

**POLITIQUE DES TRANSPORTS
LE DIFFICILE AJUSTEMENT DES INSTRUMENTS
AUX OBJECTIFS**

Pierre Kopp et Rémy Prud'homme

**Professeur à l'université de Panthéon-
Sorbonne (Paris I) et professeur émérite à
l'université de Paris XII.**

**Recherche financée par l'ADEME et le PREDIT dans le cadre
d'un marché Mobilité Durable et incitations économiques
N° de marché 0866C0063)**

Juin 2010

PLAN DU RAPPORT

Chapitre I – Introduction

Chapitre II – Les objectifs des politiques de transport

Chapitre III – Les instruments des politiques de transport

Chapitre IV – Objectifs et instruments : le cas des politiques macro-économiques

Chapitre V – Les conditions politiques du changement : le cas des politiques de la drogue

Chapitre VI – Concurrence entre les institutions : le choix entre les différentes règles de droit

Chapitre VII – L'ajustement des instruments aux objectifs dans le cas de la politique des transports

Chapitre VIII – Conclusion

| | |
|--|----|
| CHAPITRE I – INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE II – LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS | 7 |
| A – Introduction | 7 |
| B – Les objectifs affichés de cinq politiques | 9 |
| 1 – Les objectifs de la politique suédoise | 10 |
| 2 – Les objectifs de la politique de la Banque Mondiale | 11 |
| 3 – Les objectifs de la politique des Etats-Unis d'Amérique | 13 |
| 4 – Les objectifs de la politique du Royaume-Uni .. | 14 |
| 5 – Les objectifs de la politique de l'Union Européenne | 15 |
| C – Une typologie des objectifs des politiques de transport | 16 |
| 1 – Trois objectifs positifs | 17 |
| 2 – Cinq objectifs défensifs | 18 |
| 3 – Une dizaine d'objectifs instrumentaux | 20 |
| D – Défaillances du marché versus défaillances de l'intervention publique | 22 |
| E – Une ou plusieurs politiques des transports ? | 24 |
| F – Conclusion | 26 |
| CHAPITRE III – LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS | 27 |
| A – Introduction | 27 |
| B – Les normes | 30 |
| 1 – Normes relatives aux infrastructures | 30 |

| | |
|--|----|
| 2 – Normes relatives aux véhicules | 31 |
| 3 – Normes relatives aux comportements | 32 |
| C – Les taxes | 34 |
| 1 – Taxes sur les carburants | 35 |
| 2 – Taxes sur les véhicules | 37 |
| 3 – Taxes sur l’usage des véhicules | 38 |
| D – Les dépenses publiques | 39 |
| 1 – Dépenses directes | 40 |
| 2 – Dépenses indirectes (subventions) | 40 |
| E – Conclusion | 42 |
| CHAPITRE IV – OBECTIFS ET INSTRUMENTS : LA REGLE D’OR DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES | 45 |
| A – Introduction | 45 |
| B – La règle de Tinbergen | 46 |
| C – Portée normative des règles | 50 |
| D – Conclusion | 51 |
| CHAPITRE V – LES CONDITIONS POLITIQUES DU CHANGEMENT : LE CAS DES POLITIQUES DE LA DROGUE | 56 |
| A – Introduction | 56 |
| B – L’opinion publique | 57 |
| C – Le design de la politique publique | 61 |
| 1 – L’approche normative | 63 |
| 2 – Les difficultés de la mise en œuvre | 64 |
| D – Changement de paradigme | 70 |
| 1 – Le régime de la preuve | 71 |
| 2 – Les condition du changement de politique | 72 |
| E – Conclusion | 79 |

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE VI – CONCURRENCE ENTRE LES INSTITUTIONS : LE CHOIX ENTRE LES DIFFERENTES REGLES DE DROIT | 81 |
| A – Introduction | 81 |
| B – L’allocation des droits | 83 |
| C – La protection des droits | 90 |
| 1 – Propriété des dispositifs juridiques | 90 |
| 2 – Choisir entre règles de propriété et de responsabilité | 91 |
| D – Le poids des asymétries d’information | 93 |
| E – Conclusion | 97 |
| CHAPITRE VII – L’AJUSTEMENT DES INSTRUMENTS AUX OBJECTIFS DANS LE CAS DES POLITIQUES DE TRANSPORT | 101 |
| A – Introduction | 101 |
| B – Les principes d’une intervention publiques optimale | 103 |
| 1 – Principes généraux | 103 |
| 2 – La compétition entre deux instruments | 107 |
| C – La hiérarchie des instruments | 108 |
| 1 – Réglementation et taxation | 108 |
| 2 – Quelques problèmes posés par la taxation | 111 |
| 3 – Deux instruments pour un seul objectif | 112 |
| D – Le conflit entre les instruments : le cas du partage modal | 114 |
| 1 – Un objectif imprécis | 115 |
| 2 – Des instruments aux propriétés ignorées | 117 |
| E – La cacophonie des instruments : le cas de la taxe carbone | 123 |
| 2 – La taxe carbone optimale | 124 |
| 2 – L’empilement des instruments | 125 |
| CHAPITRE VIII – CONCLUSION | 130 |

BIBLIOGRAPHIE 132

CHAPITRE I — INTRODUCTION

Le présent rapport propose de discuter les fondements qui devraient présider à la conception d'une politique des transports. Nous partons d'une idée simple, finalement assez inspirée de la logistique : une politique est constituée par la mise en œuvre d'un certain nombre de moyens qui sont destinés à permettre d'atteindre une liste d'objectifs. La politique est donc constituée par un couple objectifs-instruments. A l'évidence, objectifs et instruments sont liés. C'est précisément la nature de cette relation que nous prétendons examiner.

La logique veut que les objectifs soient suffisamment indépendants les uns des autres pour qu'il soit aisé de savoir ceux qui sont atteints et ceux qui ne le sont pas. Il convient également que les objectifs soient énoncés de manière suffisamment claire par le décideur public pour que leur réalisation ne puisse pas prêter à discussion. En ce sens, lorsque c'est possible il est souhaitable que les objectifs soient chiffrés et que les indicateurs permettant leur mesure soient construits avant que ne s'ouvre la mise en œuvre de la politique et plus encore, avant que la phase d'évaluation commence.

On est également en droit de penser que les instruments sont également assez autonomes les uns des autres pour savoir à tout moment ceux qui sont mobilisés et ceux qui ne le sont pas. Cette précaution apparemment de bon sens, est en fait plus complexe qu'il n'y paraît à mettre en œuvre. En effet, les instruments sont souvent mobilisés par des centres de décisions, souvent des ministères, et il n'est jamais assuré que l'ordonnancement abstrait d'une politique puisse s'incarner effectivement dans l'action publique. Le plus souvent, les stratégies des acteurs de l'action publique les conduisent à mobiliser simultanément plusieurs instruments et parfois dans des sens différents.

Enfin, la logique voudrait encore, que les objectifs et les instruments soient liés les uns aux autres. Quelques règles viennent à l'esprit. L'idée que les objectifs devraient être atteints à moindre coût semble un premier principe destiné à organiser la combinatoire des instruments au service des objectifs. Enfin, les objectifs ne peuvent pas et ne doivent pas être atteints à n'importe quel coût. C'est pour cela que l'action publique devrait consister, en théorie, à atteindre des fins en utilisant les moyens les plus adaptés et en respectant le

contraintes, notamment budgétaires mais également institutionnelles.

Cette manière de concevoir l'action publique est bien éloignée de ce que l'on observe, dans le domaine des transports mais également dans d'autres champs de la politique publique. Le design des politiques publiques et leur mise en œuvre sont bien loin de suivre le schéma idéal que nous venons de décrire. De nombreux paramètres viennent perturber la logistique que nous avons brièvement évoquée. Les décideurs publics poursuivent un agenda politique qui peut souvent les amener à prendre des décisions dont l'objectif n'est pas la satisfaction d'objectifs annoncés mais d'autres, plus pragmatique, comme celui d'être réélu. La fixation même des objectifs n'est pas le fait d'un conseiller du Prince, pur esprit, omniscient et surtout parfaitement averti de ce que devrait être la « bonne politique ». En fait, les objectifs de la politique publique sont le résultat de négociations entre partis, elles sont calibrées par le l'Assemblée Nationale et le Sénat, et enfin simplifiées par des cabinets ministériels. L'opinion publique et l'opposition jouent leurs rôles aussi. In fine, les objectifs annoncés d'une politique présentent une série d'incohérences qui sont le plus souvent le résultat de ce qui constitue le jeu démocratique.

Du côté des instruments, les choses sont aussi chaotiques. Un objectif politique peut être décidé et devoir être atteint dans plusieurs années. Les moyens, sont par contre discutés chaque année, notamment lors du vote de la loi de budget. Les gouvernements peuvent changer, et avec eux la coloration donnée aux objectifs, ce qui se traduit par un recalibrage des instruments.

La sociologie politique, notamment française depuis Michel Crozier, à largement mis en évidence les modes de fonctionnement réels de la politique publique. Le présent travail ne s'inscrit pas dans cette veine de recherche. Il propose de partir de l'analyse économique qui, elle aussi, a amplement réfléchi sur l'action publique. On présente souvent l'analyse économique comme divisée en deux branches irréductibles. D'un côté, l'analyse normative, dirait ce qui doit être fait, dans un monde simplifié, souvent de concurrence pure et parfaite. Cette branche est réputée pour ses modélisations élégantes, parfois complexes, et souvent éloignées des réalités socio-politiques. D'un autre côté, l'analyse positive se concentrerait sur l'étude du fonctionnement réel de l'économie, en mettant l'accent sur le rôle de la bureaucratie, de la recherche de rente, etc. Les uns

apporteraient des solutions pour un monde trop simplifié pour intéresser les praticiens et les autres se livreraient à un démontage féroce des pratiques politiques, trop féroce pour être adopté par ceux même qui en sont la cible. Nous cherchons ici à emprunter une voie médiane. Nous avons tenté de rassembler les éléments de théorie économique, qui donnent des indications sur ce qui devrait être fait (c'est l'inspiration normative) tout en prenant en compte ce qui est faisable (c'est l'inspiration positive). Nous tentons ainsi de montrer qu'il est possible d'améliorer les modalités de conception de la politique publique en proposant quelques pistes d'amélioration assez pragmatiques.

Pour y parvenir, nous commençons par une présentation assez systématique des objectifs et des instruments des politiques de transport.

Le premier est consacré à la discussion des objectifs. On sait que la théorie économique fournit un cadre clair mais simplificateur d'analyse des politiques publiques. La politique publique doit être calibrée par les politiques comme un ensemble d'objectifs, clairement identifiés et indépendants les uns des autres, qui doivent être poursuivis à l'aide d'instruments, dont la combinaison optimale doit permettre de minimiser le coût de la politique publique, c'est-à-dire de se rapprocher des objectifs à moindre coût c'est-à-dire jusqu'au point où le coût de la mise en œuvre de chaque instrument égalise à la marge les bénéfices qu'il apporte avec son coût.

Nous comparerons ce bel ordonnancement avec la réalité en en livrant à l'étude des objectifs des politiques des transports « réelles » et non plus « théoriques » de cinq entités étatiques (Suède, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Banque mondiale, Union européenne). Cette étude fait apparaître une grande hétérogénéité voir même une certaine confusion dans la définition des objectifs. Cet examen permet de repérer certaines « régularités » dans les erreurs. Nous dresserons donc, d'une part, une typologie des objectifs que se donnent les politiques publiques, de transports et dégagerons, de l'autre, les quelques aberrations systématiques de conception que l'on retrouve.

Nous discuterons ensuite les instruments de la politique des transports. Réglementation et taxation constituent un premier bloc d'instruments qui visent à modifier les comportements. Ces deux familles sont d'ailleurs en concurrence et présentent des propriétés

différentes qui conduisent le décideur public à les utiliser dans des circonstances opposées. Les différences entre les deux classes d'outils sont nombreuses.

Autant les propriétés théoriques des instruments de l'intervention publique (réglementation, taxes, subventions) sont relativement bien connues, autant le poids de chacune de ses interventions est parfaitement ignoré. Il est fascinant d'observer que les statistiques aussi simples que celles que nous produisons dans ce chapitre n'existent pas. Il est impossible de trouver dans un document statistique officiel les montant des ressources engagées dans la politique des transports, classés par types d'instruments. C'est à cette tâche, peu exaltante mais nécessaire que ce chapitre est consacré.

Pour aller plus loin, et éclairer le problème de l'adaptation optimale des nombreux instruments de la politique des transports aux nombreux objectifs de cette politique, nous proposons ensuite au lecteur un détour. Le problème de l'adaptation des instruments aux objectifs se pose en effet dans des termes comparables dans bien d'autres domaines. Il y a, pour le spécialiste des transports, beaucoup à gagner à réfléchir sur ce qui s'est pensé, et fait, dans ces autres domaines. Nous en avons retenu trois : celui de la politique macro-économique, celui de la politique des drogues (légalles et illégales), celui de la politique de mise en œuvre des principes de droit.

Les fondateurs de la macroéconomie moderne, les théoriciens des années soixante, ont amplement réfléchi sur les liens entre les instruments et les objectifs de la politique macroéconomique. Cette réflexion et c'est là son intérêt, est certes résumée et enseignée par des modèles formalisant le fonctionnement de l'économie. Mais cette réflexion prend en compte les contraintes de l'économie réelle. Les contraintes sont nombreuses, les décideurs publics ont une forte subjectivité dans la fixation de leurs objectifs, le cycle économique est changeant. Les apports plus récents, postérieurs aux années soixante viendront même compléter l'arsenal de la macroéconomie, notamment en introduisant l'effet du cycle politique sur la prise de décision économique et bien sûr les interactions stratégiques entre les pays, souvent analyses en terme de théorie des jeux. Nous ne reprendrons pas les enseignements de tous ces chapitres de la théorie économique. Nous nous concentrerons sur ce qui est au cœur de notre problématique, le lien fonctionnel qui doit être établi entre les instruments et les objectifs. Nous montrerons que ce qu'il est convenu d'appeler la règle de

Tinbergen (1954) et le triangle d'incompatibilité de Mundell (1960) constituent des réflexions importantes (couronnées par deux prix Nobel) dont nous tirerons plusieurs enseignements pour la conduite de la politique des transports. Il est surprenant, nous le verrons, de constater que la réflexion a été poussée très loin par les macroéconomistes, pour distinguer clairement les instruments et les objectifs puis pour trouver des règles d'adéquation entre les instruments et les objectifs. Ces enseignements ne sont pas directement transposables au domaine des transports mais constitue une bonne propédeutique pour appliquer la même démarche aux transports.

Une seconde source d'inspiration est donnée par les politiques publiques de la drogue. Pour ne pas être évidents, les rapports entre drogues et transports n'en sont pas moins réels. En matière de drogues illégales on dispose de deux instruments : la répression et les soins. Comment manier efficacement ces deux instruments constitue sans doute le cœur de la réflexion de ceux qui pensent la politique publique des drogues depuis un demi-siècle. Dans le domaine des drogues légales (alcool et tabac), l'instrument principal est la taxe, ce qui nous rappelle que les TIPP et autres taxes carbonées, sont des instruments de même nature. Nous avons éprouvé la même surprise à constater que la discussion de la politique des drogues, un sujet que l'on imagine pourtant très idéologique, est en fait abordée de manière plus pragmatique que la politique des transports. Il est surprenant, de constater que le décideur public a pris le soin, en France mais aussi dans de nombreux pays, de réunir des comités ad-hoc pour réunir l'information scientifique et les données statistiques, sur lesquelles fonder sa politique. Nous idéaliserons pas les conditions dans lesquelles la politique de la drogue se fabrique mais la simple comparaison entre la qualité des statistiques dans le domaine des drogues et la pauvreté des statistiques dans le domaine des transport ou encore la qualité des « steering committee » qui encadrent l'activité des organismes chargé de collecter les données dans les deux domaines est édifiante. Les transports ne sortent pas gagnant de la comparaison.

Un autre chapitre complète le détour entamé avec la macroéconomie et continué avec les drogues. Ce qu'il est convenu d'appeler l'analyse économique du droit a mené une discussion très poussée sur les règles qui devaient présider au choix respectif des institutions juridiques les mieux appropriées a faire respecter les droits de propriété. En effet, il est possible de faire jouer à la

fois (i) la responsabilité civile, qui vient corriger ex-post une violation, souvent involontaire, de la propriété et (ii) les règles de propriété, qui viennent faire défendre cette dernière ex-ante par la force publique. Confronté à de nouveaux objets, comme l'internet ou la photographie, le droit a dû se poser la question de savoir comment protéger la vie privée des attaques potentielles du fait de ces nouveaux objets. Différentes règles étaient envisageables, la théorie procure quelques pistes. Si l'on met de côté, l'indemnisation des accidents qui constitue un thème commun à l'économie du droit et à l'économie du transport, il y a peu de chose transposable d'un domaine à l'autre. Mais à nouveau, une leçon semble évidente. La politique des transports est un véritable parent pauvre des méthodologies de fabrication des politiques publiques.

Le chapitre suivant se penchera sur l'adaptation des instruments aux objectifs dans les transports. La politique des transports se donne plusieurs objectifs et dispose de plusieurs instruments pour les atteindre. Quels instruments choisir ? Comment les combiner ? En pratique, la question se pose à un décideur qui se donne n objectifs, et qui dispose de m instruments (avec m égal ou différent de n). On cherchera à l'éclairer en réfléchissant sur le cas où $n=m=2$, c'est-à-dire où l'on considère deux instruments et deux objectifs, car la plupart des conclusions auxquelles on parvient sont généralisables à un nombre plus grand d'objectifs et d'instruments. On constatera que la théorie économique est assez bien outillée pour proposer des règles générales de mobilisation rationnelle des instruments de la politique publique au service des objectifs poursuivis. En revanche, les règles économiques deviennent vite complexes à mettre en œuvre. Pour illustrer ce point nous prendrons deux exemples.

Le premier est celui de la politique en faveur du report modal. Nous montrerons que cette politique est peu argumentée et que sa justification repose sur des fondements très discutables. En effet, le modèle canonique de partage modal considère les coûts effectivement payés par les individus qui se déplacent, par exemple en métro ou en voiture, comme des prix « naturels ». Or, ces prix sont déjà distordus (à tort ou à raison, nous en discuterons, mais la question n'est pas principalement là). Il n'est donc pas logique de calculer des taxes et des subventions optimales, en ajoutant des distorsions, fussent-elles correctives à des distorsions. Le partage optimal entre voiture et métro en zone urbaine, une fois pris en compte toutes les externalités, y compris les externalités de congestion dans les transports publics et

toutes les subventions, peut être placé de manière très étonnante. Il n'est pas exclu qu'il conduise à recommander d'augmenter la part de la voiture dans les grandes agglomérations. Un tel résultat est-il la conclusion absurde d'un exercice théorique dégagé de la réalité ou soulève-t-il plus de questions pragmatiques que son apparence provocatrice ne le laisse penser ?

Enfin, nous discuterons, de la taxe carbone. La problématique est la même. Nous parlons de cacophonie des instruments. Vouloir réduire les émissions de gaz à effet de serre est tout-à-fait justifié. Le faire à un coût qui dépasse le bénéfice est absurde. Savoir, de quel côté du trait nous nous situons exige de calculer précisément la valeur des externalités que le décideur public souhaite corriger avant de fixer le montant optimal de la taxe. Mais là aussi, une taxe doit être calculée à partir d'un coût privé vierge de toute subvention et de toute autre taxe. Ajouter une taxe carbone à une TIPP n'est pas inconcevable mais ne pas prendre en compte la TIPP dans le calcul de la taxe carbone est une hérésie théorique.

Ce rapport converge ainsi vers un constat que nous délivrerons dans la conclusion. La politique des transports qui pourrait être un domaine peu idéologisé où régneraient des ingénieurs formés aux sciences exactes et quelques économistes experts en calibrage optimal de politique publique est en fait le champ d'affrontement entre des lobbies, des décideurs publics mal informés, des syndicalistes et des « grands communicants ». La place de la réflexion rationnelle et plus encore la place des scientifiques dans la production des données statistiques sont faibles. Leur rôle dans l'encadrement du fonctionnement des multiples agences qui participent de la définition de la politique de l'environnement est plus faible encore. Ce rapport se termine donc par une note optimiste. La politique publique des transports serait confrontée au même problème que toutes les autres politiques publiques (faire converger les objectifs et les instruments), mais elle s'en sortirait plutôt plus mal. Voilà qui ouvre un vaste et fertile champ aux améliorations à engager.

CHAPITRE II – LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

A – Introduction

La théorie économique fournit un cadre clair mais simplificateur d'analyse des politiques publiques. Les imperfections du marché (notamment les externalités) appellent une intervention publique correctrice. Une telle intervention, ou politique publique, est réputée permettre de maximiser le bien-être collectif en restaurant un optimum économique.

La politique publique doit alors être calibrée par les politiques comme un ensemble d'objectifs, clairement identifiés et indépendants les uns des autres, qui doivent être poursuivis à l'aide d'instruments, dont la combinaison optimale doit permettre de minimiser le coût de la politique publique, c'est-à-dire de se rapprocher des objectifs à moindre coût c'est-à-dire jusqu'au point où le coût de la mise en œuvre de chaque instrument égalise à la marge les bénéfices qu'il apporte avec son coût.

L'optimum ainsi atteint est un optimum dit « d'efficacité économique », qui a ses limites. Il correspond à la maximisation du bien-être (au sens des économistes) ce qui n'est pas négligeable - mais il ignore les problèmes de redistribution, d'aménagement du territoire, d'environnement, de sécurité, et appréhende mal la dynamique de la croissance.

Les politiques publiques doivent bien entendu viser l'optimum d'efficacité économique mais aussi prendre en compte des dimensions complexes comme l'équité spatiale, la justice sociale, l'équité horizontale et verticale et même intergénérationnelle. L'analyse économique recommande alors de pratiquer des « trade off » c'est-à-dire de sacrifier des quantités bien identifiées d'efficacité économique au profit de telle ou telle dimension de la justice sociale. Pour illustrer, disons qu'il est admissible, pour la théorie économique, de réduire la taille du gâteau afin d'en égaliser les parts. Les économistes sont toutefois avertis que la taille des parts du gâteau a aussi un effet sur la taille totale du gâteau. Dit autrement, il est reconnu que trop de redistribution

peut s'avérer tellement inefficace que la redistribution elle-même capotera, faute de ressources à répartir.

Formaliser une telle approche qui combine l'efficacité et les différentes facettes de la justice sociale, dans un modèle mathématique réduit, est extrêmement complexe et requiert l'usage de techniques sophistiquées. Inutile de dire, que la réalité, est bien trop complexe pour être intégralement prise en compte dans un modèle théorique forcément simplifié. A contrario, chaque étape de notre rapport discute de manière assez réaliste l'un des chaînons de la séquence trop théorique qui conduit, dans un mode simplifié, de l'identification des problèmes par le décideur public jusqu'au calibrage de la politique optimale. A l'occasion de ce chapitre nous nous attarderons sur le point de départ du design des politiques publiques, c'est-à-dire la définition de leurs objectifs.

L'étude des objectifs des politiques des transports « réelles » et non plus « théoriques » de cinq entités étatiques (Suède, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Banque mondiale, Union européenne) fait apparaître une grande hétérogénéité voir même une certaine confusion dans la définition des objectifs. Nous sommes bien loin de l'ordonnancement parfait de la politique publique théorique que nous avons décrit. Un certain nombre des « objectifs » affichés sont plutôt des instruments, des actions susceptibles de contribuer à atteindre les véritables objectifs ; afin de clarifier la terminologie, on les baptisera « objectifs instrumentaux ». Les objectifs eux-mêmes sont de deux types bien différents. Certains sont « positifs » et visent des choses que les politiciens souhaitent obtenir. D'autres sont « négatifs » et visent des développements qu'ils souhaitent éviter ; ils sont en réalité des contraintes.

Outre cette confusion sémantique, la stratégie même des politiques publiques peut prêter à discussion. Il a longtemps existé un consensus pour penser que les défaillances du marché justifiaient l'intervention publique et que celle-ci, à l'image du « bon docteur », faisait de son mieux pour corriger le marché. On sait aujourd'hui, que l'intervention du « bon docteur » est parfois pire que le mal ou du moins qu'elle ajoute souvent des maux à une situation qu'elle n'a pas su entièrement soulager. Il convient donc de toujours s'interroger avant de ciseler une politique destinée à corriger un aspect du marché du transport de vérifier si le problème visé ne trouverait pas sa source dans une intervention publique antérieure. Il est fréquent de voir appeler « défaillances

du marché » des situations, où c'est en fait l'empilement de dispositif public qui est la source du problème. Comme par exemple, dans le domaine fiscal où l'empilement des règles enlève toute lisibilité à la fiscalité. Il convient alors de toujours de vérifier si la source du problème que l'on souhaite traiter est située dans le domaine des imperfections du marché ou de l'Etat.

Enfin, peut-on réellement parler « d'objectifs de la politique des transports », sachant que le domaine des transports est extrêmement hétérogène. Les politiques des transports urbains et des transports internationaux partagent-elles réellement des objectifs communs ? En termes extrêmement généraux, la réponse est sans doute positive, mais ces objectifs sont-ils suffisamment précis pour permettre de décrire les politiques appropriées ?

Le présent chapitre est consacré à l'étude des objectifs des politiques publiques des transports. Nous commençons en premier lieu (S2) par décrire les objectifs de la politique de cinq pays et entités politiques. Nous proposerons ensuite une typologie des objectifs de la politique des transports (S3) avant de discuter les risques inhérents à l'action publique, quels que soient ses objectifs (S4) et enfin (S5) nous soulignons combien l'hétérogénéité du monde des transports réduit la probabilité de fixer des objectifs communs à tout ses segments.

B – Les objectifs affichés de cinq politiques

Le présent chapitre est consacré à l'examen des objectifs de la politique des transports affichés par un échantillon de cinq Etats ou organisations internationales. Cet échantillon n'est évidemment pas représentatif de l'ensemble des pays qui composent la planète. Nous l'avons constitué en privilégiant d'une part les entités où nous avons, déjà une expérience de chercheur, et d'autre part, les lieux où l'information est facilement accessible. La non-représentativité de notre échantillon n'est d'ailleurs pas une question dirimante. Il convenait juste que ce dernier soit suffisamment important pour inclure des situations assez différentes. Il serait possible d'ajouter des pays à notre étude, sans pour autant que ce qui a été fait soit invalidé.

1 – Les objectifs de la politique suédoise

La Suède offre un bon exemple d'un pays qui a essayé de formaliser les objectifs de sa politique des transports. Cet effort a été le fait du Parlement. Dans les années 1998-2001, le Parlement est arrivé à un accord sur un objectif général et sur six objectifs dits subsidiaires.

L'objectif général est en vérité très général : « assurer dans toute la Suède pour le public et pour l'industrie une offre de transport socialement et économiquement efficace et soutenable dans le long terme ». Il recense au moins cinq idées. La première est que le système doit bénéficier à « toute la Suède », y compris aux zones périphériques ou peu peuplées, qui sont importantes dans ce pays. La seconde est que le système doit servir les besoins de l'industrie aussi bien que ceux des particuliers. Le troisième concerne l'efficacité économique, c'est-à-dire que les objectifs doivent être atteints au moindre coût. La quatrième se rapporte à « l'efficacité sociale », une notion assez imprécise mais essentielle, qui fait référence à l'équité. La dernière, peu surprenante, est que le système doit être soutenable dans le long terme.

Les six objectifs dits subsidiaires, ne sont pas en réalité des objectifs différents, supplémentaires, mais reprennent et précisent les points majeurs de cette définition générale :

- « un système de transport accessible », c'est-à-dire tel que « les besoins de base du public et de l'industrie puisse être satisfaits » ;
- « une contribution positive au développement régional » ; le texte précise qu'il s'agit « d'effacer les différences en termes d'opportunités entre les différentes parties du territoire », et de « contrebalancer les désavantages du transport à longue distance » ;
- « l'égalité des sexes dans le système de transport » ; l'objectif vise explicitement à la fois la place des femmes dans les institutions et les entreprises de transport, et la prise en compte des « valeurs » portées par les femmes ;
- « un transport de haute qualité pour le public et pour l'industrie » ; le concept est assez imprécis, mais semble

viser des caractéristiques telles que le coût modéré, le confort, la régularité, la disponibilité ;

- « la sécurité » ; l'objectif visé est en principe le zéro-décès sur les routes et dans les transports publics ;

- « un bon environnement ».

La loi précise que SIKa, l'Institut suédois pour les analyses de transport de communication, une sorte d'INRETS suédois, doit produire chaque année un rapport sur le suivi des objectifs de la politique des transports de la Suède. Les rapports de 2000 à 2004 sont disponibles sur le site de SIKa.

2 – Les objectifs de la politique de la Banque Mondiale

La Banque Mondiale n'est pas un pays mais une institution internationale d'assistance aux pays en développement qui s'efforce de tirer les leçons de l'expérience des nombreux pays qu'elle aide, et prépare des « documents de politique ». Ces documents sont préparés par les fonctionnaires de la Banque et leurs consultants, et validés par le conseil d'administration de l'institution. Ils sont proposés aux pays membres, qui s'en inspirent souvent dans la définition de leurs propres politiques sectorielles : en ce sens, ils concernent potentiellement les trois quarts de l'humanité, et méritent de ce fait notre attention. Ils aident également la Banque dans la définition et le choix des projets qu'elle finance. Dans le domaine des transports, la Banque a produit un document de politique en 1996. Elle en a récemment, en 2008, produit une sorte de mise à jour, qui se présente explicitement comme « la stratégie de transport du groupe de la Banque Mondiale pour 2008-2012 ».

La Banque retient quatre objectifs principaux, qui sont reflétés dans le titre même du document : « Transport pour le développement : sûr, propre et abordable » (« Safe, Clean and Affordable Transport for Development ») :

- la sûreté se réfère explicitement à la santé et à la sécurité ;

- la « propreté » vise la qualité de l'air et les rejets de CO₂ ;

- l'abordabilité (si l'on ose ce néologisme) correspond au coût pour les entreprises et les individus ;
- la contribution au développement est un objectif qui va de soi pour une institution dont le développement est la mission principale.

Le texte présente également et analyse en détail 11 « questions clés et prioritaires », qui peuvent être considérées comme autant d'objectifs susceptibles de contribuer aux objectifs principaux, et de leur donner du corps. Il n'est pas inutile d'en donner la liste :

- Définir le rôle respectif du privé et du public dans l'offre de transport ;
- Améliorer l'efficacité des entreprises publiques de transport ;
- Préserver la valeur des actifs publics de transport, c'est-à-dire entretenir convenablement les réseaux ;
- Fixer les prix des transports ;
- Encourager la participation du secteur privé ;
- Encourager la concurrence et renforcer la réglementation ;
- Rendre le transport moins discriminant (« more inclusive ») ;
- Promouvoir la sécurité du transport, en particulier du transport routier ;
- Combattre la transmission du SIDA lié au transport (On en effet remarqué que dans beaucoup de pays en développement les corridors de transport, en particulier routiers, étaient associé à la propagation de la maladie) ;
- Réduire les rejets de polluants pour protéger la qualité de l'air et le climat global ;
- Combattre la corruption.

3 – Les objectifs de la politique des Etats-Unis d'Amérique

Aux Etats-Unis, un document du ministère des transports (Department of Transportation) daté de 2006 et pompeusement intitulé *Plan Stratégique – Idées nouvelles pour un pays en mouvement* énonce cinq objectifs majeurs pour la période 2006-2011:

- Promouvoir la sécurité, au sens de réduire le nombre et la gravité des accidents liés au transport ;
- Réduire la congestion ;
- Faciliter la « connectivité globale » ; cet objectif assez original vise le transport international et en particulier les « entrées » aux Etats-Unis ainsi que les liaisons intermodales ;
- Protéger l'environnement, c'est-à-dire « réduire la pollution et les autres effets néfastes du transport pour protéger l'environnement » ;
- Contribuer à la protection civile ; cet objectif découle directement (et explicitement) de l'ouragan Katrina qui a montré le rôle clé du système de transport dans la gestion des catastrophes, pour évacuer les victimes ou apporter les secours.

Ces objectifs dits « stratégiques » s'ajoutent à (et recourent partiellement) des objectifs plus généraux formulés de la façon suivante : « les objectifs nationaux de bien-être, de croissance et de sécurité des Etats-Unis exigent le développement de politiques et de programmes de transport visant à offrir des transports rapides, sûrs, efficaces, confortables et bon marché cohérents avec ces objectifs nationaux et d'autres objectifs tels que l'usage efficace et la conservation des ressources du pays ».

Dans un pays comme les Etats-Unis l'importance des objectifs d'une politique nationale doit être relativisée pour au moins deux raisons. La première est le caractère fédéral du pays. Dans une large mesure, la politique des transports est du ressort des Etats fédérés, et il n'y a aucune raison pour que les objectifs du ansas soient ceux de la Californie. Même si le gouvernement fédéral est responsable du commerce – et donc du transport – entre ces Etats, et s'il intervient en subventionnant les dépenses de ces Etats fédérés. La seconde est le caractère parlementaire du pays. Plus qu'en Europe, c'est le

législatif (la Chambre des représentants et le Sénat) davantage que l'exécutif qui prend les décisions, et qui les prend au coup par coup, sans toujours se référer aux plans ou listes d'objectifs de l'administration fédérale¹.

4 – Les objectifs de la politique du Royaume-Uni

Le ministère des Transports² du Royaume-Uni produit en abondance des plans, des livres blancs, des documents de politique qui énoncent les objectifs (et des instruments) de sa politique de transport.

En 1997, un livre blanc sur les transports est publié. En 2000, *Transport 2010*, un plan de dix ans. En 2002, *Delivering Better Transport*, qui se présente comme une revue du plan de 2000, mais qui a été considéré comme une nouvelle version de ce plan. En 2003, *Managing our Roads*, un plan pour le secteur routier. En 2004, *The Future of Transport : a Network for 2030*, un plan à 25 ans, centré sur les infrastructures. En 2006, le rapport d'une commission présidée par Lord Eddington et intitulé *Transport Role in Sustaining UK's Productivity and competitiveness : The Case for Action* (souvent cité sous le nom de *Eddington Transport Study*); En 2007, *Delivering a Sustainable Railway*, un programme pour le secteur ferroviaire. En 2007, *Towards a Sustainable Transport System*, encore un autre document de politique, centré sur l'environnement. Cet activisme programmatique donne le tournis, et ne facilite pas la mise en évidence des objectifs des politiques.

