

# ÉTUDES

**Options  
de la  
politique  
tarifaire  
dans les  
transports**

COMMUNAUTE  
ECONOMIQUE EUROPEENNE

EUROPÄISCHE  
WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

COMUNITÀ  
ECONOMICA EUROPEA

EUROPESE  
ECONOMISCHE GEMEENSCHAP

**série  
transports**

**1**

**BRUXELLES**

**1965**

**Options  
de la  
politique  
tarifaire  
dans les  
transports**

## TABLE DES MATIERES

	Pages
<i>AVANT-PROPOS, DE LA COMMISSION</i>	9
<i>INTRODUCTION GENERALE</i>	11
 <i>Première partie</i>	
<i>LA THEORIE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES ET SON APPLICATION A L'ECONOMIE DES TRANSPORTS</i>	17
 <i>Chapitre 10</i>	
<i>LA NOTION D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES</i>	18
10.0 — Situations d'allocation optimum des ressources	18
10.1 — La théorie économique de l'allocation optimum des ressources	19
10.10 — L'allocation optimum des ressources dans l'espace des productions	19
10.11 — Situations inefficaces	19
10.12 — La structure des champs de choix	20
10.2 — La structure de l'appareil productif	20
10.3 — Continuités et discontinuités	20
 <i>Chapitre 11</i>	
<i>CONDITIONS D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES</i>	21
11.0 — Les critères d'une allocation optimum des ressources	21
11.00 — Conditions d'une allocation optimum des ressources	21
11.01 — Le concept de surplus distribuable	22
11.02 — Critères opérationnels pour la réalisation d'une situation d'allocation optimum des ressources	24
11.1 — L'économie des transports et la théorie de l'allocation optimum des ressources	25
11.2 — Conditions relatives aux biens durables pour une allocation optimum des ressources	26
11.20 — Secteur différencié - Equipement divisible	27
11.21 — Secteur non différencié - Infrastructure de transport	28
11.3 — Rendement croissant et déficit économique	29
11.4 — Convexité, stabilité de l'équilibre et efficacité	31
11.5 — Valeurs et rentes psychologiques	32
11.6 — La notion de saturation - Saturation physique et saturation économique	32
11.7 — La résolution des conditions d'allocation optimum des ressources	33
 <i>Chapitre 12</i>	
<i>PORTEE ET SIGNIFICATION DES CONDITIONS D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES</i>	35
12.0 — Généralités	35
12.1 — La signification d'une allocation optimum des ressources	35
12.2 — Les conditions de gestion optimum	36
12.20 — Les conditions marginalistes	36
12.21 — La minimation des coûts	37
12.22 — L'égalisation de l'offre et de la demande par le prix	38
12.23 — Investissements et exploitation	40
12.24 — Seul compte l'avenir	41
12.3 — La distribution des revenus	42
12.4 — L'imputation des coûts	42
12.40 — L'imputation des coûts aux différentes productions à un instant donné	42
12.41 — L'imputation des coûts dans le temps et l'amortissement	43

*Chapitre 13*

	Pages
<b>L'APPLICATION DE LA THEORIE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES A L'INFRASTRUCTURE</b>	<b>46</b>
13.0 — Généralités	46
13.1 — L'investissement	46
13.10 — Les décisions d'investissement	46
13.11 — Les critères d'investissement et le déficit	47
13.2 — La tarification de l'infrastructure	48
13.20 — La tarification optimum de l'infrastructure	48
13.21 — Le péage pur est une rente et non pas un coût	49
13.22 — La méthode des coûts de développement	51
13.23 — La méthode des coûts globaux calculés	52

*Chapitre 14*

<b>VUE D'ENSEMBLE SUR LA PREMIERE PARTIE</b>	<b>54</b>
--	-----------

**Deuxième partie**

<b>CRITERES ET OPTIONS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</b>	<b>57</b>
---	-----------

*Chapitre 20*

<b>INTRODUCTION</b>	<b>57</b>
20.0 — Considérations générales	57
20.1 — Les principales options	57
20.2 — Infrastructure et services de transport	58
20.3 — Plan de la deuxième partie	59

*Chapitre 21*

<b>LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</b>	<b>61</b>
21.0 — Considérations générales	61
21.1 — Les politiques anticycliques	62
21.2 — Les politiques de croissance	62
21.3 — L'intégration européenne	63
21.4 — Les soutiens tarifaires	64
21.5 — La distribution des revenus	64

*Chapitre 22*

<b>LES CRITERES D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES</b>	<b>66</b>
22.0 — Plan du chapitre	66
22.1 — Critères d'investissement et critères relatifs aux opérations courantes	66
22.10 — Critères d'investissement	66
22.11 — Critères relatifs aux opérations courantes	67
22.2 — Les rentes psychologiques	67
22.3 — Les effets externes	68
22.4 — Questions en rapport avec l'optimum relatif	68

	<b>Pages</b>
<i>Chapitre 23</i>	
<b>LES PROBLEMES SPECIAUX A L'INFRASTRUCTURE</b>	<b>70</b>
23.0 — Considérations générales	70
23.1 — La durabilité économique de l'infrastructure	70
23.2 — L'indivisibilité économique de l'infrastructure	71
23.3 — Le problème du déficit	72
23.30 — Considérations générales	72
23.31 — Le déficit en relation avec les problèmes d'équité	73
23.32 — Le déficit et les décisions d'investissement	75
23.33 — Problèmes spéciaux liés au déficit dans le cas des chemins de fer	77
23.34 — Résumé	78
 <i>Chapitre 24</i>	
<b>OPTIONS EN MATIERE D'INFRASTRUCTURE</b>	<b>80</b>
24.0 — Plan du chapitre	80
24.1 — La coordination des investissements d'infrastructure	80
24.2 — L'option des péages économiques	82
24.20 — Considérations générales	82
24.21 — Application pratique	82
24.22 — Avantages et inconvénients	83
24.23 — La nécessité pratique de la péréquation et ses conséquences	84
24.3 — L'option de stabilisation	85
24.4 — L'option d'équilibre budgétaire	86
24.40 — Considérations générales	86
24.41 — La définition du « coût total »	88
24.42 — Considérations générales sur la répartition du déficit de l'infrastructure	89
24.43 — La répartition du déficit entre les transports et les autres fonctions de l'infrastructure	90
24.44 — La répartition du déficit entre les trois modes de transport	91
24.45 — La répartition du déficit d'un mode de transport donné entre les composantes régionales de l'infrastructure - La dépéréquation dans l'espace	92
24.46 — La répartition du déficit entre les diverses catégories de transport	93
24.47 — La politique d'équilibre budgétaire et l'importance du déficit	95
24.48 — Résumé	96
 <i>Chapitre 25</i>	
<b>OPTIONS EN MATIERE DE SERVICES DE TRANSPORT</b>	<b>98</b>
25.0 — Considérations générales	98
25.00 — Caractéristiques générales des services de transport par opposition à l'infrastructure	98
25.01 — Plan du chapitre	98
25.02 — Les critères	99
25.03 — L'allocation optimum des ressources en matière de services de transport	100
25.04 — Les hypothèses concernant l'infrastructure	101
25.1 — Quelques considérations générales sur la concurrence et la centralisation dans les transports intérieurs	102
25.10 — La concurrence dans les transports intérieurs	102
25.11 — La centralisation dans les transports intérieurs	104
25.2 — Les investissements en capacité de transport	105
25.20 — Considérations préliminaires	105
25.21 — Les décisions d'investissement dans les secteurs à régime concurrentiel	105
25.22 — Quelques aspects du contrôle centralisé des investissements en matériel de transport et de l'accès au marché	109

	Pages
25.3 — La formation des prix des services de transport	110
25.30 — Distorsions causées par l'existence de régimes différents en matière d'infrastructure	110
25.31 — Autres causes de distorsion des conditions externes de la concurrence	112
25.32 — Concurrence exercée par le transport pour compte propre et par d'autres modes de transport	112
25.33 — Exploitation abusive de positions dominantes par les chemins de fer	114
25.34 — Fuite du trafic	115
25.35 — Quelques aspects des systèmes de tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques	117
25.36 — L'option de stabilisation	119
25.37 — L'option de transparence du marché	121
25.4 — Quelques remarques sur les problèmes spécifiques relatifs aux fluctuations cycliques et à l'adaptation aux changements structurels	121
25.40 — Fluctuations cycliques	121
25.41 — Adaptation aux changements structurels	123
25.5 — Vue d'ensemble	124
Troisième partie	
<i>ANALYSE DE DIVERS SYSTEMES</i>	127
<i>Chapitre 30</i>	
INTRODUCTION	127
30.0 — Infrastructure	127
30.1 — Services de transport	128
<i>Chapitre 31</i>	
DIVERS SYSTEMES EN MATIERE D'INFRASTRUCTURE	130
31.0 — Le système pratique des péages économiques	130
31.1 — Le système des coûts de développement	131
31.10 — Considérations générales	131
31.11 — Avantages et inconvénients	131
31.12 — Application pratique	132
31.2 — Le système des coûts globaux calculés	133
31.20 — Considérations générales	133
31.21 — Application pratique	134
31.22 — Avantages et inconvénients	136
31.3 — Le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts	138
31.30 — Considérations générales sur l'équilibre budgétaire	138
31.31 — Variantes du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts	139
31.32 — Application pratique	140
31.33 — Avantages et inconvénients	141
31.34 — Problèmes de transition	142
31.4 — Le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts	143
31.40 — Considérations générales	143
31.41 — Application pratique	144
31.42 — Avantages et inconvénients	145
31.5 — Vue d'ensemble	146

	<b>Pages</b>
<i>Chapitre 32</i>	
<b>DIVERS SYSTEMES EN MATIERE DE SERVICES DE TRANSPORT</b>	<b>149</b>
32.0 — Principes généraux	149
32.1 — Les critères pour la détermination des limites minimum et maximum	151
32.2 — Le système d'une tarification à fourchettes permanente et générale	154
32.3 — Avantages d'une solution pragmatique	158
32.4 — Différenciation des prix	160
32.5 — Rapports entre le régime de prix et certains autres aspects de la politique des transports	162
32.50 — La liaison entre les prix des services de transport et les prix pour l'utilisation de l'infrastructure	162
32.51 — La politique tarifaire et les restrictions quantitatives	163
32.6 — Vue d'ensemble	163
<i>Chapitre 33</i>	
<b>CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES ASPECTS INSTITUTIONNELS ET LES PROBLEMES DE TRANSITION</b>	<b>167</b>
33.0 — Introduction	167
33.1 — Infrastructure	168
33.10 — La coordination des investissements d'infrastructure	168
33.11 — Les aménagements institutionnels en relation avec les divers systèmes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure	169
33.2 — Les services de transport	170
33.20 — L'information des transporteurs et des usagers des transports	170
33.21 — La politique des prix	172
33.3 — Quelques observations complémentaires sur les problèmes de transition	176
<i>Chapitre 34</i>	
<b>LA DEMARCHE SUGGEREE</b>	<b>179</b>
<b>CONSIDERATIONS FINALES</b>	<b>183</b>
<b>INDEX ALPHABETIQUE</b>	<b>185</b>





## AVANT-PROPOS DE LA COMMISSION

*I.* Au mois d'octobre 1963, la Commission a décidé de confier à un groupe d'experts indépendants une étude destinée à éclairer, du point de vue de la théorie économique, un certain nombre de problèmes relatifs, d'une part, à la tarification des services de transport et, d'autre part, à la politique de prix à suivre en matière d'utilisation des infrastructures. Les travaux menés par la Commission dans ces deux domaines, de même que les discussions intervenues à ce sujet tant sur le plan national qu'à l'échelon communautaire, avaient en effet fait apparaître la nécessité d'un approfondissement de certaines questions. Il s'agissait en particulier, en ce qui concerne les services de transport, des critères à prendre en considération pour l'établissement des tarifs et, en ce qui concerne les infrastructures, de l'épineux problème de l'imputation des coûts de celles-ci.

*II.* Le groupe comprenait, sous la présidence de M. Maurice Allais, professeur à l'École nationale supérieure des mines de Paris, les quatre experts indépendants suivants :

M. Mario Del Visco, professeur à l'université de Bari ;

M. Louis Duquesne de la Vinelle, professeur à l'université catholique de Louvain et conseiller auprès de la Commission de la Communauté économique européenne ;

M. Coenraad Jan Oort, professeur à l'université d'Utrecht ;

M. Hellmuth Stefan Seidenfus, professeur à l'université de Münster.

*III.* Le rapport que le groupe a remis à la Commission au terme de ses travaux, qui se sont échelonnés sur près d'un an, se présente essentiellement comme une analyse économique très fouillée de quelques-uns parmi les principaux problèmes de la politique des transports. Il ne formule pas de conclusions définitives sur les différentes questions examinées mais s'attache surtout à mettre en évidence les données des problèmes et à soumettre à un examen critique les différentes possibilités de solution qui peuvent être envisagées.

*IV.* Il importe de souligner que les auteurs du rapport n'ont pas pu examiner l'ensemble des pro-

blèmes qui peuvent se poser sur le plan de la politique tarifaire. C'est ainsi qu'ils ont dû subordonner leur analyse aux deux hypothèses de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue, les problèmes susceptibles de se poser en période de récession ou de dépression ainsi que les mesures spécifiques de politique des transports éventuellement nécessaires pour y faire face devant faire l'objet d'une étude distincte. C'est ainsi encore que les experts n'ont pu qu'évoquer les questions relatives aux transports de personnes, tout en indiquant que les diverses options pour les transports de marchandises sont pour la plupart applicables dans ce domaine également.

*V.* S'il va de soi que les opinions exprimées dans le rapport n'engagent que ses auteurs et que sa diffusion ne signifie pas que la Commission reprend à son compte les thèses qu'il développe, elle considère cependant ce travail comme une contribution d'une grande valeur à l'étude des problèmes fondamentaux de l'économie des transports auquel il conviendra de se référer pour la recherche des solutions que requiert la mise en œuvre de la politique commune des transports.

Mais, et comme les auteurs du rapport ont tenu à le souligner eux-mêmes, les choix finaux sont nécessairement des choix politiques qui ne peuvent être fondés uniquement sur des considérations économiques. Des objectifs de caractère extra-économique, d'ordre politique et social notamment, pourront intervenir dans ces choix, qui seront par ailleurs fonction des possibilités d'application ainsi que des implications et conséquences pratiques des différentes options.

*VI.* La Commission exprime sa vive gratitude aux auteurs du rapport pour la contribution importante qu'ils ont apportée à l'étude des problèmes de la politique des transports<sup>(1)</sup>. Elle est heureuse de pouvoir inaugurer avec leur rapport sa nouvelle série d'études « Transports ».

<sup>(1)</sup> Les membres du comité ont bien voulu se charger également de revoir les traductions, dans leur langue maternelle respective, du rapport dont seule la version française a été adoptée par le comité.



## INTRODUCTION GENERALE

### LA CONCEPTION GENERALE DU RAPPORT

1  
Le présent rapport a essentiellement pour objet d'étudier les bases sur lesquelles une politique commune des transports peut être fondée, principalement du point de vue de la formation des prix, tant pour l'utilisation des infrastructures que pour les services de transport.

2  
La mission qui a été confiée au Comité des experts indépendants a été définie sous le titre « Mandat pour l'étude sur les options possibles d'une politique tarifaire rationnelle dans les transports » de la manière suivante :

3  
« La mission du Comité consiste à éclairer la Commission de la Communauté économique européenne, de la façon la plus complète possible, sur les problèmes relatifs à l'orientation et à la mise en œuvre d'une politique tarifaire, entendue dans son sens le plus large, dans le cadre de la politique commune des transports. Elle concerne à la fois la définition des principes généraux d'une politique tarifaire rationnelle et celle d'une politique fiscale rationnelle pour l'utilisation des infrastructures.

4  
» Le Comité devra s'attacher à dresser la liste et à faire la description des différentes options possibles d'une politique rationnelle en matière de tarification et de fiscalité, en tenant compte aussi bien des données de fait de l'économie des transports du point de vue structurel et institutionnel que des enseignements de la théorie économique pure et appliquée.

5  
» Une attention toute particulière devra être accordée à l'examen des implications et conséquences des différentes options ainsi qu'aux possibilités pratiques de les appliquer. En outre, il conviendra d'indiquer, pour chacun des systèmes tarifaires qui seraient retenus, la nature et l'échelonnement des mesures destinées à assurer la transition de la situation actuelle vers la situation finale. Enfin, il y aura lieu de montrer, pour chacun de ces systèmes, de quelle façon il doit s'intégrer dans le cadre d'ensemble de la politique des transports du point de vue notamment de la coordination des investissements d'infrastructure.

6  
» Dans l'accomplissement de sa mission, le Comité est entièrement libre de se saisir, dans la mesure où

il le jugerait utile en rapport avec la tâche qui lui est confiée, de toute question qui ne relève pas directement de la politique tarifaire ou fiscale.

7  
» Le Comité pourra enfin utilement consulter les documents établis par la Commission en matière de politique commune des transports, étant entendu que les positions exprimées dans ces documents ne limitent en aucune façon la liberté du Comité de traiter des problèmes qu'il a pour mission d'étudier dans l'optique qui lui paraît la plus adéquate. »

8  
Dans les commentaires oraux qui leur ont été faits de cette mission, il a été précisé que les membres du Comité étaient consultés essentiellement en tant qu'économistes et que, sur les différents points précisés, leur tâche principale était de bien expliciter le contenu effectif et la portée de la théorie économique relativement à l'économie des transports, d'une manière générale et tout spécialement quant à la question de savoir s'il existe une solution valable au regard de la théorie économique pour la fixation des limites supérieures et inférieures des tarifs, quelles sont parmi la pluralité des notions de coût faisant l'objet des discussions celles qui peuvent être prises en considération, et enfin comment définir une politique cohérente et rationnelle en matière de taxes à percevoir pour l'utilisation des infrastructures. La mission confiée aux experts devait porter essentiellement sur les transports de marchandises.

9  
Il était enfin bien précisé que la décision finale à prendre tiendrait compte nécessairement, en outre des aspects proprement économiques, de toute une série d'objectifs non économiques, mais que cet arbitrage ne relevait pas de la mission des experts, celle-ci devant se limiter à l'examen des enseignements de la théorie économique. C'est en fonction de cette mission ainsi interprétée que ce rapport a été conçu.

10  
Les auteurs espèrent apporter une contribution valable à l'élaboration d'une politique commune des transports en soumettant ses principaux aspects à une analyse économique approfondie. Mais, comme il sera expliqué plus loin, une telle analyse ne peut avoir la prétention d'épuiser le grand débat sur cette politique commune.

11  
Les auteurs ont conscience de ce qu'ils doivent aux très nombreuses études qui ont précédé la leur sur

le plan communautaire, aussi bien d'ailleurs que sur le plan national (1).

12

Ils sont convaincus qu'ils restent dans la ligne de l'évolution qui a été tracée par tous ces efforts. En particulier, les conclusions qui se dégagent de l'analyse à laquelle ils ont procédé sont en accord avec l'esprit des propositions qui ont été faites antérieurement.

13

Le rapport ne formule pas de recommandations formelles pour la définition d'une politique. Si l'analyse économique présentée conduit à un certain nombre de suggestions, celles-ci ne constituent pas des conclusions définitives mais des orientations entre lesquelles le choix final reste ouvert. Cette réserve se justifie par deux raisons.

14

La première est que, sur un certain nombre de points, l'information sur les données de fait est apparue comme insuffisante aux auteurs. Cette observation vaut en particulier pour les conditions réelles et les effets de la concurrence dans le marché des services de transport, notamment quant aux dangers d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique. C'est par suite de cette insuffisance d'information que la démarche suggérée tout au long de ce rapport est essentiellement pragmatique.

15

La seconde raison se rapporte aux objectifs de la politique des transports. L'analyse économique ne connaît, par définition, que des critères strictement économiques, c'est-à-dire ceux qui définissent une allocation optimum des ressources en fonction des besoins considérés comme donnés. Mais d'autres objectifs, d'ordre politique, économique et social notamment, peuvent être — et sont souvent dans la pratique — imposés à la politique des transports. En fait, cette politique se situe traditionnellement au carrefour de nombreux intérêts, de nombreux points de vue différents et de nombreux objectifs sociaux et politiques. Bien que les auteurs, qui ont été consultés principalement en tant qu'économistes, inclinent à considérer les aspects économiques au sens d'une allocation optimum des ressources comme particulièrement importants, d'autres considérations peuvent et doivent indéniablement influencer les décisions finales en matière de politique des transports. Pour l'essentiel, le choix final sera donc d'ordre politique et il sera inévitablement fondé sur une certaine pondération des différents objectifs que l'on peut assigner à la politique des transports.

#### *LES CRITERES D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES*

16

Le concept d'allocation optimum des ressources, qui sera utilisé tout au long de ce rapport en tant que

critère principal et qui revêt dès lors une importance fondamentale pour toute l'analyse, peut donner lieu à des interprétations erronées. Bien que la première partie du rapport contienne un rappel des résultats essentiels de la théorie économique quant à l'économie des transports, il n'est probablement pas inutile de faire, dès cette introduction, quelques brefs commentaires de manière à éviter toute confusion sur le sens dans lequel l'idée d'une allocation optimum des ressources est employée ici.

17

Tout d'abord, le critère d'une allocation optimum des ressources n'assigne pas par lui-même une situation déterminée à l'économie dans son ensemble. Il implique seulement une série de conditions auxquelles il doit être satisfait pour que l'économie fonctionne efficacement, c'est-à-dire pour que soit évitée toute situation dans laquelle la collectivité jouit d'un niveau de bien-être inférieur à celui qu'elle aurait pu obtenir s'il avait été satisfait à ces conditions, et cela quelle que soit la manière dont on puisse définir ce bien-être. Autrement dit, les conditions correspondant à une allocation optimum des ressources précisent la frontière entre toutes les situations de bien-être qu'il est possible d'atteindre avec les ressources données de la collectivité et celles qu'il n'est pas possible d'atteindre. Toute position en deçà de la frontière est inefficace, toute position au-delà est impossible, mais toutes les positions qui se trouvent sur la frontière sont en accord avec l'objectif général d'une allocation optimum des ressources. En conséquence, il n'y a pas de contradiction en soi entre le critère général d'une allocation optimum des ressources et l'objectif du bien-être social maximum au sens le plus complet de ce terme, quelle qu'en soit la définition précise ; au contraire, ce dernier est un objectif parmi d'autres dont une allocation optimum des ressources permet d'assurer la réalisation.

18

On affirme souvent que le critère général d'une allocation optimum des ressources implique simplement certaines règles d'organisation du marché (en particulier quant au système des prix) qui seraient considérées comme un but en soi et non comme un moyen. On ajoute que ces règles peuvent être en contradiction avec des objectifs généraux de la politique sociale et économique tels que le plein emploi, une croissance économique continue, la stabilité du niveau général des prix, le développement des régions sous-développées et une distribution équitable des revenus.

(1) Tout particulièrement les rapports et discussions du Parlement européen sur les transports, les documents de base et les propositions présentés par la Commission de la Communauté économique européenne, ainsi que les divers travaux effectués dans chacun des pays de la Communauté.

Les rapports entre ces divers objectifs seront examinés brièvement dans le chapitre 21 du rapport, mais nous pouvons d'ores et déjà souligner qu'en général il n'existe pas de contradiction de ce genre. Le critère général d'une allocation optimum des ressources exige simplement un rendement maximum de l'économie, quels que soient les objectifs poursuivis. En conséquence, il implique notamment qu'il y ait plein emploi et croissance économique continue. Dans la mesure où la stabilité des prix et le développement des régions sous-développées contribuent au développement à long terme de l'économie dans son ensemble, ces objectifs sont eux-mêmes impliqués par une allocation optimum des ressources.

Cependant, la théorie d'une allocation optimum des ressources telle qu'elle est habituellement présentée suggère des critères et des méthodes qui ne sont strictement valables que sous des hypothèses bien définies et qui peuvent ne pas être satisfaites lorsque certains objectifs, par exemple une certaine distribution des revenus, sont poursuivis. Mais il ne résulte pas de là qu'il y a nécessairement contradiction entre les différents objectifs concevables et les critères et méthodes que l'on peut déduire de la théorie aujourd'hui classique d'une allocation optimum des ressources. Ces objectifs peuvent souvent être atteints par des moyens qui ne s'opposent pas à une efficacité économique maximum et, souvent également, ils ne peuvent être pleinement atteints que s'il y a allocation optimum des ressources.

Quelles que soient les limitations de la théorie de l'allocation optimum des ressources dans sa forme actuelle, cette théorie constitue sur le plan économique un instrument d'analyse indispensable pour la définition d'une politique rationnelle des transports. Elle permet en particulier de délimiter parmi toutes les propositions qui ont été faites ce qu'implique réellement une allocation optimum des ressources et ce qui n'est que conventions arbitraires sujettes à discussion et à révision.

#### *LE CHAMP D'APPLICATION DU RAPPORT*

Le présent rapport étudie, pour l'essentiel, les problèmes posés par une allocation optimum des ressources dans le domaine spécifique des transports. C'est pourquoi l'examen des aspects généraux d'une allocation optimum des ressources, tels qu'un plein emploi, une croissance économique continue et la stabilité des prix, se situe nettement en dehors de son cadre puisqu'il s'agit là d'objectifs généraux de la politique d'ensemble qui concernent les différents secteurs de l'économie.

Il existe cependant certains liens entre ces objectifs économiques généraux et la politique des transports. Les divers secteurs de l'économie, y compris les transports, sont soumis par exemple aux exigences de la politique macro-économique et peuvent être les instruments de celle-ci. Ainsi, les investissements dans le secteur des transports peuvent être freinés par des mesures des pouvoirs publics dans le cas d'une situation inflationniste. Il est clair qu'il n'est pas possible, dans le cadre limité de la politique des transports, d'examiner utilement des mesures de ce genre, étant donné que ni leurs objectifs, ni leurs modalités, ne sont spécifiques aux transports.

Mais il est un autre aspect des liens existant entre les transports et l'économie générale qui nécessite d'être souligné. Il se peut que la politique à suivre en matière de transports, telle qu'elle découlerait des critères correspondant à une allocation optimum des ressources, doive être différente selon que l'économie se trouve dans une situation de plein emploi et de croissance continue ou qu'au contraire il n'en soit pas ainsi. Dans leur rapport, les auteurs se sont limités à l'examen du premier cas. En conséquence, les différents développements sont basés sur les deux hypothèses d'un plein emploi et d'une croissance économique relativement continue. Dans l'état actuel de leurs discussions, il paraît impossible aux auteurs de dire si cette limitation constitue intrinsèquement ou non une lacune sérieuse. Il faudrait un examen supplémentaire pour déterminer si, et, le cas échéant, sur quels points, il conviendrait de modifier ou de compléter les conclusions du rapport dans l'hypothèse où l'économie se trouverait en situation de déclin absolu ou relatif. Il en résulte qu'aussi longtemps qu'un tel examen n'aura pas été effectué, ces conclusions ne pourront valablement s'appliquer qu'aux seules situations de plein emploi et de croissance relativement continue.

Il y a là indiscutablement, pour les applications immédiates, une limitation très sérieuse. Naturellement, cette limitation n'est pas due au fait que les auteurs estimaient que les problèmes correspondant à une récession ou à une dépression ne revêtent pas d'importance, ou encore qu'il est improbable qu'ils se présentent, mais simplement au fait que, pour des raisons d'efficacité, ils ont été contraints de limiter le champ de leurs investigations.

Cependant, cette limitation, pour importante qu'elle puisse être, n'affecte pas les conclusions du rapport pour une politique des transports si les deux conditions générales de plein emploi et de croissance continue se trouvent réalisées, au moins approximativement. Si les périodes de récession ou de dépression

soulèvent des problèmes spéciaux auxquels il faut faire face par des mesures appropriées, il n'y a en fait aucune raison pour que l'on compromette le fonctionnement efficace de l'économie pendant les périodes de plein emploi et de croissance économique par des mesures qui ne sont valables que pour des situations de récession ou de dépression. De plus, dans le cas d'une récession ou d'une dépression générale, il faudrait avant tout prendre des mesures sur le plan de la politique macro-économique générale en vue de faire face à ces situations.

27

Ces considérations toutefois n'enlèvent rien à l'importance de la limitation que l'hypothèse de plein emploi impose aux conclusions du rapport en ce qui concerne le secteur spécifique des transports, étant donné qu'il n'y a aucune garantie que la politique macro-économique générale soit toujours en mesure d'éviter des récessions ou des dépressions importantes. En conséquence, les auteurs recommandent très vivement qu'une étude spéciale soit consacrée, dans un proche avenir, aux conséquences de telles situations sur la politique à suivre en matière de transports.

28

Le rapport comporte encore une autre limitation. Il n'examine pour l'essentiel que le secteur des transports intérieurs, c'est-à-dire les chemins de fer, les transports routiers et la navigation intérieure, auquel est limitée l'application de la politique commune des transports dont le traité de Rome a prévu l'instauration. Les autres modes de transport n'ont été étudiés que dans la mesure où ils affectent la politique relative aux transports intérieurs. Enfin, conformément à la mission qui a été confiée aux auteurs et abstraction faite de la politique pour l'infrastructure, leur étude s'est limitée pour l'essentiel aux transports de marchandises et elle n'a abordé qu'incidemment les problèmes correspondant aux transports de personnes.

29

Toutes ces limitations ont été imposées aux auteurs par la nécessité de remettre ce rapport dans un délai déterminé. Il était dès lors manifestement impossible d'étudier tous les aspects de la politique des transports.

30

Cet impératif de délai explique encore que le rapport ne réponde évidemment pas dans sa forme à toutes les conditions souhaitables. Faute de temps, les auteurs ont dû sacrifier la forme à l'efficacité et à la clarté.

31

Cette exigence explique notamment des répétitions évidentes au cours de ce long rapport, travail collec-

tif dont les différents chapitres ont été rédigés à des époques différentes. Mais en tout état de cause, certaines répétitions sont inévitables. Certaines questions sont si complexes qu'il n'est guère possible d'en arriver à une intelligence complète que si l'on consent à en reprendre l'examen de différents points de vue successifs. Pour permettre au lecteur de retrouver facilement tous les passages relatifs à une question déterminée, un index a été préparé, aussi complet que possible, auquel il convient de se reporter si l'on désire apercevoir bien clairement non seulement les aspects essentiels d'une question mais également toutes ses implications latérales.

#### *PLAN DU RAPPORT*

32

Le rapport se compose de trois parties. La première partie est consacrée à un rappel de la théorie économique dans ses liaisons avec l'économie des transports. Dès ce stade de l'analyse, une distinction systématique est faite entre l'infrastructure et les services de transport. Il est montré que l'infrastructure présente un certain nombre de caractéristiques distinctes qui soulèvent des problèmes spéciaux sur le double plan de la théorie économique et de la politique concrète.

33

La deuxième partie du rapport traite des critères et des options de la politique des transports. Après un bref examen des objectifs économiques, sociaux et politiques au chapitre 21, les critères correspondant à une allocation optimum des ressources, dont l'analyse théorique est présentée dans la première partie, feront l'objet d'un court résumé au chapitre 22, un examen spécial étant consacré aux problèmes posés par une allocation optimum des ressources dans le cas des infrastructures (chap. 23). Dans les derniers chapitres de la deuxième partie, seront examinées diverses options générales de politique, pour l'infrastructure d'abord, pour les services de transport ensuite. La liste des options examinées, qui n'a pas la prétention d'être complète, se limite aux options qui paraissent présenter une importance particulière dans le cadre des discussions actuelles sur la politique des transports.

34

La troisième partie a pour titre « Analyse de divers systèmes ». Elle comporte également une subdivision en deux sections traitant respectivement de l'infrastructure et des services de transport (chap. 31 et 32), un troisième chapitre abordant quelques questions de caractère institutionnel et un dernier mettant en lumière la démarche générale suggérée par le rapport pour la solution des problèmes posés. Cette troisième partie dont les limitations sont évidentes ne contient l'analyse que d'un nombre limité

de systèmes. Leur discussion est cependant suffisante pour mettre en évidence les éléments essentiels en fonction desquels peuvent être appréciés les très nombreux systèmes susceptibles d'être conçus à partir de la combinaison d'un nombre limité de variantes fondamentales.

35

Aussi bien pour la première partie que pour les chapitres les plus importants des deuxième et troisième parties, des vues d'ensemble sont données dégagant et précisant un certain nombre de conclusions partielles. Cependant, ces vues d'ensemble n'ont été données que dans un souci de clarté en vue de dégager les grandes lignes directrices du rapport, mais rien ne serait plus dangereux que de limiter la lecture de ce rapport à ces vues d'ensemble.

36

La rédaction a été conçue de telle sorte que les différentes parties et même les différents chapitres puissent, dans une certaine mesure, se suffire à eux-mêmes. Il résulte de là des répétitions évidentes et peut-être même parfois une apparente prolixité. Mais ces répétitions ont en elles-mêmes des avantages essentiels du point de vue des applications pratiques notamment, car dans chaque chapitre, voire dans chaque section, la discussion est centrée sur certains aspects assez similaires de la politique des transports, ce qui permet de les mettre mieux en lumière. En même temps, leur liaison latérale avec les autres aspects peut être chaque fois bien mise en évidence.

#### VUE D'ENSEMBLE

37

Le rapport ne fournit pas de propositions définitives et détaillées pour la définition d'une politique. Son objectif essentiel est d'analyser les principaux aspects économiques de la politique des transports en général sous les hypothèses de plein emploi et d'une croissance continue, et d'examiner sur cette base un certain nombre de systèmes possibles pratiquement importants. Si certaines conclusions se dégagent, elles ont le caractère d'un examen critique des avantages et inconvénients économiques des diverses solutions et elles ne conduisent en aucune façon à des choix définitifs qui, en tout état de cause, ne peuvent être faits qu'en fonction de considérations qui, pour une large part, sortent du cadre de ce rapport.

38

Quant à l'infrastructure, le rapport examine un certain nombre de systèmes possibles dont les différences essentielles résident dans la façon de financer les dépenses d'investissement et de gestion. La principale question que les auteurs ont été chargés d'étudier est celle des prix à faire payer aux utilisateurs des in-

frastructures. La théorie économique fournit une réponse claire à cette question. La solution correcte consiste en effet à percevoir, de la part des utilisateurs, des prix susceptibles de conduire à une utilisation optimum des infrastructures existantes. Abstraction faite des difficultés auxquelles se heurte l'application de cette solution, difficultés qui pourraient être surmontées dans une certaine mesure par des solutions approximatives, il sera montré que de tels prix entraîneraient en général un déficit et que ce déficit, s'il est important, soulève un certain nombre de problèmes sérieux sur le plan de la politique concrète. En conséquence, d'autres systèmes seront envisagés qui, tous, impliquent des charges supplémentaires pour les utilisateurs. Etant donné qu'aucun de ces systèmes n'est entièrement conforme aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, ils tirent leur justification en premier lieu de considérations d'ordre institutionnel et sociologique. Les considérations économiques sont insuffisantes à elles seules pour faire un choix entre le système suggéré par la théorie économique et le groupe des systèmes qui imposent des charges supplémentaires aux utilisateurs de manière à faire face aux problèmes du déficit. Ce rapport laisse ce choix ouvert, bien que le bilan des avantages et inconvénients économiques, tel qu'il se dégage de l'analyse des divers systèmes, ne soit de toute évidence pas le même pour tous les systèmes envisagés.

39

Parmi les conclusions relatives à l'infrastructure, que les auteurs présentent avec quelque assurance parce qu'elles ne dépendent pas de la nature des divers systèmes envisagés, il en est une qui revêt une importance particulière à leurs yeux. Quel que soit le système de prix pour l'utilisation des infrastructures qu'on adopte, les investissements d'infrastructure doivent faire l'objet d'une procédure de coordination mise en œuvre, selon le cas, à l'échelon régional, national ou communautaire, et cela tant à l'intérieur de chaque mode de transport qu'entre les divers modes de transport concurrents. Cette conclusion découle de deux caractéristiques essentielles de l'infrastructure. L'une est le fait que les infrastructures de chacun des modes de transport forment une unité économique dont les diverses parties sont de toute évidence étroitement interdépendantes. L'autre est que l'infrastructure est sujette à des indivisibilités économiques, ce qui implique que tout projet d'investissement est appelé à avoir des répercussions en dehors du secteur directement intéressé et en particulier sur l'investissement dans l'infrastructure des modes de transport concurrents.

40

Ces différentes questions sont développées dans le chapitre 31 et une vue d'ensemble des suggestions de ce rapport quant à l'infrastructure est donnée à la fin de ce chapitre.

41  
La structure économique du marché des services de transport est différente de celle de l'infrastructure. Un régime décentralisé et concurrentiel entre modes de transport et à l'intérieur de chacun de ceux-ci peut en général être organisé (sauf à l'intérieur des chemins de fer), mais il n'est souhaitable que là où il n'est pas susceptible d'avoir des conséquences dommageables, c'est-à-dire là où il n'y a possibilité ni d'abus de positions dominantes ni de concurrence anti-économique.

42  
Les informations disponibles sur les données de fait sont insuffisantes pour permettre un jugement sur la fréquence réelle des situations d'exploitation abusive de positions dominantes et de concurrence anti-économique. Les auteurs ont cependant l'impression que ces situations sont en fait moins répandues aujourd'hui qu'elles ne l'ont été dans le passé lorsque les chemins de fer jouissaient encore d'une forte position monopolistique ou lorsque des dépressions générales causaient des perturbations dans l'ensemble de l'économie. Mais quoi qu'il en soit, la politique suggérée par le rapport ne préjuge rien quant au jugement définitif à porter sur la fréquence de telles situations et elle en est absolument indépendante.

43  
En tout état de cause et compte tenu des différences qui existent entre les politiques appliquées actuellement par les divers Etats membres de la Communauté économique européenne dans le domaine des transports, l'instauration d'une politique commune des transports exigera une période d'adaptation et de transition.

44  
La politique commune des transports qui est suggérée est essentiellement pragmatique et elle prend comme point de départ la situation existante. Là où l'on constate actuellement des situations d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, elle préconise la mise en place de minimums ou de maximums de prix appropriés. Là où de telles situations n'existent pas et où cependant s'appliquent des tarifs fixes, ou à fourchettes, homologués, elle préconise une diminution des restrictions par le remplacement des tarifs fixes par des tarifs à fourchettes ou un élargissement des fourchettes. Cette diminution des restrictions serait poursuivie progressivement dans tous les cas où ne se manifesteraient ni abus de positions dominantes ni concurrence anti-économique. Là où de telles situations se constateraient, des minimums ou des maximums appropriés de prix seraient établis. Une politique analogue est suggérée relativement aux restrictions quantitatives.

45  
Une telle procédure permettrait de mettre en marche, sans plus attendre, la politique commune des

transports sans qu'il soit nécessaire de définir a priori et dès le départ les régimes qui seront finalement appliqués à chaque catégorie de services de transport. Ces régimes se dégageraient progressivement des données de l'expérience.

46  
Les problèmes posés par la politique des transports sont très complexes et ils comportent de très nombreux aspects dont le présent rapport a essayé de dégager les principaux. Si une conclusion se dégage, c'est que toute politique, pour être efficace, devra être nécessairement nuancée et tenir compte des différents cas d'espèce. Dans un tel domaine il n'existe aucune formule passe-partout et si la politique à mettre en œuvre doit être cohérente quant aux objectifs finaux à atteindre, elle ne saurait être uniforme.

47  
En fait, selon une opinion très répandue, une organisation communautaire des transports devrait comporter, dans tous les cas, l'application de principes, voire même de règles uniformes, que les situations considérées soient identiques ou non. Cependant, et en réalité, la seule solution raisonnable ne peut que consister à appliquer, dans les différentes situations, des principes et des règles permettant d'atteindre de la façon la plus efficace les objectifs généraux poursuivis.

48  
Pour conclure, les auteurs du présent rapport soulignent qu'ils sont parfaitement conscients des limitations de leur travail, non seulement quant à son champ d'application, mais également quant aux analyses qu'il présente.

49  
Ils auraient souhaité disposer de plus de temps pour en améliorer la présentation et approfondir certains points, mais un souci majeur a été pour eux de terminer dans les délais demandés. De toute façon, et comme il a déjà été dit, ils ne considèrent ce rapport que comme une contribution à la discussion des mesures d'application à mettre en œuvre dans la politique commune des transports à partir de la situation actuelle.

50  
La mise au point des différents éléments de ce rapport a naturellement donné lieu à de larges échanges de vues et quelquefois à la présentation de points de vue opposés. En général, la discussion a finalement dégagé l'existence d'un accord profond des membres du Comité sur les points essentiels. Là où des divergences de points de vue ont subsisté, le rapport les exprime d'une manière aussi complète qu'il était possible.

51  
Tel qu'il est, ce rapport est présenté d'une façon unanime par les différents membres du Comité.



## LA THEORIE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES ET SON APPLICATION A L'ECONOMIE DES TRANSPORTS

52  
La théorie de l'allocation optimum des ressources a pour objet de définir les conditions sous lesquelles une efficacité optimum peut être obtenue dans l'organisation de l'économie. L'efficacité ne saurait naturellement constituer un but en soi, mais, quelle que soit la politique poursuivie, l'efficacité économique devra toujours être prise en considération. Il est dès lors très important de bien connaître les conditions sous lesquelles peut être réalisée une allocation optimum des ressources.

53  
Dans cette première partie, notre objectif est avant tout de présenter un outil d'analyse et, en principe, les applications sont rejetées dans les deuxième et troisième parties. Nous nous proposons d'y résumer celles des conclusions de la théorie de l'allocation optimum des ressources qui sont particulièrement importantes du point de vue de l'économie des transports.

54  
La complexité de la théorie de l'allocation optimum des ressources est bien connue. Toutefois, la plupart des raffinements de la théorie générale ne présentent pas une importance essentielle pour la suite de notre analyse, qui concerne spécifiquement les applications pratiques de cette théorie à la politique des transports. Par ailleurs, les démonstrations des propositions de la théorie de l'allocation optimum des ressources sortant évidemment du cadre spécifique de ce rapport, nous nous bornerons ici à énoncer ces propositions ainsi que les hypothèses sur lesquelles elles reposent aussi clairement et aussi simplement que possible<sup>(1)</sup>. Par contre, toutes les fois que des erreurs d'interprétation de la théorie de l'allocation optimum des ressources, relativement importantes du

point de vue pratique, sont ou peuvent être commises, nous présenterons tous les commentaires utiles.

55  
Le chapitre 10 se propose de définir et d'analyser le concept d'une allocation optimum des ressources, le chapitre 11 d'énoncer les conditions impliquées par une allocation optimum des ressources, le chapitre 12 d'en analyser la portée et la signification, et le chapitre 13 enfin d'en commenter les implications particulières quant aux infrastructures de transport.

56  
Nous nous sommes astreints à exclure en principe le recours à toute formulation mathématique<sup>(2)</sup>. Ce n'est pas que nous n'ayons pas, sur le plan de la recherche ou de la démonstration, quelque inclination à le faire, mais nous considérons que ce rapport doit être essentiellement orienté vers les applications pratiques et que son objet, du point de vue théorique, n'est pas de démontrer mais d'exposer dans un langage facilement accessible et intelligible les résultats essentiels de la théorie.

57  
Pour la clarté, nous serons amenés à certaines répétitions, mais comme nous l'avons indiqué dans l'introduction générale à ce rapport, la clarté a été le critère majeur auquel toute notre exposition a été subordonnée. Un exposé trop ramassé, qu'il ne nous serait d'ailleurs que trop facile de faire, n'aboutirait, sous l'apparence d'une pseudo-clarté, qu'à sacrifier le fond à la forme et à masquer, derrière des formules hermétiques à force de condensation, des réalités essentielles.

---

(1) Pour leur démonstration, nous renvoyons à la littérature sur ce sujet.

(2) A quelques rares exceptions près.

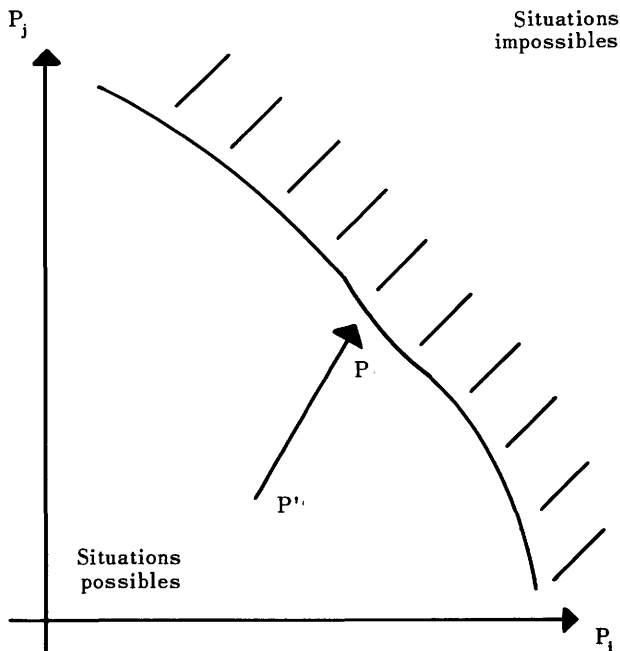
LA NOTION D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

10.0 — SITUATIONS D'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

58 L'objet essentiel de la théorie de l'allocation optimum des ressources est d'étudier comment utiliser au mieux, compte tenu des connaissances technologiques, les ressources limitées qui sont disponibles en travail, richesses naturelles et équipements existants, en vue de satisfaire les besoins des hommes.

59 Supposons que l'on puisse caractériser la situation des différents consommateurs finaux, que ces consommateurs soient des individus ou des collectivités ou des entités quelconques, par des index  $P_1, P_2, \dots, P_k, \dots, P_n$ . Ces index sont supposés être des fonctions de différentes quantités susceptibles d'être définies numériquement en fonction des différentes caractéristiques de l'économie, par exemple telles ou telles consommations, tel ou tel indice d'inégalité, etc., et chacune de ces fonctions est supposée croître lorsque l'on passe, pour chaque consommateur, d'une situation donnée à une situation qu'il préfère. De tels indicateurs peuvent être appelés « index de préférence » (1).

GRAPHIQUE n° 1



60 Le problème qui consiste à rechercher le maximum d'un quelconque  $P_i$  de ces index, lorsque les autres index que nous représenterons par  $P_j$  ont des valeurs déterminées, est un problème bien défini.

61 Comme les ressources sont rares, on peut considérer que pour tout système de valeurs  $P_j$ , le maximum de  $P_i$  est fini. S'il en est ainsi, dans l'hyperespace des  $P_k$ , on pourra définir une zone qui, en tout état de cause et quelle que soit l'organisation de la société, ne pourra être atteinte.

62 Cette frontière correspond topologiquement à la délimitation des situations réalisables et des situations non réalisables. En un point  $M$  de la frontière, il est impossible de trouver une modification virtuelle de l'organisation de la société telle que l'un des index,  $P_i$  par exemple, croisse, les autres étant maintenus à des valeurs données. Tous les points de la frontière correspondent à des situations où l'allocation des ressources peut être considérée comme optimum.

63 L'action de tout gouvernement revient à considérer que certaines situations caractérisées par certaines valeurs des indicateurs de préférence sont préférables à d'autres. Cela revient à admettre que le gouvernement cherche à maximiser une certaine fonction  $P$  des indicateurs  $P_k$  (2), et cette maximation correspond à ce qui politiquement est considéré par le gouvernement comme l'organisation la meilleure de la société. Le choix de la fonction  $P$  peut résulter explicitement de certaines décisions ou implicitement de certaines règles du jeu. On peut admettre que la fonction  $P$  est en général une fonction croissante des différents  $P_k$ .

64 La théorie de l'allocation optimum des ressources sous sa forme la plus générale suppose que les indicateurs  $P_k$  ont une forme bien définie ainsi que la fonction  $P$ , et que la fonction  $P$  est une fonction croissante des différents indicateurs  $P_k$ . S'il en est ainsi, on voit immédiatement que, quelle que puisse être la fonction  $P$ , elle ne peut être maximum que si l'on est en un point de la frontière, limite entre le possible et l'impossible.

(1) Voir quelques commentaires sur cette question dans la section 12.1.

(2) On peut écrire  $P = P(P_1, P_2, \dots, P_k, \dots, P_n)$ .

D'après une telle définition on voit que la notion d'allocation optimum des ressources implique seulement que la société est organisée au mieux, et cela quels que soient les objectifs.

65

### 10.1 — LA THEORIE ECONOMIQUE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

Sous la forme générale que nous venons de préciser, la théorie de l'allocation optimum des ressources a un contenu purement formel et il n'est possible de la développer que si l'on introduit des hypothèses supplémentaires.

66

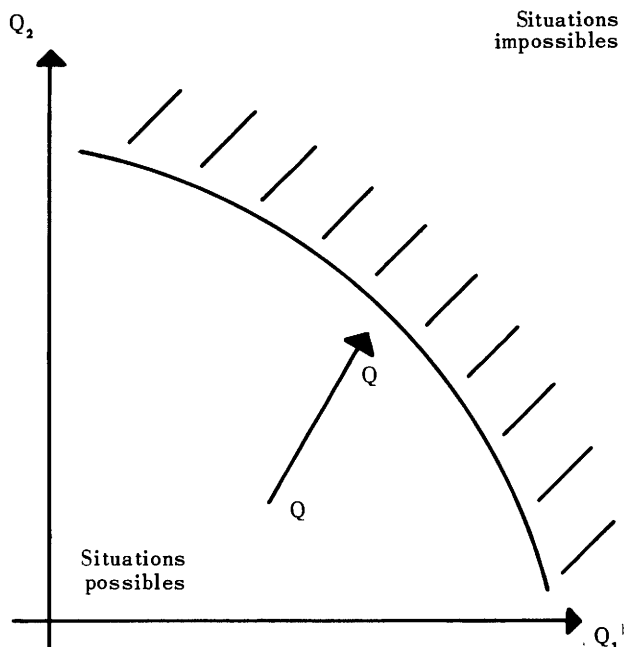
Ces hypothèses supplémentaires sont que tout indicateur ne dépend que des consommations finales de l'opérateur correspondant et qu'il n'est jamais une fonction décroissante de ces consommations.

67

S'il en est ainsi, les situations d'allocation optimum des ressources sont caractérisées par des conditions bien définies qu'il est possible d'énoncer simplement et qui sont valables quelle que soit la fonction  $P$  que l'on cherche à maximiser. Cette théorie peut être étendue au cas d'une économie aléatoire (1).

68

GRAPHIQUE n° 2



### 10.10 — L'allocation optimum des ressources dans l'espace des productions

69

Désignons par  $Q_1, Q_2, \dots, Q_n$ , les productions globales finales présentes et futures.

70

On peut, comme précédemment, distinguer une zone du possible et une zone de l'impossible, et une frontière qui peut être considérée comme correspondant aux situations d'efficacité maximum du point de vue de la production finale. Ces situations correspondent à une allocation optimum des ressources du point de vue de la production (2).

71

Il est facile de montrer que la condition nécessaire et suffisante pour que l'on se trouve en un point tel  $P$  dans l'espace des indicateurs de préférence  $P_k$  (graph. n° 1) est que l'on se trouve en un point tel que  $Q$  dans l'espace des productions (graph. n° 2), mais que la réciproque n'est pas vraie.

72

Autrement dit, une satisfaction optimum des besoins implique une efficacité maximum de la production, mais cette dernière ne suffit pas pour que l'on soit à la frontière du possible et de l'impossible dans l'espace des indicateurs de préférence.

73

Les conditions d'une allocation optimum des ressources, du point de vue de la production, ont évidemment un intérêt considérable, car elles sont totalement indépendantes, non seulement de la fonction de préférence globale  $P$ , mais également des différents indicateurs  $P_k$ .

### 10.11 — Situations inefficaces

74

Si, dans l'espace des indicateurs de préférence (graph. n° 1), on considère un point possible  $P'$  non situé sur la frontière, on voit qu'il existe une infinité de déplacements  $\overline{P'P}$  susceptibles d'être réalisés tels que pour chacun d'eux tous les indicateurs croissent, c'est-à-dire qu'après ce déplacement tous les opérateurs se retrouvent dans une situation qu'ils considèrent comme préférable.

75

Une observation analogue vaut pour un point tel que  $Q'$ , possible, mais non situé sur la frontière dans l'es-

(1) Cette généralisation joue un rôle important notamment quant à la notion de saturation économique (voir section 11.6).

(2) Le graphique a été représenté dans le cas où il y a convexité.

pace des productions. Il existe une infinité de modifications  $Q'Q$  réalisables de l'organisation économique tel que, en passant de  $Q'$  à  $Q$ , toutes les quantités produites augmentent et cela sans aucun accroissement des ressources disponibles.

76

On peut considérer que des situations telles que  $P'$  et  $Q'$  correspondent à des situations inefficaces de l'économie. Les problèmes soulevés par le passage de situations inefficaces à des situations d'allocation optimum des ressources seront examinés plus loin (1).

### 10.12 — *La structure des champs de choix*

77

Dans la mesure où l'on fait intervenir les indicateurs de préférence, certaines propositions utiles dépendent des propriétés de ces indicateurs. La propriété la plus importante est celle des rendements psychologiques décroissants. Elle ne peut être démontrée, mais paraît correspondre aux données de l'observation, au moins dans les situations effectivement observées (2).

### 10.2 — *La structure de l'appareil productif*

78

Pour chaque activité productrice, les techniques de production peuvent être représentées par des relations entre les quantités produites et les quantités utilisées des facteurs de production.

79

On peut du seul point de vue technique distinguer deux secteurs, le secteur différencié et le secteur non différencié. Le premier correspond aux activités pour lesquelles la meilleure technique de production (3) résulte de la juxtaposition d'unités de production différentes, le second aux productions pour lesquelles cette condition n'est pas remplie (4).

80

Dans le secteur différencié les situations sont caractérisées par des conditions de convexité (rendements non croissants), alors que dans le secteur non différencié les situations peuvent correspondre à des conditions de concavité (rendements croissants).

81

La différenciation implique la divisibilité, puisque la meilleure technique revient à diviser le système de production global en unités de production distinctes ; au contraire, la non-différenciation implique l'indivisibilité puisque la meilleure technique n'est pas divisible au sens qui vient d'être précisé.

82

Les infrastructures de transport constituées par les installations fixes et leurs services annexes appartiennent généralement au secteur non différencié et elles

sont généralement marquées par une indivisibilité marquée.

83

Mais il n'en est pas de même pour la fourniture des services de transport une fois que les infrastructures existent. La circulation sur une route se fait à l'aide de véhicules différents et l'activité correspondante est différenciée. De même, un grand nombre de prestations de services de transports ferroviaires sont différenciées. Ainsi la circulation sur une ligne de chemin de fer est « divisible » puisque la meilleure technique correspond au passage de différents trains.

### 10.3 — *CONTINUITES ET DISCONTINUITES*

84

La théorie d'une allocation optimum des ressources peut se développer simplement, que les quantités considérées, consommations ou facteurs de production, varient ou non d'une manière continue. Dans le premier cas, les conditions d'optimum font intervenir des égalités entre les dérivées premières. Dans le second, elles font intervenir des inégalités et les différences entre les termes des inégalités correspondent à des éléments de rente.

85

En particulier, les facteurs de production et les biens produits peuvent présenter des indivisibilités provoquant des discontinuités dans la fonction de production. Une catégorie de discontinuités plus importante, parce qu'indéniablement universelle, est due au fait qu'il existe à tout moment un stock limité de capitaux physiques (facteurs de production durables) qui ne peut être accru que par l'investissement. L'investissement résulte de la production dans le présent et crée une capacité de production pour l'avenir. En conséquence, chaque fois que la production d'un bien particulier atteint un point où la capacité disponible de facteurs de production durables est pleinement utilisée, la fonction de production présente une discontinuité.

86

Ces discontinuités compliquent, sans cependant en modifier essentiellement la nature économique, les conditions correspondant à une allocation optimum des ressources.

(1) Voir notamment section 12.3.

(2) Sur un plan purement technique, on peut montrer que s'il y a décroissance des rendements psychologiques il y a convexité des champs de choix.

(3) En ce sens que, pour chaque industrie, chaque production est maximum pour des quantités données des facteurs de production et des autres productions de cette industrie.

(4) La délimitation de ces secteurs ne peut pas être faite une fois pour toutes ; elle peut être modifiée sous l'influence par exemple du progrès technique.

CONDITIONS D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

11.0 — LES CRITERES D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

11.00 — Conditions d'une allocation optimum des ressources

87 Si l'on recherche les conditions sous lesquelles on se trouve dans une situation économique d'allocation optimum des ressources, on trouve les conditions suivantes :

88 a) Il existe un système unique de prix, le même pour tout acheteur et tout vendeur pour des transactions comparables (principe d'unicité des prix et de non-discrimination).

89 b) Ce système de prix est tel qu'en tout lieu et en tout temps la valeur globale de l'offre soit égale à la valeur globale de la demande pour tout produit (principe de l'égalisation de l'offre et de la demande par le prix).

90 c) Pour tout opérateur prenant des décisions de consommation finale l'index de préférence est maximum sous la condition que la valeur globale des quantités consommées<sup>(1)</sup> soit égale au revenu dont il dispose. Cette condition implique en particulier que, pour tout facteur, les utilités marginales des différentes consommations susceptibles de varier de manière continue soient proportionnelles aux prix correspondants.

91 d) Dans le secteur différencié, pour toute exploitation ou unité de production<sup>(2)</sup>, le plan d'investissement et d'exploitation caractérisé par des recettes et des dépenses présentes et futures est tel que la valeur actualisée des recettes nettes soit à la fois nulle et maximum, les recettes et les dépenses étant calculées à partir du système des prix considéré comme une donnée. Le taux d'intérêt est également considéré comme une donnée<sup>(3)</sup>.

92 Cette condition de maximum signifie que le prix de toute production est égal à son coût marginal si la capacité maximum de production n'est pas atteinte, et à ce prix majoré d'un élément de rente si cette capacité est atteinte.

93 Il en résulte encore que, pour des productions données de l'unité de production considérée, le coût de production doit être minimum.

94 e) Dans le secteur non différencié, la condition d'égalité à une valeur nulle du revenu net actualisé ne subsiste plus, mais toutes les autres conditions restent les mêmes s'il y a convexité, c'est-à-dire si l'on se trouve dans une situation de rendement marginal non croissant.

95 Des difficultés apparaissent dans le cas où il y a un rendement marginal croissant. Les conditions du premier ordre (stationnarité)<sup>(4)</sup> restent les mêmes. Il en est encore de même des conditions du second ordre relatives aux coûts. Pour des productions pré-

(1) Présentes et futures.

(2) Que l'exploitation considérée produise un ou plusieurs biens et que les productions soient présentes ou futures.

(3) Rappelons que si R(t) et D(t) sont les recettes et les dépenses par unité de temps, la valeur actualisée  $\bar{V}(t)$  est définie dans le cas le plus général par l'intégrale

$$(1) \quad \bar{V}(t) = \int_t^{\infty} V(\tau) e^{-\int_t^{\tau} i(u) du} d\tau$$

où i(t) est le taux d'intérêt continu à l'instant t avec

$$(2) \quad V(\tau) = R(\tau) - D(\tau)$$

Naturellement, les recettes et les dépenses sont calculées avec le système des prix optimum (condition a) du texte). L'égalité (1) implique que l'on ait

$$(3) \quad V(t) = -\frac{d\bar{V}(t)}{dt} + i\bar{V}(t)$$

Cette égalité s'interprète elle-même comme signifiant que dans toute période le revenu net est égal à la diminution de valeur par unité de temps du bien considéré augmenté de l'intérêt de sa valeur à l'instant considéré.

Si on utilise des notations discontinues, la relation (1) s'écrit naturellement

$$(4) \quad \bar{V}_0 = \frac{V_1}{1 + I_1} + \frac{V_2}{(1 + I_2)^2} + \dots + \frac{V_n}{(1 + I_n)^n} + \dots$$

où  $I_n$  représente le taux d'intérêt annuel de  $t_0$  à  $t_n$ ,  $V_n$  le revenu net à l'époque  $t_n$  et  $\bar{V}_0$  la valeur actualisée à l'instant  $t_0$ .

(4) Rappelons qu'au point de vue mathématique les conditions de maximum d'une quantité F continue et différentiable comprennent, d'une part, des conditions dites du premier ordre, qui expriment que la variation première de F est nulle, et des conditions dites du second ordre, qui expriment que la variation seconde de F est négative. Dans le cas d'une fonction F(x) d'une seule variable, la condition du premier ordre exprime que la tangente à la courbe représentative de la fonction est horizontale, et la condition du second ordre que la courbe se trouve en dessous de cette tangente.

sentes ou futures données, la valeur actualisée des coûts doit en effet être encore minimum pour des prix des facteurs de production considérés comme des données.

96

Mais, par contre, les conditions du second ordre relatives au revenu net actualisé ne subsistent plus nécessairement. Si la différentielle première doit encore être nulle (stationnarité), le revenu net actualisé peut être maximum ou minimum suivant le cas. Ainsi, et dans ce cas, la propriété suivant laquelle le revenu net actualisé est maximum lorsque les prix sont considérés comme des données, peut ne plus être valable, et c'est la propriété inverse qui est alors valable (1).

97

De là il résulte que trois points doivent être soulignés pour le secteur non différencié :

- 1) Toutes les conditions du premier ordre restent les mêmes.
- 2) Les coûts calculés aux prix du marché doivent être minimums.
- 3) Le revenu net actualisé de toute unité d'exploitation est stationnaire lorsque les prix sont considérés comme des données.

98

On voit ainsi qu'à ces trois points de vue, dont l'importance ne saurait être surestimée, il n'existe aucune différence entre le secteur différencié et le secteur non différencié.

99

Cependant, si à ces trois points de vue il n'existe aucune différence, par contre une différence essentielle peut exister. C'est que des situations d'allocation optimum des ressources peuvent être des situations d'équilibre instable, en ce sens qu'au voisinage de tels points l'application de la règle du revenu net actualisé maximum peut avoir pour effet d'écarter l'économie de la situation d'efficacité maximum correspondant à la distribution considérée des revenus. Il en résulte des problèmes très sérieux. Comme, en général, on ne peut rien dire a priori sur l'existence ou non d'une telle possibilité dans les différents cas considérés, des précautions particulières doivent être prises et des règles spéciales appliquées (2). C'est là, du point de vue de la rigueur, une question essentielle quant à la gestion du secteur non différencié (3).

100

Néanmoins, et en ce qui concerne l'économie des transports, il semble bien que, pour un système donné d'infrastructures, l'existence de rendements marginaux croissants dans la prestation des services de transport ne se présente que dans des cas relativement peu nombreux et qu'en général les rendements marginaux sont décroissants (4) (5). Il résulte de là que les difficultés que nous venons de signaler ne se

posent pratiquement que pour les investissements d'infrastructure, et c'est d'ailleurs là la raison pour laquelle nous recommandons dans ce qui suit une coordination des investissements d'infrastructure.

101

Telles sont les conditions d'une allocation optimum des ressources pour les consommations et pour les unités de production des secteurs différencié et non différencié. Elles sont purement formelles et elles ne sont pas opérationnelles en ce sens que dans une situation donnée on ne sera pas en général dans une situation d'allocation optimum des ressources et que par suite on ne connaîtra pas le système optimum de prix.

102

D'un point de vue pratique, ce qui, dans toute situation où il n'y a pas allocation optimum des ressources, est intéressant, c'est de disposer de règles opérationnelles permettant de prendre des décisions susceptibles d'améliorer l'efficacité.

103

De telles règles peuvent être facilement définies dans le cas du secteur différencié, mais elles sont plus complexes, au moins quant aux décisions d'investissement, dans le cas du secteur non différencié qui, précisément, est particulièrement intéressant pour l'économie des transports puisqu'il inclut toutes les infrastructures.

104

Avant d'énoncer ces règles, il convient de définir le concept de surplus distribuable.

#### 11.01 — *Le concept de surplus distribuable*

105

Considérons un état donné de l'économie et envisageons une modification réalisable de cet état telle que tous les index de préférence gardent la même

(1) On peut montrer que dans une telle éventualité toute décision qui diminuerait la valeur du revenu net actualisé resterait encore désavantageuse, mais qu'une décision qui augmenterait la valeur du revenu net actualisé pourrait être désavantageuse.

(2) Voir par. 11.02.

(3) Sur le plan des applications, on paraît généralement admettre sans discussion la validité sans restriction de la règle de maximisation du revenu net actualisé, règle dont l'application dans tous les cas cependant peut donner des résultats tout à fait inexacts.

(4) Ce qui n'implique naturellement pas que les rendements moyens soient décroissants, en raison de la présence dans les coûts de termes indépendants du volume du trafic.

(5) Il s'agit là d'une question très difficile sur le plan théorique et surtout sur le plan pratique, dont l'étude systématique sur le plan des faits serait très utile.

valeur que dans l'état initial. On peut appeler surplus distribuable, relatif à un bien de référence donné, l'accroissement maximum de la quantité de ce bien que la transformation considérée est susceptible de fournir<sup>(1)</sup>. Le surplus distribuable ainsi défini représente de manière objective la rente psychologique, évaluée en quantité physique du bien considéré, pour l'ensemble de la collectivité correspondant à la modification réalisée. On voit immédiatement que, si ce surplus distribuable est positif, c'est que dans l'état initial considéré il n'y a pas allocation optimum des ressources. On peut en fait démontrer que la condition nécessaire et suffisante pour qu'il y ait allocation optimum des ressources est que pour toutes les modifications réalisables le surplus distribuable pour tout bien de référence soit négatif ou nul.

