

Réponse :

« L'analyse en termes de finances publiques des effets redistributifs de la politique des transports : impasse, étape ou point de départ ? »

par J.-L. MADRE

Credoc

Aux critiques qui ont été formulées nous répondrons en exposant, dans un premier temps, comment la recherche sur les "effets redistributifs des finances publiques dans le secteur des transports" s'intègre dans l'ensemble des travaux auxquels nous participons, tant dans le domaine des transports que dans un cadre plus global. Ceci nous permettra de préciser les points essentiels de la méthodologie de la redistribution. Nous montrerons ensuite comment cette analyse essentiellement statique peut être développée en étudiant les inégalités de manière dynamique pour tenter d'apprécier les divers aspects d'une politique des transports.

1 - UNE ETAPE DE L'ANALYSE GLOBALE DE LA REDISTRIBUTION

La redistribution des revenus par les finances publiques s'opère par l'intermédiaire de mécanismes élémentaires très nombreux, enchevêtrés et d'importance très inégale. Nous nous sommes attachés dans cet article, et de manière plus détaillée dans le rapport dont il fait la synthèse, à démontrer ceux de ces mécanismes qui sont liés à la consommation de transport des ménages (réductions tarifaires, impôts et taxes frappant les diverses dépenses, etc.). Notre but est d'enrichir par cette étude sectorielle les bilans de la redistribution qui sont périodiquement dressés. On notera en effet que toute la partie "transferts" relative aux transports n'avait pas pu être prise en compte dans ces bilans établis pour les années 1965 et 1970 ⁽¹⁾ et que notre étude

(1) Voir article A. FOULON, G. HATCHUEL "Les effets redistributifs des finances publiques en 1965 et 1970" - Consommation n° 3-1978.

sectorielle a permis une réflexion plus approfondie sur l'incidence des taxes (voir notamment § 1.2 de l'article en ce qui concerne les achats d'automobiles) et sur le service gratuit rendu par la route (voir article § 1.3).

Une étude des phénomènes redistributifs ne peut cependant pas se contenter de l'analyse des mécanismes élémentaires car leur poids respectif diffère considérablement. Ainsi, l'effet progressif de l'impôt sur le revenu est nettement contrebalancé par celui, dégressif, de l'ensemble des impôts indirects et des cotisations sociales dont la masse totale est six fois plus importante. De même, dans le domaine des transports individuels, l'effet dégressif des taxes sur les deux-roues est estompé par la masse des taxes frappant l'automobile.

Une synthèse partielle limitée au secteur des transports permet donc d'apprécier l'importance relative des mécanismes analysés dans l'ensemble. De plus, en ce qui concerne les transports individuels, elle se situe dans la perspective des Comptes Transport de la Nation, où sont comparées les recettes et les dépenses publiques pour la route (1).

En outre, il n'aurait pas été possible, pour des raisons statistiques, d'appliquer la méthode suggérée dans la critique. Il s'agirait d'affecter comme contrepartie aux transferts ou prestations, la structure de financement globale de chaque administration publique (Etat d'une part et collectivités locales d'autre part) et ne pas se limiter aux recettes issues du secteur des transports de personnes. Or, comme il a été signalé, les collectivités locales prennent une grande part dans le financement de ces prestations (voirie, transports urbains), et jusqu'à présent, les effets redistributifs de la fiscalité locale sont très mal connus. Des enquêtes en cours au CREDOC et à l'INSEE permettront vraisemblablement de combler cette lacune dans un avenir proche.

La critique selon laquelle nous faisons l'"hypothèse d'une fiscalité parfaite" n'est pas recevable ; aucun terme de l'article ne peut d'ailleurs le laisser supposer.

Les travaux ayant servi de base à cet article ayant été situés dans leur contexte, il convient de rappeler quelques définitions (2) :

Pour nous, la redistribution n'est pas l'analyse de l'ensemble des mécanismes engendrant des inégalités entre les ménages, s'il est vrai qu'une analyse économique générale, donc théorique, ne peut échapper au normatif. Nous tentons seulement ici plus modestement, de répondre aux questions :

- Sur qui sont prélevés les fonds gérés par les collectivités publiques ?
- A qui bénéficient ces fonds ?

(1) Voir notamment *"Les transports en France"* - Collections de l'INSEE n° 56.C, page 81.

(2) Comme au § I.1, nous renvoyons le lecteur pour plus de détail à : *"Proposition pour une méthodologie de l'étude de la redistribution"* - J. DESCE, A. FOULON, P. KENCE, L. LEVY-GARBOUA - Consommation n° 4-1970, Annales du CREDOC.

- L'intervention des finances publiques contribue-t-elle à aggraver ou à atténuer les inégalités diverses entre les ménages résultant du fonctionnement du reste de l'économie ?

C'est seulement par rapport à ces questions qu'il faut entendre les termes de "redistributif" ou "anti-redistributif" et "positif" ou "négatif" employés dans cet article. Par ailleurs, notre méthodologie s'appuie sur les concepts de la Comptabilité Nationale en essayant de les élargir. Enfin, il s'agit en toute rigueur d'une analyse purement statique, voire de statique comparative dans le rapport qui a servi de base à cet article et qui porte sur les années 1967 et 1973.