Le document de 2002, *Delivering Better Transport*, est sans doute celui qui définit le mieux (ou le moins mal) les objectifs de la politique britannique. Neuf objectifs sont proposés :

- Améliorer l'efficacité et l'efficience (il s'agit en fait de l'efficacité et de l'efficience du ministère des Transports) ;
- Mieux utiliser le réseau existant ;

¹ Il en va de même au niveau de chaque Etat fédéré, où l'on trouve aussi des législatifs puissants, avec une Chambre des représentants et un Sénat dans chaque Etat (à l'exception du Nebraska qui n'a qu'une seule chambre)

² Le ministère des Transport était un ministère à part entière sous les gouvernements conservateurs. Il a été fondu dans un grand ministère des Transports, de l'Environnement et des Régions en 1997 lorsque les travaillistes sont arrivés au pouvoir. Pour redevenir un ministère à part entière en 2001, lors de la deuxième mandature des travaillistes.

- Améliorer la performance et la structure du secteur ferroviaire ;
- Veiller à ce que les investissements en capacités nouvelles soient bien ciblés ;
- Améliorer la sécurité et l'accessibilité du transport ;
- Faciliter la vie des conducteurs de véhicules ;
- Minimiser l'impact du transport sur l'environnement ;
- Promouvoir des choix de transports plus intelligents et plus durables ;
- Agir sur les décisions publiques de planification physiques.

D'une façon générale, les documents anglais de politique des transports reposent sur des données chiffrées et des analyses précises, et sont assez focalisés sur des objectifs limités et des instruments particuliers.

5 – Les objectifs de la politique de l'Union Européenne

L'Union Européenne a une évidente légitimité pour intervenir dans le domaine des transports entre les pays de l'Union, et entre ces pays et le reste du monde. Elle l'a étendu au transport interurbain dans chacun des pays membres, et même (ce qui est plus discutable au regard de la subsidiarité) aux transports urbains. La Commission a publié plusieurs documents de politique. Le plus important est le Livre Blanc de 2001 intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*. Ce document avait été préparé par un Livre Vert de 1995 intitulé *Vers une tarification équitable et efficace des transports*). Il a été suivi en 2006 par un *Examen à mi-parcours du Livre Blanc*, qui a enrichi ou corrigé le texte de 2001.

L'Union Européenne a également, au cours des années, engagé des actions importantes qui impliquent des objectifs implicites. Curieusement d'ailleurs, ces objectifs implicites ne sont pas tous repris dans les documents programmatiques. Pour prendre un exemple caractéristique, l'Union a joué un rôle clé et très positif dans l'élaboration de normes de rejets polluants des véhicules automobiles (les normes euro I, puis II,

jusqu'à V), qui font que les véhicules mis sur les routes aujourd'hui rejettent, selon les polluants, de 10 à 100 fois moins de polluants locaux que les véhicules mis sur les routes en 1970. Curieusement, le *Livre Blanc* ne fait pas référence à cette action et à sa continuation.

En combinant politiques affichées et politiques effectives, on identifiera six objectifs principaux.

- Augmenter la concurrence, à l'intérieur de chaque mode, entre modes, et entre les différents pays membres ; cet objectif n'est pas spécifique aux transports, mais l'un des objectifs généraux de l'Union ;

- Harmoniser les règlements, les techniques, les pratiques, les fiscalités, entre les pays ; sans cette harmonisation, la concurrence ne peut pas se déployer et porter ses fruits ; on peut peut-être classer dans cette rubrique l'effort de normalisation des rejets polluants évoqué ci-dessus ;

- Assurer la vérité des prix, en particulier en internalisant les coûts externes des transports ;

- Investir dans de grands projets internationaux, presque uniquement ferroviaires, pour franchir les frontières entre pays membres, curieusement présentées comme des « goulots d'étranglement » de transport ;

- Réduire la part de la route et de l'aérien au profit du rail et de l'eau (transport fluvial et maritime) ;

- « Découpler » le transport de la croissance, c'est-à-dire réduire autant que faire se peut l'importance du transport dans l'économie ;

L'examen à mi-parcours de 2006 a infléchi ces deux derniers objectifs et propose d'optimiser le potentiel de chaque mode, c'est-à-dire de déconnecter la mobilité de ces effets secondaires négatifs.

C - Une typologie des objectifs des politiques de transport

Cet examen des politiques affichées par chacune des composantes de cet échantillon de cinq Etats ou organisations internationales fait apparaître une grande hétérogénéité. Il fait même apparaître aussi une certaine confusion. Un objectif de politique est un but que se

donne un pouvoir politique, parce qu'il pense que le marché seul ne permettra pas de l'atteindre. Un certain nombre des « objectifs » affichés sont plutôt des instruments, des actions susceptibles de contribuer à atteindre les véritables objectifs ; on les baptisera « objectifs instrumentaux ». Les objectifs eux-mêmes sont de deux types bien différents. Certains sont « positifs » et visent des choses que l'on souhaite obtenir. D'autres sont « négatifs » et visent des développements que l'on souhaite éviter ; ils sont en réalité des contraintes. On peut donc classer les prétendus objectifs en trois groupes.

1 – Trois objectifs positifs

– *Un objectif de mobilité* – la politique cherche à favoriser la mobilité des biens et des personnes parce qu'elle contribue au développement économique et directement au bien-être des personnes ; le marché laissé à lui-même va dans ce sens, mais il ne va pas assez loin, à cause de coûts décroissants et autres problèmes de non-convexité, du besoin de droits fonciers exclusifs, des externalités ou de sa myopie.

– *Un objectif d'équité* – la politique cherche à égaliser les chances d'accéder au transport et à ses bienfaits entre tous les groupes : entre hommes et femmes, entre pauvres et riches (c'est le thème de l'affordabilité), entre régions centrales et périphériques (c'est le thème de l'aménagement du territoire). Le marché est par nature incapable d'assurer cette équité. Il faut expliquer que c'est par ce que si ces objectifs sont peut être souhaitables, il n'est pas toujours rentable de les poursuivre.

– *Un objectif de protection* – La politique veut aussi utiliser le transport pour contribuer à la protection des populations et des territoires. Le transport est l'une des composantes de la défense militaire (même si cet objectif n'est mentionné dans aucun des documents analysés, il est présent dans tous les esprits, et l'on sait qu'il a été le principal déterminant de la politique autoroutière des Etats-Unis dans les années 1950). Il a également un rôle à jouer dans la protection civile et le traitement des catastrophes. Les Etats-Unis, tristement instruits par les ravages du cyclone Katrina à la Nouvelle-Orléans, sont le seul pays à faire explicitement référence à cet objectif, mais il concerne potentiellement tout les pays. Il s'agit

là, bien entendu, d'un objectif auquel le marché ne peut pas contribuer spontanément.

2 – Cinq objectifs défensifs

On a ensuite cinq objectifs défensifs, de lutte « contre » des développements indésirables, par contraste avec les objectifs précédents qui étaient de lutte « pour » des développements désirables. Ces objectifs défensifs peuvent être vus comme autant de contraintes :

– *Un objectif de réduction ou d'élimination des dommages à l'environnement* – Les transports ne sont guère perçus comme pouvant contribuer positivement à améliorer la qualité de l'environnement. On pourrait critiquer cette perception, en notant qu'ils permettent d'améliorer l'accès aux richesses environnementales et patrimoniales, ou que certaines infrastructures de transport, comme le viaduc de Millau ou le Golden Gate bridge de San Francisco, peuvent être considérées comme des richesses patrimoniales. Mais le fait est que le transport est considéré comme un ennemi de l'environnement, et que la politique se donne comme objectif de réduire autant que faire se peut les dommages causés par les transports.

Trois grands types de dommages sont visés : (i) les polluants locaux (CO, NOx, particules, plomb, les COVNM, etc) rejetés par les moyens de transport, auxquels on ajoutera le bruit et les effets de coupure ; (ii) le CO2, le principal gaz à effet de serre, également rejeté ; (iii) selon certains le prélèvement sur les ressources naturelles impliqué par les carburants actuellement utilisés. La lutte contre ces dommages, et en particulier contre les rejets de CO2, est l'une des dimensions majeures des politiques de transport. Dans certains cas, elle est même devenue la dimension principale de ces politiques.

– *Un objectif de réduction des accidents* – Les transports, et en particulier les transports automobiles sont la cause de beaucoup d'accidents graves et mortels. (Ils contribuent également, en apportant rapidement des secours en cas d'accidents non liés aux transports, à sauver beaucoup de vies humaines, mais cet avantage renvoie à l'objectif de mobilité). Réduire ces accidents et/ou leur gravité est un objectif d'à peu près toutes les politiques de transport.

– *Un objectif de réduction de la congestion* – L'utilisation des infrastructures de transport donne

souvent lieu à des phénomènes de « congestion », c'est-à-dire de diminution de l'utilité unitaire et marginale de l'usage de l'infrastructure en fonction de cet usage. Le phénomène est surtout sensible en ce qui concerne l'usage des routes. La vitesse des véhicules sur une route donnée diminue en fonction du nombre de véhicules sur la route, jusqu'à devenir faible ou nulle. Un phénomène analogue (totalement ignoré dans la littérature) se produit dans les transports en commun, où ce n'est pas tant la vitesse que le confort qui diminue avec le nombre d'utilisateurs. La congestion est particulièrement mal supportée par les usagers. Sa réduction est donc souvent présentée comme un objectif de la politique des transports. Là encore, on peut montrer que le marché est incapable de conduire à l'optimum, puisque l'on a affaire à une externalité (le conducteur qui s'engage dans une route déjà encombrée ou le voyageur qui monte dans un wagon déjà encombré ne prend pas en compte l'augmentation de gêne qu'il va causer à tous ceux qui sont déjà sur la route ou dans le wagon), ce qui justifie en principe une politique.

On pourrait légitimement considérer que l'objectif de réduction de la congestion fait partie de l'objectif de mobilité mentionné ci-dessus. La congestion diminue la vitesse et le confort, qui sont des constituants de la mobilité recherchée. Mais le fait est que la plupart des politiques affichées font de la lutte contre la congestion (routière) un objectif spécifique, distinct de l'objectif de mobilité.

– Un objectif de *réduction du sida lié au transport* – Le document de politique de la Banque Mondiale fait explicitement de la réduction du sida lié au transport un objectif important de sa politique. On a en effet remarqué que les corridors de transport, et en particulier les corridors routiers, sont des lieux majeurs de transmission de la pandémie en Afrique, mais aussi en Asie, principalement parce qu'ils sont les lieux de la rencontre d'une offre et d'une demande de prostitution peu ou pas protégée. Là encore, le marché seul est bien incapable d'éliminer ou même de corriger ce qui s'analyse comme une externalité.

– Un objectif de *modération de la dépense publique* – Les transports, et les politiques de transports, ont de lourdes incidences sur les recettes et surtout les dépenses publiques. La construction et l'entretien des infrastructures est généralement à la charge des administrations nationales ou locales. L'offre de transport publics et notamment ferroviaire est généralement subventionnée, avec des usagers ne payant

qu'une partie, souvent faible, du coût du service. Ces dépenses publiques et ces subventions ne sont pas condamnables dans leur principe, et sont (au moins en théorie et en pratique) en partie justifiées. Elles n'en pèsent pas moins lourdement sur des finances publiques par ailleurs sous pression. Les limiter est un objectif implicite ou explicite porté par les ministres des Finances, et relayé, tant bien que mal, par les ministres des Transports.

3 – Une dizaine d'objectifs instrumentaux

On a enfin une dizaine d'objectifs instrumentaux, c'est à dire de prescriptions qui n'ont pas ou peu de valeur en soi, mais qui sont utiles pour atteindre certains des objectifs positifs ou négatifs mentionnés ci-dessus.

– *Report modal* – On mentionnera d'abord l'objectif de report modal, c'est-à-dire la volonté de réduire en valeur relative et si possible absolue l'importance du transport routier et du transport aérien au profit du transport ferroviaire et maritime. Cet objectif n'est pas mentionné dans tous les pays (il ne l'est ni en Suède ni aux Etats-Unis ni au Royaume-Uni), mais il l'est explicitement dans la politique de l'Union Européenne, et bien entendu dans la politique de la France. Il est même la pierre angulaire de ces deux politiques. En principe, le report modal n'est qu'un moyen d'atteindre certains des objectifs positifs ou négatifs précités, comme la lutte contre les dommages à l'environnement, contre les accidents, contre la congestion. En pratique, il est parfois considéré comme un objectif primaire dont la justification est évidente plutôt que comme un objectif subordonné et instrumental.

– *Concurrence et recours au privé* – Le développement de la concurrence dans les transports, que l'on peut rapprocher du développement du rôle du secteur privé dans les transports (même si les deux concepts sont parfois bien distincts dans la réalité !) sont souvent présentés comme des objectifs, notamment dans la politique de l'Union Européenne. Là encore, il ne s'agit pas d'objectifs primaires ayant une valeur en soi (en principe, car chez certains, comme dans le cas du report modal, le moyen n'est pas loin de se transformer en fin), mais de façons d'atteindre certains des objectifs primaires ci-dessus. La concurrence est supposée éliminer des rentes, favoriser des innovations, réduire les coûts, et par là contribuer à l'objectif de mobilité. Un rôle accru du secteur privé,

notamment dans des partenariats public-privé, officiellement encouragés par l'Union Européenne par exemple, est présumé (i) améliorer l'efficacité et réduire les coûts et (11) soulager les finances publiques.

– *Vérité des prix* – La volonté de faire payer aux usagers des transports tous les coûts qu'ils infligent à la collectivité est souvent mentionnée comme un objectif majeur des politiques. Cet objectif est comme les deux précédents objectifs instrumentaux d'inspiration libérale. Il part de l'idée que le marché, lorsqu'il est corrigé de ses défaillances (et notamment de celles que constituent les externalités), va nous conduire à un optimum au service des objectifs de mobilité, d'environnement, de sécurité et de dé-congestion.

Cette idée, correcte en théorie, est difficile à mettre en œuvre en pratique. En dépit des efforts déployés (notamment par la Commission Européenne) pour la connaissance et la mesure des externalités, les incertitudes restent grandes, et les prix souvent loin de la vérité. De plus, bien des problèmes d'externalités ou désignés comme tels (accidents, pollution locale, congestion) ont été en pratique traités, et traités avec quelque succès, par des normes et des interdictions plutôt que par les prix. Enfin, on observe que les taxes et les subventions, lourdes et nombreuses dans les transports, introduites pour des raisons économiques ou sociales, jouent un rôle considérable, qui n'a souvent rien à voir avec la « vérité des prix ».

Choix des investissements – Beaucoup de documents de politique des transports prévoient explicitement l'amélioration des procédures de choix des investissements de transports, et font de cette « amélioration » un objectif de leurs politiques. Il est certain que les investissements en infrastructures sont une dimension cruciale des transports et des politiques de transport, et que les procédures de décision dans ce domaine laissent souvent à désirer, conduisant souvent à des infrastructures peu utiles et également souvent à l'absence d'infrastructures très utiles. Là encore, il ne s'agit pas d'un objectif primaire, mais d'un objectif instrumental qui permettrait d'atteindre les objectifs de mobilité, d'équité, de finances publiques, de sécurité, etc. Du reste ce sont seulement ces objectifs qui permettent de donner un sens au mot « amélioration ». Améliorer les procédures, cela veut dire les rendre plus aptes à produire des résultats qui serviront ces objectifs primaires, et ne peut guère vouloir dire que cela.

Meilleure utilisation des infrastructures existantes – La plupart des textes se donnent également comme objectif de « mieux utiliser » l'existant. L'expression vise deux objectifs instrumentaux différents, mais cousins. Le premier est technique et vise la gestion des réseaux, et notamment l'entretien et la maintenance. Le second est plus économiste et vise la gestion de la demande de transport. Des mesures qui étalent la demande dans le temps et aplatissent les pointes sont en effet susceptibles d'économiser des élargissements du réseau : elles permettent d'échanger des économies d'investissements substantielles pour les finances publiques au prix d'une gêne modérée pour les utilisateurs. Là encore, le caractère instrumental de ces objectifs apparaît clairement, puisque l'amélioration n'a de sens qu'au regard des objectifs de mobilité ou de finances publiques.

Meilleure planification physique – Un dernier objectif instrumental souvent mentionné est la nécessité de mettre en œuvre une « meilleure » planification physique qui, pense-t-on, rapprocherait les emplois des résidences, rendraient les villes plus denses, raccourcirait les chaînes logistiques des entreprises, et plus généralement réduirait la demande de transport. Personne ne sait véritablement comment définir cette planification-là, ni si la diminution de transport qu'elle engendrerait n'aurait pas des coûts considérables en efficacité économique, en bien-être, en nuisances environnementales. En général, cet objectif instrumental là est formulé en termes si vagues qu'il n'a guère d'influence réelle.

D - Défaillances du marché versus défaillances de l'intervention publique

Personne ne met en doute l'importance des interventions, c'est-à-dire de politiques publiques, dans le domaine des transports. Ce domaine est en effet caractérisé par la présence de nombreuses « pannes de marché » : externalités, biens publics purs, coûts décroissants, sans même parler des dimensions redistributives. On peut donc tenir pour assuré que le marché seul ne conduira pas, dans ce domaine, à des solutions socialement optimales. Tous les économistes, y compris les plus libéraux, sont d'accord sur ce point.

Toutefois, l'intervention publique est parfois porteuses de distorsions et d'inefficacité. Il existe donc des effets « boule de neige » où tenter de corriger une

imperfection du marché par l'intervention publique, conduit à ajouter une distorsion à une distorsion et alourdir ainsi le poids total de l'inefficacité.

Pendant longtemps, on a pensé que l'incapacité du marché à assurer l'optimum -économique et social- justifiait nécessairement des interventions publiques : à chaque panne de marché l'intervention qui la corrige. On est maintenant plus prudent, parce que l'on sait qu'il y a aussi des « pannes de gouvernement » et que l'on ne peut pas être sûr que l'intervention publique va toujours corriger la panne de marché, et la corriger dans le sens souhaitable. Il peut y avoir des cas où le remède de l'intervention est pire que le mal du marché. On n'échappe donc pas à la nécessité d'analyses fines, cas par cas, qui comparent la sub-optimalité du marché à la sub-optimalité potentielle de la politique qui prétend l'éliminer.

On peut citer à cet effet l'exemple de la congestion. A n'en pas douter, il y a là un cas d'externalité qui conduit à une solution sub-optimale. Le remède classique est l'imposition d'un péage (égal au coût marginal de congestion à l'optimum) qui règle élégamment le problème. En théorie. Car en pratique, les difficultés abondent. On en évoquera six :

- le péage ne sera jamais parfait : il ne peut pas y avoir autant de péages qu'il y a de coûts marginaux différents ;
- la mise en œuvre du péage aura un coût économique qui mangera une partie potentiellement importante des gains du péage ;
- le péage engendrera un report modal qui peut lui-même entraîner des coûts de congestion potentiellement élevés dans les transports publics ;
- les conséquences redistributives du péage peuvent être négatives : le gain est proportionnel à la valeur du temps des usagers, elle-même largement corrélée au revenu, en sorte que le péage bénéficie plus aux riches qu'aux pauvres ;
- différentes espèces de péages existent (péage de zone, péage de cordon, péage kilométrique, etc.) qui ont des effets différents ;
- enfin, les effets à moyen et long terme du péage peuvent être différents des effets immédiats sur la circulation, parce que le péage modifiera les localisations des ménages

et des entreprises, incitant certains à s'installer hors de la zone (et peut-être certains à s'installer au contraire dans la zone).

Tout cela ne condamne pas la notion de péage. Mais montre que la belle simplicité théorique du concept peut être trompeuse. Elle ne dispense pas d'une analyse ou d'une simulation qui permet seule de dire si, quand, où, et comment un péage peut ou doit être introduit.

Le péage est donné ici comme un exemple. Il sert à montrer que l'identification d'une panne de marché constitue une *présomption* d'intervention publique, pas mécaniquement et nécessairement la *justification* d'une intervention publique. Cette identification nous dit : attention, le marché ne va pas nous conduire ici à l'optimum, il faut voir si une politique qui corrigerait ou remplacerait le marché ne peut pas nous conduire à une situation préférable.

E – Une ou plusieurs politiques des transports ?

L'une des caractéristiques majeures du « transport », qui pose un problème sérieux pour les « politiques de transport », est la diversité du champ. Le transport se définit comme le déplacement des personnes et des marchandises. On voit tout de suite que cette définition circonscrit un ensemble très hétérogène et même très hétéroclite, qu'il est nécessaire de segmenter. La segmentation peut et doit notamment se faire selon :

- la nature de l'objet transporté : transport de personnes et transport de marchandises ;
- l'inscription dans l'espace du déplacement : transport urbain ou interurbain, transport de courte distance ou de longue distance ;
- les conditions du transport : transport urgent ou non, transport pondéreux ou non, transport massifié ou non, transport dangereux ou non, transport représentant une forte valeur ajoutée ou non, etc.

En combinant ces critères de différenciation, on fait apparaître un grand nombre de segments ou de sous-marchés. Le tableau 1 ci-après présente une décomposition du transport dans la France d'aujourd'hui en 9 catégories, et s'efforce de chiffrer l'importance relative de chacune d'elles. L'hétérogénéité est telle qu'il est difficile de

trouver une unité de mesure commune. Les unités classiques de mesure en quantités physiques (passager.km et tonne.km) ne permettent pas comparaisons et additions. On a utilisé une mesure en valeur : ce que les usagers payent pour bénéficier du service considéré. On voit que les transports de personnes « pèsent » beaucoup plus que les transports de marchandises, et les transports de longue distance plus que les transports urbains ou de proximité.

Mais l'essentiel du message du tableau 1 n'est pas dans ces proportions. Il est de rendre apparent l'éclatement du concept de « transport ». Chacune des 9 catégories distinguées a sa singularité, sa spécificité, ses problèmes, ses solutions, ses politiques. A de rares exceptions près, il n'y a aucune substitution possible entre ces catégories. Il n'y a pas de raison pour que ce qui est bon (ou mauvais) pour l'une le soit pour une autre. Les généralisations à partir d'un segment, qui sont pourtant fréquentes, sont toujours dangereuses. Trop de journalistes ou d'hommes politiques qui habitent et travaillent dans le centre d'une ville (pour ne pas dire dans le centre de Paris) jugent, critiquent, préconisent une politique « de transport » à partir de leur propre expérience de déplacement qui reflète au mieux 3% de la réalité des transports.

Tableau 1 – Les marchés de transports dans la France d'aujourd'hui

| | (en % du total) | | |
|---------------------------------|-----------------|-----|-----|
| Transports de personnes | 71 | | |
| urbains | | 26 | |
| de centre-ville | | | 3 |
| de périphérie à centre ville | | | 5 |
| de périphérie à périphérie | | | 18 |
| non-urbains | | 44 | |
| d'affaires | | | 9 |
| de loisirs | | | 35 |
| Transports de marchandises | 29 | | |
| sur courtes distances (>150 km) | | 15 | |
| en ville | | | 4 |
| autres | | | 11 |
| sur longues distances | | 14 | |
| pressés | | | 10 |
| non pressés | | | 4 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Source : estimation des auteurs

Note : les pourcentages se rapportent à la valeur du transport (ce que les usagers payent pour le transport)

On ne saurait trop souligner que le transport est *pluriel*, et que cela complique la formulation et l'analyse des politiques, qui doivent elles aussi être plurielles. Les objectifs, et plus encore les instruments, de ces politiques doivent être adaptés à cette diversité.

F – Conclusion

Ce chapitre conduit à relativiser l'élégance de l'ordonnement de la politique publique théorique des transports. Contrairement au modèle sous-jacent qui distingue clairement « objectifs » et « instruments » et propose des règles simples d'adéquation entre les deux, la réalité est plus complexe. Ce qu'on appelle communément « objectifs de la politique des transports » recouvre en fait des réalités très différentes d'un pays à l'autre. Le plus souvent on trouve regroupés sous ce terme, un mélange d'objectifs et d'instruments, le plus souvent encore on dénomme objectifs ce qui constitue en fait des situations que le décideur public souhaite éviter et non atteindre. Le fondement même de l'intervention publique mérite enfin d'être discuté. Souvent, le décideur public prétend atteindre un objectif, afin d'améliorer une situation, dont il impute la cause à une défaillance du marché, alors que c'est son intervention même qui est la cause du dysfonctionnement. Last but not least, l'idée même qu'il existerait des objectifs généraux destinés à être atteints dans tous les domaines des transports ne résiste pas à l'examen. Le domaine des transports est trop hétérogène pour que l'on puisse déterminer des objectifs à la fois précis et appropriés à chaque segment du monde des transports.

CHAPITRE III – LES INSTRUMENTS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS

A – Introduction

Une fois défini les objectifs de la politique publique, la logique voudrait que des instruments soient identifiés et utilisés de manière rationnelle afin d'atteindre les objectifs.

Nous avons montré dans le chapitre précédent les difficultés inhérentes à la sélection des objectifs. Le présent chapitre est cette fois consacré aux instruments de la politique publique des transports. La théorie économique distingue deux grandes familles d'instruments de régulation économique : les taxes et la réglementation, c'est-à-dire la mise en œuvre de normes. Enfin, les dépenses publiques, constituent un troisième instrument d'intervention. Il ne s'agit plus cette fois d'inciter les acteurs de l'économie à modifier leurs comportements mais plutôt de refaçonner le cadre dans lequel ils mènent leurs activités. Ces dépenses prennent deux formes principales : les dépenses directes, qui produisent des biens ou services de transport gratuits (souvent publics, au sens technique du terme), et des dépenses indirectes, c'est-à-dire des subventions ou des transferts vers des entités publiques ou privées qui produisent des services de transport vendus en dessous du coût de reviens.

Réglementation et taxation constituent donc un premier bloc d'instruments qui visent à modifier les comportements. Ces deux familles sont d'ailleurs en concurrence et présentent des propriétés différentes qui conduisent le décideur public à les utiliser dans des circonstances opposées. Les différences entre les deux classes d'outils sont nombreuses.

Premièrement, les taxes viennent tenter de corriger « ex-post » c'est-à-dire après que l'externalité se soit produite tandis que les normes jouent leur rôle « ex-ante » afin d'éviter l'occurrence d'une situation ou d'un comportement. La réglementation est un instrument sélectif. Les comportements qui la respectent sont autorisés. Une voiture qui respecte les normes anti-

pollution bénéficie d'une autorisation de commercialisation. A contrario, la taxe touche tous les acteurs de l'économie. La taxe sur l'essence frappe également un véhicule qui pollue et un véhicule plus propre. Il en est de même des taxes sur l'alcool qui touche les individus qui engendrent des externalités et les autres¹. La réglementation a donc une vertu darwinienne, celle de récompenser les bons comportements. Tandis que la taxe est plus primitive, elle punit sans distinction.

Deuxièmement, l'édiction de normes réglementaires est coûteuse en information. Placer la norme à son juste niveau suppose de savoir quelle est l'externalité engendrée et le montant de celle-ci qu'il convient d'interdire. Attention, les normes n'édicte jamais des règles interdisant par exemple toute pollution ou toute consommation d'alcool. De telles règles seraient transgressées et surtout le coût de leur mise en œuvre serait supérieur au bénéfice pour la collectivité. Interdire toute pollution automobile conduirait à interdire de facto ce mode de transport. Le dommage serait bien supérieur au bénéfice. L'interdiction du cannabis et sa transgression massive, nous rappellent le coût social de mesures dont la mise en œuvre est improbable. Ainsi, avant de mettre en œuvre une réglementation, le décideur public devrait vérifier que la réglementation est réaliste, c'est-à-dire qu'elle engendrera plus d'effets positifs (limitation des comportements négatifs) que négatifs (perte d'utilité due à la proscription d'une activité, coûts de mise en œuvre et coût de la transgression). Pour ce faire, le décideur public doit recueillir une information complexe et la traiter afin d'édicter une règle suffisamment simple pour constituer une norme.

Troisièmement, il est évidemment difficile de recueillir toute l'information nécessaire à calculer le niveau précis auquel la barre réglementaire doit être placée. Par soucis de pragmatisme, le décideur public va généralement édicter une première norme puis une seconde, plus restrictive. Il pourra recueillir ainsi les réactions des acteurs touchés par la nouvelle règle et surtout déclencher un processus de changement des comportements et d'adaptation des techniques. Par exemple, rendre obligatoire le rétroviseur extérieur sur les voitures

¹ Le fait que les taxes soient proportionnelles aux quantités ne change pas la situation. Boire quatre verres de vin est moins risqué que d'en boire deux juste avant de conduire. La taxe est plus élevée sur les quatre verres que sur un seul.

françaises à l'été 1974 a pris de cours l'industrie automobile. Les abords des grandes routes furent envahis par les monteurs de rétroviseurs. Très vite la norme été internalisée par l'industrie. La réglementation permet donc de resserrer les exigences en laissant le temps aux individus et aux industries de s'adapter.

L'intervention publique constitue la seconde famille d'instruments. Il ne s'agit plus de forcer les acteurs de l'économie à adopter un comportement mais de subventionner plus ou moins directement certains mode de transport. Les propriétés de l'intervention publique sont également bien connues. Chaque intervention devrait être passée au crible de l'analyse coût-bénéfice. Les subventions sont un instrument précieux pour offrir à la collectivité des biens collectifs que le marché produirait imparfaitement. Reste encore à démontrer que ces dernières sont bien utilisées. Le risque est grand que les subventions soient orientées vers des objectifs qui correspondent à l'agenda des politiques, agenda qui ne recoupe pas toujours celui de la collectivité.

Autant les propriétés théoriques des instruments de l'intervention publique (réglementation, taxes, subventions) sont relativement bien connues, autant le poids de chacune de ses interventions est parfaitement ignoré. Il est fascinant d'observer que les statistiques aussi simples que celles que nous produisons dans ce chapitre n'existent pas. Il est impossible de trouver dans un document statistique officiel les montant des ressources engagées dans la politique des transports, classés par types d'instruments. C'est à cette tâche, peut exaltante mais nécessaire que ce chapitre est consacré. Nous n'évoquerons pas ici la question du degré auquel chacun des instruments doit être utilisé ni les règles qui doivent prévaloir lorsque deux instruments sont utilisés conjointement au service d'un même instrument. Nous repoussons l'examen de ces aspects au chapitre suivant. Pour l'essentiel ce chapitre est donc dédié à une présentation ordonnée de l'existant en matière d'instruments de la politique des transports. Nous devons noter, que la symétrie avec le chapitre précédent, n'est pas parfaite car nous ne traitons ici que du cas de la France. Il a été impossible de recueillir les informations relatives à l'utilisation des instruments de la politique publique dans les cinq entités examinées précédemment. En effet, autant les objectifs font le plus souvent d'un affichage transparent autant les moyens utilisés sont mobilisés avec plus de discrétion.

Nous examinerons donc, dans une première section (SB), les différentes normes réglementaires en distinguant les normes qui affectent les infrastructures de transport et celles qui concernent les comportements. La section C est dédiée aux taxes. Nous examinerons successivement les taxes sur les carburants, sur les véhicules et sur l'usage des véhicules. Les dépenses publiques seront au centre de la section D,

La liste des instruments utilisés ou disponibles pour atteindre les objectifs des politiques de transport est presque aussi longue et variée que la liste de ces objectifs. On peut identifier une bonne vingtaine d'instruments ou de familles d'instruments. Non sans quelque arbitraire, on les regroupera en trois catégories distinctes : les normes, les taxes et les subventions. En présentant tous ces instruments, on s'efforcera d'estimer leur coût ou leur bénéfice pour les usagers du transport dans le cas de la France.

B – Les normes

Les normes sont des obligations de faire ou des interdictions de faire édictées par les autorités nationales ou locales. La distinction entre normes positives (obligations de faire) et normes négatives (interdictions de faire), parfois mise en avant, apparaît à l'usage peu significative. Une limitation de vitesse à 90 km/h, par exemple, est-elle une obligation de rouler à moins de 90 km/h ou une interdiction de rouler à plus de 90 km/h ? La réponse à cette question n'a guère d'intérêt. On préférera ici distinguer entre les normes selon qu'elles visent : les infrastructures, les véhicules, ou encore les comportements.

1 – Normes relatives aux infrastructures

Normes de construction – Toutes les infrastructures de transport (routes, lignes de chemin de fer, aérodromes, ports, etc.) sont soumises à des normes techniques très strictes, principalement mais pas exclusivement pour des raisons de sécurité. Ces normes sont édictées par l'Etat, et de plus en plus par les Etats coopérant au niveau européen ou international, et elles s'appliquent aussi bien aux infrastructures dont le maître d'ouvrage est privé qu'à celles dont le maître d'ouvrage est public. Elles peuvent varier selon l'utilisation projetée de l'infrastructure : les normes relatives à une ligne TGV ne

sont pas les mêmes que les normes relatives à une grande ligne. Elles varient aussi au cours du temps, généralement dans le sens de la sécurisation.

Il n'est pas facile d'estimer le coût, ou plutôt le surcoût, de ces normes de construction, car il faudrait savoir quelles infrastructures seraient construites en l'absence de ces normes. Le surcoût est très variable. Dans le tunnel sous la Manche, les surcoûts induits par les normes de sécurité, et par leurs changements, passent pour avoir été très élevés, et proches de 20%. Dans d'autres cas, ils sont très faibles. On esquissera un ordre de grandeur, en estimant le surcoût moyen à 5% et en multipliant par 5% le montant annuel des investissements en infrastructures de transport. Pour 2008, on obtient un chiffre de 850 millions d'euros¹ (M€).

2 – Normes relatives aux véhicules

De nombreuses normes sont imposées aux véhicules, aux carburants, aux pneumatiques. Elles constituent les instruments essentiels des politiques de lutte contre la pollution de l'air, et principaux des politiques de sécurité routière.

Normes de rejets – Des décisions prises par l'Union Européenne prescrivent pour les polluants locaux (SO₂, CO, Nox, particules et HC) et pour les différents types de véhicules, les maxima autorisés pour un kilomètre normalisé. Ces normes sont régulièrement abaissées. Il est difficile d'estimer le coût de ces contraintes. Ce coût n'est ni nul ni élevé. On supposera, pour fixer les idées, un surcoût de 2% des ventes, soit pour 2008², 906 M€.

Equipements de sécurité – De nombreux équipements ont été rendus obligatoires par la loi ou le règlement, tels que les ceintures de sécurité, les casques cyclomoteurs, les airbags, les pare-brise feuilletés, les feux de détresse, ou encore les phares blancs. En admettant qu'ils entraînent un surcoût de 100 € par véhicule, ils engendrent un coût annuel de 248 M€.

Charges maximales – Le code de la route français définit le poids total autorisé en charge d'un véhicule de transport de marchandises, qui va de 19 t pour un véhicule

¹ Ce surcoût est inclus dans le coût des investissements en infrastructure, et on évitera soigneusement les double-comptes.