106

On peut également démontrer que la condition nécessaire et suffisante pour qu'il y ait allocation optimum des ressources est que, pour toutes les modifications réalisables et réversibles<sup>(2)</sup>, la différentielle première du surplus distribuable par rapport à cette modification soit nulle et que la différentielle seconde soit négative ou nulle.

107

Naturellement, si une modification réalisable de l'état économique est telle que le surplus distribuable soit positif, il y a intérêt, du point de vue de l'efficacité, à la réaliser puisqu'elle permet de faire passer chaque opérateur dans une situation préférable.

108

Ces trois propositions ont la plus grande généralité et elles sont totalement indépendantes de la structure des champs de choix et des techniques de production, c'est-à-dire qu'il y ait ou non rendements décroissants, c'est-à-dire encore qu'il y ait ou non convexité, et c'est là ce qui constitue tout leur intérêt.

109

Ces propositions sont évidemment assez abstraites, mais elles ont l'avantage de fournir des règles opérationnelles utiles.

110

On peut en effet démontrer que si pour tout opérateur les utilités marginales des biens et services finaux sont proportionnelles à leurs prix et si l'on considère des quantités du premier ordre, la valeur du surplus distribuable est égale à la valeur nette globale des variations des productions finales<sup>(3)</sup>.

111

Il résulte de là que si pour les prix  $a, b \dots c$  des biens finaux considérés comme des données la transformation considérée est créatrice de valeur<sup>(4)</sup>, elle est avantageuse et il y a lieu de la réaliser<sup>(5)</sup>. Cette

propriété vaut encore pour les variations discrètes à titre de première approximation.

(<sup>1</sup>) Le surplus distribuable est ainsi une quantité physique.

(<sup>2</sup>) C'est-à-dire susceptibles d'être effectuées dans un sens ou dans l'autre.

(<sup>3</sup>) En effet, dans le cas où pour tous les consommateurs (que ce soient, encore une fois, des individus ou des collectivités), il existe un système de prix  $a, b \dots c$  (considérés en valeur actualisée pour les consommations futures) des biens finaux présents ou futurs,  $A, B \dots C$  tel que pour chaque consommateur les utilités marginales soient proportionnelles à ce système de prix, on peut démontrer que la différentielle première du surplus distribuable  $\tau_A$  a pour expression

$$d\tau_A = \frac{1}{a} [a dA + b dB + \dots + c dC]$$

où  $dA, dB, \dots dC$  sont les variations des consommations globales finales dans la modification considérée.

Parmi les biens finaux figure pour chaque consommateur individuel le temps restant disponible pour les loisirs, égal au temps total disponible diminué du temps consacré au travail dans le processus de production.

La proportionnalité des utilités aux prix revient à supposer que les conditions  $c$  du paragraphe 11.00 sont remplies, c'est-à-dire que les conditions d'allocation optimum des ressources sont vérifiées au moins pour le secteur de la consommation, condition généralement réalisée à tout instant s'il y a liberté de choix des consommateurs.

La formulation qui précède n'est naturellement rigoureuse que pour des variations marginales et elle ne peut être utilisée pour des variations discrètes qu'à titre de première approximation.

(<sup>4</sup>) C'est-à-dire que si pour la modification réalisable considérée, on a  $\sum_B b dB = a dA + b dB + \dots + c dC > 0$ .

(<sup>5</sup>) Si la différentielle première  $d\tau_A$  du surplus distribuable  $\tau_A$  est nulle, il faut considérer la différentielle seconde et on peut démontrer que l'on a

$$d^2\tau_A = \frac{1}{a} \left[ \sum_B b d^2B + \sum_B d B d b \right]$$

où  $d^2B$  est la différentielle seconde de  $B$  et où  $db$  est la variation de  $b$  dans le déplacement considéré.

Le terme  $\sum b d^2B$  sera positif ou négatif suivant que dans le système productif la modification considérée est créatrice ou non de valeur lorsque les prix sont considérés comme des données.

L'expression de la différentielle seconde du surplus distribuable est valable dans tous les cas, mais son contenu est très complexe et, dans le cas le plus général, elle ne peut plus donner de règle opérationnelle.

Par contre, si les rendements psychologiques sont décroissants, on peut démontrer que la quantité  $\sum d B d b$  est nécessairement négative. Il en résulte que si  $\sum b d^2B$  est négatif, c'est-à-dire si, pour des prix considérés comme des données, la modification considérée n'est pas créatrice de valeur, le déplacement considéré est certainement désavantageux, mais si  $\sum b d^2B$  est positif, on ne peut plus rien dire. Cela signifie que, dans ce cas et pratiquement, il vaut mieux s'abstenir.

Comme l'incertitude n'existe que lorsque la différentielle première du surplus distribuable est nulle, c'est-à-dire lorsque l'on se trouve près d'une situation d'efficacité maximum, l'absence de critère opérationnel dans ce cas n'offre aucun inconvénient pratique.

(<sup>6</sup>) Il convient de remarquer ici qu'une variation discrète de la taille d'un investissement se traduit à l'échelon de la consommation par des variations généralement petites des consommations pour les consommateurs finaux.

112  
Or, si les différents opérateurs sont libres de répartir au mieux leurs revenus entre leurs différentes consommations, la condition de proportionnalité des utilités marginales aux prix finaux sera réalisée, au moins en première approximation, et la proposition précédente sera applicable.

113  
Qu'il y ait rendements croissants ou décroissants, elle formera alors un critère applicable d'une manière générale, donc en particulier aux décisions relatives à l'infrastructure. Aussi son importance pratique (1) ne saurait trop être soulignée (2).

114  
D'après ce qui précède, ce critère est valable même si les prix dans l'ensemble du système productif ne sont pas optimum, c'est-à-dire s'il n'y a pas allocation optimum des ressources dans le système productif, et elle est valable qu'il y ait rendements croissants ou décroissants.

#### 11.02 — Critères opérationnels pour la réalisation d'une situation d'allocation optimum des ressources

115  
Les règles d'une économie de marché décentralisée peuvent être définies de la manière suivante :

116  
a) maximisation de tout index de préférence sous la condition budgétaire (3), les prix étant considérés comme des données, ce qui implique la liberté de choix du consommateur sous la seule contrainte de la condition budgétaire ;

117  
b) maximisation du revenu net actualisé pour toute unité de production, les prix du marché étant considérés comme des données, ce qui implique la liberté des décisions de l'unité de production sous les seules contraintes technologiques ;

118  
c) égalisation par le prix, le même pour tous les opérateurs, de l'offre et de la demande pour tout bien à tout instant et en tout lieu.

119  
La condition b) implique notamment :  
— que le coût total défini comme la valeur actualisée de toutes les dépenses présentes et futures est minimisé dans chaque processus de production ;

120  
— que l'investissement en biens durables est poussé jusqu'au point où la somme du revenu marginal pré-

sent et des revenus marginaux futurs en valeur actualisée (évalués sur la base de prix considérés comme des constantes) est égale au coût présent marginal de l'investissement augmenté de la somme en valeur actualisée des dépenses futures marginales d'exploitation et d'entretien ;

121  
— que la production courante est poussée jusqu'au point de pleine utilisation de la capacité disponible des facteurs durables, ou jusqu'au point auquel le prix est égal au coût marginal, si un tel point existe (4).

122  
Considérons alors une économie pour laquelle il y ait décroissance des rendements psychologiques marginaux et aucune activité non différenciée. Il est possible de montrer que si, pour une structure psychologique et technique donnée, cette économie observe les règles du jeu d'une économie de marché que nous venons de rappeler, elle évolue vers une situation d'équilibre unique et stable correspondant à un point de la surface des possibilités maximum dans l'espace des indicateurs de préférence. A ce point correspond une certaine distribution des revenus.

123  
Cette proposition est d'une très grande importance pratique puisqu'elle fournit des règles opérationnelles permettant de réaliser une situation d'allocation op-

(1) Tout particulièrement pour la gestion du secteur non différencié pour lequel la règle habituelle de maximisation du revenu net actualisé aux prix courants n'est plus valable (voir par. 11.00).

Le concept de surplus distribuable et l'expression très simple et opérationnelle de sa différentielle première sont alors particulièrement utiles.

(2) Pour illustrer l'application de ce critère, supposons pour simplifier que tous les services de transport soient identiques et qu'il en soit de même des services de travail. Soit Q la quantité globale consommée de services de transport et X la quantité de travail fournie et supposons que la construction d'une infrastructure soit susceptible de fournir des suppléments de  $dQ_1, dQ_2, \dots, dQ_n$  moyennant des quantités de travail  $dX_1, dX_2, \dots, dX_n$  aux époques  $t_1, t_2, \dots, t_n$ . Si  $q_1, q_2, \dots, q_n$  et  $x_1, x_2, \dots, x_n$  sont les prix finaux correspondants en valeur actualisée, l'infrastructure sera avantageuse si

$$(q_1 dQ_1 + q_2 dQ_2 + \dots + q_n dQ_n) - (x_1 dX_1 + x_2 dX_2 + \dots + x_n dX_n) > 0$$

c'est-à-dire si la valeur actualisée des services fournis est supérieure à la dépense actualisée. La différence de ces deux termes représente la valeur psychologique finale, évaluée en monnaie, de l'infrastructure considérée.

(3) La condition budgétaire signifie ici qu'en valeur actualisée la valeur globale des dépenses est égale aux revenus disponibles.

(4) Ce dernier point peut être formulé d'une manière inverse sous la forme de la proposition suivante :

— le prix doit être égal au coût marginal plus un élément de rente marginale, qui est nul lorsque les biens durables disponibles ne sont pas pleinement utilisés et qui, dans les autres cas, est tout juste assez élevé pour limiter la demande à la capacité disponible.



timum des ressources. Elle reste encore valable pour le secteur non différencié lorsque les rendements marginaux sont non croissants, mais elle peut ne plus être applicable dans le cas où l'économie comporte des activités non différenciées lorsque les rendements marginaux sont croissants. Dans ce cas en effet, la règle concernant la maximisation du revenu net actualisé d'une unité de production aux prix courants peut ne plus être valable en tant qu'écartant l'économie des conditions d'efficacité maximum <sup>(1)</sup>.

124

Cependant, si dans le secteur non différencié et dans les cas spéciaux de croissance des rendements marginaux, on applique les règles du jeu suivantes :

125

d) pour des productions données les coûts aux prix courants sont minimisés,

126

e) on ne réalise que des opérations créatrices de valeur lorsqu'on considère les prix finaux et les consommations finales,

on peut montrer que l'ensemble de l'économie évoluera vers une situation d'allocation optimum des ressources <sup>(2)</sup>.

127

On voit ainsi que l'ensemble des règles a), b), c), d) et e) constitue un ensemble de règles opérationnelles dont l'application permet de conduire à une situation d'allocation optimum des ressources.

128

En général, ces règles sont identiques pour le secteur différencié et le secteur non différencié, mais dans le cas de croissance des rendements marginaux certaines règles se présentent d'une manière différente.

### 11.1 — L'ECONOMIE DES TRANSPORTS ET LA THEORIE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

129

Dans chaque secteur des transports on peut considérer deux sous-secteurs, d'une part l'infrastructure et tous les services de gestion indépendants du volume du trafic qui lui sont associés et, d'autre part, la production de services de transport avec le matériel roulant ou flottant <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

130

Toutes les infrastructures de transport pour la route, le chemin de fer et la voie d'eau sont caractérisées par des indivisibilités très marquées et elles appartiennent au secteur non différencié.

131

Par contre, en ce qui concerne les prestations de services de transport, à partir d'infrastructures existantes, la règle générale est la différenciation pour la route et la voie d'eau. La fourniture des services de transport y est en effet assurée d'une manière différenciée.

132

En ce qui concerne le chemin de fer, les indivisibilités, lorsqu'elles existent, sont beaucoup moins marquées pour la fourniture des services que pour les infrastructures et les services de gestion qui sont associés à ces dernières <sup>(5)</sup>. En outre, de nombreuses activités de fourniture de services sont différenciées.

133

Au point de vue des applications, deux éléments jouent un rôle particulièrement important : d'une part, la décroissance ou la croissance des rendements moyens, d'autre part, la décroissance ou la croissance des rendements marginaux. L'importance du premier vient de l'existence d'un déficit lorsqu'il y a croissance des rendements moyens et gestion économiquement optimum. L'importance du second résulte, comme nous l'avons indiqué, du fait que certaines règles de l'économie de marché peuvent ne pas être applicables s'il y a croissance des rendements marginaux.

134

a) La croissance des rendements moyens paraît être la règle générale pour les infrastructures de transport.

135

Pour les prestations de service, la différenciation implique, dans une situation d'allocation optimum des ressources, des rendements moyens constants ou dé-

<sup>(1)</sup> Cette proposition a une allure quelque peu paradoxale tant nous sommes habitués à considérer comme allant de soi la règle de maximisation du revenu d'une entreprise pour des prix considérés comme des données, mais nous avons indiqué (par. 11.00, condition c) qu'il peut ne pas en être ainsi et il est facile d'illustrer cette possibilité sur des exemples très simples.

<sup>(2)</sup> En fait, l'application du critère e) qui résulte des considérations du par. 11.01 sur le surplus distribuable permet de surmonter la difficulté considérable de la non-validité opérationnelle dans le secteur non différencié du principe de maximisation du revenu net actualisé aux prix courants.

<sup>(3)</sup> Naturellement, la distinction entre infrastructures et fourniture de services, si elle paraît entièrement justifiée pour la route et la voie d'eau sur le plan pratique, n'est pour le chemin de fer que théorique et pratiquement il serait difficile de dissocier pour ce dernier la gestion de l'infrastructure de la fourniture des services.

<sup>(4)</sup> Indiquons ici que la production des services de transport comprend également des services de gestion indépendants du trafic.

<sup>(5)</sup> Il faut noter que dans le cas des chemins de fer la ventilation entre les dépenses liées à l'infrastructure et les autres dépenses indépendantes du trafic comporte évidemment un élément de convention.

croissants pour la route et la voie d'eau. Il en est de même pour le chemin de fer lorsqu'il y a différenciation. Lorsqu'il n'y a pas différenciation, la croissance des rendements moyens paraît en général beaucoup moins marquée que pour l'infrastructure.

136

b) S'il y a allocation optimum des ressources, la décroissance des rendements marginaux paraît être la règle générale pour les prestations de services de transport non seulement pour la route et la voie d'eau puisqu'elle résulte alors de la différenciation, mais également pour le chemin de fer, au moins dans la plupart des cas. Des rendements marginaux croissants paraissent avoir en effet un caractère relativement exceptionnel pour la fourniture des services ferroviaires pour une infrastructure donnée.

137

Au total, il semble bien que des rendements marginaux croissants ne peuvent pratiquement se rencontrer d'une manière notable que pour les investissements d'infrastructure.

138

Il résulte de là que les règles opérationnelles d'une économie de marché sont en général applicables, telles que nous les avons définies, sauf pour les investissements d'infrastructure, lorsqu'il y a croissance des rendements marginaux (1).

139

Pour les infrastructures, il faut souligner que les décisions importantes ne sont prises qu'au moment des implantations ou des fermetures. Les difficultés spéciales de gestion correspondant au cas de croissance des rendements marginaux n'interviennent donc que lorsqu'il y a implantation et mise en service d'une infrastructure nouvelle.

140

Il n'y a ainsi et généralement de difficulté réelle dans l'application des critères de gestion optimum à l'économie des transports que pour les décisions d'investissement. Nous avons indiqué que dans le cas de croissance des rendements marginaux l'application des règles d'économie de marché pour toutes les décisions d'investissement ou de désinvestissement concernant l'infrastructure et les services associés pourrait conduire à des décisions erronées. Pour ces décisions, une procédure spéciale doit donc être prévue sous la forme d'une coordination des investissements d'infrastructure. Cette condition joue un rôle important dans ce qui suit.

141

Mais une fois qu'une infrastructure a été implantée et tant qu'elle reste en service, les difficultés correspondantes de la théorie d'une allocation optimum des ressources relatives au cas de croissance des ren-

dements marginaux ne se présentent pratiquement plus et toutes les règles opérationnelles d'une économie de marché peuvent en général être appliquées. Rappelons notamment que si on applique les règles du jeu d'une économie de marché et si on considère une structure psychologique et technique supposée donnée, elles mèneront à un équilibre stable qui en même temps satisfera aux conditions d'une allocation optimum des ressources (2).

142

Pour les infrastructures existantes, la conclusion essentielle de la théorie de l'allocation optimum des ressources est que, lorsqu'une infrastructure a été implantée et qu'elle est en service, elle joue le même rôle qu'une richesse naturelle et on peut affirmer que, du point de vue de son utilisation en vue de la production de services de transport, le prix de son usage doit être, si l'on veut assurer une allocation optimum des ressources, indépendant non seulement des coûts d'investissements qui appartiennent au passé, mais également des frais de fonctionnement indépendants du trafic.

143

En fait, si on appelle péage économique le prix optimum d'usage d'une infrastructure, péage de coût le coût marginal de gestion de l'infrastructure par rapport au trafic et péage pur l'excès du péage économique sur le péage de coût, les conditions de gestion optimum de l'infrastructure résultant des principes généraux que nous avons indiqués sont les suivantes :

144

a) si, à un prix égal au péage de coût, la demande est inférieure à la capacité, le péage pur doit être nul ;

145

b) si, à un prix égal au péage de coût, la demande excède la capacité, le péage pur doit être fixé à un niveau tel que la demande se fixe au niveau de la capacité (3).

## 11.2 — CONDITIONS RELATIVES AUX BIENS DURABLES POUR UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

146

L'application de la théorie de l'allocation optimum des ressources étant aisément susceptible d'inter-

(1) Voir par. 11.02.

(2) Voir par. 11.00.

(3) Lorsqu'il y a des fluctuations aléatoires de la demande, la demande doit être considérée en probabilité (voir section 11.6).

prétations inexactes, il est nécessaire d'être très explicite. Deux cas sont à distinguer qui offrent des similarités frappantes, mais qui toutefois ne sont pas identiques, suivant qu'il s'agit d'équipements divisibles ou indivisibles. Le premier cas est celui du secteur différencié, le second celui du secteur non différencié.

#### 11.20 — Secteur différencié - Equipement divisible

Dans le secteur différencié les conditions <sup>(1)</sup> correspondant à une allocation optimum des ressources sont les suivantes :

a) à l'instant initial où la décision de production est prise, la valeur actualisée des revenus nets futurs attendus du bien durable est supérieure ou égale à son coût et la différence de ces deux quantités est maximum, les prix courants du marché étant considérés comme des données ;

b) à l'instant initial, le coût de tout équipement <sup>(2)</sup> est égal à la somme des valeurs actualisées de ses revenus nets marginaux futurs tels qu'on les prévoit ;

c) à toute époque, le prix d'usage de tout bien durable équilibre l'offre et la demande de l'usage de ce bien durable ;

d) à toute époque, le prix d'un bien durable est égal à la valeur actualisée de ses revenus nets futurs ;

e) à l'instant initial, la production de l'équipement est telle que son coût marginal est égal au prix du marché et, en valeur actualisée, les coûts de production sont exactement couverts par les recettes provenant de la vente de la production aux prix du marché.

Les conditions a) et c) résultent du fait que dans le secteur différencié il suffit pour arriver à une situation d'allocation optimum des ressources d'appliquer les règles du jeu d'une économie de marché, notamment de maximiser les revenus, les prix du marché étant considérés comme des données, et d'égaliser l'offre et la demande par le prix.

La condition b) est naturellement une conséquence de la condition a).

La condition c) signifie qu'à tout instant le prix d'usage optimum d'un bien durable a le caractère d'une rente dont le niveau se fixe par confrontation avec la demande de la quantité disponible du bien durable.

La condition d) signifie qu'à tout instant la diminution de la valeur du bien durable, c'est-à-dire son amortissement, est égale à sa valeur d'usage telle qu'elle est déterminée par la condition c) diminuée de l'intérêt de la valeur du bien durable <sup>(3)</sup>. Si les prévisions ont été correctes, la valeur du bien durable, à un instant donné, est égale à la valeur résiduelle de ce bien, égale à son coût initial diminué de la somme des amortissements successifs.

On voit ainsi que c'est la rente de rareté attachée au bien durable qui assure la couverture des charges financières correspondantes, mais la relation de cause à effet est que c'est la valeur d'usage qui détermine l'amortissement et non l'inverse.

L'amortissement optimum du point de vue d'une allocation optimum des ressources est déterminé par la rente de rareté et égal à cette rente diminuée des charges d'intérêt.

De ce point de vue, toutes les règles d'amortissement habituellement utilisées ont un caractère purement conventionnel. Elles peuvent présenter des avantages pour la comptabilité industrielle, mais elles n'ont pas de sens économique réel et, d'ailleurs, l'amortissement réellement effectué ne peut l'être qu'en fonction des résultats d'exploitation lesquels résultent eux-mêmes de la condition c), c'est-à-dire de la situation de la demande des biens produits à l'aide des biens durables.

La condition d) est naturellement liée étroitement à la condition c) puisque l'une et l'autre de ces relations déterminent l'amortissement, sous deux aspects formels différents.

<sup>(1)</sup> Pour la clarté, ces différentes conditions sont explicitées, mais elles ne sont pas toutes indépendantes les unes des autres.

<sup>(2)</sup> Savoir le prix du marché pour tout élément d'équipement (un moteur p. ex.) et le coût marginal pour tout ensemble (une usine p. ex.).

<sup>(3)</sup> Cette proposition prend tout son sens si l'on se reporte aux indications de la note <sup>(2)</sup> de la page 21. La condition d) se traduit par la condition (1) de cette note et de cette condition (1) résulte la condition (3) à laquelle correspondent les commentaires du texte.

161  
Si, en moyenne et d'une manière systématique, les revenus d'un type donné de bien durable sont tels qu'après amortissement complet du coût initial <sup>(1)</sup>, il est encore susceptible de fournir des revenus, il y aura avantage à en augmenter la production et inversement. Le résultat de ces actions et réactions sera finalement que la valeur actualisée des revenus nets effectivement perçus sera pour un bien durable quelconque peu différente de son coût.

162  
Quant à la condition *c*), elle résulte du fait que les opérations de production du bien durable s'effectuent dans des unités de production distinctes, et que la concurrence, si elle joue, tend à assurer pour ces unités une taille optimum telle qu'en valeur actualisée les coûts soient exactement couverts par les recettes aux prix du marché.

163  
L'ensemble de ces conditions et leur interprétation est relativement complexe, mais le cas du secteur non différencié est encore plus difficile, et c'est précisément là un cas particulièrement intéressant pour l'économie des transports puisque toute son infrastructure relève du secteur non différencié.

#### 11.21 — Secteur non différencié - Infrastructure de transport

164  
Dans le cas d'une infrastructure de transport, et en tenant compte ici explicitement des frais de gestion associés, les conditions correspondant à une allocation optimum des ressources sont les suivantes :

165  
*a*) à l'instant initial où la décision d'implanter une infrastructure est prise, la valeur globale actualisée nette des services finaux futurs attendus de l'infrastructure doit être supérieure à son coût augmenté de la valeur actualisée des coûts de gestion indépendants du trafic <sup>(2)</sup>, les prix considérés étant à tout instant les prix au stade de la consommation finale. Cette condition exprime simplement que le surplus distribuable correspondant doit être positif ; la taille optimum de l'infrastructure doit être telle que le surplus distribuable correspondant, qui représente la rente psychologique globale correspondant à l'infrastructure, soit maximum ;

166  
*b*) à l'instant initial, le coût marginal de construction de l'infrastructure par rapport à sa capacité augmenté de la valeur actualisée marginale par rapport à la capacité des frais de gestion indépendants du trafic est en général <sup>(3)</sup> égal à la somme des va-

leurs actualisées des péages purs, c'est-à-dire de ses revenus nets marginaux futurs tels qu'on les prévoit ;

167  
*c*) à toute époque ultérieure, le prix d'usage optimum de l'infrastructure, c'est-à-dire le péage économique, est égal à la somme du péage de coût et du péage pur <sup>(4)</sup> ;

168  
*d*) à toute époque, la valeur résiduelle de l'infrastructure est égale à l'excès de la valeur actualisée des péages purs sur la valeur actualisée des frais de gestion indépendants du trafic ;

169  
*e*) la valeur marginale par rapport à la capacité de la somme du coût d'établissement de l'infrastructure et de la valeur actualisée des frais de gestion indépendants du trafic, n'est pas nécessairement égale à la valeur moyenne de cette somme par unité de capacité <sup>(5)</sup>.

170  
Si le premier élément est inférieur au second, il y a déficit et ce déficit a le caractère d'une rente négative.

171  
Pour qu'il y ait allocation optimum des ressources, ce déficit doit être financé par des taxes sur les rentes qui ne modifient en rien les comportements marginaux. De telles taxes sont dites neutres.

172  
Toutes ces conditions ne peuvent soulever de difficultés réelles qu'au moment des décisions d'investissement et pour le calcul du surplus distribuable, et que lors de l'exploitation pour le financement du déficit.

173  
Naturellement, on peut présenter des observations analogues à celles déjà présentées pour les biens durables du secteur différencié quant à l'interdépendance des différents critères de gestion optimum. Il y a cependant deux différences essentielles :

<sup>(1)</sup> Suivant les principes que nous venons d'indiquer, l'amortissement à toute époque étant déterminé par le prix d'usage qui équilibre l'offre et la demande.

<sup>(2)</sup> Tous ces coûts correspondant aux facteurs de production finaux (voir par. 11.01).

<sup>(3)</sup> Cette proposition est donnée pour être rapprochée de la condition *c*) du par. 11.20.

<sup>(4)</sup> Tels qu'ils ont été définis à la section 11.0.

<sup>(5)</sup> Par exemple, cette condition ne vaut pas lorsque la capacité théoriquement optimum est inférieure au minimum techniquement réalisable ou lorsqu'il y a des discontinuités.

174

1. Il n'existe ici aucune tendance à l'égalisation de la valeur actualisée des péages purs et de la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée des frais de gestion indépendants du trafic. Il y a seulement égalité de la valeur actualisée des péages purs par unité de capacité et de la valeur marginale par rapport à la capacité de la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée des frais de gestion indépendants du trafic ;

175

2. Il n'existe aucune tendance à l'égalisation des valeurs moyennes et des valeurs marginales par rapport à la capacité de la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée des frais de gestion. La valeur marginale sera inférieure à la valeur moyenne s'il y a rendement croissant.

176

Les observations qui précèdent sont essentielles pour comprendre en quoi certains points de vue, très couramment soutenus, sont inexacts. C'est la complexité du jeu conjugué des trois premières conditions *a)*, *b)* et *c)* qui explique une très grande partie des difficultés rencontrées dans les applications pratiques de la théorie (1).

177

La condition *b)* qui est une conséquence de la condition *a)* est généralement seule retenue, alors que la condition *c)* joue un rôle essentiel. Quant à la condition *a)*, ses implications exactes, notamment quant à la condition *c)*, ne sont généralement pas clairement explicitées.

178

Enfin, la condition *d)*, qui est d'une grande importance, fait l'objet de la section suivante.

179

Les conditions *a)*, *b)*, *c)* et *d)* se présentent d'une manière tout à fait analogue dans le secteur différencié et le secteur non différencié. Le résultat essentiel est que la valeur d'usage d'un bien durable ne peut résulter que de la confrontation de l'offre et de la demande. Certes, et dans une situation d'allocation optimum des ressources, le coût marginal de tout équipement (2) est égal à la valeur actualisée de ses revenus marginaux futurs, mais cette égalité ne vaut que globalement et ne permet pas de déterminer la valeur d'usage optimum de l'équipement considéré à partir de sa valeur originelle. Compte tenu de son importance pratique, cette question sera commentée plus loin avec quelques détails (3).

### 11.3 — RENDEMENT CROISSANT ET DEFICIT ECONOMIQUE

180

Il y a rendement moyen croissant si, en valeur actualisée, le coût total de la production augmente moins que proportionnellement à la production.

181

Lorsque la production fait intervenir des biens durables, elle doit être définie par l'ensemble de toutes les productions considérées présentes et futures et le coût total comme la somme des dépenses présentes et des dépenses futures en valeur actualisée faites pour assurer ces productions. De même, dans le cas d'une production liée, il y a lieu de considérer l'ensemble des quantités produites en même temps que l'ensemble des dépenses. Il y a rendement croissant si, toutes les productions étant multipliées par un facteur quelconque *k*, le coût global de la production croît moins que proportionnellement à *k*.

182

L'existence de rendements croissants provoque un déficit si les prix et les productions sont déterminés conformément aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Il convient d'examiner la nature exacte du déficit, car ce concept joue un rôle important dans ce qui suit.

183

Le déficit, dans son sens économique fondamental, est défini comme la somme en valeur actualisée de toutes les dépenses économiques présentes et futures de toutes les productions considérées, diminuée de la somme, en valeur actualisée, de toutes les recettes économiques présentes et futures à des prix correspondant à une allocation optimum des ressources. Une telle définition ne vaut strictement que si on se place au moment de la mise en activité de l'unité de production s'il s'agit d'un processus de production, ou au début de la mise en service d'un bien durable s'il s'agit d'un bien durable. A un instant ultérieur, la définition du déficit fait intervenir un terme qui est économiquement arbitraire mais qu'on pourrait fixer à la valeur non amortie de sorte qu'à cet instant le déficit doit être défini comme la somme de toutes les dépenses présentes ou futures en valeur actualisée augmentée de la partie non amortie de l'investissement initial et diminuée de la valeur actualisée de toutes les recettes présentes et futures (4).

(1) Voir par exemple section 12.4 et par. 13.20, 13.22 et 13.23.

(2) Egal à son coût moyen dans le cas des biens durables du secteur différencié.

(3) Voir notamment par. 12.22 et 13.10.

(4) Le problème correspondant à la définition du déficit sera examiné dans la deuxième partie du rapport (voir p. 89, note (5)).

L'existence d'un déficit est liée à l'existence de rendements croissants et non pas à l'existence de « coûts fixes ». En fait, selon un point de vue très répandu, l'application des critères correspondant à une allocation optimum des ressources aboutirait à un déficit égal aux « coûts fixes » de la production, les « coûts fixes » étant implicitement définis comme la part du coût total non couverte par les recettes provenant de prix égaux aux coûts marginaux <sup>(1)</sup>. Cette affirmation, si elle était vraie d'une manière générale, aboutirait évidemment à la conclusion incorrecte que pratiquement chaque unité de production, qu'elle soit ou non dans le secteur différencié, subirait un déficit si l'on y appliquait les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Ce raisonnement repose sur une interprétation erronée des règles concernant les prix et la production impliquées par les critères correspondant à une allocation optimum des ressources <sup>(2)</sup>. Ces critères n'impliquent pas en effet que le prix soit égal au coût marginal. Ils exigent au contraire qu'il soit égal au coût marginal augmenté d'un élément de rente marginale. En valeur actualisée, dans une situation d'allocation optimum des ressources et s'il y a continuité, les recettes provenant de toutes les rentes marginales présentes et futures sont juste égales au coût marginal d'investissement de la capacité supplémentaire (la capacité s'entendant par unité de production) <sup>(3)</sup>.

Si l'on adopte comme il se doit cette interprétation correcte, on voit que les prix optimum n'entraînent un déficit que dans certaines circonstances très particulières. Il faut en effet que la capacité ou la production courante ait un coût marginal décroissant ou que le coût total de production comprenne un élément constant (dû à l'existence d'un facteur indivisible). L'importance du déficit pour une production quelconque peut être déduite directement de ces caractéristiques de la fonction de coût.

En ce qui concerne la définition du déficit au sens économique, il convient de présenter ici trois remarques qui ont quelque importance pour certaines des analyses qui suivent :

1. Le déficit est défini comme une somme en valeur actualisée de déficits pour toutes les périodes présentes et futures considérées. Le déficit, pour chaque période particulière, est défini comme la différence entre les dépenses et les recettes.

Toutefois et pratiquement, si la possibilité existe d'emprunter, il est évident qu'aucune signification particulière ne peut être donnée à cette chronique de déficits futurs attendus pour chaque année (ou pour

toute autre période), étant donné que ce schéma peut être modifié à volonté par le recours à l'emprunt ou par l'octroi de prêts.

2. La théorie économique ne fournit aucune méthode permettant d'imputer le déficit économique total, tel qu'il est défini ci-dessus, aux productions distinctes dans chaque période future et de chaque type différent. Il en va de même du coût total. Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante.

3. Le déficit financier réel qui sera enregistré pendant toute la période future n'est pas nécessairement égal au déficit prévu, car les prévisions peuvent s'avérer comme ayant été incorrectes.

Nous montrerons, dans les parties suivantes du présent rapport, que, dans le secteur des transports intérieurs, il y a généralement rendement croissant en ce qui concerne la construction de l'infrastructure. Le coût d'investissement total croît en effet moins que proportionnellement à la capacité. Il en est ainsi dans les trois modes de transport intérieur. L'existence de rendements croissants dans l'infrastructure n'implique cependant pas du tout que la concurrence soit exclue à l'intérieur de tous les modes de transport intérieur et entre eux. Dans les transports routiers aussi bien que dans la navigation intérieure il est possible — et cela correspond en fait à la pratique courante — d'exploiter l'infrastructure comme une « industrie » distincte, séparée des services de transport. En percevant pour l'utilisation de l'infrastructure des prix forfaitaires qui, pour le transporteur individuel, ne reflètent pas les rendements croissants de l'infrastructure, on ramène les transports routiers et la navigation intérieure à une situation de « convexité institutionnelle » <sup>(4)</sup>. La concurrence est alors possible dans ces secteurs. Dans le cas des chemins de fer, une solution du même genre paraît exclue sur le plan pratique pour des raisons techniques. En

<sup>(1)</sup> Egaux aux dérivées partielles du coût total par rapport aux diverses productions aux différentes époques, si ces dérivées partielles existent. Dans le cas d'une production multiple, il se peut très bien que ces dérivées partielles n'existent pas. Comme nous le montrerons dans le par. 12.40, cela n'empêche pas du tout que les prix correspondant à une allocation optimum des ressources sont parfaitement définis.

<sup>(2)</sup> On commet souvent une autre erreur en admettant que le coût total et, partant, le déficit et l'amortissement de l'investissement initial peuvent être déterminés de façon distincte pour chaque période de temps particulière. Une telle détermination est en fait impossible sur la base de critères économiques.

<sup>(3)</sup> Voir par. 11.02 et section 11.2.

<sup>(4)</sup> Il en est naturellement ainsi si les prix correspondent à une allocation optimum des ressources, car dans ce cas les prix sont indépendants des coûts d'infrastructure, donc des rendements croissants pour cette infrastructure.

effet, l'exploitation des services de transport sur un seul et même réseau ne peut se faire de façon décentralisée par des opérateurs concurrents.

192

Les considérations que nous avons développées ont fait ressortir qu'il existe des raisons économiques fondamentales de considérer séparément l'infrastructure et les services de transport, non seulement sur le plan de la théorie économique pure et appliquée, mais aussi et surtout sur le plan des modalités pratiques. La distinction entre ces deux stades du processus de production des services de transport sera en conséquence effectuée partout dans les parties suivantes du rapport. Une analyse théorique des problèmes spéciaux à l'infrastructure sera présentée dans le dernier chapitre de la présente partie.

#### 11.4 — CONVEXITE, STABILITE DE L'EQUILIBRE ET EFFICACITE

193

Il résulte des indications que nous avons données qu'une gestion décentralisée à base de prix de l'économie des transports ne peut donner naissance à des situations d'équilibre instable, si les règles du jeu de l'économie de marché que nous avons indiquées<sup>(1)</sup> sont effectivement respectées<sup>(2)</sup>, que dans le cas où il y a croissance des rendements marginaux, situation qui en général ne peut se rencontrer pratiquement que pour les décisions d'investissement des infrastructures de transport<sup>(3)</sup>. Nous avons indiqué également que pour un système donné d'infrastructures, l'équilibre stable auquel mènerait l'application de ces règles correspondrait à une situation d'allocation optimum des ressources, conforme à l'intérêt de la collectivité dans la mesure naturellement où une efficacité maximum de l'économie est recherchée.

194

Dès lors, une fois que des infrastructures existent, l'application des prix optimaux, tels qu'ils ont été définis, ne peut avoir de conséquence dommageable pour la collectivité du point de vue de l'efficacité économique<sup>(4)</sup>, tout au contraire.

195

En fait, si deux secteurs de transport sont en concurrence sur un parcours déterminé, il ne peut y avoir allocation optimum des ressources que dans l'un des trois cas suivants :

196

a) les deux secteurs sont sur ce parcours dans une situation de rendement marginal décroissant ou constant et l'équilibre est stable ;

197

b) l'un d'eux seulement est dans une situation de rendement marginal croissant, l'autre étant dans une situation de rendement marginal décroissant, et l'équilibre peut être instable ;

198

c) la production des services substituables se concentre dans un seul des deux secteurs<sup>(5)</sup>.

199

On voit que l'application des règles d'une économie de marché et la concurrence ne pourraient être incompatibles avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources que dans le cas b) où il y a, pour un secteur, rendement marginal croissant, mais, comme nous venons de le rappeler, cette circonstance est pratiquement exclue pour la fourniture des services de transport à partir d'infrastructures données.

200

Si, dès lors, une nouvelle infrastructure a été construite et si des déplacements de trafic se produisent au profit de cette nouvelle infrastructure et au détriment d'anciennes, cette perte de trafic ne peut être considérée comme indésirable du point de vue de l'efficacité économique, pour cette seule raison que cette perte de trafic serait due à l'impossibilité de couvrir les charges financières de l'ancienne infrastructure.

201

La diminution des éléments de rentes qui en sera la conséquence peut amener des « pertes en capital » et des difficultés financières. Mais, du point de vue économique, ces pertes ne sont que des pertes apparentes et elles correspondent en réalité à une amélioration de l'économie du point de vue de l'efficacité. Ces conclusions restent valables, que la décision

(1) Voir par. 11.02.

(2) Nous étudierons plus loin les cas de concurrence anti-économique et d'abus de positions dominantes où ces règles ne sont précisément pas respectées.

(3) En fait, et comme nous l'avons déjà indiqué, on peut considérer que dans le domaine de l'exploitation, c'est-à-dire pour un équipement donné (dans le cas des transports pour une infrastructure donnée), il est peu probable qu'il y ait croissance des rendements marginaux. Par contre, pour la construction des équipements indivisibles, notamment dans le cas de l'infrastructure, la croissance des rendements marginaux peut se produire. C'est une des raisons pour lesquelles le régime d'investissement en matière d'infrastructure doit être subordonné à une procédure centralisée.

(4) Les aspects sociaux seront examinés plus loin.

(5) Le cas b) montre qu'il est en fait inexact de soutenir, comme on le fait souvent, que dans tous les cas où un secteur est sujet à des rendements marginaux croissants au niveau optimum de production, le principe de minimisation des coûts impliquerait nécessairement que toute la production du secteur soit concentrée dans une seule unité de production.

de construire la nouvelle infrastructure ait été ou non correcte (1).

202

Si on considère que l'existence de rendements marginaux croissants ne se rencontre généralement que pour les infrastructures, on voit que le danger d'instabilité et d'inefficacité n'est pratiquement très marqué que lors de la prise des décisions d'investissement ou de désinvestissement d'infrastructure, mais alors il n'est malheureusement que trop réel. Des décisions économiquement erronées ne peuvent avoir alors que des conséquences très fâcheuses du point de vue économique.

203

Toutefois, lorsque pour une raison ou une autre des erreurs ont été commises, rien ne serait plus regrettable que de s'opposer à une gestion économique optimum, quelles qu'en soient les conséquences apparemment (mais apparemment seulement) dommageables, du point de vue économique tout au moins.

204

Il faut bien réaliser que les décisions optimum d'investissement ou de désinvestissement d'infrastructure ne peuvent être obtenues par application des critères habituels d'une économie décentralisée à base de prix et c'est la raison pour laquelle nous recommandons, dans ce qui suit, une coordination des investissements d'infrastructure.

### 11.5 — VALEURS ET RENTES PSYCHOLOGIQUES

205

La valeur psychologique pour un consommateur final de l'utilisation d'une infrastructure est égale, exprimée en monnaie, à ce que cet utilisateur consentirait au plus à payer pour garder l'avantage de son utilisation. La rente psychologique est égale à cette valeur psychologique diminuée de ce que paie effectivement l'utilisateur. Dans une situation d'allocation optimum des ressources, la rente est ainsi égale à la valeur psychologique diminuée du prix correspondant à une allocation optimum des ressources.

206

A l'instant initial, la valeur psychologique globale d'une infrastructure est égale à la somme des valeurs actualisées des valeurs psychologiques pour les différents utilisateurs.

207

Au moins en première approximation, le surplus distribuable (2) en valeur monétaire correspondant à l'implantation d'une infrastructure peut être consi-

déré comme égal à sa valeur psychologique globale diminuée de la somme de son coût d'investissement et de la valeur actualisée de ses frais de gestion indépendants du trafic.

208

Si l'on pouvait prélever des taxes neutres sur les rentes des utilisateurs finaux, il n'y aurait aucun déficit, mais un tel prélèvement se heurte à des difficultés. Si l'on ne considère que les recettes provenant des péages purs, elles couvriraient seulement en valeur actualisée la valeur marginale des frais d'implantation et de fonctionnement de l'infrastructure, d'où un déficit dont la considération jouera un rôle important dans ce qui suit.

209

Sur le plan pratique, les difficultés que comporte l'évaluation de la rente psychologique du consommateur sont bien connues. Elles sont particulièrement complexes dans le cas d'un secteur qui produit non un bien final mais un facteur de production. Dans ce cas, la rente psychologique du consommateur doit être calculée comme la somme maximum que les consommateurs finaux seraient disposés à sacrifier pour prévenir l'effet de l'élimination du facteur sur les prix des biens finaux. Il importe de souligner dans cet ordre d'idées que les rentes psychologiques relatives aux divers stades du processus de production (les « rentes psychologiques des producteurs » et celles des consommateurs finaux) ne peuvent être additionnées, étant donné que cela conduirait à des doubles emplois. Il convient également de noter qu'en général les rentes psychologiques du consommateur relatives à des biens finaux différents (ou à des facteurs de production différents) ne peuvent pas être additionnées. Pour deux biens complémentaires la rente globale est inférieure à la somme de leurs rentes individuelles. Pour deux biens substituables elle y est supérieure (3).

### 11.6 — LA NOTION DE SATURATION - SATURATION PHYSIQUE ET SATURATION ECONOMIQUE

210

Le concept de saturation et ses implications pour les règles opérationnelles d'une allocation optimum des ressources appellent quelques commentaires.

(1) Cette question de la perte du trafic sera examinée à nouveau dans la deuxième partie, du point de vue du déficit notamment.

(2) Tel qu'il a été défini dans la section 11.1.

(3) Quelques aspects de la rente psychologique du consommateur, qui sont particulièrement importants dans le cas des transports, seront examinés dans la section 22.2.



211

On peut être tenté de conclure de l'existence de places vides dans un train à l'existence d'une situation de rendement croissant, de sorte que le tarif optimum serait égal au coût marginal, c'est-à-dire extrêmement bas. Ainsi, si on considère l'exemple d'un voyageur qui se présente à une gare alors qu'il y a encore des places vides dans le train en partance, on peut être tenté de penser que, le coût marginal du transport étant inférieur au prix du billet, il peut être avantageux de lui consentir une réduction pour le décider à prendre le train.

212

En fait, la non-saturation du train doit être interprétée économiquement. Si l'ensemble du trafic est aménagé de telle sorte (et il en est effectivement ainsi, explicitement ou implicitement) que la probabilité  $p$  de ne pouvoir transporter un voyageur assis soit relativement faible (probabilité de défaillance), il est certain que pour  $p = 1/1000$  par exemple, on constatera que 999 fois sur 1 000 il y a des places libres dans le train.

213

Cependant, dans une telle situation, le train devra être considéré comme économiquement saturé, et dans ces conditions il n'y a aucune raison de faire une réduction à notre voyageur. La raison essentielle en est que le service vendu par la société de chemin de fer est le transport plus la sécurité du transport et effectivement le tarif assure l'égalité de la demande stochastique et de la capacité du train avec une probabilité de défaillance réduite à  $p$ . Il y a donc lieu de distinguer soigneusement la saturation économique de la saturation physique, soit en termes plus techniques, la non-croissance réelle des rendements moyens ou marginaux de leur croissance apparente.

214

Ces considérations se transposent naturellement sans difficulté au cas des infrastructures de transport. Elles montrent qu'on ne saurait conclure de la non-saturation apparente à la non-saturation économique.

### 11.7 — LA RESOLUTION DES CONDITIONS D'ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

215

Pour réaliser une situation d'allocation optimum des ressources deux solutions de principe peuvent être envisagées a priori, la première consistant à faire résoudre le système des conditions d'optimum par un bureau centralisé, la seconde à organiser l'économie sur une base décentralisée et à appliquer les règles opérationnelles que nous avons indiquées (1).

216

Les deux solutions sont équivalentes d'un point de vue strictement logique en ce sens qu'elles ne comportent aucune contradiction. Mais la première présente sur le plan technique deux difficultés intrinsèques d'application : celle de porter à la connaissance du bureau centralisé les index de préférence des opérateurs et les fonctions de production et celle de résoudre un système d'équations comportant de très nombreuses inconnues (2). Ces deux difficultés sont pratiquement insurmontables même à l'aide des plus puissants moyens de calcul dont on puisse disposer aujourd'hui.

217

Il résulte de là que la seconde solution de principe apparaît comme préférable à la première et cela qu'il y ait propriété privée ou propriété collective des moyens de production.

218

Il reste que divers degrés de décentralisation sont concevables ; les choix à cet égard doivent prendre en considération notamment l'existence d'indivisibilités physiques ou économiques et les circonstances psychologiques, sociologiques et politiques. C'est pourquoi il est nécessaire que l'économie organisée suivant le principe de la décentralisation joue dans un cadre institutionnel approprié tel que les différents opérateurs appliquent les règles que nous avons précisées plus haut et dont certaines sont différentes suivant qu'elles concernent le secteur différencié ou le secteur non différencié.

219

Pour tous les secteurs différenciés, qui comprennent en particulier la production des services de transport à partir des infrastructures existantes, à l'exception de celle des prestations ferroviaires pour lesquelles il peut y avoir des rendements marginaux croissants, l'application des règles d'économie de marché ne peut que mener à des situations d'allocation optimum des ressources (3).

220

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'application de ces règles n'est pas praticable telle quelle pour les infrastructures de transport elles-mêmes puisque la règle de maximisation du revenu net actualisé aux prix courants n'est plus nécessairement valable. Dès lors, la seule procédure possible est de faire prendre pour ces infrastructures les décisions d'investissement,

(1) Voir par. 11.02.

(2) En toute rigueur, un tel système comprendrait des dizaines de millions d'équations entre des centaines de millions d'inconnues.

(3) Voir par. 11.02.

ou de désinvestissement, d'une manière centralisée. Mais cette circonstance n'apparaît qu'au moment de la décision de construire l'infrastructure. Dès que cette décision est prise, on se trouve généralement

dans des situations de rendement marginal constant ou décroissant <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> C'est-à-dire dans des conditions de convexité.

*PORTEE ET SIGNIFICATION DES CONDITIONS D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES*

12.0 — *GENERALITES*

221  
Les conditions que nous venons de rappeler sont très simples, pour la plupart tout au moins, mais des difficultés peuvent surgir en raison d'erreurs d'interprétation. Aussi pensons-nous qu'il n'est pas inutile de faire suivre les indications qui précèdent de quelques commentaires dégagant réellement leur signification pratique du point de vue d'une allocation optimum des ressources.

12.1 — *LA SIGNIFICATION D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES*

222  
Il résulte des indications qui viennent d'être données que la notion d'une allocation optimum des ressources implique seulement que l'économie utilise sa capacité de production de la manière la plus efficace possible, autrement dit, d'une manière telle qu'il ne subsiste aucune possibilité d'obtenir un meilleur résultat avec les mêmes moyens. Ce critère ne définit pas une position particulière de l'économie, c'est-à-dire une combinaison spécifique de biens et de services produits et consommés, présents ou futurs. Il implique seulement que les préférences de la société étant ce qu'elles sont, et quels que soient les éléments qu'elles comprennent (notamment les besoins tant individuels que collectifs), ces préférences devraient être satisfaites dans une mesure aussi large que possible au moyen des ressources disponibles de la société (c'est-à-dire des facteurs de production : travail, ressources naturelles et équipements existants). Si l'on veut que l'économie satisfasse à l'exigence d'efficacité maximum ainsi comprise, il faut que soient remplies un certain nombre de conditions qui constituent le contenu essentiel du critère d'une allocation optimum des ressources.

223  
Dans le cas où l'on suppose que l'on peut définir pour les différents opérateurs, quels qu'ils soient, des index de préférence<sup>(1)</sup> et où pour chaque opérateur l'index ne dépend que de ses consommations finales,

les conditions d'une allocation optimum des ressources sont particulièrement simples et opérationnelles.

224  
Celles qui sont relatives au secteur de la production sont d'ailleurs indépendantes de toute hypothèse quant aux index de préférence. Elles se rapportent à la frontière de l'ensemble de toutes les combinaisons possibles de biens et de services finaux qui pourraient être produits dans le présent et dans l'avenir, compte tenu des ressources productives dont la société dispose actuellement. Cette frontière correspond elle-même à toutes les combinaisons de biens et de services satisfaisant à la condition qu'il est impossible d'accroître la production d'une composante quelconque sans réduire la production d'autres composantes. Cette frontière est ainsi le lien de toutes les situations réalisables d'efficacité maximum. La considération des conditions qui caractérisent cette frontière est naturellement d'une grande importance pour toute politique qui se veut économiquement efficace.

225  
Une allocation optimum des ressources implique en particulier que tous les facteurs de production disponibles soient utilisés à plein et au mieux. Le plein emploi est donc une des conditions d'une allocation optimum des ressources. De même et dans la mesure où une politique de croissance implique une utilisation optimum des ressources et des connaissances techniques, elle résulte des conditions d'une allocation optimum des ressources.

226  
Comme nous l'avons indiqué et dans le cas où l'on considère les indicateurs de préférence des différents consommateurs, on peut définir, comme pour les quantités physiques, une surface des possibilités maximum, frontière entre le possible et l'impossible. Tout point de cette frontière se caractérise par la condition que l'index de préférence d'un opérateur quelconque est maximum lorsque les autres index ont des valeurs données. La considération des conditions qui caractérisent cette frontière est naturellement essentielle pour toute politique économique qui

(<sup>1</sup>) C'est-à-dire dans le cas où l'on peut supposer que les champs de choix sont ordonnés.

désire tenir compte des préférences des consommateurs finaux, que ces consommateurs soient des individus ou des collectivités quelconques, privées ou publiques.

227

La considération des index de préférence ne repose sur aucune autre hypothèse que la préférence donnée par tout opérateur à ce qui est considéré par lui comme préférable. Elle repose finalement sur la seule hypothèse de l'existence de champs de choix ordonnés. Cette hypothèse revient à supposer que, pour tout consommateur final (que ce soit un individu ou une entité quelconque), il est possible de classer les différents groupes de consommations possibles par ordre de préférence. S'il en est ainsi on peut effectivement définir pour chaque opérateur un indicateur de préférence (ou fonction de préférence) tel que cet indicateur croisse lorsque l'on passe d'une consommation donnée à une consommation qui lui est préférée.

228

Il est encore très important de souligner, que les conditions trouvées d'une allocation optimum des ressources peuvent être déduites indépendamment de la considération de toute fonction de « bien-être social »<sup>(1)</sup> qui soulève un très grand nombre de difficultés bien connues ne relevant pas directement de la présente étude, à la condition qu'une telle fonction, si elle est prise en considération, soit une fonction croissante des index de préférence des différents opérateurs<sup>(2)</sup>. Pour toute distribution des revenus il existe une situation et une seule d'allocation optimum des ressources. Dès lors, dans la mesure même où la distribution des revenus est jugée équitable, il ne peut y avoir aucune opposition entre les conditions d'équité et les conditions d'une allocation optimum des ressources.

229

En réalité, si théoriquement on peut toujours déterminer les conditions d'efficacité maximum correspondant à toute distribution donnée des revenus, pratiquement des difficultés se présentent pour réaliser d'une manière « neutre » du point de vue d'une allocation optimum des ressources, les transferts de revenus considérés comme souhaitables, et nous en donnerons plus loin de nombreux exemples.

## 12.2 — LES CONDITIONS DE GESTION OPTIMUM

### 12.20 — Les conditions marginalistes

230

Si les conditions d'allocation optimum des ressources sont réalisées, toutes les équivalences marginales

de tous les biens et services considérés deux à deux sont égales pour tous les opérateurs prenant des décisions de consommation et pour toutes les unités de production, lorsque les quantités correspondantes peuvent varier d'une manière continue. Ces équivalences marginales sont respectivement égales au rapport des prix correspondants.

231

Il en est ainsi aussi bien dans le secteur non différencié que dans le secteur différencié. L'utilisation d'un même système de prix par tous les agents économiques, consommateurs ou producteurs, apparaît ainsi comme une condition essentielle d'une allocation optimum des ressources.

232

Si une allocation optimum des ressources n'est pas réalisée dans le secteur de la production, l'égalité des équivalences marginales n'est pas réalisée et il n'est plus possible de définir d'une manière univoque le coût marginal d'une production quelconque. Une telle définition n'est possible que s'il y a minimisation des coûts.

233

Naturellement, même s'il n'y a pas égalité des équivalences marginales et si dès lors le coût marginal d'une production ne peut plus être défini d'une manière univoque, la considération des différents coûts marginaux relatifs aux différents facteurs peut donner des informations utiles en vue d'orienter le processus de production dans une direction plus efficace, mais tant qu'une égalisation des coûts marginaux n'est pas réalisée, l'utilisation du coût marginal pour la fixation d'un prix de vente optimum est privée de sa base objective, l'erreur étant d'autant plus grande que les écarts constatés sont eux-mêmes plus élevés.

234

Il résulte de là que les prix ne peuvent avoir leur pleine signification économique réelle que là où les coûts sont effectivement minimum.

235

Lorsque les facteurs de production ne peuvent varier de manière continue, l'égalité du prix et du coût marginal n'est plus valable. Ainsi, dans le cas d'une infrastructure saturée, le prix optimum est égal à la somme du péage de coût et du péage pur. Dans ce

(1) C'est la fonction P de la section 10.0.

(2) Que ces index encore une fois soient relatifs à des consommateurs individuels ou à des entités quelconques prenant des décisions de consommation.

cas la règle communément admise d'égalité du prix optimum et du coût marginal n'est plus valable <sup>(1)</sup>.

236

Il paraît dès lors préférable de rejeter la formulation habituelle de la condition d'une allocation optimum des ressources (c'est-à-dire la constatation selon laquelle la production doit être poussée jusqu'au point où le coût marginal est égal au prix du produit), formulation qui peut être inexacte, et de retenir les deux conditions suivantes :

237

a) la condition que le coût marginal de l'équipement soit égal à la valeur actualisée de ses revenus nets marginaux futurs ;

238

b) la condition que la production doit se situer au point de pleine utilisation des facteurs durables existants lorsqu'à ce point le coût marginal est égal ou inférieur au prix qui équilibre l'offre et la demande, et, dans les autres cas, au point où le coût marginal est égal au prix.

239

Soulignons une fois de plus ici que ces conditions ne peuvent avoir leur pleine signification du point de vue d'une allocation optimum des ressources si le coût total de production n'est pas minimisé simultanément.

## 12.21 — La minimation des coûts

240

En fait, il résulte des différentes indications que nous avons données qu'il ne peut y avoir allocation optimum des ressources que si chaque unité de production minimise le coût total de ses opérations de production en valeur actualisée en considérant dans les calculs tous les prix comme des constantes <sup>(2)</sup>.

241

Il ne serait guère nécessaire de commenter ici le principe de minimation des coûts si ce principe, qui représente pourtant l'un des aspects essentiels des critères correspondant à une allocation optimum des ressources, n'était pas souvent négligé dans l'application de la théorie économique <sup>(3)</sup>.

242

En fait, du point de vue des applications pratiques, il importe d'insister sur l'exigence de la minimation des coûts et de la considérer comme une exigence distincte à laquelle on peut même attribuer une certaine priorité logique et pratique sur les autres conditions de maximum correspondant à une allocation optimum des ressources. Comme nous venons de l'indiquer, les prix utilisés ne peuvent avoir leur plein sens quant à l'utilisation de ces conditions, et en particulier quant à l'utilisation des conditions dites marginalistes, que si la condition de minimation des

coûts est elle-même remplie. Si tel n'est pas le cas, les conditions formelles d'égalité des prix et des coûts marginaux n'ont plus qu'une signification réduite, et d'ailleurs, dans ce cas, les coûts marginaux ne peuvent plus être définis d'une manière univoque. Pour cette raison, la minimation des coûts peut être considérée comme devant bénéficier d'une certaine priorité logique et il faut bien comprendre que la plupart des critères correspondant à une allocation optimum des ressources ne peuvent avoir pratiquement qu'une portée très réduite s'il n'y a pas minimation des coûts.

243

De plus, la minimation des coûts constitue une exigence d'une grande importance pratique, car dans

<sup>(1)</sup> Le coût marginal de la production courante est défini comme la dérivée partielle de la fonction de coût relative à la production courante. Compte tenu de la capacité des facteurs de production durables, il n'est en général défini que jusqu'au point de pleine utilisation de ces facteurs (en ce qui concerne la discussion de la notion de pleine utilisation au sens économique qui seule entre en ligne de compte, voir section 11.6). Au niveau de pleine utilisation au sens physique, seule la dérivée partielle dans la direction négative est généralement définie. Lorsque le texte se réfère au « coût marginal au point de pleine utilisation », c'est de cette dérivée dans la direction négative qu'il s'agit.

Certains auteurs tentent d'échapper à la nécessité d'introduire une rente de rareté n'ayant pas le caractère d'un coût en disant que lorsque la production approche de la limite de la pleine utilisation, le coût marginal augmenterait très fortement, ce qui traduirait le fait que le coût de la production d'une unité additionnelle (c'est-à-dire le coût exprimé en termes de facteurs de production variables) s'accroîtrait rapidement au fur et à mesure que la limite de capacité prend l'aspect d'un goulot d'étranglement. A moins que les proportions des facteurs ne soient complètement rigides, ce point de vue signifie que la condition de production optimum, formulée comme l'égalité entre le coût marginal et le prix, pourrait également être appliquée.

Toutefois, une telle argumentation est presque dépourvue de sens d'un point de vue pratique et elle est même très trompeuse, car la mesure de la fonction du coût marginal aux alentours immédiats du point de pleine utilisation est manifestement sujette à une très grande probabilité d'erreur. Dans la pratique, une approximation de la fonction de coût marginal peut n'être obtenue (et ordinairement elle n'est effectivement obtenue) que jusqu'au point de pleine capacité au sens économique. Au-delà, toute tentative de ramener la rente de rareté à un coût n'a aucune signification économique.

En fait, à la limite de capacité, la condition d'optimum pour une entreprise donnée ne peut généralement être définie en termes d'égalité entre le coût marginal et le prix, et elle doit être formulée comme il a été indiqué dans le texte. De là il résulte que le prix de l'optimum de la production dépassera généralement le coût marginal chaque fois que la production se situe au point de pleine utilisation de la capacité.

<sup>(2)</sup> Le coût global doit être défini comme la somme des dépenses présentes et des dépenses futures en valeur actualisée engagées dans le processus de production. La longueur de la période à prendre en considération dépend de la durée de vie économique des biens durables ou de l'horizon économique, selon que l'un ou l'autre de ces deux facteurs est plus court.

<sup>(3)</sup> Ainsi et par exemple, dans une grande partie de la littérature, l'accent a été mis presque uniquement sur les conditions marginales.

la réalité un réajustement constant et une pression continue sont nécessaires si l'on veut assurer que les coûts de production soient effectivement minimisés. La négligence d'une manière ou d'une autre de ces conditions comporte un risque très réel de mauvaise allocation des ressources.

244

Pour toutes ces raisons, lorsqu'il s'agit de l'application des critères correspondant à une allocation optimum des ressources, il importe de mettre l'accent sur le principe de minimation des coûts.

245

Les problèmes pratiques les plus importants soulevés par le principe de minimation des coûts sont d'ordre institutionnel et technique. La raison en est que la minimation des coûts exige un ajustement permanent à des conditions qui changent, l'application rapide de nouvelles techniques et une incitation constante à mettre au point ces nouvelles techniques. En fait, c'est surtout par l'intermédiaire des problèmes qu'ils posent au regard du principe de minimation des coûts que les aspects dynamiques d'une allocation optimum des ressources apparaissent comme jouant un rôle essentiel.

246

Le système économique devrait être organisé de façon à exercer une pression maximum en vue de la minimation des coûts, interprétée dans ce sens dynamique général. La concurrence n'a pas besoin d'être parfaite pour être efficace. Même en l'absence de produits parfaitement substituables tels qu'une marchandise homogène produite par divers opérateurs indépendants, elle peut exercer une pression suffisante pour entraîner la minimation des coûts. Toutefois, la concurrence n'est pas toujours suffisamment puissante, et il n'est pas toujours possible de l'instaurer, car il peut exister, par exemple, des situations de puissance monopolistique dont l'existence est due à des faits économiques d'ordre structurel tels que des rendements croissants. En pareil cas, il conviendrait de mettre au point des procédures institutionnelles appropriées permettant de créer une pression suffisante dans le sens de la minimation des coûts. Cette question jouera un rôle important dans les parties suivantes du présent rapport.

247

On peut encore dire que la théorie d'une allocation optimum des ressources se propose d'étudier les conditions optimum d'utilisation des ressources disponibles, qui n'existent qu'en quantités limitées, en vue de satisfaire au mieux les besoins pour des connaissances technologiques données, mais il est visible que dans une évolution dynamique ces connaissances techniques elles-mêmes ne peuvent plus être considérées comme des données. Dès lors un problème majeur se pose, celui du progrès technique, et un progrès technique rapide ne peut être réalisé que dans un cadre institutionnel approprié.

## 12.22 — *L'égalisation de l'offre et de la demande par le prix*

248

Comme nous l'avons indiqué, tout se passe dans une situation d'allocation optimum des ressources comme s'il existait explicitement ou implicitement un système unique de prix pour tous les agents économiques, représentatif de leurs équivalences marginales.

249

Ce système de prix est tel que pour chaque bien, en tout lieu et à toute époque, la demande soit égale à l'offre. Cette condition essentielle d'une allocation optimum des ressources n'est que trop souvent méconnue.

250

Il résulte de là que, pour tout processus de production, le prix doit être égal au coût marginal de production à l'exclusion de toute rémunération de l'équipement si cet équipement n'est pas pleinement utilisé (1) et qu'il doit être égal à ce coût marginal majoré d'une rente juste suffisante pour égaliser la demande à la capacité de production s'il n'en est pas ainsi.

251

On voit ainsi que le prix d'usage optimum d'un bien durable est la somme de deux éléments :  
— le coût marginal d'usage,  
— une rente marginale.

252

La seconde composante est égale à zéro lorsque la capacité n'est pas pleinement utilisée, et juste assez élevée dans les autres cas pour limiter la demande à la capacité disponible des facteurs durables. Cette composante est ainsi déterminée par la confrontation de la quantité disponible des biens durables et de la demande du produit.

253

Il y a lieu de souligner que la seconde composante n'est pas un coût, quelle que soit la manière dont on définit les « coûts », et qu'elle ne peut non plus être interprétée comme un coût. C'est un pur prix de rareté qui sert à limiter la demande à la capacité disponible des biens durables. Naturellement, comme la décision d'investissement a normalement été prise de telle sorte que la valeur actualisée de ces rentes par unité de capacité soit égale au coût marginal de l'équipement, cette composante ne sera pas toujours égale à zéro, en général tout au moins, car s'il en était ainsi la décision d'investissement aurait été incorrecte.

254

Cette analyse (2) permet de dégager deux conclusions importantes en ce qui concerne le prix optimum de la

(1) Au sens économique du terme (voir section 11.5).

(2) Qui est très importante du point de vue du diagnostic de la concurrence anti-économique ainsi que du point de vue de la détermination de limitations inférieures ou supérieures pour les prix.

production. La première est que le prix optimum n'est pas égal en général au coût marginal. Ce point ressort clairement de ce qui vient d'être indiqué, mais si nous tenons néanmoins à le souligner, c'est parce que l'opinion contraire est très répandue. La seconde est qu'il n'est pas possible en général de déterminer le prix optimum, à un instant donné, uniquement sur la base de considérations de coûts. Cela résulte du fait que l'élément de rente du prix optimum, par sa nature même, ne peut être déterminé sur la base de considérations de coûts.

255

De là il résulte encore qu'il n'est généralement pas non plus possible de résoudre le problème de la politique optimum de prix et de production en déterminant le prix de la production a priori sur la base du coût marginal (ou de toute autre mesure du coût), et en laissant la production se déterminer par la demande à ce prix.