Les rares propositions de modification de la législation que nous avons avancées (détaxation des deux-roues, aménagement de réductions "sociales" dans les transports collectifs) reposent sur la constatation de comportements trop différenciés pour que les réactions qu'elles induisent puissent inverser l'effet escompté.

Quant à une référence implicite à la consommation qui serait "a priori" considérée comme "juste", la critique est ici aussi gratuite ou relève d'une approche théorique qui, à cette étape de la recherche, lui est étrangère. La consommation de transport sert seulement de structure observée pour montrer dans quel sens l'intervention des finances publiques modifie les inégalités observées. De même, dans l'analyse globale de la redistribution, les revenus primaires sont utilisés comme structure de référence. Ce point de vue nous paraît préférable à l'établissement d'une structure-objectif qui n'est pas du ressort de l'économiste : cette norme est d'ordre socio-politique comme il est justement indiqué dans la critique. Signalons toutefois que la méthode utilisée dans l'article permet de situer dans la perspective de réduction des inégalités qui semble actuellement faire l'objet d'un certain consensus. Il n'y a donc pas "d'acceptation de la hiérarchie de consommation préexistante", dont on voit mal d'ailleurs pourquoi elle aurait été équivalente à "leur élasticité totale par rapport à la taxation". L'étude de cette inélasticité est du ressort d'une analyse dynamique qui n'a pas encore été menée.

2 - UN POINT DE DEPART VERS DE NOUVEAUX THEMES DE RECHERCHE

Comme on l'a vu plus haut, l'analyse redistributive ne donne qu'un point de vue monétaire et statique, et partiel il est vrai, de l'intervention des collectivités publiques sur le mode de vie des ménages. Cette analyse peut être prolongée dans diverses directions.

Il s'agit tout d'abord de compléter les bilans redistributifs en termes monétaires par des données physiques permettant d'apprécier d'autres dimensions des déplacements, notamment les temps de transport (1). Il s'agit aussi, comme le suggère la critique, de distinguer les différents motifs de déplacement. A ce sujet, il nous sem-

(1) Voir à ce sujet *"Les effets redistributifs des finances publiques dans le domaine des transports urbains"*, J.L. MADRE - Consommation n° 3-1978.

ble que presque tous les déplacements peuvent être considérés comme des "consommations intermédiaires" : consommations intermédiaires de la production (trajets domicile-travail), mais aussi de consommation de loisirs (motifs loisirs et vacances), etc.. Une partie du coût des déplacements domicile-travail est à la charge des ménages, le reste est généralement couvert par le Versement Transport qui est financé par des cotisations patronales. Si, par suppression de ce Versement, l'ensemble du coût passait à la charge de l'usager, ce qui reviendrait par exemple à Paris à un triplement du tarif, on peut difficilement supposer que cela n'ait aucune conséquence sur les modes de vie : il serait en effet étonnant que la totalité de la charge patronale ainsi supprimée soit versée aux salariés. Par ailleurs, les investissements améliorant le confort dans les transports en commun qui sont partiellement financés par le Versement Transport, ne sont pas sans incidence sur le bien-être des usagers.

Un autre type de prolongement est l'étude des répercussions de l'intervention des finances publiques sur le comportement des usagers. A ce sujet, nous venons de terminer une recherche sur "les effets des tarifications différentielles dans les transports collectifs sur la consommation des transports par les ménages". Une analyse dynamique des effets de la taxation peut faire partie du même ordre de préoccupation. Il serait en effet intéressant de tester l'hypothèse sous-jacente à la critique (§ 2.2) selon laquelle les catégories modestes seraient plus sensibles aux taxes sur les carburants que les autres.

De même, malgré la forte inégalité des dépenses de stationnement et de péage, l'effet "d'exclusion sociale" induit par le passage de ces services de la sphère non-marchande à la sphère marchande ne peut être rigoureusement mis en évidence qu'en comparant la situation où le service est payant à celle où il est gratuit. Il existe en effet bien d'autres facteurs d'inégalité que la taxation ou le prix d'un service de transport (inégalités de revenu, des loyers...). Il convient d'essayer de séparer les divers facteurs et de mesurer leur influence respective pour sortir du "cercle vicieux dialectique" signalé au § I.2 de la critique.

Un troisième axe de recherche lié aux précédents, est celui de la dichotomie entre économie marchande et économie non-marchande. Nous avons essayé, dans le cadre de cet article, d'élargir le champ des "services collectifs divisibles" en y intégrant le service rendu par le réseau routier et nous avons approfondi les problèmes méthodologiques y afférant, notamment quant à la prise en compte de l'investissement (article § I.3). En effet, le poids des collectivités publiques sur les prix et l'investissement est tel dans le secteur des transports qu'il est important d'en connaître les répercussions sur les choix des ménages.

L'intervention des finances publiques est importante et connaît des formes très variées dans le domaine des transports de personnes. C'est d'ailleurs pourquoi nous l'avons choisie pour approfondir nos recherches sur la redistribution et la consommation élargie. La réponse à ces critiques nous a permis de développer notre méthodologie plus que ne nous l'avait permis l'équilibre général de l'article. Le lecteur pourra ainsi mieux juger s'il s'agit d'une impasse ou d'une direction de recherche fructueuse.