² Les ventes de VP s'élevaient à 39,8 G€ ; on a évalué celles d'utilitaires à 1,2 G€, soit une base de 45,3 G€.

ou une remorque à 2 essieux à 34 tonnes pour un semi-remorque à 3 essieux (38 tonnes pour un porte conteneur). D'autres pays autorisent des charges plus élevées. La contrainte française (justifiée ou non, la question n'est pas là) a donc un coût pour le transport de marchandises, que l'on renonce à estimer ici.

Carburants sans plomb – Dans les années 1980, le super contenait du plomb. La loi ou le règlement a interdit le plomb et, à partir de 1988, le super plombé a été progressivement remplacé par du super sans plomb. Le surcoût au litre a été très faible, mais il s'applique à plus de 23 milliards de litres. S'il a été de 1 centime par litre, cela fait 230 millions d'euros.

3 – Normes relatives aux comportements

Contrôles techniques – Un contrôle technique de la qualité et de la pollution des véhicules de plus de cinq ans revendus a été introduit en 1985. Depuis 1992, ce contrôle technique est obligatoire et régulier (tous les deux ans pour les voitures, tous les ans pour les poids lourds) pour l'ensemble des véhicules. Il porte sur 125 points de véhicules pour les voitures, et sur 200 points pour les poids lourds. 18 millions de véhicules ainsi sont contrôlés annuellement, à un coût d'environ 60 €/contrôle, ce qui fait 1080 M€ par an.

Vitesses limites – Des limitations de vitesse (50 km/ en agglomération, 90 km/ sur les routes, 110 km/h sur les routes 2x2 voies, 130 km/h sur les autoroutes) existent en France comme dans la plupart des pays. Elles sont de mieux en mieux respectées, surtout depuis 2003, du fait de l'augmentation des moyens de contrôle (2300 radars en 2008) qui se traduit par une augmentation des infractions à la vitesse (dont le nombre passe de moins de 2 millions en 2002 à 9 millions en 2008). Le montant des amendes est de 447 M€ en 2008. Le vrai coût des limitations de vitesse, qui est la perte de temps qu'elles entraînent, est sans doute bien plus élevé. Il est difficile à estimer car il suppose que l'on connaisse la vitesse à laquelle rouleraient les véhicules en l'absence de ces limitations. Mais on peut proposer une estimation du coût de l'augmentation du respect des normes de vitesse intervenue sur la période 2002-2006. Cette augmentation est la cause d'une diminution des vitesses moyennes, qui passent de 89,2 km/h en 2002 à 82,0 km/h en 2006. Appliqués au nombre de véhicules*km de 2008, ces chiffres renvoient à une

« perte » de 530 millions d'heures, ce qui représente un coût en temps de 6200 M€1.

Des limitations de vitesse existent aussi pour les trains. Sur certaines voies secondaires, dont la qualité est considérée comme insuffisante (par défaut d'entretien), des réductions de vitesse sont introduites. Comme il s'agit en général de voies au trafic faible ou très faible, le coût de ces normes est pratiquement négligeable.

Obligations de connaissances – La conduite d'un véhicule est soumise à la possession d'un permis de conduire, variable selon le type véhicule, censé assurer une bonne connaissance du code de la route et de la conduite. Le chiffre d'affaire des auto-écoles qui assure cette formation est estimé à 1530 M€ par an2. Des actions de sensibilisation ou de formation dans les écoles, et de la publicité, sont également entreprises.

Stationnement – Dans beaucoup d'endroits, des normes réglementaires, généralement imposées au niveau municipal, contraignent le stationnement des véhicules sur la voirie publique, en l'interdisant ou en le rendant payant. Ces mesures ont pour conséquence de contribuer à favoriser le développement du stationnement privé payant. Le coût de ces mesures qui visent à (ou qui ont pour effet de) faciliter le stationnement et réduire la circulation automobile est élevé, bien que difficile à estimer. Les dépenses dites de parking, estimées par le CCFA à 1300 M€ en 2008, peuvent en donner une idée.

Le tableau 1 ci-après propose une estimation du coût des normes de la politique des transports en France. Les chiffres donnés sont des estimations prudentes et incomplètes, qui doivent être considérées comme des estimations par défaut.

¹ (Temps avec vitesse 2006 – temps avec vitesse 2002)*nombre de passagers par véhicules (1,3)*valeur du temps (9€/h pour les distances de <50 km, selon l'instruction-cadre du 25.3.2004).

² Nombre de permis délivrés annuellement (850 000)*nombre d'heures de préparation (40)*prix de l'heure (45€)

Tableau 2 – Dépenses et coûts des normes de la politique des transports, France, 2008

| | A charge des usagers | A charge des APU | (en M€/an) Coût économique |
|--|-------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Normes relatives aux : | | | |
| Infrastructures | | | |
| Normes de construction | - | 850 | 850 |
| Véhicules | | | |
| Normes de rejets | 910 | - | 910 |
| Equipements de sécurité | 250 | - | 250 |
| Charges maximales camions | nd | - | nd |
| Carburants sans plomb | 230 | - | 230 |
| Comportements | | | |
| Contrôles techniques | 1 080 | - | 1 080 |
| Vitesses limites | 6 200 | - | 6 200 |
| Normes de connaissances | 1 530 | - | 1 530 |
| Contraintes de stationnement | 1 300 | - | 1 300 |
| Totaux | 11 500 | 850 | 12 350 |
| <i>Source</i> : Estimations des auteurs décrites au texte | | | |
| <i>Notes</i> : APU = administrations publiques locales et nationales | | | |

Le tableau 1 appelle quelques observations. Le coût des normes apparaît important : plus de 12 milliards d'euros par an, plus de 1% du PIB. Il est dominé par le coût des limitations de vitesse, pour un peu plus de 6 milliards. L'essentiel (93%) du coût de ces normes pèse sur les usagers, et n'apparaît dans aucune comptabilité publique. Bien entendu, faire apparaître ces coûts n'implique aucun jugement sur l'utilité sociale des normes qui les causent. Les vitesses limites (ou leur plus stricte observance), par exemple, sauvent des vies, et l'on peut très légitimement estimer que ces vies sauvées justifient largement le temps perdu. Il n'est pas inutile, cependant, de connaître le coût de cette norme.

C – Les taxes

De nombreux impôts et taxes frappent les transports et constituent une deuxième famille d'instruments des politiques de transport. Ces instruments tirent leur légitimité de la présence d'externalités dans le domaine des transports. Le marché ne peut pas faire payer les coûts de la congestion générée par les transports, ou peut difficilement faire payer le coût de la mise à disposition de routes : des taxes sont en principe un excellent instrument pour « internaliser », et donc éventuellement réduire, ces coûts.

Leur analyse est compliquée par deux considérations. La première est que certaines de ces taxes, comme par exemple la TVA, frappent les transports au même titre que n'importe quel autre bien et service ; de telles taxes sont du reste introduites et modifiées (augmentées ou, plus rarement, diminuées) à l'initiative des ministres des Finances et non des ministres des Transports. On résoud généralement cette difficulté en ignorant ces taxes générales, et en ne considérant que les taxes dites spécifiques, celles qui ne frappent que les transports. C'est ce que l'on fera ici, même si la mise en œuvre de cette distinction n'est pas toujours aisée.

La deuxième considération est que les taxes sur les transports, y compris les taxes spécifiques, visent souvent des objectifs hors du champ des transports (mais bien entendu tout-à-fait légitimes), en particulier des objectifs macro-économiques et des objectifs de redistribution. Ces taxes sont du reste principalement à la discrétion des ministres des Finances. Les examiner du seul point de vue de leur contribution aux objectifs des politiques de transport ne permet donc pas de leur rendre justice.

On examinera successivement les taxes sur les carburants, sur les véhicules, et sur l'usage des véhicules.

1 – Taxes sur les carburants

En France, et plus généralement en Europe, le tableau des taxes sur les transports, et même des instruments de la politique des transports, est très largement dominé par la fiscalité des carburants. La raison en est sans doute que cette fiscalité est extrêmement facile à mettre en œuvre : il suffit de demander à une poignée de raffineurs-distributeurs de carburants de jouer le rôle de collecteur de l'impôt, et d'envoyer chaque mois le montant de l'impôt qu'ils ont ou qu'ils vont collecter en augmentant d'autant leurs prix de vente aux grossistes ou aux distributeurs à la pompe. Cette prédominance de l'impôt sur les carburants n'est pas une fatalité. En réalité, le poids de cet impôt varie considérablement d'un pays à un autre, et il peut même être négatif, comme le montre le tableau 2, construit en comparant les prix à la pompe à un coût économique de production supposé identique dans tous les pays (une approximation acceptable pour un produit aussi international que les carburants).

Tableau 3 – Impôts et subventions à l'essence dans différents pays, 2008

| | Prix vente (€/litre) | Coût (€/litre) | Taxe (/coût) | Subvention (/coût) |
|-----------------------|-------------------------|-------------------|-----------------|-----------------------|
| Allemagne | 1,65 | 0,60 | 175% | |
| Italie | 1,58 | 0,60 | 163% | |
| France | 1,44 | 0,60 | 150% | |
| Japon, Brésil | 1,09 | 0,60 | 81% | |
| Russie | 0,74 | 0,60 | 23% | |
| Etats-Unis | 0,67 | 0,60 | 12% | |
| Chine | 0,55 | 0,60 | | 8% |
| Inde, Indonésie | 0,44 | 0,60 | | 27% |
| Mexique | 0,42 | 0,60 | | 30% |
| Iran, Arabie Saoudite | 0,07 | 0,60 | | 88% |
| Venezuela | 0,02 | 0,60 | | 97% |

Sources : Les prix de vente à la pompe sont tirés du recensement annuel de GTZ (l'agence allemande d'aide au développement), convertis des dollars en euros au taux de 1€ = 1,14\$. Ils se rapportent au deuxième trimestre de 2008. Le coût économique hors-taxe est supposé le même (0,6 €/litre) dans tous les pays, ce qui est une approximation.

TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers) – La TIPP est une taxe spécifique qui frappe l'essence au taux de 0,61 €/litre et le gazole au taux de 0,41 €/litre¹. Le taux de cet impôt est indépendant du prix hors taxe des carburants, en sorte que son pourcentage dans le prix à la pompe diminue lorsque ce prix augmente du fait d'une hausse du prix du pétrole. Pour une part faible, et dans la limite d'un taux maximum, ce taux est décidé par les régions ; mais en pratique, toutes les régions, sauf deux, ont choisi ce taux maximum, en sorte que de fait le taux est pratiquement uniforme sur le territoire².

La TIPP frappe principalement le transport routier³. Le carburant utilisé dans l'aviation n'y est pas soumis (il est vrai qu'il est exporté dans le cas des vols internationaux). Le carburant utilisé pour les bateaux, y compris les bateaux de pêche, non plus. Le gazole utilisé par les trains l'est à un taux réduit (celui du fioul de chauffage).

En 2008, le montant de la TIPP sur les transports routiers était de 23 600 M€, ce qui correspond à 1,2% du PIB de la France.

¹ Le taux est de en principe de 0,4284 €/l, mais les transporteurs bénéficient d'un remboursement partiel qui le réduit en fait à 0,41 €/litre.

² Une partie importante du produit de la TIPP (environ 5 000 M€) est affectée aux régions.

³ Le transport routier de marchandises bénéficie (pour les véhicules de plus de 7 tonnes, et dans la limite de 40 000 l/an) d'un taux réduit à 0,3919 €/l.

TVA sur TIPP – La TIPP est en outre soumise à une TVA au taux de 19,6%. Cette TVA sur TIPP est parfois, et jusque dans des documents officiels, présentée comme un impôt de droit commun et exclue de la liste et du montant des impôts spécifiques au transport (routier). C'est la confondre, plus ou moins volontairement, avec la TVA assise sur prix des carburants hors-taxes, qui est bien en effet un impôt général, non pris en compte ici. En réalité, cette TVA sur TIPP, qui ne taxe d'ailleurs aucune valeur ajoutée, frappe un impôt spécifique et a de ce fait un caractère spécifique. On pourrait tout aussi bien dire que la TIPP frappe l'essence au taux de $0,61\text{€}/\text{l} * 1,196 = 0,73\text{€}/\text{l}$, et le gazole au taux de $0,41 * 1,196 = 0,49\text{€}/\text{l}$. La seule différence, qui n'est pas négligeable, c'est que les entreprises de transport peuvent demander la déduction de cette TVA sur TIPP de la TVA sur leurs activités. En excluant cette déduction (qui ne concerne ni l'essence, ni le gazole consommé par les particuliers), la TVA sur TIPP s'élève en 2008 à 4 600 M€.

2 – Taxes sur les véhicules

Beaucoup de pays ont un impôt annuel spécifique sur la possession d'un véhicule. Ce n'est plus le cas de la France depuis la suppression de la « vignette ». On trouve cependant quelques taxes qui s'en rapprochent.

Certificats d'immatriculation – La délivrance du certificat d'immatriculation (autrefois appelé carte grise) d'un véhicule neuf est soumise au paiement d'une taxe régionale - dont le taux et le bénéfice sont régionaux – qui est fonction de la puissance fiscale. En 2008, le produit de cette taxe s'est élevé à 1 900 M€

Malus – S'ajoute aux certificats d'immatriculation, depuis 2008, un malus écologique pour les véhicules qui rejettent plus de 156 grammes de CO₂/km, et qui va de 200 € à 2600 €. En 2008, cette taxe a rapporté environ 230 M €.

Taxe sur les véhicules des sociétés – Les véhicules des sociétés sont soumis à une taxe spéciale, qui est fonction des émissions de CO₂ et de la puissance fiscale. En 2008, son montant s'élève à 1 100 M€.

Taxe à l'essieu – La taxe à l'essieu a été créée en 1968 pour compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnée par la circulation de certains véhicules de fort tonnage. Elle frappe les véhicules d'un poids autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes. Il s'agit d'une taxe sur les véhicules,

puisque son montant est indépendant de la circulation effective du véhicule. Son produit s'élève à 200 M€.

3 – Taxes sur l'usage des véhicules

Taxes sur l'assurance automobile – Les contrats d'assurance automobile sont imposés à un taux d'environ 33%, pour un montant qui s'élève en 2008 à 4 100 M€. Une partie de ce montant (pour 1 000 M€) est versée au budget de la sécurité sociale.

Taxes sur les autoroutes concédées – Les autoroutes concédées sont soumises à deux taxes spécifiques : la redevance domaniale, et la taxe d'aménagement du territoire, affectées à l'AFIT, pour un montant qui, en 2008, s'élève à 700 M€.

Taxe kilométrique sur les poids lourds – A la suite du Grenelle de l'Environnement, le principe d'une taxe sur les poids lourds circulants sur le réseau national non concédé (environ 12 000 km) ainsi que sur certains itinéraires départementaux ou communaux alternatifs a été arrêté. Le taux, variable selon la charge utile du véhicule et ses rejets polluants, serait en moyenne de 0,12 centimes par km. La taxe devrait rentrer en application en 2010 ou 2011. Le produit attendu de la taxe serait de 1 500 M€¹.

Le tableau 3 présente ces différentes taxes spécifiques et leurs montants. Elles s'élèvent à plus de 36 milliards d'euros (39 si on compte la taxe kilométrique sur les poids lourds à venir), ce qui correspond à environ 2% du PIB français. La totalité de ces taxes frappent le mode automobile. Les autres modes ne sont pratiquement grevés d'aucun impôt spécifique. On peut même soutenir que les autres modes (ferroviaire, fluvial et aérien) qui bénéficient pour leurs carburants de taux zéro ou réduits sont subventionnés. On remarque également que le tableau est dominé par la TIPP et la TVA sur TIPP, pour plus de 28 milliards d'euros. Toutes ces taxes sont à la charge des usagers. Elles ne coûtent rien aux administrations, mais leur rapportent au contraire ce qu'elles coûtent aux usagers. En première analyse, elles n'impliquent pas de coût économique, puisqu'elles sont des transferts. En deuxième analyse, cependant, elles induisent des

¹ Pour adoucir la pilule, la loi prévoit que la taxe pourra être répercutée sur les chargeurs, formulation qui n'a économiquement aucun sens.

comportements qui réduisent l'activité des transports, ce qui implique un coût pour la société.

Tableau 4 – Taxes spécifiques sur le transport, France 2008

| | (en M€) |
|---|---------------|
| Taxes sur les carburants | |
| TIPP | 23 600 |
| TVA sur TIPP | 4 600 |
| Taxes sur les véhicules | |
| Certificats d'immatriculation | 1 900 |
| Malus | 230 |
| Taxe sur véhicules des sociétés | 1 100 |
| Taxe à l'essieu | 200 |
| Taxe sur l'usage | |
| Sur l'assurance auto | 4 100 |
| Sur les autoroutes concédées | 700 |
| Taxe kilométrique poids lourds ^a | (1 500) |
| Total^a | 36 430 |

Note : ^aPas en application en 2008. Le total ne comprend pas cette taxe.

Une taxe comme la taxe carbone, qui va augmenter les impôts payés par le transport automobile de plus de 2 milliards d'euros (avant dégrèvements) n'est pas prise en compte ici, parce qu'elle est considérée comme non spécifique. On pourrait contester ce caractère non spécifique. La taxe frappe la consommation de carbone, pas la consommation en général, et elle sera en pratique principalement limitée à deux secteurs : le chauffage et le transport automobile, ignorant largement des secteurs comme l'industrie (soumise à un système de normes) et les services (peu ou pas consommateurs de produits carbonés). Pour les transports, la taxe carbone fonctionne exactement comme une augmentation de 0,04 euros par litre de la TIPP, c'est à dire comme une augmentation d'environ 12% de la TIPP.

D – Les dépenses publiques

La puissance publique dispose d'une troisième famille d'instruments, qu'elle utilise largement : la dépense publique. Etat centraux et collectivités locales financent différents modes de transport. Ces dépenses prennent deux formes principales : les dépenses directes, qui produisent des biens ou services de transport gratuits (souvent publics, au sens technique du terme), et des dépenses indirectes, c'est-à-dire des subventions ou transferts à des entités publiques ou privées qui produisent des services de transport vendus en dessous du coût de reviens.

1 – Dépenses directes

Investissements routiers – A l'exception des autoroutes et des ponts à péage, l'usage du réseau routier est gratuit en France, et la construction de routes est à la charge de l'Etat et surtout des collectivités locales. Ces dépenses s'élèvent, en 2008, à 11 500 M€¹.

Entretien des réseaux routiers – Les mêmes administrations entretiennent les routes, ponts, tunnels routiers non concédés, à un coût estimé pour 2008 à 4 900 M€². L'entretien et la maintenance visent à respecter des normes de qualité souvent explicites, et on aurait pu classer ces dépenses dans la rubrique « normes ». Comme il s'agit de normes que l'Etat s'impose à lui-même, qu'il ne respecte pas toujours, et dont le non-respect n'entraîne aucune sanction, il est apparu préférable de les considérer plus simplement comme des dépenses directes discrétionnaires.

2 – Dépenses indirectes (subventions)

Subventions au transport ferroviaire – Le transport ferroviaire en France est très loin de couvrir le coût du service par les paiements des usagers. Ces paiements (9 512 M€ en 2008³) sont du même ordre de grandeur que les seuls salaires et charges versés (9 000 M€ en 2008⁴), ce qui veut dire que tous les autres coûts – coût en capital, évidemment considérable dans un secteur aussi capitalistique ; coût d'entretien ; coût en énergie ; etc. – sont couverts par des subventions ou par l'augmentation de la dette. Comme la situation du secteur est structurellement déficitaire, l'augmentation de la dette ne sera jamais remboursée avec les paiements des usagers. Elle doit donc être considérée comme une subvention retardée. La présentation des comptes de la SNCF et de RFF ne facilite guère l'analyse (la SNCF, dont les « produits du trafic » s'élèvent à 9,5 milliards, affiche un « chiffre d'affaire » de 25 milliards !). En ajoutant pour

¹ Dont 1 600 M€ à la charge des APUC (administrations publique centrales) et 9 900 M€ à la charge des APUL (administration publiques locales), selon URF 2009, pp 82-83.

² Dont 1 500 M€ à la charge des APUC et 3 400 M€ à la charge des APUL, selon la même source.

³ Selon les *Comptes des transports en 2008*, p. 81

⁴ Non compris les charges de retraites prises en charge par l'Etat, qui porteraient le total des dépenses salariales à 12 000 M€, mais dont on peut estimer qu'elles résultent d'une évolution démographique du secteur indépendante de son activité actuelle.

2008 les compensations tarifaires à la SNCF (3 940 M€), les subventions d'investissements à la SNCF (1 350 M€), les contributions aux charges d'infrastructure de RFF (660 M€), la contribution au désendettement de RFF (690 M€), la subvention à RFFF pour travaux de régénération du réseau (810 M€), les subventions d'investissement à RFF (1 340 M€), et l'augmentation de la dette de RFF (954 M€), on obtient des subventions totales au ferroviaire de 9 750 M€¹. La liste des subventions ici comptabilisées est probablement incomplète (elle néglige les dépenses de l'Etat pour l'amortissement de la dette de la SNCF, par exemple). Cette liste ne comprend pas, répétons-le, la contribution de l'Etat aux charges spécifiques de retraites de la SNCF, qui s'élèvent à 3 120 M€ en 2008.

Tableau 5 – Les subventions aux transports en commun, France 2008

| | Province | RATP | (en M€) France |
|------------------------------|----------|---------|-------------------|
| Dépenses | | | |
| de fonctionnement | 3 566 | 3 617 | 7 183 |
| (dont : salaires et charges) | (1 828) | (2 283) | (4711) |
| d'investissement | 2 545 | 1 011 | 3 656 |
| totales | 6 111 | 4 628 | 10 739 |
| Moins Produits du trafic | - 1 061 | - 1 954 | - 2 995 |
| Egale Subventions | - 5 050 | - 2674 | - 7 724 |
| Taux de subvention (en %) | 83% | 58% | 72% |

Source : *Comptes des transports en 2008*, pp. 79 et 108. L'addition des dépenses de fonctionnement et d'investissement n'est qu'une approximation du coût ; une manière plus orthodoxe d'évaluer le coût consisterait à estimer la valeur du stock de capital utilisé, et à en estimer l'amortissement et le coût d'opportunité ; elle est difficile à mettre en œuvre, mais ne donnerait pas des ordres de grandeur très différents.

Subventions aux transports locaux – Les transports locaux (autobus, métros, tramways) sont également très lourdement subventionnés en France. Le tableau ci-dessus estime les subventions en 2008 comme la différence entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement d'une part, et les produits du trafic, c'est-à-dire les paiements des usagers, d'autre part, en distinguant les transports en commun de province et la RATP. Il fait apparaître des subventions d'un montant annuel d'environ 7 720 M€.

Le tableau 5 présente les différents types de dépenses publiques. Les dépenses publiques consacrées aux transports s'élèvent à près de 34 milliards d'euros. Elles sont pour moitié environ consacrées aux infrastructures

¹ Tous les chiffres ici cités proviennent des *Comptes des transports en 2008*, pp. 107 et 81.

routières mises gratuitement à la disposition des usagers, et pour l'autre moitié consacrées à des subventions au secteur ferroviaire et aux transports publics urbains.

Tableau 6 – Dépenses publiques pour les transports, France 2008

| | (M€) |
|-------------------------------------|--------|
| Dépenses directes : | |
| Investissements routiers | 11 500 |
| Entretien des routes | 4 900 |
| Dépenses indirectes (subventions) : | |
| Transports ferroviaire | 9 750 |
| Transports publics locaux | 7 750 |
| Total | 33 870 |

Source : voir texte.

E – Conclusion

Les trois types d'instruments de politique des transports se consacrent principalement au transport routier et au transport ferroviaire. Les politiques sont relativement neutres en ce qui concerne les autres modes de transport, qui ne sont ni fortement taxés ni fortement aidés financièrement. On peut donc présenter d'une façon synthétique les instruments de la politique des transports par mode, comme le fait le tableau 6.

Tableau 7 – Instruments de la politique des transports, par mode, France 2008

| | Total | Route | (M€) Rail |
|----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Normes | | | |
| sur véhicules | 8 430 | - 8 430 | - |
| sur comportements | 2 830 | - 2 830 | - |
| Taxes (spécifiques) | | | |
| sur les carburants | + 28 200 | - 28 200 | - |
| sur les véhicules | + 3 430 | - 3 430 | - |
| sur l'usage | + 4 800 | - 4 800 | - |
| Dépenses publiques | | | |
| directes | - 16 400 | + 16 400 | - |
| indirectes (subventions) | | | |
| rail | - 9 750 | - | + 9 750 |
| transports publics locaux | - 7 720 | - | +7 720 |
| Totaux | + 2 560 | - 31 290 | + 17 470 |

Source : Tableaux 2,3,4 ci-dessus

Notes : La première colonne présente les chiffres du point de vue des administrations : un + est une recette, un - indique une dépense, l'absence de signe signifie que la mesure est financièrement neutre du point de vue des finances publiques. Les deux dernières colonnes présentent les chiffres du point de vue des utilisateurs du mode considéré : un + dénote une contribution des finances publiques, un moins un coût supporté par les usagers du mode considéré.

Les différents instruments frappent très différemment les deux modes principaux. Les normes et les taxes spécifiques s'appliquent en pratique au seul mode routier. Les dépenses directes des administrations (création et entretien de routes) concernent le mode routier, cependant que les dépenses indirectes, c'est-à-dire les subventions, concernent le rail et les transports publics locaux. Globalement, le mode ferroviaire, qui ne paye aucune taxe spécifique, est très aidé, à hauteur de plus de 17 milliards. Le mode routier, par contraste, est très pénalisé, puisque les taxes spécifiques qu'il paye et les normes qu'il subit excèdent de plus de 32 milliards les dépenses publiques dont il bénéficie. Du point de vue des finances publiques, les transports en général sont assez neutres puisque la contribution au mode ferroviaire est de 17,5 milliards alors que la contribution nette du mode routier est d'environ 20 milliards

Il serait intéressant de disposer d'analyses quantitatives comparables pour différents pays. Pour la plupart des pays européens, comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou à un moindre degré le Royaume-Uni, le tableau ressemblerait sans doute à celui de la France. Pour un pays comme les Etats-Unis, il serait au contraire très différent. Le rail n'y est pratiquement pas subventionné,

les taxes sur le transport routier y sont bien moins élevées qu'en France, et les dépenses directes en routes probablement comparables (relativement au PIB ou à la population, bien entendu).

CHAPITRE IV – OBJECTIFS ET INSTRUMENTS : LA REGLE D'OR DES POLITIQUES MACROECONOMIQUES

A – Introduction

La politique macroéconomique constitue un point d'entrée parfait pour examiner le problème de la coordination entre les objectifs de la politique des transports et les instruments utilisés. Sans pouvoir affirmer avec certitude que c'est dans ce domaine que s'est posé pour la première fois la question de poursuivre deux objectifs différents (lutter contre l'inflation et contre le chômage), il est clair que c'est dans ce domaine que la discussion a été la plus poussée et que ses enseignements sont les plus amplement répandus. Ce qu'il est convenu d'appeler la règle de Tinbergen (1954) résumant l'état des savoirs.

L'objet de toutes les politiques économiques peut se décomposer en trois fonctions énumérées par l'économiste américain Richard Musgrave (1959).

La première est la fonction d'allocation des ressources. Cette fonction concerne l'affectation des ressources entre leurs différents usages possibles. Elle est au cœur de l'analyse microéconomique, mais peut aussi relever de la macroéconomie, lorsqu'on cherche à répartir de façon optimale les investissements entre les secteurs de production.

La deuxième fonction est la fonction de stabilisation. Elle est plus directement macroéconomique. Dans la mesure où la production agrégée fluctue, que ce soit de façon spontanée ou à cause de chocs extérieurs, l'Etat peut essayer d'amortir ces fluctuations.

La troisième et dernière fonction est la fonction de redistribution. Cette redistribution peut s'opérer entre individus, entre régions, voire entre facteurs de production.

Lorsque le décideur public poursuit ces trois fonctions il est conduit à porter des jugements de valeurs. Le premier d'entre eux est qu'on considère qu'il

est souhaitable d'intervenir sur l'allocation des ressources, de chercher à stabiliser l'activité, et de modifier la distribution des revenus.

Ensuite, on doit définir à chaque fois l'allocation, la stabilisation, et la redistribution qui est souhaitable.

Enfin, on peut être amené à arbitrer entre deux de ces fonctions. Par exemple, si la redistribution a un coût en termes d'efficacité, on doit se demander jusqu'où on va tolérer ce coût.

B – La règle de Tinbergen

Le problème posé à la macroéconomie est donc de préciser les effets de l'utilisation de chacune des fonctions dont dispose le décideur et d'indiquer quels sont ses objectifs normatifs, c'est-à-dire le ou les objectifs qu'il veut atteindre.

En 1954, Jan Tinbergen, futur prix Nobel d'Economie¹ a indiqué à quelles conditions une politique économique pouvait atteindre tous ses objectifs. Au cœur de la réflexion de Tinbergen, on trouve la distinction entre objectifs et instruments. D'ailleurs, la contribution de Tinbergen n'est pas exclusivement macroéconomique. Elle a une portée générale. Force est de reconnaître, qu'elle a essentiellement été utilisée pour clarifier les orientations de la politique macroéconomique. Cantonnons nous donc à cet exemple.

Les trois fonctions de la politique macroéconomique de Musgrave peuvent se décliner en objectifs de politique. Ces objectifs sont nombreux, et ils peuvent être contradictoires. Retenons par exemple, le taux de croissance, le taux d'inflation, le solde de la balance commerciale, le taux de chômage, etc. D'autre part, on dispose des instruments, qui sont les outils dont dispose le décideur public. Les outils sont les variables exogènes du modèle et les instruments les variables endogènes. La question posée par Tinbergen est de savoir combien d'instruments faut-il mobiliser pour atteindre tous les objectifs.

¹ Nous avons utilisé les remarquables notes de cours d'un excellent collègue belge dont nous n'avons malheureusement pas identifié le nom. Voir le site <http://www.ulb.ac.be/soco/macrofaq/docs/MAPE2010.pdf>. Qu'il soit remercié pour la clarté de son exposé.

la matrice est diagonale, alors à chaque objectif correspond un et un seul instrument.

Avec deux objectifs, comme la croissance et l'inflation la non inflation (l'inflation n'est pas un objectif), si l'inflation ne dépendait que de la politique monétaire et la croissance que de la politique budgétaire, alors chacune des deux autorités en charge des ces aspects de la politique économique pourrait fixer leurs sa stratégie indépendamment l'une de l'autre. D'autres configurations de la matrice (décomposition par blocs et matrice triangulaire) permettraient de fixer la politique économique de manière précise. Dans le premier cas, les deux premiers instruments sont déterminés de façon indépendante des deux derniers on pourrait confier la réalisation des deux premiers et des deux derniers objectifs a deux institutions différentes. Dans le second cas, la politique économique devrait être conçue de manière séquentielle : on devrait d'abord déterminer la valeur du premier instrument puis, celle des autres.

En pratique, on a toute les bonnes raisons de douter que la matrice ait les propriétés d'invisibilité requises au bon fonctionnement de la règle de Tinbergen. Le décideur public se retrouve alors avec plus d'objectifs que d'instruments (le contraire est plus rare). Il doit alors arbitrer entre les objectifs.

Le décideur public doit alors construire une fonction objectif. Pour ce faire il doit abandonner certains objectifs et pondérer l'importance de ceux qu'il conservera. A l'instar d'une fonction d'utilité classique, le décideur public doit minimiser une fonction de perte où les arguments de la fonction sont des objectifs de politique économique du type :

$$L = L(y_1, y_2, \dots, y_n) \quad (5)$$

Les objectifs sont alors formulés sous la forme d'écarts aux objectifs. Le décideur public doit donc minimiser cette fonction sous la contrainte du modèle donnée par l'équation (3).

$$\text{Min} \begin{cases} L = L(y_1, y_2, \dots, y_n \\ sc.Y = AX + B \end{cases} \quad (6)$$

Nous ne détaillerons pas plus la formalisation du modèle. Contentons nous d'illustrer son sens dans le cas de l'arbitrage entre inflation et chômage.

On peut supposer que l'objectif de l'économie s'écrit sous la forme suivante, avec :

$$L = \frac{1}{2}(y - \bar{y})^2 + \frac{\theta}{2}(\pi - \bar{\pi})^2 \quad (7)$$

Les pertes sont minimales lorsque le revenu y et l'inflation η atteignent leurs valeur cible \bar{y} et $\bar{\eta}$.

Le paramètre $\bar{\theta}$ indique le poids respectifs des deux objectifs dans les pertes, telles que se les représente le décideur public. Ce paramètre est politique, il représente les préférences du gouvernement. Les pertes sont élevées au carré (la fonction est quadratique) et les pertes diminuent lorsque les objectifs se rapprochent de leur cible. Le décideur public doit alors minimiser la fonction de perte sous la contrainte qui lui est donnée par la relation de Phillips entre le chômage μ et l'inflation η . La relation de Phillips constitue la contrainte car elle indique, pour un niveau de revenu donné, le dosage optimal entre inflation et chômage.

$$y = \alpha\pi + \mu \quad (8)$$

Le décideur public doit donc résoudre le programme suivant :

$$\begin{cases} \text{Min } L = \frac{1}{2}(y - \bar{y})^2 + \frac{\theta}{2}(\pi - \bar{\pi})^2 \\ \text{s.c } y = \alpha\pi + \mu \end{cases} \quad (9)$$

On résout le programme, et on obtient le taux optimal d'inflation qui est une combinaison linéaire des deux objectifs (chômage et inflation) et d'un choc. Il en va de même, pour le niveau optimal de revenu qui détermine le niveau de chômage. L'interprétation économique est simple. Les autorités veulent stabiliser l'économie autour d'un niveau cible de l'inflation et du revenu. Elles vont donc réagir à tous choc qui écartera le revenu de cette valeur. Attention, si les autorités avaient choisi une autre forme de fonction objectif, par exemple une fonction linéaire quadratique et non simplement quadratique, le résultat aurait été différent. Cette fois si l'objectif des autorités est certes de stabiliser l'inflation autour d'un valeur cible mais elle veulent maximiser le revenu quelle que soit sa valeur. La politique qu'elles mèneront sera alors indépendant d choc.

C – Portée normative des règles

La politique macroéconomique consiste donc pour le décideur public à tenter d'atteindre des objectifs, en adaptant ses instruments. Il convient non seulement d'optimiser les instruments mais la combinaison optimale varie selon la position de l'économie dans le cycle économique, au moment de la prise de décision.

La première règle importante est la règle de Tinbergen (1954) qui énonce, comme nous l'avons vu qu' « il doit y avoir autant d'instruments de la politique économique qu'il y a d'objectifs ».