256

Evidemment il est généralement possible de déterminer l'allure au cours du temps de l'élément de rente si les conditions de demande et de coût sont précisées. C'est notamment ce qui a lieu dans le cas des biens durables dont il existe une production régulière. Dans ce cas, la rente se fixe en moyenne à un niveau tel que l'égalité du coût marginal de l'équipement à la valeur actualisée des rentes soit vérifiée. Si cette valeur actualisée restait en moyenne plus élevée que le coût, la production serait développée, et elle serait réduite dans le cas contraire. Mais il n'y a là qu'une égalité moyenne et il est nécessaire pour une allocation optimum des ressources — et il est donc de l'intérêt de la collectivité si l'efficacité est recherchée — que le prix d'usage d'un bien durable se fixe à tout instant à un niveau qui égalise la demande à la capacité.

257

L'élément de rente permet naturellement de couvrir, d'une part, l'amortissement et l'intérêt du capital non amorti et, d'autre part, les coûts fixes indépendants du volume de la production, mais le calendrier optimum d'amortissement ne peut être déterminé a priori. Il doit se fixer à chaque époque en fonction du prix qui équilibre la demande et la capacité.

258

On voit ainsi que la stabilité du prix optimum de la production impliquerait que les conditions suivantes soient remplies en même temps :

259

a) la demande est constante ou augmente de façon continue<sup>(1)</sup> ; si, au contraire, la demande décroît à un instant quelconque, la capacité existante des facteurs durables ne sera plus pleinement utilisée ; pour en assurer la pleine utilisation, il sera nécessaire d'abaisser le prix (et, par conséquent, l'élément de rente du prix) ;

260

b) toutes les décisions d'investissement passées et présentes ont été et sont correctement prises, ce qui implique une prévision parfaite ;

261

c) les facteurs durables sont divisibles de façon continue ; si cette condition n'est pas remplie, la capacité (et, par conséquent, la rente) variera dans le temps dans le cas d'une demande constante, et dans le cas d'une demande augmentant de façon continue, la capacité ne pourra être à tout instant pleinement adaptée à la demande, ce qui implique encore que la rente varie.

262

Ces trois conditions sont naturellement très peu réalistes, surtout en ce qui concerne la condition que toutes les décisions d'investissement passées et présentes soient correctement prises. En outre, il est particulièrement peu probable que la première condition (demande constante ou augmentant de façon continue) soit remplie dans le cas de services qui ne peuvent être stockés et dont les quantités, produites à différents moments, ne sont pas parfaitement substituables. Enfin, la condition selon laquelle les facteurs durables doivent être divisibles de façon continue ne peut être remplie dans plusieurs cas, dont celui de l'infrastructure qui sera examiné plus loin.

263

La conclusion à tirer de tout cela est que l'élément de rente et, par conséquent, le prix optimum de la production, ne sont généralement pas constants, et que l'élément de rente ne peut en général être déterminé sur la base de la seule considération des coûts. Pour une capacité disponible de facteurs durables donnée, qu'elle soit le résultat de décisions d'investissement passées correctes ou incorrectes, le prix optimum de la production est déterminé par l'intensité de la demande par rapport à la capacité disponible des facteurs durables. Le coût marginal ne joue un rôle déterminant que dans le cas où la capacité disponible n'est pas pleinement utilisée. Mais comme nous l'avons montré, ce cas ne peut pas être le cas général.

264

Dans le cadre de cette analyse, le problème de la demande de pointe ne présente guère de difficulté. Les critères correspondant à une allocation optimum des ressources impliquent que les prix aux périodes de pointe de la demande, où la capacité est probablement utilisée à plein, devraient être fixés à un niveau tel que la demande soit limitée à la capacité disponible, tandis qu'aux périodes où la demande est

(<sup>1</sup>) A proprement parler, il est suffisant de supposer que la demande ne décroît jamais plus vite que le rythme naturel de détérioration des biens durables.

faible et où la capacité n'est pas utilisée à plein, les prix devraient être simplement égaux aux coûts marginaux. De nouveaux investissements de capacité devraient être effectués tant que la recette supplémentaire attendue, c'est-à-dire la somme en valeur actualisée des rentes marginales futures, dépasse le coût d'investissement marginal.

265

Le seul problème qui se pose dans ce cas est que la fixation des prix de la production aux périodes de pointe de la demande et aux périodes de faible demande devrait tenir compte de l'élasticité de substitution. C'est dans un souci de simplification que nous avons négligé ce problème jusqu'ici. Les prix relatifs de la production à ces différentes périodes devraient être tels que la capacité reste pleinement utilisée aux périodes de pointe de la demande ; en d'autres termes, le prix ne devrait pas être élevé au point d'entraîner un déplacement de la demande réduisant l'utilisation au-dessous de la capacité, alors qu'il se développerait parallèlement une demande excédentaire aux périodes où la demande était moins intense. Pour le reste, les conclusions précédentes s'appliquent sans modification.

266

Il convient de souligner que, lorsque la demande est sujette à des fluctuations, les prix, pour être optimum, devraient être très flexibles. La flexibilité a des avantages évidents, qui seront examinés pour le cas particulier des services de transport dans les deuxième et troisième parties de ce rapport. Elle permet d'assurer une utilisation aussi complète que possible de la capacité aux périodes de faible demande grâce au fait que, d'une part, le prix de vente de la production à ces périodes est peu élevé puisqu'il correspond uniquement au coût marginal et que, d'autre part, le prix de vente de la production est élevé aux périodes de pointe de la demande, ce qui, par là-même, peut provoquer un déplacement de la demande vers les périodes auxquelles la capacité est peu utilisée. En outre, grâce à la flexibilité, la capacité disponible peut être rationnée aux périodes de pointe par les prix (c'est-à-dire par le facteur de rente), sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à d'autres méthodes de rationnement qui, d'une part, faussent les décisions d'investissement, puisque celles-ci dépendent précisément de la considération de l'élément de rente, et qui, d'autre part, peuvent être moins efficaces d'un point de vue économique général.

267

Toute cette analyse s'applique à tous les biens durables qu'il s'agisse d'équipements mobiles comme les camions ou les locomotives ou d'équipements fixes d'infrastructure comme les routes ou les lignes de chemin de fer. Un examen spécial sera consacré plus loin au cas de l'infrastructure pour laquelle cette analyse est particulièrement importante.

## 12.23 — Investissements et exploitation

268

La politique en matière de prix et de production correspondant aux critères d'une allocation optimum des ressources peut être déduite de la théorie générale comme nous l'avons indiqué. Nous avons montré que les prix et les quantités correspondant à une allocation optimum des ressources, investissements en biens durables, d'une part, production courante et prix courant, d'autre part, sont déterminés simultanément pour toutes les périodes présentes et futures qui sont liées par l'utilisation commune de facteurs durables.

269

Cette interdépendance apparaît clairement lorsque l'on considère que l'investissement dépend de la production et du prix dans la période en cours et dans toutes les périodes futures entrant en ligne de compte. Mais, comme nous l'avons vu, il est néanmoins indispensable de préciser les conditions optimum séparément pour l'investissement en facteurs durables, d'une part, et pour le prix et la quantité de production courante, d'autre part. Cette façon de procéder s'inspire du fait que ces deux aspects du problème d'ensemble correspondent à deux types apparemment distincts de décisions, qui doivent être prises les unes et les autres dans le présent. Cependant, leur interdépendance doit toujours rester bien présente à l'esprit.

270

Lorsqu'on examine la question de la production courante et du prix, la capacité disponible des biens durables est considérée comme donnée. Dans ce cadre, et dans une situation d'allocation optimum des ressources, nous avons vu que le prix et la production optimum peuvent être considérés comme déterminés par les deux conditions suivantes :

271

1. La production est égale à la quantité demandée au prix courant ;

272

2. Le prix doit être égal au coût marginal de production si la capacité de l'équipement n'est pas pleinement utilisée à ce prix ; si elle est pleinement utilisée, le prix doit être supérieur au coût marginal d'un montant suffisant pour que la demande se fixe au niveau de la capacité de production existante.

273

Quant aux investissements, ils doivent satisfaire à la condition d'égalité du coût marginal et de la valeur marginale de la somme des revenus actualisés futurs, les prix étant considérés comme des données.



274  
Ces conditions sont relatives à une situation d'allocation optimum des ressources. Les règles opérationnelles à mettre en œuvre pour y arriver sont un peu plus complexes et elles diffèrent suivant que l'on se trouve dans le secteur différencié ou le secteur non différencié (1).

275  
Si l'on sait que, pour l'économie des transports, les économies d'échelle ne paraissent particulièrement marquées que pour l'infrastructure et qu'elles n'interviennent qu'au moment où les décisions d'implantation ou de fermeture sont prises, on voit que la gestion de la production courante des services de transport se présente en général de manière beaucoup plus simple et soulève beaucoup moins de difficultés, sur le plan des principes tout au moins.

#### 12.24 — *Seul compte l'avenir*

276  
Du point de vue d'une allocation optimum des ressources, seul compte l'avenir. Une décision avantageuse ne peut l'être que si elle ne tient compte que du futur, que ce futur soit immédiat ou éloigné.

277  
Il en résulte en particulier que la détermination d'une politique de gestion optimum doit être dans ses principes totalement indépendante du passé, c'est-à-dire des coûts passés.

278  
Cela ne peut signifier cependant que la considération du passé n'ait pas à intervenir, car pratiquement toute prévision de l'avenir ne peut se faire qu'à partir de la considération du passé. Si donc seul le futur doit être considéré dans la détermination d'une politique optimum, le passé intervient pour donner des informations sur le futur, et il peut et doit être utilisé pour contrôler les hypothèses faites sur le futur.

279  
De même encore, si les prévisions faites dans le passé ont été correctes, on constate que ce qui a coûté cher vaut encore cher, mais cette constatation ne met aucunement en cause ce principe que la valeur d'un bien est égale à la valeur actualisée de ses revenus futurs et qu'elle ne dépend ainsi que de ces revenus futurs.

#### 12.3 — *LA DISTRIBUTION DES REVENUS*

280  
Dans toute situation qui n'est pas d'efficacité maximum, la théorie montre qu'il existe des modifications

de l'économie compatibles avec les liaisons telles que tous les opérateurs se retrouvent finalement dans une situation préférable.

281  
Cependant, et dans la pratique, il est le plus souvent très difficile de définir des déplacements avantageux pour tous qui soient politiquement acceptables et sociologiquement réalisables. En effet, d'une part, la légitimité de certaines situations acquises peut être discutée et elles tirent leur origine de positions monopolistiques de fait ou de droit, et, d'autre part, le surplus distribuable susceptible d'être obtenu peut être réparti de manière très différente suivant les modalités envisagées.

282  
C'est là un fait très important que la mise en œuvre d'une économie efficace pose de très nombreux problèmes d'ordre éthique relativement à la distribution des revenus. Le système d'incitation à l'efficacité utilisé peut être considéré comme n'aboutissant pas à une distribution des revenus éthiquement acceptable. L'égalisation de l'offre et de la demande par le prix, nécessaire du point de vue de l'efficacité, c'est-à-dire le rationnement par les prix d'une demande pratiquement illimitée face à des ressources rares, n'est éthiquement acceptable que si la distribution des revenus peut être considérée comme « correcte ». De même, les « pertes de capital » impliquées par une transformation avantageuse de l'économie du point de vue de l'ensemble de la collectivité, mais qui font supporter à certains tout le poids du progrès, peuvent apparaître comme inacceptables d'un point de vue éthique et comme nécessitant dès lors des compensations.

283  
Sur le plan théorique, il est possible de réaliser n'importe quelle distribution ou redistribution des revenus que la société souhaite obtenir et de se procurer toutes les ressources nécessaires pour assurer la satisfaction des besoins collectifs, si elle est jugée souhaitable, au moyen de transferts de revenus n'affectant pas les décisions marginales des agents économiques (consommateurs ou producteurs), c'est-à-dire au moyen de transferts de rentes, qui peuvent être qualifiés de « transferts neutres ». Mais il est entendu que cette hypothèse n'est pas réaliste ; elle peut seulement servir à séparer les problèmes du financement des besoins collectifs et de la distribution des revenus des questions relatives à l'efficacité économique qui constituent l'objet essentiel du présent rapport.

284  
Quelques aspects du lien qui peut exister effectivement par l'intermédiaire du système des prix entre

(1) Voir par. 11.02.

l'efficacité économique et la question de la distribution des revenus, ou d'autres questions, lorsqu'on renonce à cette hypothèse de transferts neutres, seront examinés plus loin <sup>(1)</sup>.

## 12.4 — L'IMPUTATION DES COÛTS

### 12.40 — *L'imputation des coûts aux différentes productions à un instant donné*

285

Il y a production liée lorsque deux ou plusieurs biens, qui ne sont pas parfaitement substituables entre eux soit au stade de la consommation soit au stade de la production, sont obtenus dans le même processus de production, c'est-à-dire dans un processus faisant intervenir au moins un facteur de production commun. D'un point de vue formel, le problème de la production liée est entièrement analogue à celui de la production d'un seul bien homogène au cours du temps à l'aide de biens durables. Le premier cas correspond au problème de l'imputation à différentes productions à un instant donné, et le second au problème de l'imputation des charges d'équipement au cours du temps. En fait, ces deux problèmes sont dans la pratique indissolublement liés, mais pour la clarté il y a avantage à les analyser séparément.

286

On peut distinguer deux cas de production liée, qui sont différents quant à leur nature et leur origine, mais qui en fait donnent lieu exactement aux mêmes problèmes d'imputation. Pour cette raison la distinction ne sera pas faite dans les parties suivantes du rapport. Cependant, il paraît utile de consacrer une courte analyse aux deux cas, étant donné que dans les discussions sur la politique des transports, cette distinction joue un certain rôle <sup>(2)</sup>.

287

Dans le premier cas d'une production liée, les diverses catégories de production utilisent exactement le même aspect productif du facteur commun de production. Par exemple, toutes les catégories de trafic utilisant une route particulière à un moment donné utilisent le facteur commun « route » exactement de la même manière. Les différents services produits par la route, c'est-à-dire le passage offert aux différentes catégories de trafic, peuvent être substitués dans la production les uns aux autres dans une certaine mesure, et ils s'excluent mutuellement. On voit qu'en général il n'y aura production commune que si le facteur commun est sujet à des rendements croissants. Dans le cas contraire, en effet, les biens ou services pourraient tout aussi bien être produits séparément, et on serait dans le secteur différencié caractérisé par des rendements constants ou décroissants.

Il en résulte évidemment qu'un problème d'imputation se pose parce que les prix correspondant à une allocation optimum des ressources donnent lieu à un déficit qui ne peut être réparti entre les diverses catégories de trafic que par une méthode conventionnelle.

288

Le deuxième cas de production liée se produit lorsque les diverses catégories de production utilisent des aspects différents du facteur de production commun. Tel est le cas de la production de coke et de gaz d'une usine à gaz. Tel est encore le cas de facteurs durables qui sont utilisés dans la production à des périodes différentes. Des exemples de production liée au sens habituel de ce terme sont l'irrigation et la fonction de transport de certains canaux, ou le transport effectué dans des directions opposées avec le même matériel roulant. Les services rendus par un facteur lié ne sont pas parfaitement substituables dans la production et peuvent même n'être disponibles qu'en des proportions fixes, ou pratiquement fixes. Un problème d'imputation peut se poser dans ce cas comme dans le premier.

289

Dans les deux cas de production liée, les prix optimum ne peuvent être établis que si l'on prend en considération l'ensemble des productions liées.

290

Considérons d'abord comme exemple du premier cas de production liée, la production d'une route. S'il n'y a pas saturation, les prix séparés sont égaux aux coûts marginaux de production, mais le niveau du coût marginal peut dépendre du volume de la production totale puisque la production commune suppose l'existence de rendements croissants due au facteur commun. S'il y a saturation, les prix optimum dépendent de la contribution de chaque catégorie de véhicules à la saturation.

291

Dans le deuxième cas d'une production liée également, les prix optimum des différents services rendus par le facteur commun dépendent de la demande pour ces différents services. Si l'on veut assurer une allocation optimum des ressources et si la composition de la demande est variable, comme par exemple dans le cas de transports effectués dans des directions opposées, les prix devraient être flexibles de façon à assurer une production optimum. En outre, les critères correspondant à une allocation optimum des ressources exigent que tous les aspects des fac-

<sup>(1)</sup> Voir chap. 21.

<sup>(2)</sup> Dans une partie de la littérature, les deux cas sont souvent indiqués par des termes spéciaux, comme par exemple la production commune et la production liée (« common production » et « joint production »).

teurs communs soient pleinement utilisés ou que le prix pour leur utilisation soit égal au coût marginal (1). Dans certains cas, en particulier si les proportions sont fixes ou à peu près fixes (comme dans le cas de transports effectués dans des directions opposées), de grandes différences dans les prix optimum des productions liées peuvent en résulter.

292

En conclusion, dans le cas où différents biens ou différents services sont produits dans le cadre d'un même processus de production, le coût total doit être défini comme la somme en valeur actualisée de toutes les dépenses engagées dans le processus de production. Les prix des diverses catégories de production ne peuvent être déterminés que simultanément et en imposant la condition d'égalité de l'offre à la demande. Un problème d'imputation se pose si les prix correspondant à une allocation optimum des ressources donnent lieu à un déficit. Ce problème se présente d'une façon entièrement analogue pour les deux cas de production liée qui ont été analysés ci-dessus. Les problèmes relatifs à l'imputation du déficit aux différentes catégories de production seront examinés dans la deuxième partie du rapport (2).

#### 12.41 — *L'imputation des coûts dans le temps et l'amortissement*

293

Selon une erreur très répandue, les prix correspondant à une allocation optimum des ressources pourraient être déterminés au moyen d'une répartition du coût total de la production entre les différents éléments constitutifs de celle-ci, selon diverses méthodes qui ont été proposées (3). Cette conception est inexacte pour plusieurs raisons.

294

1. Elle admet qu'une allocation optimum des ressources exige qu'en valeur actualisée les recettes totales soient égales au coût total. Ce point de vue est inexact. Comme nous l'avons vu, un secteur enregistrera un excédent ou un déficit selon qu'il sera sujet à des rendements moyens décroissants ou, au contraire, croissants. C'est uniquement dans le cas particulier où l'existence de rendements constants se conjugue avec une prévision parfaite de la demande future (de sorte que la capacité des biens durables soit toujours exactement adaptée à la demande que les recettes totales seront égales au coût total pour des prix optimum (4)).

295

2. La conception examinée admet que les prix correspondant à une allocation optimum des ressources peuvent être déterminés au moyen d'une répartition du coût total de la production entre les divers éléments constitutifs de celle-ci, le prix de chaque

élément étant ensuite fixé à un niveau égal à la moyenne du « coût total » ainsi déterminé de cet élément. Une telle répartition du coût total ne soulève des problèmes qu'en ce qui concerne le prix des facteurs communs intervenant dans la production de plusieurs éléments à la fois. Tel est le cas des facteurs durables pour des productions s'effectuant à des périodes différentes, et des facteurs communs pour des productions liées. La répartition de ces éléments du coût total entre les divers éléments de la production est habituellement désignée sous le terme d'« amortissement » dans le premier cas (biens durables) et d'« imputation » dans le second (facteurs communs (5)).

296

Ce point de vue est également inexact. Les prix optimum ne sont pas du tout égaux aux coûts moyens répartis, quelle que soit la méthode de répartition employée, sauf dans des cas très particuliers.

297

3. La conception examinée admet qu'il est possible de déterminer les prix correspondant à une allocation optimum des ressources à partir des dépenses passées. Bien que cette idée ne soit pas un élément absolument essentiel du point de vue considéré, elle y est presque toujours liée. En pratique et suivant cette conception, la répartition du coût total est effectuée non pas en fonction de l'avenir, mais au regard des coûts passés. En effet, la méthode utilisée consiste à imputer à chaque période de la vie économique d'un bien durable une partie de son coût d'investissement initial. Que le coût initial et la durée de vie économique de l'équipement prévue à l'origine soient ajustés ou non au cours du temps, cela ne change rien au fait fondamental que cette méthode est essentiellement fondée sur des dépenses passées. Quels que soient les mérites pratiques de cette méthode, cet aspect en constitue un défaut inévitabile du double point de vue de la théorie économique pure et de la théorie économique appliquée. Les dépenses passées ne présentent aucun intérêt

(1) C'est-à-dire à la dérivée partielle du coût total, la capacité des facteurs communs étant considérée comme donnée.

(2) Voir section 24.4.

(3) Rappelons, une fois de plus, que nous avons défini le coût total comme la somme, en valeur actualisée, de toutes les dépenses économiques présentes et futures faites en vue de l'obtention de toutes les productions considérées.

(4) Dans une situation de concurrence, l'excédent que le secteur peut réaliser dans le cas de rendements moyens décroissants prend la forme de paiements de rentes qui peuvent être considérées comme des coûts de production par les opérateurs individuels. L'égalité du coût total et des recettes totales vaut donc pour chacun d'eux considéré individuellement, pourvu que leurs prévisions soient parfaites en ce qui concerne les prix futurs (de telle sorte que la capacité soit toujours parfaitement adaptée à la demande).

(5) Cette imputation a déjà fait l'objet d'une analyse spéciale dans le paragraphe précédent.

pour les décisions présentes, que celles-ci soient fondées sur les critères correspondant à une allocation optimum des ressources ou sur l'exigence (qui coïncide souvent avec ces critères) de maximisation, en valeur actualisée, des recettes nettes<sup>(1)</sup>. Certes l'expérience passée fournit généralement des informations utiles pour les décisions présentes. Mais cette dernière idée n'implique certainement pas que les prix actuels devraient être basés sur des dépenses passées, quelle que soit la manière dont celles-ci sont « corrigées » pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques.

298

Compte tenu de ces trois erreurs de base, il ne semble guère y avoir intérêt à poursuivre l'examen de la méthode de détermination des prix fondée sur les concepts d'amortissement et d'imputation. Il peut néanmoins être utile d'examiner quelques points connexes dont la considération jouera un rôle important dans les deuxième et troisième parties de ce rapport.

299

Leur importance découle d'abord du fait que la méthode en question constitue une interprétation erronée très répandue de la théorie économique, qui a fortement influencé et qui, on peut le craindre, a sérieusement faussé les décisions économiques dans de nombreux cas. Il y a donc de bonnes raisons de souligner que cette conception n'est pas fondée et aboutit, comme on peut le montrer, à des conclusions inexactes sur de nombreux points que nous aurons à examiner.

300

Mais cette question est importante pour une autre raison encore. Nous avons déjà vu qu'un secteur de l'économie qui est sujet à des rendements moyens croissants présentera un déficit si l'on y applique les critères concernant les prix, les investissements et la production, correspondant à une allocation optimum des ressources. Dans le secteur des transports, ce résultat vaut en particulier pour l'infrastructure. En conséquence, si les critères correspondant à une allocation optimum des ressources sont appliqués à l'infrastructure, en ce qui concerne l'investissement aussi bien que les prix à payer pour son utilisation, l'exploitation de l'infrastructure peut se trouver en déficit. Il y a des raisons, qui seront examinées dans la deuxième partie, suivant lesquelles la contrainte d'équilibre budgétaire pourrait être utilement imposée à l'infrastructure, bien que l'imposition d'une telle contrainte provoque une distorsion à une allocation optimum des ressources. Sans examiner ici la question de l'équilibre budgétaire proprement dit, on peut noter que son imposition entraînerait une charge supplémentaire pour les utilisateurs de l'infrastructure, par rapport aux prix optimum. On pourrait alors penser que ces charges additionnelles pourraient être

déterminées selon la méthode mentionnée ci-dessus relative à l'amortissement et à l'imputation du coût total d'infrastructure.

301

Dans la discussion de cette approche du problème, un point peut être établi à son départ. L'équilibre budgétaire est une contrainte supplémentaire qui ne se substitue pas aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Il s'ensuit qu'en tout état de cause, les prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne devraient pas être inférieurs aux prix correspondant à une allocation optimum des ressources sans la contrainte d'équilibre budgétaire. En conséquence, et quels que soient les avantages ou les inconvénients de telle ou telle variante d'imputation et d'amortissement, une telle méthode doit toujours être complétée par une procédure garantissant que les prix ne puissent être abaissés au-dessous des prix optimum.

302

Pour le reste, la théorie économique doit se limiter à la conclusion générale selon laquelle toute méthode d'amortissement et d'imputation est arbitraire<sup>(2)</sup>.

303

Il convient enfin de noter ici un dernier point qui présente une importance particulière pour le secteur des services de transport plutôt que pour l'infrastructure. La méthode que nous examinons dans la présente section et qui consiste à déterminer les prix de la production sur la base d'une répartition du coût total aboutit, ou du moins est généralement associée, à une conception particulière de la politique des prix et de la production. La répartition du coût total est le plus souvent entreprise en vue de déterminer une série de prix destinés à être maintenus constants tant que les conditions de coût et de demande ne révèlent pas un changement dont on peut supposer qu'il est plus que temporaire. L'ajustement à des fluctuations imprévues de la demande doit donc se faire entièrement du côté de l'offre, dans la mesure où la capacité existante peut s'accommoder des fluctuations de la demande à des prix prédéterminés. Si la demande est supérieure à la capacité existante, un système de répartition de la production insuffisante entre les usagers doit être institué, ou s'instaurera automatiquement, phénomène bien connu dans le transport urbain de personnes caractérisé par le rationnement par la queue.

304

D'un point de vue économique, cette façon de procéder présente l'inconvénient d'empêcher la meilleure

(1) Voir par. 12.24.

(2) Cette question sera examinée en détail et d'une manière plus générale dans la deuxième partie (voir section 24.4).

utilisation possible de la capacité à certaines périodes, alors qu'à d'autres périodes, elle risque de conduire à l'application d'une méthode de rationnement de la demande dont les inconvénients économiques sont évidents. L'examen de ces questions, qui concernent le jugement à porter sur la flexibilité des prix, sera repris dans les parties suivantes du présent rapport.

305

En conclusion, lorsque la production a lieu à l'aide de biens durables, le coût total de la production au cours d'une période donnée quelconque ne pourrait être déterminé qu'en imputant une partie du prix des biens durables à la production obtenue au cours de la même période. La théorie économique montre qu'à

supposer que cela soit possible, une telle imputation ne pourrait être faite, d'une manière conforme à une allocation optimum des ressources, qu'a posteriori à partir de la connaissance des prix qui, pour chaque bien, équilibrent effectivement à tout instant l'offre et la demande. Cela signifie que l'amortissement dépend essentiellement de l'évolution des différents prix. En fait il n'existe aucun critère, autre que conventionnel, qui puisse déterminer a priori l'allure optimum d'amortissement, c'est-à-dire l'imputation optimum à partir de la seule connaissance des coûts. Toute imputation de ce genre est par conséquent toujours arbitraire et sans signification du point de vue d'une allocation optimum des ressources. Une conclusion tout à fait analogue s'applique au cas de production liée.

L'APPLICATION DE LA THEORIE DE L'ALLOCATION OPTIMUM DES  
RESSOURCES A L'INFRASTRUCTURE

13.0 — GENERALITES

306  
Bien que toutes les indications essentielles concernant les biens durables en général aient déjà été données, il nous paraît utile de les résumer et de les commenter brièvement du point de vue de l'infrastructure.

307  
L'infrastructure est caractérisée par des installations fixes constituées par des biens durables, d'une grande longévité économique. De plus, elle se caractérise en général par des indivisibilités marquées et des rendements croissants. Enfin, la production de l'infrastructure n'est pas homogène. Ainsi le passage d'une voiture particulière et celui d'un camion sur une seule et même route ne correspondent pas à des services identiques.

308  
Les conditions d'une allocation optimum des ressources pour les biens durables, pour le secteur non différencié et pour les productions connexes sont donc très importantes pour les décisions d'investissement et de gestion de l'infrastructure.

13.1 — L'INVESTISSEMENT

13.10 — Les décisions d'investissement

309  
La valeur sociale d'une infrastructure est égale à la valeur actualisée des valeurs psychologiques correspondant à l'utilisation de l'infrastructure, les valeurs psychologiques étant considérées au niveau de la consommation finale. La valeur sociale de l'infrastructure est naturellement une fonction de sa capacité. Son coût d'établissement est également une fonction de sa capacité.

310  
Il résulte des indications qui précèdent que, pratiquement, une décision correcte d'investissement suppose :

311  
a) que la valeur sociale de l'infrastructure soit supérieure à la somme de son coût d'investissement et de la valeur actualisée des frais de gestion,

312  
b) que la différence soit maximum, le calcul étant effectué pour des prix finaux considérés comme des données.

313  
Les deux conditions a) et b) déterminent la taille optimum de l'infrastructure.

314  
Dans les cas où l'infrastructure peut être considérée comme susceptible de varier de manière continue, la deuxième condition implique en particulier des égalités marginales. La plus importante pour ce qui suit est l'égalité du coût marginal de l'infrastructure et de la valeur actualisée de ses valeurs psychologiques marginales, diminuées de la valeur actualisée des coûts marginaux d'usage, ces différents éléments marginaux étant calculés par rapport à la capacité de l'infrastructure (1).

315  
Le calcul à faire pour tout nouveau projet d'investissement d'infrastructure ne doit pas se borner à un examen isolé. Il doit tenir compte des liens de substitution et de complémentarité qu'il offre avec les autres infrastructures, notamment en ce qui concerne le trafic à prévoir sur la nouvelle infrastructure et les variations du trafic qui en résulteront sur les anciennes. Il convient encore de faire intervenir dans les calculs non seulement le coût du nouvel investissement et la valeur actualisée de ses frais de gestion, mais également la valeur actualisée des frais de gestion des infrastructures existantes ayant avec elle des liens de complémentarité ou de substitution.

316  
Il résulte de l'égalité, d'une part, de la somme du coût d'investissement marginal de l'infrastructure et de la valeur actualisée des frais de gestion et, d'autre part, de la valeur actualisée des péages optimum que, si la capacité de l'infrastructure peut varier de manière continue, il est impossible qu'il n'y ait jamais saturation. Cela signifie que, pendant une partie au moins de la vie de l'infrastructure, le péage optimum sera supérieur au péage de coût. Par contre, s'il y a une taille minimum de l'infrastructure au-dessous de laquelle on ne puisse aller et si la taille économiquement optimum était inférieure à ce minimum, l'égalité précédente ne serait plus va-

(1) Voir notamment par. 11.02 et sections 11.1 et 11.2.

lable et il se pourrait que l'implantation et la mise en service d'une infrastructure soient avantageuses, alors que cependant il n'y aurait jamais saturation.

### 13.11 — *Les critères d'investissement et le déficit*

317

Tout d'abord, il faut distinguer, d'une part, l'implantation de l'infrastructure et sa gestion ultérieure dans la mesure où elle est indépendante du trafic et, d'autre part, la production de services de transport à l'aide de cette infrastructure. Une fois qu'elle a été implantée et qu'elle est maintenue en état de fonctionner, l'infrastructure se présente comme une richesse naturelle quelconque. Elle existe et il n'y a pas lieu de lui faire jouer un rôle particulier quelconque.

318

Comme pour toute richesse naturelle, son utilisation donne éventuellement naissance à une rente que nous avons appelée péage pur, si la demande à un prix égal au péage de coût excède la capacité. La seule différence avec une richesse naturelle, mais qui est à vrai dire essentielle, c'est qu'une richesse naturelle est un don gratuit de la nature alors que, d'une part, l'infrastructure a nécessité des dépenses d'implantation et que, d'autre part, elle continue à nécessiter des dépenses de gestion indépendantes de tout trafic. Ces dépenses de gestion ne sont naturellement pas des dépenses d'investissement, mais en fait elles jouent un rôle tout à fait analogue, car, indépendantes du trafic, elles résultent simplement de la décision antérieure d'investissement, tout au moins tant qu'une décision de fermeture de l'infrastructure n'a pas été prise.

319

Dans ces conditions, il se peut fort bien que la valeur capitalisée des péages purs soit inférieure au coût d'investissement initial augmenté de la valeur actualisée des dépenses de gestion indépendantes du trafic. On peut sans doute considérer que c'est là le cas général<sup>(1)</sup>.

320

Nous avons déjà mentionné que l'ensemble de l'infrastructure et des services de gestion associés était généralement sujet à des rendements moyens croissants. Une dépense supplémentaire réalisée à l'instant initial permet généralement un accroissement plus que proportionnel de la capacité présente et future de l'infrastructure. Il en résulte que si l'investissement d'infrastructure est réalisé conformément aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources et si les utilisateurs paient des prix établis sur la même base<sup>(2)</sup>, l'infrastructure sera en déficit<sup>(3)</sup>. Il convient de souligner que l'importance du déficit est déterminée uniquement par les caractéristiques techniques de l'infrastructure, c'est-à-dire par la mesure dans laquelle l'implantation de celle-ci est sujette à des rendements moyens croissants, autrement dit par la mesure dans laquelle la dépense initiale en valeur actualisée, correspondant à la fois à l'implantation et aux frais de gestion indépendants du trafic, croît moins que proportionnellement à la capacité<sup>(4)</sup>.

321

En valeur actualisée, les péages de coût ne peuvent suffire pour couvrir les frais de gestion<sup>(5)</sup>. De là, il résulte qu'en valeur actualisée, la somme du coût d'investissement et des frais de gestion qui ne dépendent que de la capacité ne peut être couverte que par les péages purs et s'il y a un rendement moyen croissant dans la construction de l'infrastructure, elle n'est couverte que partiellement par ces péages.

322

Du point de vue de la théorie d'une allocation optimum des ressources, le déficit ne soulève pas de problèmes particuliers. Il doit être financé à l'aide de transferts neutres (c'est-à-dire ne modifiant en aucune façon les comportements marginaux), transferts qui théoriquement sont toujours possibles<sup>(6)</sup>. Il en sera ainsi toutes les fois que les transferts de revenus seront des transferts de rentes psychologiques à caractère forfaitaire<sup>(7)</sup>. L'investissement optimum dans l'infrastructure aussi bien que les prix optimum à percevoir des utilisateurs sont déterminés par les critères correspondant à une allocation optimum des ressources qui n'exigent en aucune façon qu'il y ait « équilibre budgétaire ».

323

Ces conditions sont essentielles, et toute politique tendant, en vue de couvrir le déficit, à pratiquer des prix plus élevés que les péages économiques correspondant à une allocation optimum des ressources, n'aurait d'autre conséquence, de ce point de vue, que de compromettre l'efficacité de la gestion.

(1) Cette proposition a naturellement un caractère qualitatif qui n'implique rien quant aux ordres de grandeur (voir par. 24.47).

(2) Voir par. 13.20.

(3) Ceci est le cas, à moins que la demande future n'ait été sous-estimée de façon considérable, de telle sorte que les péages purs effectifs seraient notablement plus élevés que ceux pris en compte au moment de la réalisation de l'investissement.

(4) L'importance effective de ce déficit sera étudiée plus loin (voir par. 24.47). D'elle dépend évidemment la portée pratique de toutes les considérations concernant le déficit.

(5) Il n'y a aucune différence entre les dépenses d'entretien d'une route qui ont essentiellement un caractère d'investissement et les dépenses initiales de construction ; les problèmes soulevés sont exactement les mêmes ainsi que leur solution.

(6) Pour un examen plus détaillé de ce point, voir par. 23.30.

(7) Nous y reviendrons plus loin.

324  
Comme de toute façon, au moment de la décision d'investissement, la valeur actualisée des valeurs psychologiques d'utilisation pour les utilisateurs finaux directs ou indirects doit être au moins égale au coût d'investissement augmenté de la valeur actualisée des frais de gestion, il n'y a aucune impossibilité de principe à ce que les ressources nécessaires à la couverture du déficit soient prélevées sur les rentes des utilisateurs directs ou indirects, à condition, encore une fois, que ce prélèvement soit effectué d'une manière forfaitaire, par exemple sous la forme d'une taxe donnant le droit d'utiliser l'infrastructure indépendamment de l'importance de cette utilisation <sup>(1)</sup>.

325  
Cependant et sur le plan de l'économie appliquée, la question se pose de façon différente. En effet, le financement du déficit à l'aide de transferts neutres de revenus soulève des difficultés et pose de nombreux problèmes. Cependant, des arguments peuvent être invoqués pour imposer la contrainte d'équilibre budgétaire à l'infrastructure. Les raisons de le faire ainsi que les conséquences qui en résultent seront examinées plus loin <sup>(2)</sup>.

## 13.2 — LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE

### 13.20 — La tarification optimum de l'infrastructure

326  
Le coût de gestion de l'infrastructure se compose, d'une part, des coûts de fonctionnement, y compris le coût des services complémentaires qui sont en pratique inséparables de l'infrastructure elle-même, tels que les installations de sécurité, l'éclairage, etc. et, d'autre part, des coûts dépendant du trafic.

327  
A un instant donné, le coût marginal correspondant à la gestion de l'infrastructure, calculé par rapport au trafic, est appelé péage de coût <sup>(3)</sup>. Les conditions de gestion optimum de l'infrastructure correspondant à une allocation optimum des ressources diffèrent suivant que, à un prix égal au péage de coût, la demande est inférieure ou supérieure à la capacité, c'est-à-dire suivant qu'il n'y a pas ou qu'il y a saturation. Le prix optimum d'usage de l'infrastructure est appelé péage économique.

328  
S'il n'y a pas saturation, le péage économique est égal au péage de coût. S'il y a saturation, le péage économique est tel qu'il égalise la demande à la capacité. Par définition de la saturation il est supérieur

au péage de coût et la différence a été appelée péage pur <sup>(4)</sup>.

329  
Il est évident que le péage pur varie avec l'intensité de la demande par rapport à la capacité existante de l'infrastructure. Le péage pur apparaît ainsi comme une rente de rareté.

330  
Les concepts de « pleine utilisation » et de « saturation » de l'infrastructure doivent toujours être interprétés au sens économique et non au sens physique <sup>(5)</sup>. Un facteur durable, tel qu'une infrastructure de transport, est considéré comme étant pleinement utilisé au sens économique lorsque la probabilité de saturation atteint un certain niveau, à déterminer sur la base de considérations pratiques <sup>(6)</sup>.

331  
Lorsque le niveau de saturation est dépassé, ce qui est en général le cas si le rationnement n'est pas effectué par le prix mais par le système de la queue, nous utiliserons dans ce rapport le terme de « congestion ».

332  
Il faut bien réaliser que, l'infrastructure une fois construite, le seul impératif qui, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, s'impose dans tous les cas (que les calculs initiaux aient été corrects ou non et que les prévisions aient été justes ou non), c'est de l'utiliser au mieux et, par conséquent, de ne percevoir de péage pur que si la demande à un péage égal au péage de coût excède la capacité de l'infrastructure, et dans ce cas de le fixer à un niveau tel que la demande égale la capacité.

333  
Nous rappelons que du principe « seul compte l'avenir » <sup>(6)</sup>, résulte ce corollaire que le système optimum des prix à un instant donné est indépendant des coûts passés, c'est-à-dire des dépenses passées.

334  
Dans le cas d'un tunnel par exemple, le prix optimum de son usage n'a rien à voir avec le coût de la cons-

<sup>(1)</sup> La neutralité d'une telle méthode n'est naturellement que tout à fait approximative, car en toute rigueur une taxe forfaitaire ne peut être considérée comme neutre vis-à-vis des utilisateurs potentiels.

<sup>(2)</sup> Voir en particulier les sections 23.3 et 24.4.

<sup>(3)</sup> Voir section 11.1.

<sup>(4)</sup> Voir les indications déjà données d'une manière générale dans la section 11.6.

<sup>(5)</sup> L'étude du problème de la recherche de la valeur économiquement optimum de la probabilité de défaillance sort naturellement du cadre limité de cette étude.

<sup>(6)</sup> Voir par. 12.24.



truction. Le prix optimum est celui qui limite la demande à la capacité du tunnel.

335

Si, à un prix égal au péage de coût généralement très faible, la demande est inférieure à la capacité du tunnel, le prix optimum de son usage est le péage de coût, mais si, à un prix égal au péage de coût, la demande excède la capacité, le prix optimum est celui qui égalise la demande à la capacité du tunnel.

336

Il en est de même encore du stationnement dans les villes du point de vue d'une allocation optimum des ressources. Pour une probabilité de défaillance  $p$  donnée, par exemple  $1/1\ 000$ , l'usage de la voie publique pour stationner doit être gratuit s'il n'y a qu'une chance sur mille pour qu'un automobiliste ne puisse trouver une place à un instant donné en un lieu donné. Il doit être payant s'il n'en est pas ainsi, et le tarif optimum est celui qui réduit la demande à un niveau tel qu'il n'y ait qu'une chance sur mille pour que notre automobiliste ne puisse trouver une place disponible.

337

Il en est de même encore des autoroutes. Supposons que la probabilité de défaillance désirée soit  $p = 1/1\ 000$  par exemple, ce qui signifie que l'on désire réaliser des conditions telles qu'il n'y ait qu'une chance sur mille pour qu'un automobiliste se voie forcé de circuler à une vitesse anormalement faible. A une heure donnée et un jour donné, le tarif optimum de l'usage de l'autoroute est celui pour lequel la probabilité de défaillance est inférieure à  $1/1\ 000$ . Il se réduit au péage de coût qui est généralement très faible si, à un tarif égal à ce péage, la circulation est telle que la probabilité de défaillance est effectivement inférieure à  $1/1\ 000$ .

338

Dans tous les cas, si l'on veut assurer une allocation optimum des ressources, la règle fondamentale de tarification devra résulter de la confrontation de la capacité avec la demande <sup>(1)</sup>.

### 13.21 — *Le péage pur est une rente et non pas un coût*

339

Il résulte de ce que nous venons de dire que le péage pur est une rente et non pas un coût <sup>(2)</sup>. A un instant donné en effet, la capacité d'une infrastructure existante doit être considérée comme une donnée. Dès lors, le péage pur est entièrement déterminé par la demande et ne peut en aucune façon être considéré comme un coût de production.

340

On ne peut donc admettre explicitement ou implicitement que le prix optimum d'utilisation de l'infrastructure pourrait être calculé à partir de la seule considération des coûts d'investissement.

341

Cette erreur tire son origine d'une interprétation inexacte de l'égalité au moment de la décision d'investissement entre, d'une part, la somme du coût marginal de l'infrastructure et de la valeur actualisée des coûts marginaux de gestion, et, d'autre part, la valeur actualisée des valeurs psychologiques marginales de l'infrastructure, ces différentes valeurs marginales étant calculées par rapport à la capacité <sup>(3)</sup>.

342

Du fait que le premier membre de cette égalité est effectivement un coût, on interprète le second membre comme une somme de coûts, mais une telle interprétation est purement conventionnelle et ne peut mener qu'à des confusions.

343

En effet, de cette interprétation des valeurs psychologiques comme des coûts d'exploitation, on déduit que le péage pur égal à la valeur psychologique marginale diminuée du péage de coût serait lui-même un coût, donc pourrait être calculé à partir de la seule considération des coûts d'investissement, ce qui est inexact puisqu'à tout instant le péage pur dépend essentiellement de la demande. On peut encore dire qu'à tout instant et par définition, la valeur psychologique marginale actualisée de l'infrastructure est égale à la valeur actualisée des valeurs psychologiques marginales d'utilisation. Il résulte de cette égalité qu'à tout instant la valeur psychologique marginale d'utilisation est égale à la diminution de la valeur actualisée augmentée de l'intérêt de la valeur actualisée. L'interprétation que nous mentionnons revient à interpréter la variation de la valeur psychologique actualisée comme un amortissement, ce qu'elle n'est pas.

344

En fait, on ne peut conclure en aucune façon que le péage pur soit un coût. De l'égalité de deux gran-

(1) Naturellement, ces résultats ne sont pas valables seulement pour les infrastructures de transport et des observations analogues pourraient encore être présentées par exemple pour l'exploitation optimum des barrages hydro-électriques.

(2) Le péage pur est considéré ici naturellement du point de vue de la gestion de l'infrastructure. Du point de vue de l'utilisateur, le péage pur est un coût.

(3) Calculée par rapport à la capacité, la valeur psychologique marginale de l'infrastructure à un instant donné est nulle s'il n'y a pas saturation (puisque cette valeur psychologique est alors indépendante de la capacité) et elle est égale au péage économique s'il y a saturation.

deurs dans certaines conditions on ne saurait conclure à leur identité, ni a fortiori à l'identité de leurs éléments composants lorsque ces grandeurs sont elles-mêmes des intégrales. Le caractère du péage pur est essentiellement celui d'une rente et il résulte de là cette proposition essentielle pour toute politique de gestion optimum des infrastructures existantes que la valeur optimum du péage pur et par suite la tarification optimum de l'usage d'une infrastructure ne sauraient être déterminées à partir de la considération des coûts d'investissement.

345

On peut encore dire que l'amortissement marginal optimum d'un investissement d'infrastructure<sup>(1)</sup> ne saurait être déterminé à partir de considérations a priori. Il ne peut être déduit qu'à partir de la considération du péage pur et ce dernier ne peut être déduit d'une valeur calculée a priori de l'amortissement.

346

Le péage pur optimum ne saurait donc être calculé à partir de l'amortissement. C'est en réalité seule la connaissance du péage pur optimum, résultant elle-même de la confrontation à tout instant de la demande et de la capacité de l'infrastructure, qui permet de déterminer l'amortissement marginal optimum<sup>(2)</sup>.

347

Dans le cas général, on ne peut donner du péage optimum qu'une interprétation conventionnelle au sens d'un coût que lorsque le calcul de l'infrastructure a été correct et que les prévisions sur lesquelles ce calcul s'est appuyé ont été justes.

348

Même si ces deux conditions sont réalisées, le péage pur garde toujours le caractère d'une rente pure marginale et cette rente est déterminée par l'égalisation à la capacité existante de l'infrastructure de la demande par un prix égal au péage économique. L'interprétation au sens d'un coût du péage pur optimum est purement conventionnelle ; elle n'a d'autre intérêt qu'académique et elle ne présente aucun avantage pratique. Tout au contraire, elle complique bien inutilement toutes les questions et elle ne peut qu'inciter les praticiens à prendre des décisions erronées.

349

A fortiori, si les deux conditions de correction des calculs et de prévision parfaite ne sont pas remplies, ce qui dans la réalité est le cas général, le péage pur ne peut plus être interprété en aucune façon comme un coût, même dans le cadre d'une égalité formelle<sup>(3)</sup>.

350

Nous devons d'ailleurs ajouter que lorsque l'utilité marginale de l'usage de l'infrastructure égale au

péage économique peut être interprétée conventionnellement dans le sens d'un coût, cette interprétation n'est plus possible pour la valeur psychologique globale. Elle n'est donc possible qu'à la marge.

351

On voit alors clairement que toute tarification de l'usage d'une infrastructure à partir de la considération des coûts d'investissement n'a aucun sens économique.

352

Du point de vue de l'optimum de gestion, la considération des coûts d'investissement ne doit intervenir qu'une seule fois — et elle est alors naturellement d'une importance capitale — c'est lorsque la décision est prise de construire l'infrastructure<sup>(4)</sup>.

353

On voit ainsi qu'il y a deux raisons qui s'opposent de façon décisive à ce que l'on interprète, même d'une manière conventionnelle, le péage pur comme un coût, sous le prétexte qu'au moment de la décision d'investissement il existe une relation entre le coût de l'investissement marginal par rapport à la capacité et les recettes futures attendues des péages purs. La première est qu'il n'y a aucune garantie que les prévisions s'avèrent correctes. Si les prévisions ont été incorrectes, et elles le seront généralement<sup>(5)</sup>, le péage pur est déterminé uniquement par la demande effective et par la capacité effective, le

(1) Calculé par rapport à la capacité naturellement.

(2) On montre facilement que cet amortissement marginal optimum est égal au péage pur diminué du coût marginal de gestion calculé par rapport à la capacité et de l'intérêt de la valeur non amortie de la valeur marginale de l'investissement. Lorsque le péage pur est nul, l'amortissement marginal optimum est ainsi négatif (ces propriétés résultent immédiatement des considérations de la note (6), page 23).

(3) De termes qui sont eux-mêmes des intégrales d'éléments marginaux.

(4) Le seul cas théorique où le péage pur optimum pourrait être déterminé à partir de la considération des coûts d'investissement est celui où l'amortissement du coût d'investissement pourrait être déterminé a priori. C'est le cas par exemple d'un régime permanent de prévision parfaite dans l'hypothèse où l'infrastructure de durée infinie aurait été initialement calculée de façon parfaite. Dans ce cas, l'amortissement serait égal à zéro et le péage pur serait formellement égal au coût marginal de gestion par rapport à la capacité augmenté de l'intérêt du coût d'investissement de l'infrastructure. Ce cas purement théorique n'a aucun intérêt pratique car il correspond à des hypothèses qui ne sont jamais remplies dans la réalité concrète. D'ailleurs, même si ces hypothèses venaient à être remplies, ce qui n'arrivera jamais, le caractère fondamental du péage pur resterait encore non pas celui d'un coût, mais celui d'une rente.

(5) Si l'on considère par exemple que le volume du trafic subit des fluctuations prononcées, d'une saison à l'autre et d'une heure à l'autre, la longévité de l'infrastructure rend très improbables et, en fait, exclut des prévisions correctes en ce qui concerne le niveau de la demande pendant toute la durée de vie de l'infrastructure.

coût de l'investissement effectué dans le passé n'entrant aucunement en ligne de compte. En second lieu, le fait que la somme en valeur actualisée des péages purs sur toute la durée de vie économique de l'infrastructure peut être représentée comme un coût ne donne aucune indication sur ce que doit être le niveau approprié du péage pur à un instant déterminé.

354

En conséquence, le péage pur ne peut pas être considéré comme un coût. C'est un pur prix de rareté, une rente, qui est déterminé par le niveau de la demande, c'est-à-dire le volume du trafic, par rapport à la capacité existante de l'infrastructure. De là il résulte encore que le prix optimum de l'utilisation d'une infrastructure ne saurait être déterminé à l'aide d'un calcul quelconque de coûts à partir de la considération des coûts d'investissement.

355

Cette proposition est essentielle si l'on veut porter un jugement fondé, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, sur deux systèmes de tarification de l'usage des infrastructures qui ont été proposés, le système des coûts de développement et le système des coûts globaux calculés.

### 13.22 — La méthode des coûts de développement

356

La méthode des coûts de développement fera l'objet plus loin d'une analyse détaillée tenant compte de différents points de vue. Cependant, il nous paraît utile d'en dire ici quelques mots du seul point de vue d'une allocation optimum des ressources.

357

Contrairement à ce que nous avons exposé ci-dessus (1), il a été suggéré que les prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure, et en particulier l'élément de péage pur, pourraient être déduits d'un concept particulier de coût, dit « coût de développement ». Il existe beaucoup de variantes de cette théorie, mais l'idée centrale paraît généralement reposer sur la définition suivante : « Le coût de développement est le quotient du coût total actualisé de l'ensemble des productions supplémentaires par la somme actualisée des trafics supplémentaires. » Dans une autre variante, le diviseur est représenté par la somme en valeur actualisée des capacités futures supplémentaires créées par l'investissement marginal d'infrastructure. En d'autres termes, on prend en compte la capacité au lieu du trafic effectif.

358

Cette dernière formulation part de l'égalité en valeur actualisée des péages économiques et de la valeur marginale calculée par rapport à la capacité de la somme en valeur actualisée des coûts d'implantation

et des frais de gestion et elle peut en être dérivée à condition de considérer la valeur psychologique marginale comme une constante (2).

359

Dans le cas de la première variante la dérivation est plus complexe, mais elle repose encore sur une certaine convention de fixité du péage (3).

360

Les diverses variantes du coût de développement sont présentées comme ayant l'avantage de permettre le calcul du péage optimum à partir de la seule considération des coûts et il est certain que, si cette formulation était valable, un tel calcul serait possible.

361

Ainsi la formulation du coût de développement suppose essentiellement que la tarification optimum de l'infrastructure existante peut être déterminée à par-

(1) Voir par. 13.20.

(2) L'égalité considérée s'écrit en effet :

$$\int_{t_0}^{t_1} \varphi(\tau) e^{-\int_{t_0}^{\tau} i(u) du} d\tau = \frac{d}{d\Theta} [\bar{C}_0 + \bar{D}_0 + \bar{F}_0]$$

où  $\varphi(t)$  est la valeur psychologique marginale par rapport à la capacité,  $i$  le taux d'intérêt,  $\Theta$  la capacité et où  $\bar{C}_0$ ,  $\bar{D}_0$ ,  $\bar{F}_0$  représentent respectivement les valeurs actualisées des coûts d'implantation, des frais de gestion dépendants du trafic et des frais de gestion indépendants du trafic. Si  $\varphi(t)$  est considéré comme une constante, on en déduit pour le péage qui lui est égal la valeur

$$p = \frac{\frac{d}{d\Theta} [\bar{C}_0 + \bar{D}_0 + \bar{F}_0]}{\int_{t_0}^{t_1} e^{-\int_{t_0}^{\tau} i(u) du} d\tau}$$

relation qui peut encore s'écrire

$$p = \frac{\Delta [\bar{C}_0 + \bar{D}_0 + \bar{F}_0]}{\int_{t_0}^{t_1} \Delta \Theta e^{-\int_{t_0}^{\tau} i(u) du} d\tau}$$

où  $\Delta \Theta$  représente la variation de la capacité et

$\Delta [\bar{C}_0 + \bar{D}_0 + \bar{F}_0]$  représente le coût supplémentaire global.

(3) Certains auteurs, il est vrai, emploient la terminologie de coût de développement dans un sens tout différent, qui exclut toute convention de fixité des péages. Dans ce cas, ce qu'ils considèrent en réalité, ce sont des coûts marginaux au sens habituel. Il est alors préférable de s'en tenir à la terminologie classique et d'éviter la terminologie de coût de développement.

Dans les milieux les plus autorisés, la terminologie de coût de développement est étroitement liée à une hypothèse de fixité du péage. Il nous paraît ainsi préférable de réserver la terminologie de coût de développement à cette conception. C'est en tout cas celle-là qui est examinée ici.

tir de la considération des coûts d'investissement. Une telle formulation peut se justifier dans le cas d'immobilisations d'une taille suffisamment petite pour que la période de non-saturation soit relativement faible et dans le cas où chaque unité supplémentaire ne représente qu'une fraction de la capacité de production d'ensemble. Ces conditions sont approximativement réalisées en ce qui concerne par exemple le matériel roulant dans les transports et même pour la production d'énergie électrique dans des centrales thermiques ; elles ne le sont pas dans le cas des infrastructures de transport.

362

Pour des infrastructures dont la durée est assez longue, qu'il s'agisse d'autoroutes ou de tunnels dans le cas des transports <sup>(1)</sup>, il n'y a aucun intérêt économique à fixer un péage constant pour la vie de l'infrastructure, et dès qu'une infrastructure existe il y a lieu de l'utiliser au mieux, c'est-à-dire qu'il convient de ne faire payer que le péage de coût et de ne percevoir un péage supplémentaire que dans le cas où la demande à un prix égal au péage de coût excéderait la capacité de l'infrastructure.

363

La théorie du coût de développement peut apparaître comme une théorie dynamique tendant à faciliter le développement, mais elle repose en réalité sur une hypothèse statique et son application ne peut que freiner le développement en limitant artificiellement et d'une manière anti-économique l'utilisation des infrastructures lorsqu'il n'y a pas saturation.

364

La théorie du coût de développement ne tire pas sa justification de la théorie économique de la gestion optimum ; elle repose sur une simple convention dont la justification économique est pour le moins discutable dans le cas des infrastructures de transport.

365

Dans la pratique, la mise en application de cette théorie nécessiterait de très nombreux calculs, un calcul pour chaque infrastructure de transport, et ces calculs seraient inutiles pour déterminer une politique de gestion optimum des infrastructures existantes qui ne peut reposer que sur d'autres éléments. On peut douter d'ailleurs que ces calculs puissent être menés avec une exactitude suffisante pour que l'on puisse en tirer plus que des ordres de grandeur.

366

S'il s'agit de construire une nouvelle infrastructure, des calculs sont évidemment nécessaires ainsi que nous l'avons indiqué. Mais ces calculs sont très différents de ceux que suggère la théorie du coût de développement. Ce sont des calculs en valeur actualisée qui n'impliquent en aucune façon et qui excluent même toute hypothèse de fixité de l'utilité marginale de l'infrastructure.

367

En tout état de cause, l'application de la théorie du coût de développement aux infrastructures de transport se présente sous des formulations très différentes. Certaines tiennent compte du trafic effectif, d'autres de la capacité de l'infrastructure. Certaines considèrent qu'il faut individualiser les calculs, d'autres qu'il faut faire des calculs globaux par secteurs. L'absence de toute formulation commune n'est en réalité que la conséquence du caractère conventionnel et arbitraire du point de départ ainsi que des difficultés trop évidentes qui apparaissent dans les applications.

368

En résumé et du seul point de vue d'une allocation optimum des ressources, il résulte de toutes ces indications que les coûts de développement ne coïncident avec les prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure, conformes aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, que si le péage pur est constant, condition qui ne peut être vérifiée que dans des conditions très particulières. Ces conditions impliquent notamment que la demande soit stable dans le temps (ou augmente de façon continue) et que les biens durables soient parfaitement divisibles. Etant donné qu'aucune de ces conditions n'est remplie, ne serait-ce que de façon approximative, dans le cas de l'infrastructure, le coût de développement n'est pas compatible avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Bien entendu, ceci n'exclut pas que cette notion puisse avoir d'autres avantages d'ordre pratique. Les différents aspects de la question seront examinés et une appréciation d'ensemble sera présentée dans la troisième partie, qui étudie les divers systèmes de tarification possibles pour l'usage de l'infrastructure.

### 13.23 — *La méthode des coûts globaux calculés*

369

Comme la méthode des coûts de développement, mais très différente dans son principe, la méthode des coûts globaux calculés se propose de calculer les péages optimum à partir de la considération des coûts d'investissement.

370

La méthode des coûts globaux calculés part d'une idée juste pour arriver à une conclusion inexacte. L'idée juste est que la concurrence peut être faussée dès lors que certains secteurs des transports seraient déchargés des charges financières correspondant à leurs infrastructures, alors que d'autres de-

(<sup>1</sup>) Ou de barrages comme dans le cas de la production d'électricité.

vraient les supporter. La conclusion inexacte est qu'il convient de recalculer les valeurs de toutes les infrastructures existantes de manière à pouvoir tarifier leur usage à un prix tenant compte des charges financières correspondant aux valeurs ainsi calculées.

371

La théorie des coûts globaux calculés méconnaît ce principe économique fondamental que, pour une gestion optimum de l'économie, seul compte l'avenir <sup>(1)</sup>. Elle méconnaît cette conclusion de la théorie économique que le péage optimum d'une infrastructure est indépendant des charges financières correspondant aux investissements <sup>(2)</sup>.

372

L'application de la méthode des coûts globaux calculés impliquerait, pour chaque infrastructure de transport actuellement existante, un travail qui, pour être valable, devrait être pratiquement aussi grand que le calcul d'un nouveau projet. Elle serait dès lors inopérante parce qu'un tel travail serait pratiquement impossible. En outre, elle reposerait sur de pures conventions parce qu'il est impossible de trouver dans la théorie de l'allocation optimum des ressources la justification d'une règle quelconque d'imputation. Elle serait enfin inutile parce que les règles de gestion optimum d'une infrastructure existante sont indépendantes de toute considération des coûts qui ont été nécessaires dans le passé pour réaliser cette infrastructure ou des coûts qui seront nécessaires dans l'avenir pour son remplacement ou son extension.

373

Les modalités de la théorie des coûts globaux calculés sont très variées ; la raison en est qu'effectivement le problème tel qu'il a été posé ne comporte aucune solution rationnelle.

374

Comme la théorie du coût de développement, la théorie des coûts globaux calculés implique des calculs aussi difficiles à exécuter correctement qu'inutiles pour une gestion optimum des infrastructures, et elle repose à sa base sur une erreur, à savoir que la tarification optimum d'une infrastructure de transport peut être établie à partir de la considération des coûts d'investissement passés, présents ou futurs.

375

Comme la méthode des coûts de développement, la méthode des coûts globaux calculés fera l'objet d'une analyse plus large faisant intervenir d'autres points de vue que celui d'une allocation optimum des ressources. Comme nous le verrons, le fait que la méthode des coûts globaux calculés ne peut se justifier du point de vue d'une allocation optimum des ressources ne signifie pas qu'elle ne puisse avoir certains avantages pratiques. Une analyse et une appréciation d'ensemble de la méthode des coûts globaux calculés seront présentées dans la troisième partie.

---

<sup>(1)</sup> Voir par. 12.24.

<sup>(2)</sup> Voir par. 13.20.

VUE D'ENSEMBLE SUR LA PREMIERE PARTIE

376  
L'ensemble des développements qui précèdent est très complexe et il n'est peut-être pas inutile d'en résumer ici très sommairement les articulations essentielles.

377  
1. L'efficacité n'est qu'un objectif parmi d'autres, mais, dans la mesure où il est poursuivi soit en lui-même, soit comme condition de la réalisation d'autres objectifs, la théorie de l'allocation optimum des ressources fournit un cadre de pensée et un guide irremplaçable pour les applications pratiques.

378  
2. On peut définir d'une manière objective les caractères de toute situation d'efficacité maximum, soit du seul point de vue de l'efficacité de la production, soit du point de vue plus large de la satisfaction des besoins.

379  
Du premier point de vue, il y a efficacité maximum si on ne peut pas produire plus à l'aide des ressources utilisées, et du second point de vue, s'il n'est pas possible d'améliorer la situation de tout consommateur, que ce consommateur soit un individu donné ou une collectivité quelconque, sans détériorer la situation de quelqu'autre.

380  
Autrement dit, si on est dans une situation d'efficacité maximum, on est à la limite du possible et de l'impossible, ce qui signifie que l'on tire le maximum des ressources utilisées. On ne peut être dans une situation d'efficacité maximum du point de vue de la satisfaction des besoins si on n'est pas dans une situation d'efficacité maximum du point de vue du système productif.

381  
Le concept d'une allocation optimum des ressources ne préjuge pas en principe la distribution des revenus, qui en théorie peut très largement varier sans compromettre l'efficacité.

382  
3. La théorie d'une allocation optimum des ressources fournit des critères très utiles pour une gestion optimum de l'économie en général et de l'économie des transports en particulier. L'application de tous ces critères permet de dégager finalement le système de prix optimum correspondant à une allocation optimum des ressources.

383  
4. Les indications de la théorie sont différentes suivant que les opérations de production sont largement « divisibles » ou qu'au contraire elles sont caractérisées par une large « indivisibilité ». On est dans le premier cas si, d'un point de vue technique, une allocation optimum des ressources implique l'utilisation d'unités de production distinctes (secteur différencié) ou, au contraire, dans le second cas si l'utilisation d'une seule unité de production (secteur non différencié) est plus avantageuse.

384  
Dans le cas du secteur différencié il y a convexité, c'est-à-dire rendements marginaux non croissants, et dans le cas du secteur non différencié, convexité ou concavité, c'est-à-dire rendements marginaux décroissants ou croissants.

385  
5. La structure du secteur des transports intérieurs est très complexe en ce sens qu'elle peut se décomposer en parties dont les unes relèvent du secteur différencié alors que les autres relèvent du secteur non différencié.

386  
Il apparaît utile de distinguer, d'une part, les infrastructures, ou installations fixes, et les services de gestion qui leur sont associés dans la mesure où ils sont indépendants du volume du trafic et, d'autre part, la fourniture de services de transport à l'aide de l'ensemble de ces infrastructures et des services associés considéré comme une donnée. La distinction est immédiate pour la route et la voie d'eau et plus complexe dans le cas du chemin de fer.

387  
D'une manière générale, les infrastructures de transport appartiennent au secteur non différencié et elles se caractérisent par des rendements croissants par rapport à la capacité.

388  
Les prestations correspondant à la fourniture des services de transport correspondent au contraire au secteur différencié pour les transports routiers et la navigation intérieure. C'est encore le cas d'un grand nombre de services de transport ferroviaires, mais là où il existe des économies d'échelle dans la fourniture des services de transport ferroviaires, cette fourniture relève du secteur non différencié. Ces économies d'échelle, là où elles existent, paraissent beaucoup moins marquées que pour les infrastructures ferroviaires.

389  
Sur le plan de la théorie économique pure et appliquée, l'analyse économique montre qu'il existe des raisons économiques fondamentales de considérer séparément, d'une part, l'infrastructure et les services de gestion associés, indépendants du volume du trafic, et, d'autre part, la fourniture des services de transport. Les deuxième et troisième parties montreront que l'intérêt de cette distinction est encore plus marqué si l'on considère les modalités pratiques.

390  
6. Qu'il s'agisse des infrastructures ou des services de transport, une des règles essentielles correspondant à une allocation optimum des ressources est que les coûts doivent être minimum. Le coût d'une opération donnée est défini comme la valeur actualisée de toutes les dépenses présentes et futures qu'elle implique.

391  
La minimation des coûts doit s'entendre pour des productions considérées comme des données et elle doit être effectuée en considérant le système de prix utilisé comme une donnée.

392  
7. Qu'il s'agisse du secteur différencié ou du secteur non différencié, l'optimum de gestion correspond à un libre choix des utilisateurs du mode de transport et du transporteur, et à un prix qui égalise la demande et la capacité.

393  
Cette seconde condition, trop souvent négligée, apparaît comme essentielle pour une allocation optimum des ressources.

