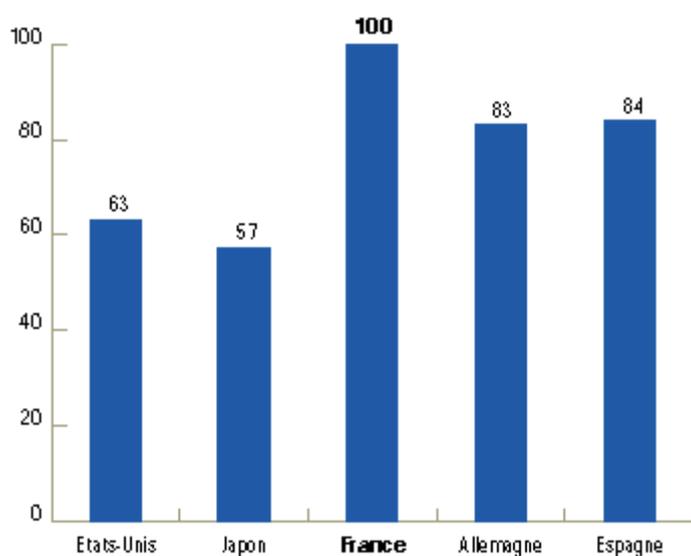


Les comptes de la route : ne pas confondre approche comptable et régulation

Le SES (Service Economique et Statistique du ministère des Transports) dans le cadre des comptes transport de la Nation, élabore le compte satellite transport. Il s'agit de mesurer, d'une part, la dépense nationale consacrée au transport et, par ailleurs, d'établir l'équilibre dépenses-recettes par mode. Le compte de la route mérite une attention particulière, il met en évidence un montant de recettes représentant le double des dépenses. A l'intérieur de ce compte, le sous-compte poids lourds est à peine équilibré. On peut cependant s'interroger sur certaines incertitudes méthodologiques et, par ailleurs, se demander si cette approche comptable peut réellement constituer la seule base d'une politique de régulation.

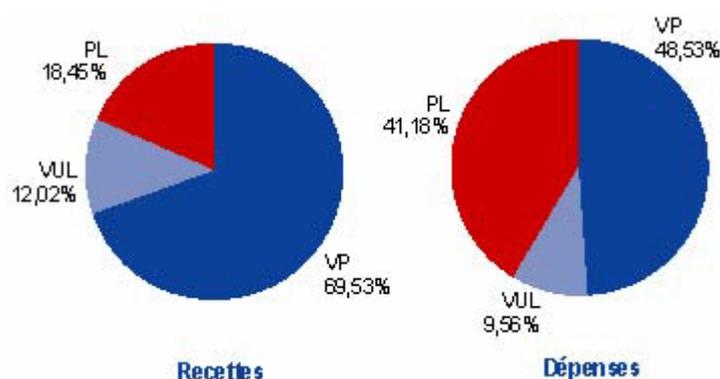
La question de la fiscalité est posée avec insistance dans le Livre blanc européen, non seulement en ce qui concerne les coûts directs mais également les coûts indirects (congestion, pollution, insécurité, etc.). La quantification des coûts indirects ou sociaux fait l'objet de nombreuses controverses, tant en ce qui concerne son évaluation que son efficacité. A travers la nouvelle tarification de l'usage des infrastructures (au coût marginal social), le Livre blanc propose, en fait, une surtaxation du transport, en espérant que cette fiscalité sera de nature à réduire les nuisances de tous ordres. Cette régulation par les coûts est évidemment très discutée car, en l'absence de modes alternatifs, une telle politique n'aurait pour effet que d'augmenter le niveau des prélèvements obligatoires. Or, on sait que la France occupe déjà le peloton de tête en matière d'imposition globale.

Comparaison en indice du taux de fiscalité globale (France indice 100)



Il ne s'agit pas ici de traiter de la nouvelle tarification de l'usage des infrastructures mais déjà de tenter de voir clair en matière de coûts directs et de couverture de ces coûts par les recettes. D'après le compte satellite élaboré par la commission des comptes transports nationaux pour l'année 1998, il ressort que, globalement, les véhicules particuliers concourent pour 70% aux recettes de la route mais sont seulement à l'origine de 50% des dépenses. Les poids lourds (compte propre et compte d'autrui) sont à l'origine de moins de 20% des recettes mais de plus de 40% des dépenses. Les véhicules utilitaires légers, comme les voitures particulières, contribuant davantage aux recettes globales de la route qu'à leurs dépenses.