En pratique, il y a généralement plus d'objectifs que d'instruments et nous avons montré comment le décideur public doit formuler ses objectifs sous la forme d'une fonction objectif qu'il doit maximiser sous contrainte. Robert Mundell, dans les années 60, a prolongé le travail de Tinberger en soulignant qu'il fallait affecter un instrument à son objectif en fonction de son efficacité relative.

Les manuels d'économie présentent en général les contributions de Tinberger et de Mundell dans dans un même chapitre. En effet, Mundell complète et prolonge le travail de Tinberger. L'apport de Mundell est souvent résumé par ce qu'il est convenu d'appeler le triangle de Mundell. Chacun des sommets correspond à un objectif distinct : avoir un régime de change fixe, disposer d'une politique monétaire autonome, avoir une parfaite liberté de circulation des capitaux (intégration financière). Selon Mundell, une politique économique ne peut pas tenter d'atteindre ses trois objectifs. Par contre, si l'un de ces objectifs est abandonné, les deux autres deviennent réalisables. Par exemple, avec un système de changes flottants et une mobilité des capitaux, l'indépendance de la politique économique est atteignable. En union monétaire, les pays doivent abandonner leur autonomie de la politique monétaire il est dès lors impossible de combiner changes fixes et une mobilité parfaite des capitaux. Enfin, en autarcie financière, c'est-à-dire une situation sans aucun mouvement international de capitaux, il est possible de concilier des changes fixes et une politique économique interne.

Le Système de Bretton Woods de 1944 à 1971 était basé sur un régime de change fixe basé sur l'Étalon-dollar. Il n'y avait par contre aucune circulation de capitaux. A

partir de 1973, naît le système des changes flottants et les marchés financiers modernes.

La volonté de concilier les trois objectifs aboutit logiquement à une crise monétaire et financière comme le confirme par exemple la crise économique asiatique en 1997 ou mexicaine en 1995. Les pays émergents en Asie du sud-est ont voulu conserver un régime de change fixe par rapport au dollar tout en libéralisant les mouvements de capitaux. Au contraire, la Chine qui a limité ses mouvements de capitaux, a ainsi pu préserver son autonomie monétaire malgré l'ancrage de sa monnaie sur le dollar.

D – Conclusion

L'objectif de ce court chapitre n'est pas de lancer une discussion approfondie des politiques macroéconomiques qui ne sont pas du champ de nos compétences. Cette brève incursion est destinée à montrer au lecteur, combien dans un champs, a priori, plus complexe que celui des transports, puisqu'il couvre, par excellence, tous les aspects de la politique économique (transport inclus), l'analyse économique a mené un travail intense de réflexion et d'analyse, principalement sous une forme modélisée

L'écueil que Tinberger et Mundell veulent éviter est celui du populisme économique dont le credo est de penser que tous les objectifs sont atteignables et que les contraintes peuvent être repoussées à l'infini. L'un comme l'autre sont issus de la mouvance keynésienne, ils ne sont pas hostiles à l'intervention publique, ils participent au mouvement de pensée qui prend forme durant l'après guerre et qui tente d'organiser et rationaliser cette intervention.

Outre les enseignements spécifiquement macroéconomiques, que nous n'évoquons pas ici, il ressort du travail de Mundell et Tinberger, trois enseignements fondamentaux dont on est en droit de penser, que le calibrage des politiques de transport n'a pas encore pris en considération, dans de nombreux pays, et cinquante ans après les travaux que nous évoquons.

La première idée est que les instruments ont des propriétés différentes et qu'elles doivent être connues. Ces propriétés sont indépendantes de ceux qui les mettent en œuvre et ne sont donc pas façonnables au gré des désirs des décideurs publics. Dit autrement, les caractéristiques

de chaque instrument de la politique publique sont incontournables. Si la baisse du taux d'intérêt en politique monétaire engendre indubitablement de la création monétaire, l'imposition d'une réglementation augmente les coûts et les prix. Dans le domaine des transports, il est intéressant de remarquer comment souvent des politiques (taxe carbone, réglementation environnementale, péage) sont discutées du seul point de vue des effets attendus qui vont dans le sens des objectifs du décideur public, en ignorant les autres conséquences de la mise en oeuvre de ces instruments. Dans le cas du péage, nous avons montré (Prud'homme et Kopp, 2009) combien les études existantes sous-estimaient le coût de mise en œuvre d'un péage, coût qui pouvait précisément venir contrebalancer les effets positifs (gains de temps). De même, la discussion en France des différentes composantes du Grenelle de l'environnement a été menée sans que le coût pour la collectivité des différentes mesures envisagées ait été chiffré. Tinbergen et Mundell ont construit leur réputation en s'opposant à ce type de démarche, d'où l'intérêt de rappeler leur enseignement.

Le second enseignement tient au fait que les objectifs et les moyens ne coïncident généralement pas en nombre. Puisque la règle de Tinbergen est faite pour ne pas être respectée, Mundell indique, dans un cadre spécifique, celui de la politique macroéconomique, les choix que doit faire le décideur public. La réelle portée de l'enseignement de Tinberger est de forcer les économistes à se concentrer sur les situations de second rang. C'est-à-dire de rappeler que la politique économique consiste à maximiser des fonctions objectif sous des contraintes. Un tel programme souligne, d'une part, que les objectifs doivent être suffisamment définis pour pouvoir être formalisé dans une fonction. Autrement dit, le décideur public doit faire l'effort d'énoncer sa politique dans des termes non équivoques, de telle sorte que les progrès en direction de l'objectif puissent être mesurés.

Dans le domaine des transports, on l'a vu, les objectifs sont trop souvent définis en des termes vagues, voire contradictoire, ce qui rend leur formalisation impossible. Nous ne prêchons pas là en faveur d'une mathématisation extrême de l'économie des transports. Nul doute que des objectifs sophistiqués ne peuvent généralement pas être réduits à une fonction mathématique. Toutefois, l'effort de formalisation, fut-il infructueux, constitue un antidote contre les formulations équivoques d'objectifs.

D'autre part, l'idée que la politique se présente sous la forme d'une maximisation d'une fonction objectif sous contraintes, rappelle la présence des contraintes. A nouveau, en politique des transports, il est frappant que des objectifs ambitieux (diviser par quatre les émissions de CO₂, doubler la part du fret ferroviaire, accélérer le report modal) soient très régulièrement formulés sans même que la contrainte soit évoquée. Ladite contrainte s'exprime en terme de niveau de croissance économique que le décideur public souhaite atteindre. Il est évidemment contradictoire de mettre en place certaines de ses politiques et vouloir maximiser la croissance économique. En soi, cela n'est pas critiquable; en revanche, le fait de ne pas présenter l'objectif et sa contrainte, constitue un coup de canif dans le contrat méthodologique rédigé par Tinbergen à destination des décideurs publics.

Les politiques de transport sont souvent présentées comme poursuivant des objectifs indiscutables. Le report modal ou l'accroissement des déplacements ferroviaires constituent des sortes d'évidences qui ne relèveraient pas du choix des décideurs publics. Les règles de la macroéconomie que nous avons brièvement rappelées délivrent un message très différent. La fonction objectif est clairement présentée comme subjective, elle décrit les préférences des décideurs publics et non des objectifs intangibles. La macroéconomie s'est d'ailleurs enrichie de développements abondants qui constituent l'économie politique moderne et qui indiquent l'impact de la formation des croyances des élites, des règles électorales, de l'agenda des politiques, sur la nature des objectifs poursuivis par la politique macroéconomique. De nombreux travaux montrent que la couleur politique des dirigeants influe sur le choix des cibles prioritaires qu'ils se fixent. La gauche est généralement plus disposée à accepter l'inflation pour réduire le chômage et la droite le contraire. Nous ne développerons pas les enseignements de l'économie politique, nous ne retiendrons que son point de départ. Les objectifs ne sont pas intangibles et reflètent la subjectivité des décideurs. Ils sont donc fait pour être discutés et éventuellement modifiés ou abandonnés.

Le dernier aspect méthodologique frappant dans les travaux des macroéconomistes est l'importance du cycle économique, ou comme l'on dit maintenant, de la conjoncture. Il est très clair que les différents instruments doivent être utilisés de façon différente dans les différentes phases du cycle. Il serait contreproductif de relancer durant la phase de surchauffe et de refroidir aux Avord dedans la récession. Il est vrai que dans le

domaine des transports, une part importante des politiques vise à améliorer un futur lointain en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Ces politiques doivent être assez indépendantes du cycle. Toutefois, nous montrerons, que là aussi la discussion dans le domaine du transport est en retard par rapport à ce qui se fait en macroéconomie. Le rapport Lebègue (Lebègue 2006) consacre un développement intéressant au rôle du taux de croissance dans l'actualisation de la valeur des coûts et des bénéfices futurs. Le rapport indique que les habitants de la planète seront demain plus riches qu'aujourd'hui puisque la croissance même modeste les enrichit. En conséquence, souligne le rapport, les investissements nécessaires dans un domaine doivent parfois être retardés. Engagés aujourd'hui ils représenteraient une part très importante de notre PIB, alors que demain ils pèseraient moins lourds. Le rapport Lebègue d'une part décide de baisser le taux d'actualisation, ce qui accroît le poids dans la décision publique présente des conséquences futures des choix présents. Mais le même rapport souligne le fait qu'il faut diminuer ce poids en prenant en compte la croissance.

Par ailleurs, bon nombre de décisions dans le domaine de la politique des transports devraient prendre en compte le cycle économique. Certaines décisions de dépenses peuvent avoir un effet de relance, d'autres viennent ponctionner le revenu et ont un effet plutôt récessif. En revanche, la discussion des politiques de transport n'est que rarement menée en prenant en compte la conjoncture économique. Les objectifs et les instruments de 2009 sont les objectifs et les instruments de 2007. Le plus souvent ces politiques sont présentées comme des impératifs qui s'imposent indépendamment de l'environnement macroéconomique. C'est précisément l'erreur que les pères de la politique macroéconomique voulaient éviter. Le recours à chaque instrument doit être dosé en fonction du contexte économique, voilà qui mérite d'être médité lors du calibrage des politiques de transports.

CHAPITRE V – LES CONDITIONS POLITIQUES DU CHANGEMENT : LE CAS DES POLITIQUES DE LA DROGUE

A – Introduction

Le présent chapitre ne vise pas à démontrer l'existence d'une analogie parfaite entre la politique publique de la drogue et celle des transports. Aussi amusante que puisse être l'idée que les deux permettent de « voyager » nous ne voyons guère l'utilisation qui pourrait être faite d'un tel travail.

En revanche, nous allons essayer de montrer que les problèmes qui se posent pour le décideur public dans les deux domaines présentent de nombreuses similitudes. Plus encore, il semble que le décideur public puisse apprendre des succès rencontrés par la politique de la drogue. L'essentiel de notre démonstration s'ancrera autour du cas des Etats-Unis où le débat sur les drogues a pris sa source et où les études sont les plus nombreuses. Nous ferons référence à la France lorsque l'examen de la politique française de la drogue offrira des enseignements complémentaires.

Une « bonne » politique publique, en matière de drogue ou de transport, devrait satisfaire aux critères habituels de l'analyse économique. La politique publique doit tenter de maximiser le bien-être collectif. Simple en apparence, un tel critère, comme nous le verrons, est délicat à mettre en œuvre. Plus problématique encore, la politique publique peut être engagé sur de mauvais rails et exiger un changement majeur de paradigme. Les décideurs publics, l'opinion, certains lobbies peuvent résister au changement. Pire encore, les avocats du changement peuvent faire fausse route. L'épine dorsale de ce chapitre est donc constituée par l'idée que même dans un monde idéal où les bons instruments de politique publique auraient été sélectionnés afin d'atteindre des objectifs soigneusement hiérarchisés, la sociologie politique peut éclairer les difficultés à mettre en œuvre le changement.

Une première section (B) est consacrée à montrer comment les débats d'orientation de la politique publique

placent les tenants de deux positions opposées dans des situations souvent asymétriques. Il arrive souvent qu'une position soit peu complexe et plus facile à défendre car reposant sur la défense de valeurs simples alors que les avocats de l'autre position doivent mobiliser une rhétorique plus complexe en montrant leur capacité à comparer les effets attendus (positifs et négatifs) du changement qu'ils promeuvent.

Les débats en faveur de la libéralisation des drogues et ceux consacrés à la soutenabilité de la politique des transports ont en commun de conduire à l'affrontement entre des positions dont le degré de complexité est asymétrique. La seconde section précise les contours que devrait avoir une politique optimale. Nous indiquons comment l'objectif classique d'une politique publique, à savoir « maximiser le bien-être » ou encore minimiser le coût social est complexe à traduire en termes opérationnels (C). La dernière section (D) conclura en indiquant les conditions qui doivent être réunies pour qu'une politique publique puisse connaître une transformation radicale, que la sociologie politique qualifie de changement de paradigme.

B – L'opinion publique

Aux Etats-Unis, durant de nombreuses années le débat sur la politique de la drogue a été monopolisé par quelques personnalités souvent controversées comme Timothy Leary, le « pape du LSD » ou des économistes libéraux comme le prix Nobel d'Economie Milton Friedmann, des psychiatres comme Thomas Szasz, des chanteurs comme Bob Marley ou encore Georges Soros. Progressivement, des personnalités moins médiatiques et issues de l'administration publique ou des milieux académiques se sont jointes au débat. Autant les opinions du premier groupe étaient tranchées et favorables à une libéralisation des drogues autant celles issues du second groupe sont plus complexes et proposent des réformes plus nuancées.

On peut diviser les opinions dans le domaine de la politique des drogues en trois groupes. Les partisans de la prohibition qui défendent le statu quo reposant sur un régime de sanction étendu contre toutes les drogues illicites. Les avocats de la décriminalisation qui proposent de maintenir le régime légal actuel mais de réduire ou supprimer les sanctions pour la détention et l'usage de petites quantités de drogues. Les champions de

la légalisation qui suggèrent de rendre légales les drogues illicites tout en créant un certain nombre de réglementations appropriées.

La quasi totalité des leaders politiques américains se sont toujours résolument placés dans le camps des prohibitionnistes. Il n'y a pas de campagnes présidentielles où les candidats ne rappellent pas leur attachement à de fermes sanctions contre le trafic et la consommation de drogues. L'opinion publique américaine demeure elle aussi attachée à la prohibition des drogues. Il est intéressant d'observer qu'il y a peu de domaines où la politique publique approuvée par l'opinion et faisant l'objet d'un fort consensus dans la classe politique continue de faire l'objet d'attaques répétées de la part d'une minorité issue des élites intellectuelles du pays. Et ce sans qu'aucun changement ne semble couronner de succès son opiniâtreté. Pour donner un point de comparaison observons que concernant la peine de mort, l'opinion, les leaders politiques et l'élite ont été traversé par des mouvements beaucoup plus important que sur les drogues¹.

Les éléments qui fondent l'opposition entre les trois groupes d'opinion (prohibition, décriminalisation, légalisation) renvoient à des champs distincts. Certains arguments sont de nature empiriques et peuvent être résolus à l'aide de la recherche scientifique tandis que d'autres relèvent de l'opposition entre systèmes philosophiques. Enfin, il existe des différences notables dans le style de la rhétorique propre aux principaux courants. Robert MacCoun et Peter Reuter (1991) se sont livrés à une analyse systématique des points des éditoriaux des principaux journaux d'opinion américains². Les auteurs ont d'abord recensé le nombre d'articles consacrés aux drogues illicites et l'ont confronté aux résultats du sondage régulier effectué par Gallup. Cette

¹ L'Etat de Californie fait figure d'exception puisqu'une utilisation thérapeutique du cannabis est légale et que le débat sur la légalisation est très vif.

² Rappelons qu'aux Etats-Unis les éditoriaux sont le plus souvent confiés à des « columnists » extérieurs à la rédaction. Certains assurent une collaboration régulière comme Gary Becker et Paul Krugman, respectivement avec Business Week et le New York Time. D'autres, publient des articles qui sont l'équivalent de nos tribunes libres. Le format de « l'éditorial de la rédaction » comme ceux que l'on trouve chaque soir, par exemple dans Le Monde, n'est pas courant aux Etats-Unis ou dans la presse anglo-saxonne qui se contente de se prononcer sur les grands choix offerts à ses lecteurs. Le New York Time s'était prononcé en faveur de Hilary Clinton, lors de la pré campagne en vue des élections présidentielle américaine de 2008. Le journal a également pris position en faveur de Barack Obama.

entreprise de sondage recense le nombre d'américains pour qui la drogue constitue « le problème le plus important auquel le pays doit faire face ». La corrélation entre les deux séries de chiffres était frappante ce qui souligne le fait que la presse sélectionne les tribunes qui lui sont adressées en favorisant les thèmes qui intéressent le public. Le caractère pro-cyclique de la presse est assez bien illustré par l'analyse de Macoun et Reuter.

L'attention portée par les élites semble donc suivre l'intensité de la perception du problème posé par les drogues par le grand public. Toutefois, rappelons le, bien que les opinions relayées par les médias laissent une place assez équilibrée aux trois familles de pensées, l'opinion américaine reste insensible à l'argumentation et demeure fermement attachée au modèle prohibitionniste. Il est donc intéressant de tenter de comprendre pourquoi le mouvement de réforme de la politique de drogue a connu un si faible écho aux Etats-Unis.

La première explication plausible est de considérer que les élites (ou l'opinion publique) ont tort. L'histoire fourmille d'exemples où l'opinion publique peine à adopter un point de vue relayé par les élites et qui finit par s'imposer. Inversement, les élites ont souvent défendu des points de vue (parfois contradictoires entre eux) qui n'ont finalement jamais conquis l'opinion.

La seconde explication consiste à considérer que la contradiction entre la position des élites et celle de l'opinion tient plus à la personnalité des avocats les plus en vue du changement plutôt qu'à leur position intrinsèque. Les opinions de Milton Friedman et Georges Soros, favorables à la légalisation des drogues, pour ne citer que des personnalités issues de la finance et de la science économique, seraient jugées d'après leur réputation et non au vu de leur argumentation.

Une troisième explication, complémentaire de la seconde, consiste à souligner que le plaidoyer en faveur de la réforme de la politique des drogues, c'est-à-dire de sa libéralisation, est nécessairement plus complexe que la réaffirmation du statu-quo. Ce point nous semble particulièrement important. Les réformes visant à assouplir la politique de la drogue reposent sur la prise en compte de « trade-offs » entre des objectifs concurrents. Ce sont précisément ces « trade-offs » qui apparaissent peu clairs aux citoyens plus enclins à préférer des politiques qui distinguent clairement le noir du blanc.

Cette dernière assertion a été particulièrement bien mise en lumière par l'adaptation des travaux de Philip Tetlock (1993) par MacCoun et Reuter (1991). Le concept de « complexité intégrative » (*integrative complexity*)¹ a été largement utilisé pour expliquer la rhétorique politique.

Le degré de complexité de la rhétorique dépend de deux facteurs. Premièrement, le niveau de différenciation auquel la rhétorique doit avoir recours pour défendre un point de vue. Un point de vue exigeant peu de différenciation dans l'argumentation mobilise des oppositions conceptuelles binaires. Deuxièmement, la sophistication des arrangements entre les différentes facettes d'un problème varie selon les différentes rhétoriques. Certains points de vue exigent, pour être défendus, de mobiliser de manière sophistiquée, souvent en les pondérant, les différents aspects d'un problème. Le fait qu'un point de vue exige une argumentation faiblement complexe n'invalide pas ce point de vue. Tetlock indique par exemple que l'argumentaire contre l'esclavagisme était peu complexe mais d'une forte validité morale.

MacCoun, Kahan, Gillespie et Reuter (1993) reprennent ce corpus d'analyse et calculent l'index de complexité du discours favorable au statu quo prohibitionniste et à celui favorable à une réforme (légalisation ou décriminalisation). L'argument prohibitionniste apparaît comme nettement moins complexe que celui de la réforme qu'elle soit radicale (légalisation) ou modérée (décriminalisation).

Il est alors intéressant d'examiner les raisons pour lesquelles la rhétorique réformatrice est plus complexe que la défense du statu-quo. La première explication avancée par Tetlock est que le fond de pensée de la l'attitude conservatrice serait un mélange de perception cognitive très dichotomique, une attitude enclin à réprimer les personnalités déviantes des traditions et des valeurs majoritaires. Une telle explication est peu convaincante, dans la mesure où le nombre de partisans de la légalisation sont précisément des conservateurs au sens américains du terme comme Milton Friedman ou Georges Soros, précédemment cités.

La seconde explication porte sur le degré de complexité qu'exige une position offensive contre un statu quo. Initialement, Tetlock défendait l'idée que pour s'en prendre au statu-quo une rhétorique devait naturellement être plus complexe que sa cible, dans la mesure où elle

¹ Nous traduirons au plus simple par « degré de complexité »

doit saper chacun de ses fondements souvent implicites. Plus récemment, Tetlock a admis que, dans certains cas, la démagogie est plus payante que l'argumentation fine.

Sans pouvoir trancher à un haut niveau de généralité, il nous semble évident que les partisans de la réforme ne peuvent pas fonder leur argumentation sur la démagogie. On ne voit en effet guère comment ils pourraient développer leur opinion. Ils sont donc contraints à mobiliser une argumentation complexe, à faire appel au raisonnement logique et aux démonstrations fondées sur l'analyse empirique. La complexité des interactions rend nécessaire de mettre en lumière la complexité des « trade offs ». L'analyse doit proposer des moyens de comparer les effets en les exprimant dans une unité de mesure commune. Il convient donc de pondérer les effets contradictoires afin de pouvoir mesurer l'impact agrégé d'une mesure de politique publique.

Ces premières réflexions suggèrent, nous l'espérons, certaines analogies entre la position des avocats d'une réforme de la politique des drogues aux Etats-Unis (indépendamment de l'opinion que chacun se fait de son bien fondé) et celle des partisans d'une politique de mobilité soutenable contraints à mobiliser des instruments hétérogènes et à poursuivre des buts parfois contradictoires entre eux.

C – Le design de la politique publique

Les trois classes de régimes de régulation des drogues que nous avons déjà évoqué constituent des labels commodes pour désigner des groupes de programmes d'actions publiques et de lois. Bien évidemment, les différents arrangements possibles entre ces programmes produisent un infinité de sous-régimes. Les trois régimes servent de points de repère dans ce dégradé de politiques publiques qui vont du noir vers le blanc.

Le fait d'être en mesure de dénommer les trois régimes ne garantit pas qu'on puisse les comparer. Il est en effet impossible de juger de la supériorité d'un régime sur les autres. Passer, par exemple, d'un régime de prohibition, comme celui qu'on connaît en France vers un régime de drogues légalisées engendrerait tellement de conséquences qu'il est impossible de modéliser ce changement. En effet, les économistes sont assez bien outillés pour évaluer l'impact des changements marginaux de politique et très équipés pour les révolutions. En

effet, nous pouvons recueillir des informations précieuses sur les comportements des agents dans la situation actuelle. Par exemple, il est facile de calculer l'élasticité de la demande de drogue au prix. Cette élasticité est à peu près constante à proximité d'un point de la courbe de demande (défini par le prix la quantité) mais très différente à un autre point de cette courbe. Une légalisation rapide des drogues abaisserait leur prix mais nous ne pouvons calculer ce que serait le niveau de consommation avec un prix divisé par cinq ou dix, faute de connaître l'élasticité de la demande à ce point.

Il existe donc un consensus pour penser que la discussion normative consacrée à la politique des drogues doit porter sur des inflexions du régime existant mais pas sur des changements majeurs. Changer de régime de la drogue ne serait pas nécessairement une mauvaise chose, mais la théorie économique normative ne fournit pas un instrument adapté pour se prononcer sur le bien fondé d'un tel bouleversement.

Plus modestement, en partant d'une situation donnée, on doit s'interroger afin de savoir si un changement de politique publique conduirait vers une meilleure situation, ou au contraire dégraderait le bien-être de la collectivité. Toute la difficulté est donc d'identifier les conséquences du programme considéré, d'estimer la taille de ses effets et d'agrèger ces derniers dans une unité commune afin de pouvoir se prononcer favorablement (ou non) à propos du changement de politique proposé.

Cette approche constitue la trame de l'économie publique normative appliquée. « Publique » car elle éclaire le décideur public ; « normative » car elle vise à dire ce qui devrait être fait afin d'améliorer la situation. Cette approche pêche évidemment par son manque de réalisme. Elle mime une version assez simplifiée de la relation entre le patient et son médecin. Le premier est malade, le second effectue un diagnostic. Le patient suit les recommandations du médecin et la situation s'améliore. Dans la pratique, la neutralité de l'économiste et l'obéissance du décideur public, sans parler des réactions des autres acteurs concernés bloquent la mise en œuvre d'un schéma aussi simplifié.

La démarche normative conserve toutefois son intérêt car même si elle ne conduit pas effectivement le Prince à mettre en œuvre les recommandations de son conseiller, elle fournit un étalon qui permet de juger les décisions effectivement prises par le décideur public. En indiquant ce que serait une politique optimale, l'approche normative

donne une mesure du coût pour la collectivité des choix « politiciens » faits par les décideurs et des résistances des acteurs au changement.

1 – L'approche normative

L'approche normative en économie publique recommande de choisir parmi toutes les politiques publiques celle qui est « efficiente ».

Une politique « efficiente » se fixe un objectif approprié, sélectionne les meilleurs instruments, les utilise à bon escient et les combine de manière optimale. Une telle politique consacre au traitement d'un problème le niveau exact de ressources publiques qu'il exige. Elle assigne parfaitement ces sommes à des mesures dont l'exécution est menée sans faute. Un tel programme est très exigeant.

Le terme « efficience » désigne deux choses. Premièrement, un objectif et, deuxièmement, des règles d'affectation des moyens.

L'objectif est toujours le même, quel que soit le domaine considéré : maximiser le bien-être collectif afin d'atteindre l'optimum. On ne peut pas atteindre le même niveau de bien-être avec moins de ressources engagées. L'optimum est dit de « premier rang » lorsqu'il est atteint spontanément par le marché. Dans la très grande majorité des situations (pour ne pas dire toutes), les défaillances du marché empêchent la réalisation d'un tel optimum. Des politiques publiques sont nécessaires pour corriger les défaillances.

La politique de la drogue constitue un cas particulier de ce type de situation. Faute de « premier rang », il convient alors de trouver une politique qui maximise le bien-être, sous une contrainte supplémentaire : respecter le régime légal de prohibition. Il s'agit donc de trouver la meilleure des politiques, celle qui conduit vers un optimum de « second rang », une fois le champ des possibles restreint par l'interdiction.

Maximiser le bien-être, sous contrainte de l'interdiction, constitue un objectif apparemment louable mais peu maniable pour distinguer les bonnes mesures de politiques publiques des mauvaises. Il suffit de le reformuler pour le rendre plus opérationnel. Le critère le plus généralement proposé par la théorie est celui de Pareto : une politique n'est pas Pareto-optimale si

certains individus perdent aux changements qu'elle déclenche. Par exemple, l'augmentation de la sévérité des peines à l'encontre des consommateurs de drogue est Pareto-inférieure car la satisfaction des usagers de drogue diminue. Le critère parétien est donc inapproprié à la recherche de la bonne politique dans un cadre d'interdiction.

On préférera utiliser le critère de Hicks-Kaldor, qui préconise de ne retenir que des politiques publiques dont les bénéfices procurés aux gagnants permettraient de compenser les dommages causés aux perdants. Les politiques « à la Hicks-Kaldor » ont le mérite de venir maximiser la richesse nette et de minimiser le coût social [Miceli, 1997 ; Kopp, 2004]. Dit autrement, en ne sélectionnant que des mesures dont les avantages sont supérieurs aux inconvénients, le décideur public façonne implicitement une politique qui minimise le coût social du problème qu'il entend traiter.

Le coût social est égal au montant des externalités négatives engendrées par la drogue. Il regroupe l'ensemble des conséquences négatives de la consommation et du trafic de drogue : les maladies, les décès, la violence, les coûts d'emprisonnement, les dépenses publiques de soins et de répression, etc.

L'effet total d'un programme sur le coût social et la répartition des externalités entre les différents groupes d'acteurs doivent absolument être précisés avant de porter un jugement définitif sur une telle initiative publique.

2 – Les difficultés de la mise en œuvre

La politique des drogues est pleine d'enseignement car on y trouve, de manière particulièrement importante, un problème qui peut survenir à chaque fois qu'un programme vise à réduire les externalités.

Effets de sens différents

Dans le cas des drogues, le coût social n'est pas linéairement corrélé avec la consommation de drogue.

Certes, globalement, plus la consommation est importante, plus l'externalité est forte, mais les modalités de fonctionnement du marché jouent également. La consommation peut augmenter et la violence s'atténuer. Le coût social baissera du fait de la réduction de la violence, mais augmentera avec les conséquences de la

croissance de la consommation. Inversement, la consommation peut baisser et le coût social augmenter si, par exemple, les consommateurs adoptent des modes de consommation plus risqués (injection) pour s'adapter à la pénurie de drogue.

Le coût social peut ainsi varier dans deux sens opposés lors de l'application d'une même politique. Par exemple, dans le cas de la politique d'échange de seringues, les effets attendus sont une amélioration de la santé des consommateurs de drogue et une propagation plus faible des maladies transmissibles. Il n'est toutefois pas impossible qu'un tel programme engendre une augmentation de la consommation de drogue et favorise quelques premières initiations à l'injection, du fait de la réduction du risque de contracter une maladie comme le VIH ou une hépatite.

Il convient donc de pondérer le poids des différents effets d'une même décision publique ce qui pose des problèmes philosophiques complexes. Pour ceux qui sont farouchement attachés aux libertés individuelles, le fait qu'un changement de politique rende moins intrusive l'action de l'Etat est un argument décisif en sa faveur. Pour les tenants d'une vision plus paternaliste de l'action publique, l'Etat doit au contraire protéger les individus d'eux-mêmes et toute relaxation du régime de contrôle est interprétée comme un abandon. Les analystes y compris les plus pragmatiques, sont confrontés à un problème sérieux. Imaginons qu'une nouvelle politique de la drogue réduise très largement la violence et le trafic mais augmente le coût individuel de l'addiction. Est-ce une bonne politique ?

Enfin, la pondération des effets d'un changement de politique soulève également la question de la justice sociale. Lorsqu'une ville met en place une politique assez agressive contre le trafic de drogue dans la rue la grande majorité des résidents bénéficient de l'amélioration de la situation (la violence diminue, l'immobilier se redresse, les écoles fonctionnent mieux). Les classes moyennes et supérieures bénéficient du changement mais le groupe des consommateurs très dépendants souffre du changement car ils sont les cibles de la répression. A nouveau, il convient de prendre en compte, le fait qu'une même politique à des effets différents selon les groupes sociaux qu'elle affecte.

Sans entrer dans l'ensemble des détails des débats propres au champ des drogues, examinons une innovation analytique intéressante.

Le tableau ci-dessous identifie pour chaque drogue (légale et illégale) les facteurs qui sont la source de l'externalité négative.

Tableau 8 – Drogues et risques

| Facteur créateur de problèmes | Tabac | Alcool | cocaïne et héroïne injectées | Ecstasy | Cannabis |
|---------------------------------------|--|---|--|---|--|
| La fréquence d'usage | La nocivité augmente avec la quantité et la durée de l'intoxication. Pas de dose quotidienne non dangereuse. | La nocivité augmente avec la quantité et la durée de l'intoxication. Possibilité d'une consommation modérée sans conséquences. Débat sur l'impact positif d'une consommation modérée. | La nocivité augmente avec la quantité et la durée de l'intoxication. Pas de dose quotidienne non dangereuse. Pas d'expérimentation sans aucun risque. | La nocivité augmente avec la quantité et la durée de l'intoxication. Pas de dose quotidienne non dangereuse. Pas d'expérimentation sans aucun risque. | Peu d'impact strictement médical (débat sur la nocivité intrinsèque du produit). |
| L'association avec d'autres activités | Nul ou quasi nul (inattention et feux de forêts). | Au-dessus de la consommation normale : très fort (conduite de véhicules). En dessous : nul. | Extrême. | Extrême (rave-party, déshydratation). | Moyen à fort (conduite de véhicules, scolarité). |
| L'addictivité au produit | Forte (difficultés à stabiliser une consommation de quelques cigarettes par jour). | Faible (possibilité de stabiliser une consommation de quelques verres par jour ou occasionnels). | Très forte. Grandes difficultés (cocaïne) et quasi-impossibilité (héroïne) de s'en tenir à une consommation occasionnelle, sauf, après plusieurs années d'intoxication, et en phase d'abandon de la drogue. Une même quantité produit de moins en moins d'effet. Obligation d'augmenter les quantités. | Moyen. Mal connue. | Faible. |
| Les caractéristiques | Fort (recherches en | Fort. Influence du | Fort. Influence du | Fort. Mal | Fort mais très |

| | | | | | |
|------------------|---|---|---|--|--|
| es de l'individu | cours sur la répartition inégale entre les individus, à la naissance, du risque d'addiction). | milieu social. Inégalité du risque inné (recherche). | contexte de consommation (peu d'addiction aux opiacés délivrés durant un traitement hospitalier). Inégalité du risque inné (recherche). | connue. | réversible (un adolescent passe de fort consommateur à non-consommateur, sans efforts). Parfois pas. |
| Le régime légal | Moyen. La stigmatisation joue comme un coût implicite. | Moyen (stigmatisation). Fort lorsque la consommation est interdite (au volant). | Très fort. Violence sur les marchés illégaux. Risque de sanctions. | Très fort. Violence sur les marchés illégaux. Risque de sanctions. | Moyen (marché peu violent et consommation peu sanctionnée). |

Les problèmes engendrés par les drogues sont produits par cinq mécanismes de nature assez différente (la fréquence d'usage, l'association à d'autres activités, l'addictivité au produit, les caractéristiques de l'individu, le régime légal).

Une prise unique de certaines drogues peut faire courir un risque immédiat de décès ou de maladies, c'est le cas pour l'héroïne ou l'alcool, mais pas pour le tabac ou le cannabis. Le décès est généralement lié à une surdose.

Une consommation régulière de certaines drogues (parfois les mêmes) comme le tabac ou l'héroïne diminue l'espérance de vie et pose des problèmes de santé.

Certaines drogues sont déconseillées, essentiellement en association avec une activité. C'est le cas de l'alcool et de la conduite automobile ou du cannabis et du travail scolaire.

Le risque de rentrer en addiction varie selon les produits. L'addiction peut se déclarer très vite, comme avec le crack-cocaïne, et se manifester par une difficulté immédiate à espacer les séquences de consommation (dépendance) et une augmentation des quantités consommées (accoutumance). L'addiction peut au contraire se manifester plus lentement, comme dans le cas de l'alcool où nombreux sont les individus qui boivent pendant de longues années de manière maîtrisée, avant de connaître des problèmes.