394  
8. La valeur sociale d'une infrastructure peut être définie comme la valeur monétaire globale qu'elle représente en valeur actualisée pour l'ensemble des consommateurs finaux, que ces consommateurs soient des individus ou des collectivités. Cette valeur dépend des autres infrastructures existantes. Le critère d'investissement d'une infrastructure est que la valeur sociale de l'infrastructure doit être supérieure à la somme du coût de son implantation et de la valeur actualisée de ses frais de gestion, la différence devant être maximum.

395  
Ce critère implique qu'au moment de la décision d'investissement la valeur marginale, calculée par rapport à la capacité, de la valeur sociale soit égale à la valeur marginale, calculée également par rapport à la capacité, de la valeur actualisée des coûts d'implantation et des frais de gestion ultérieurs.

396  
Tout calcul d'investissement d'une nouvelle infrastructure doit tenir compte des autres infrastructures existantes ayant avec elle des liens de complémentarité ou de substituabilité, au double point de vue de l'ensemble du trafic et des frais de gestion indépendants du trafic.

397  
Ce calcul ne peut en général être correctement effectué que dans le cadre d'une coordination des investissements.

398  
Les infrastructures de transport sont généralement caractérisées par de larges indivisibilités et des rendements moyens croissants. De là il résulte qu'une gestion optimum peut donner naissance à un déficit dont le financement devrait être effectué par des transferts neutres de revenus. D'autre part, les rendements marginaux peuvent être croissants. La règle de maximisation du revenu net actualisé aux prix du marché peut ainsi se trouver en défaut.

399  
Il peut être fait face à la seconde difficulté par application des critères que nous avons énoncés. Quant à la première, elle soulève des difficultés sérieuses sur le plan pratique et son examen sera effectué dans les deuxième et troisième parties.

400  
9. Une fois qu'une infrastructure a été mise en service, sa gestion optimum est indépendante de son coût d'investissement.

401  
Le péage optimum comprend deux éléments : un péage de coût et un péage pur. Le péage de coût est égal au coût marginal, calculé par rapport au trafic. Le péage pur, excès du péage économique sur le péage de coût, est nul si la demande à un prix égal au péage de coût est inférieure à la capacité. S'il n'en est pas ainsi, le péage pur doit être fixé à un niveau tel que la demande égale la capacité. Il y a alors saturation. Dans ce cas, le prix d'usage optimum n'est pas égal au coût marginal, mais au coût marginal majoré du péage pur.

402  
La saturation ne doit pas être entendue au sens physique mais au sens économique d'une probabilité de congestion d'une valeur donnée. A un instant donné, le péage économique correspondant à l'usage d'une infrastructure, c'est-à-dire le prix optimum du point de vue d'une allocation optimum des ressources, est totalement indépendant des coûts d'investissement passés et également des coûts d'investissement futurs de toute autre infrastructure.

403

L'amortissement du coût d'investissement doit résulter de la considération du péage économique et non l'inverse. Autrement dit, le péage économique ne peut résulter de la considération a priori d'une allure d'amortissement jugée optimum. Un tel calcul reposerait nécessairement sur une convention arbitraire et il ne serait pas conforme aux exigences d'une allocation optimum des ressources.

404

10. Pour les prestations de transport relevant du secteur différencié, la règle optimum de gestion (investissement et exploitation) est la maximisation, pour des prix considérés comme des données, du revenu net global, c'est-à-dire de la différence, en valeur actualisée, des recettes et des dépenses futures attendues.

405

11. Pour les prestations de services de transport relevant du secteur non différencié, les règles sont, d'une part, la minimisation des coûts au sens que nous venons de rappeler et, d'autre part, un développement de la production partout où ce développement donne naissance à un surplus global en

valeur des consommations finales évaluées aux prix finaux.

406

12. L'application de l'ensemble de ces règles conduit à une situation d'allocation optimum des ressources, laquelle correspond à un équilibre stable.

407

13. Dans tous les cas, les prix optimum des prestations de transport doivent résulter de l'égalisation de la demande à la capacité. En aucun cas, ils ne peuvent être calculés à partir de la seule considération des coûts.

408

De ce point de vue et en ce qui concerne l'infrastructure, les deux méthodes des coûts de développement et des coûts globaux calculés apparaissent comme incompatibles avec une allocation optimum des ressources (<sup>1</sup>).

---

(<sup>1</sup>) Naturellement la signification exacte de ces différentes propositions résulte des commentaires détaillés qui ont été donnés au cours de cette première partie et auxquels il convient de se reporter.



## CRITERES ET OPTIONS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

## CHAPITRE 20

## INTRODUCTION

## 20.0 — CONSIDERATIONS GENERALES

409  
La présente partie du rapport traite des principes généraux sur lesquels est fondée la politique des transports. Son but n'est pas de dégager des conclusions définitives quant à la politique à suivre, mais seulement de poser des jalons en vue de l'analyse de systèmes concrets et de la formulation de cette politique. Les considérations générales qui seront exposées dans les chapitres suivants nous permettront d'examiner, dans la troisième partie, un certain nombre de possibilités qui s'offrent à cet égard.

410  
L'analyse sera présentée sur deux plans se rapportant respectivement aux critères et aux options de la politique des transports. Les critères correspondent aux conditions impliquées par la réalisation des objectifs finaux de la collectivité qui ont, ou peuvent avoir, certaines incidences sur la politique des transports. Quant aux options, elles consistent dans les choix à faire parmi les principes généraux en relation avec ces critères, choix relatifs à l'organisation du secteur des transports et à la politique des pouvoirs publics dans ce domaine.

411  
Nous avons déjà indiqué, dans l'introduction générale, que nous examinerons avec une attention particulière les incidences du critère d'une allocation optimum des ressources. Ce critère n'est pas aussi étroit ni aussi exclusif qu'on le croit souvent. Sous la forme générale que nous avons analysée dans la première partie, il signifie uniquement que les objectifs de la collectivité, quel qu'en soit le contenu réel, doivent être réalisés avec le maximum d'efficacité.

412  
Les principales options seront exposées dans la section suivante. Il convient de rappeler que l'examen de ces options, de même que celui des différents systèmes envisagés dans la troisième partie, sera effectué d'abord essentiellement sous l'angle de la double hypothèse de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue. Quelques-uns des problèmes soulevés par cette double hypothèse seront étudiés plus loin (<sup>1</sup>).

## 20.1 — LES PRINCIPALES OPTIONS

413  
On peut distinguer deux types principaux d'organisation, le régime centralisé et le régime décentralisé, qui sont à la base des diverses options plus spécifiques que nous examinerons dans cette deuxième partie. En fait, l'organisation de l'économie ou même d'un secteur déterminé correspond rarement, sinon jamais, à l'un de ces deux régimes à l'état pur, tous les systèmes existants étant en pratique d'un type mixte. Ces concepts n'en sont pas moins utiles pour l'analyse de la politique des transports parce que le degré de centralisation ou de décentralisation propre à chaque système ne laisse pas d'avoir des répercussions importantes non seulement sur le plan économique au sens strict mais aussi sur le plan sociologique, politique et institutionnel.

414  
D'un point de vue purement formel, les deux régimes se ressemblent beaucoup. Les critères correspondant à une allocation optimum des ressources comportent certaines conditions quant au fonctionnement du système économique, conditions qui pourraient être remplies en théorie aussi bien par un régime centralisé que par un régime décentralisé. Il existe nécessairement dans le cadre de chaque régime un système de contraintes incitant les opérateurs à se comporter conformément aux critères. Dans un régime centralisé, ces contraintes prennent la forme de réglementations administratives ou encore d'une procédure qui subordonne les décisions prises à l'échelon inférieur à l'approbation de l'autorité centrale. En revanche, un régime de décentralisation complète abandonne toute autorité et tout pouvoir de décision en pleine indépendance aux opérateurs, les contraintes étant constituées en général par un système de stimulants et de sanctions monétaires qui incitent les opérateurs à se conformer aux critères dans un cadre institutionnel approprié.

415  
Bien que les différences entre ces deux régimes extrêmes puissent être relativement réduites sur un plan purement formel, elles sont très importantes

(<sup>1</sup>) Voir chap. 21.

quant à leurs principes et à leur application. Alors qu'un régime complètement décentralisé ne permet en principe que la réalisation des seuls objectifs compatibles avec le jeu, dans le cadre institutionnel correspondant, des stimulants et des sanctions monétaires, un régime complètement centralisé présente en principe l'avantage de permettre la poursuite de tous les objectifs compatibles avec le système de sanctions qu'il utilise. Mais il a un inconvénient, c'est que toute formule de centralisation se caractérise par un certain manque de souplesse. De plus, il comporte un certain risque d'inefficacité et d'abus administratifs. Pour ces raisons, en particulier la dernière, nous insisterons à plusieurs reprises dans la suite sur la nécessité pratique d'appliquer, dans un régime centralisé, des règles simples, transparentes, non arbitraires et permettant un contrôle objectif.

416

Le régime décentralisé prend, dans la pratique, la forme du système de la concurrence. Comme nous l'avons vu dans la première partie, ce système n'est généralement possible que dans les secteurs dans lesquels la production totale peut être décomposée en unités distinctes sans qu'il en résulte une baisse d'efficacité<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Il est évident qu'il s'agit là d'une limitation du système de la concurrence. Mais là où ce système peut fonctionner effectivement, il offre l'avantage de la souplesse et il incite fortement, du fait de la pression exercée par la concurrence et dans l'hypothèse d'absence de récessions, à la minimisation des coûts et à l'efficacité. Nous avons déjà indiqué<sup>(3)</sup> que la condition de convexité pouvait ne pas être remplie dans le cas de l'infrastructure, non plus que, pour une part, dans celui des prestations de service par les chemins de fer<sup>(4)</sup>. Par conséquent, si l'on considère chaque mode de transport séparément, le choix entre un régime centralisé et un régime décentralisé ne se pose généralement, pour ce qui est des prestations de services, que dans les transports par route et dans la navigation intérieure. En fait, dans les pays de la Communauté, ces deux secteurs sont organisés de façon décentralisée. Nous les appellerons dans la suite secteurs à régime concurrentiel<sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>.

## 20.2 — INFRASTRUCTURE ET SERVICES DE TRANSPORT

417

Dans la suite de ce rapport, nous ferons, comme nous l'avons déjà fait dans une certaine mesure précédemment, une distinction entre deux stades du processus de production dans le secteur des transports intérieurs : l'un concerne l'infrastructure et l'autre les services de transport proprement dits. En principe, le présent rapport considère comme infrastructure l'ensemble des installations fixes utilisées dans les transports<sup>(7)</sup>.

418

Dans le cas de la route et de la navigation intérieure cette distinction correspond en gros à la distinction d'ordre institutionnel que l'on constate dans la pratique entre, d'une part, les routes et les canaux et en général toutes les infrastructures gérées par les pouvoirs publics, c'est-à-dire par l'Etat ou les collectivités régionales et locales, et, d'autre part, les véhicules et les bateaux, qui, dans la plupart des pays, sont détenus et exploités, en totalité ou en partie, par des entreprises privées.

419

Dans le cas des chemins de fer, la limite entre infrastructure et prestations de transport est plus difficile à préciser parce qu'en pratique l'infrastructure et les opérations de transport sont groupées en une seule entité administrative, en raison de l'impossibilité pratique de décentraliser l'exploitation des transports par chemin de fer de la même manière que celle des transports par route et par voie navigable.

420

Lorsqu'il sera question, dans la suite, des décisions économiques intéressant l'infrastructure et les prestations de transport, de l'organisation de ces secteurs et de la politique correspondante, nous aurons toujours en vue l'ensemble des activités économiques en rapport avec les deux groupes de facteurs de production que nous avons distingués plus haut. Ainsi, la gestion du secteur de l'infrastructure est considérée comme incluant la construction, le renouvellement, l'entretien et le fonctionnement des installations fixes, aussi bien que la fixation des prix à payer pour leur utilisation. De même, la gestion du secteur des services de transport est considérée comme incluant les investissements en véhicules ou en bateaux, l'exploitation et la gestion courantes de ceux-ci, aussi bien que la formation des prix de transport.

421

Les caractéristiques principales qui distinguent, sur le plan économique, le secteur de l'infrastructure de

(1) En d'autres termes, il ne peut pas s'appliquer, en l'absence de dispositions spéciales, dans les secteurs où les économies d'échelle sont telles que l'efficacité maximum, c'est-à-dire la minimisation du coût total, exige la concentration de la production dans une ou quelques unités seulement.

(2) Ces secteurs sont les secteurs différenciés tels qu'ils ont été définis dans la première partie.

(3) Voir première partie.

(4) Pour la distinction entre infrastructure et services de transport, voir section 20.2.

(5) Au moins virtuel.

(6) Voir à la section 25.1 les considérations générales tant sur le régime centralisé que sur le régime décentralisé dans ces secteurs.

(7) Cette distinction est souvent faite de façon très différente. Ainsi certains techniciens des transports excluent de l'infrastructure les installations d'électrification que le présent rapport considère comme en faisant partie.

celui des services de transport seront indiquées en détail plus loin <sup>(1)</sup>. Nous nous bornerons ici à souligner quelques points, dont l'importance économique et les incidences seront examinées ultérieurement.

422

En premier lieu, un élément essentiel de la notion d'infrastructure réside dans le fait que les activités qui la concernent font intervenir des facteurs de production dont la durée de vie économique est exceptionnellement élevée. En second lieu, il s'agit de biens qui ont, dans une large mesure, un caractère unique en ce sens qu'aucune substitution directe et parfaite n'est possible entre des éléments distincts d'infrastructure. En troisième lieu, la construction de l'infrastructure est en général soumise à des économies d'échelle. Enfin, les différentes parties d'un réseau d'infrastructure sont étroitement complémentaires. Ces caractéristiques, qui, comme nous le verrons, ont des conséquences en particulier sur la formation des prix des services fournis par l'infrastructure, ne se retrouvent pas — ou tout au moins pas toutes et pas dans la même mesure — dans la production des services de transport.

### 20.3 — PLAN DE LA DEUXIEME PARTIE

423

Compte tenu des considérations exposées dans les sections précédentes, cette partie sera articulée de la manière suivante. Le chapitre 21 sera consacré à un examen des objectifs de la politique des transports et notamment de l'objectif d'une allocation optimum des ressources au sens attribué à cette notion dans le reste du rapport. Les critères spécifiques d'une allocation optimum des ressources entendue dans ce sens seront confrontés avec les divers objectifs que l'on assigne habituellement à la politique des transports.

424

Le chapitre 22 contiendra une brève récapitulation des critères spécifiques d'une allocation optimum des ressources, qui ont été examinés d'une manière plus

détaillée mais d'un point de vue purement théorique dans la première partie. Nous examinerons spécialement un certain nombre de questions qui présentent une importance particulière pour les transports.

425

Dans le chapitre 23, quelques problèmes spéciaux seront examinés pour le cas particulier de l'infrastructure dont les caractéristiques économiques propres rendent nécessaire un examen distinct.

426

Enfin, les deux chapitres 24 et 25 contiennent l'essentiel de la présente partie. Ils traitent des options relatives à l'organisation et à la gestion, d'une part, de l'infrastructure et, d'autre part, des services de transport, options que nous considérons comme essentielles pour l'analyse économique de la politique des transports. Certaines options ne sont pas examinées, d'autres ne le sont pas d'une manière approfondie. Nous avons dû fatalement faire un choix entre les très nombreux éléments qui, à tort ou à raison, influent sur la politique des transports telle qu'elle est pratiquée dans les divers pays ou proposée par les nombreux groupements qui s'intéressent activement au problème. Notre choix a été fait en fonction de la signification économique propre des options considérées et non d'après notre position à l'égard des solutions qu'elles impliquent. Toutes les options seront analysées de façon critique et les conclusions seront, dans certains cas, surtout négatives.

427

Comme nous l'avons déjà souligné, notre but n'est pas d'arriver à des conclusions définitives — sauf là où celles-ci découlent de considérations de stricte logique — mais d'analyser diverses options ainsi que les systèmes correspondants, d'en dégager les aspects économiques et d'indiquer les hypothèses implicites ou les incohérences éventuelles. C'est dans cette perspective qu'il faut considérer le choix des options et l'analyse qui en est faite dans les chapitres qui suivent.

---

<sup>(1)</sup> Voir section 23.0.

## LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

## 21.0 — CONSIDERATIONS GÉNÉRALES

428

Nous avons déjà souligné dans l'introduction générale au présent rapport que le principal critère de notre analyse serait celui d'une allocation optimum des ressources. Avant d'entamer l'examen des diverses options en matière de transport et des systèmes correspondants, il semble utile d'examiner brièvement les rapports entre l'objectif d'efficacité correspondant à une allocation optimum des ressources et les nombreux objectifs que la politique des transports contribue effectivement ou pourrait contribuer à réaliser.

429

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction générale, on dit souvent que l'objectif d'une allocation optimum des ressources ne tiendrait pas compte d'objectifs généraux importants de la politique économique et sociale et pourrait même être en contradiction avec ces objectifs. On prétend en particulier qu'une allocation optimum des ressources impliquerait uniquement la fixation de certaines règles d'organisation du marché, règles qui tendraient à donner la préférence au régime de la concurrence et à exclure toute politique autre que celle visant à assurer le respect de ces règles.

430

Cette interprétation est inexacte. L'objectif d'une allocation optimum des ressources, tel qu'il a été analysé dans la partie précédente de ce rapport, n'est fondamentalement rien de plus qu'un objectif d'efficacité au sens le plus général de ce mot. Les critères qu'il fournit et leurs diverses implications quant à la politique à suivre n'assignent pas une structure déterminée à l'économie. Ils visent seulement à rendre impossibles des situations dans lesquelles on pourrait atteindre un niveau aussi élevé de bien-être économique en utilisant moins de ressources ou, en d'autres termes, des situations dans lesquelles on pourrait atteindre un niveau plus élevé de bien-être en utilisant d'une manière plus efficace les ressources données de la collectivité.

431

Lorsque l'objectif d'une allocation optimum des ressources est interprété dans le sens général qui vient d'être indiqué, il ne peut pas y avoir de contradiction intrinsèque entre cet objectif et les autres objectifs de la collectivité. Une allocation optimum des ressources n'est pas un objectif exclusif. En fait, elle correspond simplement à la condition générale que

les autres objectifs de la collectivité doivent être réalisés d'une manière telle qu'il soit impossible d'obtenir les mêmes résultats par des moyens plus efficaces, c'est-à-dire en utilisant moins de ressources. D'ailleurs, les conceptions économiques sur lesquelles se fonde le traité de Rome, et qui apparaissent dans nombre de ses dispositions, semblent clairement postuler entre autres l'exigence d'efficacité.

432

Cependant, les critères et les méthodes que suggère la théorie économique en vue d'assurer une allocation optimum des ressources ne sont strictement valables que sous des hypothèses bien définies qui peuvent ne pas être remplies lorsque d'autres objectifs que l'efficacité sont poursuivis. Ainsi, si le fonctionnement d'une économie de marché à base de prix peut mener à des situations d'allocation optimum des ressources, ce fonctionnement pourra généralement conduire à une distribution des revenus jugée par ailleurs indésirable si une certaine forme de distribution des revenus est considérée comme un objectif prioritaire. La mesure dans laquelle il peut y avoir incompatibilité de fait entre l'exigence d'efficacité et les autres objectifs dépend essentiellement de chaque cas d'espèce et les oppositions peuvent être mineures ou, au contraire, porter sur des points essentiels.

433

Dans le cas de la distribution des revenus et quelle que soit la conception éthique que l'on puisse se faire d'une distribution idéale des revenus, un fait domine toute la question, c'est qu'on ne peut répartir que ce qui est produit et que dès lors toute exigence éthique sur la distribution des revenus implique, dans une certaine mesure, un souci d'efficacité<sup>(1)</sup>.

434

Bien entendu, l'opposition possible entre l'exigence d'efficacité et les autres objectifs concevables n'est pas la seule à considérer et il se peut que les objectifs autres que l'efficacité ne soient pas eux-mêmes toujours compatibles les uns avec les autres et que le champ de préférence de la collectivité ne soit pas parfaitement ordonné. Ces problèmes, toutefois, ne seront pas étudiés ici, en tant qu'ils débordent l'objet spécifique de ce rapport.

435

En soi, l'objectif d'une allocation optimum des ressources n'est nullement en contradiction avec la no-

(1) La question de la distribution des revenus sera étudiée dans la section 21.5.

tion d'intervention publique. En fait, c'est plutôt le contraire qui est vrai. Alors qu'un régime complètement centralisé pourrait en principe satisfaire aux différents critères correspondant à une allocation optimum des ressources, un régime décentralisé serait sans aucun doute incapable de remplir cette tâche à défaut d'une intervention des pouvoirs publics.

436

Ce n'est pas la place ici pour énumérer les nombreux domaines dans lesquels l'intervention des pouvoirs publics est indispensable en vue de réaliser une allocation optimum des ressources. Mais c'est certainement le cas des objectifs de plein emploi et de développement économique, objectifs qui sont impliqués par une allocation optimum des ressources et qui, en règle générale, ne sont pas atteints automatiquement sans une action délibérée des pouvoirs publics.

437

De même, une allocation optimum des ressources n'implique en aucune façon que seules soient prises en considération les fonctions de préférence individuelles. Du point de vue d'une allocation optimum des ressources, les préférences collectives de la société pour les services collectifs peuvent et doivent être prises en compte pour la définition d'un régime efficace exactement de la même façon que les préférences individuelles.

438

Ces différents faits étant soulignés, le problème est d'élaborer une procédure pratique et un schéma logique pour l'analyse des objectifs de la politique à suivre dans un secteur particulier de l'économie tel que celui des transports.

439

Tout d'abord, il est manifestement impossible d'analyser, dans les limites étroites d'un secteur particulier, tous les aspects d'ordre économique général qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le secteur en question, mais qui ne sont pas propres à ce secteur. Tel est notamment le cas des politiques macro-économiques qui ont pour objectifs d'assurer le plein emploi, une croissance économique rapide et l'équilibre tant interne qu'externe de l'économie. Tel est encore le cas de la politique fiscale qui dérive de la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer de revenus suffisants prélevés sur les différents secteurs de l'économie. Bien que des politiques de ce genre puissent avoir une incidence très importante sur le secteur particulier envisagé des transports, il n'y a pas de raison d'inclure ces éléments dans une analyse partielle sauf dans la mesure où ils peuvent avoir des conséquences spéciales pour ce secteur.

440

Les exigences concrètes d'une organisation efficace du secteur des transports fondée sur une allocation optimum des ressources peuvent être différentes selon que la politique macro-économique générale réussit ou non à assurer et à maintenir le plein emploi et une croissance relativement continue. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction générale, notre analyse est subordonnée à la première de ces éventualités. Les conclusions de notre rapport ne sont donc valables dans leur totalité que sous la double hypothèse de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue<sup>(1)</sup>. A cette double hypothèse correspond peut-être une lacune sérieuse qui devrait être comblée le plus tôt possible par une analyse distincte de la politique des transports en période de récession générale ou de ralentissement notable de la croissance.

441

En dehors des objectifs correspondant aux politiques anticycliques et de croissance globale, les objectifs collectifs que nous examinerons sont ceux pour la réalisation desquels les transports sont censés jouer un rôle particulier. Il s'agit tout naturellement d'abord d'objectifs dont la réalisation est liée de façon très étroite à l'existence de capacités de transport en infrastructure et en matériel roulant. Cela vaut en particulier pour le développement des régions sous-développées, l'aménagement du territoire, la décongestion des zones urbaines, et aussi pour l'intégration géographique à l'échelle européenne. Il s'agit ensuite d'objectifs qui se situent à l'extérieur du secteur des transports. Tel est le cas par exemple des politiques de soutien de certaines catégories particulières de personnes aussi bien que de marchandises, politiques qui sont poursuivies par l'intermédiaire de mesures tarifaires. La plupart de ces objectifs ont trait, d'une façon ou d'une autre, à la distribution des revenus. Cet aspect mérite une attention toute particulière, parce qu'il s'agit là de la seule source possible de conflits réels entre le fonctionnement d'une économie de marché conduisant à une allocation optimum des ressources et d'autres objectifs collectifs<sup>(2)</sup>.

442

Enfin, sans discuter l'intérêt des différents objectifs généraux en tant que tels puisque l'analyse économique n'est pas à même de porter un jugement sur les objectifs à poursuivre, nous considérerons si, oui ou non, ces objectifs ne sont pas susceptibles d'être atteints par une économie de marché fonctionnant dans un cadre institutionnel approprié et, dans la négative, si en fait ces objectifs peuvent être atteints de façon plus efficace par des mesures de type cen-

(1) Il est bien connu que la réalisation simultanée de ces objectifs pose différents problèmes, mais l'examen de ces problèmes sort du cadre du présent rapport.

(2) Voir section 21.5.

tralisé dans le domaine des transports. En fait, il semble qu'à l'analyse on puisse conclure qu'au moins dans certains cas l'opposition entre les divers objectifs concevables et l'objectif d'efficacité soit beaucoup moins forte qu'on ne le pense généralement, pour cette simple raison que l'atteinte de tout objectif est, au moins dans une certaine mesure, liée à l'efficacité du système économique. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut dire qu'aucune politique sociale ne pourra atteindre pleinement ses objectifs si elle ne peut s'appuyer sur une économie efficace.

## 21.1 — LES POLITIQUES ANTICYCLIQUES

443

Compte tenu de notre décision de ne pas prendre en considération les objectifs macro-économiques dans le cadre du présent rapport, nous nous limiterons seulement à quelques remarques sur les politiques anticycliques.

444

Il convient tout d'abord de souligner que le secteur des transports, et plus particulièrement l'infrastructure des transports, a été traditionnellement un instrument très important de politique macro-économique, tant à court terme que dans la longue période.

445

Sur le plan de la politique anticyclique, l'accélération ou le ralentissement de la dépense globale a souvent été réalisé dans une mesure relativement importante par l'utilisation des dépenses publiques au titre des infrastructures. La raison en est que, dans la plupart des pays, le financement des infrastructures de la route et de la voie d'eau est entièrement ou presque à la charge du budget de l'Etat et constitue de ce fait un élément de la dépense globale qui peut être utilisé avec une relative facilité par les autorités publiques.

446

Il est douteux qu'une telle discrimination, qui a essentiellement un caractère pragmatique, puisse être fondée du point de vue économique. Il y a en fait de bonnes raisons d'accepter la thèse d'après laquelle les dépenses relatives aux infrastructures ne devraient pas être utilisées, autant que possible, comme un instrument particulier de politique anticyclique. Nous reviendrons sur ce point dans un contexte quelque peu élargi<sup>(1)</sup>, et également à diverses reprises dans la troisième partie lorsque nous examinerons les systèmes d'équilibre budgétaire pour l'infrastructure<sup>(2)</sup>.

## 21.2 — LES POLITIQUES DE CROISSANCE

447

L'existence de capacités appropriées de transport et en particulier d'une infrastructure suffisante est une

condition préalable pour le développement de l'industrie et du commerce. Aussi y a-t-il de ce point de vue de bonnes raisons d'accorder une attention toute particulière à l'infrastructure. Inversement, les objectifs du développement économique et de la croissance doivent être pris en considération dans la définition de la politique pour l'infrastructure. Nous reviendrons sur ce point lorsque nous examinerons les critères relatifs aux investissements d'infrastructure<sup>(3)</sup> et les divers systèmes de gestion du secteur des transports<sup>(4)</sup>. Compte tenu des conclusions auxquelles nous aboutirons, on peut considérer que l'application des critères correspondant à une allocation optimum des ressources va dans une large mesure dans la direction souhaitée. Les critères d'investissement prennent en compte l'ensemble des valeurs psychologiques, y compris toutes les rentes psychologiques dérivées dont on attend qu'elles seront créées par l'infrastructure en question. Ce n'est que dans le cas où les objectifs du développement vont au-delà que l'application de ces critères n'apparaît plus comme suffisante<sup>(5)</sup>.

448

Nous montrerons dans les chapitres suivants<sup>(6)</sup> que plusieurs arguments peuvent être invoqués pour imposer une contrainte plus rigoureuse aux investissements d'infrastructure consistant dans l'exigence que les dépenses soient financées par les prix à payer par les utilisateurs, autrement dit que l'équilibre budgétaire soit assuré. Mais nous insisterons expressément sur le fait que, quel que puisse être le jugement à porter en définitive sur les avantages et les inconvénients de l'exigence d'équilibre budgétaire, cette contrainte supplémentaire ne devrait en aucun cas être imposée aux réseaux à caractère purement local pour lesquels des considérations d'ordre social peuvent avoir la priorité<sup>(7)</sup>, ni à des zones sous-développées dans lesquelles les effets externes relatifs à l'infrastructure peuvent être relativement élevés<sup>(8)</sup>.

449

Les politiques de croissance prennent également en considération la décongestion urbaine, le développement régional et la décentralisation industrielle. Il est clair que la politique des transports joue un rôle important dans ces domaines et que les mobiles profonds, notamment en ce qui concerne la construction des infrastructures, ne sont pas toujours pure-

(1) Voir en particulier le par. 23.32.

(2) Voir sections 31.2 et 31.4.

(3) Voir section 24.1.

(4) Voir chap. 31 et 32.

(5) Ce qui est concevable uniquement dans le cadre d'une redistribution délibérée des revenus en faveur de certaines régions, problème que nous examinerons dans la section 21.5.

(6) Voir en particulier section 23.3.

(7) Voir par. 23.31.

(8) Voir par. 31.40.

ment économiques au sens strict de ce terme. Il est hors de doute que la politique des transports peut être utilisée en vue de contribuer au développement économique des régions dont le niveau de vie est relativement bas, ainsi qu'à la décentralisation industrielle. En outre, le problème extrêmement aigu de la décongestion urbaine est, ou devrait être, un objet d'intérêt majeur pour les pouvoirs publics.

450  
Selon les critères correspondant à une allocation optimum des ressources, il n'y a lieu de construire une infrastructure que si, en valeurs actualisées, la somme de toutes les valeurs psychologiques futures, y compris les rentes psychologiques et les effets externes, est suffisante selon les prévisions pour couvrir la somme du coût d'investissement et des dépenses de gestion <sup>(1)</sup>, la différence étant maximum.

451  
En ce qui concerne le développement économique régional et la décentralisation industrielle, on peut concevoir une politique qui irait apparemment au-delà de cette exigence, en particulier dans le cas où le développement d'une certaine région n'atteindrait la phase de croissance autonome qu'après un certain délai.

452  
Pendant la phase initiale, des infrastructures suffisantes doivent être disponibles, mais ces infrastructures seront sous-utilisées et ne procureront, par conséquent, que des recettes directes relativement peu importantes. Toutefois, il est possible que l'opposition qui peut apparaître à première vue entre une telle politique et les critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources soit simplement due au fait que la période de temps à laquelle le calcul des coûts et des valeurs psychologiques est limité est en fait trop courte. Si le critère d'investissement correctement appliqué aboutit à des résultats négatifs et si l'on décide néanmoins de réaliser un projet particulier d'infrastructure — c'est-à-dire même si les valeurs psychologiques directes et indirectes n'apparaissent pas comme justifiant cet investissement — on est en présence d'une politique sociale ou d'objectifs politiques dont nous avons considéré qu'ils ne pouvaient entrer dans le cadre de notre analyse. Nous inclinons toutefois à penser que de tels cas ont un caractère relativement exceptionnel. Il semble qu'il faille attacher une importance beaucoup plus grande aux cas de projets qui satisfont bien aux critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources, mais ne satisfont pas à la contrainte plus rigoureuse d'équilibre budgétaire. Nous avons déjà noté plus haut que, dans le cadre d'une politique de développement, il y a de bonnes raisons de ne pas imposer cette contrainte supplémentaire. Ce problème fera l'objet d'un examen plus approfondi dans la troisième partie <sup>(2)</sup>.

453  
Dans le domaine des services de transport cependant, des arguments peuvent être avancés à l'encontre d'une politique comportant l'application de prix de transport de marchandises relativement bas en faveur des régions sous-développées, du genre des prix qui peuvent résulter en particulier de politiques comportant la possibilité « d'alignement des prix » <sup>(3)</sup>. En réalité, il se peut que des politiques de ce genre soient susceptibles de retarder plutôt que de stimuler le développement de ces régions, étant donné qu'elles réduisent la protection géographique dont les coûts du transport en provenance des centres industriels plus développés peuvent faire bénéficier l'industrie régionale.

454  
Quant au problème de la décongestion urbaine, il ne semble pas qu'il y ait une contradiction quelconque entre une politique visant à réduire la congestion aiguë de la circulation à l'intérieur de certaines agglomérations et les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Bien au contraire, nous nous efforcerons de montrer dans les chapitres suivants que l'application de ces critères pourrait apporter une contribution importante à la solution de ce problème. Ainsi, et par exemple, le système pratique des péages économiques permettrait de procurer les fonds nécessaires pour une solution plus radicale du problème des transports urbains <sup>(4)</sup>.

### 21.3 — L'INTEGRATION EUROPEENNE

455  
Il n'est pas douteux que, dans les siècles passés, la construction des grands réseaux de communication a été inspirée dans une large mesure par le désir d'assurer l'unité du territoire national, tant sur le plan politique et culturel que sur le plan économique. Les objectifs de l'unification n'ont été atteints dans une large mesure à l'origine que grâce à la construction d'importants réseaux de chemins de fer et de voies navigables et, plus récemment, par le développement rapide des réseaux routiers.

456  
Des problèmes analogues se posent aujourd'hui à l'échelle de l'Europe. Il reste encore beaucoup à faire

<sup>(1)</sup> Pour la commodité de l'exposé, nous entendons par dépenses de gestion la valeur actualisée des frais de fonctionnement et d'entretien futurs diminuée de la valeur résiduelle actualisée du bien à la fin de sa durée de vie économique prévue.

<sup>(2)</sup> Voir en particulier la section 31.4.

<sup>(3)</sup> Du type de celle prévue par le traité de la CECA.

<sup>(4)</sup> Voir section 24.2 et par. 24.45, où nous proposons de prévoir des prix pour l'utilisation des infrastructures et, en particulier, des infrastructures routières qui seraient différenciées selon trois grandes catégories au moins de réseaux : réseaux de grande communication, réseaux urbains et sub-urbains, réseaux locaux.

sur le plan des transports en vue de réaliser l'intégration européenne, bien qu'il ne s'agisse pas tant à l'heure actuelle de modeler le visage économique des territoires nationaux par la construction de réseaux de communication entièrement nouveaux que d'apporter des compléments graduels — bien qu'extrêmement importants — à la structure existante.

457

Par ailleurs, la transition des politiques nationales de transport vers une politique communautaire soulève une foule de problèmes importants qui ne pourront guère être examinés dans le cadre de ce rapport. Mais il faut insister sur le fait que des problèmes d'adaptation difficiles se poseront qui rendront nécessaire une certaine période de transition. Ces problèmes sont dus en particulier au fait que, d'une part, il y a dans la plupart des Etats membres de la Communauté des interventions importantes des pouvoirs publics sur le marché des transports et que, d'autre part, la politique suivie par les pouvoirs publics revêt des formes différentes dans à peu près tous ces pays. Si l'on veut éviter l'introduction ou la consolidation de politiques aboutissant à une protection nationale ou à la protection d'industries particulières, les problèmes de transition devront être résolus dans le cadre d'une procédure communautaire.

458

Mais d'une façon générale il n'y a guère d'opposition de principe entre l'objectif d'intégration européenne et l'objectif d'efficacité. L'intégration européenne se propose en particulier de réaliser une efficacité accrue et un tel accroissement d'efficacité constitue la première condition pour la mise en œuvre d'une politique quelconque, quelle qu'elle puisse être.

#### 21.4 — LES SOUTIENS TARIFAIRES

459

La politique des transports peut être utilisée aussi comme un instrument pour réaliser certains objectifs spécifiques dans d'autres secteurs. Des exemples en sont fournis par les obligations de service public auxquelles les chemins de fer ont été souvent assujettis, telles que des réductions tarifaires pour certaines classes de marchandises (en particulier les produits agricoles) ou pour certaines catégories de voyageurs (personnes âgées et mutilés de guerre, billets de réduction pour les voyages aux périodes mêmes de congestion maximum, etc.). L'uniformité des tarifs, alors que les prix optimum économiques<sup>(1)</sup> sont différents dans l'espace et dans le temps, ainsi que les politiques visant à protéger les ports nationaux en constituent d'autres exemples.

460

Quoi qu'il en soit de ces objectifs en tant que tels, on peut avoir des doutes sur l'efficacité d'une poli-

tique qui s'efforce de les réaliser au moyen d'obligations imposées au secteur des transports. En règle générale, des mesures indirectes de ce genre empêchent une allocation optimum des ressources. En d'autres termes, elles réduisent l'efficacité du système économique, c'est-à-dire le niveau de bien-être susceptible d'être obtenu avec les ressources données de la collectivité, par rapport à une situation dans laquelle les mêmes objectifs seraient atteints par des méthodes directes. En outre, elles ont l'inconvénient d'exiger toutes sortes de mesures compensatrices qui peuvent avoir pour effet de cumuler les distorsions plutôt que de les corriger. Ceci est dû en particulier au fait que de telles mesures indirectes donnent naissance à une situation peu claire, avec tous les risques d'erreurs de jugement qu'une telle situation comporte, tant sur le plan économique que sur le plan politique<sup>(2)</sup>. C'est pourquoi nous inclinons à déconseiller ces méthodes indirectes, à moins qu'il ne soit clairement établi que des méthodes plus directes sont impossibles ou impraticables.

#### 21.5 — LA DISTRIBUTION DES REVENUS

461

Les politiques liées à la distribution des revenus peuvent soit concerner le secteur des transports lui-même, soit utiliser la politique des transports pour réaliser une redistribution des revenus dans d'autres secteurs. Dans le second cas, les observations présentées plus haut à propos des obligations de service public s'appliquent dans une large mesure. Il y a cependant des raisons particulières de consacrer une analyse distincte à ce problème, puisque les objectifs relatifs à la distribution des revenus peuvent se trouver en conflit avec le fonctionnement d'une économie organisée sur une base décentralisée.

462

Sur le plan strictement théorique, il n'y a pas de contradiction entre les critères correspondant à une allocation optimum des ressources et les normes, quelles qu'elles soient, que la société accepte en ce qui concerne la distribution des revenus. Mais il ne peut en être ainsi en pratique que s'il est possible de réaliser n'importe quelle redistribution des revenus au moyen de méthodes n'affectant pas les conditions correspondant à une allocation optimum des ressources. Autrement dit, il faudrait que les transferts de rentes puissent être réalisés de façon neutre, c'est-à-dire de telle sorte que les options économiques qui s'offrent aux opérateurs dans le cadre d'un système de prix satisfaisant aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources ne soient pas modifiées.

(<sup>1</sup>) Voir par. 22.11.

(<sup>2</sup>) Voir section 22.4.



463

Cette condition n'est pas remplie dans la pratique. A peu près toutes les mesures praticables de redistribution des revenus <sup>(1)</sup> faussent différentes conditions des choix économiques et peuvent être en conflit avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Mais ceci ne signifie pas que le choix de la méthode à employer pour réaliser une redistribution déterminée des revenus soit indifférent du point de vue de l'efficacité économique. Certaines méthodes occasionnent des distorsions bien plus grandes que celles qui sont strictement nécessaires, compte tenu des objectifs poursuivis.

464

La même conclusion s'applique aux mesures qui sont fréquemment défendues en tant que méthodes de soutien des revenus des transporteurs dans certaines situations, telles qu'une « concurrence excessive », une récession générale ou des modifications structurelles. Nous reviendrons sur ces questions dans les chapitres suivants. Nous examinerons en particulier brièvement les problèmes sociaux en cas de réces-

sion et d'adaptation aux changements structurels <sup>(2)</sup>. Nous suggérerons qu'il est préférable d'adopter des mesures qui faussent le moins possible une allocation optimum des ressources et qui, dans le cas de changements structurels, facilitent et stimulent si possible l'adaptation nécessaire au lieu de la freiner.

465

Ces considérations valent également pour les problèmes sérieux d'adaptation qui peuvent être soulevés par le passage des politiques nationales de transport, telles qu'elles sont pratiquées à l'heure actuelle, à une politique commune des transports à l'échelle européenne, ainsi que pour les problèmes sociaux qui peuvent en résulter pour diverses catégories sociales, soit directement à l'intérieur des transports, soit indirectement dans les régions affectées par le changement du régime de transport.

---

<sup>(1)</sup> Impôts ou subventions sur le revenu, sur des catégories particulières de dépenses, sur la fortune, etc.

<sup>(2)</sup> Voir section 25.4.

LES CRITERES D'UNE ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

22.0 — PLAN DU CHAPITRE

466  
Le présent chapitre traitera uniquement des critères correspondant à une allocation optimum des ressources et des problèmes que pose leur application dans le domaine des transports. Nous ne considérerons pas ici les autres critères qui peuvent entrer en ligne de compte pour la définition d'une politique des transports (1).

467  
Les critères correspondant à une allocation optimum des ressources ont été développés de façon assez détaillée dans la première partie. Nous pouvons donc ici nous contenter de les rappeler brièvement avant de poursuivre notre examen, dont ils constituent la base de départ. Ces critères peuvent être divisés en deux groupes principaux selon qu'ils concernent les investissements en biens durables ou les opérations courantes (2). Dans le présent chapitre, il ne sera fait aucune référence explicite à l'analyse présentée dans la première partie, car toute la discussion qui suit n'est qu'un commentaire général des conclusions qui y ont été dégagées.

468  
Compte tenu de la confusion qui entoure les notions de rente psychologique et d'effet externe, deux brèves sections seront consacrées à la définition de ces termes ainsi qu'à une analyse générale de leurs implications dans le cadre d'une allocation optimum des ressources (3).

469  
La dernière section, enfin, traitera des questions en rapport avec « l'optimum relatif ». Il s'agit là de la définition des conditions optimum dans des situations où certaines contraintes sont imposées aux transports et (ou) lorsque d'autres secteurs de l'économie ne fonctionnent pas selon les règles correspondant à une allocation optimum des ressources.

22.1 — CRITERES D'INVESTISSEMENT  
ET CRITERES RELATIFS  
AUX OPERATIONS COURANTES

22.10 — Critères d'investissement

470  
Le principe de base d'une allocation optimum des ressources en ce qui concerne les investissements en

biens durables (4) dont la taille peut varier de façon continue peut se résumer comme suit : la différence entre la somme, en valeur actualisée, des valeurs psychologiques futures, c'est-à-dire des utilités exprimées en valeur monétaire, que doit procurer, directement ou indirectement, la réalisation d'un projet d'investissement, et la somme, en valeur actualisée, du coût d'investissement et des dépenses de gestion, doit être positive et maximum pour des prix considérés dans les calculs d'investissement comme des données.

471  
Ce critère général implique notamment que :  
— la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion soit minimisée ;  
— l'investissement en biens durables dont la taille peut varier de façon continue soit porté à un niveau tel que la somme, en valeur actualisée, des valeurs psychologiques marginales futures relatives à l'investissement, soit égale au coût d'investissement marginal augmenté de la valeur actualisée des frais de gestion indépendants du trafic.

472  
De plus, un bien durable doit, à tout instant, satisfaire au critère suivant concernant la possibilité de désinvestissement, à savoir qu'un bien durable ne doit être maintenu dans son emploi actuel que si la somme, en valeur actualisée, des valeurs psychologiques futures est au moins égale au coût d'opportunité de ce bien, c'est-à-dire à la valeur qu'il aurait à l'instant considéré dans le meilleur emploi alternatif possible.

473  
Les valeurs psychologiques et les coûts, au sens auquel ces termes sont employés ici en relation avec les critères d'investissement, comprennent non seulement les recettes effectivement obtenues ou les charges effectivement payées, mais également toutes les rentes, positives et négatives, dont bénéficient les consommateurs finaux.

474  
Le critère d'investissement pourrait être reformulé dans ce sens que la somme nette de toutes les

(1) Voir chap. 21.

(2) Voir section 22.1.

(3) Voir sections 22.2 et 22.3.

(4) Dans tous les développements qui suivent, le terme « durable » doit évidemment s'entendre au sens économique et non au sens physique. Il se peut que des facteurs de production continuent à exister au sens physique après avoir été retirés du processus de production.

rentes, positives et négatives, qui disparaîtraient si l'activité en question disparaissait, doit être positive et maximum.

475

Il convient de noter par ailleurs que, dans le cas des conditions marginalistes d'investissement optimum, il n'est pas nécessaire de faire intervenir explicitement le concept de rente psychologique ; le prix effectivement payé par les usagers reflète en effet la rente marginale totale découlant du projet.

#### 22.11 — Critères relatifs aux opérations courantes

476

Le critère de base est analogue à celui relatif à l'investissement en biens durables : en valeur actualisée, la différence entre le total des valeurs psychologiques découlant de n'importe quelle production et le coût direct total de celle-ci — défini comme la somme de la valeur aux prix du marché des facteurs de production non durables effectivement sacrifiés dans la production et du coût en valeur actualisée de l'usure subie par les biens durables du fait de leur utilisation dans le processus de production — doit être positive et maximum.

477

Il convient de souligner en particulier les conséquences ci-après :

- le coût total direct de toute production tel qu'il vient d'être défini doit être minimum ;
- la production doit être égale à la demande à un prix égal à la somme du coût marginal de cette production et de toutes les rentes marginales susceptibles de provenir des biens durables et des biens indivisibles utilisés dans le processus de production.

478

Nous avons montré dans la première partie que le coût marginal se définit comme le coût supplémentaire occasionné par la production d'une unité supplémentaire. Le second élément du prix optimum, à savoir la rente marginale provenant des facteurs durables existants et des facteurs indivisibles, est nul lorsque ces facteurs ne sont pas utilisés pleinement ; dans le cas contraire, il est tout juste assez élevé pour ajuster la demande à la capacité disponible (1).

479

Pour ce qui est de l'infrastructure, nous avons adopté la terminologie ci-après. Les deux éléments des prix optimum à payer par les utilisateurs de l'infrastructure, le coût marginal d'usage et la rente marginale, sont désignés sous les termes respectifs de péage de coût et de péage pur. Ce dernier est un prix de rareté qui est nul lorsque l'infrastructure n'est pas pleinement utilisée au sens économique. Dans le cas contraire, il est juste assez élevé pour empêcher la

congestion. La somme du péage de coût et du péage pur a été appelée péage économique.

#### 22.2 — LES RENTES PSYCHOLOGIQUES

480

Les prix payés par les utilisateurs d'un produit déterminé ne reflètent pas, en général, la valeur psychologique totale, c'est-à-dire la valeur en monnaie de l'utilité totale que leur procure le produit. Cette valeur psychologique totale peut être définie comme la somme maximum que les utilisateurs seraient disposés à payer pour le produit considéré s'ils avaient le choix entre obtenir ledit produit contre paiement de cette somme et ne pas l'obtenir du tout. La différence entre la valeur psychologique totale et la somme effectivement payée par les utilisateurs représente la rente psychologique du consommateur.

481

Comme nous l'avons déjà indiqué (2), il se peut que l'on doive tenir compte des rentes psychologiques en appliquant les critères d'investissement ainsi que les critères relatifs aux opérations courantes. Tel peut être le cas en particulier si un projet, du fait que la production est écoulée à des prix conformes aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, n'est pas susceptible de procurer des recettes suffisantes pour couvrir la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion. Bien qu'un tel projet entraîne un déficit, il peut néanmoins être intéressant d'en entreprendre la réalisation si la rente psychologique est supérieure au déficit (3). Cette circonstance peut se présenter dans certaines situations assez spéciales (rendement croissant) que l'on rencontre surtout dans le domaine de l'infrastructure. C'est pourquoi la question des rentes psychologiques est importante pour notre analyse.

482

La définition et l'évaluation des rentes psychologiques soulèvent cependant un certain nombre de problèmes extrêmement complexes, à la fois sur le plan théorique et sur celui de l'application pratique.

483

En premier lieu, on risque soit de sous-estimer, soit de surestimer (4) la valeur des rentes psychologiques. Il y a sous-estimation si la rente psychologique est simplement évaluée comme étant le revenu net supplémentaire d'un monopoleur qui pratiquerait une

(1) Nous rappelons que les notions de « pleine utilisation » et de « saturation » doivent toujours être entendues au sens économique et non au sens physique (voir première partie).

(2) Voir section 22.1.

(3) Pour la définition de la notion de déficit, voir par. 24.40.

(4) Par double emploi notamment.

politique de discrimination absolue. Cette méthode ne permettrait pas la prise en compte de toutes les rentes créées dans les stades antérieurs et postérieurs du processus global de production dont le secteur considéré fait partie. Une sous-estimation de ce genre ne se produit cependant que dans la mesure où les rentes en question n'ont pas été prises en compte dans l'estimation de la rente psychologique. D'un autre côté, si la rente psychologique totale est calculée comme étant la somme des revenus supplémentaires obtenus dans le cas d'une politique de discrimination absolue à chacun des stades successifs du processus global de production — c'est-à-dire si l'on descend jusqu'aux consommateurs finaux et si l'on remonte jusqu'aux facteurs de production initiaux — il y aura beaucoup de doubles emplois. La solution correcte consiste à ne considérer que la somme de toutes les valeurs psychologiques dont bénéficient les consommateurs finaux, c'est-à-dire les utilités finales exprimées en valeur monétaire, et qui disparaîtraient si l'activité économique considérée disparaissait.

484

La solution correcte ainsi définie soulève de toute évidence un grand nombre de difficultés d'ordre pratique. Elle implique d'abord qu'on détermine la meilleure situation alternative possible pour tous les secteurs du système économique qui sont directement ou indirectement affectés par l'existence (ou, autrement dit, par l'élimination fictive) du secteur considéré, et ensuite qu'on évalue la différence entre les valeurs psychologiques des consommateurs correspondant aux deux situations en question.

485

Il est tout à fait évident qu'aucune application pratique de la notion de valeur psychologique n'est concevable sans des simplifications et des approximations assez radicales<sup>(1)</sup>. Les questions que soulève la mise au point de méthodes pratiques d'évaluation des rentes psychologiques ne seront pas examinées dans le présent rapport. Toutefois, certains aspects de ce problème seront abordés dans les chapitres suivants<sup>(2)</sup>. En fait, il n'y a lieu de considérer explicitement les rentes psychologiques pour la politique des transports que dans le domaine de l'infrastructure.

### 22.3 — LES EFFETS EXTERNES

486

Un secteur de l'économie tel que les transports intérieurs engendre ce que nous conviendrons d'appeler des effets externes si, en plus de sa production principale, il produit d'autres biens ou services (cas des valeurs psychologiques externes) ou s'il occasionne des coûts dans un autre secteur (cas des coûts externes).

Un exemple classique de coûts externes est constitué par les dommages et gênes causés par la fumée et le bruit. Pour ce qui est des valeurs psychologiques externes, on peut citer l'exemple des canaux qui sont construits généralement en premier lieu dans l'intérêt de la navigation, mais qui peuvent également servir à l'irrigation ou à d'autres fonctions. En sens inverse, on pourrait citer l'exemple d'une digue construite en premier lieu pour assurer la protection contre les inondations, mais qui servirait également de fondation à une route. Ces exemples montrent que les valeurs psychologiques externes correspondent d'habitude à des cas de production liée<sup>(3)</sup> : les facteurs de production utilisés dans les transports ont une fonction secondaire qui entraîne la création de valeurs psychologiques à l'extérieur du domaine des transports.

488

Un problème particulier qui se pose ici concerne la répartition du coût total d'un secteur entre les services liés qu'il produit. Tel est le cas par exemple de la répartition du coût d'investissement d'un canal entre ses diverses fonctions. Ce problème sera examiné brièvement plus loin<sup>(4)</sup>.

489

En principe, une allocation optimum des ressources exige que l'on tienne compte des effets externes exactement de la même manière que des coûts et des valeurs psychologiques qui intéressent le secteur lui-même. Un examen détaillé des difficultés pratiques soulevées par cette question sortirait du cadre de ce rapport. Toutefois, certains aspects en seront abordés ultérieurement<sup>(5)</sup>.

### 22.4 — QUESTIONS EN RAPPORT AVEC L'OPTIMUM RELATIF

490

Abstraction faite des difficultés soulevées sur le plan pratique, il peut s'avérer nécessaire de reformuler en partie les critères correspondant à une allocation optimum des ressources dans les deux hypothèses où : — des secteurs de l'économie autres que les trans-

(1) Autant qu'on puisse en juger, une approximation raisonnable d'une partie de la valeur psychologique est souvent possible, en particulier de celle qui se traduit par les économies en temps et en argent qui résultent pour les utilisateurs de la construction de l'infrastructure.

(2) Voir en particulier sections 23.1, 24.1 et 24.4.

(3) Pour la définition de la notion de production liée, voir première partie.

(4) Voir par. 24.43.

(5) Voir section 24.1.

ports intérieurs ne fonctionnent pas conformément à ces critères ;

— les transports intérieurs sont soumis à certaines contraintes telles que l'exigence d'équilibre budgétaire (1)

491

Dans la première hypothèse, qui est celle du « milieu imparfait », les critères correspondant à une allocation optimum des ressources ne sont pas nécessairement valables tels quels pour les transports intérieurs puisque, si les autres secteurs de l'économie n'appliquent pas les critères correspondant à une allocation optimum des ressources, les prix ne reflètent plus correctement les rapports de coûts et de rareté entre les transports et les autres biens et services. L'importance effective des distorsions qui peuvent en résulter dans le secteur qui appliquerait ces critères est une question de fait dont l'appréciation objective supposerait une masse d'informations qui n'existe pas. Dans la seconde hypothèse, correspondant à l'imposition de contraintes aux transports intérieurs, il est possible qu'à certains égards il ne puisse être satisfait aux critères optimum en raison des exigences supplémentaires imposées au secteur.

492

La détermination des critères optimum à appliquer dans ces cas est habituellement désignée sous le nom de problème de l'optimum relatif. Les solutions d'optimum relatif sont, dans la plupart des cas, d'une extrême complexité. Si elles peuvent être définies en théorie, elles sont généralement beaucoup trop compliquées pour pouvoir être appliquées telles quelles. En raison de cette complexité, le problème de l'optimum relatif est souvent invoqué comme argument contre toute politique fondée sur les critères correspondant à une allocation optimum des ressources.

493

Ce point de vue est contestable. En premier lieu, il ne tient pas compte du fait que certaines des conditions optimum peuvent ne pas être affectées du tout ; tel peut être le cas, notamment, de la minimisation des coûts. En second lieu, la solution d'optimum relatif peut souvent être approchée de façon raisonnablement satisfaisante et, dans certains cas, il peut être préférable d'appliquer les critères correspondant à une allocation optimum des ressources sans le moindre changement.

494

Les problèmes que pose l'optimum relatif dans l'hypothèse de l'existence de contraintes seront examinés

plus loin pour les cas particuliers de la stabilisation et de l'équilibre budgétaire (2). Il s'agit là en effet des exemples les plus importants de contraintes susceptibles d'être imposées aux transports intérieurs.

495

Quant au problème du milieu imparfait, il y a des arguments à l'appui de la thèse d'après laquelle il devrait en être fait abstraction lorsqu'il s'agit de définir la politique optimum des transports (pourvu que tous les modes de transport soient inclus dans le secteur considéré et que donc aucun moyen de transport ne fasse partie du milieu imparfait). Deux raisons plaident en faveur de cette position. La première est d'ordre général. Si des dérogations aux règles de l'optimum dans d'autres secteurs sont considérées comme une donnée, et si l'on s'efforce d'atténuer les conséquences de cette situation par une politique comportant l'introduction de distorsions compensatrices dans le secteur des transports, on risque d'entrer dans un cercle vicieux de mesures destinées à compenser dans un secteur les distorsions existant dans d'autres ou créées dans le cours même du processus destiné à les corriger. Quant à la seconde raison, elle réside dans le fait qu'autant que l'on puisse en juger, l'élasticité de la demande globale de transport en fonction des prix est relativement faible à court et à moyen terme (si l'on considère, encore une fois, l'ensemble des modes de transport). Les élasticités de substitution sont beaucoup plus élevées à l'intérieur du secteur des transports. En conséquence, il est en règle générale beaucoup plus important d'assurer des relations de prix optimum à l'intérieur du secteur des transports que d'établir un optimum relatif par rapport à d'autres secteurs de l'économie.

496

Quelle que soit la valeur de ces arguments, le problème du milieu imparfait sera négligé dans la suite du rapport, dans la mesure bien entendu où il concerne les rapports entre l'ensemble du secteur des transports et les autres secteurs de l'économie. Par contre, nous examinerons brièvement (3) les problèmes sérieux qui peuvent se poser dans le cas où l'on ne considérerait que certains modes de transport alors que d'autres tels que les oléoducs, la navigation côtière, etc. ne seraient pas pris en considération.

(1) Voir section 24.4.

(2) Voir sections 24.3 et 24.4.

(3) Voir par. 25.32.

## LES PROBLEMES SPECIAUX A L'INFRASTRUCTURE

## 23.0 — CONSIDERATIONS GENERALES

497

L'application des critères d'efficacité économique aux transports soulève de nombreuses questions d'ordre pratique. En dehors de l'infrastructure, elles concernent surtout les moyens institutionnels propres à assurer l'application des critères, les contraintes imposées à cet égard par le monde réel et — dans la mesure où d'autres critères sont explicitement envisagés — les oppositions possibles entre l'efficacité et des objectifs tels que l'équité. L'ensemble de ces questions qui ont trait aux options de la politique des transports sera examiné dans la présente partie (1). Quant aux politiques possibles, un certain nombre d'entre elles feront l'objet d'un examen dans la troisième partie.

498

Dans le domaine de l'infrastructure, cependant, certains aspects particuliers nécessitent une analyse spéciale des incidences des critères mêmes d'une allocation optimum des ressources. L'infrastructure a deux caractéristiques au moins qui justifient un examen distinct : elle se compose principalement de biens d'une grande durabilité, et elle est soumise à d'importantes indivisibilités, ces deux termes devant s'entendre au sens économique. Les questions relatives à la durabilité et à l'indivisibilité de l'infrastructure, ainsi qu'à la liaison entre l'indivisibilité et l'existence de rendements croissants (économies d'échelle), sont résumées succinctement dans les deux sections suivantes (2).

499

Un troisième aspect reste encore à examiner en détail. Si les prix payés par les utilisateurs de l'infrastructure correspondent aux seuls péages économiques (3), l'exploitation de l'infrastructure pourra être en déficit en ce sens que la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion ne sera pas couverte par les recettes totales constituées par la somme en valeur actualisée des péages économiques perçus tout au long de la durée de vie économique de l'équipement. La question de savoir si, dans la pratique, il y aura ou non déficit dépend dans une large mesure de la politique suivie en matière d'investissements. Si le développement des infrastructures est freiné, l'utilisation de celles-ci risquera d'atteindre ou d'approcher le niveau de saturation économique et les recettes tirées des péages purs seront relativement élevées. Si, par contre, le développement des investissements satisfait aux critères d'une allocation optimum des ressources, les prix

correspondants seront relativement bas et il se pourra que l'on enregistre un déficit. Nous avons montré qu'en raison de l'existence de rendements croissants dans les investissements d'infrastructure une politique d'investissement optimum entraînerait effectivement un tel déficit. Les différents problèmes en rapport avec le déficit seront examinés plus loin (4).

## 23.1 — LA DURABILITE ECONOMIQUE DE L'INFRASTRUCTURE

500

La durée de vie économique exceptionnellement longue d'une partie importante des biens considérés comme constituant l'infrastructure des transports intérieurs est l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'infrastructure.

501

Ce fait est à l'origine d'un certain nombre de difficultés particulières. L'application des critères d'investissement nécessite une estimation tant de la demande que des coûts futurs, estimation qui est de toute évidence d'autant plus difficile que la durée de vie économique des équipements considérés est plus longue. De plus, la longévité des investissements d'infrastructure implique qu'une faible partie seulement des investissements déjà réalisés doit être remplacée chaque année. En conséquence, la capacité disponible est, dans une très large mesure, une donnée du passé qui ne peut être influencée par les décisions actuelles que dans le sens du développement. Des désinvestissements consistant dans la mise hors service de l'infrastructure avant la fin de sa durée de vie technique, ne seront effectués que dans des cas relativement rares.

502

Il reste un dernier point, qui jouera un rôle important dans l'examen du déficit et des diverses interprétations de la notion d'équilibre budgétaire. Plus un élément de l'infrastructure est ancien, plus le prix que l'on devrait payer actuellement pour la construction d'une capacité égale ou équivalente peut s'écarter du coût de l'investissement initial. Ce fait peut

(1) Voir chap. 24 pour l'infrastructure et chap. 25 pour les services de transport.

(2) Pour la question des économies d'échelle, voir première partie.

(3) Voir par. 22.11.

(4) Voir section 23.3.

être imputable à l'inflation, au progrès technique, ou à toute autre cause de modification des coûts nominaux (1).

### 23.2 — L'INDIVISIBILITE ECONOMIQUE DE L'INFRASTRUCTURE

503

On se trouve en présence d'indivisibilités au sens physique du terme lorsqu'un facteur de production n'est disponible que sous la forme d'unités d'une taille discrète déterminée. La capacité de production totale d'un tel facteur ne peut varier que par quantités discrètes et non d'une manière continue. Des indivisibilités peuvent se présenter à la fois pour des facteurs durables, par exemple du matériel roulant, et pour des facteurs qui ne le sont absolument pas, par exemple un directeur général s'il peut être licencié avec un court préavis, auquel cas il n'est pas durable au sens économique du terme. Mais il convient de noter que les indivisibilités ne présentent de l'importance, du point de vue de la politique à suivre, que si elles sont considérables par rapport à la demande totale. Il en résulte que le problème peut être négligé dans le domaine des services de transport, où les indivisibilités en matière de matériel roulant sont de toute évidence très faibles par rapport à la demande totale, mais qu'il peut jouer un rôle en ce qui concerne l'infrastructure.

504

Il existe des indivisibilités au sens physique du terme dans l'infrastructure. La plupart des projets ont une taille minimum déterminée : une route à deux voies, une ligne de chemin de fer à voie unique, un canal d'une profondeur et d'une largeur déterminées, un projet minimum d'électrification, etc. Même si la demande est faible, il peut y avoir intérêt, du point de vue des critères d'investissement (2), à réaliser des investissements d'infrastructure dont l'exploitation entraîne un déficit si les prix payés par les utilisateurs sont égaux aux péages économiques.

505

Si la dimension minimum de l'infrastructure est déjà atteinte, le problème de l'indivisibilité au sens physique du terme ne semble plus revêtir une forme grave. Dans beaucoup de cas, la capacité à construire peut varier d'une manière presque continue pour n'importe quelle taille au-delà du minimum. Mais il reste une autre forme de discontinuité en ce qui concerne la capacité des infrastructures qui relève de la notion d'indivisibilité économique.

506

Cette deuxième forme de discontinuité résulte du fait qu'il y a des économies d'échelle dans la construction de l'infrastructure. Il arrive en effet souvent

que la construction d'une capacité importante soit relativement meilleur marché que celle d'une capacité plus faible. Il est important de noter que les économies d'échelle les plus importantes se produisent au moment de la construction de l'infrastructure. Dès qu'une certaine infrastructure existe, les extensions de capacité ne peuvent plus être effectuées à un coût marginal de construction aussi bas que celui qui aurait été possible si la même capacité supplémentaire avait été réalisée en même temps que l'infrastructure existante. Les économies d'échelle dans la construction de l'infrastructure sont d'une nature particulière ; elles reflètent les économies résultant du fait que l'on construit une capacité déterminée en une fois au lieu de la construire progressivement au fur et à mesure que la demande augmente. C'est ainsi par exemple que la construction d'une route à quatre voies de circulation est moins chère que celle de deux routes à deux voies de circulation, mais une route à quatre voies de circulation qui serait construite en deux phases pourra être presque aussi coûteuse, voire plus coûteuse (3), que deux routes distinctes à deux voies de circulation chacune. Il se pourra en conséquence que, dans une économie en expansion, une politique rationnelle d'investissements d'infrastructure consiste à construire un volume d'infrastructures tel qu'il y ait une certaine surcapacité pendant une période initiale, plutôt que d'adapter la capacité progressivement à l'augmentation de la demande. Les économies d'échelle dans la construction des infrastructures sont ainsi à l'origine d'une forme d'indivisibilité dont les effets sont très proches de ceux de l'indivisibilité physique (4).

507

Quelles sont les conséquences de l'indivisibilité économique ? En premier lieu, il peut arriver que les péages purs présentent une structure assez particulière dans le temps. Dans une économie en expansion, les péages purs seront nuls durant la période qui suit l'expansion de la capacité et aussi longtemps que l'infrastructure considérée ne sera pas encore pleinement utilisée (5). Dès que la capacité sera pleinement utilisée au sens économique du terme, les péages purs commenceront à augmenter progressivement, jusqu'à ce que la capacité soit à nouveau accrue et que les péages purs retombent à une va-

(1) Voir section 24.4.

(2) C'est-à-dire si la somme, en valeur actualisée, des valeurs psychologiques, y compris les rentes psychologiques, est supérieure à la somme, en valeur actualisée, du coût d'investissement et des dépenses de gestion, la différence étant maximum.

(3) En raison notamment de l'accroissement des rentes foncières résultant du premier investissement.

