre (y compris pour des transports de loisirs, c'est-à-dire non contraints). Pour une approche de l'intervention publique en termes de régulation, voir notre thèse, *La Raison économique d'Etat*, déjà citée.

(3) Les travaux du CEREBE et les calculs de "vitesse généralisée", notamment par CSP et pour le même moyen de transport nous semblent à cet égard plus pertinents. Pour une présentation d'ensemble, cf. J.P. DUPUY et J. ROBERT, *La trahison de l'opulence*, P.U.F., 1976, particulièrement pp. 39 à 51.