La probabilité de transformer une consommation occasionnelle en une addiction est une inconnue qui dépend des caractéristiques de chaque individu et ne se révèle qu'avec l'expérience de la drogue. Les conséquences sont alors difficilement réversibles. Le pourcentage des gens qui, après avoir essayé le tabac, fument régulièrement durant quelques années est supérieur à celui de ceux qui, après une première expérience avec la cocaïne, continue d'en faire un usage régulier, durant une période équivalente. La cocaïne est-elle pour autant moins addictive que le tabac ou simplement plus chère et interdite ?

Une partie des difficultés créées par les drogues tient à leur régime légal. L'alcool et le tabac sont d'autant plus dangereux qu'ils sont légaux et furent longtemps socialement bien acceptés. À l'inverse, l'héroïne et la cocaïne sont interdites, mais la criminalité et la violence qui les accompagnent sont engendrées par le régime légal de prohibition.

L'intérêt du tableau précédent est donc de montrer la complexité d'une réforme de la politique des drogues en soulignant le caractère multidimensionnel des problèmes posés par les drogues à la société.

Désagrégation du coût social

A partir d'un tableau analogue mais en se limitant au cas des drogues illégales, MacCoun, Reuter et Schelling [1996] ont proposé une formule simplifiée qui permet de discuter d'une politique publique de manière assez pragmatique.

Pour faciliter la prise en compte des effets complexes d'un programme sur le coût social, il est judicieux de travailler avec une forme désagrégée de ce dernier. Classons de i à n les différentes sources d'externalités liées aux drogues (HIV, violence, répression, etc.) et posons :

$$SC = \sum_{i=1}^n X_i(p, f, \cdot x_i)$$

avec :

SC : coût social cumulé

p : taux de prévalence

f : fréquence de l'usage de drogue multiplié par le nombre de gramme consommé

x_i : dommage social causé par gramme consommé

Cette formule permet de privilégier l'examen des modalités contradictoires qui déterminent l'ampleur du coût social plutôt que de se focaliser excessivement sur son niveau. Il est ainsi possible d'étudier chaque politique publique sous l'angle de ses conséquences sur la prévalence (nombre de consommateurs), de l'intensité (consommation moyenne par usager) et du montant d'externalité par unité consommée. Le fait que la réduction du taux de prévalence (nombre de consommateurs pour 1.000 habitants) puisse s'accompagner d'une variation compensatrice (de sens inverse) des externalités par gramme de drogue consommé et engendrer une augmentation du coût social apparaît alors directement.

Individus et groupes face à la politique publique

Le coût social total n'est pas toujours plus important que le coût social moyen. Ceci nous renvoie au débat consacré dans les années 80 à la maximisation de l'utilité. Dans de nombreuses situations, l'utilité totale peut remplacer l'utilité moyenne comme guide pour la politique publique. Elle est même parfois préférable dans certaines situations (Harsanyi, 1990).

Prenons le cas d'une politique qui doublerait la taille de la population en augmentant l'utilité totale mais en diminuant le bien-être de chacun. Dans une telle situation où les bien-être collectif et individuel varient en sens inverse, le décideur public doit prendre en considération des « trade off » entre les individus. Le choix entre les objectifs de minimisation du coût social total et du coût social individuel dépend du poids respectif que l'on assigne aux consommateurs et au non consommateurs de drogues. Pour les consommateurs, les réformes qui réduisent le coût individuel de l'addiction, notamment celle qui réduisent les risques associés à la toxicomanie (HIV) sont toujours positives, indépendamment de leur effet sur les non consommateurs.

Plus généralement, lorsque la réduction du coût social moyen et du coût social total entrent en conflit, privilégier un critère d'orientation de la politique publique à des conséquences que le décideur public doit connaître. Mettre en œuvre des politiques qui peuvent diminuer le coût moyen et augmenter le coût total suppose de croire que la réduction des dommages pour ceux qui les subissent dès à présent est suffisamment importante pour justifier de créer un dommage au futur utilisateurs de drogues et à la collectivité. Inversement, la mise en œuvre de politiques qui viennent diminuer le coût total mais augmenter le coût moyen, exige d'accepter que

certains consommateurs de drogues subissent des dommages qui auraient pu leur être évités.

Mesure du coût social

Le coût social de la drogue a été mesuré dans de nombreux pays. Ce calcul permet de déterminer quel est le montant des richesses annuellement produites qui est gaspillé du fait de la drogue. Il indique de combien serait plus riche une société sans drogue. Le montant du coût social est très sensible aux techniques de calcul, il fournit donc un simple indicateur dont il ne faut pas surévaluer la portée.

Pour le calculer, on additionne les coûts actualisés (monétaires et non monétaires) des conséquences de la consommation et du trafic de drogue. Sommairement, il s'agit du coût des soins, des dépenses publiques de répression, de la valeur des vies humaines perdues, des conséquences sur la productivité.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la drogue a aussi des effets bénéfiques. L'analyse économique s'interdit d'avoir un point de vue moral sur les bienfaits des consommations. Les voitures polluent, mais elles transportent. La mesure de leur utilité sociale n'est pas donnée par l'opinion que chacun s'en fait, mais par le prix que les individus consentent à payer pour les utiliser. Il en va de même pour les drogues. Le fait qu'une drogue soit interdite ne constitue pas un argument suffisant pour ne pas mesurer son utilité. On sait que la consommation de cannabis est réprimée en France et tolérée en Espagne ou aux Pays-Bas, et que les lois peuvent changer. Pour connaître le bilan coûts-bénéfices d'une drogue, il convient de comparer les externalités qu'elle engendre (mesurées par le coût social) et les bénéfiques (mesurés par le surplus des consommateurs) (Kopp et Fenoglio, 2003).

D – Changement de paradigme

La politique des drogues pose une question que l'on retrouve dans les autres domaines de l'action publique. Quelle quantité de preuves doit-on réunir pour démontrer qu'un changement de politique est nécessaire ? De Hume à Popper, on a appris combien il est difficile de « prouver » une théorie. Les théories solides sont rares, les preuves empiriques souvent lacunaires car les données sont souvent indisponibles et sujettes à interprétation.

En conséquence, deux lecteurs tireront des conclusions différentes à partir d'un même ensemble de faits.

Admettons que les contours d'une nouvelle politique, dans le domaine de la drogue ou dans celui des transports, soient clairement établis. Reste alors à convaincre la collectivité du besoin impératif de changement et les décideurs politiques de leur intérêt à le mettre en œuvre. Un lent travail de « conviction » commence alors. Certains acteurs joueront en faveur du changement d'autres tenteront de le bloquer. L'histoire de l'adoption - tardive- par la France, de la politique de « réduction des risques » mérite d'être relatée. Elle s'avère riche d'enseignements généraux.

1 - Le régime de la preuve

En matière de choix entre des politiques alternatives de la drogue, on peut considérer que trois régimes de la preuve sont en concurrence.

Le premier est « philosophique ». Si il était possible de décider des contours de notre société sans aucune contrainte, comme le défendait le John Rawls de 1971, la charge de la preuve incomberait à ceux qui veulent interdire les drogues. Si ce régime était mis en œuvre maintenant, les lois devraient être changées, à moins que les partisans de la prohibition arrivent à démontrer la supériorité de celle-ci.

Le second régime est intermédiaire. Selon ce régime, un changement de la loi est justifié si la théorie et les analyses empiriques laissent raisonnablement prévoir qu'il engendrera une baisse du coût social total. Cette baisse doit être démontrée quelques soient les pondérations retenues à l'exception des pondérations les plus extrêmes entre les jugements de valeurs (mortalité des consommateurs versus criminalité versus perte de liberté individuelle) et entre les groupes sociaux (consommateurs versus non consommateurs ; classe moyenne versus pauvres et exclus). Ce régime de la preuve est plus exigeant qu'une simple intuition mais inférieur à celui de l'exclusion de tout doute (inatteignable lorsqu'il s'agit de politique publique appliquée). Les standards de preuve plus exigeants sont inaccessibles, donc le régime de la preuve raisonnable, malgré sa flexibilité, est sans doute le meilleur.

Le troisième régime est celui de la politique. Dans un contexte donné, un changement n'est possible que si ses

avocats sont capables de convaincre l'opinion de son bien fondé.

Ce troisième régime est généralement celui qui prévaut dans une démocratie classique. Ceci implique que la charge de la preuve repose sur les réformateurs qui doivent expliquer pourquoi leurs propositions sont préférables au statu quo. C'est pourquoi, comme nous l'avons évoqué, les arguments mobilisés par les tenants de la réforme sont généralement plus complexes que ceux avancés par les partisans du statu quo. Les réformateurs ne peuvent compter que sur le rejet massif de lois dont les inconvénients sont évidents.

2 – Les condition du changement de politique

En France, le régime de la drogue n'a fait l'objet que de discussions mineures. Certains avocats de la légalisation ont eut leur heure de gloire (Cabalerro, 1989, Choiseul- Praslin, 1991) mais le véritable débat en matière de la politique delà drogue a porté sur un particularisme français. En effet, alors que la majorité des pays européens ont adopté une politique dite de « harm réduction¹ » ou « réduction des risques ou des dommages, en français » dès les années 80, la France a attendu le début des années 90 pour en faire autant. Ce retard a sans doute coûté la vie à plusieurs milliers de toxicomanes. Rappelons qu'avant la mise en place de la politique de la réduction des risques on recensait 500 décès par surdoses et seulement moins de 100 depuis². A cela il faudrait ajouter les décès qui auraient pu être évités du fait de transmission du VIH et du VHC. Il est donc intéressant d'expliquer les raisons du retard français et les conditions dans lesquels s'est produit le changement de paradigme. Il convient de comprendre d'où venaient les idées des acteurs qui critiquèrent le paradigme dominant. La science politique offre trois sources d'inspirations que nous proposons de mobiliser afin de rendre compte de ce changement³.

¹ La politique de réduction des risque visent a stabiliser les toxicomanes avec des traitements de substitution et généraliser les mesures qui permettent de rester toxicomane (si le contraire est impossible) tout en évitant la contamination par le VIH et le VHC. Les premiers programmes prévoaient donc la distribution de seringues aux toxicomanes.

² Le lien de causalité ne peut être démontré mais il est généralement accepté.

³ Nous reprenons ici la thèse défendue dans un article avec Henri Bergeron « Policy Paradigms, Ideas and Interests: the Case of the French Public Health Policy Toward Drug Abuses, Annals of the American

Un changement radical de paradigme

L'approche que nous proposons permet d'analyser de manière féconde le changement de paradigme de la politique française d'une politique de traitement curatif centrée sur les « causes de la toxicomanie » vers une politique focalisée sur « les soins palliatifs et la prévention ».

Le changement de la politique française a eu lieu en 1995. Lentement, à partir de 1992, un groupe d'acteurs de différentes origines (médecins hospitaliers concernés par le Sida, membres d'organisations non gouvernementales, certains toxicomanes, certains experts) se sont converti au paradigme de la réduction risques et ont commencé à manifester contre les principaux objectifs de la politique publique française et contre les experts qui conseillaient le décideur public. Pendant trois ans, une profonde controverse a fait rage et la nouvelle politique a modifié la hiérarchie des objectifs, définis de nouvelles stratégies de pilotage de la politique d'ensemble et proposé de nouveaux instruments.

L'adoption de la politique de réduction des risques a eu lieu dans le cadre d'un changement plus général de représentation de ce que devrait être une politique "appropriée" en santé publique. L'apparition du VIH en Europe et en France a souligné les échecs de la tradition curative typique de la tradition politique de santé publique, qui a amené de terribles conséquences pour certaines catégories de patients. Le « procès du sang contaminé » a été un événement traumatisant pour les politiciens français. Ces différents échecs ont permis de réévaluer auprès du champ médical français, la prévention et les soins palliatifs. En conséquence, mais plus tard, dans le champ spécifique de la politique de la drogue, des idées provenant du paradigme de la réduction des risques ont commencé à être de plus en plus acceptables. Indépendamment de la puissance des groupes qui les défendaient ces idées ont commencé à être mieux entendues du fait du changement de contexte.

Fondements théoriques

Bergeron (1998, 1999) et Ehrenberg (1993, 1995) ont montré que l'addiction en France étaient majoritairement interprétée en France, depuis le début des années 70, comme un problème de « responsabilité individuelle » et que pour cette raison la majorité des politiciens

considéraient que la politique de réduction des risques revenaient à abandonner les consommateurs de drogues à leur destin. La méthadone et les autres soins palliatifs¹ (Subutex) étaient perçus comme des instruments « passifs » incapables de provoquer la sortie de l'addiction alors qu'il aurait mieux fallu encourager la volonté personnelle des toxicomanes condition requise pour sortir de l'addiction. Il s'est ainsi nouée en France, une alliance objective entre les politiciens et les psychiatres inspirés par la psychanalyse, qui rejetaient, pour des raisons différentes mais convergentes, une politique conséquentialiste de réduction des dommages et de généralisation de la méthadone et du Subutex.

Afin de comprendre comment ce paradigme s'est constitué nous proposons d'abord de suivre les travaux de Hall (1997). Pour ce faire, nous devons identifier les groupes d'acteurs décisifs qui réussirent à influencer la définition de ce que devrait être (ou ne pas être) la politique française de la drogue. En d'autres termes, nous devons montrer comment certaines idées devinrent légitimes dans leur domaine et comment certains acteurs, prenant avantage de leur position, et convaincu que les objectifs et les solutions proposée par le paradigme psychanalytique était fondé ont réussi « *in instutionalizing those ideas into the standard operating procedures of key organizations and absorbed into the worldviews of those who manage them* » (Hall, 1997, p. 184).

On a pu observer, durant les années 70, la formation de ce qu'on peut appeler un « réseau politique » formé de deux groupes principaux qui ont progressivement pris le pouvoir dans le champ de la définition de la politique des drogues. Par la suite, durant les années 80, d'un coté, un réseau politique différent qui réunissait des acteurs de différentes origines partageant un certains nombre d'idées normatives et cognitives (dont des objectifs communs et des solutions) a profité de la centralisation de l'Etat français (conditions institutionnelles) pour prendre le pouvoir dans le champ des drogues. On y trouvait certains professionnels, essentiellement des psychiatres –éliminés, durant les années 70, de la compétition avec les autres experts qui ont réussi a promouvoir de nouveau objectifs et moyens (communauté thérapeutiques et méthadone). Ce

¹ La méthadone et le Subutex sont des médicaments qui ne soignent pas la toxicomanie mais évitent aux toxicomanes de ressentir l'effet de manque. Ils peuvent ainsi arrêter de consommer de l'héroïne et souvent de se réinsérer socialement. Pour un bilan de cette politique voir Kopp P., Tecco J. Geoffron P. (2004) "Du point de vue économique, quel est le rapport coût-efficacité des traitements de substitution aux opiacés ?" *Alcool et Addictologie*, 26 (1S).

nouveau groupe a réussi à devenir l'interlocuteur de référence des autorités publiques à partir des années 80. D'un autre côté, la Direction Générale de la Santé (DGS) a réussi à s'approprier la nouvelle politique, du moins en matière de financement et d'évaluation des programmes. Elle, de facto, éliminé la concurrence de la DAS et de la MILDT.

Ces deux groupes d'acteurs (fonctionnaires et experts) ont graduellement obtenu plus d'autonomie dans le management de la politique publique de la drogue. Il convient également de souligner le fait que leur action a pu les conduire à occuper une position monopoliste dans le domaine de la politique des drogues car les objectifs qu'ils défendaient et les moyens qu'ils proposaient n'entraient pas en contradiction avec la politique générale de la santé et avec les normes culturelles.

Afin de comprendre comment un groupe d'acteurs a commencé à se convertir au paradigme de la réduction des risques et plus encore comment des professionnels initialement isolés se sont mis à partager des croyances communes, il convient de mobiliser les travaux de Raymond Boudon (1986, 1990, 1995), inspirés par Simmel et Weber. Cet auteur suggère de prendre en compte les « bonnes raisons » pour lesquelles les acteurs sociaux croient en certaines idées plutôt qu'en d'autres et, en conséquence, agissent comme ils le font. Cette perspective rationaliste suppose que les actions ont des causes quelles que soient ces raisons (normatives, cognitives, utilitaristes, etc...). La rationalité peut alors parfois prendre la forme de considération coût-bénéfice mais pas nécessairement. Les raisons pour lesquelles un acteur social agit comme il le fait (ou pense comme il le fait) doivent être perçues par lui-même comme fortes et ne sont pas nécessairement instrumentales. Un acteur adhère aussi à ses idées par ce que ces idées, eut égard à ses croyances ou à ses dispositions normatives, sont acceptables. C'est pourquoi l'approche de Boudon ne se réduit pas à un modèle simplifié qui considère que les actions de individus sont essentiellement instrumentales et provoquées essentiellement par l'intérêt personnel. Au contraire, pour Boudon, il convient de reconstruire le contexte normatif et cognitif du social dans lequel les acteurs étaient immergés en 1993.

Les trois effets

Le changement de paradigme c'est fait sous l'influence de deux effets. Le premier est appelé par

Boudon, "effet de position" et le second "effet de disposition".

L'effet de position s'inscrit dans une perspective cognitive, il repose sur l'idée que les individus perçoivent la réalité en fonction de leur position.

Cet « effet de position » explique, la résistance des experts et des professionnels à la nouvelle politique de réduction des risques par leur position institutionnelle. Les experts et les professionnels qui travaillaient dans les institutions thérapeutiques et qui étaient les conseillers de la politique publique, ne voyaient pas, avant 1993, de toxicomanes qui présentaient les caractéristiques médicales et sociales qui ont précisément incité les autres experts européens à changer de politique et adopter la méthadone et la politique de réduction de risques. En effet, ils avaient à faire à des toxicomanes qui n'étaient pas en très mauvaise condition physique et mentale mais plutôt à des individus soucieux de se défaire d'une addiction dangereuse. Lorsque finalement en 1995-1996 la méthadone a été mise en circulation, une population de toxicomanes qui n'avait jusque là pas été recensée a soudain apparu dans les files d'attente des centres de traitement à la méthadone, ouverts par les « contestataires ».

Nous ne pouvons pas expliquer en détail pourquoi les tenants de l'ordre ancien étaient confrontés à des toxicomanes dotés de caractéristiques qui ne les incitaient pas à changer de point de vue. Nous pouvons toutefois esquisser l'idée que cette réticence était liée à la façon dont ils organisaient leur pratique professionnelle et dont ils recrutaient leurs patients, tout comme à leurs pratiques thérapeutiques (Bergeron, 1999). Cette assertion est conforme avec une conclusion généralement acceptée en sociologie de la médecine (voir, par exemple, Freidson, 1970) ou en sociologie des organisations de prise en charge du social (voir par exemple, Lipsky, 1980). Chaque type de champs et d'organisation tend à créer et à sélectionner les clients qui lui sont appropriés et dont les caractéristiques tendent à confirmer ses croyances professionnelles, ou du moins à ne pas les remettre en cause.

Lorsque les tenants de l'ordre nouveau ont commencé à se battre pour l'introduction de la méthadone en France on a pu observer qu'ils étaient pour la plupart situés dans une position dans laquelle ils ont pu observer les conséquences dramatique de la politique ancienne. Par exemple, nombre d'entre eux étaient situés dans des

banlieues pauvres de Paris et des grandes villes. Ils étaient donc positionnellement moins disposés à former des hypothèses ad hoc lorsqu'ils étaient confrontés à des faits déroutants. Adhérer au paradigme de la réduction des risques était alors une action rationnelle dans la mesure où la rationalité cognitive et axiologique sont concernées. Ces acteurs étaient également moins bien insérés dans le monde social institutionnalisé forgé autour de l'ancienne politique. Leur position stratégique allait dans le sens de leur intérêt, mais surtout il donnait un sens à ce qu'ils observaient dans leur situation professionnelle spécifique.

Ce groupe de nouveaux acteurs a été aidé par les médias qui ont graduellement commencé à reprendre leur idées. Les journaux quotidiens et la télévision ont publié un grand nombre de reportages sur les aspects les plus dramatiques de l'épidémie de SIDA touchant les toxicomanes contribuant ainsi à les rendre «visibles» dans l'espace public et soulignant le caractère exceptionnel de la situation française dans une Europe convertie à la réduction des risques. Le nouveau gouvernement formé par Édouard Balladur en 1993 et notamment la ministre de la santé Simone Veil ont été convaincus par la nouvelle argumentation favorable à la méthadone. Ce médicament palliatif a été perçu par la nouvelle équipe comme un moyen de freiner l'épidémie de SIDA et une opportunité pour améliorer les conditions sanitaires et sociales des consommateurs de drogues.

Le second effet, dit de « disposition » (dont l'action est simultanée à celle du premier effet) décrit le processus par lequel les théories et les systèmes d'idées auxquels les individus adhèrent lentement constituent un cadre cognitif à travers lequel la réalité est réinterprétée dans une direction spécifique.

Les toxicomanes qui venaient dans les centres de traitement durant les années 80 et au début des années 90 bénéficiaient de traitements psychothérapeutiques qui ne leur permettaient pas de cesser de consommer de l'héroïne pas plus que les différentes cures de sevrage auxquelles ils se soumettaient. Ces patients sont désormais considérés comme la première cible des traitements de substitutions mais à cette époque, les experts et les professionnels, en suivant leur conviction psychanalytiques considéraient que ces individus manquaient de motivation pour interrompre leur addiction et reconsidérer leur passé. Ils concluaient qu'« une demande » libre comme l'exige les psychanalystes n'avait pas encore émergé. Ils ne pouvaient pas plus envisager

que la méthadone puisse avoir un sens thérapeutique. Il est évident que ces acteurs tendaient (mais pas éternellement) à sélectionner les faits qui confirmaient leurs croyances. Dans cette perspective le paradigme psychanalytique est lentement devenu un paradigme dominant, une institution. La méthadone était purement « impensable » pour les experts et les fonctionnaires.

L'accumulation de signaux selon lesquels tous les toxicomanes ne correspondaient pas au paradigme dominant n'était pas suffisante pour le menacer. Dans ces circonstances, il suffisait aux tenants de l'ordre dominant de mettre en place des hypothèses « ad hoc » (au sens de Kuhn), qui sont construites pour intégrer les cas qui ne sont pas encore perçus comme des anomalies mais plutôt comme de simples cas particuliers. Cette résistance explique que le changement de paradigme est un processus de long terme qui requière de nombreuses conditions.

Le design de la politique publique de 1970 à 1992-93 était doublement autonome ce qui lui a permis de se maintenir malgré les oppositions croissantes. Au sommet, les décisions étaient prises dans un cercle autoréférentiel où experts et fonctionnaires se renforçaient mutuellement. A la base, ni les experts ni les fonctionnaires n'étaient en contact avec les populations qui auraient pu bouleverser leurs certitudes.

Les deux effets que nous venons de mentionner décrivent le processus cognitif de la formation des opinions. Il convient de souligner que l'intérêt personnel peut aussi être une bonne raison de croire à certaines idées. C'est pourquoi, en suivant Crozier et Friedberg (1977), il convient d'ajouter un troisième effet, dit « situationnel ».

Cet effet rend compte, dans le cas de la politique de la drogue, du fait que l'histoire du changement de paradigme est aussi celle de professionnels qui ont pris le pouvoir dans un champ, accaparé des mécanismes de financement et décidé des nouvelles modalités d'organisation, redessiné les pratiques, les hiérarchies, les normes et ont finalement réussi à les institutionnaliser (Bergeron, 1999). Il convient de décrypter le système de relation de pouvoir afin de capturer la dimension des interactions humaines (Hall, 1997, p. 185) et de donner une dimension interactionniste à l'individualisme méthodologique qui est souvent –et à tort– accusé de reposer sur une conception atomistique des acteurs. L'histoire du changement de paradigme de la politique des drogues est celle d'un glissement. La

politique française de « la consommation de drogue » est lentement devenue la politique française de « l'addiction aux drogues » et même la politique « destinée à certains toxicomanes ». Cette nouvelle politique requiert des experts et des professionnels nouveaux. L'objectif principal de la politique française de la drogue est ainsi lentement devenu plus ou moins isomorphe aux aspirations de certains professionnels. Cette nouvelle politique encadre un nouveau monde social dans lesquels la plupart des acteurs sont incorporées et liées entre eux par différentes sources de routines et d'intérêts, qui tendent à renforcer leurs croyances dans certains faits et idées.

E – Conclusion

Nous pouvons conclure que la politique française a changé, non comme le résultat d'une action autonome de l'État, mais comme une réponse aux évolutions d'un débat de société qui est rapidement devenu "plus ou moins" lié à la compétition électorale "(Hall, 1993, p. 288).

La nouvelle politique, en profitant du traumatisme du "sang contaminé" a réussi à avoir autorité sur le terrain. La plus grande "visibilité" des drames engendrés par la politique précédente a contribué à saper l'autorité des "orthodoxe" et de leur paradigme facilitant la montée en puissance des médecins spécialistes du SIDA dans es hôpitaux publics. Le développement des programmes de soins à la méthadone décidés par Simone Veil, essentiellement prise sur la base de l'existence d'un lien causal entre le développement de la méthadone et de la basse prévalence du SIDA dans les autres pays européens. Pourtant ce lien de causalité était à l'époque très controversée et est encore aujourd'hui.

Afin de comprendre comment les nouveaux acteurs critiques ont réussi à faire autorité auprès des hommes politiques, il ne faut pas se contenter d'étudier les seuls débats scientifiques où les experts en concurrence produisent des preuves expérimentales contradictoires (comme le lien de causalité entre la prévalence du sida et les programmes de méthadone), mais aussi les liens qui existent entre les différents paradigmes en concurrence et les institutions et les normes culturelles et les valeurs, qui contribuent à donner plus ou moins d'importance à tel ou tel groupe de théories.

Le nouveau paradigme a permis à l'ensemble des acteurs de la toxicomanie de repenser leurs expériences

passées, au travers de ce nouveau cadre cognitif. Des situations anormales au regard de l'ancienne théorie sont devenues normales. Ce bouleversement a permis à chacun de redéfinir son identité professionnelles et de prendre sa place dans la communauté, soutenu par un "système cohérent d'idées" qui tendent à réduire le coût psychologique d'être déviants.

Cette perspective contribue à expliquer pourquoi, la quasi-totalité des professionnels a finalement accepté, plus ou moins, la nécessité de mettre en œuvre une politique de réduction des risques en dépit de leurs convictions antérieures. Dès lors que les conséquences de la politique ancienne ont été rendues «visible» pour tout le monde (à travers l'action des médias) et qu'un nouvel environnement social et professionnel a émergé il suffit de s'y investir. Une fois passé le point de rupture le nouveau paradigme se transforme en un conformisme dominant.

CHAPITRE VI – CONCURRENCE ENTRE LES INSTITUTIONS : LE CHOIX ENTRE LES DIFFERENTES REGLES DE DROIT

A - Introduction

Le choix d'un mode de transport constitue une des questions essentielles en économie des transports. Il est possible de réaliser un même trajet en empruntant des modes de déplacement différents. Souvent ces modes sont en concurrence par les prix. Décider d'aller de Paris à Lyon en avion plutôt qu'en train est le résultat d'un calcul où le temps, le confort, la sécurité sont pris en compte et arbitrés en fonction des prix respectifs du déplacement en train et en avion. Toutefois, le train et l'avion ne sont pas en concurrence pour utiliser une ressource rare. Le fait qu'une ligne de chemin de fer existe n'engendre aucune conséquence pour les lignes aériennes, autres que celles véhiculées par les prix relatifs des billets.

En revanche, l'espace viaire dans une ville constitue une ressource rare pour lequel différents usages alternatifs sont envisageables. L'autobus, la bicyclette et la voiture sont candidats à utiliser cet espace et s'excluent mutuellement, du moins en partie. La concurrence qui s'exerce ainsi n'est pas intégralement arbitrée par le système des prix relatifs. Il existe, ce que les économistes appellent des externalités, c'est-à-dire une situation où les choix des uns affectent la satisfaction des autres, sans contreparties monétaires. Ces externalités ne sont pas internalisées par le système des prix. Les individus ne payent pas l'intégralité des coûts qu'ils engendrent pour la société. Ils font donc de mauvais choix. L'équilibre est sous-optimal, ce qui veut dire que le bien être de la collectivité est inférieur à ce qu'il devrait être.

L'analyse économique recommande de taxer les biens dont l'usage engendre des externalités. On attache généralement le nom de Cecil Pigou, économiste anglais des années 20, à ce corpus théorique. Pigou préconise la mise en place d'une taxe, dite « taxe pigovienne ». Une telle taxe renchérit les coûts de production ou de consommation.

Les producteurs ou les consommateurs seront alors guidés par un système de prix qui les forcera à égaliser le bénéfice qu'ils tirent de leur choix avec les coûts qu'ils engendrent pour eux même et pour la société. Leur choix prendront donc en compte le coût social de leur décision et non le simple coût privé. Ce faisant, la société atteindra un optimum.

La taxation n'est pas la seule manière possible de corriger les externalités. Coase (1959) a proposé une piste nouvelle. Sommairement, selon lui, il suffit de laisser les parties en conflit, à propos de la définition d'un droit de propriété, négocier librement entre elles, pour qu'elles trouvent une solution. La partie qui est la plus gênée par les externalités engendrées par l'autre partie, lui achètera le droit d'en être débarrassé. En fait, cette règle ne fonctionne que dans un environnement simplifié. Dans un monde plus réaliste, Coase et ceux qui réfléchissent dans sa lignée, ont proposé des règles plus sophistiquées destinées à corriger les externalités tout en évitant le recours à la taxation. Puisque les externalités ont pour source une divergence entre les parties sur l'interprétation des droits de propriété (ou leur absence), il est possible de protéger une des parties par une règle d'interdiction ou de prévoir un dédommagement pour la partie lésée. C'est donc deux institutions juridiques qui sont à la disposition du législateur : le droit de la propriété, d'une part, le droit de la responsabilité, de l'autre. Reste à savoir dans quelles circonstances préférer l'une à l'autre ?

Ce chapitre vise à éclairer comment l'analyse économique permet de choisir la meilleure règle de Droit, lorsque plusieurs règles sont disponibles et qu'un même objectif est poursuivi. Pour ce faire, nous développerons trois sections. La première (B) rappellera brièvement, comment un objectif simple, comme celui de protéger de droit des uns à utiliser une ressource sans gêner les autres, peut être atteint par deux instruments, la loi ou et le marché. Nous monterons notamment, la portée de l'enseignement de Coase, qui démontre que, en l'absence de coût de transaction, il vaut mieux laisser les parties négocier librement et engager des relations contractuelles. Il est inutile et inefficace de tenter de protéger une partie contre l'autre. La section suivante (C) montrera comment, en présence de coût de transaction, il existe des règles de choix originales qui conduisent à recommander au législateur de protéger tel acteur plutôt que tel autre. La dernière section (D) présentera des complications intéressantes. Elle traitera du cas où le décideur public dispose de deux instruments (les règles de

propriété et les règles de responsabilité) et indiquera les configurations où l'une doit être préférée à l'autre.

B - L'allocation des droits

Ce qu'il est convenu de nommer la théorème de Coase, terme par lequel on désigne l'article original de Ronald Coase (1959) mais aussi la généralisation qu'en a proposé Demsetz (2003) a remis en cause de nombreuses certitudes chez les économistes.

Rappelons brièvement l'intuition de Coase. Pour ce dernier, lorsque deux individus prétendent utiliser une ressource de manière concurrente, décider de qui bénéficiera du droit d'utiliser la ressource peut engendrer une externalité pour le second. Dans le cas classique, du pollueur et du pollué, si une mine de charbon voit son droit d'exploiter une mine à ciel ouvert confirmé par le droit, il est probable que le blanchisseur qui faisait sécher les draps de ses clients en plein air, en souffrira. Savoir qui du blanchisseur ou de la mine a le droit d'être protégé par le droit constitue une question essentielle.

Les juristes ont longtemps traité ce problème en tentant de préciser celui des deux usages qui était le plus légitime. Coase, apporte une réponse originale. L'originalité tient en partie à son caractère peu idéologique. Il n'est pas nécessaire de s'intéresser à savoir celle des deux activités qui semble préférable au législateur, ce qui constitue une réflexion forcément parasitée par des « *a priori* ». Pour Coase, et sous certaines conditions, peu importe à qui (de la mine ou de la blanchisserie) est attribué le droit de bénéficier de l'air pur ou de bénéficier du droit de rejeter de la poussière de charbon dans l'air. Coase démontre que si les deux parties sont libres de négocier librement, elles arriveront à une solution efficiente.

Cette première conclusion est déconcertante pour les juristes. En effet, en cas de pollution, le dommage est, en termes juridiques, causé par le pollueur. Coase réfute l'idée que le pollueur est le seul responsable. Pour lui le problème est symétrique. Le pollueur interfère avec l'activité de la victime mais la présence de cette dernière interfère avec l'exploitation normale envisagée par le premier. Le problème doit être envisagé comme un conflit d'usages qui ne peuvent être poursuivis simultanément. En conséquence, le droit de la

responsabilité n'aurait aucun rôle à jouer. En effet, pour que les dispositifs dits de « responsabilité civile » s'appliquent, il convient que l'auteur du dommage soit clairement identifié. Or, ici, les deux parties sont considérées comme également impliquées dans le conflit d'usage.

Coase abandonne rapidement l'idée simpliste selon laquelle les parties pourraient arriver à une entente sans coût. L'idée que la blanchisseur et la mine s'entendent, soit pour que la mine achète au blanchisseur un entrepôt à l'abri de la poussière, soit que le blanchisseur achète à la mine un dispositif qui aspire la poussière, est séduisante mais suggère que les deux parties, peuvent négocier vite et bien, c'est-à-dire sans coûts. En pratique, il existe de nombreux coûts dits « de transaction » qui rendent une telle négociation souvent impossible ou inefficace. En présence de coûts de transaction, la juste attribution des droits (à la mine ou au blanchisseur) devient une question essentielle, ce qui restaure au juriste un rôle.

Le théorème de Coase éclaire les problèmes de conflit d'usage pour les ressources rares dans le domaine des transports de manière nouvelle. Nous venons de montrer que, premièrement, en présence de coût de transaction, allouer le droit de propriété à un des usagers potentiels de la ressource rare est une question importante. D'une part, ce choix a un impact sur l'efficacité de la société, c'est-à-dire in fine, sur le niveau de vie des habitants. Interdire la circulation automobile et paralyser l'activité industrielle d'un quartier industriel (le Sentier, à Paris) ou exiger des habitants du quartier qu'ils tolèrent le bruit et les embouteillages est une question de droit dont la solution affecte le niveau du PIB. D'autre part, ce choix a un impact redistributif. Dans un cas, le groupe des « commerçants » sera privilégié et dans l'autre, cela sera celui des « habitants ». Il convient donc d'allouer intelligemment (nous préciserons nos préconisations ultérieurement) le droit d'utiliser une ressource rare à une partie ou l'autre lorsqu'elles sont en compétition.