(4) On peut utilement remarquer que pour les infrastructures les économies d'échelle sont d'autant plus marquées que le taux d'actualisation est plus faible et que le taux de croissance du trafic est plus élevé.

(5) Voir première partie.

leur inférieure, voire à zéro. Cet aspect de l'indivisibilité économique sera examiné ultérieurement (1).

508

La seconde conséquence possible de l'indivisibilité économique réside dans le fait que l'exploitation de l'infrastructure considérée est susceptible de produire un déficit au sens défini plus haut si les prix payés par les utilisateurs sont égaux aux seuls péages économiques. Pour ce qui est de l'indivisibilité physique, cette circonstance se présentera dans le cas d'une demande stable pour laquelle l'infrastructure, qui est indivisible, n'est pas pleinement utilisée. Le péage pur, déterminé conformément aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, sera alors nul de sorte que les prix optimum payés par les utilisateurs consisteront uniquement dans les péages de coût. Il est évident que les recettes totales en valeur actualisée, obtenues en faisant payer uniquement aux utilisateurs les péages de coût correspondant au coût marginal d'usage, seront insuffisantes pour couvrir la somme en valeur actualisée du coût de l'investissement initial et des coûts de fonctionnement et d'entretien, les recettes aussi bien que les coûts étant calculés sur toute la durée de vie de l'infrastructure. Une route, un canal, et, en général, tous les biens durables, se détériorent avec le temps aussi bien que par l'usage. Le fait de n'imposer aux utilisateurs que le paiement des coûts directs qu'ils occasionnent ne permettra pas, par conséquent, de couvrir la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion. C'est pourquoi il y aura déficit au sens défini plus haut. En même temps, si l'on suit les règles en matière d'investissement, on est conduit à construire l'infrastructure en question à condition que la somme en valeur actualisée des valeurs psychologiques relatives à son utilisation, y compris les rentes psychologiques créées de ce fait, dépasse son coût total en valeur actualisée, la différence étant maximum. Même si l'infrastructure considérée n'est pas pleinement utilisée et que le prix optimum pour son utilisation est par conséquent nul, les rentes psychologiques peuvent être assez élevées pour justifier l'investissement. On peut considérer l'existence d'une telle surcapacité comme représentant le prix du progrès, étant donné que des goulots d'étranglement dans l'infrastructure sont susceptibles de freiner fortement la progression de l'économie tout entière.

509

Le même phénomène, à savoir que, en valeurs actualisées, la somme des péages économiques ne suffit pas pour couvrir la somme du coût d'investissement et des dépenses de gestion, se produit en gros dans l'autre cas d'indivisibilité économique, qui est lié à l'existence d'économies d'échelle dans la construction de l'infrastructure. Les critères correspondant à une allocation optimum des ressources impliquent qu'il faudrait continuer d'investir jusqu'au moment où le

coût marginal d'investissement est égal à la somme en valeur actualisée des recettes futures provenant de l'investissement marginal (2). Cependant, du fait des économies d'échelle le coût marginal d'investissement est inférieur au coût moyen d'investissement, de sorte qu'une politique d'investissement et de prix reposant sur les critères correspondant à une allocation optimum des ressources provoquera en général un déficit financier (3).

### 23.3 — LE PROBLEME DU DEFICIT

#### 23.30 — *Considérations générales*

510

Nous avons montré dans les sections précédentes que si les infrastructures de transport étaient gérées conformément aux règles d'investissement et de prix correspondant à une allocation optimum des ressources, il pourrait y avoir déficit. Ce déficit soulève divers problèmes qui seront évoqués d'une manière succincte dans les paragraphes ci-après. Les conséquences quant à la politique à suivre en seront analysées dans le chapitre suivant qui traite des options en matière d'infrastructure.

511

Une remarque préalable doit être faite. Le déficit total auquel il faut s'attendre lorsqu'on réalise un investissement d'infrastructure déterminé et que l'on fait payer aux utilisateurs des prix égaux aux péages économiques, peut être défini d'une manière non ambiguë. Il s'agit tout simplement de la différence entre la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion et la somme en valeur actualisée des recettes correspondant à tous les péages économiques futurs. Toutefois, cette définition est insuffisante pour déterminer le déficit à couvrir chaque année et elle ne fournit pas non plus d'indication sur la manière dont le déficit total devrait être réparti entre les diverses catégories d'utilisateurs. Ces questions seront examinées en relation avec l'option d'équilibre budgétaire (4). Dans la présente section, le déficit annuel est supposé avoir été défini de façon très précise (5).

512

La première question qui se pose pour le déficit, est que celui-ci doit être couvert d'une manière ou d'une autre. Il résulte de la théorie de l'allocation optimum

(1) Voir section 24.3.

(2) Voir par. 22.10.

(3) Voir première partie et par. 24.40.

(4) Voir section 24.4.

(5) Voir première partie et par. 24.40.



des ressources<sup>(1)</sup> que la couverture du déficit tel qu'il vient d'être défini devrait être assurée au moyen d'impôts qui ne faussent pas les décisions économiques. Tel peut être le cas par exemple d'un impôt fixe par habitant ou d'un impôt déterminé en fonction de l'âge ou de la taille du contribuable. De tels impôts, qui sont neutres au regard d'une allocation optimum des ressources, peuvent cependant être tout à fait inacceptables du point de vue de l'équité. Aussi est-il impossible de négliger les considérations d'équité dans l'examen des moyens susceptibles de couvrir le déficit des infrastructures<sup>(2)</sup>.

513

Au sujet du financement du déficit, on prétend parfois que certaines considérations relevant d'une allocation optimum des ressources conduiraient à faire couvrir le déficit par les utilisateurs des infrastructures plutôt qu'en faisant appel au budget, c'est-à-dire aux impôts généraux. Le raisonnement est le suivant. Si des impôts neutres du point de vue économique peuvent être inacceptables du point de vue de l'équité, toutes les autres méthodes de financement du déficit provoquent des distorsions par rapport aux conditions d'une allocation optimum des ressources. Les distorsions résultant du financement du déficit au moyen de fonds publics (« distorsions externes ») seraient plus graves, d'après cette thèse, que celles provenant de l'imposition de charges suffisamment élevées aux utilisateurs des infrastructures (« distorsions internes »).

514

Si on lui donne une portée générale, un tel raisonnement est difficilement soutenable. En effet, en l'état actuel de nos connaissances, il ne paraît guère démontrable que, de tous les moyens susceptibles d'être utilisés pour prélever les fonds nécessaires, le moins inefficace soit celui qui consisterait à faire supporter les charges par les utilisateurs des infrastructures. Il ne résulte cependant pas de là que l'on ne doive pas imposer de telles charges, mais simplement que cette façon de procéder ne saurait être justifiée par les considérations de la thèse que nous venons de rappeler.

515

La deuxième question au sujet du déficit est surtout de nature politique et sociologique, bien qu'elle puisse avoir des conséquences considérables sur le plan économique pratique, notamment en ce qui concerne les investissements d'infrastructure. Le point central en est le suivant. Le fait de financer le déficit au moyen de ressources autres que celles provenant de prélèvements sur les utilisateurs des infrastructures — ce qui signifie, en pratique, que les fonds seront fournis par le truchement du budget de l'Etat — implique que les décisions d'investissement d'infrastructure sont soumises aux contraintes du budget et

qu'elles peuvent se trouver mal orientées du fait de l'action de certains groupes d'intérêt<sup>(3)</sup>.

516

Le troisième aspect du déficit qui doit être examiné a trait au secteur des chemins de fer, dans lequel l'infrastructure et les services de transport sont gérés de façon centralisée. Comme il est difficile, en pratique, de distinguer le déficit imputable à l'infrastructure d'un déficit éventuel dans d'autres domaines de l'exploitation ferroviaire, la couverture du déficit par des fonds publics est susceptible d'affaiblir la pression en faveur d'une gestion efficace<sup>(4)</sup>.

517

Il paraît superflu de souligner une nouvelle fois que notre analyse se limite pour l'essentiel à déterminer les conditions et les conséquences d'une application des règles correspondant à une allocation optimum des ressources au sens économique strict de ce terme. Si l'on admet notamment que les investissements d'infrastructure peuvent dépendre d'autres considérations, le problème du déficit tel qu'il est exposé plus loin apparaît sous un jour très différent<sup>(5)</sup>.

### 23.31 — *Le déficit en relation avec les problèmes d'équité*

518

Comme point de départ de notre analyse, examinons la thèse selon laquelle une activité économique qui ne produit pas d'effets externes de production ou de consommation doit couvrir ses « coûts totaux »<sup>(6)</sup> au moyen de ses recettes. Cette thèse, qui est souvent avancée, semble découler de l'idée assez séduisante, au moins de manière générale, que tout consommateur individuel et tout groupe de consommateurs considérés dans leur ensemble devraient supporter la charge de tout ce qu'ils consomment<sup>(7)</sup>.

519

Même si l'on accepte cette thèse, un certain nombre de questions restent ouvertes quant à son contenu concret. En particulier, quelle est son implication en ce qui concerne la répartition des coûts qui peuvent bien être imputés à une collectivité déterminée

(1) Voir première partie.

(2) Voir par. 23.31.

(3) Voir par. 23.32.

(4) Voir par. 23.33.

(5) Voir par. 23.34.

(6) Voir par. 24.41.

(7) Ce point de vue n'est naturellement acceptable que si la distribution des revenus peut être regardée comme correspondant aux idéaux éthiques de la société considérée, ce qui soulève évidemment une foule de problèmes dont l'examen ne saurait être effectué dans le cadre du présent rapport.

constituée par exemple par l'ensemble des utilisateurs des infrastructures, mais qui ne peuvent pas être imputés directement aux membres individuels ou à des groupes homogènes appartenant à cette collectivité ? Cette question est d'une importance fondamentale pour le problème du déficit. Ainsi, du point de vue des exigences d'une allocation optimum des ressources, le déficit ne peut pas être imputé aux utilisateurs individuels de l'infrastructure, pour la bonne raison que tous les coûts qui peuvent être imputés directement s'en trouvent déjà éliminés. Le déficit se définit, après tout, comme la différence entre la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion et la somme en valeur actualisée des recettes procurées par les péages économiques pendant toute la durée de vie économique de l'infrastructure. Et les recettes comprennent précisément et en particulier les coûts directement imputables, c'est-à-dire les coûts marginaux d'usage.

520

La solution de ce problème peut se présenter sous différentes formes, qui seront analysées en détail plus loin <sup>(1)</sup>. Il est nécessaire de répartir le déficit entre les transports et les autres usages de l'infrastructure, entre les trois modes de transport intérieur, entre les composantes géographiques des infrastructures, et entre les diverses catégories d'utilisateurs. En outre, il faut le répartir dans le temps entre les utilisateurs.

521

On n'a guère d'indications précises sur le point de savoir quels sont les critères admis généralement en matière de répartition du déficit, ou quels sont ceux qui seraient les plus appropriés du point de vue de l'équité. En fait, il semble que dans ce domaine nos conceptions soient conditionnées, dans une large mesure, par les possibilités pratiques et les exigences de l'efficacité économique. Le problème paraît dès lors se réduire pour l'essentiel à une question d'efficacité sur le double plan économique et institutionnel, que nous examinerons dans le chapitre suivant.

522

Il convient toutefois de faire une dernière remarque. Quelque indéterminées que puissent être les conséquences de la thèse selon laquelle toute consommation doit être payée par celui qui en bénéficie, il semble qu'elle implique une imputation des coûts aussi complète que possible : au secteur des transports pris dans son ensemble, à chaque mode de transport considéré séparément, à chaque partie du réseau d'infrastructure, et à chaque type de service fourni. Si l'on juge équitable que tout sujet économique et tout groupe de sujets économiques se voient mettre à leur charge la totalité des coûts susceptibles de leur être imputés directement, une imputation maximum du déficit serait également nécessaire <sup>(2)</sup>.

Toutefois, nous verrons plus loin <sup>(3)</sup> que les possibilités d'imputation des coûts sont très limitées, surtout en ce qui concerne différents types de services produits sur le même réseau. Pour cette raison notamment, la répartition du coût d'investissement de l'infrastructure et des dépenses de gestion indépendantes du trafic entre les utilisateurs sera toujours, dans une large mesure, arbitraire.

523

En revanche, il est généralement possible de répartir sans arbitraire ces coûts entre les composantes régionales de l'infrastructure. Mais le principe d'imputation maximum implique-t-il une complète déperéquation dans l'espace de ces coûts ? Cela est fort douteux parce que les valeurs psychologiques relatives aux différents éléments d'un réseau d'infrastructure peuvent être interdépendantes <sup>(4)</sup>. Dans la mesure où les liens économiques entre différentes parties d'une région sont tellement étroits que la division de son infrastructure en plusieurs réseaux serait dépourvue de sens — ces régions peuvent être très vastes et même s'étendre, dans certains cas, au-delà des frontières nationales — il semble que l'équité exige non un degré maximum de déperéquation, mais plutôt le paiement de prix uniformes donnant à l'utilisateur le droit d'utiliser l'infrastructure en un point quelconque du réseau. Cependant, comme nous le verrons plus loin, il y a de bonnes raisons de distinguer au moins trois types généraux de sous-réseaux possédant des caractéristiques économiques spécifiques qui peuvent, à juste titre, être retenues également du point de vue de l'équité. Il s'agit des réseaux de grande communication, des réseaux urbains et suburbains et des réseaux locaux. Les questions relatives à cette forme de déperéquation seront examinées dans le chapitre suivant <sup>(5)</sup>.

524

Nous montrerons qu'une telle déperéquation des prix pour l'utilisation de l'infrastructure est certes possible en pratique, mais que l'on peut émettre des doutes sur le point de savoir si le déficit relatif aux infrastructures des réseaux locaux doit être pris en charge par les utilisateurs, étant donné que cette catégorie présente des caractères non spécifiquement économiques assez marqués. Des considérations ana-

(1) Voir par. 24.42.

(2) Le terme « maximum » est utilisé à dessein, pour indiquer que l'imputation totale à l'utilisateur individuel est impossible, en raison même de la définition du déficit. Mais cela n'empêche pas que l'on impute certains éléments de coûts à des catégories déterminées d'utilisateurs, par exemple les coûts d'un mode de transport à l'ensemble des utilisateurs de ce même mode de transport.

(3) Voir par. 24.42 à 24.46.

(4) Voir section 24.1.

(5) Voir par. 24.45.

logues s'appliquent également au cas des régions sous-développées <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

525

Il semble que la conclusion, tout à fait provisoire, à tirer des observations qui précèdent soit la suivante. Des considérations d'équité semblent plaider en faveur de l'idée d'imposer la contrainte d'équilibre budgétaire — dont le contenu exact, qui sera examiné ultérieurement, n'est pas clairement déterminé, en tout état de cause, par l'idée même d'équité — au secteur des transports et notamment à l'infrastructure pour laquelle le problème du déficit se pose. Ce principe général est compatible avec une large péréquation dans l'espace des déficits relatifs aux différentes parties du réseau d'infrastructure à l'intérieur de chacun des modes de transport intérieur, la déperéquation étant limitée aux trois sous-réseaux au moins que nous avons distingués plus haut. Toutefois, des considérations d'équité aussi bien que des raisons d'ordre économique justifient la non-imposition aux réseaux locaux, comme à l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées, de la contrainte d'équilibre budgétaire et la couverture du déficit correspondant par des fonds publics.

### 23.32 — *Le déficit et les décisions d'investissement*

526

Les décisions d'investissement intéressant l'infrastructure ressortissent en grande partie au secteur public. Si l'infrastructure de la route et celle de la navigation intérieure relèvent directement des collectivités publiques, centrales ou locales, les exigences de la coordination <sup>(3)</sup> impliquent que les investissements d'infrastructure des chemins de fer soient soumis également à un certain contrôle des pouvoirs publics. Nous avons déjà indiqué <sup>(4)</sup> que les règles à appliquer par les autorités publiques devraient être opérationnelles, relativement simples, non arbitraires et permettre un contrôle objectif. Les critères mentionnés dans les sections précédentes remplissent-ils ces conditions ?

527

Les critères à appliquer en matière d'investissements par les pouvoirs publics, tels qu'ils découlent d'une allocation optimum des ressources, ne prêtent pas en soi à équivoque et ne donnent lieu à aucune difficulté sur le plan théorique. Cependant, si le système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure aboutit à un déficit qu'il faut couvrir par des fonds publics, le risque peut exister que ces critères ne soient pas appliqués d'une façon correcte et cohérente. Ce risque, qui résulte de plusieurs causes qu'il y a lieu d'examiner maintenant, serait exclu si les critères correspondant à une allocation optimum des ressources, valables pour les investissements d'infrastructure, étaient d'une application simple, parfaitement objec-

tifs et ne laissent aucune place à des appréciations. Mais tel n'est pas le cas. Ces critères ne sont ni d'une application simple, ni susceptibles de faire l'objet d'un contrôle objectif, parce qu'ils nécessitent une estimation des valeurs psychologiques et des coûts futurs pour des périodes très longues.

528

Dans ces conditions, le processus de formation des décisions relatives aux investissements d'infrastructure peut être influencé par des pressions de caractère politique et sociologique, ainsi que par certains facteurs d'ordre institutionnel. Il est inévitable que certaines pressions s'exercent dans ce domaine, où les intérêts privés ont beaucoup à gagner et beaucoup à perdre. Or une politique de prix qui implique l'octroi de subventions est de nature à renforcer ces pressions. En effet, les utilisateurs des infrastructures, sachant que toute expansion de celles-ci fait baisser le niveau des péages purs et sachant aussi qu'un éventuel déficit sera couvert autrement que par les prix qu'ils auraient à payer eux-mêmes, s'efforceront d'obtenir la réalisation d'un programme d'investissements d'infrastructure qui servira leurs intérêts, sans être nécessairement conforme aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Inversement, le développement de l'infrastructure risque d'être freiné indûment par des restrictions d'ordre budgétaire.

529

Ce dernier point, qui est d'ordre institutionnel, est peut-être le plus important dans la pratique. Bien qu'il puisse arriver que l'on réalise des investissements d'infrastructure non justifiés, il semble bien que, dans ce domaine, le sous-investissement, notamment en ce qui concerne la route, soit le plus grave inconvénient de la situation actuelle. Aussi, un grand pas serait-il fait vers une allocation optimum des ressources si on affranchissait la route des contraintes du budget de l'Etat en « défiscalisant » les charges qui pèsent sur les utilisateurs des infrastructures, c'est-à-dire en affectant au financement des dépenses routières, quelle que soit la définition qu'on donne

(<sup>1</sup>) On peut considérer que, du point de vue de l'équité politique, chacune des régions d'un pays a le droit de disposer d'un minimum de moyens de transport, tout comme les collectivités rurales ont le droit d'avoir des écoles. Comme la taille des infrastructures ne peut être inférieure à un minimum (voir par. 23.02), il peut arriver que l'infrastructure des régions à faible densité de population soit sous-utilisée en permanence. Le fait d'imposer l'équilibre budgétaire dans ces cas aboutirait à la fois à un gaspillage inutile de ressources économiques puisque les péages qu'il impliquerait s'opposeraient à une bonne utilisation de l'infrastructure et à une charge sans doute excessive pour les habitants des régions intéressées.

(<sup>2</sup>) Une étude détaillée du sous-développement sort naturellement du cadre de ce rapport.

(<sup>3</sup>) Voir section 24.1.

(<sup>4</sup>) Voir section 20.1.

de celles-ci, le produit des taxes, qui n'auraient plus un caractère fiscal, mais seraient considérées comme des prix (1)

530

Ces considérations plaident toutes en faveur de l'établissement de règles claires et objectives et de procédures institutionnelles transparentes, ainsi que d'une certaine autonomie des autorités responsables des décisions d'investissement dans leurs rapports avec les gouvernements. Les critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources ne remplissent pas pratiquement ces conditions, notamment parce que leur application conduit à un déficit qu'il faut couvrir et nécessite une évaluation des valeurs psychologiques. C'est pourquoi toutes les règles opérationnelles que nous examinerons dans le chapitre suivant constituent nécessairement des compromis entre le désir d'approcher le mieux possible les critères économiques corrects d'une allocation optimum des ressources et la nécessité de trouver des modalités pratiques qui, tout en s'écartant de l'optimum, évitent le risque de déviations trop importantes. Il convient de signaler ici que les pertes de rendement social dues à des investissements insuffisants, excessifs ou mal orientés dans l'infrastructure des transports intérieurs peuvent être très élevées.

531

Un compromis possible pourrait être trouvé dans le sens suivant. En dehors des cas pour lesquels des considérations sociales sont déterminantes (2), les investissements d'infrastructure ne seraient effectués que si, en valeur actualisée, la couverture des dépenses d'investissement et de gestion correspondantes pouvait être assurée par des recettes effectives résultant des prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure. Cette règle s'écarte des critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources principalement en ce qu'elle néglige toutes les rentes psychologiques qu'il est impossible de récupérer par les prix. Certes, en tant que critère opérationnel pour l'investissement, elle est loin d'être complète (3), mais elle comporte un avantage, c'est que la recette directe est une mesure plus objective et moins arbitraire en pratique que la valeur psychologique totale, qui englobe des rentes psychologiques qu'il est difficile d'évaluer avec précision.

532

En imposant la condition d'équilibre budgétaire à l'infrastructure, on peut réaliser l'affranchissement, souhaitable d'un point de vue économique, des investissements d'infrastructure des contraintes du budget, tout en faisant obstacle, au moins dans une certaine mesure, à l'action des groupes d'intérêt.

533

L'exigence d'équilibre budgétaire peut entraîner des distorsions particulièrement graves relativement à

une utilisation optimum des infrastructures s'il se révèle que les prévisions sur lesquelles s'est fondée la décision initiale d'investissement ont été inexactes, et notamment si ces prévisions apparaissent comme ayant été trop optimistes. Dans ce cas, la règle d'équilibre budgétaire conduirait à imposer des prix très supérieurs aux péages économiques, ce qui entraînerait un gaspillage particulièrement important des capacités disponibles. Deux solutions sont ici possibles : la première consiste à s'orienter vers l'octroi, par les pouvoirs publics, d'aides de caractère exceptionnel et spécifique dans tous les cas correspondants, la seconde à n'imposer la contrainte d'équilibre budgétaire qu'avec une très large péréquation dans l'espace. Dans cette dernière éventualité, des prévisions inexactes seraient en effet susceptibles de s'annuler mutuellement. Les divers aspects de ces deux solutions seront examinés dans le chapitre suivant (3).

534

Il y a lieu d'évoquer ici un dernier point. Il s'agit d'un prétendu argument supplémentaire en faveur de la contrainte d'équilibre budgétaire, qui repose sur un raisonnement économique inexact. On affirme souvent qu'une politique de financement public du déficit de l'infrastructure applicable à chacun des trois modes de transport aboutirait à une répartition du trafic contraire à une allocation optimum des ressources. Cette affirmation se fonde sur le raisonnement suivant. Etant donné qu'aucun des modes de transport intérieur concurrents n'est en mesure de couvrir la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion relative à

(1) Quel que soit l'endroit du rapport où il est utilisé, le terme « défiscalisation » ne doit pas être interprété comme équivalant nécessairement à un abaissement des charges grevant les utilisateurs des infrastructures. Par ailleurs, il va de soi que dans le cadre de toute « défiscalisation », la fiscalité générale resterait applicable au secteur des transports comme à n'importe quel autre secteur de l'économie.

La « défiscalisation » des charges pesant sur les utilisateurs de la route aussi bien que l'affranchissement des investissements routiers des contraintes du budget, devraient être interprétés dans un sens restrictif. Ces mesures n'enlèvent rien de leur importance aux critères d'investissement résultant d'une allocation optimum des ressources ni à la coordination des investissements ; dans tous les cas, ces exigences restent entièrement valables tant pour la route que pour les autres modes de transport intérieur. En outre, toutes les mesures de politique anticyclique prises éventuellement par les gouvernements devraient s'appliquer à la route aussi bien qu'aux autres investissements ; mais, dans la « défiscalisation » qui est ici envisagée, ce ne serait plus l'investissement dans l'infrastructure qui, comme c'est le cas actuellement dans certains pays, devrait supporter la presque totalité du fardeau des mesures anti-inflationnistes. L'investissement dans l'infrastructure serait placé sur le même pied que les autres secteurs de l'économie, au lieu d'être considéré comme l'instrument et l'objet par excellence de la politique anticyclique.

(2) Tels que les réseaux locaux et l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées.

(3) Voir section 24.4.

son infrastructure par des prix à payer par les utilisateurs et que les déficits n'ont pas la même importance relative pour les trois modes de transport, l'application d'un système de péages économiques conduirait à une répartition du trafic ne correspondant pas aux « coûts relatifs » des services concurrents. En conséquence, il n'y aurait pas « d'égalité des conditions de concurrence » et, partant, pas de répartition optimum du trafic (1).

535

Cette thèse repose sur une interprétation inexacte des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Ces derniers comportent certaines règles en ce qui concerne les investissements d'infrastructure. Dès que l'infrastructure existe — que la décision relative à l'investissement initial ait ou n'ait pas été conforme à une allocation optimum des ressources — les prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure sont ceux que nous avons désignés sous le terme de péages économiques. Dès lors, on ne peut valablement affirmer que ce système de prix — qu'il engendre un déficit ou un excédent ou qu'il assure tout juste l'équilibre budgétaire — créerait une distorsion en ce sens que l'on s'écarterait de la répartition optimum du trafic entre les modes de transport concurrents.

536

Cependant, l'idée de ceux qui prétendent que le système des péages économiques engendre une distorsion en raison des déficits qu'implique cette politique peut en dernière analyse se justifier par un autre ordre de considérations. Compte tenu des difficultés soulevées par l'application des critères correspondant à une allocation optimum des ressources en ce qui concerne les investissements d'infrastructure, notamment pour ce qui est de l'évaluation des valeurs psychologiques, les autorités publiques pourraient être amenées à admettre comme solution approchée une politique d'investissement visant simplement à éviter la saturation économique. Une telle politique serait en fait de nature à provoquer, par le truchement des décisions d'investissement des utilisateurs, des conséquences inopportunes.

537

En effet, le fait de fixer les prix au niveau relativement bas des péages correspondant à une allocation optimum des ressources sans que le déficit soit couvert par les utilisateurs, est susceptible de susciter une demande de transport qui ne se serait pas manifestée si le niveau des péages avait été suffisant pour couvrir la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion de l'infrastructure. En particulier, les utilisateurs de l'infrastructure peuvent être amenés à baser leurs décisions d'investissement, notamment en ce qui concerne la localisation des entreprises, sur l'hypothèse qu'il y aura toujours des infrastructures suffisantes à des

péages peu élevés relativement à ces coûts. En conséquence, si les autorités poursuivaient une politique d'investissement visant simplement à éviter la saturation économique tout en déchargeant les utilisateurs de la couverture du déficit, le système pourrait aboutir à des investissements d'infrastructure qui ne se justifieraient pas au regard des critères correspondant à une allocation optimum des ressources.

538

Il est clair que cette argumentation nous ramène à des considérations d'ordre économique, institutionnel et sociologique analogues à celles dont nous avons déjà signalé qu'elles constituaient des arguments en faveur de l'idée d'imposer la contrainte d'équilibre budgétaire à l'infrastructure des transports intérieurs.

539

En conséquence, on peut dire en conclusion que certains facteurs d'ordre économique, politique, sociologique et institutionnel semblent militer en faveur de l'idée d'imposer à l'infrastructure la condition d'équilibre budgétaire, dont nous définirons le contenu d'une manière plus précise ultérieurement, sauf toutefois aux diverses catégories d'infrastructures pour lesquelles des considérations d'ordre social peuvent intervenir de façon déterminante à l'encontre du principe d'équilibre budgétaire (2).

540

La péréquation géographique à l'intérieur de chaque grand sous-réseau ne serait pas en contradiction avec ces arguments d'ordre économique, politique et institutionnel; elle permettrait en effet d'atténuer certaines des conséquences économiquement nuisibles d'une application par trop stricte de l'exigence d'équilibre budgétaire.

### 23.33 — *Problèmes spéciaux liés au déficit dans le cas des chemins de fer*

541

Le déficit soulève un certain nombre de problèmes particuliers dans le cas des chemins de fer, où, pour des raisons valables d'ordre à la fois technique et économique, l'infrastructure et les services de transport sont groupés au sein d'une même administration. Si le déficit de l'infrastructure devait être financé au moyen de fonds publics plutôt que par les prix à payer par les utilisateurs, il pourrait sembler iné-

(1) Naturellement, la question de l'égalité de traitement du point de vue de la distribution des revenus et des conditions institutionnelles de la concurrence peut se présenter de façon très différente. Il ne s'agit ici que de l'égalité de traitement relativement à une allocation optimum des ressources.

(2) Notamment les réseaux locaux et l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées.

vitale d'imposer, tout au moins au niveau des décisions d'investissement et à celui de l'administration financière, une certaine séparation entre l'infrastructure des chemins de fer et les autres opérations ferroviaires. Une telle séparation entre l'infrastructure et les autres opérations serait d'ailleurs nécessaire dans une certaine mesure, même si le déficit était éliminé grâce à l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire pour l'infrastructure. Certes, nous montrerons dans le chapitre suivant qu'une coordination des investissements d'infrastructure apparaît, en règle générale, comme une condition nécessaire d'une politique rationnelle des transports <sup>(1)</sup>. Toutefois, si le déficit était financé par des subventions, il ne suffirait pas que les investissements d'infrastructure des chemins de fer, de même que ceux des autres modes de transport, fassent l'objet d'une coordination à l'échelon central. La couverture du déficit de l'infrastructure par des fonds publics nécessiterait, en outre, à la fois un contrôle plus strict des pouvoirs publics sur les décisions d'investissement et une séparation complète de l'infrastructure et des opérations de transport au niveau de l'administration financière des chemins de fer.

542

A supposer en effet que le déficit soit financé par des fonds publics, il ne paraît guère possible de laisser entièrement à ceux qui ont la responsabilité des opérations courantes des chemins de fer le soin de prendre également les décisions d'investissement relatives à l'infrastructure ferroviaire. Un tel mélange de responsabilités — à l'égard des chemins de fer d'un côté et vis-à-vis des contribuables de l'autre — n'est probablement pas de nature à rendre possibles des décisions optimum ; aussi un contrôle étendu de la part des pouvoirs publics pourrait-il s'avérer nécessaire pour faire obstacle à une tendance éventuelle des chemins de fer à réclamer des investissements d'infrastructure excessifs. De plus, le fait de réunir, dans la même administration et la même comptabilité, une partie qui pourrait être subventionnée, l'infrastructure, et une partie qui serait censée devoir se suffire à elle-même, les services de transport, ne répond certainement pas à la principale exigence de toute gestion centralisée, à savoir qu'elle doit être transparente et conforme à des critères qui puissent être vérifiés aisément et d'une manière objective quant à leur contenu et à leurs conséquences. Dans la situation envisagée ici, le risque principal inhérent à des procédures insuffisamment transparentes résiderait dans la confusion possible entre deux causes pouvant être à l'origine du déficit des chemins de fer : d'une part, les conséquences d'une allocation optimum des ressources en ce qui concerne l'infrastructure et, d'autre part, une éventuelle gestion inefficace. Il paraît en fait essentiel que ces deux causes de déficit puissent être rigoureusement distinguées dans le cas où l'infrastructure serait financée en partie par des subventions.

543

Cependant, la séparation entre l'infrastructure et les autres opérations, même si elle n'est effectuée qu'au niveau de l'administration financière, soulève certains problèmes. Cela ressort d'une manière très claire des nombreuses études qui ont été consacrées à cette question. En fait, ces études proposent des solutions conventionnelles pour la séparation des deux comptabilités relatives respectivement à l'infrastructure et aux services de transport, solutions qui non seulement présentent un grand nombre de différences de détail, mais souvent aussi des divergences sur des points importants comme, par exemple, la question de savoir si l'électrification doit être comprise dans l'infrastructure ou dans les opérations de transport. Nous avons déjà mentionné ce problème dans l'introduction à cette deuxième partie <sup>(2)</sup> et nous y avons donné une définition de l'infrastructure par référence aux installations fixes. Cette définition est naturellement conventionnelle. Bien que ce problème n'ait pas une grande importance pour la plupart des solutions pratiques, il soulève cependant un certain nombre de questions sérieuses dans le cas où l'infrastructure serait, dans une mesure plus ou moins grande, financée par l'Etat, alors que d'autres dépenses resteraient en principe à la charge des chemins de fer, et ainsi, en définitive, à celle des usagers des transports. Dans ces conditions, et compte tenu du risque de distorsion des conditions de concurrence, la séparation qui serait ici nécessaire, sur le plan de l'administration financière des chemins de fer, entre l'infrastructure et les services de transport apparaît comme constituant un problème sérieux en liaison avec le déficit.

### 23.34 — *Résumé*

544

Le résumé de cette section consacrée aux problèmes du déficit peut être bref. Le déficit qui résulte de l'application à l'infrastructure des critères correspondant à une allocation optimum des ressources soulève un certain nombre de problèmes fondamentaux qui ne peuvent être résolus dans la pratique que par des méthodes incompatibles, dans une certaine mesure, avec une allocation optimum des ressources.

545

La méthode qui a été examinée dans les paragraphes précédents consiste à imposer à l'infrastructure la condition d'équilibre budgétaire, sauf aux réseaux locaux et à l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées.

546

En théorie, l'équilibre budgétaire est compatible avec les péages optimum s'il est réalisé grâce à l'im-

<sup>(1)</sup> Voir section 24.1.

<sup>(2)</sup> Voir section 20.2.

position aux utilisateurs de charges forfaitaires qui ne faussent pas les conditions marginales. En pratique, toutefois, l'application de cette méthode n'est possible que dans des limites étroites, en raison notamment des problèmes d'équité qu'elle soulève, comme d'ailleurs le financement du déficit par des fonds publics. Cette contradiction, ainsi que le compromis qu'elle nécessite entre des exigences en partie incompatibles, est à la base même des problèmes économiques de l'infrastructure qui seront examinés dans le chapitre suivant.

547

Il convient de noter que les problèmes liés au déficit et les solutions suggérées ont été examinés en

premier lieu du point de vue d'une allocation optimum des ressources. Cependant, comme il est indiqué dans l'introduction à cette partie de notre rapport <sup>(1)</sup>, on peut estimer que la politique à suivre en matière d'infrastructure relève essentiellement du domaine public, c'est-à-dire d'un domaine où des objectifs autres que l'efficacité peuvent jouer un certain rôle, et parfois même un rôle prédominant <sup>(2)</sup>. Dans cette perspective, les problèmes du déficit, tels qu'ils ont été analysés précédemment, ne se poseraient guère.

---

<sup>(1)</sup> Voir notamment section 20.0. Voir également chapitre 21.

<sup>(2)</sup> Notamment l'unité politique et économique de la nation, des objectifs de politique régionale, etc.

OPTIONS EN MATIERE D'INFRASTRUCTURE

24.0 — PLAN DU CHAPITRE

548

Dans l'introduction à cette partie <sup>(1)</sup>, nous avons montré que, du point de vue économique, il existait des différences importantes entre l'infrastructure et les services de transport. Il en est de même sur le plan de l'organisation de la production. Les opérations de transport peuvent, en général, être organisées sur une base décentralisée, au moins en ce qui concerne la route et la navigation intérieure. Dans le cas de l'infrastructure, par contre, les possibilités aussi bien que l'intérêt économique de la décentralisation sont limités. D'ailleurs, comme nous le verrons dans la section suivante, la nature économique même de l'infrastructure rend souhaitable un haut degré de centralisation.

549

Pour l'examen des options en matière d'infrastructure il est utile de faire à nouveau une distinction entre la politique d'investissement et la politique des prix. Les options en matière d'investissement seront étudiées dans la section 24.1 sous le titre « La coordination des investissements ». Ce titre préjuge la conclusion de notre analyse, selon laquelle l'efficacité économique exige une coordination des investissements d'infrastructure. La question de savoir quelles sont les procédures les plus appropriées pour prendre les décisions d'investissement en matière d'infrastructure soulève de nombreux problèmes, notamment sur le plan de l'application pratique, mais ni le principe de la coordination ni les critères d'ordre économique à appliquer ne donnent lieu à aucune contestation sérieuse.

550

La question de la politique des prix par contre est plus controversée, en raison des exigences contradictoires que nous avons exposées dans le chapitre précédent <sup>(2)</sup>. Le point de départ logique de l'analyse des diverses options possibles est constitué par le système des péages économiques, qui découle des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Les principaux avantages et inconvénients de cette option, compte tenu des divers aspects pratiques tels que les possibilités limitées de différenciation des péages, seront examinés dans la section 24.2.

551

Nous avons déjà vu <sup>(3)</sup> que les péages économiques n'étaient pas constants dans le temps. Etant donné que le péage pur est fonction du degré d'utilisation

de l'infrastructure, les prix optimum varient suivant les fluctuations de la demande. De plus, même la tendance à long terme des péages économiques est sujette à des fluctuations en raison des indivisibilités économiques. On a proposé d'éliminer ou de réduire ces fluctuations en stabilisant les prix afférents à l'utilisation de l'infrastructure. Cette option sera examinée dans la section 24.3.

552

L'option d'équilibre budgétaire sera examinée dans la section 24.4. Nous y montrerons que cette option recouvre un grand nombre de systèmes possibles, selon l'interprétation qui est donnée à la notion de « coût total » à couvrir par les recettes et selon la solution adoptée quant à la répartition du « coût total » de l'infrastructure entre les diverses catégories d'utilisateurs.

553

Les règles qu'il faudrait appliquer en matière de prix et d'investissement lorsque l'infrastructure est soumise à des critères autres que ceux correspondant à une allocation optimum des ressources ne seront pas examinées dans le présent chapitre. Nous nous permettons de renvoyer au chapitre 21 pour l'examen de ces critères.

24.1 — LA COORDINATION DES INVESTISSEMENTS D'INFRASTRUCTURE

554

Les décisions relatives aux investissements d'infrastructure sont prises, par la force des choses, de manière centralisée. Dans deux des trois secteurs des transports intérieurs, les autorités publiques elles-mêmes sont en général directement responsables de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure, tandis que le troisième, celui des chemins de fer, est soumis, dans tous les pays de la Communauté, à un contrôle public en ce qui concerne les investissements d'infrastructure.

555

Il ne faut pas voir dans cette situation une simple particularité d'ordre institutionnel qui serait due uniquement à l'évolution historique. Au contraire, de

<sup>(1)</sup> Voir section 20.2.

<sup>(2)</sup> Voir section 23.3.

<sup>(3)</sup> Voir section 23.2.



puissants arguments d'ordre économique peuvent être avancés en faveur d'un haut degré de centralisation des décisions d'investissement d'infrastructure. En premier lieu, celle-ci est soumise à des indivisibilités économiques, ce qui nécessite des investissements sur une grande échelle. En second lieu, le fait que les différentes parties du réseau d'infrastructure sont, dans une très large mesure, interdépendantes, quel que soit le mode de transport considéré, exige un certain degré de centralisation des décisions d'investissement. Enfin, les valeurs psychologiques engendrées par des infrastructures concurrentes, par exemple une route et une ligne de chemin de fer parallèles, ne sont pas indépendantes, de telle sorte qu'aussi les décisions d'investissement d'infrastructure concernant des modes de transport concurrents doivent faire l'objet d'une coordination.

556

Quelles règles convient-il d'appliquer pour les décisions relatives aux investissements d'infrastructure ? Les critères concernant l'investissement qui découlent de la théorie de l'allocation optimum des ressources, ont été résumés dans les chapitres précédents<sup>(1)</sup>. Les difficultés pratiques auxquelles se heurte l'application de ces critères sont bien connues. Il faut évaluer la demande et les coûts futurs et notamment les valeurs psychologiques, procéder à une estimation des effets externes de l'infrastructure, déterminer la durée de vie économique prévisible, ce qui implique une appréciation sur le progrès technique, et, enfin, choisir un taux d'intérêt approprié pour l'actualisation des coûts et des valeurs psychologiques futurs.

557

Ce sont là des problèmes d'une extrême complexité, qu'il est impossible d'étudier dans le cadre du présent rapport. Ils sont dans une large mesure inhérents à la nature même de l'investissement et se posent quelle que soit la politique suivie. Certes, des règles d'ordre institutionnel peuvent jouer le rôle de stimulants. Cependant, les problèmes fondamentaux demeurent et il n'y a aucune procédure institutionnelle qui permette de les éliminer.

558

Le point principal qu'il y a lieu d'examiner ici concerne la liaison qui existe entre différents projets d'investissement. Il est évident qu'on ne peut réaliser d'une manière indépendante des investissements d'infrastructure dans des parties distinctes d'un seul et même réseau. Le fait même que l'infrastructure constitue une unité technique et économique implique la nécessité absolue de coordonner les investissements à l'intérieur de chaque mode de transport. En termes économiques, on peut dire que les services fournis par les diverses parties d'un réseau présentent un degré élevé de complémentarité. Aussi les valeurs psychologiques relatives aux diverses parties d'un réseau sont-elles interdépendantes. De là il résulte

clairement que la décentralisation des décisions d'investissement — même si elle était possible du point de vue technique et même si la fixation de prix différents pour des éléments d'infrastructure distincts pouvait ne pas entraîner des coûts de perception prohibitifs — n'aurait pas pour effet de créer une structure optimum des investissements. Cette conclusion n'est pas liée à la question des rentes psychologiques<sup>(2)</sup> et elle reste valable dans le cas où il ne serait tenu aucun compte de ces rentes.

559

Des raisons analogues peuvent être invoquées dans le cas où les investissements intéressent l'infrastructure de modes de transport différents. En premier lieu, les services fournis par les divers modes de transport sont souvent complémentaires ; dans cette hypothèse, les arguments qui viennent d'être exposés, en faveur d'une coordination des investissements dans le cadre d'un seul réseau sont valables également pour l'infrastructure des différents réseaux. En second lieu, si les services fournis par les différents modes de transport sont substituables les uns aux autres, ce qui est très souvent le cas, il est également nécessaire de coordonner les investissements d'infrastructure. Considérons, par exemple, deux projets concurrents, qui, pris séparément, peuvent, l'un et l'autre, être générateurs de valeurs psychologiques futures suffisantes pour justifier l'investissement. Cependant, une fois qu'un des projets aura été mis à exécution, il se peut que l'autre ne satisfasse plus aux critères concernant l'investissement : le trafic total prévu sera en effet partagé entre les deux infrastructures concurrentes. En conséquence, l'infrastructure construite en premier lieu pourra exclure la réalisation du projet concurrent, et cela malgré le fait que ce dernier aurait pu procurer une valeur psychologique totale plus considérable s'il avait été réalisé en premier. Cet argument montre à nouveau la nécessité d'une coordination des investissements d'infrastructure, non seulement à l'intérieur de chacun des secteurs des transports intérieurs, mais aussi entre les secteurs concurrents.

560

Cette conclusion générale est valable quel que soit le système de prix appliqué pour l'utilisation de l'infrastructure. La coordination centrale des investissements d'infrastructure est une conséquence inéluctable des caractéristiques économiques particulières de l'infrastructure, à savoir d'une part la complémentarité des éléments constitutifs de l'infrastructure à l'intérieur de chaque réseau et, dans une certaine mesure, entre réseaux, et, d'autre part, l'interdépendance des valeurs psychologiques totales relatives à des projets concurrents. Il n'existe aucune politique

(1) Voir notamment par. 22.10.

(2) Voir section 22.2.

de prix pour l'utilisation de l'infrastructure ni aucune « règle » telle que celle de l'équilibre budgétaire qui puissent remplacer une coordination des investissements, qui est seule en mesure de tenir compte de tous les effets indirects d'un projet déterminé.

561

Les conséquences de cette situation sur le plan institutionnel seront analysées d'une manière plus détaillée dans la troisième partie du rapport.

## 24.2 — L'OPTION DES PEAGES ECONOMIQUES

### 24.20 — Considérations générales

562

L'option qui consiste à ne mettre à la charge des utilisateurs des infrastructures que les péages économiques, par opposition à une politique qui imposerait en plus la contrainte d'équilibre budgétaire, découle directement des critères correspondant à une allocation optimum des ressources<sup>(1)</sup>. Etant donné que ces critères comprennent non seulement des règles concernant les prix, mais également des règles pour les investissements, le système de prix correspondant à l'option des péages économiques<sup>(2)</sup> doit être assorti d'une procédure distincte quant aux décisions d'investissement d'infrastructure.

563

Pour les besoins de l'analyse de l'option des péages économiques, l'infrastructure existante et la structure des nouveaux investissements seront considérées comme des données. Que l'infrastructure soit optimum ou qu'au contraire elle ait été mal calculée en fonction de la demande actuelle et future, l'option des péages économiques repose sur l'idée qu'en tout état de cause l'infrastructure telle qu'elle existe doit être utilisée au mieux. Cet objectif ne peut être atteint que si les prix pour l'utilisation de l'infrastructure sont égaux aux péages économiques.

564

Les questions qu'il convient alors d'examiner sont de deux ordres : dans quelle mesure le système des péages économiques peut-il être appliqué en pratique, et quels en sont les avantages et les inconvénients ?

### 24.21 — Application pratique

565

Rappelons que les péages économiques se composent de deux éléments. Le premier est le péage de coût, qui est égal au coût marginal d'usage. Le second

élément est le péage pur, qui est nul lorsqu'à un prix égal au péage de coût l'infrastructure existante n'est pas utilisée à plein au sens économique du terme, et tout juste assez élevé pour limiter la demande à la capacité disponible lorsqu'il n'en est pas ainsi.

566

Il ne serait pas impossible, en pratique, de percevoir des prix correspondant d'assez près aux péages de coût. Il est probable en effet que le coût marginal d'usage est, dans une certaine mesure, indépendant de l'intensité de l'utilisation de l'infrastructure. On peut supposer qu'il est également plus ou moins uniforme pour d'importantes catégories d'éléments constitutifs de l'infrastructure à l'intérieur de chaque mode de transport. En conséquence, et au moins en première approximation, on peut considérer que les péages de coût ne varient pas sensiblement dans le temps et dans l'espace, ce qui en simplifie l'application pratique. Ils ne sont pas forcément identiques sur un même réseau d'une catégorie de trafic à l'autre, mais il ne semble pas impossible, en pratique, de mettre au point un système de prix qui tienne compte de ces différences. Dans le cas du chemin de fer et de la voie d'eau, cela ne pose pas de problèmes. Quant à la route, les taxes sur les carburants, en combinaison avec les taxes sur les véhicules, peuvent probablement être aménagées de façon à permettre une approximation acceptable des péages de coût.

567

Les péages purs soulèvent plus de difficultés. Il s'agit, en somme, de rentes pures de rareté, qui varient avec les fluctuations du trafic dans tous les cas où une infrastructure déterminée est utilisée à plein au sens économique du terme<sup>(3)</sup>. Des prix pour l'utilisation de l'infrastructure, qui seraient basés sur les péages purs au sens de la théorie économique, devraient être fortement différenciés à la fois dans le temps et dans l'espace et il est évident qu'il est impossible, en pratique, de percevoir des utilisateurs de l'infrastructure des prix qui soient différenciés exactement de la même façon que les péages purs. Il y a cependant un certain nombre de possibilités pour approcher la solution théorique idéale<sup>(4)</sup>.

568

Il serait tout d'abord possible de percevoir des redevances spécifiques pour l'utilisation d'infrastructures individuelles ou de réseaux routiers où la saturation économique a tendance à être particulièrement éle-

(1) Tels qu'ils ont été résumés au par. 22.11.

(2) Comme c'est d'ailleurs le cas pour tous les autres systèmes de prix.

(3) Voir première partie.

(4) D'une manière générale, dans le choix d'une solution, il convient naturellement de tenir compte des frais de perception, et cela aussi bien pour les péages de coût que pour les péages purs.

vée. De tels cas de saturation peuvent se produire soit parce que l'investissement dans l'infrastructure est inférieur à l'optimum, soit parce que l'investissement supplémentaire est exceptionnellement coûteux par unité de capacité. L'instauration d'une redevance spécifique sur le trafic routier urbain constituerait un exemple d'une telle approximation.

569

Une autre solution approximative pourrait consister dans la perception de redevances spécifiques aux périodes — heures, jours, saisons — pendant lesquelles l'utilisation de l'infrastructure est la plus intense.

570

Dans ces deux cas, les redevances spécifiques<sup>(1)</sup> devraient être fixées selon des modalités propres à régulariser la demande tout en évitant que les pointes de trafic soient simplement déplacées d'une période à une autre, ou d'une infrastructure à une autre. On peut y arriver en utilisant un système de prix qui tiendrait compte des différentes élasticités de substitution, fondés sur des estimations suffisamment correctes de la structure de la demande dans le temps.

571

Un cas particulier est celui où la répartition optimum du trafic entre des modes de transport concurrents risque d'être faussée du fait que des redevances spécifiques<sup>(1)</sup> pour l'infrastructure seraient imposées à l'un des modes de transport intérieur sans l'être à ses concurrents directs. Ce cas peut être particulièrement important lorsque l'un des modes de transport est en mesure de différencier ses prix — et le fait effectivement — dans une plus grande mesure que ses concurrents. Une certaine distorsion peut en effet se produire si la différenciation des péages ne se limite pas au niveau auquel elle peut être pratiquée par le secteur qui est le moins capable de le faire, à savoir la route<sup>(2)</sup>.

572

Pour des raisons évidentes, c'est surtout pour la route que la question de l'application pratique des péages purs se pose sous une forme explicite. Les chemins de fer, à moins qu'ils ne soient soumis à des obligations de service public restreignant leur liberté de pratiquer des prix différenciés en fonction du degré de saturation économique et surtout s'ils ne bénéficient d'aucune subvention, auront tendance en tout état de cause à exploiter leur infrastructure comme si un système de péages économiques leur était imposé pour son utilisation. Pour ce qui est de la voie d'eau, les problèmes pratiques en relation avec la différenciation des prix ne sont pas très graves. En ce qui concerne la route, par contre, il semble que les possibilités pratiques de différenciation ne puissent guère aller au-delà d'une subdivision assez grossière du réseau<sup>(3)</sup>. Nous examinerons brièvement dans la troi-

sième partie<sup>(4)</sup> les conséquences de cette possibilité limitée de différencier les prix dans le secteur routier sur la concurrence, entre le chemin de fer et la route en particulier.

#### 24.22 — *Avantages et inconvénients*

573

Les avantages de l'option des péages économiques sont tout à fait évidents. On peut les résumer en disant que les péages économiques permettent une utilisation optimum de l'infrastructure existante. L'absence de tout prix, exception faite de l'élément de péage de coût, conduit, dans les cas où l'infrastructure n'est pas utilisée à plein au sens économique du terme, à l'utilisation économique maximum d'un facteur de production dont l'usage n'entraîne pas de coûts économiques autres que les coûts marginaux d'usage. Le fait d'imposer des péages purs à des infrastructures qui sont pleinement utilisées au sens économique du terme constitue un moyen efficace pour rationner la demande et la ramener au niveau de la capacité disponible. Le péage pur en soi n'est pas un obstacle réel à l'utilisation de l'infrastructure quant au trafic considéré dans son ensemble et, dans ce sens, il ne peut pas être considéré comme une charge pour l'ensemble des utilisateurs : en l'absence de péage, en effet, la demande se réduirait d'elle-même grâce à la congestion qui imposerait à l'ensemble des utilisateurs les mêmes coûts, voire des coûts beaucoup plus élevés, sous la forme d'attentes, etc., que le péage pur, et qui est un moyen beaucoup moins avantageux et efficace de limitation de la demande globale à chaque instant<sup>(5)</sup>. Enfin, le système des péages économiques peut présenter des avantages du point de vue de certaines conceptions de l'équité.

574

Les inconvénients de l'option des péages économiques ont déjà été exposés lorsque nous avons traité du problème du déficit<sup>(6)</sup>. Si la politique d'investissement est conforme aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, le fait de ne pas

(<sup>1</sup>) Au sens des alinéas précédents.

(<sup>2</sup>) Les problèmes relatifs à la différenciation des prix seront examinés dans la section 32.4.

(<sup>3</sup>) Du type de celle que nous avons indiquée plus haut : réseaux de grande communication, réseaux urbains et sub-urbains, réseaux locaux. Dans les conditions actuelles, les péages purs les plus élevés seraient probablement ceux concernant la deuxième catégorie de voies et les plus bas ceux relatifs à la dernière, qui pourraient même être nuls.

(<sup>4</sup>) Voir chap. 31.

(<sup>5</sup>) Cependant, les deux systèmes ne sont pas équivalents quant aux utilisateurs qui auront la possibilité effective d'utiliser l'infrastructure.

(<sup>6</sup>) Voir section 23.3.

percevoir des utilisateurs de l'infrastructure des prix autres que les péages économiques pourrait aboutir à un déficit. Cependant, il n'est pas certain du tout que, dans les conditions actuelles d'insuffisance des infrastructures, la perception des seuls péages économiques entraînerait effectivement un déficit dans tous les cas. En ce qui concerne la route, notamment, il ne fait pas de doute que l'investissement, tant dans les zones urbaines que sur les réseaux de grande communication, est nettement inférieur au niveau qui serait impliqué par une application des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. En conséquence, il se peut fort bien que les péages purs soient élevés, et les recettes procurées, s'ils étaient effectivement perçus, pourraient bien être suffisantes pour éliminer le déficit, quelle que soit la définition qu'on en donne.

575

Cependant, il se peut que des déficits se produisent dans d'autres modes de transport. En tout état de cause, il pourra y avoir déficit si l'investissement d'infrastructure se situe au voisinage de son niveau économiquement optimum. Or les déficits présentent trois inconvénients majeurs :

576

1. Leur financement par des fonds publics peut aller à l'encontre de certaines conceptions de l'équité ;

577

2. Si l'on établit une séparation entre l'investissement et les recettes qu'il doit procurer, on devient tributaire du budget de l'Etat et on s'expose ainsi au double risque que les investissements dans l'infrastructure soient insuffisants, du fait de restrictions imposées par le budget, et mal orientés, en raison de décisions politiques prises sous la pression des groupes d'intérêt ;

578

3. Dans le cas des chemins de fer, le fait de financer le déficit au moyen de fonds publics est susceptible de nuire à l'efficacité économique dans la mesure où le déficit proprement dit de l'infrastructure ne peut pratiquement être distingué d'une manière suffisamment claire du déficit imputable à une mauvaise gestion éventuelle.

579

Ces inconvénients perdent cependant beaucoup de leur poids dans certains cas dans lesquels l'application du système des péages économiques présente au contraire des avantages indéniables. Cela est vrai en particulier pour les réseaux locaux et pour l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées. Dans ce dernier cas, le système des péages économiques apparaît comme le seul qui soit conforme aux exigences d'une politique de développement.

580

Enfin, il est un inconvénient dont on fait parfois état comme d'un argument contre l'option des péages économiques, à savoir que les prix passeraient progressivement du niveau relativement bas, égal au seul péage de coût, qui prévaudrait aussi longtemps que l'infrastructure n'est pas pleinement utilisée au sens économique du terme, à des niveaux peut-être très élevés à mesure que l'on s'approche de la saturation économique. Nous montrerons que cette objection ne paraît pas fondée, surtout si l'investissement est effectué conformément aux critères impliqués par une allocation optimum des ressources et si la probabilité de saturation n'est, par conséquent, jamais très importante. Cependant, même si tel n'est pas le cas, il ne semble pas, comme nous le verrons dans la section suivante, qu'une stabilisation des prix soit particulièrement utile. Des prix stables empêcheraient en effet l'utilisation optimum de l'infrastructure lorsque la demande à un prix égal au péage de coût est inférieure à la capacité, tandis que si l'infrastructure était pleinement utilisée, ils ne seraient pas en mesure d'éviter la congestion et les charges correspondantes pour les utilisateurs.

#### 24.23 — *La nécessité pratique de la péréquation et ses conséquences*

581

En pratique, toutefois, une certaine stabilisation des prix résulte nécessairement du fait que les péages ne peuvent pas être pleinement différenciés pour chaque infrastructure individuelle, surtout en ce qui concerne la route, et doivent être péréqués dans une certaine mesure. Une telle péréquation soulève alors un autre problème. A quel niveau doit-on fixer les prix uniformes pour un large secteur de l'infrastructure, par exemple l'ensemble des voies de communication principales d'un réseau routier national ou régional ? Ces grands secteurs — les seuls qui puissent être considérés en pratique — englobent nécessairement des routes dont le degré d'utilisation est très différent. Il ne semble pas possible de calculer un péage pur « moyen » sans introduire de nombreux éléments arbitraires et les résultats de tels calculs n'ont pas beaucoup de sens du point de vue économique. Dès lors, tant pour des raisons de caractère institutionnel, à savoir l'absence de critères simples, non arbitraires et permettant un contrôle objectif, que pour des raisons d'ordre économique, à savoir le fait qu'un système de péages purs « moyens » ne peut se justifier d'un point de vue économique, il se peut que le système des péages économiques se réduise en pratique à l'une des modalités suivantes.

582

La première option consisterait à ne percevoir aucun prix pour l'utilisation de l'infrastructure, sauf :

583

1 Des péages de coût dans tous les cas où leur perception n'entraîne pas de charges prohibitives ;

584

2. Des péages purs pour les seules catégories d'infrastructures dont l'utilisation serait susceptible de faire l'objet de redevances spécifiques dans la mesure où elles sont en fait fortement saturées au sens économique du terme, comme c'est le cas des routes dans la plupart des zones urbaines et suburbaines.

585

Cette option qui sera désignée sous le nom de « système pratique des péages économiques », et qui dérive directement<sup>(1)</sup> de la théorie économique, est enfin en harmonie avec la conception d'après laquelle les investissements d'infrastructure relèvent du domaine public et elle peut se justifier dans une large mesure par des considérations autres que l'efficacité économique<sup>(2)</sup>.

586

La seconde option comprend l'ensemble des systèmes qui imposent une contrainte supplémentaire aux prix pour l'utilisation des infrastructures, dans ce sens que ces prix doivent permettre de réaliser l'équilibre budgétaire. Etant donné que cette option n'est pas définie d'une manière aussi claire que la première, ses principales variantes feront l'objet d'un examen préliminaire dans la dernière section du présent chapitre. C'est là également que seront abordés les problèmes en rapport avec la péréquation dans l'espace des prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure<sup>(3)</sup>.

## 24.3 — L'OPTION DE STABILISATION

587

Nous avons déjà décrit de quelle façon les péages économiques évoluent dans le temps lorsque, dans une économie en expansion, la capacité s'accroît d'une manière discontinue<sup>(4)</sup>. Nous avons vu à cette occasion que si, selon toute vraisemblance et en général, le péage de coût ne varie pas sensiblement en fonction du volume total du trafic, le péage pur, par contre, qui est un prix mesurant la rareté de la capacité disponible, peut être sujet à des fluctuations. Nous avons montré que le péage pur est nul aussi longtemps que la capacité n'est pas pleinement utilisée au sens économique du terme, et qu'il augmente ensuite progressivement à mesure que le trafic se développe et que la capacité existante est utilisée à plein au sens économique du terme, pour retomber brutalement à une valeur inférieure lorsque la capacité est augmentée. En réalité, la courbe d'évolution dans le temps est naturellement beaucoup plus

complexe. L'expansion de la demande ne se traduit pas simplement par une élévation graduelle du niveau des péages purs aussitôt que l'on est arrivé à la pleine utilisation économique de la capacité existante. Des variations saisonnières et d'autres fluctuations à court terme se superposent à l'évolution à long terme ; la tendance de la demande est marquée par certaines fluctuations ; le progrès technique enfin peut modifier complètement la situation. Cependant, pour n'importe quelle infrastructure, le niveau moyen annuel des péages aura tendance à être nettement plus élevé juste avant l'accroissement de la capacité qu'immédiatement après.

588

On a souvent prétendu qu'une telle évolution des péages serait indésirable du point de vue économique parce qu'elle serait une cause d'instabilité. Cette affirmation peut avoir deux significations très différentes. Elle pourrait signifier, en effet, que le volume des investissements de capacité devrait être tel que le niveau moyen des péages purs ne soit pas modifié de façon sensible d'une année à l'autre. Compte tenu des indivisibilités économiques, cet objectif ne pourrait généralement être atteint dans une économie en expansion que si la capacité était développée dès qu'il y a pleine utilisation au sens économique du terme, ce qui impliquerait que le niveau effectif des péages purs soit nul. Mais elle pourrait signifier également que, quel que soit le volume des investissements de capacité, les prix devraient être stabilisés. Seul le second terme de l'alternative sera examiné ici, le premier semblant peu réaliste.

589

Est-il raisonnable de stabiliser les péages purs pour une capacité existante donnée ? La stabilisation doit être interprétée comme signifiant que les péages doivent être fixés à un niveau moyen quelconque, les péages élevés existant aux périodes de trafic intense étant ramenés à ce niveau moyen et les péages peu élevés prévalant aux périodes de capacité excédentaire étant portés à ce même niveau.

590

Il ne semble pas que la limitation des péages en période de trafic intense soit une mesure très désirable. L'intensité de la demande est en effet une donnée, de sorte que le coût de la saturation est supporté en tout état de cause par les utilisateurs, soit sous la forme de péages purs, qui limitent la demande à la

(<sup>1</sup>) Voir section 31.0.

(<sup>2</sup>) Voir chap. 21.

(<sup>3</sup>) Voir par. 24.45.

(<sup>4</sup>) Voir section 23.2.

capacité disponible, soit sous la forme d'attentes, etc. Il faut, en tout état de cause, rationner d'une manière ou d'une autre la capacité insuffisante ; si l'on ne veut pas avoir recours à des péages suffisamment élevés, d'autres procédés, moins efficaces en général du point de vue économique et comportant une large part d'arbitraire, seront nécessairement employés. C'est ainsi qu'en particulier on laissera se développer purement et simplement la congestion et qu'on appliquera la politique, irrationnelle du point de vue économique, du « premier arrivé, premier servi », c'est-à-dire la politique de la queue.

591

Les raisons de porter, en cas de capacité excédentaire, les péages purs nuls à un niveau moyen peuvent paraître, à première vue, quelque peu plus convaincantes. On prétend parfois en effet que l'existence de péages purs nuls est susceptible d'amener les utilisateurs à prendre des décisions d'investissement, notamment en ce qui concerne la localisation des entreprises, en se fondant sur l'espoir injustifié que les péages purs demeureront nuls. Lorsque les péages augmentent, de telles décisions d'investissement peuvent se révéler incorrectes. Cet argument en faveur d'une certaine stabilisation des prix peut ne pas être dénué de toute valeur dans certains cas, mais il n'a sans doute qu'une portée limitée. Dans la mesure où les péages purs restent nuls pendant une période supérieure à la durée de vie économique de l'investissement effectué par les utilisateurs, il n'y a aucune raison de percevoir des prix susceptibles d'empêcher une meilleure utilisation de l'infrastructure existante. De plus, en tout état de cause, il n'est guère indiqué de remédier à des extrapolations inexactes des conditions actuelles par les utilisateurs<sup>(1)</sup> par des moyens anti-économiques tels que la perception de prix lorsque l'infrastructure en cause n'est pas encore pleinement utilisée ; il conviendrait plutôt de prévenir de telles erreurs d'extrapolation en améliorant l'information des utilisateurs<sup>(2)</sup>. Etant donné que la localisation des entreprises est une question qui ne peut être tranchée sans un examen sérieux, cette dernière méthode ne peut être rejetée a priori comme non réaliste, dans la mesure du moins où les péages purs peuvent être considérés comme influant considérablement sur la localisation.

592

On pourrait mettre en doute le bien-fondé des considérations qui précèdent en se fondant sur le fait qu'en pratique les prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne peuvent être adaptés exactement, à tout instant et pour toute infrastructure particulière, au rapport entre la demande et la capacité disponible. Aussi un degré élevé de péréquation, à la fois dans le temps et dans l'espace, peut-il s'avérer nécessaire en pratique. Même s'il en est ainsi, une certaine différenciation des prix sera toujours possible. Dans la me-

sure où de telles possibilités pratiques existent, il est important de se rendre compte du fait que la stabilisation des prix — par opposition à la variation dans le temps des péages économiques — ne peut être déduite de considérations relatives à une allocation optimum des ressources.

593

C'est à dessein que nous formulons cette conclusion de manière négative. En effet, bien que la stabilisation n'apparaisse pas en soi comme souhaitable et que dès lors il ne semble pas justifié qu'à cette fin on s'écarte du système des péages économiques, il se peut que d'autres contraintes doivent être imposées au système des prix, de sorte qu'une dérogation aux péages économiques peut, en tout état de cause, s'avérer nécessaire. L'exigence d'équilibre budgétaire, que nous examinerons dans la section suivante, constitue un exemple important de telles contraintes.

594

Naturellement, certaines des considérations qui précèdent peuvent ne plus être pleinement valables si les deux hypothèses générales du présent rapport, à savoir un plein emploi et une croissance relativement continue, ne sont pas remplies.

## 24.4 — L'OPTION D'EQUILIBRE BUDGETAIRE

### 24.40 — Considérations générales

595

Le déficit que l'on enregistre dans l'exploitation de l'infrastructure lorsque les utilisateurs paient des prix égaux aux péages économiques soulève un certain nombre de problèmes qui ont déjà été examinés d'une manière assez détaillée. L'option dont il est question maintenant vise à éviter ces inconvénients en imposant la contrainte générale d'équilibre budgétaire. Les raisons principales pour lesquelles il peut être souhaitable d'imposer cette contrainte ont été examinées dans le chapitre précédent<sup>(3)</sup>.