Couverture des dépenses et des recettes de la route



Si l'on examine maintenant les valeurs absolues, on observe que le compte de la route est plus qu'équilibré, environ le double de recettes par rapport aux dépenses. Cela provient surtout de l'importance de la TIPP sur les carburants, de 19 à 23 milliards d'euros selon les modalités de calcul. La fiscalité spécifique, autre que la TIPP, recouvre les différentes taxes sur les permis, les vignettes, les droits de timbres et autres taxes à l'essieu. Il est vrai qu'à l'intérieur de ce compte, le compte des poids lourds est légèrement déficitaire.

Une approche méthodologique discutable

Par convention, on considère que la totalité de la TIPP ne peut être affectée au compte route. Le produit de la TIPP est donc diminué de la part de la fiscalité qui serait appliquée sur le fioul. Il est évident qu'il n'y a pas beaucoup de point commun hormis la composition chimique entre un produit (essentiellement) utilisé pour le chauffage et un produit utilisé comme carburant de véhicules. En tout état de cause, la totalité de la TIPP revient au budget de l'Etat et on ne comprend pas pourquoi il conviendrait d'en limiter le rendement global dès lors que la TVA est déjà exclue de ce compte routier. Par ailleurs, comme dans toute approche comptable, on ne prend en compte que ce qui peut être quantifié. Or, les fonctions de la route ne sont pas seulement de faire circuler des véhicules mais aussi de desservir l'habitat et, en premier lieu, les piétons. Comme les piétons ne participent pas encore - mais tout est possible ! - à la fiscalité du transport, on considère donc qu'il n'y a pas de dépense. Sans parler des autres fonctions des voies publiques qui, elles non plus, ne sont pas évaluées (faute de recettes) en terme de dépenses. On peut, par exemple, se demander qui doit payer les trottoirs et les bas-côtés (ou autres installations) utilisés uniquement par les piétons.

Fiscalité et dépenses (en milliards d'euros)

	VP	VUL	PL	Ensemble
Fiscalité spécifique + TIPP	18,5	3,4	5,3	27,2
Fiscalité spécifique + (TIPP - TIPP fioul)	16,2	2,8	4,3	23,3
Dépense infra non concédées	6,6	1,3	5,6	13,5

Par ailleurs, on peut discuter encore plus largement de l'utilisation de l'espace viaire (totalité de l'espace de la rue et pas simplement de la voie de circulation). Bien entendu, la fonction transport ne saurait revendiquer l'affectation de la totalité de cet espace à la circulation. Cet espace appartient à la collectivité qui doit en préciser l'affectation et les conditions d'utilisation. Mais dès lors, la question du financement se pose car tout investissement ou aménagement à un coût en capital comme en fonctionnement. Par qui devrait être payées les voies uniquement piétonnières ? Par qui sont réellement payées actuellement les voies interdites aux poids lourds ? A-t-on fait le calcul des coûts qui ne devraient pas être affectés aux poids lourds ? Sur ce dernier point, l'enjeu n'est pas mince

quand on sait que la majorité des agglomérations sont interdites aux poids lourds en transit. Or, on sait que les équipements les plus coûteux se situent en zone dense et que ces infrastructures sont surtout utilisées par les voitures particulières.

L'établissement d'un compte routier pose donc de difficiles problèmes méthodologiques dès lors que la voirie répond à différentes fonctions et qu'elle est utilisée par différentes catégories d'usagers. Si on voulait encore affiner, il faudrait encore distinguer à l'intérieur de la catégorie poids lourds, le compte d'autrui et le compte propre.

Distinguer compte propre et compte d'autrui

En effet, les conditions d'utilisation de ces deux catégories de transport sont assez différentes. La grande différence réside dans le fait que le compte d'autrui réalise les transports à grande distance et que le compte propre est surtout concentré dans le transport local. Le compte propre utilise essentiellement les voiries des zones agglomérées, c'est-à-dire celles qui sont les plus coûteuses. Il conviendrait donc d'affiner les comptes en fonction des dépenses réelles des uns et des autres. Eu égard aux approximations méthodologiques, il est donc très difficile d'établir des comptes précis par catégorie d'usagers. Ce qui est certain, en revanche, c'est que les comptes de la route sont globalement équilibrés puisque les recettes représentent le double des dépenses. Ce n'est pas le cas d'autres modes de transport, en particulier du fer, qui lui est financé à hauteur d'environ 50% par le contribuable.