Deuxièmement, il peut exister plusieurs instruments juridiques destinés à protéger un droit d'usage exclusif d'une ressource. Lorsque la baignoire d'un voisin déborde les peintures du propriétaire de l'appartement du dessous peuvent être endommagées. La responsabilité civile est une institution juridique qui vient protéger le droit d'usage exclusif d'un local contre l'invasion de l'eau du voisin. Par ailleurs, on observe que le droit prévoit de pouvoir

faire chasser un intrus d'un appartement. On sait également que le législateur préfère faire jouer la responsabilité civile dans le cas des accidents involontaires et la responsabilité pénale dans le cas des atteintes volontaires à la propriété. Un même objectif : protéger la propriété, est donc poursuivi à l'aide de deux familles d'institutions juridiques très différentes. D'un côté, les règles d'injonction, qui relèvent du droit de la propriété et qui prévoient comment protéger par des barrières (physiques ou des brevets) la propriété. De l'autre côté, les règles de responsabilité, visent à protéger la propriété en rétablissant l'état de celle-ci par une indemnisation, lorsqu'un accident involontaire s'est produit. Intuitivement, on pense que les fuites d'eau relèvent de la responsabilité civile et le squattage d'appartements du droit de propriété. Mais, lorsque de nouveaux objets juridiques sont créés, par exemple, hier l'image et aujourd'hui, l'internet, déterminer quelle règle (propriété ou responsabilité) doit prévaloir est moins intuitif.

Adaptons à nos préoccupations, l'exposé du théorème de Coase fait par Mackay et Rousseau (2008). Soit une situation où un psychanalyste a installé son cabinet dans un immeuble. Au pied de l'immeuble, une pizzeria est installée et les scooters nécessaires à effectuer les livraisons sont rangés sur le trottoir. Les livreurs parlent entre eux et les moteurs des scooters tournent. Les uns arrivent, les autres repartent. L'interaction entre le psychanalyste et la pizza se déroule sans anicroche jusqu'au moment où l'activité de la pizza est telle que le bruit devient gênant pour le psychanalyste.

Pour résoudre le problème de voisinage, deux options sont envisagées car c'est la moins chère. La première, à l'initiative de la pizza, consiste à installer un plancher isolant et à isoler les murs et à créer un garage, et la seconde, à l'initiative du psychanalyste, consiste à construire un cabinet de pratique de la psychanalyse, bien isolé, dans un coin éloigné de l'appartement. Les frais de mise en œuvre de l'une et de l'autre solution sont considérables, mais inférieurs au dommage résultant pour le psychanalyste, de la perte durable de clientèle et aussi inférieure aux pertes occasionnées par la réduction ou la cessation intégrale des activités de la pizza.

Présumons, que l'une ou l'autre des solutions étant adoptée, le psychanalyste retrouvera sa clientèle et que les pertes occasionnées par la diminution temporaire de l'activité sont négligeables.

Du point de vue juridique, on peut envisager deux hypothèses. Selon, la première, la pizza est responsable des pertes occasionnées au psychanalyste. Alternativement, elle n'en est pas responsable, le bruit étant alors considéré comme faisant partie des inconvénients normaux du voisinage.

La démonstration du théorème de Coase permet d'établir que la solution à laquelle les parties arrivent dépend du coût des différentes solutions envisagées et non de la règle juridique applicable. Comme il y a deux solutions techniques et deux règles juridiques, il y a quatre configurations possibles que l'on peut représenter dans un tableau.

Tableau 9 – Bruit et conflit d'usage

| Règle de droit | Création d'un garage moins chère que la construction d'un cabinet insonorisé | Construction d'un cabinet insonorisé moins cher que la construction d'un garage |
|-------------------------------------|---|---|
| Le restaurant est responsable | Le restaurant prend l'initiative Pour mettre en œuvre sa solution il n'a pas besoin d'un l'accord avec le médecin La solution retenue est le garage. | Le restaurant prend l'initiative Accord : la solution sous son contrôle étant la plus chère il cherche un accord avec le médecin. Solution retenue : la construction d'un cabinet insonorisé. |
| Le restaurant n'est pas responsable | Le médecin prend l'initiative. Accord : la solution sous son contrôle étant la plus chère, il cherche un accord avec le restaurant. Solution retenue : le garage. | Le médecin prend l'initiative Pour mettre en œuvre la solution, il n'a pas besoin d'un accord avec le restaurant. Solution retenue : la construction d'un cabinet insonorisé. |

Dans le cas décrit dans la case supérieure à gauche, la pizza est responsable et, des deux solutions envisagées ; c'est la sienne qui est la moins chère. Comme elle est responsable du préjudice créé, par hypothèse supérieur au coût de l'une ou l'autre des solutions préventives, elle doit prendre l'initiative du processus qui va aboutir à l'implantation d'une solution préventive. La solution sous son contrôle étant la moins chère, elle peut l'implanter sans avoir besoin de s'entendre avec le psychanalyste.

Dans la case immédiatement en dessous, la pizza n'est pas responsable, alors que dans la configuration des coûts des solutions reste la même. Comme la règle juridique est inchangée, il incombe maintenant au psychanalyste qui supporte un préjudice non indemnisable mais plus onéreux qu'une solution préventive, de prendre l'initiative du processus d'implantation d'une solution. Cette fois, la solution la moins chère n'est pas sous son contrôle, mais sous celui du voisin

Le psychanalyste a donc intérêt à demander à son voisin de procéder à l'isolation de son restaurant, en offrant d'en assumer le coût. L'accord est avantageux pour les deux parties : le psychanalyste évite la perte de clientèle ou même le coût du déplacement de son cabinet, moyennant le coût - moindre de l'isolation de du restaurant et du parking, ce qui laisse un surplus ; pour amener la pizza à accepter l'accord, il peut proposer une partie de ce surplus au propriétaire de la pizza. La marge qu'à le psychanalyste pour offrir cette somme consiste justement en la différence entre le coût d'isolation des scooters et celui de la solution la moins chère dont le psychanalyste a le contrôle et qu'il devrait adopter à défaut de celle-là. Le psychanalyste offrant une partie du surplus à la pizza, tout en gardant le reste, les deux parties trouvent leur compte dans l'accord par comparaison à la situation qu'elles auraient atteints sans l'accord. On retrouve ici la notion de coût d'opportunité chère aux économistes.

On peut raisonner de manière analogue sur le cas de figure esquissé dans la colonne de droite où l'isolation du cabinet du psychanalyste est la solution la moins chère. Dans la case supérieure, la pizza accepte de payer le psychanalyste pour que celui-ci isole son cabinet ; dans la case en dessous, le psychanalyste le fait de sa propre initiative, sans accord avec la pizza.

L'ensemble du diagramme montre que la solution effectivement retenue est identique à l'intérieure de chaque colonne et correspond à l'option la moins onéreuse évoquée en tête de colonne. Le changement de la règle de droit ne fait pas varier la solution retenue. Elle détermine cependant la personne qui prend l'initiative du processus conduisant à l'implantation de la solution et, en même temps, celle qui en assume le coût. On pourrait dire que le coût de la solution au conflit d'utilisation d'une ressource - ici de l'environnement commun de deux voisins - est imputé ou internalisé à l'une ou l'autre de leur activité ou occupation. La règle juridique détermine laquelle des activités assume ce coût, elle répond de ce fait à la question de savoir qu'est ce qui est un coût de quoi.

C – La protection des droits

Une fois alloués les droits, il convient de les protéger. Dans ce dessein, le législateur doit choisir entre trois types de dispositifs juridiques : la règle de propriété, la règle de responsabilité ou l'inaliénabilité.

1 – Propriété des dispositifs juridiques

En pratique, trois types de règles sont disponibles pour réguler les externalités.

Les « règles de propriété » sont des règles d'interdiction. Elles visent à empêcher a priori l'appropriation forcée du bien d'autrui ou la violation de sa propriété. Il s'agit d'un mode de régulation ex-ante des activités génératrices d'effets externes. Les règles de propriété se fondent sur la méthode de l'injonction. Lorsque le régulateur opte pour une règle de propriété, il doit mettre en place un dispositif de sanction à l'encontre de ceux qui ne respecteraient pas l'injonction. On admet en général que la sanction (une amende par exemple) doit être fixée à un niveau suffisamment élevé pour que individus préfèrent renoncer à violer la règle. Cette intervention coercitive du régulateur se fonde sur l'idée, qu'en général, la règle de propriété n'est pas dissuasive en elle-même, c'est-à-dire qu'en tant que norme privée elle n'est pas suffisamment efficace pour empêcher les comportements d'intrusion.

Les « règles de responsabilité » sont des règles de réparation visant à décourager certains comportements à

travers un mécanisme de régulation ex-post. Les règles de propriété privilégient le principe de la réparation. Les règles de responsabilité font appel au mécanisme des dommages intérêts afin de réparer le préjudice de la victime en cas d'externalité.

La « règle d'inaliénabilité » interdit un échange, en postulant qu'il est moralement choquant, ce qui peut s'interpréter (en aimant la rhétorique) comme le fait que la perte de bien-être des personnes choquées est supérieure au bénéfice des échangistes potentiels. On peut ainsi débattre du bien fondé de l'interdiction (au nom de l'inaliénabilité) de la vente d'organe et l'interdiction des rapports homosexuels qui constituaient un délit, jusqu'en 1981, en France. Nous ne discuterons pas de la règle d'inaliénabilité dans les développements qui suivent, car elle est peut adaptée à la gestion des externalités dans le domaine du transport.

2 – Choisir entre règles de propriété et de responsabilité

Le problème discuté en économie du droit est de comparer l'efficacité relative de deux dispositifs concurrents, en vue de réaliser l'internalisation des coûts externes. Dans de nombreuses situations ce choix existe réellement. Par exemple en cas de pollution, on peut imaginer que le pollué a le droit d'exiger du pollueur qu'il cesse de polluer (règle de propriété et injonction) ou bien qu'il ait le droit d'être indemnisé pour la pollution subie (règle de responsabilité et réparation).

Dans le prolongement de l'analyse de Coase, on sait que dans une telle configuration, le choix d'un dispositif particulier est potentiellement neutre du point de vue de l'affectation des ressources si les parties sont en mesure de négocier sans coût un contrat complet.

Bien qu'il soit possible que les deux parties négocient et arrivent à un accord, même lorsque les droits en cause ne sont pas parfaitement définis, on doit quand même remarquer que le théorème de Coase fonctionne d'autant mieux que les droits sont parfaitement établis. La question qui reste ouverte est la suivante : comment protéger ces droits ?

Un article important paru en 1972, intitulé « *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability : One view of*

the Cathedral » de Guido Calabresi et Douglas Melamed montre qu'il y a trois possibilités.

La proposition de Calabresi et Melamed part du point de départ que nous avons décrit. Les droits peuvent être défendus par trois règles : règles de responsabilité, règles de propriété, règle d'inaliénabilité.

La règle de responsabilité est utilisée lorsqu'une personne a l'autorisation de pénétrer la propriété d'un autre et doit alors le compenser. C'est typiquement le cas d'un accident où la faute d'une personne est requise pour compenser le dommage. Une règle de propriété intervient lorsqu'une partie doit avoir la permission de la partie affectée avant de pouvoir utiliser les droits de l'autre partie. Finalement, dans certains cas, la règle d'inaliénabilité indique qu'un droit ne peut être vendu ni échangé.

La question est de savoir dans quel cas faut-il utiliser chacune des règles ?

La règle de propriété ne pourra opérer efficacement et inciter les parties à négocier pour parvenir au résultat socialement optimal que si les coûts de transaction sont faibles. Dans la mesure où l'injonction est une méthode efficace (plus directe que les dommages intérêts dont le montant reste à fixer par le juge), la règle de propriété suffit à favoriser les conditions d'une négociation efficace. On doit donc la préférer. En revanche, si les coûts de transaction sont élevés, la règle de responsabilité devient préférable car, en l'absence de négociation entre les parties, elle seule peut inciter l'agent générateur de risque à modifier son comportement de façon optimale. Cela implique, bien entendu, que le juge fonde son intervention en définissant une norme de comportement efficace (Deffains, 2000). Ce qui revient à considérer, à la suite de Posner (1997), que l'objectif du tribunal doit être de « mimer la transaction à coût nul ». En règle générale, les économistes du droit s'accordent pour admettre que la « bonne règle » est celle qui permet de parvenir à la solution à laquelle aurait abouti la négociation dans un état de la nature sans coûts de transaction.

Concrètement dans le cas de la pizzeria et du psychanalyste, si les deux parties sont en mesure de discuter et de négocier, la règle de propriété est la plus adaptée. Les deux parties trouveront une solution et isoleront leurs deux activités à moindre coût. Si en revanche, la négociation est impossible ou trop longue et

coûteuse. Imaginons, que la pizzeria appartienne a une chaîne de restauration étrangère et que le service juridique est situé à l'étranger, près de la maison mère. Dans ces conditions, le législateur serait fondé à mettre en œuvre une règle de responsabilité. Celle des deux parties qui engendre une nuisance doit la réparer. Cette solution est sous optimale, car elle ne permet pas d'utiliser le dispositif technique ex ante le moins coûteux. Elle conduit à indemniser des dommages ce qui intervient nécessairement ex post. Par hypothèse, les dommages sont plus coûteux que le dispositif préventif. Les dommages sont délicats à évaluer. Des erreurs sont possibles et l'évaluation fait intervenir une tierce partie (le juge ou l'assureur).

D – Le poids des asymétries d'information

Les règles de responsabilité sont toutefois très attractives car elles s'appliquant aux situations, les plus fréquentes, où les parties sont incapables de négocier ex ante. Aussi attractives que les règles de responsabilité puissent l'être (notamment du fait que l'attribution des droits est facilement transférable sous ces règles), elles ont deux inconvénients que n'ont pas les règles de propriété.

Premièrement, sous la règle de responsabilité, une partie s'empare de la propriété de l'autre sans son consentement. Même s'il y a compensation, il y a dommage.

Deuxièmement, les règles de responsabilité sont dangereuses lorsqu'elles font intervenir l'évaluation individuelle des agents. Si la victime est très attachée à la maison dont on l'exproprie pour faire passer un chemin de fer, quel que soit le dédommagement, elle l'aurait refusé. Il n'existe alors pas de solution efficiente (au sens de Kaldor et non de Pareto), ainsi aucune forme d'efficience ou de maximisation de la richesse n'est atteinte¹.

¹ La science économique permet de comparer deux situations du point de vue de la satisfaction respective qu'elles procurent à la société. Au sens de Pareto, il n'est pas « améliorant » de passer d'une situation a une autre si le changement nuit a ne serait ce qu'une personne. En ce sens, il n'est pas pareto-améliorant de passer d'une situation où un individu a toutes les richesses a une situation où il en redistribue un peu vers celui qui n'a rien, car le riche est perdant. Une telle définition du changement efficient est trop exigeante. Aucune politique publique (ou presque) ne peut souscrire à la règle de Pareto. Une expropriation est par exemple impossible. Au sens, de Kaldor, une politique est kaldoro-améliorante si le gain des gagnants

Le problème de la protection subjective de valeurs explique pourquoi les interférences avec les droits des autres se règlent non seulement par la compensation mais aussi par les sanctions pénales. S'il suffisait de payer à la valeur du marché les dommages causés à la propriété des autres, les règles de propriété seraient changées en règle de responsabilité. Du fait que les règles de responsabilité peuvent sous-estimer la valeur subjective, elles conduisent à des transferts non voulus et non efficaces. Lorsque les coûts de transaction sont bas, il paraît astucieux d'utiliser une règle de propriété et d'ajouter une sanction pour ceux qui tentent de substituer une règle de responsabilité. Dans le cas de la pizza et du psychanalyste, la pizza pourrait être tentée de ne pas négocier bien que cela soit possible et de préférer payer un dédommagement en tablant sur le fait que celui-ci sera long à obtenir et peut-être sous évalué. Un tel comportement opportuniste peut et doit être combattu en couplant responsabilité civile et amende pénale. Si la pizza doit dédommager (avec les aléas susmentionnés) et payer une amende, elle intègrera ces coûts dans son calcul et préférera négocier avec le psychanalyste afin de régler le problème du bruit ex-ante.

En définitive, la règle de Calabresi et Melamed permettant de déterminer quel est le meilleur remède en cas de violation d'un droit fondamental (i.e. en cas d'externalité) s'énonce de la manière suivante : lorsqu'il n'y a pas d'obstacles à la coopération (i.e. les coûts de transaction sont faibles), la règle la plus efficace est l'injonction. Lorsqu'il y a des obstacles à la coopération (i.e. les coûts de transaction sont élevés, la règle la plus efficace est la réparation sous forme de dommages intérêts compensatoires. En corollaire, on peut signaler

est suffisamment important pour compenser potentiellement les perdants. L'expropriation devient ainsi possible, si le bénéfice des millions d'automobilistes est supérieur à la perte du paysan dont le champ est exproprié. Attention, la compensation est «potentielle ». La théorie ne prévoit pas une indemnité effective. En effet, si une telle indemnisation était mise en œuvre, les prix relatifs entre les biens changeraient et ce changement éloignerait de l'optimum. Concrètement ceci veut dire que si l'indemnité était effectivement versée, les individus achèteraient des terrains situés sur le tracé de la future autoroute afin de bénéficier de l'indemnité. Ce faisant, ils feraient monter le prix des terrains et rendraient les expropriations plus coûteuses. Le coût de la construction de l'autoroute augmenterait. Le projet pourrait alors ne plus satisfaire aux critères d'une analyse coûts-bénéfices. Un projet socialement utile pourrait alors être abandonné à tort. Le droit recommande de verser une indemnisation pour des raisons de justice que l'analyse économique peut prendre en compte. Une solution de second rang (avec indemnisation), socialement plus juste, peut être préférée à une solution de premier rang, plus injuste (sans indemnisation).

que plus le nombre de parties est important, moins il est probable que les coûts de transaction sont bas et, donc, que l'injonction soit efficace. Ce constat explique qu'en général, le non-respect du bien d'autrui relève des règles de propriété alors que les externalités impliquant de nombreuses parties ou des parties qui ne sont pas engagées dans des relations contractuelles relèvent plutôt des règles de responsabilité (Kaplow et Shavell, 1996).

Nous venons de montrer que lorsque les coûts de transactions sont élevés, la règle de responsabilité est recommandée. Illustrons cette recommandation par le cas des accidents de la route en milieu urbain. Dans le cas où un conducteur serait négligent et causerait un accident à un piéton, il serait impossible pour l'automobiliste de négocier ex ante avec la victime. On peut présumer que celui qui cause le dommage ne connaît pas la victime et n'anticipe pas l'accident. Les coûts de transaction sont infinis et on utilisera alors plutôt une règle de responsabilité. On peut même poursuivre le raisonnement et considérer, comme le stipule d'ailleurs la Loi Badinter (1981) que l'automobiliste est toujours considéré comme responsable de l'accident. Et pourtant, il y a bien des cas où un piéton ivre ou inattentif se jette sous les roues d'une voiture qui roule prudemment. Le législateur a toutefois considéré que mener une enquête à l'occasion de chaque accident serait trop coûteux. Inutile de savoir qui est le responsable, ce d'autant plus que si le piéton est blessé il faut bien que quelqu'un paye pour les soins médicaux dont il a besoin. Si le piéton est responsable il est impossible de lui demander de payer les soins ou de le laisser sans soin. La Loi Badinter dispose donc que l'automobiliste est systématiquement reconnu responsable (sans faute. L'assurance « au tiers » étant obligatoire la collectivité économise les coûts d'enquête et les frais médicaux sont socialisés entre les automobilistes par les primes d'assurance¹.

Nous avons suffisamment souligné que selon la perspective ouverte par Calabresi et Melamed (1972) l'importance des coûts de transaction joue un rôle essentiel dans le choix du dispositif juridique le mieux adapté. Le principe selon lequel les règles de propriété sont préférables en présence de coûts de transaction faibles repose sur l'hypothèse d'une négociation efficiente entre les parties. Or, cette hypothèse est discutable dès lors que chaque partie détient des informations privées (Johnston, 1997). En d'autres termes,

¹ Le système des bonus et des franchises permet aux « bon » conducteurs ne payer moins que les « mauvais » conducteurs.

lorsque les parties négocient sur les droits en présence d'asymétries informationnelles, le résultat du marchandage peut être plus efficace sous un régime de responsabilité que sous une règle de propriété.

La logique de ce résultat peut être mise en évidence de façon intuitive. Si le propriétaire d'une ressource se voit accorder une protection juridique contre le risque de violation de sa propriété par l'intermédiaire d'une injonction certaine (i.e. une injonction qui dissuade « l'agresseur potentiel » en lui imposant une sanction - un coût irrécupérable - assez élevé), alors aucune utilisation de cette ressource ne pourra se faire sans le consentement du propriétaire. En pratique, toutes les négociations relatives à l'utilisation de la ressource auront lieu avec son propriétaire avant la phase d'exploitation ou de production (par exemple pour une terre via le contrat de bail, pour une technique via le brevet). Conformément au raisonnement de Calabresi et Melamed, cette négociation doit en principe conduire à déterminer le contrat optimal entre les deux parties. Un problème peut toutefois se poser lorsque le propriétaire de la ressource détient des informations privées sur les conséquences qu'aurait la violation de son droit de propriété. En effet, celui qui désire accéder à la ressource peut ne pas avoir connaissance du préjudice subi par le propriétaire en l'absence de son consentement. Dans ces conditions, ce dernier peut être incité à adopter un comportement stratégique pour obtenir ex ante un paiement excessif en contrepartie de son consentement.

Ce résultat a souvent été mis en évidence dans la littérature (Cooter, 1982 ; Farrell, 1987), mais l'important est de souligner ici l'intérêt des « standards » ou « norme » définis dans le cadre des règles de responsabilité. Nous avons indiqué précédemment que selon un tel dispositif, les droits ne sont plus certains mais contingents puisqu'il faudra attendre la décision du juge pour savoir si le détenteur de la ressource a le droit d'être indemnisé. De cette manière, les droits eux-mêmes font l'objet d'une information incomplète ex-ante puisqu'ils ne seront révélés qu'ex post. De ce fait, on peut considérer que l'incertitude sur l'interprétation des droits peut constituer une « menace crédible » susceptible de décourager les comportements stratégiques ex-ante. Johnston admet ainsi que le recours aux « standard » et aux normes peut faciliter la réalisation d'accords efficaces entre les parties.

Il est intéressant de souligner que d'autres travaux confirment cette intuition. Ainsi, Ayres et Talley (1995)

montrent que la définition des droits aura elle-même un impact sur le résultat de la négociation. En situation de conflit juridique, la négociation « à l'ombre des règles de responsabilité » permettrait en particulier une meilleure révélation des informations privées détenues par les parties. Kaplow et Shavell (1995) soulignent quant à eux qu'en présence d'externalités, les règles de responsabilité sont toujours supérieures aux règles de propriété même lorsque le tribunal est mal informé sur l'étendue des préjudices.

En définitive, la littérature décente converge pour proposer de moduler le premier principe de Calabresi et Melamed par un second principe selon lequel les règles de responsabilité (standards ex post) sont préférables aux règles de propriété (injonction ex ante) en présence de fortes asymétries d'information.

E – Conclusion

Il est important de souligner que dans le cadre d'analyse proposé par le corpus de l'analyse économique du droit, la correction de l'externalité sur un marché exige généralement une intervention du régulateur. Seuls changent le moment (ex ante ou ex post) et la nature de cette intervention. En matière de transport, le message est important. Lorsqu'il existe des conflits d'usage. Par exemple, dans le cas du bruit en ville ou encore lorsque que deux modes de transport sont en concurrence pour utiliser une ressource rare, comme cela peut être le cas entre la voiture, les autobus, les deux roues motorisés et les bicyclettes, le régulateur peut intervenir en interdisant tel ou tel usage ou il peut préférer forcer à la réparation des dommages. Il est par exemple interdit d'utiliser un skateboard pour se déplacer sur la chaussée, en revanche son usage est toléré sur le trottoir. Toutefois, si un skateur blesse un piéton, le dispositif de la responsabilité civile intervient et permet une indemnisation. Une telle répartition des rôles, entre les deux instruments juridiques, est parfaitement censée. Il serait impossible de favoriser des transactions entre les skateurs et les autres usagers de la chaussée (coûts de transaction élevés), il vaut mieux interdire celui des deux usages dont l'utilité sociale est le moindre. En effet, la volonté de maximiser la richesse incite le législateur à interdire l'usage le moins adapté à la ville, celui dont la suppression engendre la plus faible

baisse de création de richesse : le skate¹. Symétriquement, un accident entre un piéton et un skateur est suffisamment rare pour ne pas conduire à interdire le skate mais doit donner lieu à une indemnisation.

Le lecteur observera que la règle de propriété pose un problème assez sophistiqué, celui de la définition initiale des droits respectifs des agents, puisque c'est sur cette base que la négociation va se dérouler. La négociation ne conduira pas au même résultat selon que le vélo, par exemple, est interdit ou autorisé, sur la chaussée, en ville. Si le vélo est initialement interdit, les avocats du vélos seront peu nombreux et peu mobilisés pour tenter de racheter (comme le prévoit le théorème de Coase) aux automobilistes le droit de circuler en vélo. A l'inverse, si la loi autorise le vélo en ville, lorsque les conflits entre automobilistes et cyclistes augmentent, ces derniers sont plus nombreux et dans une moins mauvaise position pour négocier leur droit à une circulation sans danger.

L'intervention du régulateur est-elle nécessaire pour définir ces droits initiaux ? La réponse est plutôt négative, comme la théorie économique le montre, les droits de propriété émergent généralement sans décision centralisée, mais plutôt comme une institution essentielle résultant du fonctionnement décentralisé d'une économie de marchés². Les théoriciens des droits de propriété (Alchian et Demsetz, 1972, Eggertsson, 1990) ont ainsi démontré que ces droits émergent de façon à fournir des incitations à une gestion prudente des ressources rares et à l'invention de nouvelles et meilleures utilisations.

De surcroît, la transmissibilité de ces droits permet aux participants au marché de découvrir de nouvelles possibilités d'échange et, donc, de réaliser la négociation efficiente. La tendance dominante en économie du droit est donc à considérer que le design des droits de propriété a fait l'objet d'un tamisage tout au long de l'histoire qui conduit à penser que leur définition (puisqu'elle n'a pas été remise en cause) est socialement acceptable.

¹ Par analogie, le lecteur pourra s'interroger et comprendre pourquoi l'usage du vélo n'est pas interdit en ville ni celui du scooter favorisé.

² L'analyse de la colonisation de l'Ouest américain par les américains aux dépens des amérindiens suggère toutefois une certaine prudence. La définition initiale des droits qui émerge du fonctionnement du marché est surdéterminée par les institutions qui peuvent priver un groupe de tout droit.

Une telle approche est nécessairement conservatrice puisqu'elle attribue une valeur intrinsèque à ce qui existe depuis longtemps. Si l'on suit la recommandation dominante en économie du droit, il n'y a aucune bonne raison de chasser un mode de transport, notamment des villes, si ce dernier a été adopté, depuis longtemps par des groupes importants. Nul doute que c'est le cas du transport automobile. La théorie économique conduit donc à recommander de protéger les droits des groupes par la loi ou à fixer une règle de responsabilité lorsque ces droits entrent en conflit, ce en suivant les recommandations décrites précédemment. Il n'y a, en revanche, pas de fondements théoriques puissants, à redéfinir par une intervention réglementaire brutale, les droits respectifs des différents groupes d'utilisateurs. Une telle solution est tentante, car, nous l'avons vu, elle permet de modifier la configuration qui émergera de la négociation entre les parties. Le régulateur peut donc être tenté de reconfigurer la ville en changeant les règles de droits, au profit d'un groupe, et à se parer d'une apparente impartialité, en laissant le marché jouer, les parties négocier, et se réjouir de l'issue prévisible de la négociation.

Un examen complet, en terme d'économie du droit, des problèmes de conflit d'usage dans le domaine du transport, suggère de complexifier encore le tableau. Jusqu'à présent nous avons toujours raisonné dans un monde où s'opposaient seulement deux catégories d'acteurs. Dans le modèle initial nous avons illustré le raisonnement de Coase en examinant le conflit entre une pizzeria et un psychanalyste.

En réalité, le conflit entre la circulation automobile et les habitants qui veulent du calme affecte plus de deux groupes d'acteurs. Certes, les automobilistes et les habitants sont concernés mais l'existence d'effets de débordement (la pollution, dans le cas du CO₂, affecte toute la planète) rend impossible le recours ni l'une ni l'autre des deux règles (propriété et responsabilité).

La taxe pigouvienne, précisément l'instrument dont Coase pensait avoir scellé le sort connaît un engouement important. Taxe carbone, TIPP, taxe sur les transactions financières, taxe sur les mouvements de capitaux, on ne compte plus les taxes anciennes ou nouvelles qui veulent à la fois contribuer à pallier les déficits publics et à internaliser les externalités. Les enseignements de Coase ne doivent pas pour autant être oubliés. Il existe de nombreux conflits d'usage opposant un nombre limité de parties où le raisonnement coasien est utile. La pollution

sonore et les accidents de circulation en font partie. Ces conflits d'usage peuvent être traités par des instruments différents dont ce chapitre a cherché à éclairer la grille de choix.

CHAPITRE VII - L'AJUSTEMENT DES INSTRUMENTS AUX OBJECTIFS DANS LE CAS DES POLITIQUES DE TRANSPORT

A - Introduction

La politique des transports se donne plusieurs objectifs et dispose de plusieurs instruments pour les atteindre. Quels instruments choisir ? Comment les combiner ? En pratique, la question se pose à un décideur qui se donne n objectifs, et qui dispose de m instruments (avec m égal ou différent de n). On cherchera à l'éclairer en réfléchissant sur le cas où $n=m=2$, c'est-à-dire où l'on considère deux instruments et deux objectifs, car la plupart des conclusions auxquelles on parvient sont généralisables à un nombre plus grand d'objectifs et d'instruments.

On constatera que la théorie économique est assez bien outillée pour proposer des règles générales de mobilisation rationnelle des instruments de la politique publique au service des objectifs poursuivis. En revanche, les règles économiques deviennent vite complexes à mettre en œuvre. L'application de règles normatives formelles se heurte à de nombreux problèmes, notamment les difficultés à quantifier les effets, la présence d'inconnues qui planent sur la temporalité des coûts et des bénéfices et la présence de non-convexités.

Subsiste toutefois une philosophie très forte : celle de l'égalisation des coûts engagés dans la mobilisation des instruments avec les bénéfices attendus de la politique. Il faudra toutefois admettre que souvent l'évaluation ex-ante d'un projet et a fortiori d'une politique¹ mobilisant plusieurs instruments et poursuivant plusieurs objectifs est délicate. En revanche, l'évaluation ex-post est un impératif absolu car elle permet d'engager une boucle vertueuse où par itération les erreurs peuvent être corrigées. Les règles théoriques proposées par la théorie économique ne permettent pas de

¹ Evaluer ex-ante un projet de construction d'un pont est plus facile que de calibrer une politique complète de réforme de l'université en veillant au bon respect des principes d'économicité.

construire une politique toute faite ; en revanche, elles constituent un cadre de réflexion adapté à détecter avec une grande acuité les non sens des politiques engagées. On ne sait si l'on doit s'en réjouir mais le caractère parfois très surprenant des décisions publiques est tellement marqué que l'utilisation des rudiments de la théorie économique suffit souvent à mettre en lumière des sommes d'argent qui se comptent en points de PIB et dont l'allocation est, à l'évidence, inappropriée.

Le présent chapitre s'intéressera d'abord aux règles théoriques proposées par la science économique permettant de combiner les instruments et les objectifs (B). Deux points seront mis en exergue. Premièrement, derrière des règles assez sophistiquées, on retrouve un principe d'économicité des moyens assez pragmatique. Le message est simple mais puissant, il ne faut pas dépenser plus que ce que cela ne rapporte. Deuxièmement, parmi les instruments de la politique publique on en trouve deux qui font l'objet d'une littérature abondante : la taxe et la réglementation. Dans le domaine des transports, on discerne une sorte de consensus pour penser que la taxe constituent un instrument plus efficace que la réglementation. Nous discuterons et relativiserons cette position. Après cette section plutôt théorique, nous traiterons de deux cas particuliers. D'abord le cas du partage modal (C) où les taxes et les subventions sont intensément mobilisés afin de rééquilibrer, au profit des transports publics (et sans succès) les choix des individus. Puis, au cours de la section D, de celui de la taxe carbone où deux instruments (TIPP et taxe carbone) sont censés concourir à un même objectif. Au cours de ces deux sections nous découvrirons combien dans les domaines aussi cruciaux pour la politique des transports, les règles les plus élémentaires de construction des politiques publiques ne sont pas respectées. Le lecteur sera attentif à la bizarrerie de voir la politique macroéconomique qui pourtant devrait être plus complexe et plus politisée que celle des transports, s'avérer finalement mieux construite que cette dernière. C'est une question que nous repousserons à la conclusion de ce rapport : pourquoi les transports sont-ils un domaine où le décideur public semble souvent s'éloigner des normes habituelles de calibrages des politiques publiques.

B – Les principes d'une intervention publiques optimale

La logique voudrait que, une fois les objectifs de la politique des transports clairement définis, le décideur public sélectionne les instruments les mieux adaptés. Bref, qu'il tente de trouver une adéquation parfaite entre les fins et les moyens. Nous avons montré que les objectifs sont, le plus souvent énoncés de manière imprécise, redondante et que souvent on trouve parmi les listes d'objectifs, des éléments qui sont en fait des contraintes et d'autres qui sont en fait des instruments. Plaçons nous à nouveau dans un monde simplifié, où il est commode de raisonner et tentons de recenser les grands principes qui devraient guider la mise en œuvre d'une politique publique, en général et des transports, en particulier.

1 – Principes généraux

Les politiques publiques doivent toujours souscrire à un impératif de supériorité des coûts sur les bénéfices. Une politique est mise en œuvre, le plus souvent pour pallier une défaillance du marché. Cette action a un coût et un impact sur les finances publiques. Elle engendre également un bénéfice.

Egaliser le coût marginal et le bénéfice marginal – Le coût de l'action est en général assez facile à mesurer, pour le bénéfice, le calcul est moins trivial. En effet, faute, précisément, d'un marché, sur lequel les individus pourraient exprimer leurs demandes par des prix, le plus souvent la demande, c'est-à-dire la disponibilité marginale à payer, demeure une grande inconnue. Lorsque l'Etat décide d'électrifier un tronçon de voie de chemin de fer ou de construire un TGV, quelle est la demande de la population ? Une politique publique bien menée, tente d'évaluer, *ex-ante* la valeur que les individus y attribueraient. Les techniques sont multiples et controversées mais y recourir vaut mieux que laisser le décideur public attribuer arbitrairement une valeur à chacun de ses projets. *Ex-post*, l'évaluation des politiques publiques ne permet pas d'éviter les mauvais projets mais elle permet d'enclencher un cercle vertueux d'erreurs et de corrections.