596

Pour bien comprendre l'option en question, il faut être conscient du fait que l'équilibre budgétaire est

(<sup>1</sup>) C'est-à-dire au fait que ceux-ci s'attendent à voir les péages demeurer nuls.

(<sup>2</sup>) En ce qui concerne les procédures d'information possibles, voir par. 33.10 et 33.20.

(<sup>3</sup>) Voir section 23.3.

une notion extrêmement ambiguë<sup>(1)</sup>. L'interprétation du concept d'équilibre budgétaire peut en effet varier selon le motif pour lequel il est imposé ; par ailleurs, même les divers objectifs qu'on poursuit grâce à la contrainte d'équilibre budgétaire ne conduisent pas toujours, chacun en ce qui le concerne, à une définition unique et dépourvue d'ambiguïté de cette notion. En conséquence, l'équilibre budgétaire ne doit être considéré que comme un nom générique recouvrant un grand nombre de systèmes différents, dont les caractéristiques et les incidences économiques peuvent être très dissemblables. Certains de ces systèmes feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la troisième partie. Dans la présente section, nous nous proposons d'examiner les principales questions et d'indiquer les principales modalités d'application du principe d'équilibre budgétaire sur le plan concret.

597

Pratiquement, l'exigence d'équilibre budgétaire implique que l'on détermine la somme totale qui doit être couverte, dans une année quelconque, par les recettes totales correspondant aux prix à payer par les utilisateurs cette même année. Cette somme totale sera désignée dans la suite sous le terme de « coût total ». Sa détermination implique en général<sup>(2)</sup> l'adoption d'une convention d'amortissement en vue de la répartition dans le temps, d'une part, du coût des investissements initiaux et, d'autre part, du coût des opérations de renouvellement et d'entretien dont l'effet s'étale sur plusieurs années<sup>(3)</sup>.

598

On pourrait croire que le fait de réduire le problème de la définition de l'équilibre budgétaire à celui de la définition du « coût total » ne constitue qu'une simple transposition relevant de la sémantique, mais cette question est en réalité d'une très grande importance du point de vue des discussions sur la politique à suivre, et cela pour la raison suivante. La notion de « coût total », en particulier quant aux méthodes d'amortissement qu'elle implique généralement, est souvent abordée d'un point de vue qui ne laisse guère de place à la discussion ou même à une analyse objective.

599

L'objet essentiel de la présente section est de montrer qu'il est possible d'interpréter la notion de « coût total » de nombreuses manières et que de nombreuses interprétations peuvent être acceptables, compte tenu de l'objectif particulier en fonction duquel cette notion est utilisée, mais qu'elles sont toutes fondamentalement arbitraires. Il n'existe aucune notion de « coût total » qui soit de nature à répondre à toutes les préoccupations et à résoudre tous les problèmes.

600

Ce n'est pas en cherchant à définir le « véritable coût économique » de l'utilisation de l'infrastructure

tenant compte des dépenses d'investissement que l'on trouvera une solution, pour la simple raison qu'un tel coût n'existe pas. Le seul coût que l'on puisse à juste titre imputer aux utilisateurs de l'infrastructure dans n'importe quelle période est le coût marginal d'usage.

601

La définition du contenu effectif du concept d'équilibre budgétaire constitue dans une large mesure un problème d'ordre pratique, institutionnel et politique parce que les objectifs que l'équilibre budgétaire est censé servir sont à la fois d'ordre pratique, institutionnel et politique<sup>(4)</sup>. Les aspects purement économiques consistent seulement à trouver les moyens les plus appropriés pour éviter les inconvénients attribués au système des péages économiques, tout en réduisant le plus possible la distorsion à une allocation optimum des ressources pouvant résulter du fait que l'on impose la condition d'équilibre budgétaire.

602

Dans la mesure où les objectifs qu'on poursuit en imposant la contrainte d'équilibre budgétaire ne sont pas cohérents entre eux ou ne sont pas clairement définis, nombreuses sont les interprétations possibles, mais en fait aucune d'entre elles ne peut prétendre

(1) Sur le plan purement formel, la définition de l'équilibre budgétaire ne soulève aucune difficulté. La définition la plus générale est la suivante : l'équilibre budgétaire exige qu'à tout instant la somme en valeur actualisée des recettes futures (à l'exclusion de toute subvention) augmentée de l'actif ou diminuée du passif à cet instant soit au moins égale à la somme en valeur actualisée de toutes les dépenses futures. L'équilibre budgétaire est ainsi parfaitement défini, dès lors qu'à l'instant initial où la contrainte d'équilibre budgétaire est introduite, la valeur de l'actif ou du passif est déterminée. Mais l'interprétation à donner au concept d'équilibre budgétaire dépend ainsi de la définition d'une constante, qui est essentiellement arbitraire. En fait, à l'instant initial, cette constante est considérée suivant différents points de vue comme la « valeur de marché » de l'infrastructure existante, la valeur non amortie du capital, la valeur de remplacement, etc. Certaines modalités particulières de l'équilibre budgétaire, notamment l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts et l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts, seront analysées dans la troisième partie.

(2) Sauf dans le cas du système d'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts qui sera examiné dans le chapitre 31 (section 31.4).

(3) A un instant quelconque, le déficit global est défini comme la différence en valeur actualisée entre toutes les dépenses et toutes les recettes futures (à l'exclusion de toute subvention), compte tenu de la considération d'une constante représentant la valeur de l'actif ou du passif à cet instant. Le déficit annuel est défini comme la différence entre le « coût total » déterminé conventionnellement comme indiqué dans le texte et les recettes procurées par les péages économiques durant une année déterminée. Pour simplifier, les adjectifs « global » ou « annuel » ne sont pas mentionnés dans le texte toutes les fois qu'aucune confusion n'est possible. En général, l'interprétation à donner à la notion de déficit ressortira clairement du contexte ; chaque fois qu'il peut y avoir un doute à ce sujet, une indication ad hoc est donnée.

(4) Voir section 23.3.

être la seule correcte. Il ne s'agit pas et il ne peut pas s'agir de trouver une définition qui soit scientifiquement exacte, pour la simple raison que toutes les propositions découlant de la notion d'équilibre budgétaire représentent des compromis pratiques et que toutes les méthodes d'amortissement ont un caractère conventionnel.

603

Le système de prix conforme à une allocation optimum des ressources est parfaitement clair ; il n'implique en aucune façon que l'équilibre budgétaire doive être assuré. L'équilibre budgétaire est une exigence motivée par le fait que l'existence d'un déficit pose certains problèmes. On peut estimer en effet qu'il ne serait pas équitable de faire supporter tout ou partie des charges relatives à l'infrastructure par l'ensemble des contribuables. En outre, des investissements d'infrastructure incorrects peuvent être effectués par suite de pressions politiques telles qu'il s'en exerce pour toute espèce de dépenses publiques et, dans le cas des chemins de fer, les subventions destinées à financer le déficit de l'infrastructure peuvent également couvrir et, par conséquent, permettre de maintenir éventuellement une exploitation inefficace. Il s'agit là de réalités politiques, institutionnelles et sociologiques, que la théorie économique doit accepter et qui ne peuvent être jugées du seul point de vue d'une allocation optimum des ressources. Tout ce que peut faire la théorie économique, c'est analyser les différentes politiques suggérées, examiner si elles sont rationnelles et propres à obtenir les résultats souhaités, et déterminer leurs effets quant à l'efficacité économique.

604

Une dernière observation préliminaire concerne la relation entre le système des prix et les critères concernant l'investissement. Il est clair que leur ensemble doit être cohérent. Si l'on impose l'équilibre budgétaire, il est évident que les investissements d'infrastructure doivent être maintenus dans certaines limites, de façon que l'équilibre budgétaire puisse être effectivement assuré. Une certaine réduction du volume d'investissement par rapport à celui qui résulterait de l'application des critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources est donc nécessaire. En effet, ces critères tiennent compte non seulement des recettes pouvant être obtenues effectivement sous la forme de prix à payer par les utilisateurs, mais aussi des rentes psychologiques, lesquelles ne peuvent généralement pas être récupérées dans leur totalité. En pratique, les rentes psychologiques ne peuvent être converties en recettes effectives que dans une mesure très limitée. Si l'équilibre budgétaire doit être assuré, il est évident que les redevances d'infrastructure ne pourraient pas permettre la récupération de ces rentes psychologiques sinon d'une manière globale et, de toute façon, partielle. En conséquence, l'option d'équilibre budgétaire

re doit être jugée non seulement du point de vue des répercussions de son application sur l'utilisation des infrastructures existantes, mais aussi quant à ses conséquences sur le volume et l'orientation des investissements d'infrastructure.

#### 24.41 — *La définition du « coût total »*

605

Pour examiner les conséquences de l'équilibre budgétaire sur les investissements d'infrastructure, il est logique de prendre comme point de départ une définition du coût qui soit conforme aux critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources. En valeurs actualisées, cette définition correspond au coût initial d'investissement, diminué de la valeur résiduelle de l'infrastructure à la fin de sa durée de vie économique, et augmenté de la somme des dépenses futures de gestion. On pourrait dire alors que l'équilibre budgétaire implique qu'on perçoive, pour l'utilisation de l'infrastructure, des prix tels que les recettes totales procurées par ces prix, calculées en valeur actualisée sur la durée de vie économique tout entière de l'infrastructure, soient au moins égales au coût ainsi défini. Cette définition comporte certaines appréciations de caractère plus ou moins subjectif, notamment en ce qui concerne les dépenses futures de gestion, la durée de vie économique de l'équipement et sa valeur résiduelle à la fin de la durée de vie économique. Mais il y a là une difficulté inévitable.

606

Abstraction faite de ces appréciations de caractère plus ou moins subjectif, la définition que nous venons de donner de l'équilibre budgétaire laisse sans solution deux groupes importants de problèmes. En premier lieu, il est évident que l'exigence d'équilibre budgétaire étant ainsi définie, la structure des prix futurs reste indéterminée. Sauf dans le cas limite d'un régime permanent, les structures de prix susceptibles de satisfaire à la condition d'équilibre budgétaire sont en nombre infini. Cela est vrai à la fois pour la répartition des charges dans le temps correspondant au concept d'« amortissement » et pour la répartition des charges entre les diverses catégories d'utilisateurs correspondant au problème de l'« imputation ». En conséquence, des conditions supplémentaires doivent être imposées en vue de déterminer le système de prix <sup>(1)</sup>.

607

En second lieu, bien que l'équilibre budgétaire puisse être déterminé d'une manière précise au moment où

(1) Les problèmes correspondants seront examinés dans les par. 24.42 et suivants pour l'imputation et dans la section 31.2 pour l'amortissement.



l'investissement est effectué <sup>(1)</sup>, il n'est pas du tout évident comment il devrait être défini lorsque la contrainte d'équilibre budgétaire est introduite au cours de la durée de vie économique de l'infrastructure. Comme nous l'avons déjà indiqué, il fait alors intervenir un élément indéterminé, qui est la valeur, positive ou négative, qu'il convient d'attribuer à cet instant à l'infrastructure. Au moment de la construction de l'infrastructure, la constante est égale au capital investi, mais elle n'est plus définie d'une manière précise si la contrainte d'équilibre budgétaire est introduite ultérieurement. L'application du système d'équilibre budgétaire exige alors qu'on définisse la constante, qui intervient nécessairement au moment de l'introduction du système. C'est là un problème de transition. Un problème analogue peut se poser également, même si la condition d'équilibre budgétaire a été introduite initialement, dans le cas où les conditions relatives à la demande et aux coûts se sont écartées des prévisions dans une mesure telle qu'il puisse apparaître souhaitable de procéder à une adaptation du système de prix envisagé à l'origine, c'est-à-dire telle qu'on soit amené à renoncer à une application stricte de la condition d'équilibre budgétaire.

608

Les différentes méthodes visant à déterminer la valeur des biens durables existants telles que les méthodes du coût historique ou du coût de remplacement, correspondent à un certain nombre de politiques possibles, qui seront étudiées dans la troisième partie. Nous y montrerons que la plupart d'entre elles impliquent, d'une façon ou d'une autre, un certain processus d'amortissement. C'est pourquoi le problème de la répartition des charges dans le temps, correspondant au problème de l'amortissement, sera également abordé dans cette troisième partie. Dans les paragraphes qui suivent, on supposera définie la répartition des charges dans le temps, ce qui signifie donc que le « coût total » pour n'importe quelle année et, partant, le déficit pour la même année, sont considérés comme donnés. En conséquence, seuls les problèmes soulevés par « l'imputation » du déficit aux diverses catégories d'utilisateurs de l'infrastructure seront étudiés dans ce qui suit.

#### 24.42 — *Considérations générales sur la répartition du déficit de l'infrastructure*

609

Conformément à l'exigence d'équilibre budgétaire, le déficit doit être couvert au moyen de prix à payer par les utilisateurs, qui se répartissent en plusieurs catégories distinctes. Aussi la question se pose-t-elle de savoir comment le déficit doit être réparti entre ces catégories. Ce problème correspond, suivant la terminologie habituelle, à l'« imputation du coût total des infrastructures » aux diverses catégories

d'utilisateurs. Cependant, le terme « imputation » est plutôt mal choisi ici, car il laisse entendre que la répartition du « coût total » des infrastructures entre les diverses catégories d'utilisateurs peut être faite selon des critères économiques objectifs. En fait, cependant, de tels critères existent seulement dans la mesure où le « coût total » est couvert par les recettes correspondant aux péages économiques, mais ils n'entrent pas en ligne de compte pour ce qui est du déficit. Toute règle de répartition du déficit, si nécessaire soit-elle pour rendre déterminé le système d'équilibre budgétaire, est arbitraire du point de vue d'une allocation optimum des ressources ; celle-ci implique uniquement que la méthode de répartition, quelle qu'elle soit, doit éviter une distorsion des conditions de concurrence, c'est-à-dire être « neutre » <sup>(2)</sup>. Cette propriété fondamentale est extrêmement importante pour l'analyse des divers systèmes à laquelle nous procéderons dans la troisième partie.

610

En ce qui concerne la répartition du déficit, les problèmes suivants peuvent en général être distingués :

611

— Répartition du déficit entre les transports et les autres fonctions de l'infrastructure correspondant à ses « effets externes » <sup>(3)</sup> ;

612

— Répartition du déficit correspondant à la fonction de transport, entre les utilisateurs des trois modes de transport intérieur : faut-il réaliser l'équilibre budgétaire globalement pour tout le secteur des transports intérieurs ou séparément pour chaque mode de transport <sup>(4)</sup> ?

613

— Répartition du déficit d'un mode de transport donné entre les composantes régionales de l'infrastructure : dans quelle mesure convient-il de pérorer ou de déperer <sup>(5)</sup> ?

614

— Répartition du déficit d'un mode de transport donné entre les diverses catégories d'utilisateurs, définies selon le type de service de transport

<sup>(1)</sup> Il se définit alors comme l'égalité entre la somme en valeur actualisée de toutes les recettes futures relatives à l'utilisation de l'infrastructure et la somme en valeur actualisée du coût d'investissement initial, diminué de la valeur résiduelle de l'infrastructure à la fin de sa durée de vie économique, et des dépenses futures de gestion.

<sup>(2)</sup> Bien entendu, cela n'implique pas que toutes les règles soient indifférentes à d'autres points de vue tels que celui de la distribution des revenus. Mais il n'est pas tenu compte de ces considérations dans le présent chapitre.

<sup>(3)</sup> Voir par. 24.43.

<sup>(4)</sup> Voir par. 24.44.

<sup>(5)</sup> Voir par. 24.45.

(personnes et marchandises, marchandises de nature différente, directions de trafic différentes, etc.) (1).

24.43 — *La répartition du déficit entre les transports et les autres fonctions de l'infrastructure*

615

Les fonctions de l'infrastructure étrangères aux transports proprement dits sont particulièrement importantes dans les zones urbaines et suburbaines ; les voies de circulation notamment remplissent un grand nombre d'autres fonctions (2). Les différents canaux et les voies d'eau canalisées peuvent également avoir diverses fonctions et servir par exemple, outre à la navigation, à l'irrigation ou à la production d'énergie hydro-électrique.

616

Lorsque l'infrastructure a de telles fonctions multiples, on se trouve en présence de cas de production liée. A l'encontre des coûts marginaux d'usage, qui peuvent être imputés d'une manière précise à chaque fonction, le coût d'investissement et les dépenses de gestion indépendantes du trafic sont des coûts communs.

617

On prétend habituellement qu'une répartition des coûts communs entre les services produits simultanément n'est pas possible sur la base des seuls critères économiques. Cette affirmation est tout à fait exacte, mais elle n'est pas en cause ici. Les péages de coût comme les péages purs, s'il y en a, à percevoir pour chaque service sont parfaitement déterminés (3). Il en résulte que seul le déficit, s'il y en a un, doit être réparti sur la base de conventions arbitraires du point de vue économique (4).

618

Ces conventions, si arbitraires soient-elles, présentent une importance particulière dans le cas de l'option d'équilibre budgétaire puisque la somme totale à couvrir par les transports reste indéterminée tant que l'on ne connaît pas la part du déficit de l'infrastructure — quelle que soit la façon dont ce déficit est calculé — qu'il convient d'imputer aux autres fonctions. Si la règle d'équilibre budgétaire doit s'appliquer à ces catégories d'infrastructure, il faut adopter une convention raisonnable pour la répartition des coûts correspondants. Une telle convention devrait surtout être simple et transparente, et éviter des calculs inutilement compliqués.

619

On fait valoir d'habitude que les routes et les chemins de fer remplissent des fonctions externes d'un

autre genre ; c'est ainsi par exemple qu'ils peuvent servir en temps de guerre ou de calamités nationales ou encore pour assurer l'ordre public. Dans la situation actuelle, il paraît raisonnable de négliger cet aspect sur le plan pratique parce que, dans la plupart des cas, il n'existe aucune méthode objective et fondée permettant de procéder à des évaluations dans un tel domaine. Aussi la convention de loin la meilleure dans ce cas est-elle peut-être d'ignorer complètement cet aspect.

620

En conclusion, on peut dire que les effets externes soulèvent des problèmes qui, en principe, sont absolument insolubles, et qui, précisément parce qu'ils présentent un caractère arbitraire du point de vue économique, ne devraient pas donner lieu à des calculs techniques compliqués. Les objectifs spécifiques de l'équilibre budgétaire ne nécessitent pas un haut degré de précision parce qu'il convient d'admettre, en tout état de cause, une large péréquation. En conséquence, les conventions à adopter devraient être raisonnables et, avant tout, elles devraient être simples, claires et objectives. En outre, elles devraient, compte tenu de la différence des situations, être équivalentes pour les modes de transport concurrents de façon à éviter toute distorsion des conditions de concurrence. Enfin, elles devraient être formulées d'une manière propre à empêcher que les effets externes deviennent le prétexte grâce auquel les influences des groupes d'intérêt, que la règle d'équilibre budgétaire a précisément pour but de neutraliser, pourraient s'introduire à nouveau dans le domaine de l'infrastructure.

621

L'analyse des nombreuses solutions appliquées ou proposées n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Il s'agit d'une question d'ordre pratique et, dans une certaine mesure aussi, d'appréciation politique, justement parce que les considérations d'ordre économique ne peuvent fournir aucune réponse précise. Le choix d'une convention appropriée est un

(1) Voir par. 24.46.

(2) La voirie urbaine sert en effet à de nombreux usagers dépassant le cadre de la fonction de transport au sens strict. Tel est le cas entre autres de la circulation des piétons, de la distribution du courrier postal, des manifestations publiques, etc. Par ailleurs, il est évident que, même en l'absence de toute circulation motorisée, des espaces libres devraient exister entre les bâtiments.

(3) Les péages purs sont en effet nuls lorsque la capacité disponible n'est pas pleinement utilisée au sens économique du terme et juste assez élevés dans les autres cas pour éviter la congestion.

(4) Rappelons que, d'une part, il n'est question ici que des conventions qui satisfont à la condition de neutralité économique et que, d'autre part, ces conventions peuvent être parfaitement déterminées à partir de considérations autres que l'allocation optimum des ressources (voir note (2), par. 91).

choix politique, qu'on doit faire en étant conscient du fait qu'il est arbitraire du point de vue économique.

622

Néanmoins, quelques remarques peuvent contribuer à préciser la nature de la solution qui serait compatible à la fois avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources et avec les diverses considérations d'ordre pratique que nous avons présentées. Ces remarques doivent être considérées non comme des recommandations pour un système spécifique et détaillé, mais comme des suggestions quant à une ligne d'approche possible.

623

1. Les prix à percevoir pour les différentes fonctions de l'infrastructure devraient être au moins égaux aux péages économiques correspondants. Si la somme totale en valeur actualisée des péages économiques permet de couvrir la somme en valeur actualisée des coûts de l'investissement initial et des dépenses de gestion, il ne se pose aucun problème de répartition. Tel peut être le cas des réseaux routiers urbains et suburbains. En raison, en effet, de l'état actuel de congestion, les péages économiques à mettre à la charge de la circulation urbaine permettraient sans doute de couvrir largement le « coût total » de ces réseaux, sans qu'il soit nécessaire de tenir compte des fonctions étrangères au transport (1).

624

2. Si les péages économiques laissent un déficit, ce dernier peut être réparti en tenant compte des valeurs psychologiques.

625

Par exemple, dans le cas d'un canal qui sert également à la production d'énergie hydro-électrique ou à l'irrigation et où aucun prix n'est payé par les utilisateurs, le « coût total » du canal, quelle que soit la manière dont on le définit, devrait être réparti de telle façon qu'aucune des fonctions ne supporte un montant supérieur à la somme des rentes créées par cette fonction (2). Si la décision d'investissement a été correcte, la somme des rentes créées est supérieure au « coût total » du canal. Dans ce cas, la répartition du « coût total » au prorata des rentes créées représenterait une solution conventionnelle acceptable.

626

Une telle solution n'est pas rigoureusement applicable, car en général les rentes créées ne peuvent être évaluées objectivement, au moins dans leur totalité. Cependant, des solutions approximatives peuvent en général être trouvées. Ainsi les rentes créées par la fonction d'irrigation d'un canal pourraient être évaluées approximativement à partir de la considération du taux d'intérêt et de l'augmentation de la valeur des terrains résultant de l'établissement du canal.

## 24.44 — La répartition du déficit entre les trois modes de transport

627

Lorsqu'on examine les divers arguments avancés en faveur de l'équilibre budgétaire (3), on est amené à conclure qu'ils militent tous en faveur d'une application de cette contrainte à chaque mode de transport isolément. Si en effet les considérations d'équité sont admises pour le secteur des transports dans son ensemble, il est également logique de les appliquer à chacun des modes de transport pris séparément. Il semble, par ailleurs, que les facteurs d'ordre politique et sociologique susceptibles d'imprimer une mauvaise orientation aux investissements d'infrastructure plaident également en faveur de l'application de cette règle à chacun des secteurs pris séparément. Mais l'argument le plus puissant en faveur de l'application de la règle d'équilibre budgétaire par mode de transport découle des problèmes particuliers inhérents au déficit des chemins de fer (4).

628

En conséquence, il apparaît que si l'équilibre budgétaire est imposé, il doit raisonnablement l'être pour chaque mode de transport séparément. Il n'en serait autrement que si la contrainte d'équilibre budgétaire n'avait d'autre but que de procurer les ressources nécessaires aux investissements d'infrastructure et à son entretien et d'éviter ainsi le recours au budget de l'Etat. En fait, toutefois, d'autres raisons ont été avancées qui semblent en faveur d'une couverture séparée des différents déficits (5).

629

L'exigence d'équilibre budgétaire par mode de transport est souvent présentée comme découlant du principe d'égalité de traitement : il s'agirait de créer des conditions de départ égales pour les modes de transport intérieurs concurrents. Cette formulation soulève de nombreuses difficultés d'interprétation. Ainsi l'égalité de traitement est invoquée tout aussi bien en faveur de l'exigence d'équilibre budgétaire par mode de transport qu'en faveur de l'idée d'égalité des péages. Chacun de ces deux systèmes se réfère au principe d'égalité de traitement, mais dans un sens différent ; le principe même d'égalité ne répond pas à la question de savoir quelle est l'interprétation à adopter. Celle-ci ne pourrait être donnée que par référence à un cadre de droit positif déterminé.

(1) Citées dans la note (2), p. 92.

(2) Dans ce cas les rentes sont égales aux valeurs psychologiques, puisque les prix perçus sont nuls (voir première partie, section 11.5).

(3) Voir section 23.3.

(4) Voir par. 23.33.

Enfin, un dernier problème se rapporte à la répartition des coûts des infrastructures qui sont communes à deux ou plusieurs modes de transport telles que les passages inférieurs ou supérieurs, les passages à niveau, etc. Ce problème est analogue à celui des effets externes <sup>(1)</sup>. Là encore, il faut adopter certaines conventions de caractère essentiellement arbitraire et qui devraient reposer sur le principe mentionné dans le paragraphe précédent, à savoir qu'il faut des règles simples et susceptibles d'une application objective dans n'importe quel cas. Pour les mêmes raisons que celles déjà indiquées <sup>(1)</sup>, nous n'examinerons pas les diverses conventions qui ont été proposées.

24.45 — *La répartition du déficit d'un mode de transport donné entre les composantes régionales de l'infrastructure - La déperéation dans l'espace*

La déperéation géographique à l'intérieur d'un mode de transport donne lieu à bien plus de controverses que la thèse selon laquelle la règle d'équilibre budgétaire devrait s'appliquer séparément à chacun des modes de transport intérieur. Abstraction faite des problèmes d'ordre pratique qui se posent ici, une déperéation complète dans l'espace se trouve tout à fait justifiée en ce qui concerne les péages de coût et les péages purs. Mais cette remarque ne vaut pas pour le déficit relatif aux différentes parties d'un réseau, c'est-à-dire pour la différence entre la somme en valeur actualisée du coût d'investissement et des dépenses de gestion et la somme en valeur actualisée des recettes correspondant aux péages économiques pratiques <sup>(2)</sup>. Nous avons montré, à propos de la coordination des investissements d'infrastructure <sup>(3)</sup>, que les valeurs psychologiques relatives aux différentes parties d'un même réseau sont étroitement interdépendantes, de sorte qu'en tout état de cause le fait d'imposer l'équilibre budgétaire à chaque partie considérée séparément peut n'avoir qu'une signification réduite. De plus, la plupart des arguments avancés en faveur de l'équilibre budgétaire n'impliquent pas que cette règle soit appliquée de façon distincte à chacune des parties du réseau <sup>(4)</sup>.

A ce stade de notre analyse, il paraît suffisant de récapituler les conclusions déjà formulées <sup>(5)</sup>. La péreéation du déficit dans l'espace est compatible avec les divers objectifs de l'équilibre budgétaire, tout en permettant d'atténuer certaines conséquences économiques nuisibles d'une application trop étroite de cette règle. Il paraît toutefois indiqué de distinguer au moins les trois catégories d'infrastructures dont nous avons déjà parlé, à savoir les réseaux de grande communication, les réseaux urbains et suburbains, et les réseaux locaux. La condition d'équilibre budgétaire pourrait être appliquée séparément aux deux

premières catégories, alors que la troisième pourrait être exemptée de cette obligation <sup>(6)</sup>. Cela impliquerait que, dans une région déterminée, les charges imposées à une catégorie donnée d'utilisateurs de l'infrastructure, telle que les voitures particulières, seraient les mêmes dans toute la région considérée, mais pourraient être différenciées selon que ces voitures circulent seulement sur les réseaux locaux (charges faibles ou nulles), sur les routes principales (charges normales), ou également dans les villes (charges plus élevées).

Ces propositions supposent encore la solution de deux problèmes difficiles. Le premier a trait à la possibilité pratique de différencier les prix à payer par les utilisateurs, problème qui ne présente une importance pratique que pour la route. Le deuxième concerne l'étendue et la délimitation des régions à l'intérieur desquelles les prix doivent faire l'objet d'une péreéation.

Le premier problème ne semble pas insoluble. Une différenciation des prix moyennant par exemple des taxes de circulation différentes pour le trafic urbain et suburbain, le trafic sur les routes de grande communication ou le trafic local n'est pas du tout impossible. Le présent rapport n'a pas pour but d'indiquer ici des solutions pratiques détaillées, mais il convient de signaler que d'importantes recherches ont été effectuées dans ce domaine et que plusieurs propositions ont été présentées en vue d'une différenciation des prix à payer par les utilisateurs de la route suivant les grandes lignes que nous avons précisées <sup>(7)</sup>.

Bien plus essentiel et, à divers égards, plus difficile est le deuxième problème qui concerne la délimitation des régions à l'intérieur desquelles les prix doivent faire l'objet d'une péreéation. Sans prétendre épuiser la question, nous voudrions préciser quelques éléments importants. L'étendue de la zone de péreéation doit être déterminée tout d'abord en fonction de l'interdépendance économique des différentes parties d'un réseau. Si les services fournis par les di-

<sup>(1)</sup> Voir par. 24.43.

<sup>(2)</sup> Voir section 24.2.

<sup>(3)</sup> Voir section 24.1.

<sup>(4)</sup> Ainsi, il en est autrement pour l'argument tiré de l'action des groupes d'intérêt.

<sup>(5)</sup> Voir section 23.3.

<sup>(6)</sup> Voir note <sup>(1)</sup>, p. 77.

<sup>(7)</sup> Signalons qu'on a suggéré par exemple la possibilité de placer sur les véhicules circulant dans les zones encombrées des compteurs à impulsions magnétiques provoquées par des câbles placés dans la chaussée ou sur la chaussée ; on pourrait faire varier les impulsions selon les itinéraires et selon l'encombrement de la circulation.

verses parties d'un réseau sont dans l'ensemble étroitement complémentaires, l'application de la condition d'équilibre budgétaire à chacune des parties est dépourvue de sens du point de vue économique et peut être critiquable du point de vue de l'équité. De plus, l'aire de péréquation devrait être assez étendue pour que soient éliminés ou tout au moins atténués les effets anti-économiques que peut entraîner l'application de la règle d'équilibre budgétaire sur une échelle trop réduite<sup>(1)</sup>. Enfin, il est bien certain que la péréquation ne doit pas être poussée à ce point que la contrainte d'équilibre budgétaire ne puisse plus constituer une barrière effective contre l'action des groupes d'intérêt susceptible d'aboutir à une mauvaise orientation des investissements d'infrastructure.

636

Pour ce qui est des chemins de fer et de la route, les réseaux nationaux actuels — éventuellement subdivisés, dans le cas des grands pays, en un certain nombre de grandes régions — pourraient constituer des bases de départ appropriées. Lorsque l'interdépendance économique à l'échelon régional et les courants de trafic correspondants dépassent les limites d'un Etat — c'est là une évolution qui n'est pas improbable, en raison de l'intégration économique de l'Europe — il peut être indiqué de procéder à un réaménagement des régions. Ces considérations n'impliquent pas nécessairement que la délimitation des régions doive être la même pour les trois modes de transport ni que, à l'intérieur des grands pays, les subdivisions éventuelles des régions soient les mêmes pour les différents modes de transport<sup>(2)</sup>.

637

Dans le cas de la voie d'eau, il se peut que les dimensions de certains réseaux nationaux soient trop réduites pour permettre la péréquation minimum nécessaire pour éviter de graves distorsions économiques. Dans ce cas, l'équilibre budgétaire pourrait s'appliquer à des ensembles plus larges pouvant englober, en tout ou en partie, plusieurs réseaux.

638

Des observations analogues peuvent également être présentées dans le cas d'infrastructures spéciales telles que les tunnels transalpins.

639

De toute façon, la délimitation concrète des zones de péréquation ne pourra intervenir que sur la base d'un examen des cas d'espèce tenant compte de l'ensemble des données du problème.

#### 24.46 — *La répartition du déficit entre les diverses catégories de transport*

640

On prétend souvent que le « coût total »<sup>(3)</sup> de l'infrastructure à couvrir par les prix à payer par les

utilisateurs pourrait être imputé de façon exacte aux différents services par la méthode suivante : chaque catégorie d'utilisateurs aurait à supporter les coûts marginaux d'usage qui lui sont directement imputables, le reste étant réparti au prorata de l'utilisation de la capacité, qui est fonction de la distance moyenne parcourue, des dimensions du véhicule, de sa vitesse moyenne, etc.

641

Mais ce n'est là qu'une convention qui, quels qu'en soient les mérites, ne peut être déduite des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Ces critères impliquent seulement que chaque catégorie d'utilisateurs paie un péage économique comprenant, en plus du péage de coût, un péage pur, dont la valeur relative pour les différentes catégories d'utilisateurs est bien proportionnelle à l'utilisation par chacune d'elles de la capacité, mais dont la valeur absolue dépend uniquement du degré d'utilisation de la capacité existante par l'ensemble des utilisateurs. En d'autres termes, cette valeur absolue est nulle lorsque la capacité n'est pas pleinement utilisée au sens économique du terme et juste assez élevée dans les autres cas pour empêcher la congestion. Si les recettes totales en valeur actualisée correspondant aux péages économiques ainsi déterminés sont inférieures au « coût total » à mettre à la charge des utilisateurs, il y a déficit. Quant à la répartition de celui-ci, elle est arbitraire du point de vue économique.

642

En conséquence, il n'est pas possible de déduire une règle quelconque pour la répartition du déficit de considérations de coût ou de relations de cause à effet en ce qui concerne les coûts ni d'élaborer une méthode déterminée de répartition à partir des critères correspondant à une allocation optimum des ressources ; ces critères impliquent seulement que le système des prix doit éviter une distorsion des conditions de la concurrence entre les utilisateurs de l'infrastructure.

643

On fait aussi souvent appel ici au principe d'égalité de traitement, mais cette notion, comme nous l'avons

(<sup>1</sup>) Voir par. 24.45.

Il est évident que la mesure dans laquelle une application largement déperçue de la règle d'équilibre budgétaire aboutirait en pratique à des distorsions économiques dépend de la manière dont on envisage les modalités d'application du principe d'équilibre budgétaire. Les distorsions peuvent être tout à fait différentes suivant que l'on considère le coût historique, le coût de remplacement, ou le système d'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts (voir chap. 31).

(<sup>2</sup>) Il est concevable que, dans certains cas, la situation concurrentielle des trois modes de transport puisse suggérer une délimitation géographique semblable.

(<sup>3</sup>) Voir par. 24.40.

déjà montré<sup>(1)</sup>, soulève de nombreuses difficultés. Ainsi on dit parfois que l'égalité de traitement exige que les prix soient les mêmes pour des services de transport fournis dans des directions opposées ou à des instants différents. Il est clair qu'une telle égalité n'est pas du tout impliquée par une allocation optimum des ressources. Il en est ainsi chaque fois que les courants de trafic ne sont pas égaux, ce qui implique que les péages purs soient différents. Cet exemple montre une fois de plus que la notion d'« égalité de traitement » risque de donner lieu à des confusions.

644

D'autres solutions ont été proposées pour la répartition du déficit de l'infrastructure entre les différentes catégories d'utilisateurs. On a proposé notamment d'effectuer cette répartition en fonction de l'élasticité de la demande ; il s'agit là d'une méthode qui est présentée comme permettant de réduire au minimum les distorsions à une allocation optimum des ressources, ce qui est contestable. En tout état de cause, bien qu'en théorie on puisse définir un système de prix optimum correspondant à un optimum relatif sous la condition d'équilibre budgétaire, il n'a pas été possible de lui donner une forme opérationnelle. Par ailleurs, la différenciation des prix peut, dans certains cas, être contraire à l'équité. Abstraction faite des nombreuses difficultés auxquelles on se heurte, cette méthode ne pourrait s'appliquer en pratique que dans un secteur où l'exploitation de l'infrastructure et la production des services de transport se trouvent dans les mêmes mains, ce qui est le cas des chemins de fer. Nous verrons<sup>(2)</sup> que, dans la situation actuelle, ces derniers ne sont probablement en mesure de réaliser l'équilibre budgétaire que s'ils sont autorisés à différencier dans une certaine mesure leurs prix pour les transports de marchandises. Mais une telle différenciation peut comporter des inconvénients manifestes, que nous examinerons plus loin dans l'étude des abus de positions dominantes et du dumping fondé sur des subventions internes. Quoiqu'il en soit, la méthode fondée sur la considération des élasticités de la demande ne peut généralement fournir de solution satisfaisante pour la route et la voie d'eau.

645

Plusieurs autres propositions ont été faites. C'est ainsi que l'on a suggéré que la répartition du déficit soit fondée sur le principe d'égalité des péages pour des services substituables<sup>(1)</sup>. Une autre solution consisterait à répartir l'ensemble des charges qui ne peuvent être directement imputées à l'utilisateur individuel, au prorata des coûts marginaux d'usage.

646

Il est évident que la première méthode ne fournit pas de solution complète. Elle exige seulement que les prix pour l'utilisation de l'infrastructure soient les

mêmes pour des transports substituables. Cette exigence s'applique en particulier aux prix relatifs à des services concurrents fournis par différents modes de transport. Mais cette méthode ne donne aucune indication sur la question de savoir selon quelle proportion il faut, à l'intérieur d'un mode de transport donné, répartir les charges entre les différentes catégories d'utilisateurs. Elle présente encore d'autres inconvénients. Quelle que soit sa conception, le principe d'égalité des péages entrera le plus souvent en conflit avec le principe d'équilibre budgétaire par mode de transport<sup>(1)</sup>. Enfin, l'application d'une telle méthode soulève elle-même de nouvelles difficultés puisqu'elle exige qu'on définisse préalablement la notion de transports substituables et qu'on détermine en pratique les catégories de transport correspondant à cette définition.

647

Quant à l'autre proposition, d'après laquelle la somme totale à mettre à la charge des utilisateurs d'un mode de transport déterminé devrait être répartie au prorata des péages de coût, elle peut fournir une solution. Elle implique que les diverses catégories de trafic soient ramenées à un dénominateur commun au moyen de coefficients d'équivalence, fondés sur l'importance relative des coûts marginaux d'usage occasionnés par chaque catégorie de trafic. La somme totale à mettre à la charge des utilisateurs de l'infrastructure serait alors répartie en fonction de ces coefficients d'équivalence.

648

Cette méthode présenterait cependant un inconvénient sérieux. Elle ferait en effet dépendre les prix entièrement des péages de coût, qui ne constituent qu'un élément, dont l'importance est au surplus minime dans certains cas<sup>(3)</sup>, des prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure, qui découlent des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Il semble plus logique et plus conforme aux exigences d'une allocation optimum des ressources de tenir compte également des péages purs, c'est-à-dire pratiquement de la contribution à la saturation économique, pour la répartition de la somme totale à mettre à la charge des utilisateurs de l'infrastructure.

649

La question est d'une importance fondamentale. En effet, d'après certaines études, dans le cas de la route, le fait de répartir les charges d'infrastructure au prorata des seuls coûts marginaux d'usage aboutirait à les faire supporter presque entièrement par les

(1) Voir par. 24.44.

(2) Voir section 32.4.

(3) Notamment lorsque la capacité est pleinement utilisée.

camions. Si au contraire, les charges d'infrastructure étaient réparties en fonction de l'encombrement entraîné par chaque catégorie de trafic, l'ensemble des voitures particulières en devrait supporter une part appréciable.

650

La prise en compte des deux éléments des prix optimum, à savoir les péages de coût et les péages purs, se heurte cependant à une difficulté qui est celle de leur pondération en vue de la détermination de coefficients d'équivalence des différentes catégories de trafic. En effet, le péage pur varie en fonction du degré d'utilisation de la capacité existante. Il est nul pour tous les types de trafic lorsque la capacité n'est pas pleinement utilisée, alors qu'il est juste assez élevé dans les autres cas pour empêcher la congestion. Si l'on basait les coefficients d'équivalence sur les péages économiques, ils varieraient d'après le degré d'utilisation de la capacité existante de l'infrastructure<sup>(1)</sup>. Une telle solution ne serait guère praticable, étant donné qu'elle exige un degré élevé de différenciation des prix tant dans le temps que dans l'espace.

651

Une solution plus pratique serait de grouper l'ensemble des transports qui sont effectués pendant une période déterminée (une année) et sur un réseau donné (par exemple réseau de grande communication ou réseau urbain et suburbain). La somme totale à mettre à la charge des utilisateurs du réseau considéré serait alors ventilée sur la base d'une estimation du volume du trafic pour chaque catégorie d'utilisateurs. La répartition de la partie de cette somme totale représentant les coûts marginaux d'usage ne présente pas de difficultés. Le reste pourrait être réparti au prorata de l'utilisation de la capacité par chacune des catégories de trafic, cette utilisation étant la résultante de divers facteurs d'ordre technique (encombrement, vitesse moyenne des différentes catégories de véhicules, etc.). Les prix pour les différentes catégories d'utilisateurs se composeraient ainsi de deux éléments ; l'un serait le coût marginal d'usage, et l'autre serait fonction d'un indice approprié de l'encombrement<sup>(2)</sup>.

652

Bien que nous soyons pleinement conscients du caractère arbitraire de cette convention, elle a au moins l'avantage d'être claire et opérationnelle ; de plus, elle paraît assez raisonnable.

#### 24.47 — *La politique d'équilibre budgétaire et l'importance du déficit*

653

Les paragraphes précédents se sont efforcés de montrer les raisons et les différents aspects d'une politique

d'équilibre budgétaire. Cependant, cette politique se présente pratiquement sous un jour très différent suivant que le déficit qui résulterait d'un système de prix correspondant à une allocation optimum des ressources est plus ou moins grand. Il va de soi que les inconvénients d'une politique d'équilibre budgétaire seront d'autant plus faibles que ce déficit sera lui-même plus réduit<sup>(3)</sup>.

654

Deux observations d'une très grande importance pratique doivent être présentées ici. Tout d'abord, pour les infrastructures existantes, le déficit à envisager est relativement faible, voire nul, lorsque les installations ont déjà été amorties, soit normalement, soit par le jeu de l'inflation, ou lorsque les investissements ont été effectués à la charge du budget public<sup>(4)</sup>. Or c'est là le cas pour la plupart des installations existantes. Dans le cas du réseau routier, l'insuffisance d'une partie des réseaux de grande communication et de la plupart des réseaux urbains et suburbains conduit même à la conclusion qu'une gestion optimum aboutirait actuellement à l'existence non pas d'un déficit mais d'une rente relativement importante en raison de la valeur élevée des péages économiques<sup>(5)</sup>. Pour toutes ces installations, il apparaît ainsi qu'il y a compatibilité pratique entre l'application du principe d'équilibre budgétaire et une allocation optimum des ressources.

655

En second lieu et en ce qui concerne les installations à construire, les données dont on dispose actuellement sont tout à fait insuffisantes pour que puisse être estimée de façon valable l'importance du déficit à prévoir. Deux remarques peuvent en tout cas être

(1) Ceci résulte de ce que, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, la relation entre le péage de coût et le péage pur n'est pas la même pour toutes les catégories de trafic.

(2) Il convient de noter que ces prix peuvent présenter une certaine similitude avec les péages économiques, en particulier dans le cas où l'infrastructure est pleinement utilisée. Les péages économiques se composent alors de deux éléments, le péage de coût et le péage pur, les péages purs des différentes catégories de trafic étant fonction de l'encombrement.

(3) La mise en œuvre d'une politique d'équilibre budgétaire comporte diverses variantes qui seront examinées dans le chapitre 31 ainsi que l'influence de divers facteurs tels que le taux d'expansion de l'infrastructure, le taux d'intérêt, le taux d'inflation, le progrès technique, etc.

(4) Par définition, il n'y a aucun déficit dans le système d'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts étudié au chapitre 31 (section 31.4).

(5) Les péages économiques ne consistent pas simplement dans des péages de coût, ainsi qu'il est admis souvent de façon erronée, mais ils comprennent également des péages purs. En fait, les péages purs sont un élément très important des prix pour l'utilisation de l'infrastructure correspondant à une allocation optimum des ressources. Ceci est vrai en particulier pour toute infrastructure qui est pleinement utilisée actuellement.

présentées. Tout d'abord, et au moins dans certains cas, il se peut que le déficit à envisager <sup>(1)</sup> soit bien plus réduit qu'on ne le pense généralement <sup>(2)</sup>. En second lieu, l'application du principe d'équilibre budgétaire par mode de transport peut conduire à des distorsions très importantes dans la concurrence entre les différents secteurs lorsque le déficit est relativement beaucoup plus important pour l'un d'eux. Tel serait sans doute le cas des chemins de fer et du réseau routier si ce dernier était développé, comme il paraît souhaitable, conformément aux critères d'investissement que nous avons présentés. Dans une telle hypothèse, les conditions de concurrence seraient certainement faussées en défaveur de la route <sup>(3)</sup>.

656

De toutes ces considérations, il résulte clairement que le choix de la politique à appliquer dépend pour une grande part de l'ordre de grandeur des déficits qui correspondraient à une gestion optimum des trois grands secteurs : route, chemin de fer et voie navigable. Si le déficit est très élevé et si son ordre de grandeur est très différent pour les trois modes de transport, le système pratique des péages économiques pourra apparaître comme préférable. S'il est relativement faible ou du même ordre de grandeur pour les trois modes de transport, la solution de l'équilibre budgétaire pourra apparaître comme plus avantageuse.

657

Malheureusement, les données dont nous disposons actuellement sont relativement fragmentaires et des études spéciales seraient nécessaires. Leur importance ne saurait trop être soulignée du point de vue des conclusions à tirer du présent rapport. Nous pensons cependant que dans un délai relativement rapide, les données approximatives nécessaires pour prendre les décisions essentielles pourraient être obtenues sans difficulté.

#### 24.48 — *Résumé*

658

L'option d'équilibre budgétaire peut être interprétée de nombreuses manières. Elle comporte un grand nombre de variantes, selon les conventions qu'on adopte en ce qui concerne le « coût total » de l'infrastructure qui devrait être couvert chaque année, et selon sa répartition entre les divers types de services fournis par l'infrastructure.

659

Dans les paragraphes précédents, nous avons montré que ces conventions étaient, dans une large mesure, arbitraires du point de vue d'une allocation optimum des ressources ; elles relèvent essentielle-

ment de choix politiques et dépendent entre autres des objectifs généraux poursuivis. Cette constatation pourrait constituer une conclusion finale en ce qui concerne l'option d'équilibre budgétaire puisque le choix des objectifs à assigner à la politique des transports se situe clairement en dehors du cadre de notre rapport.

660

Cependant, nous examinerons dans la troisième partie un certain nombre de systèmes particuliers d'équilibre budgétaire. Cette présentation de la discussion a une double justification. La première, c'est qu'à tort ou à raison des considérations d'ordre économique ont été avancées à l'appui de certains systèmes, et que ces considérations méritent un examen critique. La seconde, c'est qu'à défaut de critères économiques bien précis, on pourrait exiger comme un principe général la simplicité au double point de vue technique et institutionnel, la transparence des solutions proposées, enfin un minimum d'éléments arbitraires. Les différents systèmes d'équilibre budgétaire seront également examinés sous cet angle <sup>(4)</sup>.

661

L'examen des divers systèmes que nous effectuerons dans la troisième partie portera en particulier sur un point qui apparaît comme essentiel, à savoir la définition du « coût total » de l'infrastructure à couvrir chaque année au moyen des prix à payer par les utilisateurs. Par contre, le problème déjà examiné dans ce chapitre de la répartition de ce « coût total » entre les divers types de services fournis par l'infrastructure de chaque mode de transport intérieur ne fera pas l'objet d'un examen spécial pour chacun des systèmes considérés. Sur cette question, nous nous

<sup>(1)</sup> La valeur actualisée des recettes attendues des péages purs doit être égale au coût d'investissement marginal. En conséquence, l'importance en valeur actualisée du déficit total pour toute la durée de vie économique de l'infrastructure est déterminée uniquement par la différence entre le coût d'investissement moyen et le coût d'investissement marginal, c'est-à-dire par la mesure dans laquelle il y a des rendements croissants dans la construction de l'infrastructure.

<sup>(2)</sup> Tel peut être le cas pour les chemins de fer lorsque le réseau est relativement dense. Tel peut être encore le cas des autoroutes en rase campagne. On peut encore ajouter que pour l'ensemble d'une vaste région, le coût global de la capacité totale de transport de l'infrastructure d'un mode de transport donné peut être soumis à la loi des rendements décroissants en raison du fait qu'à mesure de l'extension du réseau on est amené à utiliser des sites de moins en moins favorables.

<sup>(3)</sup> D'une manière générale, si l'on considère deux secteurs dont les taux d'expansion sont différents, les distorsions des conditions de concurrence et des conditions d'optimum résultant de la contrainte d'équilibre budgétaire seraient d'autant plus fortes que la différence des taux d'expansion est plus élevée.

<sup>(4)</sup> Naturellement ce principe général vaut également pour les autres systèmes de gestion de l'infrastructure.



référerons simplement à l'analyse générale effectuée dans le présent chapitre.

662

Enfin, les décisions à prendre devront considérer

comme un facteur essentiel l'importance du déficit correspondant à une allocation optimum des ressources. Selon que ce déficit sera important ou réduit, les conclusions pratiques pourront être relativement différentes.

## OPTIONS EN MATIERE DE SERVICES DE TRANSPORT

## 25.0 — CONSIDERATIONS GENERALES

## 25.00 — Caractéristiques générales des services de transport par opposition à l'infrastructure

663

Nous avons déjà indiqué à plusieurs reprises <sup>(1)</sup> que l'infrastructure et les services de transport constituaient deux secteurs absolument distincts de la politique des transports, à la fois en raison des différences qui existent sur le plan institutionnel et pour des motifs inhérents à la nature économique respective de l'infrastructure et des services de transport. Cette différence apparaît en particulier sur un point fondamental qui est celui de savoir dans quelle mesure une décentralisation est possible et souhaitable dans chacun de ces deux secteurs.

664

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que l'infrastructure devait nécessairement faire l'objet d'une centralisation poussée. En fait, l'infrastructure des transports routiers et de la navigation intérieure est mise à la disposition des utilisateurs, dans tous les pays de la Communauté, par les pouvoirs publics, tandis que les investissements d'infrastructure des chemins de fer sont soumis à un contrôle plus ou moins étendu de la part de l'Etat. Cette situation se justifie par des considérations d'ordre économique : en effet, les investissements d'infrastructure sont caractérisés par des indivisibilités très marquées et les valeurs psychologiques afférentes à différentes parties des réseaux sont, en général, étroitement interdépendantes. De là résulte la nécessité d'une certaine coordination des investissements à l'échelon central. De plus, les prix à payer, le cas échéant, pour l'utilisation de l'infrastructure, dans la mesure où celle-ci est mise à la disposition des utilisateurs par les pouvoirs publics, doivent être déterminés sur la base de règles explicites.

665

La structure économique aussi bien que le régime institutionnel actuel sont totalement différents dans le cas des services de transport. Aucune raison d'ordre technique ne rend nécessaire une centralisation complète de l'exploitation dans les transports routiers non plus que dans la navigation intérieure. Pour ces deux secteurs, les investissements en matériel de transport sont divisibles et, au delà d'une certaine taille, la concentration de l'exploitation n'entraîne pas d'économies d'échelle notables <sup>(2)</sup>. L'exploitation des

services ferroviaires est centralisée, mais ces services sont actuellement, contrairement à ce qui se passait avant que la route ne devienne un concurrent sérieux, exposés au moins virtuellement et souvent d'une manière effective à une concurrence directe de la part d'un des deux autres modes de transport intérieur ou des deux à la fois.

## 25.01 — Plan du chapitre

666

Ces quelques explications suffisent à montrer que, dans le domaine des services de transport, on ne peut exclure a priori aucune des deux options extrêmes quant à l'organisation des secteurs intéressés, à savoir le régime centralisé et le régime décentralisé. Cependant et abstraction faite de quelques explications générales destinées uniquement à en montrer les caractéristiques essentielles, nous n'examinerons ni ne comparerons ces deux options extrêmes comme telles pour la simple raison qu'une telle présentation n'aurait guère de signification pratique. En effet, aucun des deux régimes n'est acceptable à l'état pur ni, du reste, appliqué comme tel dans aucun pays. Toutes les politiques effectivement suivies ont un caractère mixte.

667

Le problème qui se pose pratiquement est donc non pas de faire un choix entre une organisation complètement centralisée et une organisation complètement décentralisée, mais de trouver un régime intermédiaire approprié en pondérant les avantages et les inconvénients des deux options extrêmes. Le présent chapitre a pour objet d'indiquer certains aspects essentiels qu'il est important de prendre en considération dans l'analyse des systèmes concrets que nous examinerons dans la troisième partie, en ce qui concerne les investissements en véhicules et en bateaux d'abord <sup>(3)</sup>, la formation des prix des services de transport ensuite <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir première partie et chap. 20.

<sup>(2)</sup> Si de telles économies existaient, on noterait en effet une tendance constante et irrésistible à la concentration, pour autant que celle-ci ne serait pas entravée par des mesures prises par les pouvoirs publics. Bien entendu, même en l'absence d'économies d'échelle, la concentration serait possible pour d'autres raisons ; elle pourrait résulter par exemple de tentatives visant à établir des positions dominantes sur le marché.

<sup>(3)</sup> Voir section 25.2.

<sup>(4)</sup> Voir section 25.3.

La section suivante sera consacrée à une brève récapitulation des critères. Dans le présent chapitre, ainsi que nous l'avons d'ailleurs déjà fait dans le chapitre précédent, nous ne considérerons pour l'essentiel que les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Mais le choix d'un ensemble déterminé de critères ne préjuge pas le choix du régime, encore qu'un régime puisse convenir mieux qu'un autre à la réalisation d'un ensemble de critères. Sur le plan des critères économiques fondamentaux et même sur celui de l'énoncé des conditions directes d'une allocation optimum des ressources, les deux régimes extrêmes se ressemblent fortement. C'est dans la manière d'aborder la réalisation des conditions optimum qu'ils diffèrent. Tous deux doivent s'appuyer sur certaines règles propres à guider ceux qui sont appelés à prendre les décisions, mais, dans un régime décentralisé, l'application de ces règles est censée être assurée en premier lieu par le jeu du marché, alors que le fonctionnement du régime centralisé repose avant tout sur des mesures administratives. Au regard des diverses conditions d'une allocation optimum des ressources, la combinaison optimum de procédures centralisées et de procédures décentralisées peut être déterminée par la considération des avantages et des inconvénients respectifs des unes et des autres.

Le cas d'une récession générale et ses conséquences sur la politique des transports méritent d'être examinés spécialement, à la fois parce que ce cas est d'une importance fondamentale et parce qu'il présente un certain nombre de caractéristiques bien distinctes, qui peuvent exiger la mise en œuvre d'une politique des transports différente de celle qui serait la plus convenable en l'absence d'une récession. Etant donné qu'actuellement nos pays paraissent tous fermement engagés dans la voie du plein emploi et de la croissance économique et décidés à s'y maintenir la politique des transports devrait, en principe, reposer sur l'hypothèse d'une économie en expansion. Si le présent rapport est donc axé principalement sur les problèmes posés par la définition de la politique des transports dans le cadre d'une économie en expansion continue, il ne résulte pas de là que l'on doive négliger les problèmes correspondant à des situations de récession, mais seulement que ces situations doivent être considérées comme fondamentalement différentes et que, pour y remédier, il y a lieu d'envisager, le cas échéant, des mesures spéciales. Bien que d'une manière générale ce rapport se limite ainsi à l'examen de la politique des transports dans une situation de plein emploi et de croissance continue, quelques observations seront présentées sur les cas de récession et de ralentissement marqué de la croissance<sup>(1)</sup>. En outre, les problèmes soulevés par l'adaptation aux modifications structurelles seront abordés. A de nombreux égards, ces problèmes sont

analogues, quant à leurs conséquences, à ceux que pose une récession générale.

## 25.02 — Les critères

Le fait que nous n'examinerons ici et pour l'essentiel que les problèmes relatifs aux critères strictement économiques, c'est-à-dire correspondant à une allocation optimum des ressources, n'implique en aucune façon que l'importance ou le bien-fondé d'autres objectifs soient contestés ou considérés comme mineurs. Il signifie simplement que notre analyse se limite à l'étude de la politique des transports dans ses relations avec une allocation optimum des ressources<sup>(2)</sup>.

En examinant les problèmes relatifs à l'infrastructure, nous avons fait observer à de nombreuses reprises et d'une manière très explicite à propos de toutes les propositions qui ont été formulées que d'autres objectifs de politique nationale pouvaient conduire à considérer les questions d'une manière différente. Nous devons faire des réserves analogues pour les services de transport ; mais ces réserves auront moins de portée, du moins en ce qui concerne le transport des marchandises qui constitue plus particulièrement l'objet de ce rapport. Dans le cas de l'infrastructure, la portée des considérations d'ordre strictement économique découlant des critères correspondant à une allocation optimum des ressources se trouve quelque peu réduite. En effet, le déficit et la question connexe des rentes psychologiques, ainsi que la nécessité pratique de la péréquation empêchent de diverses façons, sur le plan pratique, une application rigoureuse de ces critères. Ces aspects spéciaux de l'infrastructure et l'opposition possible entre le point de vue d'une allocation optimum des ressources et les considérations de caractère institutionnel, particulièrement en ce qui concerne le déficit, laissent une certaine marge pour des choix politiques qui font éventuellement entrer en ligne de compte d'autres objectifs de politique générale.

Ces différents problèmes ont une importance bien plus réduite dans le cas des services de transport. Les critères correspondant à une allocation optimum des ressources peuvent, en principe, s'appliquer directement. Si pourtant la considération d'autres objectifs peut l'emporter sur celle des critères purement économiques, c'est que, dans tous les cas correspondants, les autorités responsables ont implicitement jugé que la poursuite de ces autres objec-

(<sup>1</sup>) Voir section 25.4.

(<sup>2</sup>) Pour la justification de cette façon de procéder, nous renvoyons au chap. 20 (voir notamment section 20.0).

tifs par le moyen de la politique des transports était plus importante que les distorsions susceptibles d'être créées de ce fait dans le secteur des transports. Il est certain que l'on ne peut discuter a priori le bien-fondé de telles exigences, qui découlent de critères autres que ceux correspondant à une allocation optimum des ressources. En particulier, des considérations concernant la politique régionale et la distribution des revenus — et, d'une manière plus générale, les conséquences sociales d'une politique des transports fondée sur les critères correspondant à une allocation optimum des ressources — peuvent fournir des raisons valables d'adopter une politique propre à modifier les conditions d'une allocation optimum des ressources. Mais il n'en est pas nécessairement ainsi. Nous avons déjà indiqué que tous les transferts de rentes étaient en principe parfaitement compatibles avec une allocation optimum des ressources, pourvu que la méthode de transfert n'affecte pas les conditions de l'optimum économique.

673

Il peut être difficile en pratique d'effectuer des transferts neutres du point de vue économique, mais, autant que faire se peut, il est assez raisonnable de s'efforcer de réduire au maximum les distorsions économiques. Ceci exige que toutes les mesures à prendre soient en règle générale aussi directes que possible. Pour la clarté, citons un exemple en rapport avec l'objectif du développement régional. Si l'on se propose de promouvoir le développement économique d'une région, la mise à disposition d'une infrastructure appropriée constitue certainement une condition préalable. Il se pourrait que la construction de cette infrastructure se justifie pour des raisons de politique régionale, même si elle n'était pas justifiée sur la base de considérations d'ordre strictement économique. Ce point a été exposé de façon explicite dans le chapitre précédent. Mais en général on voit plus difficilement pourquoi il conviendrait de prendre également des mesures spéciales en ce qui concerne les services de transport. Si l'on dispose déjà d'une infrastructure appropriée, il serait préférable de stimuler le développement économique de la région considérée en subventionnant directement l'implantation d'industries dans cette région plutôt qu'en subventionnant les transports ou en leur imposant des obligations de service public, mesures qui sont susceptibles d'entraîner des distorsions inutiles dans le secteur des transports. Des considérations analogues s'appliquent à l'utilisation des prix de transport en tant qu'instrument de la politique agricole ou de toute autre politique visant à protéger certaines industries, telles que les charbonnages, ou certaines catégories de personnes.

674

La même conclusion vaut également pour une politique des revenus concernant le secteur des transports

lui-même. Si l'on considère comme inéquitables les revenus de certaines catégories de transporteurs tels qu'ils résultent d'une allocation optimum des ressources, il ne paraît pas souhaitable d'apporter les corrections désirables au moyen de mesures de restriction et (ou) de protection susceptibles d'empêcher l'utilisation optimum des capacités existantes et d'entraver le progrès économique et, par là-même, le niveau de vie général. Ces corrections devraient être réalisées autant que possible au moyen de subventions directes, ce qui permettrait d'éviter la création de stimulants économiques indésirables (1).

675

Ces considérations amènent à douter qu'il soit judicieux, du point de vue de l'efficacité même des techniques d'intervention, d'assigner à la gestion des services de transport des critères correspondant à d'autres objectifs que celui d'une allocation optimum des ressources. Il convient naturellement de réserver tout jugement définitif puisqu'il dépend dans une large mesure de la possibilité pratique d'atteindre ces autres objectifs par des mesures neutres quant à leurs effets sur les transports. Mais il semble bien que les considérations ci-dessus permettent de mettre l'accent principal, dans une certaine mesure, sur les aspects purement économiques.

#### 25.03 — *L'allocation optimum des ressources en matière de services de transport*

676

Nous avons déjà montré (2) qu'une allocation optimum des ressources postulait certains critères pour les investissements et d'autres pour l'exploitation courante, les uns et les autres pouvant être formulés comme la condition selon laquelle la différence entre les valeurs psychologiques et les coûts doit être maximum pour des prix finaux considérés comme des données. Dans les secteurs à régime concurrentiel, où il n'y a pas d'importantes économies d'échelle dans la production, l'application de ces critères aux services de transport n'entraîne pas de déficit. Aussi les problèmes liés au déficit, qui ont été examinés en détail à propos de l'infrastructure, ne se posent-ils plus. Il n'est pas nécessaire non plus de tenir compte des rentes psychologiques autrement que par leurs valeurs marginales égales aux prix lorsqu'il s'agit de prendre des décisions au sujet des investissements en véhicules et en bateaux. L'évaluation en valeur actualisée des recettes futures effectives, qu'il faut comparer au coût de ce type d'investissement, correspond au critère d'investissement correct.

(1) Voir section 25.4.

(2) Voir section 22.1.

La différence entre les valeurs psychologiques et les coûts est maximum si deux conditions distinctes sont remplies. L'une est que le coût total doit être minimisé, l'autre, que la production soit égale à la demande à un prix égal à la somme du coût marginal de production, au sens strict de ce terme, et de toutes les rentes relatives aux facteurs durables existants lorsque ceux-ci sont pleinement utilisés<sup>(1)</sup>. Dans le cas d'une production dans laquelle n'entrent que des équipements divisibles tels que le matériel roulant, ces deux éléments du prix optimum sont habituellement désignés en bloc sous le nom de « coût marginal ». Cette terminologie n'est pas très opportune et elle suggère malheureusement une foule de confusions et d'erreurs parce qu'elle laisse entendre que le prix optimum est un coût qui peut être déterminé, indépendamment de la situation du marché, sur la seule base d'un calcul de coûts. Une telle conclusion serait tout à fait inexacte parce que le péage pur, élément du prix optimum, qui, à un instant donné, correspond à l'usage optimum des facteurs durables, est une rente, et qu'il dépend essentiellement, par conséquent, du degré d'utilisation, c'est-à-dire de l'intensité de la demande. L'autre partie correspond au coût d'usage, qui est effectivement un coût marginal.

678

Une autre considération du même ordre a trait au fait que trop souvent on ne se préoccupe que de la condition de prix optimum, à l'exclusion ou presque de la condition, tout aussi importante en théorie et plus essentielle en fait, de minimisation des coûts<sup>(2)</sup>. Par conséquent, les mérites d'un régime de transport au point de vue économique doivent, d'une manière générale, être jugés en premier lieu sur ses résultats quant à la minimisation des coûts, en second lieu sur l'application des critères d'investissement, et en dernier lieu seulement sur la mise en œuvre des règles relatives aux prix optimum à payer par les usagers.

#### 25.04 — *Les hypothèses concernant l'infrastructure*

679

Avant d'examiner les différents problèmes relatifs au régime des services de transport, il est nécessaire d'aborder un dernier point préliminaire. Celui-ci a trait à l'hypothèse générale qu'il y a lieu de faire en ce qui concerne la gestion de l'infrastructure. Il y a de toute évidence un rapport étroit entre la politique en matière de services de transport et la politique relative à l'infrastructure. Si, par exemple, les transporteurs des modes de transport concurrents sont soumis à des régimes de prix différents pour l'utilisation de l'infrastructure, il pourrait être justifié, du point de vue économique, de corriger les distorsions créées de ce fait par des mesures appropriées dans le domaine des prix des services de transport. Cette inter-

dépendance des régimes pour l'infrastructure, d'une part, et les services de transport, d'autre part, est de nature à compliquer considérablement notre analyse, étant donné que, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, de nombreuses solutions sont possibles et acceptables en matière d'infrastructure. Toutefois, il n'est ni possible ni nécessaire d'examiner l'incidence, sur chaque système possible de formation des prix en matière de services de transport, de toutes les politiques possibles en matière d'infrastructure. Pour porter un jugement sur les diverses politiques susceptibles d'être adoptées à l'égard des services de transport, il suffit, d'une part, de considérer le cas où les régimes en matière d'infrastructure ne faussent pas les conditions de la concurrence entre les différents modes de transport intérieur dans le sens d'une distorsion relativement à une allocation optimum des ressources et, d'autre part, de donner quelques indications sur les problèmes qui se posent lorsqu'il n'en est pas ainsi.