Fiscalité globale de la route en 1998 (en milliards d'euros)

TVA	Autres taxes	Total
17,37	33,86	51,23

Dans les comptes de la route, ne sont pas intégrées par convention les recettes de TVA. Les recettes de TVA représentent de l'ordre d'un tiers des recettes globales routières, les deux autres tiers correspondants à l'imposition spécifique. On estime, en effet, que la TVA est une fiscalité générale destinée à alimenter le budget général et à couvrir les dépenses de l'Etat dont, évidemment, certaines n'ont aucune recette ou dont les recettes ne couvrent pas les dépenses (éducation, sécurité, justice, santé, etc.). Il n'empêche que l'Etat, grâce à la route, peut percevoir plus de 17 milliards d'euros qui peuvent être entièrement affectés à la couverture des dépenses autres que transport. On pourrait en outre faire le même raisonnement que pour la TIPP lorsqu'on défalque, des recettes transport, la fiscalité TIPP appliquée au fioul. Par convention, on pourrait affecter au transport la partie de la TVA égale à la différence entre le taux pratiqué en transport et le taux le plus bas pratiqué sur tous les autres produits. On se rend compte que toute approche quantitative peut justifier de nombreuses interrogations.

Intérêt et limite de l'approche quantitative

Cela ne remet pas en cause l'intérêt d'un compte transport et en particulier d'un compte route. Au contraire, la mise au point de tels comptes de branche permet d'éclairer sur ce que représentent les dépenses et d'identifier les différentes sources de financement. Il faut cependant convenir qu'il s'agit de grandes masses globales qui occultent les conditions réelles d'utilisation et, par ailleurs, qu'il faut bien distinguer compte et régulation. Le compte est un outil d'analyse pour y voir un peu plus clair sur l'équilibre financier d'une branche. C'est autre chose que d'en tirer des conclusions hâtives en matière de régulation et, en particulier, en matière de tarification des infrastructures. D'ailleurs, si on le faisait, il faudrait diminuer cette tarification. Bien entendu, lorsque sera mise en place la nouvelle tarification de l'usage des infrastructures, il faudra intégrer tous les coûts indirects liés aux nuisances. Compte tenu de l'état de l'équilibre financier de la branche route, il sera bien difficile de justifier une augmentation de la fiscalité. En outre, comme déjà indiqué, en l'absence de modes alternatifs réellement opérationnels, une surfiscalisation n'aurait que peu d'effets sur le volume des flux et sa répartition intermodale. Seule une régulation ne se réduisant pas à l'aspect fiscal pourrait être de nature à influencer progressivement la croissance des flux et sa répartition par mode. Le

développement de transports collectifs performants en zones urbaines et la montée en puissance d'un transport combiné de qualité constituent, de ce point de vue, des outils de régulation autrement plus efficaces qu'une surtaxation de la route qui ne ferait qu'augmenter encore les prélèvements obligatoires.

Ne pas confondre compte et régulation

Il ne s'agit pas de nier l'intérêt de compte de branche et en particulier de celui de la route. En dépit des approximations méthodologiques, ces comptes sont précieux pour éclairer l'équilibre financier d'une activité. Le raisonnement comptable ne saurait toutefois constituer le fondement d'une politique de régulation. En effet, en l'état des comptes, cela reviendrait, sur la base d'une tarification homogène des infrastructures, à surtaxer le fer (qui ne couvre que 50% de ses dépenses). Ce n'est sans doute pas l'orientation souhaitée par le Livre blanc. La régulation ne saurait donc se réduire à l'usage de la fiscalité, surtout en France où le niveau des prélèvements obligatoires atteint déjà des records. Une surtaxation du transport, et en particulier de la route, ne ferait qu'affaiblir la compétitivité d'un pavillon déjà en perte de vitesse.

Ne pas tout réduire à la fiscalité

Une politique intermodale réellement opérationnelle, une politique de normes et un assainissement du secteur (à l'échelle de l'Europe) seraient, de ce point de vue, notoirement plus bénéfiques qu'une nouvelle fiscalité supplémentaire qui se traduirait inévitablement par une accélération des délocalisations.

La seule démarche fiscaliste, sous couvert de rationalité économique, n'aboutit en réalité qu'à surtaxer un secteur déjà handicapé par le niveau de ses coûts. Une politique européenne des transports réellement efficace devra donc utiliser d'autres outils stratégiques. L'intermodalité en est un, mais il faudra avoir le courage de s'attaquer à la modernisation de nos chemins de fer. Les normes constituent aussi des outils essentiels d'une politique (sécurité, environnement, conditions de concurrence, etc.). A titre d'exemple, le respect de la capacité financière si elle était appliquée serait plus efficient qu'un impôt supplémentaire.

source : INSEE - SES - CCTN

Gaston BESSAY