Prendre en compte les PPP – Lorsqu'il n'existe d'un seul objectif et un seul instrument, la règle de la bonne

politique publique consiste donc à égaliser à la marge le coût de la mobilisation de l'instrument avec le bénéfice attendu. Sous contrainte de ressources budgétaires limitées, le décideur public devra maximiser la Valeur Actualisée Nette (VAN) du groupe de projets qu'il entreprendra.

Cette règle simple a fait l'objet de discussions renouvelées avec le développement des projets en Partenariat Public Privé (PPP). Ces derniers mobilisent l'argent privé aux côtés de l'argent public afin de mener des projets qui sont socialement utiles mais, dans certains cas au moins, financièrement non rentables pour le privé. La signature d'un PPP repousse la contrainte budgétaire de l'Etat et propulse la rentabilité financière de l'investissement privé à un niveau acceptable. Le développement des PPP a conduit à reposer la question du choix des investissements publics. Ce choix reste entièrement entre les mains de l'Etat, puisque c'est l'Etat qui décide d'un PPP, et que de plus dans beaucoup de cas une subvention est nécessaire pour que le projet se réalise. L'Etat a donc besoin d'une règle pour choisir entre les nombreux projets concurrents, et d'une règle qui respecte les contraintes budgétaires puisque le taux d'actualisation du Plan ne remplit plus cette fonction. La règle classique, développée dans le cas des projets totalement financé sur fonds publics avant l'apparition des PPP était de classer les projets par ordre de TRI (taux de rentabilité interne) économique et social décroissant ou de ratio VAN sur investissement total décroissant, et de prendre les projets jusqu'à saturation de la contrainte budgétaire. Cette règle est discutée mais nous semble toujours d'actualité¹.

Le taux d'actualisation – Comparer des coûts et des bénéfices n'est pas chose simple lorsque ces derniers n'interviennent pas au même moment. Il convient d'actualiser les flux de coûts et de bénéfices et d'exprimer leur valeur présente, afin de pouvoir les comparer. Le taux d'actualisation exprime le poids que la collectivité entend donner à des événements situés dans le futur. Plus le taux est élevé, moins le futur pèse dans la décision présente et inversement. Le taux d'actualisation

¹ Le rapport Lebègue a cru devoir rejeter cette règle, et lui substituer une autre règle : classer les projets selon le ratio VAN par euro public de subvention décroissant, et les prendre jusqu'à saturation de la contrainte budgétaire. On a essayé de montrer que cette nouvelle règle est du point de vue de l'économie nationale moins désirable que la règle classique –sans être pour autant préférable du point de vue des finances publiques puisque les deux règles respectent la même contrainte budgétaire.

a été ramené, en France, de 8% à 4% (Lebègue, 2005) afin d'accorder plus de poids aux conséquences futures des choix présents. La discussion sur le changement climatique n'est pas étrangère à ce choix. Le rapport Stern utilise même un taux d'actualisation nul (Stern, 2006) ce qui a toutefois engendré de vives critiques (Nordhaus, 2007). En théorie, le taux d'actualisation doit être choisi afin de représenter la préférence pour le présent des individus. Le taux d'intérêt est un bon candidat pour qu'il soit choisi comme base du taux d'actualisation. Il faudrait que le marché des capitaux soit parfait pour le taux d'intérêt soit identique à la préférence pour le présent. Force est de constater, que le taux d'actualisation est fixé de manière conventionnelle et qu'il traduit plus la préférence pour le présent que le décideur public veut afficher que celle des individus.

Croissance et taux d'actualisation – Non seulement le choix du taux d'actualisation est crucial car il affecte directement l'ampleur des coûts et des bénéfices de la politique qui est examinée mais la croissance future doit également être prise en compte dans le calcul. En effet, imaginons une situation où un problème va affecter de manière certaine la collectivité mais à un horizon lointain. La collectivité veut investir pour parer aux conséquences de ce problème. Mais faut-il investir beaucoup dès aujourd'hui ou moins (en termes relatifs) demain car la croissance jouant son rôle, une même somme exprimée en pourcentage du PIB d'aujourd'hui et du PIB de demain est plus importante aujourd'hui ? Dis autrement, un même sacrifice pèse plus lourd aujourd'hui que demain car la société sera plus riche demain. Repousser à demain est donc une stratégie qui n'est pas sans fondements rationnels. C'est pourquoi la théorie économique prévoit de pondérer le rôle du taux d'actualisation par un coefficient de croissance. Le taux d'actualisation minore l'impact d'un événement futur et le coefficient de croissance prend en compte le fait que l'effort sera plus aisé demain qu'aujourd'hui. Tabler sur une croissance élevée vient donc contrecarrer les effets sur la décision publique d'un taux d'actualisation bas destiné à prendre en compte le futur. Bien évidemment, le taux de croissance constitue une inconnue majeure et le risque est grand de transférer la charge du traitement d'un problème aux générations futures en tablant sur leur richesse pour absorber plus facilement les sacrifices.

Taux d'actualisation et solidarité intergénérationnelle – Enfin, la théorie présente des éléments contrastés pour éclairer le degré de solidarité intergénérationnelle. Pratiquer l'analyse coût-bénéfice des décisions publiques,

en longue période, suggère que les individus d'aujourd'hui se sentent concernés par ceux qui leur succéderont dans deux ou trois générations. D'un côté, nous ne manquons pas d'éléments déclaratifs qui corroborent cette vision des choses. De nombreux sondages montrent que les Français se sentent concernés par l'état du monde qu'ils laisseront derrière eux. Simultanément, l'examen minutieux des comportements d'épargne indique que les Français d'aujourd'hui ne sont pas nombreux à sacrifier effectivement leur niveau de vie présent pour préserver celui de leurs propres enfants et petits-enfants. Les discussions consacrées à la réforme du régime des retraites ou à la diminution du poids de la dette illustrent bien le rapport ambigu des Français au futur. Que penser ? L'analyse des politiques publiques doit-elles prendre en compte une solidarité intergénérationnelle sans faille entre les habitants présents et futur du pays ou au contraire considérer que celle-ci n'est pas parfaite ? L'Etat a sans doute un rôle paternaliste à jouer et doit encourager un comportement d'équité intergénérationnel.

Politiques publiques et non-convexité – La théorie réserve encore d'autres surprises. Il est envisageable qu'un instrument de politique publique ait un effet non-convexe. La mobilisation d'un instrument au service d'un objectif, peut dans un premier temps, conduire à des résultats satisfaisant puis à partir d'un seuil être caractérisé par un bénéfice marginal décroissant et enfin croître à nouveau. L'égalisation du bénéfice marginal et du coût marginal est alors ambiguë. Il y a deux équilibres. On trouve cette configuration de manière récurrente en politique publique. Le décideur public est alors contraint de choisir entre un équilibre et l'autre. Par exemple, quelques deux roues motorisés dans une circulation automobile dense engendrent des problèmes. La puissance publique peut investir un peu d'argent, par exemple, dans la signalisation. Le coût de cette politique égalise vite le bénéfice, si le nombre de deux roues motorisés continue d'augmenter, le bénéfice marginal de la signalisation baisse. On peut envisager que si on part d'un point différent où la part des deux roues est très importante dans la circulation, commencer à investir dans une signalisation élaborée est efficace. Le décideur public est en présence d'une courbe de coût marginal de l'action publique constante autour de laquelle vient s'enrouler une courbe non-convexe de bénéfice social de l'action publique. Il existe alors un équilibre bas (peu de deux roues, une signalisation restreinte dont le coût passe au-dessus du bénéfice) et un équilibre haut (beaucoup de deux roues, une signalisation importante dont le bénéfice marginal est supérieur au coût). En présence d'effets non-

convexes, la politique publique est compliquée car il convient de passer de l'équilibre bas à l'équilibre haut, à condition que ce dernier atteignable.

2 – La compétition entre deux instruments

Lorsque deux instruments sont en compétition pour permettre à la politique publique d'atteindre un résultat il convient de respecter quelques règles, simples en apparence, mais délicates à mettre en œuvre.

Egaliser à la marge le coût et le bénéfice des deux instruments – Il convient d'examiner soigneusement les propriétés intrinsèques de chaque instrument. Il est peu probable que ces dernières soient équivalentes. Dans la majorité des cas, un instrument est plus adapté à une situation et doit être privilégié. Dans le cas, très théorique, où deux instruments seraient strictement équivalents, il convient de saturer à la marge leur utilisation. Concrètement, cela veut dire que les deux instruments doivent être utilisés, jusqu'au point où le bénéfice qu'apporte la dépense d'une unité supplémentaire dans l'un ou l'autre est égale au bénéfice retiré de cette dépense. Dit autrement, à l'équilibre, le bénéfice marginal de l'action publique est égal au coût marginal de chacun des deux instruments.

Sous des apparences un peu abstraites, cette règle est porteuse d'enseignements. Prenons le cas des politiques de sécurité publique. Le débat fait rage entre les partisans de l'augmentation du nombre de policiers dans les quartiers sensibles et ceux qui pensent que plus de travailleurs sociaux est prioritaire. L'économie rejoint le bon sens en soulignant que les travailleurs sociaux ne peuvent pas travailler dans un quartier sans aucune loi et que la loi n'a de sens que si la société est intelligible aux habitants. Bref, il faut augmenter l'utilisation des deux instruments selon la règle précitée.

A nouveau les non-convexités – En présence de deux instruments, la présence de non-convexité vient encore complexifier le problème de définition de la politique publique. L'égalisation à la marge des deux instruments vient se heurter à la présence d'équilibres multiples. C'est pourquoi, la politique publique est assez facile à définir autour des équilibres existants alors qu'il est délicat de penser les changements majeurs. En effet, autour d'une situation existante, la probabilité que les instruments aient des effets convexes est forte. Un peu

plus de telle politique ou de telle autre, a des effets prévisibles, en revanche, tout changement majeur, propulse le décideur public dans un univers où il a peu de repères.

Il ressort de ce rapide examen des principes fondant le design optimal de la politique publique un sentiment mitigé. D'un côté, les prescriptions de l'analyse économique sont extrêmement claires et souvent formalisée de manière à les rendre plus précise encore. De l'autre, ces prescriptions sont si précises qu'elles sont souvent adaptées à un environnement simplifié. En pratique, dans un environnement complexe, elles sont inapplicables. C'est sans doute là, la particularité de l'analyse économique des décisions publiques, fournir une grille théorique très exigeante et devoir se contenter, dans l'action, d'une philosophie simplifiée.

C – La hiérarchie des instruments

Plaçons nous dans une situation simplifiée où le décideur public a le choix entre deux instruments, la taxe et la réglementation et examinons les avantages réciproques des deux instruments, dans le cas simple où un seul objectif est poursuivi, puis dans le cas plus complexe où deux objectifs sont visés.

1 – Réglementation et taxation

Le cas le plus simple est celui d'un objectif donné, appelé A, pour lequel on dispose de deux instruments, appelés a et b. Il y a souvent, et probablement généralement, un instrument dont l'application donne de meilleurs résultats que l'autre, tel que :

$$a(A) > b(A)$$

L'exemple classique est celui d'un objectif de réduction de pollution pour lequel on dispose de deux instruments : une norme de rejet et une taxe internalisante. Il est facile de montrer que la taxe internalisante est en principe supérieure à la norme de rejet.

A cet effet, il faut considérer qu'il y a plusieurs pollueurs, disons des entreprises, qui ont toutes des courbes de coûts de dépollution différentes, soit pour l'entreprise i une coût de dépollution $C_i = F_i(q_i)$, q_i étant la quantité de dépollution effectuée par i, et pour

l'entreprise j une courbe $C_j(q_j)$, avec C_i différent de C_j . L'objectif de dépollution q est égal à q_i+q_j . Le coût C à engager pour atteindre cet objectif est égal à $C_i(q_i)+C_j(q_j)$. Il est facile de voir que C est minimal lorsque les coûts marginaux de nos deux firmes sont égaux :

$$C_i'(q_i) = C_j'(q_j) \text{ avec } q_i+q_j=q$$

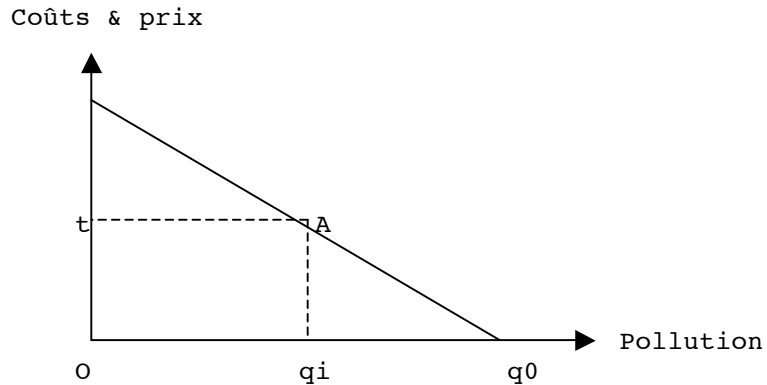
Il existe un couple de valeurs q_i^* et q_j^* qui remplit cette condition. Si les deux fonctions $C(q)$ sont différentes, q_i^* n'est pas égal à q_j^* .

C'est ce qui montre la supériorité de la taxe. Une taxe t égale à ces coûts marginaux égaux, c'est à dire à $C_i'(q_i^*)$ [ou si l'on préfère à $C_j'(q_j^*)$], va automatiquement nous conduire cette situation optimale. Chacune des deux firmes va réduire sa pollution jusqu'au niveau où son coût marginal de dépollution égale la taxe, c'est-à-dire jusqu'à q_i pour la firme i et jusqu'à q_j pour la firme j.

Aucune norme simple ne permettra d'atteindre ce résultat, ou plus exactement ce résultat au moindre coût. Il faudrait pour cela que l'entité publique connaisse très exactement les courbes de coûts de dépollution de toutes les firmes, et calcule l'ensemble des $q_1, q_2, \dots, q_i, q_j, \dots, q_n$ qui minimise la somme des coûts, ce qui est évidemment impossible. Une norme simple, par exemple l'obligation de dépolluer de la quantité q^* faite à toutes les firmes, est incapable d'égaliser les coûts marginaux de dépollution des différentes firmes (elle va être trop élevée pour la firme i et trop faible pour la firme j), et conduit donc à une solution sous-optimale, c'est-à-dire inutilement coûteuse.

Dans la réalité, les choses sont un peu plus compliquées, comme le montre la figure 1, relative à la firme i dotée d'une courbe de coût de dépollution q_0A et soumise à une taxe t qui conduit la firme à se situer en A et à polluer q_i , ou soumise à un quota q_i qui conduit aussi la firme à se situer en A et à supporter un coût marginal de dépollution égal à t .

Figure 1 – Taxe et norme pour une entreprise donnée



Avec la taxe comme avec la norme, le coût de dépollution, la dépense consentie pour réduire la pollution ou la production polluante, jusqu'au niveau de (dé)pollution visé, sera la surface Aq_0q_i . Mais avec la taxe, la firme paye en plus l'impôt $OtAq_i$, ce qui fait qu'elle paye au total $OtAq_0$. Pour un même objectif de dépollution, la firme paye donc beaucoup plus avec une taxe qu'avec une norme. Pour un économiste, cependant, la taxe payée $OtAq_i$ n'est pas un coût pour l'économie. Elle n'est qu'un transfert. La puissance publique pourra, avec l'argent ainsi collecté, faire toutes sortes de dépenses utiles à la collectivité, ou diminuer les impôts prélevés sur les entreprises.

On ajoutera quatre observations. La première est que la supériorité de la taxe sur la norme est de nature informationnelle. La taxe est plus efficace que la norme parce qu'elle exige beaucoup moins d'informations, ou plus exactement parce que la norme exige des informations qu'il est en pratique impossible de rassembler.

La deuxième est que la supériorité de la taxe est établie en termes de coût économique, c'est-à-dire relativement à un objectif – implicite – de minimisation des coûts. On peut certainement imaginer d'autres critères d'« efficacité ».

La troisième est que la supériorité de la taxe concerne le court terme. Le fait que la taxe implique pour la firme polluante un coût fiscal en plus du coût de dépollution désirable a des conséquences sur les finances de la firme et sur l'équilibre du marché. La taxe, pour un même objectif écologique, augmente bien plus que la norme les coûts de la firme. Elle l'expose davantage à la concurrence internationale et/ou à la diminution de la demande engendrée par l'augmentation du prix. A terme, la taxe, toujours pour un objectif écologique donné, est plus

dommageable au tissu industriel national. Bien entendu, de mesures de redistribution du produit de la taxe peuvent limiter, sinon empêcher, ces conséquences non souhaitées de la taxe.

Le quatrième concerne un autre instrument également utilisable : le quota avec un marché des droits à polluer (*cap and trade*). Cet instrument tient à la fois de la norme puisque des quotas de rejets polluants sont alloués à chaque firme, et de la taxe puisqu'il engendre un prix unique. Est-il davantage une norme une taxe ? D'un côté, on peut dire qu'il est bien plus une taxe qu'une norme, pour la raison qu'il a lui aussi le pouvoir d'égaliser les coûts marginaux de dépollution de différentes firmes. Il est donc aussi efficace que la taxe. Mais d'un autre côté, le quota avec marché de droits à polluer ressemble à la norme en ce qu'il n'impose pas une taxe en plus des coûts de dépollutions optimaux.

2 – Quelques problèmes posés par la taxation

La mise en place d'une taxe, au service de la politique, pose des problèmes spécifiques. La taxe est un instrument souvent imprécis voir inefficace.

Premièrement, taxer une activité génératrice d'externalité de manière optimale, exige que le décideur dispose de l'information permettant de chiffrer l'externalité et le coût marginal de production de l'activité source. En pratique, les entreprises sont peu disposées à révéler ce type d'information et le calcul du coût externe marginal reste complexe.

Deuxièmement, le schéma traditionnel repose sur l'idée que l'externalité est linéairement croissante en fonction de la quantité de production. Une telle hypothèse est logique dans l'exemple canonique, où la mine de charbon engendre une poussière noire, proportionnelle à la quantité de charbon extraite, poussière qui vient salir les draps blancs qui sèchent dans la lavanderie voisine. En pratique, les choses sont souvent plus compliquées. La quantité d'externalité peut ne pas être linéaire par rapport à la production. Par exemple, dans le cas de la consommation d'alcool, boire trois verres engendre une probabilité plus grande d'avoir un accident mais en boire 20 diminue cette probabilité, si le sujet renonce à sortir de chez lui et à se déplacer. En revanche, passer de 20 verres à trente fait courir un risque de coma, l'externalité augmente donc à nouveau. Dis en langage technique, les externalités peuvent être caractérisées par

des non-convexités qui posent des problèmes d'équilibre multiple et rendent très aléatoire la fixation d'une taxe véritablement optimale.

Troisièmement, une taxe pour être optimale, doit être appliquée à la marge. Pour reprendre le cas de l'alcool, il ne faut pas taxer de la même façon la consommation d'alcool d'une personne qui boit deux verres par jour et n'engendre aucune externalité et celle d'une personne qui boit deux verres par heure. Le système de taxation devrait donc permettre de taxer les consommations en fonction du coût marginal externe qu'elles engendrent. Il en est de même pour la taxation des externalités de production. Il conviendrait de taxer différemment la production d'une entreprise polluante pour chacun de son niveau d'activité. En fait, le décideur public est obligé d'appliquer une taxe moyenne. L'alcool est taxé de la même façon quelle que soit la consommation qui en est faite et donc quel que soit le niveau des externalités engendrées. Il en est de même avec les activités polluantes. La taxation au coût externe moyen n'est jamais optimale contrairement à la taxation au coût externe marginal

Quatrièmement, la taxation pose des problèmes d'équité. Puisqu'en pratique il s'agit d'une taxation au coût moyen et non au coût marginal, les individus et les entreprises peuvent être placés dans une situation où le décideur public leur inflige un coût injuste. Dans le cas du consommateur raisonnable d'alcool, il n'existe aucun fondement normatif pour taxer sa consommation tant qu'elle n'engendre pas d'externalités.

3 – Deux instruments pour un seul objectif

Le deuxième cas à examiner concerne l'utilisation simultanée de deux instruments différents (a et b) pour atteindre un même objectif (A). Il faut ici distinguer deux cas, selon que les deux instruments appartiennent à la même catégorie ou bien à des catégories différentes.

Instruments de même nature – Les deux instruments considérés peuvent appartenir à la même catégorie, et être par exemple tous les deux des dépenses publiques. Un exemple classique est la paix sociale dans des quartiers difficiles ; on suppose qu'elle peut être obtenue par un mélange d'éducation et de police. L'impact de chacun de ces instruments sur l'objectif est soumis à une efficacité marginale décroissante. La contribution du premier éducateur est plus grande que celle du centième ; de même la contribution du premier policier est plus grande que

celle du centième. Dans un tel cas, le mariage des deux instruments est facile, et désirable. La combinaison optimale de deux instruments est obtenue lorsque l'efficacité marginale des deux instruments est égale.

Si $A(a)$ dénote l'efficacité marginale de la dépense de a sur l'objectif A , et $A(b)$ l'efficacité marginale de la dépense de b sur ce même objectif, alors la combinaison optimale de a et de b est telle que $A'(a^*)=A'(b^*)$. On notera que a^* et b^* sont déterminés à un scalaire λ près, mais que le rapport a^*/b^* est constant.

On notera également que, sous l'hypothèse assez raisonnable d'efficacité marginale décroissante, la combinaison des deux instruments est plus efficace, c'est-à-dire moins coûteuse pour atteindre un objectif donné, que l'emploi d'un seul instrument.

Instruments de nature différente - Lorsque les instruments utilisés sont d'une nature différente, par exemple une norme et une taxe, la situation est malheureusement bien différente. Dans ce cas, lorsqu'il y a un instrument (a) qui permet d'atteindre l'objectif visé d'une façon optimale, l'introduction d'un deuxième instrument (b) fait plus de mal que de bien. Elle peut même détruire l'optimalité qui caractérisait (a) :

$$(a,b)(A) < a(A)$$

Reprenons l'exemple précédent avec deux firmes aux fonctions de coûts de dépollution différentes C_i et C_j . Que se passe-t-il si l'on introduit simultanément une norme et une taxe ? La taxe, on l'a vu, va conduire la firme i à dépolluer de q_i^* et la firme j à dépolluer de q_j^* ; à ces niveaux de dépollution (ou si l'on préfère, de pollution), les coûts marginaux de dépollution sont égaux. Introduisons maintenant une norme qui impose à nos deux firmes une dépollution Q . De deux choses l'une. Ou bien Q est inférieur à q_i^* et à q_j^* , et la norme ne sert à rien du tout, et ne fait que compliquer inutilement et coûteusement les choses. Ou bien la norme est supérieure à q_i^* et/ou à q_j^* , et c'est elle qui va déterminer la quantité de dépollution de i et/ou de j . Dans ce cas, le coût marginal de dépollution de nos deux firmes ne va plus être le même, et on aura : $C_i(Q)$ différent de $C_j(Q)$, ce qui nous conduira à une situation non optimale. En d'autres termes, lorsque l'on a conjointement une norme et une taxe, l'instrument inférieur, c'est-à-dire la norme, est dans le meilleur des cas inutile, et dans le pire des cas nuisible.

Ces considérations ne sont pas seulement théoriques. Elles éclairent les débats actuels sur la taxe carbone. Le Rapport de la Commission Rocard développe d'une façon claire et convaincante la thèse classique de la supériorité de la taxe sur la norme (présentée dans la section précédente), et conclut que la meilleure façon d'atteindre l'objectif visé de réduction des rejets de CO2 est l'introduction d'une taxe carbone. Cette thèse est correcte lorsque l'on est dans une situation de non intervention et que l'on se demande quel est le meilleur instrument d'intervention. Mais elle n'est correcte que lorsque l'on est dans cette situation-là.

D - Le conflit entre les instruments : le cas du partage modal

Le partage modal constitue une première illustration des avatars de la politique des transports. Le décideur public français réaffirme avec une belle régularité que la part des transports publics dans les transports devrait être plus importante. Pour ce faire, au niveau national comme au niveau local, les élus rivalisent d'ingéniosité pour qu'il en soit ainsi. Cependant, la part des transports public baisse avec régularité dans l'ensemble des déplacements.

Tableau 10 – Indicateurs d'évolution du partage modal, France, 1994-2008

| Part du ferroviaire ou des transports collectifs (en %) : | | | | |
|---|------|------|------|------|
| | 1994 | 1998 | 2008 | Var |
| Marchandises : ferroviaire, en t*km | | 18,4 | 11,2 | -39% |
| Voyageurs : TC, en voy*km | | 10,0 | 12,0 | +20% |
| Déplacements locaux | | | | |
| TC en nombre de déplacements | 12,4 | | 11,4 | -8% |
| TC en nombre de voy*km | 14,2 | | 12,2 | -14% |

Sources : URF 2009, p. 62 & 64 pour marchandises et voyageurs ; ENTDT pour les déplacements locaux. *Note* : Les pourcentages sont calculés en divisant le ferroviaire ou les transports collectifs par le total ferroviaire ou TC par le routier ou la voiture, en ignorant l'avion ou le fluvial.

La manière dont est présenté le report modal par le décideur public est généralement totalement dénuée de hiérarchisation des sous-objectifs, et le coût des conséquences systématiquement ignoré. Plus intéressant, même les fondements théoriques du report modal, nous semblent discutables. La racine du problème est une confusion systématique entre les comportements naturels

des individus, c'est-à-dire déterminés par leurs coûts privés et les comportements observés dans un monde où les prix sont déjà déformés par des taxes et des subventions. La théorie vient ainsi ajouter a des distorsions d'autres distorsions. C'est ce qu'exprimait déjà, dans le domaine du commerce international Bhagwati.

« The critical analytical point at issue is simply that the diversion of resources from directly productive to directly unproductive activities when undertaken in the context of initially distorted situations is fundamentally different from such diversion occurring in the context of initially distorted free situation » (J.Bhagwati, A. 1998)

1 – Un objectif imprécis

Les recommandations transports du rapport « facteur 4 » (2006) sont un exemple d'une telle approche. Il énumère un peu pêle-mêle la liste des orientations possibles pour limiter les émissions des transports : « *Il faut porter l'effort financier en priorité sur les transports de masse (transports urbains, rail, voies d'eau), sans oublier la bicyclette. Les vitesses maximales autorisées doivent être réduites (pour commencer 120 kilomètres / heure sur autoroute, 100 kilomètres / heure sur voies rapides). La vignette automobile doit être rétablie avec un contenu écologique fort. Le péage urbain doit être légalisé, ainsi que la possibilité de taxer les parkings des entreprises. Une redevance routière doit être imposée au transport routier de fret, selon le modèle suisse. Le kérosène doit être taxé. Pour combattre ou organiser l'étalement urbain, tous les effets pervers de la fiscalité doivent être corrigés. Les collectivités territoriales doivent harmoniser leurs politiques régionales et départementales* » (Recommandation n°8).

Le report modal semble être le leitmotiv, le fil directeur, de ce catalogue. Certaines sont sans doute raisonnables, mais un économiste ne peut guère se satisfaire d'une politique dont les bénéfices ne sont nulle part évalués, même grossièrement, dont les moyens ne sont pas spécifiés, et dont les coûts sont encore moins mesurés.

Théorie des vases communicants. En matière de report modal, la plupart des analyses s'appuient, plus ou moins implicitement, sur l'idée que ce qui est perdu par un mode est nécessairement gagné par un autre. Cette théorie des vases communicants est malheureusement fausse.

En réalité, les diminutions de transport routier ne sont pas nécessairement des augmentations de transports ferroviaires. Pour certains types de transports routiers, comme par exemple les transports urbains de banlieue à banlieue, ou les transports de marchandises sur de courtes distances, il n'y a pas, et il ne peut pas y avoir, d'alternatives ferroviaires. Une augmentation du prix de ces transports routiers entraînera bien une diminution de leur nombre ou de leur fréquence, mais pas d'augmentation concomitante des transports ferroviaires. Il n'y a pas une « demande de transport » préalable, exogène, que l'on pourrait à volonté allouer à un mode plutôt qu'à tel autre.

Symétriquement, les augmentations de transport ferroviaire ne sont pas nécessairement des diminutions de transport routier. La gratuité des chemins de fer entraînerait certainement une augmentation considérable de leur fréquentation mais la plupart de ces déplacements seraient des déplacements « nouveaux », pas des déplacements préalablement effectués sur les routes.

Considérons par exemple les déplacements liés aux vacances. Pour beaucoup de ménages, le choix n'est pas entre train ou voiture mais bien plutôt entre train plus hôtel ou voiture pour camping. La baisse du prix du train ou la hausse du prix de la voiture ne suffiront pas à faire basculer ceux qui choisissent le camping (la majorité des ménages pauvres qui prennent des vacances) vers l'hôtel. Elles entraîneront bien une hausse de la fréquentation du train (et de l'hôtel) et une baisse de l'usage de la route (et du camping), mais le *changement* modal ainsi obtenu ne sera pas un *report* modal.

Les données dont on dispose sur les élasticités croisées de la demande de route et de fer (DAEI-SES 1998, p. 21) le montrent bien. L'élasticité de la demande de route au prix des carburants est estimée à $-0,3$; une augmentation de 10% du prix des carburants (une augmentation de 14% de la TIPP) entraîne une diminution de 3% du transport routier, soit une diminution de 26 milliards d'équivalent-passagers*km. L'élasticité (dite croisée) de la demande de fer au prix des carburants est de $+0,2$; la même augmentation de 10% du prix des carburants entraîne une augmentation de 2% du transport ferroviaire, soit une augmentation de 2 milliards d'équivalent-passagers*km. Seulement 8% du transport routier réduit par la hausse de prix considérée est reporté sur le fer ; l'essentiel, soit 92% est purement et simplement éliminé. Quant à l'élasticité (croisée) du transport routier au prix du fer, elle n'est pas

significative, ce qui veut dire qu'une baisse du prix du fer, si elle augmente bien le transport ferroviaire, n'a économétriquement pas d'impact sur le transport routier. Ces chiffres sont à prendre avec prudence. Mais le message qu'ils envoient est clair, indiscutable, et important : les modes ne fonctionnent pas comme des vases communicants.

Nombreux sont les exemples de politiques qui n'ont pas atteint leurs objectifs faute d'avoir compris cette réalité. On citera seulement l'exemple de la politique engagée à Paris pour « rééquilibrer l'usage de la voirie ». Elle a consisté à multiplier et à élargir les couloirs réservés aux autobus, et à réduire l'espace viaire alloué aux voitures et aux camions, dans l'espoir que les embouteillages ainsi créés allaient décourager les automobilistes et les amener à se « reporter » en masse sur les autobus. Les embouteillages ont effectivement découragé les automobilistes, entraînant une baisse de la circulation estimée à 16%¹. Mais cette baisse n'a engendré aucune hausse de la fréquentation des autobus parisiens, qui a au contraire *diminué* d'environ 6%. En réalité, cette baisse de la circulation dans Paris a entraîné pour partie une perte de mobilité, pour partie des changements de destination, pour partie une hausse de la circulation des deux-roues, et pour partie une hausse de la fréquentation du métro.

2 – Des instruments aux propriétés ignorées

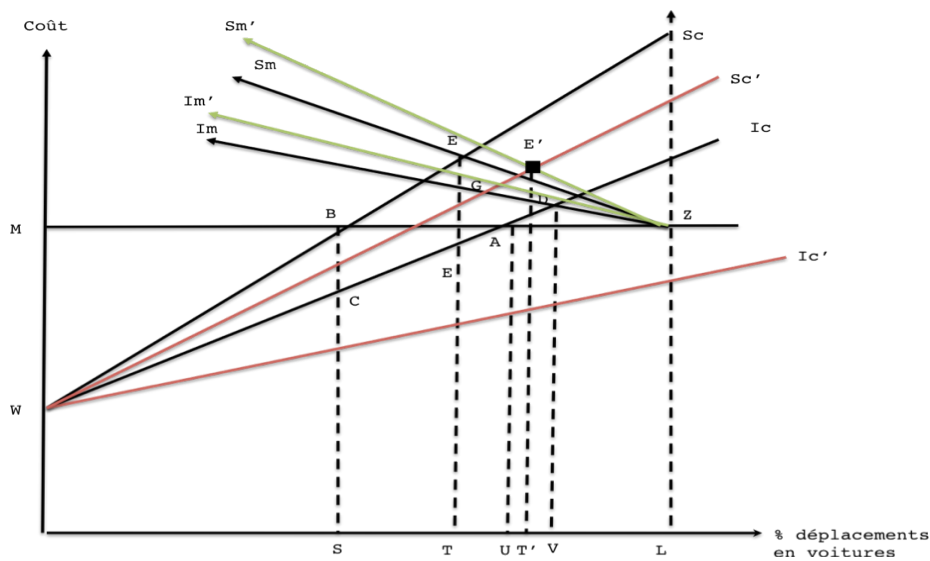
Nous venons de montrer comment la déclinaison des sous-objectifs dont la réalisation devrait permettre de déclencher un report modal important est imprécise. Il en va de même du côté des instruments au service de cette politique. Nous n'évoquerons pas ici les mesures effectivement prises que cela soit au niveau local ou celles discutées lors du Grenelle de l'environnement. Nous nous concentrerons plutôt sur l'approche théorique du report modal. Nous avons eu la surprise de trouver dans ce qui constitue le consensus traditionnel de l'analyse du report modal, des aspects très discutables.

Admettons ce que nous venons pourtant de critiquer, a savoir que la totalité du trafic perdu par un mode est récupéré par un autre. Cette hypothèse est simplificatrice mais ne gêne pas notre démonstration.

¹ A un coût en temps élevé pour les 84% restés dans les rues.

Optimum privé et optimum social. Traditionnellement, l'économie des transports considère que les individus choisissent le mode de transport qu'ils vont utiliser en comparant le coût complet de leur déplacement. Plaçons nous dans un cas simple, où un individu doit décider si il effectuera un déplacement en voiture ou en métro. Nous privilégions ce cas de figure qui conduit à exclure les autobus de notre panorama. Nous justifions cette démarche par le fait que les quantités d'infrastructures de métro et de voiries sont fixes à court terme, ce qui est important pour notre raisonnement.

Figure 2 : Le partage modal optimal



La figure ci-dessus illustre le choix auquel est confronté un individu. I_c est la courbe de coût individuel pour les voitures et les autres véhicules. Cette courbe dépend du temps mis pour se déplacer et ce temps est une fonction du nombre de véhicules déjà engagé sur les routes. I_c dépend donc de la congestion, elle est croissante, et pour des raisons de simplicité nous la représentons comme linéaire. En fait elle est quadratique.