680

A défaut d'indications contraires, nous partirons toujours de l'hypothèse que les problèmes relatifs à l'infrastructure ont déjà été résolus de manière qu'il n'y ait aucune distorsion relativement à une allocation optimum des ressources en ce qui concerne les services de transport. Cela nous permettra de juger la politique en matière de services de transport en elle-même. Nous examinerons dans un paragraphe distinct<sup>(3)</sup> les problèmes qui se présentent dans le cas où serait appliqué un régime de prix pour l'utilisation des infrastructures ne remplissant pas cette condition.

(1) L'élément de rente dans le prix des services de transport est tout à fait analogue à celui que nous avons désigné sous le terme de péage pur dans le cas de l'infrastructure. Il est nul lorsque les facteurs existants ne sont pas pleinement utilisés et, dans le cas contraire, juste assez élevé pour limiter la demande à la capacité disponible. Si la situation est donc la même sur le plan logique, il y a cependant une différence de degré. Dans le cas du matériel de transport, il existe un lien beaucoup plus étroit entre la rente reçue et le coût d'investissement initial car si, pour une certaine période de temps, c'est-à-dire une période suffisante pour couvrir à la fois les pointes et les creux, les rentes ne couvrent pas les coûts d'investissement, on n'effectuera plus d'investissements en nouveau matériel de transport. C'est ce qui est à l'origine de la pratique usuelle consistant à désigner comme « coût marginal » de fourniture des services de transport, la somme du coût marginal, au sens étroit du mot, et des rentes.

(2) Voir première partie. Même en théorie, les deux conditions ne sont pas équivalentes, la priorité revenant logiquement à la minimisation des coûts. L'application des règles marginales relatives aux prix optimum n'a guère de sens du point de vue économique si la fonction effective à laquelle ces règles marginales s'appliquent n'est pas celle qui doit être considérée du point de vue d'une allocation optimum des ressources, à savoir la fonction de coût minimum. Inversement, la minimisation des coûts est rationnelle du point de vue économique, même si l'on applique des règles de prix qui sont incorrectes au regard des critères correspondant à une allocation optimum des ressources.

(3) Voir par. 25.30.

25.1 — *QUELQUES CONSIDERATIONS  
GENERALES SUR LA CONCURRENCE  
ET LA CENTRALISATION  
DANS LES TRANSPORTS INTERIEURS*

25.10 — *La concurrence dans les transports  
intérieurs*

681

Une concurrence complètement libre dans le domaine des transports intérieurs impliquerait la liberté pour tous les transporteurs de fixer leurs prix comme ils l'entendent, l'absence de toute restriction en matière de capacité et la liberté de l'accès aux secteurs de la navigation intérieure et des transports routiers, le libre accès au secteur des chemins de fer étant bien entendu dépourvu de signification pratique, compte tenu du régime de concession auquel sont soumis les chemins de fer. Cette option n'est pas entièrement équivalente à celle d'un régime décentralisé, étant donné que les compagnies nationales de chemin de fer constituent, en raison de leur structure économique, des entités administratives homogènes qui ne peuvent pratiquer une décentralisation économique et technique interne que dans une mesure limitée. Dans les autres modes de transport intérieur, la décentralisation et la concurrence sont techniquement possibles et elles sont effectivement la règle sur certains marchés. Dans de nombreux cas, cependant, elles sont entravées par des mesures de caractère restrictif prises par les pouvoirs publics ainsi que par des organisations privées à caractère monopolistique, de sorte que même dans les secteurs dits à régime concurrentiel, il n'existe actuellement qu'une décentralisation limitée. L'option d'une concurrence complètement libre postulerait l'élimination de ces restrictions.

682

Quels qu'en soient les avantages ou les inconvénients fondamentaux, la concurrence ne sera pas en mesure d'assurer une allocation optimum des ressources si les conditions de concurrence sont faussées par des disparités artificielles des coûts de production ou par d'autres facteurs de distorsion ayant une incidence sur les prix. Dans le domaine des transports intérieurs, les distorsions possibles les plus importantes dérivent de l'incidence inégale des régimes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure ainsi que de l'existence de régimes fiscaux et sociaux différents (1).

683

En stricte théorie, la concurrence est virtuellement capable de conduire à une allocation optimum des ressources à la triple condition que les prix pour l'utilisation de l'infrastructure et d'autres éléments importants des coûts soient déterminés sur la base des mêmes principes, qu'il n'y ait pas croissance des rendements, et que tous les autres prix de l'économie

soient optimum. En ce qui concerne ce dernier point, le présent rapport ne prend en considération, en discutant les problèmes de l'optimum relatif (2), que les cas où les prix externes au secteur des transports intérieurs ont une incidence directe sur les conditions de concurrence dans ce secteur, ce qui est en particulier le cas des prix des services produits par des modes de transport ne faisant pas partie du secteur des transports intérieurs proprement dit, comme par exemple les oléoducs, la navigation côtière, etc. Les rapports entre ces modes de transport et le secteur des transports intérieurs seront étudiés succinctement plus loin (3).

684

Si l'on fait abstraction des complications dont nous venons de parler, la concurrence aboutit à assurer pratiquement une allocation optimum des ressources si tous les opérateurs suivent les règles du jeu de l'économie de marché, en d'autres termes, s'ils s'efforcent de maximiser leurs revenus nets, et s'ils considèrent dans leurs décisions les prix du marché comme des données. Cette deuxième condition se trouve pratiquement réalisée si la part de chaque opérateur dans l'ensemble du marché d'un service déterminé est suffisamment faible ou si une concurrence, effective ou virtuelle, oblige l'opérateur à se comporter comme si sa part du marché était faible. Si ces conditions sont remplies, de puissants arguments militent en faveur de la concurrence. Celle-ci assure la décentralisation des décisions sans le coût et les imperfections du contrôle ; il n'y a pas de limitations d'ordre institutionnel à l'application de critères économiques compliqués ou difficilement vérifiables de façon objective ; l'égalité de traitement se trouve assurée grâce au fait que le libre accès à la profession est garanti ; enfin, et surtout, la pression de la concurrence constitue par elle-même un puissant stimulant pour la minimisation des coûts. Comme nous l'avons déjà montré (4), ce dernier point est d'une importance particulière. Aussi, le fait que la pression de la concurrence est sans aucun doute l'un des moyens les plus puissants et les plus efficaces pour réduire les coûts de production au niveau le plus bas possible constitue-t-il un avantage considérable du système concurrentiel.

685

Les conditions que nous venons d'énumérer sont-elles remplies dans les divers secteurs des transports intérieurs ou, dans la mesure où elles ne le sont pas, pourraient-elles être remplies grâce à une modification appropriée du cadre institutionnel ? Une concurrence effective conforme aux principes généraux

(1) Voir par. 25.30 et 25.31.

(2) Voir section 22.4.

(3) Voir par. 25.32.

(4) Voir par. 25.03.

d'une allocation optimum des ressources est possible du point de vue technique dans les transports routiers et dans la navigation intérieure, étant donné que les économies d'échelle ne sont pas si importantes qu'elles puissent entraîner une concentration avantageuse de chacun de ces secteurs en une seule unité de production. D'un autre côté, des raisons d'ordre pratique empêchent une décentralisation de la gestion des chemins de fer qui, de ce fait, jouissent d'un « monopole naturel » dans leur propre secteur. Bien qu'il soit possible que l'absence de concurrence interne dans le secteur des chemins de fer soit compensée, dans une large mesure, par la concurrence effective ou virtuelle qui leur est faite par les autres modes de transport intérieur, il est hors de doute que les chemins de fer détiennent une position dominante, encore qu'elle soit limitée, pour certains services et dans certaines régions. Les problèmes correspondant à une exploitation abusive de telles positions dominantes par les chemins de fer seront examinés plus loin (1).

686

On prétend souvent qu'une concurrence véritablement libre dans les transports routiers et la navigation intérieure aurait beaucoup de conséquences indésirables, que l'on désigne habituellement sous le nom de concurrence « ruineuse » ou « excessive ». Il semble préférable, pourtant, de ne pas employer ces termes vagues, mal définis et chargés de sens émotionnel, et qui sont, par ailleurs, particulièrement ambigus. Ils mettent en effet en cause deux idées très différentes relatives aux effets de la concurrence, d'une part, sur l'allocation optimum des ressources et, d'autre part, sur la distribution des revenus. Dans la suite, nous éviterons donc d'employer les expressions de « concurrence ruineuse » ou de « concurrence excessive » et nous nous servirons du concept de « concurrence anti-économique » pour désigner toute forme de concurrence produisant des résultats incompatibles avec une allocation optimum des ressources. Les aspects sociaux de cette question seront examinés à part (2).

687

Les causes considérées comme étant à l'origine de la concurrence anti-économique peuvent être classées en trois catégories. L'une se rapporte au fonctionnement de la concurrence dans les transports routiers et dans la navigation intérieure ; on dit en effet qu'il existe, dans ces secteurs, une tendance au surinvestissement qui serait indésirable comme telle du point de vue économique et entraînerait, au surplus, des conséquences inadmissibles sur le plan social. Cette question sera étudiée plus loin (3). Le deuxième cas de concurrence anti-économique découlerait du fait que la concurrence entre les chemins de fer et les autres secteurs des transports intérieurs ne se fait pas sur un pied d'égalité. Les chemins de fer sont en effet en mesure de pratiquer, pour certains services,

une politique de dumping par « subventionnement interne » en fixant des prix peu élevés pour leurs services concurrencés, la perte correspondante étant compensée par des prix plus élevés pour les services pour lesquels ils détiennent une position dominante. Ce problème se rattache, d'une part, à la question de savoir quelle est l'étendue effective des positions de monopole des chemins de fer (1) et, d'autre part, à la politique concernant l'infrastructure, car on considère souvent que le subventionnement interne porte surtout sur les charges d'infrastructure (4). Quant au troisième cas de concurrence anti-économique, il est en quelque sorte l'opposé du précédent. Il se rapporte à la situation dans laquelle les chemins de fer subissent soit globalement, soit sur certaines lignes, une perte cumulative de trafic dite fuite du trafic, lorsqu'ils sont exposés à la concurrence, en particulier de la part de la route. On dit que la perte initiale de trafic aurait pour effet d'accroître les coûts par unité de service produite ; les prix devraient par conséquent être augmentés, ce qui provoquerait une nouvelle baisse de trafic, et ainsi de suite. Ce problème sera examiné plus loin (5).

688

Un dernier point mérite d'être souligné. Les prix concurrentiels peuvent varier très sensiblement en fonction de l'évolution de la demande de transport et des variations de l'offre (6) pour la double raison que l'élasticité de la demande globale de transport par rapport aux prix est relativement faible et que les services de transport ne peuvent pas être stockés. On considère souvent que ces fluctuations constituent un inconvénient du système des prix concurrentiels dans les transports, estimant implicitement qu'une politique de stabilisation des prix serait utile. L'option de stabilisation a déjà été examinée de façon assez détaillée dans le cas de l'infrastructure et nous avons montré qu'une stabilisation des prix était, en général, une mesure anti-économique. La plupart des points soulevés à propos de l'infrastructure s'appliquent également aux services de transport. C'est pourquoi il convient de se reporter aux développements correspondants (7) pour une appréciation générale de la thèse selon laquelle une souplesse totale des prix, telle qu'elle est impliquée par le système de la concurrence, serait un inconvénient. De toute évidence, les fluctuations des prix de transport peuvent, dans certains cas, être désavantageuses pour les usagers des transports, mais ces derniers pourraient dans

(1) Voir par. 25.33.

(2) Voir section 25.4.

(3) Voir par. 25.21.

(4) Voir par. 25.30.

(5) Voir par. 25.34.

(6) Par exemple pendant l'hiver.

(7) Voir section 24.3.

une certaine mesure réduire les conséquences dommageables de telles fluctuations en concluant des contrats à long terme.

689

En ce qui concerne les services de transport, deux arguments spécifiques ont été avancés en faveur d'une stabilisation des prix. En premier lieu, on dit qu'une souplesse totale des prix peut conduire les transporteurs à prendre des décisions d'investissement ou de désinvestissement erronées. Cet aspect sera examiné en même temps que les décisions d'investissement (1). Le second argument repose sur une considération d'équité. Même si les décisions d'investissement étaient prises de façon correcte, les variations cycliques de la demande ou une baisse structurelle dans certains secteurs des transports intérieurs pourraient faire tomber les prix à un niveau anormalement bas, cette situation durant d'autant plus longtemps que la durée de vie de l'équipement est plus grande. La conjonction d'une élasticité de la demande de services de transport, assez élevée par rapport aux revenus et faible par rapport aux prix, entraînerait une baisse importante du revenu des transporteurs, qui pourrait être considérée comme inéquitable. Cette question sera abordée plus loin à propos des problèmes de la récession et de l'adaptation aux modifications structurelles (2).

#### 25.11 — *La centralisation dans les transports intérieurs*

690

D'un point de vue général, l'idée d'une organisation centralisée des services de transport intérieur, organisation qui équivaldrait pratiquement à un monopole public en matière de transports, est très séduisante. La structure d'un tel système ne comporte aucun des défauts que peut présenter un régime de concurrence et auxquels nous avons consacré quelques remarques dans le paragraphe précédent. La centralisation implique une unité de conception qui rend en principe impossible toute distorsion due à des conditions de départ inégales ou à des rapports de force inégaux sur le marché. Les investissements peuvent être coordonnés en fonction des estimations disponibles quant à l'avenir. Enfin, les liens entre les prix et les revenus sont rompus, de sorte que des considérations d'équité ne peuvent plus avoir pour effet d'entraver l'efficacité économique.

691

Toutefois, il résulte d'un examen plus approfondi que la centralisation ressemble sur plus d'un point au régime de la concurrence. Nous avons déjà indiqué (3) que les deux systèmes impliquaient certaines règles destinées à guider ceux chargés de prendre les décisions, et que ces deux types de règles ont leurs limitations. Les règles du jeu qu'implique le régime

de la concurrence peuvent servir efficacement à réaliser une allocation optimum des ressources partout où la concurrence est possible et effective, mais elles ne se prêtent pas d'elles-mêmes à la poursuite d'objectifs sociaux (4). Les contraintes administratives inhérentes à un système de contrôle centralisé peuvent ne pas se borner à des considérations d'efficacité, mais elles comportent probablement des limites, à la fois quant à la souplesse et quant au degré de complexité compatible avec le principe fondamental que nous avons déjà si souvent énoncé, à savoir que de telles règles doivent être simples, transparentes, non arbitraires et permettre un contrôle objectif (5). De plus, il n'est guère douteux que la concurrence constitue un stimulant à la fois efficace et réel à la minimisation des coûts, et il est quelque peu difficile de concevoir des stimulants comparables dans le cadre d'un régime de centralisation des décisions.

692

Il résulte de là que le système concurrentiel serait, en général, plus satisfaisant si une allocation optimum des ressources était le principal objectif poursuivi, mais qu'un système centralisé peut être considéré comme préférable lorsque d'autres objectifs jouent un rôle prédominant. Il est certain que la structure des systèmes concrets — qui seront étudiés dans la troisième partie — doit être, dans une large mesure, déterminée en fonction de l'importance que l'on attache à une allocation optimum des ressources par rapport à d'autres objectifs, ainsi que des insuffisances propres à chaque système du point de vue de la réalisation des objectifs qu'il est censé atteindre. Le point de vue correspondant à une allocation optimum des ressources a été considéré comme le plus important dans la rédaction du présent rapport, étant donné que le choix des critères finaux ne rentre pas dans son objet spécifique. C'est donc de ce seul point de vue que seront traités, dans les deux sections suivantes, un certain nombre de problèmes que soulève l'application du régime de la concurrence et du régime centralisé, tant en ce qui concerne les inves-

(1) Voir par. 25.21.

(2) Voir section 25.4.

(3) Voir par. 25.01.

(4) Encore qu'en conditionnant l'efficacité générale du système économique, une allocation optimum des ressources conditionne les possibilités effectives de toute politique sociale.

(5) A cet égard aussi, il y a une certaine ressemblance entre les deux régimes. Dans le cas de la concurrence, nous avons souligné que les chemins de fer pouvaient exploiter abusivement les positions dominantes qu'ils détiennent sur certains marchés. Des problèmes analogues se posent dans le cadre d'un régime centralisé, encore qu'ils se situent sur un autre plan. On peut abuser de l'autorité administrative tout comme d'une position dominante sur le marché, et d'une manière en fait bien plus dangereuse. C'est là un problème inhérent à la centralisation et il est nécessaire de prévoir de sérieuses garanties à cet égard. Ce qui est ici avant tout nécessaire, c'est que les règles appliquées satisfassent au principe fondamental mentionné dans le texte.



tissements en capacité de transport que la formation des prix des services de transport.

## 25.2 — LES INVESTISSEMENTS EN CAPACITE DE TRANSPORT

### 25.20 — *Considérations préliminaires*

693

Comme pour l'infrastructure, il est logique de commencer par l'étude des décisions d'investissement. Le prix optimum des services de transport dépend non seulement des coûts qui peuvent être imputés directement aux services fournis, mais aussi de la rente marginale relative aux facteurs durables (véhicules et bateaux). Tout comme le péage pur dans le cas de l'infrastructure, l'élément de rente inclus dans le prix optimum des services de transport est fonction de la capacité existante des facteurs durables et de l'intensité de la demande de transport à l'instant considéré. Il est logique par conséquent de commencer par examiner la détermination de la capacité existante ainsi que le problème connexe de l'investissement.

694

En premier lieu, nous examinerons certains aspects relatifs aux décisions d'investissement dans les secteurs à régime concurrentiel, route et navigation intérieure. L'analyse sera d'abord effectuée dans l'hypothèse d'une libre concurrence dans ces secteurs ; il sera ainsi possible d'examiner les problèmes dont on dit qu'ils se posent en l'absence de tout contrôle centralisé soit de la capacité, soit de l'accès à ces secteurs. En second lieu, nous étudierons certains aspects du contrôle centralisé des investissements et de l'accès au marché.

695

Rappelons que, dans toute cette section, le terme « investissement » désigne les investissements en matériel de transport (véhicules routiers, wagons de chemins de fer, locomotives, bateaux) <sup>(1)</sup>. Comme nous ne nous occuperons que des services de transport, la capacité de l'infrastructure sera considérée comme donnée.

### 25.21 — *Les décisions d'investissement dans les secteurs à régime concurrentiel*

696

D'après la théorie de l'allocation optimum des ressources, il y a lieu de procéder à des investissements si la somme en valeur actualisée des valeurs psychologiques futures relatives à un bien durable, est au

moins égale à la somme du coût d'investissement et des dépenses futures d'exploitation et d'entretien en valeur actualisée, la différence étant maximum. Etant donné que l'on peut considérer, pour les besoins de la pratique, les véhicules et les bateaux comme des facteurs parfaitement divisibles, les valeurs psychologiques marginales sont égales aux prix. Dans des conditions de concurrence effective on investira jusqu'au moment où les recettes escomptées et les coûts sont approximativement égaux, les prix du marché étant considérés dans les calculs comme des données. Il en résulte que les décisions d'investissement satisfieront aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources, pour autant que les transporteurs ne surestiment ou ne sous-estiment pas systématiquement la demande future.

697

Cependant, on affirme parfois que, dans la navigation intérieure et dans les transports routiers, la concurrence fonctionne en fait d'une manière à provoquer une tendance systématique au surinvestissement et, partant, un niveau des prix trop bas. La discussion de cette question constitue l'objet essentiel de ce paragraphe.

698

Avant d'examiner les divers arguments qui sont avancés à l'appui de cette thèse du surinvestissement, il n'est pas inutile de présenter quelques observations générales. La crainte du surinvestissement est une source de critiques fréquentes à l'endroit du régime concurrentiel, mais il est permis d'émettre des doutes sur sa portée réelle. Il s'agit là, dans une large mesure, d'une réminiscence datant des périodes de dépression, lorsque l'insuffisance de la demande donnait l'impression d'une offre excessive. Cette impression erronée s'est matérialisée sous la forme d'une croyance dans le surinvestissement qui en vérité manque généralement de base concrète, sauf en ce qui concerne les erreurs accidentelles inévitables dans toute économie dynamique, et sauf aussi naturellement pour ce qui est d'un surinvestissement résultant de mesures de protection. De plus, la thèse du surinvestissement est souvent défendue par tous ceux qui ont un intérêt évident à ce que l'on restreigne l'accès au marché sur lequel ils offrent leurs services et qui ne sont que par trop enclins à suggérer qu'il existe naturellement une tendance structurelle au surinvestissement et à la surcapacité et, par suite, un gaspillage des ressources disponibles. Leurs concurrents adoptent parfois le même point de vue. En réalité, cependant, une certaine surcapacité est une condition normale et nécessaire d'une économie dynamique et en expansion, et comme telle elle ne

(1) A l'exclusion naturellement des investissements d'infrastructure qui ont déjà fait l'objet d'une étude séparée (voir section 24.1).

constitue certainement pas un aspect propre au système concurrentiel que l'on devrait a priori corriger par des mesures restrictives.

699

Dans le cas particulier des services de transport, trois raisons majeures — sans compter les nombreuses variantes qui n'ajoutent rien d'essentiel au tableau d'ensemble — ont été avancées à l'appui de la thèse selon laquelle le surinvestissement est, en fait, très répandu dans les secteurs à régime concurrentiel.

700

Le premier argument est formulé de la façon suivante. Dans une économie en expansion, la demande de transport ne s'accroît pas de façon continue mais d'une manière irrégulière autour d'une courbe ascendante. En période de développement rapide de la demande, les transporteurs auront tous tendance à faire des investissements pour accroître leur capacité de transport, soit qu'ils escomptent que les conditions actuelles prévaudront également dans l'avenir, soit que, tout au moins, ils ne tiennent pas suffisamment compte du fait que leurs concurrents vont développer eux aussi leur capacité. Etant donné qu'il y a un décalage entre le moment où sont décidés les investissements de capacité et celui où l'offre augmente effectivement, l'erreur n'est pas corrigée à temps par le jeu des règles d'une économie de marché ; ainsi les erreurs se cumulent et une surcapacité importante apparaît. Il en résulte une baisse anormale des prix ainsi qu'une diminution du degré d'utilisation de la capacité, jusqu'à ce que l'usure naturelle de la capacité et l'expansion à long terme de la demande viennent apporter un correctif trop tardif, lequel sera bientôt réduit à néant par une nouvelle poussée de surinvestissement.

701

Le deuxième argument est fondé sur l'affirmation qu'il existe une tendance permanente et systématique au surinvestissement dans les secteurs à régime concurrentiel du fait que les petites entreprises de transport se contenteraient souvent d'un revenu considéré comme anormalement bas.

702

Le troisième argument est de nature plus complexe. Les transporteurs professionnels seraient contraints de disposer d'une capacité de réserve élevée pour être en mesure de faire face aux pointes de trafic, étant donné que les services de transport ne peuvent être fournis par prélèvement sur des stocks. Selon ce raisonnement, la capacité de réserve ne procurerait pas de recettes suffisantes pour couvrir son coût total et exercerait en outre sur les prix une pression continue à la baisse, sauf pendant les périodes de pointe. On affirme souvent, pour renforcer cet argument, que le problème de la capacité de réserve est

rendu encore plus aigu par l'existence des transports pour compte propre, qui ne couvriraient que les besoins normaux de transport des entreprises correspondantes, le trafic de pointe étant laissé aux transporteurs professionnels. Le problème du fret de retour constitue une variante de cet argument ; certains affirment en effet que les transporteurs assurant des transports dans une direction A B ont tendance à accepter des frets de retour au coût marginal sur la direction B A, ce qui « gâcherait » le marché pour ceux des transporteurs qui considèrent les transports dans la direction B A comme leur source principale de recettes. Etant donné que les transporteurs « gâcheraient » mutuellement leurs marchés respectifs, les prix de transport seraient trop bas pour couvrir les coûts. D'habitude, on ne considère pas qu'un tel effet correspond à un cas de surinvestissement. Cependant, du point de vue économique, il faut le considérer comme tel car si la somme des prix de transport pratiqués dans les deux directions A B et B A ne permet pas de couvrir les coûts d'exploitation normaux, il y a effectivement surinvestissement.

703

Tous ces arguments conduiraient à la conclusion qu'il y a une tendance structurelle au surinvestissement dans les transports routiers et dans la navigation intérieure. Si aucune restriction n'était imposée à ces deux secteurs, il en résulterait un gaspillage des ressources économiques disponibles ainsi qu'un revenu moyen insuffisant pour les transporteurs intéressés. De toute évidence, la question est suffisamment importante pour être examinée d'une façon quelque peu approfondie. A cette fin, chacun des trois arguments que nous venons de présenter est discuté séparément dans les pages qui suivent.

704

Le premier argument, qui concerne le cycle du surinvestissement, n'est valable que dans les secteurs où l'écart de temps entre le moment où se produit l'incitation à investir et celui de l'expansion effective de la capacité est relativement important et où les équipements ont une durée de vie très élevée. Tel est le cas notamment dans la navigation intérieure ; dans les transports routiers, en revanche, le temps nécessaire pour développer la capacité aussi bien que les durées de vie des véhicules sont relativement courts. Les faits confirment cette observation. Des cas évidents de surinvestissement se présentent en effet dans la navigation, où les fluctuations de l'activité semblent avoir donné naissance à des cycles d'investissement relativement marqués. Les problèmes soulevés par ces fluctuations — qui prennent place aussi bien dans une accélération ou un ralentissement de la croissance économique que dans une inflation ou une récession — seront examinés plus loin <sup>(1)</sup>.

(1) Voir section 25.4.

Les exemples les plus fréquemment cités de capacité excessive se rapportent cependant à la crise des années trente. Il s'agit là d'une situation qui ne devrait pas être considérée comme représentative pour la définition d'une politique des transports en période de plein emploi, ou presque, comme c'est le cas actuellement dans la Communauté. De plus, tous les Etats membres, chacun en ce qui le concerne et d'un commun accord dans le cadre du traité de Rome, ont déclaré sans équivoque que le plein emploi constituait l'un des objectifs majeurs de leur politique économique et ils s'efforcent d'agir en conséquence. Cela n'implique pas, bien entendu, que des récessions ou des fluctuations cycliques soient impossibles et qu'il n'y en aura pas ni qu'il ne faille tenir aucun compte de leurs conséquences sur la politique des transports. Bien au contraire, nous indiquerons (1) qu'il est extrêmement important qu'en temps utile une étude soit consacrée à ces problèmes. Mais il reste que ces questions n'ont aucun rapport avec une situation d'expansion économique continue et de plein emploi.

Dans une situation de plein emploi, on peut se demander si le risque d'un cycle de surinvestissement constitue réellement un problème sérieux qu'il serait impossible de résoudre en améliorant l'information des transporteurs, notamment quant à l'évolution de la demande et aux programmes d'investissement en cours (2). Certes, nombreux sont les pays qui appliquent des mesures restrictives en vue d'empêcher tout surinvestissement, particulièrement dans les transports routiers, mais il est significatif que ces mesures datent toutes de la grande crise d'avant-guerre et qu'elles sont souvent appliquées d'une manière qui donne à penser qu'il s'agit plutôt de protéger les chemins de fer que d'empêcher le surinvestissement excessif dans les secteurs à régime concurrentiel. Il est compréhensible que ces mesures restrictives soient, en général, appuyées par les transporteurs intéressés, car elles les protègent contre une concurrence potentielle.

Il est plus évident encore que le deuxième facteur qu'on dit être à l'origine du surinvestissement dans les secteurs à régime concurrentiel — à savoir que les petites entreprises se contenteraient d'un revenu anormalement bas et « gâcheraient » de ce fait le marché — ne peut normalement découler que d'une situation de récession générale. On voit difficilement pourquoi, dans une situation de plein emploi, il faudrait interdire à quiconque de choisir une profession déterminée, même dans les cas où il est disposé à renoncer aux revenus plus élevés qu'il pourrait se procurer dans un autre emploi (3). Certes, l'imposition de certaines exigences peut être considérée comme indispensable pour assurer que le candidat transporteur est en me-

sure, au double point de vue technique et financier, de s'acquitter des obligations de sa profession. Il peut y avoir de bonnes raisons d'exiger une certaine connaissance en matière de coûts d'exploitation d'un véhicule ou d'un bateau afin de prévenir des erreurs de jugement. Mais à part cela, il ne semble pas, toujours dans l'hypothèse d'une situation de plein emploi, qu'il existe des raisons valables d'ordre économique pour protéger les entreprises en place contre la concurrence de ceux qui sont disposés à fournir les services en question à un prix inférieur, même s'il reste hors de doute que les petites et les grandes entreprises ainsi d'ailleurs que les entreprises mixtes peuvent investir sur la base de critères différents (4).

Le troisième cas de concurrence anti-économique, prétendument lié à un certain type de surcapacité, découlerait de l'existence d'une capacité de réserve et du problème du fret de retour. De toute évidence, le fait que les services de transport ne peuvent être stockés et que le matériel de transport doit retourner à son point de départ avant de pouvoir être utilisé à nouveau dans une direction déterminée peut donner lieu à l'existence d'une capacité excédentaire à certaines périodes et sur certaines relations. Mais on ne voit pas du tout pourquoi les pointes de trafic, qu'elles soient prévisibles ou non, et le déséquilibre des courants de trafic devraient soulever des problèmes particuliers sur un marché libre. Il est certain que les prix optimum de transport sont différents à des périodes différentes et pour des transports effectués dans des directions différentes. De telles différences sont impliquées par une allocation optimum des ressources. De véritables problèmes pour les transporteurs ne pourraient exister que s'ils avaient tendance à extrapoler les prix

(1) Voir section 25.4.

(2) Nous examinerons dans le chap. 33, qui traite des aspects institutionnels, les problèmes que posent l'établissement de projections appropriées de l'évolution de la demande et des coûts et la diffusion d'informations à l'intention des transporteurs.

(3) Naturellement, certaines réglementations relatives à la sécurité (telles que des limitations des heures de travail) doivent être imposées à l'ensemble du personnel, aux indépendants aussi bien qu'aux salariés, mais cela n'est pas en contradiction avec la thèse exposée ci-dessus. En outre, les réglementations du travail en général doivent être appliquées de la même façon à l'ensemble des salariés, qu'ils soient employés dans de petites ou dans de grandes entreprises de transport ; cet aspect sera examiné au par. 25.31.

(4) Les problèmes sociaux qui pourraient en résulter sont analogues à ceux qui peuvent se poser en cas de modifications structurelles. Une baisse des revenus dans les secteurs sujets à de telles modifications peut conduire à de graves injustices, notamment lorsque, pour une raison quelconque, les travailleurs touchés sont insuffisamment mobiles. Des mesures appropriées doivent sans aucun doute être prises pour remédier aux iniquités sociales. Mais elles devraient être conçues de manière à fausser le moins possible les conditions impliquées par une allocation optimum des ressources (voir section 25.4).

de pointe et à fonder leurs décisions d'investissement sur l'hypothèse erronée que ces prix de pointe se maintiendront. Un tel comportement en matière d'investissement aboutirait, en effet, à une véritable surcapacité, mais il n'y a guère lieu de s'attendre à un comportement aussi erroné de la part de transporteurs se trouvant sur un marché concurrentiel et constamment confrontés avec les faits relatifs aux pointes et au déséquilibre des courants de trafic, faits qui sont connus de tous, même des non-initiés.

709

En fait, les transporteurs ont en principe tendance à maintenir leur capacité à un niveau tel que les recettes futures en valeur actualisée provenant de toute capacité supplémentaire soient au moins égales à la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée des dépenses futures d'exploitation et d'entretien. Cela suppose naturellement que les transporteurs disposent d'informations adéquates quant à l'évolution de la demande et à ses fluctuations dans le temps <sup>(1)</sup>. Si la souplesse des prix de transport n'est entravée en aucune manière, les recettes futures varieront d'une période à l'autre et il en sera encore ainsi même si une réglementation s'oppose aux fluctuations de prix, parce que l'utilisation de la capacité variera en tout état de cause, mais cela n'affecte en rien une application correcte des critères d'investissement correspondant à une allocation optimum des ressources.

710

L'existence de transports pour compte propre ne présente pas non plus de difficultés à cet égard. En effet, si le transport pour compte propre peut effectivement laisser le trafic de pointe aux transporteurs professionnels, ces derniers ne seraient normalement disposés à continuer à fournir ces services qu'à des prix couvrant le coût de la capacité supplémentaire nécessaire <sup>(2)</sup>.

711

On peut imaginer encore qu'un autre problème se pose, dans ce sens que la demande, notamment en dehors des pointes et sur des relations d'importance secondaire, soit répartie de façon inégale entre les divers transporteurs. Une telle répartition pourrait aboutir à des situations irrationnelles dans lesquelles de nouveaux investissements seraient effectués par un groupe de transporteurs, alors que d'autres disposeraient encore d'un excédent de capacité. Des iniquités pourraient en résulter. Il peut en être ainsi notamment pour le fret de retour dans le secteur des transports routiers, où la transparence insuffisante du marché peut être la cause de retours à vide dans les deux directions. C'est là un cas évident d'inefficacité auquel il y a lieu de porter remède. La solution ne peut pas consister dans une fixation autoritaire, des prix parce qu'une telle procédure rendrait la situation réelle encore plus obscure. Il paraît en

fait possible de résoudre ce problème soit en améliorant la transparence du marché, par exemple par une organisation appropriée de l'affrètement ou grâce aux activités d'intermédiaires spécialisés, soit par la mise en œuvre de certaines procédures centralisées sur les marchés intéressés.

712

Le problème du fret de retour, comme celui des pointes de trafic, peut par conséquent être éliminé en tant que cause véritable de surinvestissement et de prix excessivement bas, à moins que les transporteurs ne puissent être considérés comme extrêmement mal informés.

713

Dans le cas du fret de retour, de deux choses l'une : ou bien le courant de trafic principal s'écoulera dans l'une seulement des deux directions, ou bien les deux courants de trafic seront approximativement égaux. Dans le premier cas, les prix de marché pour les transports effectués dans la direction principale A B auront tendance à s'établir à un niveau suffisant pour couvrir le coût total des voyages aller et retour réunis, excepté pour ce qui est du coût marginal dans la direction inverse B A, les prix dans cette direction s'établissant au niveau du coût marginal. En d'autres termes, les « coûts » du matériel de transport seront entièrement à la charge du trafic dans la direction principale <sup>(3)</sup>, ce qui est absolument conforme aux principes d'une allocation optimum des ressources. Si les deux courants de trafic sont approximativement égaux, les « coûts » du matériel de transport auront tendance à être répartis d'une manière à peu près égale entre les deux types de services. On ne voit pas pourquoi le jeu de l'économie de marché conduirait à une perturbation réciproque des marchés, à moins qu'il n'existe déjà une surcapacité pour d'autres raisons ou qu'une information insuffisante n'empêche un fonctionnement convenable de l'économie de marché.

714

Sans qu'il soit question de prendre une position définitive sur les faits eux-mêmes, qui en tout état de cause doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi, il semble que l'analyse qui précède permette d'aboutir aux conclusions provisoires ci-après. Nous avons examiné les divers arguments invoqués à l'appui de l'idée, assez répandue, que les secteurs à régime concurrentiel des transports intérieurs seraient caractérisés par une tendance structurelle au surinvestissement. L'analyse suggère quelque doute quant

<sup>(1)</sup> Voir par. 33.20.

<sup>(2)</sup> Voir par. 25.32.

<sup>(3)</sup> Plus exactement, les rentes relatives à ces facteurs fixes et correspondant à la seule direction A B, calculées sur toute la durée de vie économique du matériel seront suffisantes pour couvrir le coût d'investissement de ce matériel.

à la thèse traditionnelle du surinvestissement lorsqu'elle est appliquée à une situation de plein emploi et de croissance économique continue, et lorsqu'il n'existe pas de mesures restrictives telles que des prix minimum. Il résulte de là que, dans de telles conditions, une politique non restrictive en matière de capacité de transport, combinée avec une information adéquate des transporteurs, ne va pas à l'encontre d'une allocation optimum des ressources (1).

#### 25.22 — *Quelques aspects du contrôle centralisé des investissements en matériel de transport et de l'accès au marché*

715

Les règles pour l'investissement découlant des critères correspondant à une allocation optimum des ressources pourraient, en principe, être appliquées sans difficulté par une autorité centrale. Celle-ci pourrait déterminer un programme optimum d'investissements sur la base de projections de l'évolution de la demande et des coûts établies en fonction de la croissance estimée de l'économie dans son ensemble, des modifications attendues dans la composition du produit national, ainsi que du progrès technique escompté et en tenant compte, en particulier, des développements prévus dans les secteurs étroitement liés aux transports intérieurs (2).

716

Naturellement et d'une manière générale, il est particulièrement important d'assurer une information convenable dans les secteurs de l'économie où les facteurs durables ont une durée de vie économique élevée et où la demande est sujette à des fluctuations relativement fortes. C'est notamment le cas des services de transport intérieur, c'est-à-dire des investissements en matériel de transport, en particulier dans la navigation intérieure et dans les chemins de fer.

717

A certains égards, une autorité centrale peut disposer plus facilement des informations essentielles. Nous examinerons plus loin (3) la question de savoir dans quelle mesure ces informations pourraient être diffusées à des investisseurs décentralisés, de façon à leur assurer les mêmes avantages à cet égard que ceux dont pourrait bénéficier une autorité centrale. Nous montrerons qu'il est en fait possible d'élaborer des procédures appropriées pour assurer la diffusion de ces informations sous une forme qui les rende aisément accessibles et pour inciter les investisseurs privés à en tenir compte. En tout état de cause, des investisseurs décentralisés sont généralement mieux en mesure d'apprécier l'évolution la plus probable de la situation dans la partie du marché sur laquelle ils opèrent, dans la mesure où cette évolution ne dépend pas des décisions publiques. Il résulte de là que tout contrôle centralisé des investissements de-

vrait s'appuyer sur un flux d'informations en sens inverse des décisions, c'est-à-dire de ceux qui fournissent les services de transport vers l'autorité centrale prenant les décisions d'investissement (4).

718

Le contrôle centralisé des investissements en capacité de transport prend généralement la forme de systèmes d'autorisation administrative. De tels systèmes d'autorisation constituent des instruments efficaces pour empêcher le surinvestissement, mais ils ont un caractère nettement unilatéral. Dans la mesure en effet où ils ont en principe pour objet de limiter l'investissement, ils ne peuvent guère être utilisés pour provoquer des investissements supplémentaires. C'est là une des raisons pour lesquelles un système d'autorisation peut introduire un certain biais du fait de restrictions injustifiées. En outre, certaines forces d'ordre institutionnel, sociologique et économique peuvent exercer une pression dans le sens d'une application excessivement restrictive des critères d'investissement. Une partie importante de l'opinion publique aura naturellement tendance à juger la politique des autorités chargées de délivrer les autorisations avant tout d'après ses succès ou ses échecs dans la lutte contre le développement de capacités excédentaires. Ceci introduit un biais dans le système, biais qui est encore accentué par le fait que tous les transporteurs ont intérêt à voir restreindre l'admission de nouvelles entreprises et à voir limiter l'expansion de la capacité de celles qui sont déjà sur le marché.

719

Dans ces conditions, il existe un risque très réel qu'un système de contrôle centralisé des investissements en matériel de transport ait tendance à être trop restrictif au regard de l'optimum d'investissement. Cette appréciation semble confirmée par les faits dans divers pays appliquant un système d'autorisation pour les transports routiers. Les autorisations s'y négocient à un prix élevé (5), qui représente la différence entre, d'une part, la valeur actualisée de toutes les recettes futures escomptées et, d'autre part, la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée

(1) Il doit être noté qu'une politique non restrictive n'implique pas nécessairement l'absence de tout contrôle concernant l'entrée dans la profession ou la capacité de transport. Une politique non restrictive est compatible avec des conditions « subjectives » à remplir par le candidat transporteur et garantissant qu'il est capable, au double point de vue technique et financier, de s'acquitter des obligations de sa profession.

(2) Voir par. 25.32.

(3) Voir chap. 33.

(4) Rappelons qu'il s'agit ici d'investissements en matériel roulant et flottant.

(5) Il est souvent allégué que la valeur des autorisations n'est pas uniquement un prix de rareté, mais qu'elle contient des éléments de fonds de commerce. Cet argument ne peut évidemment s'appliquer lorsque, ce qui arrive en fait, les licences sont vendues indépendamment de tout abandon de clientèle ou de toute cession de propriété de l'entreprise.

des dépenses futures d'exploitation et d'entretien, augmentée d'une rémunération de l'entrepreneur que l'acheteur de l'autorisation, selon toute apparence, considère comme satisfaisante. En fait, selon la théorie de l'allocation optimum des ressources, la capacité devrait être développée jusqu'à ce que ces deux termes soient égaux ; leur écart indique qu'il y a sous-investissement en matériel de transport.

720

D'aucuns pourraient soutenir que les extrapolations des entreprises surestiment la valeur réelle des recettes futures, de sorte que le prix payé pour les autorisations serait sans commune mesure avec le sous-investissement. Mais on pourrait également affirmer le contraire, à savoir que les autorisations se négocieraient à des prix plus bas que ceux qui correspondraient à un marché libre, étant donné que, dans la plupart des pays, il est officiellement interdit de vendre ou de louer les autorisations. Quoi qu'il en soit — et tout en admettant que le prix des autorisations n'est tout au plus qu'une mesure approximative du sous-investissement — on ne peut guère contester que les valeurs élevées des autorisations constituent la preuve évidente que les systèmes de contingentement, tels qu'ils sont actuellement appliqués dans certains pays, ont tendance à être excessivement restrictifs.

721

Une dernière remarque concerne le fait que tout système d'autorisation comporte toujours des éléments arbitraires. Un tel système limite les nouveaux investissements sur la base de considérations générales susceptibles d'être traduites en règles objectives et contrôlables. Mais le volume total de capacité supplémentaire autorisé doit être réparti entre des postulants dont les demandes sont, par définition, plus élevées que le nombre d'autorisations à délivrer. Il paraît difficile d'imaginer des critères pour la répartition des autorisations qui ne soulèvent pas valablement des problèmes d'équité. Les autorisations sont en effet délivrées à titre gratuit, alors qu'elles constituent pour leurs détenteurs une source de revenus parfois très substantiels, comme en témoigne leur valeur. Il n'est pas nécessaire d'explicitement les risques et les inconvénients considérables que comporte une telle situation.

722

Naturellement, il convient de souligner une nouvelle fois que les observations qui précèdent ne doivent pas être interprétées comme constituant un jugement définitif sur un régime de contrôle centralisé des investissements en capacité de transport en soi. Leur seul objet est d'exposer quelques-uns des aspects de ce régime présentant quelque intérêt pour l'analyse des

divers systèmes à laquelle il sera procédé dans la troisième partie.

### 25.3 — LA FORMATION DES PRIX DES SERVICES DE TRANSPORT

#### 25.30 — *Distorsions causées par l'existence de régimes différents en matière d'infrastructure*

723

En général, aucun système de formation des prix relatifs aux services de transport ne pourra donner de résultats conformes à l'optimum économique si les prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne sont pas déterminés sur des bases cohérentes pour les modes de transport intérieur concurrents. Sur un plan économique général, on ne peut guère dire qu'une chose, c'est que le remède consiste de toute évidence à mettre en œuvre un régime de prix pour l'utilisation de l'infrastructure dérivant de principes cohérents pour les trois modes de transport intérieur. Pour cette question, il convient de se reporter au chapitre précédent ainsi qu'à la troisième partie, où nous examinerons diverses politiques relatives à l'infrastructure (1).

724

Sur le plan pratique, la principale difficulté réside dans l'existence de différences institutionnelles entre les chemins de fer, qui gèrent eux-mêmes leur infrastructure, et les autres modes de transport, dont l'infrastructure est mise à la disposition des utilisateurs par les pouvoirs publics (2). Dans le cas où cette structure institutionnelle serait maintenue, il y aurait deux sources possibles de distorsions. Tout d'abord, le régime appliqué en matière d'infrastructure peut avoir des effets différents sur les secteurs concurrents des transports intérieurs. En second lieu, des solutions différentes d'un mode de transport à l'autre peuvent être appliquées quant à la répartition des charges totales d'infrastructure dans le temps et entre les diverses catégories d'utilisateurs (3).

725

La première source de distorsions ne soulève, en principe, aucun problème important d'ordre économique. Les autorités responsables en matière d'infrastructure pourront faire en sorte que les systèmes appliqués aient des effets équivalents pour chacun

(1) Voir chap. 31.

(2) Voir toutefois la section 24.1, où nous avons montré qu'une coordination des investissements d'infrastructure s'imposait en tout état de cause pour tous les modes de transport intérieur.

(3) Voir par. 24.42 à 24.46.

des trois modes de transport. Bien entendu, cela peut présenter des difficultés dans la pratique, mais il est préférable, en tout état de cause, d'éliminer directement cette source de distorsions dans les conditions de concurrence plutôt que d'avoir à recourir à des restrictions en ce qui concerne les prix des services de transport. Pour constituer une solution valable, de telles restrictions, qui pourraient par exemple prendre la forme de tarifs fixes ou de tarifs minimum, devraient tenir compte des prix relatifs à l'utilisation de l'infrastructure, de sorte que le problème de la détermination des prix pour l'utilisation de l'infrastructure devrait, en tout état de cause, être résolu en premier lieu. Dans ces conditions, il semble qu'il n'y ait aucune raison valable d'ordre économique d'employer cette méthode incommode, qui ne permet guère d'éviter d'autres distorsions, plutôt que la méthode, correcte du point de vue économique, qui consisterait à harmoniser les régimes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure (1).

726

Plus délicats sont les problèmes liés au fait que les chemins de fer jouissent d'une plus grande liberté pour répartir l'ensemble de leurs charges d'infrastructure que les secteurs à régime concurrentiel. De toute évidence, ces problèmes ne se posent que lorsqu'on impose la contrainte d'équilibre budgétaire à l'infrastructure. Dans cette hypothèse, les secteurs à régime concurrentiel, en particulier la route, doivent être soumis à un système de prix dont la structure est nécessairement plus simple, c'est-à-dire comporte un degré plus élevé de péréquation, que celle d'un système de prix résultant d'une méthode de répartition des charges totales telle qu'elle peut être appliquée par les chemins de fer. Cette différence entre les chemins de fer et la route pourrait être réduite dans une certaine mesure grâce à l'introduction pour cette dernière d'un système de prix basé sur une combinaison appropriée de taxes fixes (taxes sur les véhicules) et de taxes sur les carburants, avec en plus une déperéquation limitée dans l'espace (2). En outre, il serait possible de différencier les prix pour les diverses catégories d'utilisateurs de la route. Deux difficultés majeures subsisteraient néanmoins. D'une part, les possibilités de déperéquation dans l'espace resteraient malgré tout plus limitées pour la route qu'elles ne le sont pour les chemins de fer. D'autre part, une différenciation des prix entre les catégories d'utilisateurs telle qu'elle peut être pratiquée par les chemins de fer est impossible dans les deux autres modes de transport intérieur du fait de l'existence d'une concurrence « interne » dans ces secteurs.

727

Ces différences quant aux possibilités pratiques de répartir de la manière la plus avantageuse l'ensemble des charges d'infrastructure procurent en définitive aux chemins de fer un avantage concurrentiel qui pourrait donner naissance à une forme de concurrence anti-économique au sens défini plus haut (3).

Mais l'ampleur des distorsions qui en résultent peut être limitée pour deux raisons.

728

Tout d'abord, il ne peut être intéressant pour les chemins de fer, s'ils sont contraints d'assurer l'équilibre budgétaire et incités de ce fait à maximiser leurs recettes, d'offrir de façon durable, sur une partie importante de leur réseau, des services à des prix tels qu'en valeurs actualisées les recettes totales pendant toute la durée de vie économique de l'infrastructure considérée soient inférieures à la somme du coût d'investissement et des dépenses de gestion qui peuvent être imputés à cette partie du réseau (4). De même, il ne semble pas qu'une politique temporaire de dumping sur certains marchés soit économiquement avantageuse pour les chemins de fer, car il n'est guère possible de détruire la concurrence de façon permanente, dans la mesure où l'accès au marché est suffisamment facile à la fois dans la navigation intérieure et dans les transports routiers.

729

En second lieu, la possibilité pour les chemins de fer de pratiquer une concurrence anti-économique serait limitée si, d'une part, l'exploitation abusive de positions dominantes était rendue impossible par la concurrence là où elle existe et si, d'autre part, des tarifs maximum étaient imposés là où c'est nécessaire (5). Il n'existerait plus alors de sources de revenus excédentaires qui pourraient être utilisés pour des « subventions internes », c'est-à-dire pour une politique de dumping.

730

Pour toutes ces raisons, il semble qu'une politique de prix pour l'utilisation de l'infrastructure qui laisserait à la route et à la voie d'eau le maximum de liberté possible en matière de déperéquation des prix (6) et qui irait de pair avec l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire aux chemins de fer, comme aux autres secteurs, ainsi qu'avec des mesures efficaces contre l'exploitation abusive de positions domi-

(1) Bien entendu, cela signifie non pas qu'il faille rejeter les tarifs minimum comme tels, mais simplement que ceux-ci ne constituent pas, en général, un moyen efficace pour égaliser les conditions externes de la concurrence telles que les prix pour l'utilisation de l'infrastructure. Les tarifs minimum feront l'objet d'un examen approfondi dans la troisième partie (voir chap. 32).

(2) Voir par. 24.45.

(3) Voir par. 25.10.

(4) Si à un instant quelconque, et en valeurs actualisées, les recettes présentes et futures ne sont pas suffisantes pour couvrir tous les coûts présents et futurs, il pourrait être préférable, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, de fermer cette partie du réseau dès que des renouvellements importants devraient être effectués.

(5) Voir par. 25.33.

(6) Ces possibilités sont de toute façon, comme nous l'avons vu, très limitées.

nantes, pourrait suffire à éliminer une grande partie des distorsions pouvant résulter des possibilités inégales dont disposent les trois modes de transport intérieur pour répartir leurs charges totales d'infrastructure. Néanmoins, certains cas de distorsion pourraient subsister. Les conséquences sur la politique à suivre en seront examinées dans la troisième partie.

731

Enfin, une inégalité incontestable existe entre les chemins de fer et les autres modes de transport intérieur quant à l'influence qu'ils peuvent exercer sur la construction des infrastructures qu'ils utilisent. Les chemins de fer disposent en effet d'un pouvoir de contrôle beaucoup plus grand sur leur infrastructure, facteur de production essentiel, que ce n'est le cas pour les autres modes de transport intérieur. Cette question est d'ordre institutionnel et elle se situe dans le cadre des problèmes relatifs aux investissements d'infrastructure<sup>(1)</sup>. De ce point de vue, il serait préférable d'adopter pour l'infrastructure des solutions tendant à affranchir les investissements d'infrastructure des influences externes, en particulier des restrictions qui pourraient résulter de la politique budgétaire, tout en associant toutes les parties intéressées à la formation des décisions.

#### 25.31 — *Autres causes de distorsion des conditions externes de la concurrence*

732

En plus des prix pour l'utilisation de l'infrastructure il existe, de toute évidence, de nombreux facteurs de nature à fausser les conditions de la concurrence entre les divers modes de transport intérieur, c'est-à-dire à s'opposer à une allocation optimum des ressources. Il est impossible, dans le cadre du présent rapport, d'analyser toutes les causes effectives ou virtuelles de distorsion. Du reste, une telle analyse ne présenterait pas beaucoup d'intérêt pour l'étude des problèmes de la politique des transports, considérés du point de vue d'une allocation optimum des ressources. Nous avons montré à plusieurs reprises que des mesures directes étaient, en général, préférables à des mesures indirectes. Cela est vrai, en particulier, pour les distorsions provenant de facteurs externes que, dans toute la mesure du possible, il conviendrait d'éliminer directement au lieu d'essayer de les neutraliser par des mesures correctives restreignant la concurrence dans le secteur des transports. Tel est le cas notamment des interventions des pouvoirs publics au titre de la politique régionale. En fait, ces mesures devraient, autant que possible, être neutres au regard de la concurrence entre les divers modes de transport intérieur.

733

Comme exemples de telles distorsions, on peut encore citer les effets de régimes fiscaux inégaux, de régimes différents de sécurité sociale, des obligations

de service public imposées aux chemins de fer, etc. Le remède à adopter est clair : il faut supprimer les causes de distorsion et non pas simplement lutter contre leurs effets.

734

Plus complexes sont les problèmes que peut soulever l'application d'une législation qui n'est pas discriminatoire en elle-même, mais dont l'incidence effective sur les modes de transport concurrents est différente. Tel peut être le cas de la réglementation des conditions de travail, dont il est plus difficile d'assurer l'application dans le cas de petites entreprises telles qu'il en existe dans les transports routiers et dans la navigation intérieure, que dans celui des chemins de fer. La bonne solution de ce problème consiste à instaurer un contrôle direct plus efficace des conditions de travail plutôt qu'à prendre des mesures indirectes et à mettre en œuvre de nouvelles restrictions au trafic.

735

Si ces problèmes d'application et de contrôle de la réglementation ne constituent pas à proprement parler l'objet du présent rapport, cela ne signifie pas qu'ils soient sans importance. Au contraire, de nombreux systèmes peuvent être parfaitement illusoire s'ils ne peuvent être appliqués effectivement. De plus, si, pour une raison ou pour une autre, l'application est discriminatoire et entraîne de ce fait une distorsion des conditions de concurrence, les mesures de réglementation et de contrôle peuvent être bien plus préjudiciables qu'utiles. Ainsi se trouve confirmé, une fois de plus, le point de vue sur lequel nous avons déjà insisté à propos de l'infrastructure, mais qui s'applique tout autant aux services de transport, à savoir que toute réglementation imposée par les pouvoirs publics devrait être simple, transparente et permettre un contrôle objectif, et que son application ne devrait ni entraîner des dépenses prohibitives, ni donner lieu à des discriminations quelconques.

#### 25.32 — *Concurrence exercée par le transport pour compte propre et par d'autres modes de transport*<sup>(2)</sup>

736

Une partie seulement de l'ensemble des transports de marchandises effectués à l'intérieur de la Commu-

(1) Voir sections 24.1 et 33.1.

(2) Par autres modes de transport, il faut entendre tous les modes de transport qui, conventionnellement, sont considérés comme ne faisant pas partie du secteur des transports intérieurs comprenant les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Quant au transport pour compte propre, il fait bien partie du secteur des transports intérieurs ainsi défini. Cependant, le problème de la formation des prix des services de transport ne se pose pas pour cette catégorie de transport. Par contre, tous les autres aspects de la politique des transports la concernent de la même façon que le reste des transports intérieurs.



nauté est assurée par les modes de transport intérieurs tels qu'ils ont été définis pour les besoins du présent rapport <sup>(1)</sup>. Le reste est transporté par les oléoducs, par la navigation côtière et par avion. De plus, à l'intérieur du secteur des transports intérieurs lui-même, les rapports entre le transport professionnel et le transport pour compte propre posent certains problèmes spéciaux.

737

Il résulte de là qu'aucune politique en matière de transports intérieurs ne peut négliger les rapports de concurrence entre les transports intérieurs et ces autres secteurs non plus que les relations entre le transport professionnel et le transport pour compte propre. Toute mesure concernant les transports intérieurs professionnels doit tenir compte de la situation dans ces secteurs concurrents ou, si cela s'avère nécessaire pour empêcher des distorsions, être complétée par l'application d'une réglementation appropriée à ces autres secteurs. Etant donné que ce problème se pose surtout par rapport au transport pour compte propre, les remarques ci-après se limiteront à ce secteur.

738

Il convient de souligner tout d'abord que l'intérêt économique du transport pour compte propre ne peut être évalué au moyen d'une simple comparaison entre son coût et celui du transport professionnel ; le transport pour compte propre procure en effet à l'entreprise qui y fait appel certains avantages indirects relativement au transport professionnel. Le contrôle direct d'une certaine capacité de transport peut comporter des avantages particuliers tels que la sécurité de l'approvisionnement, une meilleure adaptation à des exigences spéciales, etc. En outre, le fait que le transport pour compte propre crée un lien direct entre le producteur et le client peut permettre de réaliser des économies si le transport proprement dit peut être combiné avec d'autres fonctions comme par exemple la publicité, des tâches administratives, etc. Il est évident que seules les entreprises elles-mêmes sont en mesure de juger dans quels cas et à quels moments le transport pour compte propre est préférable au transport professionnel. Cela implique, semble-t-il, que le choix s'opère par le moyen du système des prix. Le rapport entre le prix du transport professionnel et le coût du transport pour compte propre devrait être tel que toute distorsion relativement à une allocation optimum des ressources soit évitée.

739

Cette dernière condition signifie en tout état de cause que le transport pour compte propre devrait être assujéti aux mêmes charges ou à des charges équivalentes pour l'utilisation de l'infrastructure ainsi qu'aux mêmes charges fiscales et sociales que le transport professionnel. Mais on prétend souvent

qu'il faudrait imposer des charges ou des restrictions supplémentaires au transport pour compte propre de façon à égaliser les conditions de concurrence. Ceux qui réclament une politique plus restrictive en ce qui concerne le transport pour compte propre paraissent se fonder principalement sur trois arguments.

740

En premier lieu, les entreprises de production auraient tendance à sous-estimer le coût du transport pour compte propre. En second lieu, on affirme que les entreprises qui font du transport pour compte propre pratiqueraient une concurrence déloyale à l'égard des transporteurs professionnels parce qu'elles se borneraient à n'effectuer par leurs propres moyens que le trafic normal à bas coût, alors qu'elles laisseraient le trafic de pointe, dont le coût est élevé, aux transporteurs professionnels. En troisième lieu, si l'on autorise les entreprises de transport pour compte propre à effectuer également des transports pour compte d'autrui, elles pourraient, toujours selon ce raisonnement, transporter des frets de retour et faire du transport pour compte d'autrui en dehors des périodes de pointe de l'entreprise au coût marginal, ce qui constituerait une concurrence déloyale à l'égard des transporteurs professionnels.

741

Le premier argument paraît très contestable. Même si les faits étaient exacts — ce qui n'est pas certain du tout — ils justifieraient tout au plus une amélioration de l'information des entreprises qui font du transport pour compte propre. Mais il n'y a pas là une raison valable de réglementer le transport pour compte propre : le degré d'erreur pourrait être en effet très différent d'une entreprise à l'autre, de sorte qu'une « correction » uniforme pourrait éventuellement créer de nouvelles distorsions.

742

Le deuxième argument semble tout aussi douteux. Si les prix du secteur professionnel ne sont pas soumis à des restrictions, les prix de transport aux périodes de pointe seront suffisamment élevés pour couvrir le coût total de la capacité de pointe. Les usagers des transports seront de ce fait incités à faire le choix qui s'impose entre disposer de leur propre capacité de pointe et payer des prix élevés aux périodes de pointe pour pouvoir disposer de la capacité de pointe des transporteurs professionnels.

743

Le troisième argument avancé en faveur de l'idée d'imposer des restrictions au transport pour compte propre a trait à la possibilité, pour les entreprises effectuant des transports pour compte propre, de

---

(1) Voir introduction générale.

prendre du fret de retour et, d'une manière générale, de fournir des services de transport pour compte d'autrui. Dans beaucoup de pays, de telles pratiques sont interdites, mais on ne voit pas clairement quels arguments valables on pourrait invoquer sur le plan économique pour justifier la sous-utilisation de la capacité et le gaspillage de ressources économiques résultant de ces restrictions, sauf naturellement s'il s'agissait d'une participation occasionnelle au marché <sup>(1)</sup>.

744

L'argument qui justifie de telles mesures par l'idée que « le transport pour compte propre devrait subvenir à ses propres besoins sans recourir au marché professionnel » constitue une simple affirmation.

745

Il semble qu'on puisse tirer des considérations qui précèdent la conclusion que lorsque la liberté des transporteurs professionnels en matière de prix n'est pas soumise à des restrictions, il n'y a aucune raison valable sur le plan économique d'imposer des limitations au transport pour compte propre ou d'interdire aux entreprises d'effectuer des transports pour compte d'autrui avec le matériel qu'elles utilisent pour leur propre compte. La même conclusion vaut pour les véhicules et les bateaux qui sont loués pour une durée limitée en vue d'effectuer des transports pour compte propre.

746

Bien entendu, cette conclusion pourrait être différente dans le cas où certaines restrictions seraient imposées au transport professionnel. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire, pour assurer l'égalité des conditions de concurrence du point de vue économique, d'imposer des restrictions analogues au transport pour compte propre et au fret de retour correspondant. Mais cela ne modifie pas l'argumentation qui précède et soulève seulement un point qui n'est pas examiné dans ce paragraphe, celui de savoir s'il y a lieu de soumettre le transport professionnel à des restrictions quantitatives ou à des restrictions dans le domaine des prix des services de transport <sup>(2)</sup>.

### 25.33 — *Exploitation abusive de positions dominantes par les chemins de fer*

747

Les six pays de la Communauté appliquent tous, sous une forme ou une autre, des tarifs fixes ou des tarifs maximum pour les transports de marchandises par chemin de fer. Ces tarifs étaient destinés initialement à empêcher l'exploitation abusive de la position dominante que les chemins de fer détenaient sur presque tous les marchés où ils n'étaient exposés à aucune concurrence effective de la part de la navigation intérieure. La situation s'est cependant con-

sidérablement modifiée à la suite du développement rapide des transports routiers. Depuis que les chemins de fer se trouvent exposés à la double pression de la concurrence de la navigation intérieure, qui s'exerce sur les transports de pondéreux là où il existe des voies d'eau appropriées, et de la concurrence pratiquement omniprésente des transports routiers pour les autres trafics, de nombreux pays ont modifié leur politique des transports. Celle-ci ne vise plus tant à restreindre le monopole des chemins de fer qu'à protéger ceux-ci contre la concurrence de la route en particulier.

748

Les systèmes tarifaires antérieurs sont cependant restés en vigueur. Mais on pourrait se demander si leur maintien généralisé est encore justifié, d'un point de vue économique, dans la situation actuelle du marché des transports. Il est certain en effet que les chemins de fer ne détiennent plus une position de monopole pour toutes leurs activités sur le marché des transports. Cette évolution s'est traduite dans la structure des tarifs ; en effet, sous la pression de la concurrence routière, l'importance du critère de la valeur des marchandises transportées en tant que base pour la formation des tarifs s'est considérablement réduite. Le processus d'écramage par la route des frets jusque-là les plus avantageux pour les chemins de fer, qui a obligé ces derniers à réduire leurs tarifs pour les trafics auparavant les plus rentables, est souvent cité ici comme un cas de concurrence anti-économique.

749

Mais il est clair qu'un tel jugement est incompatible avec la thèse — souvent défendue en même temps et du reste à juste titre — selon laquelle l'exploitation abusive des positions dominantes doit être empêchée. La concurrence routière et surtout l'écramage des transports à prix élevés, prix qui n'étaient possibles qu'en raison de la position dominante des chemins de fer, sont des correctifs automatiques qu'il n'y a aucune raison d'empêcher de jouer et qu'il convient au contraire de favoriser <sup>(3)</sup>.

750

En tout état de cause, cependant, on ne peut tester qu'il subsiste encore des cas, souvent relative-

<sup>(1)</sup> L'observation relative à la participation occasionnelle au marché vaut également pour le transport professionnel lui-même (voir par. 32.51).

<sup>(2)</sup> Pour la question des restrictions quantitatives, voir, par. 32.51, et pour celle des prix de transport, voir l'ensemble du chap. 32.

<sup>(3)</sup> Il convient de rappeler ici que l'écramage diminue en même temps la possibilité pour les chemins de fer de pratiquer une politique de dumping pour les autres catégories de trafic. Dans certains cas, l'écramage pourrait soulever des difficultés sur le plan de l'équité, si les services favorisés par le subventionnement interne correspondent essentiellement à des tarifs de soutien.

ment importants, de situations monopolistiques dont l'exploitation abusive reste possible et se produit effectivement. Il s'agit là d'une circonstance à laquelle peut donner lieu un régime de liberté des prix et à laquelle il pourrait être remédié par l'imposition de tarifs maximum (1) (2). Il convient, toutefois, de souligner à nouveau que l'étendue du monopole des chemins de fer a diminué considérablement en raison du rôle croissant des transports routiers. Les faits et, partant, les données de la politique des transports ont changé. De même qu'une politique conçue pour une situation de dépression n'est pas nécessairement la plus convenable en période d'expansion, une politique destinée à limiter un monopole n'est plus opportune lorsque le monopole qui a généralement existé sur une grande échelle dans le passé a fait place, dans une très large mesure, à une concurrence intense.