ZM constitue une famille de courbes de coût d'utilisation du métro en fonction du nombre de personnes déjà présente dans le réseau. Supposons d'abord qu'il n'y ait pas de congestion dans le métro. La courbe de coût du métro prend alors la forme ZM qui est constante et indépendante du nombre d'utilisateurs du métro. I_c coupe ZM en A. A gauche du point A, le transport en voiture est moins coûteux qu'en métro et le nouvel entrant dans le système va choisir la voiture. En A, le coût du

déplacement en métro et en voiture sont identiques. La part des déplacements effectués en voiture est de $U\%$. Un tel équilibre est sous-optimal car les décisions privées des individus ne prennent pas en compte le coût de leurs décisions pour la collectivité et notamment le coût de l'externalité que la présence d'un nouvel usager de la route engendre pour tout les autres. L'externalité de congestion est égale à la dérivée de I_c multipliée par la quantité de voitures. La courbe S_c , est égale a la somme de I_c et de l'externalité, elle décrit le coût social du transport en voiture. Cette courbe de coût social coupe ZM en B, qui est le point socialement optimal. Afin de forcer les individus à passer de leur optimum privé A vers l'optimum social, il convient de mettre en place une taxe, qui doit être égal à BC. La quantité socialement optimale de déplacement en voiture est $T\%$, qui est inférieur à $U\%$ (optimum privé).

La congestion des transports publics. Le raisonnement est incomplet et ce point semble échapper à la théorie économique. S'agissant de la congestion routière, Tsekeris et Vos (2009) recensent pas moins de 429 articles qu'ils ont examinés en détail afin de livrer une passionnante revue de littérature. En revanche, il y a peu ou pas d'articles consacrés à la congestion des transports publics. Ce thème est marginalement discuté par Litman (2008) qui estime, pour les chemins de fer australiens, la perte de bien-être due à la congestion par une augmentation de la valeur du temps passé dans les transports. Il existe aussi un article pionnier d'Armelius et Kultkranz (2006) qui calcule une relation entre l'utilité procuré aux individus qui emprunte les transports publics et la congestion. Certaines entreprises qui exploitent des réseaux de métro accorde une valeur du temps supérieur aux individus qui voyagent debout qu'à ceux qui sont assis. Par exemple, la compagnie de métro de Stockholm, utilise un mark-up de 100%. Ceci est mieux que rien mais ne repose pas sur des enquêtes très sérieuses auprès des usagers.

Il convient de prendre en compte la congestion des transports publics dans le calcul du partage modal optimal. Le véritable optimum social est atteint lorsque la courbe de coût social du métro (définie comme celle des voitures) coupe la courbe de coût social du déplacement automobile S_c , en E. A ce point, sera atteint quand deux taxes de congestions seront mises en œuvre. La première égale à FE (le coût marginal de la congestion automobile au niveau optimal de déplacement en voiture) et frappant les déplacements automobiles et la seconde, égale à GE (le

coût marginal de congestion du métro au niveau optimal d'usage du métro). A cet équilibre, le partage modal optimal correspond à un pourcentage de déplacement automobile T%.

Taxes et subventions. L'équilibre E n'est toutefois pas encore parfaitement adapté à décrire le partage modal optimal entre l'automobile et le métro. La raison en est que les déplacements en automobiles et ceux en métro sont taxés et subventionnés. Or, la théorie de la taxe optimale indique le montant des taxes qui doivent être appliquées aux coûts privés afin d'atteindre l'optimum. Or, le coût privé doit décrire les coûts des déplacements avant que ceux-ci soient grevés ou allégés par une première volée de taxes et subventions, dont l'objectif est précisément de venir corriger des externalités. Or, les transports ferroviaires urbains sont extrêmement subventionnés et les déplacements automobiles lourdement taxés.

Externalités et taxes. Les taxes sur les déplacements automobiles ne visent pas à corriger exclusivement l'externalité de congestion. La TIPP qui constitue, avec la TVA qui s'applique à la TIPP, la principale taxe sur les déplacements automobiles, vient corriger les externalités de pollution locales, de gaz à effet de serre et aussi la congestion. La question est de savoir si les taxes payées par les automobilistes sont supérieures ou inférieures aux externalités. La littérature économique est sans appel. Un article essentiel, paru dans la revue américaine la plus prestigieuse *l'American Economic Review* (Parry et Small 2005) souligne que la taxation des carburants est inférieure aux externalités aux Etats-Unis, mais supérieure à ces dernières en Angleterre. Prud'homme et Kopp (2010) confirment ce résultat pour la France, et montrent que les taxes sur les carburants représentent environ 100% du prix de ces derniers¹ et surcouvrent les externalités d'au moins 30% (Prud'homme, R. ; Kopp, P. 2010).

Nous devons donc compléter le graphique en 1 en abaissant la courbe de coût privé du déplacement automobile du montant des taxes sur les carburants. En contrepartie, il convient de remonter (mais moins) la courbe de coût social, qui cette fois ne prend plus en compte que l'externalité de congestion mais l'ensemble des externalités du transport en automobile.

Du côté des transports en métro, la subvention, qui atteint souvent plus de 60% des coûts de fonctionnement

¹ En juin 2010 :67% pour le gazole et 117% pour l'essence

des réseaux métropolitains, il convient de remonter la courbe de coût privé. En effet, si les métros n'étaient pas subventionnés alors le coût privé serait deux ou trois fois plus élevé. La subvention dont bénéficie les métros peut être interprétée comme une subvention compensant les externalités positives des transports en communs (effets structurant sur la ville, désenclavement, etc). Cet argument n'est pas recevable car les externalités positives du déplacement en voiture devraient alors être symétriquement pris en compte.

Il ressort cette fois que l'équilibre optimal se place en E avec un pourcentage T' de déplacements en voiture. Il ne faut pas apporter trop d'importance aux positionnement respectifs entre les équilibres. Toutefois, on peut considérer assez légitimement, au vu des ordres de grandeur entre les coûts, les subventions et les taxes sur les différents modes de transport, que l'équilibre social optimal serait caractérisé par une augmentation de la part des déplacements en voitures.

Ce résultat est, on en conviendra, très contre-intuitif. La majorité des observateurs du monde des transports plaident en faveur d'une augmentation de la part des transports en commun, dans les déplacements urbains. Notre conclusion mérite toutefois d'être discutée.

Premièrement, les discussions autour du partage modal sont toujours menées comme si les prix payés par les usagers des transports en commun et les usagers des transports automobiles, étaient de « vrais » prix. Ceci est évidemment faux. Les prix payés par les usagers sont déformés par les taxes et les subventions. Nul doute que la théorie du partage modal optimal doivent partir de « vrais » prix.

Deuxièmement, il n'y a rien d'anormal à considérer que si les prix étaient vrais et que les individus qui veulent se déplacer devaient payer des billets de transport en commun qui doubleraient de prix tandis que le prix de l'essence serait diminué de, disons 20%, on observerait un transfert important vers le déplacement automobile. Les individus sont sensibles au prix et préféreraient payer en temps plutôt qu'en dépenses monétaires. Ceci ne traduit en rien un *a priori* idéologique pro-voiture mais est la conséquence naturelle des préférences des individus telles que leurs élasticités prix nous permettent de les appréhender.

Troisièmement, on peut s'interroger, dans une optique dite « paternaliste », s'il est bon pour la société de protéger les individus d'eux-mêmes, en subventionnant massivement les transports collectifs urbains et en taxant les transports automobiles. On pourrait défendre que les individus ont besoin d'être forcés à choisir un mode de déplacement soutenable fondé sur les transports en commun. On arguerait alors qu'à long terme, les individus se réjouiraient que les pouvoirs publics aient déformés leurs préférences par des taxes et subventions. Bref, les individus seraient myopes. A court terme, ils voudraient des voitures et à long terme des transports collectifs. On trouve là une certaine analogie avec la politique publique de la drogue. Les individus déclarent regretter avoir commencé à fumer. C'est pour cela que l'Etat a de bonnes raisons de taxer le tabac jusqu'au point où il disparaîtra. C'est l'addiction qui vient justifier une taxation de l'alcool et du tabac qui peut dépasser le montant des externalités. Déjà dans le domaine des addictions un tel raisonnement peut être jugé excessivement intrusif. Dans le cas des transports, il est impossible de documenter une « addiction » a un mode de transport, puisque précisément les individus arbitrent entre deux ou plusieurs modes de transport et le plus souvent en combinent plusieurs.

Enfin, le pivot des politiques « paternalistes » est la transparence et l'information. Toujours en matière de drogues, l'Etat contrebalance sa politique intrusive qui vient limiter le choix des individus (interdiction de fumer dans les lieux publics) par une intense information, parfaitement documentée et nourrie des travaux scientifiques produits par la communauté scientifique internationale, et montrant le coût externe des drogues. Rien de tel dans le domaine des transports. Autant le décideur public mobilise de manière intensive les agences de communication et autres « spin doctors » pour argumenter les bienfaits de la politique de report modal, autant les analyses scientifiques à l'appui de cette politique sont rares et discutables. De ce point de vue, et la comparaison mérite d'être soulignée, on peut être ébahi de la différence de qualité scientifique relative des travaux de l'Office français des Drogues et de la Toxicomanie (OFDT) qui mène un travail de bénédictin pour collationner les meilleures données sur les usages, les comportements et les conséquences des drogues et les publications de l'ADEME ou de l'Observatoire des Déplacements parisien qui relèvent de la communication et non de la science. Nous n'approfondirons pas ce point, mais la simple comparaison des structures de pilotages scientifiques de ces différentes institutions n'est pas à

l'avantage des transports. D'un côté, l'élite des cliniciens, sociologues et autres spécialistes de l'épidémiologie ; de l'autre des conseils scientifique dont on peine à connaître la composition.

Troisièmement, il peut encore être avancé que si on appliquait la vérité des prix, ce qui conduirait à diminuer le nombre d'usagers du métro, l'équilibre financier de ce mode de transport pourrait être compromis. Le métro parisien ne ferait sans doute pas faillite mais les tramways de certaines villes de province fermeraient certainement leurs portes. Il est très probable que les Français sont attachés à leurs transports en commun. Il conviendrait toutefois de documenter ce point par des études dites « contingentes ». il faudrait interroger les Parisiens et les habitants des autres villes, afin de savoir non pas s'ils « aiment » le métro ou le tramway, mais combien ils sont prêts à payer pour que le métro ou le tramway continue d'exister ; de telles enquêtes, si elles étaient bien menées, révéleraient la « valeur d'option » des transports en commun. Il serait intéressant de savoir si cette valeur d'option est supérieure au montant par tête payée en subvention.

Il ressort de l'examen des conditions de partage optimal des déplacements entre automobile et métro, que la théorie la plus communément usitée fait l'impasse sur les subventions et les taxes existantes. Présenter les prix existants (avec taxes et subventions) comme des prix reflétant les coûts privés est une faute grave qui conduit à désinformer le décideur public sur la place de l'optimum social. Nous allons examiner dans la section suivante, la discussion consacrée aux instruments de contrôle des émissions des gaz à effet de serre et notamment la taxe sur le CO₂. Nous observerons les mêmes vicissitudes de la théorie. Les instruments sont discutés sans examiner si les comportements qu'ils sont censés corriger sont des comportements « naturels » reflétant des coûts privés, ou des comportements déjà déformés par une pile de distorsions sous forme de taxes, de normes ou de subventions.

E – La cacophonie des instruments : le cas de la taxe carbone

On va essayer de montrer comment la combinaison ou l'empilement de plusieurs instruments utilisés pour atteindre un objectif donné peut devenir cacophonique, et nous éloigner de l'optimum. On le fera à partir de

l'objectif de réduction des rejets de CO₂, et en référence au projet de taxe carbone.

2 – La taxe carbone optimale

L'optimum en matière de réduction de CO₂ d'une quantité donnée, et/ou selon un calendrier donné, est d'atteindre cet objectif au moindre coût pour la société. De toutes façons, le coût en ressources pour atteindre les ambitieux objectifs généralement assignés, notamment en France (la division par quatre d'ici 2050) sera élevé ou très élevé. Raison de plus pour chercher à minimiser ce coût autant que faire se peut.

L'objectif visé sera atteint si et seulement si le coût marginal de réduction est le même dans tous les secteurs de l'économie (transport, logement, industrie, électricité, agriculture), et dans tous les compartiments de chacun de ces secteurs (transport routier, aérien, ferroviaire).

On pourrait – on devrait – ajouter que s'agissant d'un gaz à effet de serre à effet mondial, ce qui devrait être égalisé c'est le coût marginal de réduction d'une tonne de gaz à effet de serre (pas seulement de CO₂) dans tous les pays du monde (pas seulement en France). Par souci de simplicité, on ignorera ici cette dimension pourtant fondamentale.

La panoplie des instruments qui peuvent être – et qui sont effectivement – utilisés pour réduire les rejets de CO₂ en France est très large. Elle inclut notamment : la taxe carbone, le marché des droits à rejeter, des quotas de rejets, des normes d'émissions pour les produits, des taxes sur les activités ou produits polluants, des subventions ou des exonérations fiscales aux activités ou produits non polluants, des investissements publics de nature à favoriser ces activités et produits (un instrument que l'on pourrait ranger dans la catégorie des subventions).

La taxe carbone, qui est l'instrument le moins utilisé, est certainement le meilleur. Lorsqu'on a cherché à l'introduire en France en 2009, on a largement et très justement expliqué les vertus de la taxe carbone. Considérons une taxe assise sur le CO₂ rejeté (ou ce qui revient au même, à un facteur 4 près, sur le carbone rejeté) à un taux de 40 € par tonne. Toutes les actions qui permettent de réduire les rejets de CO₂ à un coût à la tonne de plus de 40 € vont être engagées, et celles-là

seulement. Un pollueur qui peut, techniquement, réduire ses rejets à un coût de 30 € va les réduire, parce qu'il dépensera 30 € pour ne pas avoir à en payer 40. Un pollueur qui doit au contraire dépenser 100 € pour réduire ses émissions d'une tonne ne le fera pas, et payera la taxe, parce qu'il préfère payer 40 € à en dépenser 100. A une taxe de 30 € correspond une réduction des émissions (de, disons, 100 M de tonnes par an). La taxe permettra d'atteindre cet objectif au moindre coût, à un coût d'environ 150 millions d'euros¹. Subsidiairement, elle rapportera 9 milliards (30 €/t x les 300 M t résiduelles). Bien entendu, l'ampleur de la réduction est fonction du niveau de la taxe. Si l'on souhaite réduire de 150 M de tonnes, il y a une taxe plus élevée, de peut-être 50 €/t, qui permettra d'atteindre cet objectif, à un coût également plus élevé (un peu moins de 400 M d'euros). Le produit de la taxe n'est en théorie pas un coût, c'est-à-dire une consommation de ressources rares, mais un transfert, puisque ce produit fiscal peut, toujours en théorie, être utilisé à des fins utiles, en particulier à réduire d'autres impôts.

D'autres instruments, comme par exemple les normes de rejets, permettent d'atteindre ce même objectif, mais ils le font à un coût plus élevé. La raison en est que les rejets totaux sont le fait d'acteurs différents (entreprises, ménages, secteurs) qui ne dépolluent pas au même coût. Chez certains, réduire les rejets d'une tonne coûte 20, chez d'autres 100. Demander à chacun de réduire ses rejets d'une même quantité, c'est imposer aux uns (et donc à la société toute entière) un coût de 20 et aux autres un coût de 100. Mieux vaut, pour un objectif de réduction donné, demander plus à ceux qui réduisent à bas coût et moins à ceux qui réduisent à un coût élevé – jusqu'au moment où tous ont le même coût marginal de dépollution. C'est justement ce que fait la taxe. La démonstration de la supériorité de la taxe ou redevance sur la norme est ancienne et classique².

2 – L'empilement des instruments

La taxe carbone est donc l'instrument qui permet d'atteindre un objectif donné au moindre coût économique.

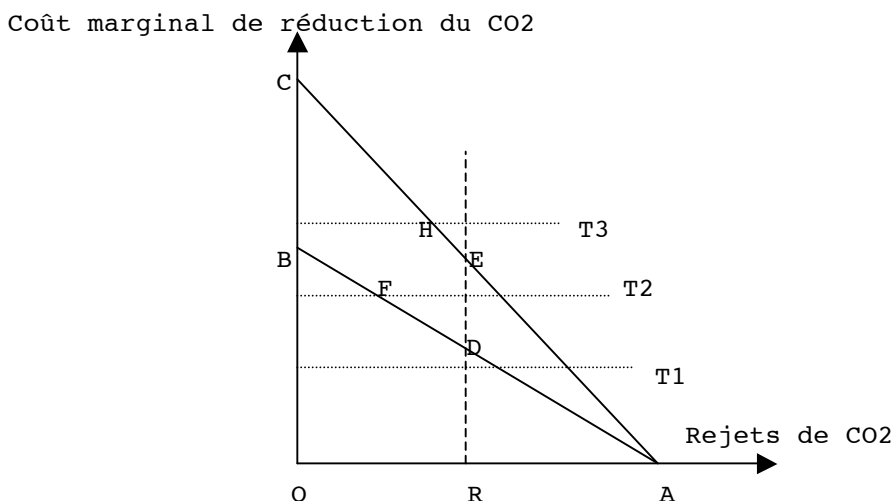
¹ Ce chiffre est obtenu en multipliant les 100 M de tonnes éliminées par un coût moyen d'élimination compris entre 0 et 30 €, de 15 € en première approximation.

² On la trouvera par exemple dans un texte de Prud'homme de 1980 : *Le Ménagement de la nature*, Dunod, 1980, pp. 128-9.

C'est pourquoi elle a la faveur des économistes¹. Cette vertu de la taxe carbone suppose implicitement que la taxe carbone est le seul instrument utilisé. Si d'autres instruments de réduction des rejets de CO2 sont déjà en place, et créent des distorsions (qui justifient une taxe carbone), l'introduction d'une taxe carbone perd ses vertus. Tantôt elle est inutile (en ce qu'elle ne réduit nullement les rejets de CO2), tantôt elle rend inutiles les autres instruments en place, tantôt elle maintient les distorsions existantes. Le schéma ci-après le montre assez clairement.

Considérons un espace dans lequel on a seulement deux entreprises ou agents ou secteurs, caractérisées par des coûts marginaux de dépollution différents. En l'absence de toute intervention, les deux entreprises se situeraient en A, rejetant chacune OA tonnes de CO2, à un coût de dépollution nul. Pour chacune d'entre elles, réduire les rejets est possible, à un coût unitaire qui augmente avec le niveau de dépollution, que figurent les courbes AB et AC. Supposons la mise en œuvre d'un instrument de type norme, qui enjoint à chaque entreprise de diminuer ses rejets de moitié, c'est-à-dire de RA. Pour la première entreprise, le coût marginal sera RD, pour la seconde RE. Le coût total de dépollution sera ADR pour la première, et AER pour la seconde.

Figure 3 – Cohabitation d'une taxe et d'une norme



Quel sera l'impact d'une taxe carbone T sur les comportements de ces deux pollueurs déjà soumis à une norme ? Il dépend du niveau de la taxe. Si la taxe est T1, faible, inférieure à RD, elle n'aura aucun impact sur les

¹ Un marché des droits à polluer a la même propriété, et plait également beaucoup aux économistes.

rejets de CO₂. Nos deux firmes supportent déjà des coûts marginaux supérieurs à T₁. Elles préféreront payer la taxe plutôt que réduire davantage encore leurs rejets. Si la taxe T₂ est $RD < T_2 < RE$, elle modifiera le comportement de la première entreprise, qui se situera en F, et réduira, à un coût supplémentaire, ses rejets de CO₂, mais elle ne modifiera pas celui de la seconde entreprise. Dans ce cas cependant, on note que le coût marginal de dépollution des deux entreprises n'est pas identique, et donc que l'avantage principal de la taxe carbone – égaliser les coûts marginaux – a disparu. Si la taxe T₃ enfin est élevée, supérieure à RE, elle conduit nos deux firmes à se situer en G et F, et retrouve sa vertu d'efficacité. Mais elle rend la norme totalement inutile. Au total le mariage de la taxe et de la norme n'est pas un mariage heureux. Dans deux cas, l'un des deux instruments est stérile, et s'analyse comme une complication administrative totalement inutile du point de vue de la réduction du CO₂, c'est-à-dire de l'objectif poursuivi. Dans le troisième cas, chacun des instruments est opératoire (la taxe pour la première entreprise, la norme pour la seconde, ce qui veut dire d'ailleurs que l'autre instrument ne sert à rien), mais c'est au prix d'une distorsion qui nous éloigne de l'optimum.

La taxe carbone, cette belle idée, implique donc une *tabula rasa*, et ne fonctionne convenablement que lorsque aucun autre instrument d'intervention n'est en place. Telle n'était pas du tout la situation de la France en 2009. Les trois grands secteurs responsables des rejets de CO₂ étaient le logement, l'industrie et les transports. Dans chacun d'entre eux au moins un instrument spécifique de réduction des rejets de CO₂ était déjà en place. Pour le logement, des normes de construction sévères interdisaient la production de logements et de bureaux qui ne seraient pas économes en CO₂. Ces normes venaient d'être sérieusement sévèrisées par le Grenelle de l'environnement. Pour l'industrie, les usines les plus polluantes étaient déjà soumises au système européen de quotas, c'est-à-dire de normes associées à un marché des droits à émettre. Le fait que les quotas étaient alloués gratuitement, et qu'ils étaient dans certains cas assez généreux, ne change rien à l'affaire : ces quotas réduisaient les rejets, et le faisaient à un coût – un coût de réduction des rejets – économique important.

Pour les transports, qui nous intéressent plus particulièrement ici, deux instruments étaient déjà en place. Le premier est constitué par les subventions publiques considérables aux modes les moins polluants, le chemin de fer et les transports publics urbains. Ces

subventions, pour un montant d'environ 20 milliards par an, représentant de 50% à 80% du coût du service, augmentent le coût *relatif* du mode le plus polluant, le véhicule automobile, et incitent les consommateurs à se reporter vers le mode le moins polluant (même si cette incitation ne semble pas très efficace). Le deuxième instrument est constitué par les taxes spécifiques sur les véhicules automobiles, et en particulier la TIPP. La TIPP est assise sur la consommation du carburant consommé dans les transports, et donc sur le CO2 rejeté par les transports (puisque le CO2 rejeté par litre de carburant consommé est constant : 2,35 kg par litre d'essence ; 2,6 kg par litre de diesel). La TIPP est donc déjà une taxe carbone. C'est même une taxe plutôt élevée. Aux taux actuels de 0,73 € par litre d'essence et de 0,49 € par litre de gazole, cela fait une taxe carbone de 310 € par tonne de CO2 pour l'essence et de 165 € pour le gazole. On peut certes observer qu'une partie de la TIPP correspond au coût d'entretien du réseau routier, et une autre au coût des dommages de pollution locale. Mais, outre le fait que la taxation des carburants n'est pas une bonne façon d'internaliser le coût des pollutions locales (qui varie considérablement d'un lieu à un autre, et donc mal en fonction du carburant consommé, à la différence des rejets de CO2), les dépenses relatives au réseau routier sont bien inférieures au produit de la TIPP et des autres taxes spécifiques sur les véhicules. Appliquée aux transports, la taxe carbone n'était rien d'autre qu'une augmentation, du reste modeste (environ 5% pour l'essence et 10% pour le gazole), de la TIPP.

Sur un terrain aussi encombré, l'introduction d'une taxe carbone ne pouvait certainement pas atteindre son objectif affiché : égaliser les coûts marginaux de réduction du CO2 entre les différents secteurs, afin de réduire le coût des rejets de CO2 au minimum possible. Elle venait en outre juste au lendemain du Grenelle de l'environnement, caractérisé par toute une série de mesures de type normes ou subventions dans tous les domaines. Ces mesures avaient été présentées comme nécessaires, mais également suffisantes, pour atteindre un objectif ambitieux de réduction de CO2 en France. La mise en œuvre d'un instrument supplémentaire, la taxe carbone, niait la justification des mesures du Grenelle présentée quelques mois auparavant. Si la taxe s'était substituée à ces mesures, elle aurait eu un sens économique (sinon politique) : atteindre le même objectif à un coût moindre. Mais en s'ajoutant à ces mesures, elle ne faisait que souligner leur faiblesse, en réduire la lisibilité, et introduire un fort élément de cacophonie.

CHAPITRE VIII - CONCLUSION

Il ressort de ce rapide examen de la relation que devrait entretenir les objectifs de la politiques des transports avec les moyens utilisés pour les atteindre, que beaucoup reste à faire afin d'insuffler davantage de pragmatisme et d'efficacité dans le design et la mise en œuvre de la politique publique.

La discussion relative à la conception des politiques publiques dans les autres secteurs que nous avons examinés est largement innervée par un corpus théorique qui contraint les décideurs publics à mieux objectiver leurs choix. Rien n'est parfait, et il reste de bonnes raisons de se plaindre du caractère souvent très idéologique des décisions de politique macroéconomique ou dans d'autres domaines, comme celui de la politique de la drogue. Indépendamment de l'opinion qu'on s'en fait, les lois ou plans d'actions, sur les 35 heures ou cadrant la politique de réduction des risques pour les consommateurs de drogues, ont fait l'objet de nombreuses discussions de bon niveau. De nombreux experts, des économistes mais pas seulement des économistes, se sont opposés. Ils ont débattu les attendus, les conséquences, et les coûts des dispositifs.

Par comparaison, le cas des transports apparaît paradoxal. On y parle plus d'analyse qu'ailleurs, mais on en fait moins.

D'un côté, pour des raisons à la fois historiques et juridiques, on pourrait s'attendre à ce que l'analyse, le calcul et la raison jouent dans les transports un rôle plus important qu'ailleurs. C'est en réfléchissant à un problème de transport (l'évaluation de l'utilité d'un pont) qu'un ingénieur des Ponts et Chaussées, Jules Dupuis a en 1844 jeté les bases de l'économie publique moderne. Au niveau international les investissements routiers ont sans doute été (avec les investissements hydrauliques) le domaine de prédilection de l'analyse coûts-bénéfices, à l'époque du New Deal aux Etats-Unis, puis après la deuxième guerre mondiale dans les investissements des agences d'aide aux pays en développement. Enfin, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs de 1982 rend obligatoires des analyses économiques *ex ante* pour tout

grand projet d'investissement routier, et même des analyses *ex post*.

D'un autre côté, on doit constater qu'en pratique analyse, calcul et raison semblent dans la France d'aujourd'hui jouer dans les transports un rôle moins important qu'ailleurs. On recense peu d'interventions d'experts venant discuter, sur une base un tant soit peu argumenté, le bienfait de telle ou telle décision publique. Des investissements dont le montant se mesure en dizaines de milliards d'euros sont décidés sans la moindre analyse économique. C'est le cas, par exemple, des 2000 km de lignes TGV ou de des 1500 km de tramway de la loi dite du Grenelle de l'Environnement, dont le coût s'élève à près de 100 milliards d'euros. Le dossier de plus de 200 pages du réseau de transport du Grand Paris soumis au débat public, dont le coût est supérieur à 25 milliards d'euros, comporte deux pages (les pages 168 et 169) intitulées « coûts et financement », qui ne constituent même pas l'esquisse d'une mauvaise analyse coûts-bénéfices. Au niveau des collectivités territoriales, qui sont responsables de la majorité des investissements de transport, la situation est, si l'on ose dire, pire encore (Peux-t-on se consoler en disant qu'en ne conduisant aucune étude, les collectivités ne violent pas la LOTI qui vise les investissements de l'Etat ?). L'apathie des experts et de l'opinion dans le domaine des transports contraste avec l'agitation qui peut caractériser d'autres domaines. Le décideur public et les différents groupes d'intérêt abusent de cette situation pour continuer de s'affranchir des règles (ou du moins des principes qui sous tendent les règles) les plus élémentaires de design des politiques publiques. Vérifier que les objectifs de la politique des transports sont indépendants les uns des autres, qu'ils sont mesurables ou évaluables reste encore un vœux pieux. S'inquiéter du rapport entre les coûts des mesures et les bénéfices attendus ou même du réalisme de certains instruments demeure une attitude peu partagée.

La politique des transports mérite d'être élaborée avec un niveau d'exigence qui la rapproche des autres politiques publiques. Il n'y a pas de bonnes raisons pour continuer, dans les transports à « mettre l'idéologie au poste de commande », pour reprendre un aphorisme de l'ancien président de la Chine populaire, Mao Tsé-Toung.

BIBLIOGRAPHIE

ALCHIAN A. ; DEMSETZ (1972), Production, Information Costs and Economic Organization , *American Economic Review*, 62, pp. 777-795.

ARMELIUS, H. ; HULTZENKRANTZ. L. (2006), The Politico-Economic Link Between Public Transport and Road Pricing : An Ex-ante Study of the Stockholm Road-pricing Trial, *Transport Policy*, vol 13, pp. 162-172

AYRES I. ; TALLEY E. (1995), Solomonic Bargaining : Dividing a Legal Entitlement To Facilitate Coasean Trade », *The Yale Law Journal*, 104, pp. 1027-1117.

BERGERON H., (1999), L'État et la toxicomanie. Histoire d'une singularité française, Paris, P.U.F. (coll. « Sociologies »).

BERGERON H., (1998), Comment soigner les toxicomanes ?, *Sociétal*, n° de juin-juillet, p. 45-49 ;

BERGERON H., (1999), L'État et la toxicomanie, Histoire d'une singularité française, Paris, P.U.F. coll. Sociologies .

BHAGWATI J. (1983). *Lectures on International Trade*, 2nd Edition

BOUDON R., (1990), L'art de se persuader, des idées douteuses, fragiles ou fausses, Paris, Fayard.

BOUDON R., (1986), L'idéologie ou l'origine des idées reçues, Paris, Le Seuil, coll. Points.

BOUDON R., (1995), Le juste et le vrai, Études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance, Paris, Fayard.

CABALLERO F. (1989), Droit de la drogue, Précis Dalloz.

CALABRESI G. ; MELAMED D. (1972), Property Rules, Liability Rules, and Inalienability : One View of the Cathedral, *Harvard Law Review*, 85, pp. 1089-1129.

CHOISEUL-PRASLIN (de) C.H (1991), *La drogue, une économie dynamisée par la répression*, Presse du C.N.R.S, mai, 243 pages.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

En 1997, un livre blanc sur les transports est publié. En 2000, *Transport 2010*, un plan de dix ans. En 2002, *Delivering Better Transport*, qui se présente comme une revue du plan de 2000, mais qui a été considéré comme une nouvelle version de ce plan. En 2003, *Managing our Roads*, un plan pour le secteur routier. En 2004, *The Future of Transport : a Network for 2030*, un plan à 25 ans, centré sur les infrastructures. En 2006, le rapport d'une commission présidée par Lord Eddington et intitulé *Transport Role in Sustaining UK's Productivity and competitiveness : The Case for Action* (souvent cité sous le nom de *Eddington Transport Study*); En 2007, *Delivering a Sustainable Railway*, un programme pour le secteur ferroviaire. En 2007, *Towards a Sustainable Transport System*, encore un autre document de politique, centré sur l'environnement.

La Commission a publié plusieurs documents de politique. Le plus important est le Livre Blanc de 2001 intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*. Ce document avait été préparé par un Livre Vert de 1995 intitulé *Vers une tarification équitable et efficace des transports*). Il a été suivi en 2006 par un *Examen à mi-parcours du Livre Blanc*, qui a enrichi ou corrigé le texte de 2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1995), *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*, Green Paper, COM (95) 691, Office for Official Publications of the European communities. 50 pp.

COOTER R. (1982), *The Cost of Coase*, *Journal of Legal Studies*, 11, pp. 1-34.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, coll. Points.

DAEI/SEI,

http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/document.xsp?id=Temis-0001063&qid=sdx_q0&n=2&q=

EHRENBERG A., (1993), *Remarques sur les drogues dans l'équation française*, *Interventions*, n° 42, p. 12-18.

EHRENBERG A.,; (1995), *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy, coll. Essai société.

EGGERTSSON T. (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.

FREIDSON E. (1970), *Profession of Medecine*, New York, Harper and Row Publishers.

FARELL J. (1987), Information and the Coase Theorem, *Journal of Economic Perspective*, 1, pp. 113-129.

HALL A. P. (1997), *The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations*, in Lichbach M., Zuckerman A. (eds), *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

HARSANYI J.C (1990), *Interpersonal Utility Comparison*, in Eatwell J. ; Milgate M. ; Newman P. (eds), *The New Palgrave : utility and Probability*, pp 128-133, New-York, WW Norton.

JOHNSTON J. S. (1997), Bargaining Under Rules Versus Standards », *Journal of Law, Economics and Organization* , 11, pp. 256-281.

KAPLOW L. ; SHAVELL S. (1995), Property Rules Versus Liability Rules , *Harvard Law School, Law and Economic Program*, Discussion Paper n° 156.

LIPSKY M. (1980), *Street-level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russel Sage Foundation.

LITMAN, T. (2006), *Transportation Elasticities How Prices and Other Factors Affect Travel Behavior*. Victoria Transport Policy Institute. 62p. (www.vtpi.org/elasticities.pdf)

NORDHAUS, W.D. (2007), The Stern Review on the Economics of Climate Change', *Journal of Economic Literature*, Vol. 45, no 3 September, p.686-702

MUNDELL R. (1963), On the Selection of a Program of Economic Policy with Application to the Current Situation in the USA, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly review*, septembre.

MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: a Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York.

LEBEGUE, D., HIRTZMAN, P. ; BAUMSTARK, L. (2005), *Le prix du temps et la décision publique*, Paris, La Documentation Française, 96p.

PARRY F. ; SMALL K. (2005), "Do Britain or the United States have the Right Gasoline Tax", *American Economic Review*, Vol 95, n° 4 septembre 2005.

PARFIT D. (1984), *Reasons and Persons*, New York, Oxford University Press.

PRUD'HOMME, R. ; KOPP, P. (2010), "Coûts, recettes et gains de la route", *Transports*, n° 460 (mars-avril 2010). Pp. 93-99.

PRUD'HOMME R. ; KOPP P. (2007), "Réponse à Alain Bonnafous", pp. 878-88, *Revue d'Economie politique*, n° 1.

PRUD'HOMME R. ; KOPP P. (2006), "Projets en PPP, contrainte budgétaire et choix des investissements", *Revue d'Economie politique*, n° 6.

RAPPORT FACTEUR 4 (2006) sous la direction de C. de Boissieu, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000757/index.shtml>

RAWLS J. (1971), *A Theory of Justice* » Cambridge, MA. Harvard University Press.

TINBERGEN J. (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland, Amsterdam.