#### 25.34 — Fuite du trafic

751

En dehors du phénomène de l'écrémage, il peut se produire une fuite du trafic dans la situation suivante. Supposons qu'à l'origine une ligne de chemin de fer déterminée ne subisse pas la concurrence de la route ou soit protégée dans une certaine mesure contre une telle concurrence par des restrictions quantitatives ou des prix minimum dans le secteur routier. Supposons également que les chemins de fer soient contraints de réaliser l'équilibre budgétaire et que, dans la situation initiale, les recettes de la ligne considérée couvrent les « coûts totaux » (3). Si, par la suite, il est construit une route concurrençant la ligne de chemin de fer ou si les transporteurs routiers sont libérés des restrictions de prix et (ou) de capacité, une partie du trafic va se déplacer du chemin de fer vers la route. Dans l'hypothèse où la ligne de chemin de fer se trouve dans une situation de croissance des rendements, cette « fuite du trafic » aura pour conséquence une augmentation des coûts par unité de prestation des chemins de fer. Si l'équilibre budgétaire doit être réalisé, le chemin de fer devrait alors augmenter ses prix, provoquant ainsi une nouvelle perte de trafic. La ligne de chemin de fer peut ainsi se trouver progressivement acculée à une situation dans laquelle les « coûts totaux » ne pourraient plus être couverts et où il ne subsisterait plus que le choix entre un déficit permanent et la fermeture de la ligne (4).

752

Il n'est guère douteux que les chemins de fer se trouvent généralement dans une situation de croissance des rendements en ce sens que le « coût moyen » par tonne-kilomètre transportée (5) diminue lorsque le trafic augmente. Il en est certainement ainsi pour l'infrastructure. Quel que soit en effet le système d'équilibre budgétaire qu'on adopte, les charges

d'infrastructure par unité transportée diminueront avec l'augmentation du trafic. Mais il se peut que, pour le chemin de fer, il y ait croissance des rendements également dans l'exploitation des services de transport. Divers éléments de coût augmentent moins que proportionnellement avec le trafic et peuvent demeurer constants jusqu'à un certain seuil (6), de sorte qu'en valeurs actualisées les recettes provenant de prix égaux aux coûts marginaux peuvent ne pas être suffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses.

753

Quel jugement porter sur la fuite du trafic et quelles en sont les conséquences ? Avant de répondre à ces questions, il est nécessaire de tirer au clair un point, qui est celui de l'application à une ligne de chemin de fer déterminée de la contrainte d'équilibre budgétaire et de la détermination correspondante du « coût total ». Dans le chapitre précédent (7), nous avons montré que l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire à chaque partie distincte d'un réseau n'avait qu'une signification réduite du point de vue économique, surtout en raison du fait que les recettes réalisées sur les différentes parties sont, comme nous l'avons montré, étroitement interdépendantes. Il s'ajoute à cela que seule une partie de l'ensemble des charges financières des chemins de fer peut être imputée directement aux différentes parties du réseau. Nous en avons conclu que si la contrainte d'équilibre budgétaire devait être imposée, elle devrait l'être avec une large péréquation, c'est-à-dire à des parties relativement importantes du réseau. Cette nécessité est particulièrement évidente pour le

(1) Voir chap. 32.

(2) Ces indications se rapportent à l'écrémage correspondant à la tarification ad valorem. Par contre, l'écrémage résultant de la péréquation géographique à laquelle les chemins de fer pourraient être soumis peut avoir des effets anti-économiques.

(3) En ce sens qu'en valeur actualisée, la somme des recettes pendant la durée de vie économique de l'infrastructure est censée devoir être suffisante pour couvrir la somme de l'investissement d'infrastructure initial, des coûts de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure et des coûts des prestations de transport pour la même période.

(4) Le même problème peut se poser dans le cas d'un canal exposé à une concurrence accrue, par exemple, de la part des chemins de fer ou d'un oléoduc. D'habitude, ce cas n'est pas pris en considération parce qu'actuellement la voie d'eau n'est pas soumise à la contrainte d'équilibre budgétaire. De plus, les transporteurs considérés séparément ne se trouvent pas dans une situation de croissance des rendements parce que les prix pour l'utilisation de l'infrastructure sont perçus selon une procédure qui n'a pas pour effet de faire baisser les charges par unité de prestation au fur et à mesure que le trafic augmente. Il s'agit là d'un cas de « convexité institutionnelle » (voir première partie).

(5) Y compris les charges financières.

(6) Tel est le cas par exemple des dépenses de main-d'œuvre pour l'exploitation des gares, des dépenses administratives, etc.

(7) Voir notamment section 24.1 et par. 24.45.

système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts<sup>(1)</sup>, qui consiste à mettre à la charge des utilisateurs de l'infrastructure chaque année les dépenses courantes d'investissement, de renouvellement, d'entretien et de fonctionnement.

754

Il résulte de ce qui précède que la question de la fuite du trafic est, en fait, plus compliquée qu'il ne semble à première vue parce que le cas d'une ligne déterminée ne peut être considéré isolément, mais seulement dans le cadre de la situation d'ensemble du réseau dont elle fait partie.

755

Supposons alors que les chemins de fer soient soumis à la contrainte d'équilibre budgétaire sous une forme générale et qu'ils soient entièrement libres de fixer leurs prix comme ils l'entendent. Dans cette hypothèse, les conséquences à envisager d'un accroissement de la concurrence routière sur la ligne considérée sont les suivantes :

756

1. Les rendements étant supposés croissants, les chemins de fer peuvent chercher à maximiser leurs revenus nets soit en fermant la ligne (possibilité *1a*), soit en fixant des prix permettant de faire face à la concurrence accrue (possibilité *1b*).

757

2. Dans l'une comme dans l'autre éventualité, la situation nouvelle est de nature à diminuer la capacité des chemins de fer à satisfaire à la condition d'équilibre budgétaire pour le réseau dans son ensemble.

758

Le choix entre les deux possibilités *1a* et *1b* ne s'imposera d'une manière sérieuse que dans le cas de lignes secondaires parce que l'interdépendance des recettes afférentes aux différentes parties du réseau exclut de toute évidence la fermeture de lignes principales, à moins qu'une partie tout entière du réseau ne doive être abandonnée. Dans le cas des lignes secondaires, aucune raison valable d'ordre économique ne permet d'exclure la possibilité *1a* si l'on admet que la fermeture n'interviendrait que si les recettes pouvant être imputées à l'exploitation de la ligne considérée n'étaient même pas suffisantes pour en couvrir le coût direct d'exploitation y compris les frais de gestion indépendants du trafic, ou, dans le cas où il y aurait lieu de procéder à des renouvellements importants, si les recettes futures en valeur actualisée n'étaient pas supposées couvrir les coûts d'exploitation augmentés des nouvelles dépenses d'investissement. Le fait d'empêcher la fermeture d'une telle ligne secondaire économiquement non viable soit en imposant directement l'obligation au chemin de fer de la maintenir en service, soit en en assurant

la viabilité grâce à des restrictions imposées aux transports routiers, revient à sacrifier le progrès technique aux avantages présumés que sont la stabilisation et la protection d'intérêts établis<sup>(2)</sup>. Dans le cas où d'autres moyens de transport sont disponibles à un coût moindre, ce qui est le cas dans la situation envisagée, il semble qu'une telle protection ne se justifie pas du point de vue économique<sup>(3)</sup>. Divers problèmes d'adaptation pourraient, toutefois, se poser et ils pourraient être très graves du double point de vue économique et social. Ces problèmes, ainsi que leurs conséquences sur la politique à suivre, seront examinés plus loin en relation avec la question de l'adaptation aux modifications structurelles<sup>(4)</sup>.

759

Outre ces problèmes d'adaptation, une difficulté réelle surgit si des tarifs minimum empêchent le chemin de fer d'appliquer la solution *1b*, c'est-à-dire de fixer des prix concurrentiels. Dans ce cas, il se produira une fuite du trafic au sens propre du mot, ce qui serait contraire à une allocation optimum des ressources. Si la solution rationnelle du point de vue économique, qui consisterait à supprimer les restrictions pesant sur le chemin de fer, est exclue pour une raison quelconque, il peut y avoir de bonnes raisons d'imposer des restrictions équivalentes aux transports routiers afin d'empêcher la concurrence anti-économique qui résulterait de la conjonction de l'existence de restrictions dans le secteur ferroviaire et d'une liberté complète dans le secteur routier.

760

La situation visée au point 2. ci-dessus peut se présenter effectivement, mais en elle-même elle n'a rien à voir avec la question de la fuite du trafic et il ne serait guère rationnel de vouloir y remédier par des mesures de caractère contingent telles que la protection de certaines lignes de chemin de fer toutes les fois que l'intensification de la concurrence risque de modifier la répartition actuelle du trafic au détriment des chemins de fer. Une telle solution conduirait à empêcher le système des transports de s'adapter aux modifications qui se produisent dans la structure de la demande ou des coûts et, surtout, au progrès technique.

(<sup>1</sup>) Voir section 31.4.

(<sup>2</sup>) Naturellement, la fermeture d'une ligne peut soulever de sérieux problèmes du point de vue de l'équité.

(<sup>3</sup>) Il ne pourrait en être autrement que si l'on se trouvait pour le chemin de fer dans une situation non seulement de rendements moyens croissants mais encore de rendements marginaux croissants. Dans de telles circonstances et dans certains cas, on pourrait avoir une situation d'équilibre instable et la fuite de trafic pourrait éloigner d'une situation d'allocation optimum des ressources. Toutefois, et comme nous l'avons déjà indiqué, de telles situations paraissent être relativement exceptionnelles (voir section 11.4).

(<sup>4</sup>) Voir par. 25.41.

Abstraction faite de l'hypothèse peu réaliste de la fermeture totale de parties entières du réseau, deux solutions seulement ne sont pas incompatibles avec une allocation optimum des ressources. La première, qui consiste à couvrir par des subventions le déficit global des chemins de fer, autrement dit à lever la contrainte d'équilibre budgétaire, se heurte à un certain nombre d'objections sérieuses que nous avons déjà examinées (1). L'octroi de subventions devrait, en principe, se limiter à faire face aux conséquences de la fuite du trafic. Le calcul de telles subventions rendrait nécessaire, en théorie, l'estimation du revenu qui aurait été produit par le trafic sur la ligne considérée si celle-ci n'avait pas subi une fuite du trafic. Il sera dès lors très difficile en pratique d'établir des critères objectifs pour l'octroi des subventions et d'éviter qu'on ne perde les avantages institutionnels liés à la contrainte d'équilibre budgétaire.

La seconde solution consiste à appliquer une variante particulière du système d'équilibre budgétaire qui exclut la possibilité d'emprunts (2). Ce système implique que les chemins de fer financent par leurs recettes courantes l'ensemble de leurs dépenses d'expansion, de renouvellement, d'entretien et de fonctionnement de l'infrastructure. Il a pour conséquence, d'une part, d'exclure toute possibilité d'étaler dans le temps les charges financières des investissements courants grâce à l'émission d'emprunts et, d'autre part, d'éliminer toute considération des charges financières relatives aux investissements du passé. Comme dans le cas ici examiné de la fuite du trafic nous considérons des infrastructures déterminées dont les charges financières seraient nulles dans le système de l'équilibre budgétaire sans emprunts, il n'existe en fait aucune contrainte effective d'équilibre budgétaire sauf peut-être en ce qui concerne les frais de gestion de l'infrastructure indépendants du trafic. Par conséquent, et dans la mesure où le déficit éventuel correspondant à ces frais de gestion peut être couvert par une certaine majoration des prix dans les autres parties du réseau, les chemins de fer ont la possibilité de pratiquer des prix égaux aux péages économiques et de faire face à la concurrence. Toute fuite du trafic qui se produit dans ces conditions ne peut être ainsi regardée comme contraire en elle-même à une allocation optimum des ressources, mais il est certain que la majoration des prix dans une autre partie du réseau entraînée par cette politique de prix peut être contraire à une allocation optimum des ressources.

Du fait que dans le cas considéré seuls les coûts marginaux peuvent être perçus à l'exclusion des charges financières et des frais de gestion indépendants du trafic, il se produit une perte de capital financier pour le chemin de fer (3) (4). Dès lors, et

en l'absence de compensations sur le reste du réseau, ou on admet cette perte et on renonce par là-même au principe de l'équilibre budgétaire dans son sens le plus général, ou on impose l'équilibre budgétaire et dans ce cas il faut soit recourir au principe de la subvention, soit empêcher la fuite du trafic (qui serait cependant conforme à une allocation optimum des ressources) par une restriction autoritaire du trafic de la route.

### 25.35 — *Quelques aspects des systèmes de tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques*

Les prix optimum des services de transport correspondant à une allocation optimum des ressources peuvent-ils être déterminés selon une procédure centralisée ? Il est hors de doute qu'en théorie une telle procédure est parfaitement concevable, mais sa mise en œuvre pratique dépend de différentes conditions telles que les possibilités effectives, dans un régime centralisé, de minimation des coûts, de souplesse des prix à la fois dans le temps et pour les différents types de services, etc. Il faut d'ailleurs ajouter qu'il est difficile, sinon impossible, pour une autorité centrale de calculer pratiquement de tels prix.

Nous avons montré précédemment que la minimation des coûts devait être considérée comme une condition essentielle d'une allocation optimum des ressources (5) et que la concurrence était un moyen efficace à cette fin (6). Un système de tarifs (7) fixés ou homologués par les autorités publiques présente certains inconvénients de ce point de vue dans la mesure où il est susceptible de réduire la pression de la concurrence.

(1) Voir section 23.3.

(2) Voir section 31.4.

(3) Sur la question des pertes en capital, voir section 31.2.

(4) Dans le système de l'équilibre budgétaire sans emprunts une fois qu'il a été introduit, une telle perte ne se produit pas si la ligne est fermée. Dans ce système et par définition il n'existe plus de charges financières ; quant aux frais de gestion indépendants du trafic, ils sont éliminés par la fermeture de la ligne.

(5) Voir par. 25.03.

(6) Voir par. 25.10.

(7) Dans la suite, le terme « tarifs » sera employé pour désigner les prix de transport fixés directement ou homologués par les autorités publiques. Ces tarifs peuvent être soit des tarifs fixes ne comportant aucune marge de liberté pour le transporteur, soit des tarifs à fourchettes, soit des tarifs minimum ou maximum. Quant aux prix de transport fixés par le transporteur et non soumis à l'homologation des autorités publiques, ils seront désignés sous le terme de « barèmes de prix ». Ces barèmes peuvent avoir soit un caractère indicatif si le prix effectivement appliqué est débattu entre le transporteur et le client, soit un caractère fixe si le prix effectivement appliqué est identique au barème.

En outre, un régime centralisé est nécessairement moins souple, notamment quant aux modifications optimum des prix qu'il n'est pas possible de prévoir d'une façon parfaite et détaillée. Bien entendu, des tarifs fixés ou homologués par les autorités peuvent toujours être modifiés, mais leur modification nécessite une procédure administrative qui a pour effet de retarder l'adaptation à des conditions spéciales ou nouvelles ; elle peut rendre impossibles certains changements à court terme et faire obstacle à l'adoption de tarifs spéciaux pour certains types de services. Les tarifs fixés ou homologués par les autorités peuvent certes être fortement différenciés. Mais plus leur structure est complexe, plus elle tend à être rigide puisque la modification d'un seul tarif nécessitera souvent une révision complète de toute la structure tarifaire, à la fois pour des motifs d'ordre économique (possibilités de substitution) et pour des raisons d'ordre politique (opposition de certains groupes d'intérêt contre des modifications partielles).

En conséquence, on ne peut répondre par l'affirmative et sans réserve à la question posée au début de ce paragraphe, que si les prix optimum ne sont pas caractérisés par des variations importantes et imprévisibles. On dit souvent que cette condition est en fait remplie. Suivant ce point de vue, l'établissement de tarifs de transport correspondant aux prix optimum de la théorie économique « sur la base objective des coûts » serait possible, la seule règle à imposer aux opérateurs décentralisés consistant dans l'obligation pour eux de maximiser leur production, c'est-à-dire d'utiliser au maximum la capacité existante. Il est en fait assez facile de vérifier et de contrôler l'application d'une telle règle. Toutefois, l'hypothèse relative aux prix optimum sur laquelle elle se fonde est inexacte. Comme nous l'avons montré, les prix correspondant à une allocation optimum des ressources se composent de deux parties : le coût marginal de production, d'une part, et les rentes marginales afférentes aux facteurs de production durables, notamment au matériel de transport, d'autre part. Il se peut que le coût marginal soit à peu près constant dans le temps et égal pour des groupes importants de services et qu'il puisse en conséquence être déterminé avec une approximation acceptable selon une procédure centralisée. Mais cette conclusion ne vaut pas pour les rentes, qui sont des prix de rareté des facteurs fixes et dépendent de ce fait entièrement de l'intensité de la demande. Comme, d'une part, la demande de services de transport se caractérise par des fluctuations assez fortes dans le temps qu'il est impossible de prévoir d'une manière précise, et comme, d'autre part, les services de transport ne peuvent pas être stockés, les rentes incluses dans les prix optimum de transport et, par conséquent, ces prix eux-mêmes ont tendance à varier fortement.

Des tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques ne peuvent tenir pleinement compte de ces variations insuffisamment prévisibles pour pouvoir être incorporées dans les schémas tarifaires, et ils ne peuvent non plus être adaptés à un rythme égal à celui des modifications de la demande. Le manque de souplesse qui en résulte constitue un inconvénient au regard des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. A supposer que leur niveau corresponde à la moyenne des prix optimum, les tarifs seront tantôt trop bas et tantôt trop élevés par rapport à l'optimum économique (1).

Si le tarif est trop bas, la capacité de transport disponible sera insuffisante pour faire face à la demande totale à ce tarif. La capacité disponible devra alors soit être rationnée, soit être développée, même si un tel développement ne se justifie pas du point de vue économique, ce qui sera le cas en particulier si la capacité initiale était optimum. Dans le premier cas, le prix étant exclu comme moyen de rationner la capacité disponible, il faudra recourir à d'autres moyens, tels que l'établissement de listes d'attente, qui ne sont pas rationnels d'un point de vue économique. De plus, le fait que des hausses de prix sont impossibles ou limitées découragera d'une manière injustifiée les investissements en capacité de réserve — à supposer que les décisions d'investissement relèvent des transporteurs — et contribuera ainsi à aggraver la situation lors des pointes de trafic (2) (3).

(1) En principe, certaines de ces difficultés sont inhérentes à tout système de prix fixés à l'avance, par opposition à des prix déterminés par contrat particulier, mais elles se trouvent plus atténuées dans le cas des barèmes de prix fixés par les entreprises que dans celui des tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques.

(2) Cette éventualité peut ne pas se produire si l'on paie aux transporteurs des prix de marché noir, situation qui est à la fois regrettable et indésirable du point de vue moral et institutionnel. Elle pourrait cependant être considérée du point de vue économique comme un correctif valable à un tarif trop rigide, si elle ne créait une distorsion des conditions de la concurrence au détriment des chemins de fer, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle plus efficace que les autres modes de transport.

(3) Si, d'un autre côté, l'investissement est soumis à un contrôle centralisé et que la capacité est développée de façon qu'il puisse être fait face à toutes les demandes prévisibles et à toutes les pointes de trafic imprévisibles grâce à une capacité de réserve suffisante pour réduire le risque de saturation à un degré raisonnable, il pourrait se produire une distorsion dans les conditions de la concurrence entre le transport pour compte d'autrui et le transport pour compte propre. En effet, dans ces conditions les usagers des transports pourraient avoir intérêt à effectuer eux-mêmes par leurs propres moyens leurs transports de base et à se décharger du trafic de pointe sur les transporteurs professionnels. Dans le cadre d'un système tarifaire à contrôle centralisé, on serait alors amené à imposer des restrictions au transport pour compte propre. C'est là peut-être un moyen d'éliminer les distorsions dans les conditions de concurrence, mais non de résoudre le dilemme fondamental, à savoir s'accroître d'une saturation temporaire ou bien créer une capacité de réserve excessive du point de vue économique.

Si le tarif est trop élevé par rapport au prix optimum, son application aboutira à une sous-utilisation de la capacité existante et, partant, à un gaspillage manifeste de ressources économiques. Tel est le cas si le tarif dépasse le coût marginal à des périodes où la capacité n'est pas pleinement utilisée. Il serait possible d'empêcher cette distorsion en limitant l'investissement en matériel de transport de façon que le risque de sous-utilisation non prévisible soit réduit au maximum. Cependant, la politique fortement restrictive qui serait nécessaire à cette fin est non seulement indésirable en soi, mais elle aggraverait également les difficultés dans les cas où les tarifs sont trop bas. Notons ici que si, dans le cadre d'un système de tarifs fixés ou homologués par les pouvoirs publics, la responsabilité des décisions d'investissement en matériel de transport est laissée aux transporteurs, des mesures restrictives pourront s'avérer nécessaires en tout état de cause parce que si la protection contre des baisses de prix imprévues peut accroître les bénéfices privés, il ne peut en être de même de la rentabilité économique générale en ce qui concerne l'investissement en matériel de transport. En outre, il pourrait résulter de ces mesures un déplacement de trafic anti-économique du transport professionnel vers le transport pour compte propre, qu'il serait alors nécessaire d'empêcher par une limitation de ce dernier.

Ces inconvénients des systèmes de tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques pourraient être atténués grâce à une différenciation poussée des tarifs qui pourrait essayer de tenir compte autant que possible de tous les facteurs déterminant les prix optimum. On pourrait même envisager d'incorporer dans de tels tarifs les variations à leur apporter éventuellement en ce qui concerne les modifications de l'offre et de la demande consécutives à des circonstances<sup>(1)</sup> dont il est impossible de prévoir à quel moment elles se produiront, pourvu que ces circonstances puissent être définies d'une manière claire et objective. Cependant, compte tenu de la complexité et du caractère dynamique de l'économie des transports, ainsi que de l'impossibilité de stocker les services de transport, il subsisterait encore un très grand nombre de cas particuliers qui ne pourraient être ni incorporés dans les tarifs, ni pris en compte par une modification appropriée de ceux-ci en raison des retards inévitables impliqués par toute procédure administrative.

Enfin, il convient de souligner que ces inconvénients des systèmes de tarifs fixés ou homologués par les autorités publiques ne devraient pas être considérés comme déterminants si les tarifs de transport étaient

considérés comme devant répondre à d'autres objectifs que ceux correspondant à une allocation optimum des ressources, alors qu'il n'y aurait pas compatibilité entre ces objectifs et une allocation optimum des ressources. C'est là une circonstance dont il faut tenir compte dans l'analyse des divers systèmes intermédiaires possibles.

### 25.36 — *L'option de stabilisation*

On dit souvent qu'un système de tarifs fixes<sup>(2)</sup> ou de tarifs à fourchettes a une fonction stabilisatrice. Cette affirmation est tout à fait exacte en tant que constatation de fait, mais le jugement de valeur implicite qu'elle contient et selon lequel la stabilisation serait souhaitable en elle-même doit être examiné d'un peu plus près. Il est hors de doute que, par exemple dans un système général de tarifs à fourchettes, les prix de transport sont sujets à des fluctuations plus faibles ou moins nombreuses que dans un régime de liberté des prix. Les délais nécessaires pour modifier les limites de prix dépendent certes des procédures appliquées, mais certains délais sont en tout état de cause inévitables du fait que les tarifs doivent être homologués par les autorités publiques. Ces délais rendent impossible toute adaptation immédiate des tarifs aux conditions nouvelles — dans la mesure du moins ou les nouveaux prix devraient se situer à l'extérieur des limites précédemment autorisées — et ils peuvent ainsi empêcher les fluctuations à court terme des prix au-delà de la fourchette, fluctuations qui cependant pourraient être souhaitables. Pour un système de tarifs à fourchettes donné, l'ampleur des fluctuations possible sans révision des tarifs est évidemment déterminée par l'ampleur de l'écart entre la limite minimum et la limite maximum. Si l'on désire que la stabilisation soit effective, il faut que la fourchette soit fixée de telle façon qu'elle empêche effectivement certaines hausses ou certaines baisses de prix qui se produiraient en l'absence de limites de prix.

(1) Telles qu'une baisse des eaux des fleuves, des hivers particulièrement rigoureux, etc.

(2) Dans la suite, l'expression « tarifs fixes » désignera des tarifs fixés directement par les autorités compétentes ou déterminés dans le cadre d'une procédure impliquant l'homologation par les autorités compétentes et qui ne laissent aucune marge de liberté aux transporteurs. Il est évident qu'il s'agit de tarifs « fixes » non en ce sens qu'ils ne pourraient être modifiés, mais en ce sens que leurs modifications doivent être approuvées, ce qui implique une procédure administrative dont le déroulement peut nécessiter un certain délai, nécessairement plus long que celui correspondant aux décisions d'une entreprise privée.

Une telle stabilisation obtenue grâce à une limitation des hausses et des baisses des prix et à une adaptation différée des tarifs à fourchettes eux-mêmes peut-elle être considérée comme un avantage du point de vue économique ? Nous avons montré <sup>(1)</sup> qu'en fait les avantages d'une stabilisation des prix étaient très discutables. Si l'on fait abstraction des fluctuations cycliques, qui posent des problèmes spéciaux très importants et qu'il est nécessaire d'examiner à part <sup>(2)</sup>, la stabilisation ne peut toujours porter que sur une période relativement courte, car dans la longue période l'adaptation à l'évolution des conditions économiques est, sans aucun doute, à la fois souhaitable du point de vue économique et inévitable en pratique. C'est pourquoi, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, la stabilisation des prix est sans intérêt pour les décisions à long terme telles que les décisions d'investissement des usagers des transports concernant la localisation des entreprises.

La stabilisation des prix à court terme comme telle, c'est-à-dire en ne considérant pas les conséquences résultant du fait que les prix sont stabilisés à un niveau différent de la moyenne des prix qui aurait prévalu sous un régime de liberté des prix, est souvent considérée comme un avantage par les transporteurs et (ou) par les usagers des transports.

Il semble que la fixation d'une limite maximum constitue surtout un avantage pour les usagers, mais la question est loin d'être claire. En régime de liberté des prix, les usagers ont dans une certaine mesure la possibilité de se prémunir contre le risque de mouvements de prix en concluant des contrats d'une certaine durée. C'est là une solution qui a non seulement l'avantage de garantir aux usagers l'application d'un prix déterminé, mais encore celui, considéré comme essentiel par certains usagers, de leur assurer la mise à disposition à ce prix de la capacité de transport prévue par le contrat. Dans un régime de prix stabilisés, par contre, et comme nous l'avons déjà indiqué <sup>(1)</sup>, toute augmentation de la demande au-delà de la capacité disponible oblige à rationner la demande par des moyens autres que les prix (listes d'attente, etc.), l'usager n'ayant alors aucun moyen d'exprimer l'urgence relative de sa demande de transport et de satisfaire au moins la partie de sa demande pour laquelle il est disposé à payer un prix relativement élevé, c'est-à-dire celle dont la valeur économique est grande <sup>(3)</sup>.

Le maintien d'un tarif trop élevé sous le prétexte de stabiliser les prix est équivalent à une politique monopolistique, qui favorise les transporteurs dans les secteurs à régime concurrentiel si l'élasticité de la demande par rapport aux prix est inférieure à l'unité. Mais de ce point de vue l'objectif ne serait pas tant

la stabilisation des prix comme telle que la réalisation d'une certaine distribution des revenus. Une telle politique comporte des inconvénients d'ordre économique ; elle compromet en effet l'utilisation optimum de la capacité et elle peut affaiblir l'incitation à la minimisation des coûts en réduisant la pression de la concurrence, ces deux conséquences étant en contradiction avec une allocation optimum des ressources <sup>(1)</sup>.

L'effet désavantageux sur une allocation optimum des ressources peut être d'autant plus considérable que l'élasticité de la demande est plus élevée et d'autant plus réduit que l'élasticité de la demande est plus faible. Il faut cependant souligner qu'en pratique l'évaluation a priori de l'élasticité de la demande est très aléatoire <sup>(4)</sup>. Si l'on veut atteindre, au moyen de tarifs minimum, des objectifs de distribution des revenus tout en rendant minimum les inconvénients que de tels tarifs peuvent comporter du point de vue d'une allocation optimum des ressources, il semble judicieux de ne les imposer qu'à titre de correctifs, après avoir constaté l'absence d'effets désavantageux de la hausse des prix qui en résulterait sur le volume du trafic.

En dehors des inconvénients qui viennent d'être mentionnés, la fixation de prix minimum peut entraîner comme corollaire un certain contrôle restrictif de la capacité de transport, avec tous les inconvénients que comporte un tel contrôle <sup>(5)</sup>.

Il résulte de tout ce qui précède que la valeur des divers arguments avancés en faveur de la stabilisation des prix de transport est très discutable du point de vue économique. Pour autant que la concurrence, là où elle peut exister en fait, n'est pas empêchée de fonctionner, il semble que toute rigidité des prix s'oppose à une allocation optimum des ressources. Les prix de concurrence reflètent les conditions économiques relatives aux coûts et à la demande telles qu'elles se traduisent dans le coût marginal et la rente marginale de l'équipement durable ; ils contribuent

<sup>(1)</sup> Voir par. 25.35.

<sup>(2)</sup> Voir section 25.4.

<sup>(3)</sup> Naturellement, le rationnement par les prix pose la question de savoir si la distribution donnée des revenus peut être considérée comme équitable, problème général qui sort du cadre de ce rapport.

<sup>(4)</sup> Elle est certainement très différente suivant la conjoncture.

<sup>(5)</sup> Pour l'examen des problèmes soulevés par les systèmes de contrôle de la capacité de transport et de l'accès au marché et de leurs inconvénients (en particulier la réduction de l'incitation à la minimisation des coûts, le risque de restrictions excessives et le caractère inéquitable du contingentement), voir les par. 25.21 et 25.22.



ainsi à assurer une utilisation aussi complète que possible de la capacité, ainsi qu'une répartition rationnelle de la capacité disponible lorsque l'équipement durable est utilisé à plein.

#### 25.37 — *L'option de transparence du marché.*

781

Il est hors de doute qu'une transparence suffisante du marché est une condition nécessaire pour un fonctionnement rationnel et efficace du système des prix. Mais cette proposition indiscutable ne signifie pas que la transparence requise ne puisse être réalisée qu'au moyen de tarifs fixes ou de tarifs à fourchettes. Il est indéniable que l'existence de tarifs connus à l'avance, publiés sous une forme quelconque et obligatoires pour les transporteurs intéressés aussi longtemps qu'ils n'auront pas été modifiés, est de nature à assurer une bonne transparence du marché, mais il en résulte une certaine rigidité des prix qui, comme nous l'avons déjà indiqué, peut avoir des inconvénients sur le plan économique. Toutefois, la rigidité est moindre lorsque les prix sont fixés par les entreprises de transport elles-mêmes sans qu'ils aient à être homologués par les autorités, que lorsqu'ils sont fixés dans le cadre d'une procédure comportant leur homologation par les autorités publiques, ou même imposés par elles <sup>(1)</sup>.

782

Un système de tarifs ou de barèmes de prix s'impose certainement pour certaines catégories de transports de marchandises, en particulier les envois de détail, ainsi que pour les transports de voyageurs. Si en effet les tarifs ou barèmes pour ces transports n'étaient pas publiés à l'avance, la transparence du marché serait insuffisante, car l'utilisateur individuel ne peut en général se procurer l'information dont il a besoin qu'à un coût trop élevé par rapport au prix du transport correspondant.

783

Cet argument peut cependant ne pas valoir pour des prestations de transport importantes quant au tonnage ou à la durée. Au-delà d'un certain seuil, l'importance économique des prestations de transport peut en effet justifier des conditions particulières. Un système de tarifs ou barèmes, qu'ils soient fixes ou qu'ils comportent une certaine marge de liberté, pourra donc s'opposer dans une certaine mesure à la souplesse souhaitable des prix de transport, à la fois quant aux variations dans le temps et quant à l'adaptation aux caractéristiques spéciales du transport. Dans de tels cas, la transparence du marché n'implique pas nécessairement que les tarifs ou barèmes soient publiés à l'avance ; il suffit qu'existe une procédure permettant à l'utilisateur d'obtenir rapidement et sans dépenses excessives les informations nécessaires quant aux conditions auxquelles les divers modes de transport peuvent satisfaire ses besoins.

En outre, les clauses des contrats particuliers qui seraient conclus en l'occurrence devraient être publiées a posteriori sous une forme appropriée.

784

Il existe en fait des modalités très diverses susceptibles d'assurer une information suffisante aux différents usagers. Telles sont notamment les bourses de fret pour les secteurs à régime concurrentiel <sup>(2)</sup>. Il n'y a pas lieu d'envisager les mêmes modalités pour tous les modes de transport ; elles peuvent par exemple, et dans le cas de petits chargements mentionnés plus haut, comporter la publication des tarifs ou barèmes.

785

Mais, en tout état de cause, la conclusion essentielle est que s'il est vrai que l'existence de tarifs ou de barèmes de prix est très utile pour assurer la transparence du marché, l'exigence de la transparence en soi n'entraîne pas nécessairement l'application d'un système de tarifs ou de barèmes, qu'ils soient fixes ou qu'ils comportent une marge limitée de liberté, dans la mesure tout au moins où la transparence requise peut être obtenue par d'autres moyens <sup>(3)</sup>.

#### 25.4 — *QUELQUES REMARQUES SUR LES PROBLEMES SPECIFIQUES RELATIFS AUX FLUCTUATIONS CYCLIQUES ET A L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS STRUCTURELS*

##### 25.40 — *Fluctuations cycliques*

786

A plusieurs reprises déjà, nous avons renvoyé à cette section pour l'examen des problèmes qui se posent

(1) Tout en étant « fixes » au sens défini plus haut, les tarifs peuvent être fortement différenciés, par exemple quant à l'époque de la prestation du service. Pour les transports de voyageurs en particulier, des tarifs uniformes sont à la fois inutiles et clairement incompatibles avec une allocation optimum des ressources, en raison de l'existence de pointes de trafic très marquées. L'intensité variable de la demande, allant de pair avec l'utilisation d'équipements durables et l'impossibilité de stocker les services de transport, implique que les prix optimum, en particulier l'élément de rente pour l'usage de l'équipement durable, soient relativement élevés durant les périodes de pointe et relativement bas, voire nuls, lorsque la demande est moins forte (voir par. 25.03). Nombreux sont actuellement les tarifs qui ont une structure exactement opposée puisque c'est pour les déplacements aux périodes de pointes horaires et saisonnières que des réductions sont accordées.

(2) Voir chap. 33.

(3) Indépendamment de la question de la transparence du marché, les moyens mis en œuvre doivent permettre aux autorités compétentes d'examiner, chaque fois qu'elles le jugent nécessaire, s'il y a exploitation abusive de positions dominantes ou concurrence anti-économique. Cet aspect sera abordé dans la troisième partie (voir par. 33.21).

dans le cas de fluctuations cycliques. Celles-ci peuvent prendre la forme de récessions plus ou moins temporaires ou de dépressions relativement durables, ou consister dans une accélération ou un ralentissement du rythme de croissance économique.

787

Jusqu'à présent, notre analyse a été axée sur une situation de plein emploi et de croissance économique continue parce qu'une telle situation peut être considérée en un certain sens comme correspondant à une situation de « normalité » souhaitable de l'économie. C'est là en effet l'objectif déclaré — et jusqu'ici approximativement atteint — de la politique économique de tous les Etats membres de la Communauté. Mais cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement exclure l'éventualité d'une récession ou d'un ralentissement de la croissance. En fait, l'expérience d'un passé assez récent montre que, même dans des conditions exceptionnellement favorables, le taux de croissance du produit national peut subir des fluctuations sensibles. C'est pourquoi il est nécessaire que les conséquences éventuelles d'une récession générale ou d'un ralentissement marqué de la croissance sur les transports intérieurs soient analysées de façon approfondie dans un avenir rapproché, en vue de définir la politique la mieux adaptée à de telles circonstances.

788

Il est manifestement impossible d'entreprendre une telle étude dans le cadre du présent rapport, car elle nécessiterait aussi bien des recherches approfondies sur les divers types de fluctuations économiques et leurs effets sur les différents secteurs du marché des transports qu'une analyse complète des avantages et des inconvénients des diverses mesures qui pourraient éventuellement être prises. Aussi ces considérations se proposent-elles seulement de mettre l'accent sur quelques aspects importants. Leur seule prétention est d'ouvrir la voie à une analyse approfondie, que nous considérons comme extrêmement importante.

789

Une première remarque fondamentale concerne la nature des fluctuations économiques. Une récession générale résulte d'une insuffisance de la demande globale. C'est pourquoi il ne peut y être remédié que par des mesures propres à influencer le niveau de la dépense globale. Il est évident que les mesures qui seraient prises dans les différents secteurs de l'économie, tels les transports intérieurs, ne sont pas de nature à éliminer les causes générales de la récession ; elles peuvent tout au plus agir sur les conséquences qu'elle produit dans ces secteurs. Toute politique anticyclique devrait en premier lieu et avant tout viser à régulariser la dépense globale.

790

Le deuxième aspect à considérer est celui de savoir si les critères correspondant à une allocation optimum des ressources, que nous avons examinés précédemment sous la double hypothèse de plein emploi et d'une croissance économique continue, s'appliquent ou ne s'appliquent pas dans une situation où ces conditions ne sont plus remplies. Il apparaît qu'en fait ils s'appliquent sans modification importante. Ni les grandes lignes d'une politique optimum des transports, ni ses modalités ne sont modifiées si les critères correspondant à une allocation optimum des ressources sont appliqués dans des situations de récession ou de ralentissement de la croissance. Une baisse de la demande par rapport au niveau escompté au moment des décisions d'investissement a pour conséquence une réduction de l'utilisation de la capacité disponible et donc une baisse des prix optimum pouvant entraîner l'élimination de toutes les rentes afférentes à l'équipement existant. Il en résultera une diminution des revenus des transporteurs, diminution qui pourra être jugée inadmissible du point de vue social. Sur le plan strictement économique cependant, les baisses des prix ont en elles-mêmes une fonction utile : elles empêchent en général une sous-utilisation encore plus grande de la capacité existante.

791

On oppose souvent à ce dernier point de vue le fait que la demande globale de transports est relativement inélastique de sorte que l'imposition de limites minimum en vue d'empêcher ou de limiter les baisses de prix n'aurait que peu d'influence sur l'utilisation de la capacité, alors qu'elle s'opposerait à une baisse trop importante des revenus. Il se peut que, dans une certaine mesure, cet argument soit pertinent — des recherches approfondies sur l'élasticité de la demande globale de transport par rapport aux prix dans une situation de récession seraient nécessaires pour le vérifier — mais cela ne change rien au fait que, la demande n'étant généralement pas entièrement inélastique, l'imposition de prix minimum pourrait n'avoir d'autre effet que de réduire encore davantage l'utilisation de la capacité. Son efficacité comme moyen de soutien des revenus des transporteurs se trouverait ainsi réduite dans une certaine mesure, en même temps qu'aurait lieu un gaspillage de ressources économiques.

792

En troisième lieu, les conséquences sociales d'une baisse absolue ou relative de la demande doivent retenir l'attention. La baisse des revenus provoquée par une récession peut être considérée comme particulièrement indésirable dans les secteurs de transport à régime concurrentiel dans lesquels il y a prédominance de petites entreprises ayant une assise financière insuffisante. En outre, les conséquences risquent d'être d'autant plus graves que l'équipement est plus

durable, ce qui est le cas en particulier dans la navigation intérieure, puisque ce sont les rentes afférentes à l'équipement durable qui sont affectées par la chute des prix. Les propriétaires de tels équipements perdent une partie ou même la totalité du revenu qu'ils espéraient recevoir sous forme de rentes, alors qu'ils peuvent encore se trouver dans l'obligation de payer les intérêts et l'amortissement de la dette contractée lorsqu'ils ont acquis leurs équipements. Dans le cas d'une récession, on ne peut naturellement pas interpréter la faillite d'une entreprise comme signifiant l'inefficacité de cette entreprise.

793

Dans une situation de récession, les aspects strictement économiques de la politique des transports devraient, par conséquent, être complétés par des mesures destinées à en atténuer les effets sociaux lorsqu'ils sont indésirables. Le seul problème économique qui se pose ici a trait aux modalités de ces mesures et plus particulièrement à la question de savoir si, oui ou non, ces mesures doivent et peuvent être prises de façon à respecter une allocation optimum des ressources. Une analyse approfondie de cette question n'est possible que dans le cadre d'une étude d'ensemble des problèmes relatifs aux fluctuations cycliques et à leurs répercussions sur les transports. Mais, d'une manière générale, une politique de subventions directes pourrait être préférable à la fixation de prix minimum. Les subventions directes présentent en effet le double avantage, d'une part, de soutenir directement la demande globale et, partant, de combattre la récession elle-même, et, d'autre part, de ne pas s'opposer à une meilleure utilisation de la capacité (1).

794

Un dernier point concerne l'influence des fluctuations cycliques sur l'investissement en capacité de transport, notamment dans la navigation intérieure (2). Il est parfaitement concevable que des fluctuations de l'activité économique ou même du taux de croissance puissent entraîner un surinvestissement durant une phase d'expansion rapide. Dans la mesure où une meilleure information des transporteurs (3) ne permettrait pas d'empêcher une telle évolution, il pourrait s'avérer nécessaire d'envisager d'autres mesures. Ici encore, nous nous voyons dans l'obligation de nous borner à recommander une étude spéciale des problèmes posés par les fluctuations cycliques dans leurs relations avec le secteur des transports.

#### 25.41 — *Adaptation aux changements structurels*

795

Les changements structurels peuvent être dus soit à une modification dans la composition de la demande de transport, soit à des progrès techniques, soit à des

changements sur le plan institutionnel. Tout comme pour les récessions, les causes de changements structurels se situent en dehors de la politique des transports. Pour assurer une allocation optimum des ressources, le progrès technique et les modifications dans la structure de la demande ne peuvent ni ne devraient être empêchés ou entravés par la politique des transports. Quelle qu'en soit la cause, ces changements structurels peuvent avoir pour conséquence des problèmes sociaux très analogues, en apparence, à ceux impliqués par une récession générale.

796

Cependant, il existe au moins deux différences importantes. La première, c'est que les modifications structurelles, contrairement aux récessions, sont des événements inévitables dans une économie dynamique. L'expansion comporte des risques dont l'entrepreneur doit normalement accepter les bons comme les mauvais côtés, si l'on veut conserver un fonctionnement efficace d'une économie décentralisée à base de prix. Une diminution du revenu, due à un changement structurel, n'a donc pas la même signification sur le plan économique et sur le plan social.

797

En second lieu, alors que dans une situation de récession il n'y a pas d'autres possibilités d'emploi pour ceux qui sont victimes du chômage ou d'une baisse de revenu, de telles possibilités existent dans le cas de changements structurels. Cet aspect est d'une importance essentielle au double point de vue social et économique. Sur le plan social, l'intervention des pouvoirs publics sous une forme ou une autre ne se justifie réellement que si les travailleurs touchés par l'évolution des structures éprouvent des difficultés à trouver rapidement une autre occupation, soit parce qu'ils manquent dans une certaine mesure de mobilité naturelle, soit parce que le coût de la réadaptation est trop élevé, soit pour toute autre raison. Du point de vue économique, il est clair que l'aide accordée devrait être de nature non pas à réduire, mais au contraire à renforcer l'incitation à chercher une autre occupation. En fait, les différentes conditions d'une allocation optimum des res-

(1) Toutefois, l'octroi de subventions peut être de nature à diminuer le degré d'autonomie des décisions dans une économie décentralisée. Il peut en outre se heurter pratiquement à des difficultés d'ordre institutionnel. La détermination du montant de ces subventions et les critères à appliquer, notamment, posent des problèmes délicats. Des considérations politiques peuvent conduire à donner la préférence à la protection des revenus au moyen de prix minimum. Mais, en plus des inconvénients déjà mentionnés, il y a le risque que les prix minimum soient maintenus même après la fin de la récession sous l'action des pressions susceptibles d'être exercées par les transporteurs. Il est clair que l'ensemble de ces problèmes doit être étudié en tenant compte de tous les aspects économiques, pratiques et institutionnels.

(2) Voir par. 25.31.

(3) Voir chap. 33.

sources, dont on peut considérer qu'elles n'ont qu'une importance secondaire en période de récession lorsque l'objectif prioritaire est le plein emploi des ressources disponibles non utilisées, conservent au contraire toute leur importance économique dans le cas de changements structurels.

798

Il résulte de ces considérations que les mesures à prendre, quelles qu'elles soient, devraient, tant pour des raisons sociales que pour des raisons économiques, viser avant tout à faciliter et à accélérer l'adaptation aux conditions nouvelles. Les aides pour la réadaptation professionnelle, les allocations en cas de changement d'emploi, les primes versées en cas de réduction de la capacité et d'autres mesures du même type remplissent ces conditions. En outre, pour ceux dont la mobilité est insuffisante en dépit de ces mesures, l'octroi d'allocations directes peut être envisagé en vue d'atténuer, au moins partiellement, les effets d'une baisse des revenus.

799

L'octroi de telles aides ne devrait cependant pas avoir pour effet d'entraver le processus général d'adaptation. En conséquence, il ne paraît pas souhaitable de subventionner le secteur en déclin ou d'essayer de maintenir les revenus touchés dans ce secteur. Pour la même raison, la fixation de prix minimum n'apparaît pas comme un moyen d'assistance approprié. Tout comme les subventions, des prix minimum tendent à ralentir l'adaptation aux changements structurels en protégeant les revenus dans le secteur en déclin. La préférence doit être accordée à une politique qui ne s'oppose pas à la baisse des rémunérations des facteurs de production utilisés de façon à stimuler le processus d'adaptation, tout en corrigeant les conséquences sociales, lorsque cela est nécessaire, par des mesures du genre de celles que nous avons indiquées.

## 25.5 — VUE D'ENSEMBLE

800

L'analyse à laquelle nous avons procédé dans ce chapitre ne permet que des conclusions provisoires et assorties de réserves. Le choix définitif du régime le plus approprié pour les services de transport dépend essentiellement de deux ordres de considérations qui se situent en dehors de la sphère du raisonnement économique au sens étroit. L'un se rapporte aux objectifs fondamentaux qu'il convient de poursuivre. Il est clair que la décision à ce sujet ne peut être que politique. L'autre concerne l'appréciation qu'il convient de porter sur certains faits dont nous avons montré qu'ils constituaient des éléments importants du choix entre les différentes options. Sur ces deux points, quelques observations doivent être présentées.

801

Notre analyse s'est fondée sur les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Si l'on accepte l'efficacité comme objectif principal de la politique dans le domaine des services de transport et s'il est admis par ailleurs que, sous les conditions que nous avons exposées, un régime décentralisé basé sur la concurrence est le plus apte à permettre la réalisation de cet objectif <sup>(1)</sup>, il semble que le régime le plus approprié pour les services de transport devrait être fondé, lorsqu'elle est effectivement possible, sur une concurrence libre. Par contre, si l'on admet d'autres critères <sup>(2)</sup>, les conclusions pourraient bien être différentes. Ces objectifs, dans la mesure où leur réalisation peut être en contradiction avec une allocation optimum des ressources, supposent généralement une intervention délibérée des pouvoirs publics. La concurrence constituera un régime d'autant moins approprié et d'autant plus critiquable que de telles interventions seront plus nombreuses.

802

Cependant, nous avons montré dans l'introduction à ce chapitre <sup>(3)</sup> que ces autres objectifs de politique générale, à supposer qu'ils soient acceptés comme tels, pouvaient probablement être atteints dans de nombreux cas dans le cadre d'une économie décentralisée, sans que leur réalisation implique des distorsions relativement à une allocation optimum des ressources. De ce point de vue, le domaine des services de transport est très différent de celui de l'infrastructure, où les autres objectifs de politique générale jouent un rôle plus direct, notamment pour ce qui est des décisions d'investissement.

803

Une situation marquée par une baisse du niveau ou du taux d'expansion de l'activité économique générale pose un certain nombre de problèmes spécifiques qui peuvent exiger des mesures spéciales, notamment pour combattre les conséquences sociales dommageables d'une telle baisse. Ces problèmes n'ont pas été examinés d'une manière approfondie dans ce rapport, car ils nécessitent manifestement une étude spéciale. Nos conclusions ne sont dès lors valables que sous les deux hypothèses de plein emploi et d'une croissance relativement continue.

804

Si ces deux conditions, dont la réalisation constitue un objectif général de la Communauté, se trouvent remplies comme cela a été le cas en général dans la pé-

<sup>(1)</sup> Cette conclusion provisoire de notre analyse s'appuie notamment sur le fait que la concurrence apparaît comme un facteur incitant fortement à la minimisation des coûts (voir par. 25.10).

<sup>(2)</sup> Tels que les objectifs de politique régionale ou de distribution des revenus (voir chap. 21).

<sup>(3)</sup> Voir par. 25.02.

riode d'après-guerre, le système de la concurrence, s'il pouvait fonctionner sans restrictions d'ordre public ou privé, serait efficace au regard des critères économiques <sup>(1)</sup>, sous une réserve importante et avec deux exceptions possibles.

805

La réserve est que ni le système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure, ni d'autres facteurs externes ne faussent les conditions de la concurrence <sup>(2)</sup>. Il s'agit là d'une réserve importante, mais nous avons montré qu'elle peut être levée et que les problèmes correspondants doivent être résolus en tout état de cause, quel que soit le régime appliqué aux services de transport.

806

Les deux exceptions concernent les cas où une concurrence libre peut conduire à des résultats incompatibles avec une allocation optimum des ressources. Il en est ainsi s'il y a soit exploitation abusive de positions dominantes, soit concurrence anti-économique, due elle-même à une information

insuffisante <sup>(3)</sup> ou à une différenciation des charges d'infrastructure ou d'exploitation par « subventionnement interne » comme ce peut être le cas pour les chemins de fer.

807

L'étendue de ces situations est, de toute évidence, une question de fait. Nous avons l'impression, sur la base d'un examen général des faits dont nous avons pu avoir connaissance, que les deux dangers d'exploitation abusive de positions dominantes et de concurrence anti-économique sont en fait moins fréquents qu'on ne le dit souvent. Nous reviendrons sur ce point dans la troisième partie de notre rapport.

---

(<sup>1</sup>) D'après les indications que nous avons données dans la première partie et sous réserve de celles qui ont été précisées dans le chapitre 21.

(<sup>2</sup>) Voir par. 25.30 et 25.32.

(<sup>3</sup>) Notamment des transporteurs dans les secteurs à régime concurrentiel (investissements excessifs, problème du fret de retour, etc.).



## ANALYSE DE DIVERS SYSTEMES

## CHAPITRE 30

## INTRODUCTION

808 Dans les deux premiers chapitres de cette partie, nous examinerons un certain nombre de systèmes, pour l'infrastructure d'abord, pour les services de transport ensuite. Compte tenu de l'analyse qui a été faite dans les deux premières parties concernant les différences de structure économique et institutionnelle quant à ces deux stades de la production des services de transport, l'examen distinct des politiques suivies dans chacun de ces deux domaines n'a plus besoin d'être justifié.

809 Un troisième chapitre traitera de quelques aspects institutionnels propres aux divers systèmes, alors que le dernier commentera la démarche suggérée par le rapport pour la solution des problèmes posés par la mise en œuvre d'une politique commune des transports.

810 En ce qui concerne les services de transport, l'examen se limite aux transports de marchandises. Cette limitation ne signifie pas que le rapport considère les problèmes relatifs aux transports de voyageurs comme peu importants, mais simplement que dans les délais impartis ils ne pouvaient être examinés (1).

811 En principe, les diverses options indiquées pour les transports de marchandises sont pour la plupart applicables dans le cas des transports de personnes. Mais en pratique, dans le cas de ces derniers, il existe sans doute de nombreux tarifs imposés par l'Etat et certainement non conformes à une allocation optimum des ressources. Pour autant qu'ils ne puissent pas être corrigés en raison de l'importance qui leur est attribuée au point de vue social, il y a évidemment lieu de résoudre le problème de l'estimation du manque à gagner subi par les transporteurs (2). Du point de vue d'une allocation optimum des ressources, la mise à la charge de l'Etat du manque à gagner des transporteurs est en principe la solution la meilleure.

## 30.0 — INFRASTRUCTURE

812 L'analyse à laquelle nous avons procédé dans la deuxième partie a permis de dégager deux types prin-

cipaux de solution en ce qui concerne la politique des prix pour l'utilisation de l'infrastructure. L'un consiste à ne faire payer aux utilisateurs que des prix correspondant aux péages économiques, ou à instaurer un système de prix qui constitue une approximation pratique aussi satisfaisante que possible des péages économiques. Nous avons appelé ce dernier système le système pratique des péages économiques (3). L'autre consiste à imposer en plus la condition d'équilibre budgétaire, dont les modalités d'application possibles n'ont pas été définies de façon très précise jusqu'à présent.

813 Dans le chapitre 31, nous examinerons en détail le premier type de solution (4) ainsi que deux variantes particulières du second, selon que la possibilité d'emprunts est admise ou, au contraire, exclue (5).

814 En plus de ces deux types principaux de solution, nous examinerons deux autres systèmes, le système des coûts de développement (6) et celui des coûts globaux calculés (7). L'idée centrale du premier est celle de la fixité des péages dans le temps, alors que le second constitue avant tout une tentative d'égaliser les conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

815 Le choix entre ces systèmes est, dans une large mesure, un choix politique. Il est clair que, d'un point de vue purement économique, le système pratique des péages économiques serait le plus indiqué puisqu'il découle directement des critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Les inconvénients possibles de ce système, que nous avons analysés dans la deuxième partie (8), sont de trois ordres.

(1) Dans les commentaires qui nous avaient été faits de notre mission, l'accent avait d'ailleurs été mis seulement sur les problèmes relatifs aux transports de marchandises.

(2) Ces problèmes sont analogues à ceux qui seront examinés dans les chapitres 32 et 33 dans le contexte de la question des limites de prix.

(3) Voir section 24.2.

(4) Voir section 31.0.

(5) Voir sections 31.3 et 31.4.

(6) Voir section 31.1.

(7) Voir section 31.2.

(8) Voir notamment section 23.3.

Les uns découlent de considérations d'équité. D'autres reposent sur l'idée que les investissements d'infrastructure, lorsqu'ils sont tributaires des crédits budgétaires et subordonnés en conséquence à des décisions politiques, peuvent être insuffisants, du fait des contraintes du budget de l'Etat, ou mal orientés, en raison des pressions des groupes d'intérêt. Enfin, le fait de financer le déficit par des subventions peut, dans le cas des chemins de fer, comporter le risque que le véritable déficit de l'infrastructure soit confondu avec le déficit imputable à une éventuelle gestion inefficace et que soit affaiblie, de ce fait, l'incitation à la minimisation des coûts. Il s'agit là avant tout de considérations de caractère sociologique, politique et institutionnel, qui ne se prêtent pas à une analyse purement économique. Aussi, tous les autres systèmes que nous allons examiner — et qui s'efforcent de répondre, dans une mesure d'ailleurs assez variable, aux objections soulevées à l'encontre du système pratique des péages économiques (1) — reposent-ils sur ces considérations non strictement économiques et relèvent-ils à ce titre, dans une certaine mesure, d'un choix politique, sur lequel il ne nous appartient évidemment pas de nous prononcer.

816

Il ne résulte cependant pas de là que des considérations économiques ne puissent pas être invoquées à propos des différents systèmes sur lesquels doit porter notre examen, mais ces considérations ne sont pas déterminantes puisqu'il convient de tenir compte parallèlement des aspects d'ordre politique, sociologique et institutionnel. La seule exigence vraiment positive qui découle de l'analyse économique est que les prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne devraient pas être inférieurs aux péages économiques pratiques.

817

Pour tout élément additionnel à ces péages économiques, nous montrerions qu'il n'est guère utile d'un point de vue économique de rechercher des raffinements : le caractère très général des objectifs politiques et sociologiques poursuivis à travers la condition d'équilibre budgétaire dispense en effet que l'on procède à des répartitions ou à des calculs très détaillés des coûts. Dans ces conditions, la seule ligne de conduite valable consiste à définir des règles simples, transparentes, non arbitraires et permettant un contrôle objectif.

818

Il convient de souligner ici qu'une politique même sommaire, mais cohérente, constituerait un progrès considérable par rapport à la situation actuelle dans la plupart des pays. En effet, très rares ont été les tentatives sérieuses pour déterminer les coûts marginaux d'usage des infrastructures ou pour les mettre à la charge des utilisateurs. Les réalisations sont

encore plus minces en ce qui concerne l'adaptation des prix au degré de saturation. Quant à la nature des recettes prélevées sur les utilisateurs et à leur liaison avec les dépenses d'infrastructure, la situation actuelle est également peu transparente. Les véhicules routiers sont assujettis à plusieurs sortes de taxes, mais en général il n'y a aucun lien direct entre les dépenses pour les routes et le produit de ces taxes. Si, dans la plupart des pays, le total de ces recettes semble supérieur aux coûts des infrastructures routières, quelle que soit la manière dont ceux-ci sont déterminés, il est difficile et hasardeux d'émettre un jugement définitif aussi longtemps que ces recettes ont un caractère fiscal. Quant aux chemins de fer, s'ils sont, en principe, responsables de leurs propres coûts d'infrastructure, ils reçoivent, dans la plupart des pays, des subventions de l'Etat (2). La navigation intérieure, enfin, ne contribue que pour une faible part aux coûts des voies navigables.

819

Sans vouloir prendre position a priori sur le choix du système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure, on peut dire que le système à adopter doit au moins être cohérent. Or, il ne paraît pas douteux que les régimes actuels, dans la plupart des pays, ne reposent pas sur un système de principes consistants. Ils sont le résultat d'une évolution historique et, souvent aussi, de conceptions dépassées, erronées ou correspondant à des situations qui n'existent plus; de pressions politiques et de mesures contingentes. La politique des transports, notamment en ce qui concerne l'infrastructure, doit se libérer de ces entraves, de façon qu'elle puisse jouer le rôle qui lui revient naturellement dans le cadre du processus de progrès économique et d'intégration européenne.

### 30.1 — SERVICES DE TRANSPORT

820

Dans la deuxième partie, nous sommes arrivés à la conclusion, provisoire et assortie de certaines réserves, que le régime de la concurrence, s'il lui était permis de fonctionner sans restrictions d'ordre privé ou public et s'il se révélait apte à fonctionner de façon économique, donnerait des résultats qui seraient généralement en accord avec les critères correspon-

(1) Il est évident que, dans la mesure où ils ne répondent pas pleinement à ces objections, ces systèmes donnent lieu, dans une mesure plus ou moins grande, aux mêmes critiques que le système pratique des péages économiques. Cette remarque vaut notamment pour le système des coûts de développement, dont l'application aboutit, en général, également à un déficit.

(2) Ces subventions n'ont pas toujours le caractère de subventions à proprement parler, mais peuvent constituer, en tout ou en partie, des compensations pour les charges résultant d'obligations de service public ou autres.



dant à une allocation optimum des ressources<sup>(1)</sup>. Quant aux différentes hypothèses sous lesquelles cette conclusion est valable, en particulier celles de plein emploi et d'une croissance économique raisonnablement continue, il convient de se reporter au chapitre relatif aux options en matière de services de transport<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Nous devons cependant revenir en détail sur les exceptions que comporte cette conclusion et qui concernent, d'une part, l'exploitation abusive de positions dominantes et, d'autre part, la concurrence anti-économique.

821

Dans ces cas, la concurrence peut aboutir à des résultats contraires à une allocation optimum des ressources.

822

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la portée de ces exceptions est déterminée par les faits, en même temps que par l'appréciation et l'interprétation de ces faits. L'information dont nous avons pu disposer est insuffisante pour permettre un jugement définitif sur la fréquence réelle des situations d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique. Un examen approfondi des données disponibles de même qu'un certain nombre de considérations générales<sup>(3)</sup> nous ont cependant donné l'impression que, dans la situation actuelle, le nombre de ces situations est moins élevé qu'on ne le croit souvent.

823

En premier lieu, l'exploitation abusive de positions dominantes n'est pas un phénomène général sur le marché des transports parce que les chemins de fer subissent aujourd'hui une forte concurrence de la part de la route et parce que, dans les autres modes de transport, la concurrence interne — lorsqu'elle joue effectivement — s'oppose à tout comportement monopolistique.

824

En second lieu, la concurrence anti-économique, qui se traduirait par la prédominance, durant une longue période, de prix excessivement bas, est associée notamment avec le subventionnement interne pratiqué par les chemins de fer, avec la tendance struc-

turelle supposée au surinvestissement dans les secteurs à régime concurrentiel, et avec une situation d'instabilité cyclique et de changements structurels. Or, nous avons montré qu'en imposant la contrainte d'équilibre budgétaire ainsi que des tarifs maximum dans les cas d'exploitation abusive de positions dominantes, on pouvait empêcher dans une large mesure les chemins de fer de pratiquer le subventionnement interne<sup>(4)</sup>. Nous avons également indiqué dans la deuxième partie que la thèse du surinvestissement était fortement sujette à caution, du moins en l'absence de restrictions et dans la mesure où les transporteurs bénéficient d'une information suffisante. C'est pourquoi, compte tenu des inconvénients d'ordre général des systèmes d'autorisation, nous avons fait de sérieuses réserves au sujet d'un système de contrôle restrictif de la capacité<sup>(5)</sup>. Enfin, nous avons délibérément éliminé de notre rapport l'étude d'une politique des transports appropriée à des conditions de récession et nous avons montré que si, dans le cas de changements structurels, diverses mesures d'ordre social pouvaient être indiquées en vue, en particulier, de faciliter la reconversion, une protection spécifique et durable des revenus des transporteurs, sous la forme par exemple de prix minimum, entraverait en revanche l'adaptation aux conditions nouvelles de l'économie<sup>(6)</sup>.

825

En tout état de cause, et comme nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction générale, la démarche suggérée par le rapport pour la politique des prix de transport et qui sera explicitée dans le chapitre 32, est essentiellement pragmatique ; elle ne préjuge rien quant à la fréquence réelle des situations d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique et elle en est tout à fait indépendante.

---

(1) Nous rappelons que, d'une manière générale, nous ne considérons pas ici les autres objectifs de la politique économique que nous avons examinés dans le chapitre 21, dans la mesure où ces objectifs seraient incompatibles avec une allocation optimum des ressources.

(2) Voir chap. 25.

(3) Qui seront analysées plus en détail au chap. 32.

(4) Voir par. 25.30.

(5) Voir par. 25.22.

(6) Voir section 25.4.

## DIVERS SYSTEMES EN MATIERE D'INFRASTRUCTURE

31.0 — LE SYSTEME PRATIQUE  
DES PEAGES ECONOMIQUES

826

Les éléments essentiels de ce système ont déjà été exposés dans la deuxième partie (1). Il suffira donc ici de mentionner quelques problèmes d'ordre pratique.

827

Comme nous l'avons montré précédemment, l'utilisation optimum de l'infrastructure exige que les prix à payer par les utilisateurs comprennent un péage de coût correspondant au coût marginal d'usage de l'infrastructure, et un péage pur qui, dans le cas de saturation économique, est tel que la demande soit limitée à la capacité disponible. Nous avons également indiqué que, pour la route, une perception raisonnablement approximative des péages de coût pouvait résulter d'une combinaison de taxes sur les carburants et de taxes sur les véhicules, alors que, pour la voie d'eau et pour le chemin de fer, il ne se posait aucun problème particulier d'application pratique. Les péages de coût devraient — et pourraient en fait — être différenciés en fonction des détériorations occasionnées à l'infrastructure par les diverses catégories de trafic. Il est probable que les péages de coût ne varient pas sensiblement dans le temps ou dans l'espace ; une différenciation des prix selon ces deux facteurs ne semble donc pas indispensable. En revanche, les péages purs, qui reflètent le degré de saturation économique, varient très fortement dans le temps aussi bien que d'une partie du réseau à l'autre (2). Il est cependant manifestement impossible de différencier systématiquement les prix en conséquence, du moins pour la route. Aussi tout système destiné à être appliqué pratiquement devra-t-il se borner à ne prévoir des prix spécifiques pour la saturation économique que dans les zones et durant les périodes où le risque de saturation est le plus grand.

828

Jusqu'à quel point peut-on se rapprocher, en pratique, du schéma idéal des péages économiques ? La réponse à cette question, qui dépend dans une large mesure du coût de la perception, soulève des problèmes techniques qui sortent du cadre de ce rapport. Il ne paraît cependant pas douteux qu'il soit possible de faire beaucoup plus dans ce sens que ce qui a été réalisé jusqu'à présent dans la plupart des pays et qu'en orientant le système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure suivant les grandes lignes exposées antérieurement (3), on contribuerait de façon importante à la rationalisation du système de prix.

829

Une politique de ce type, dont l'objet est d'assurer une utilisation optimum des infrastructures, devrait prévenir les distorsions dans la répartition du trafic entre les modes de transport concurrents. Ceci suppose évidemment que l'on applique les mêmes critères et les mêmes approximations pratiques à l'infrastructure des trois modes de transport intérieur. Ainsi, les principes généraux sur lesquels pourrait reposer la classification des routes (4) devraient également s'appliquer aux autres modes de transport. Sous réserve de quelques ajustements évidents, l'analyse que nous avons faite à propos de la déperdition dans l'espace dans le cadre de l'option d'équilibre budgétaire peut valablement être transposée ici (5).

830

Comme nous le soulignons dans l'introduction à cette partie, les arguments en faveur du système pratique des péages économiques découlent de critères économiques, en particulier de l'objectif d'une utilisation optimum de l'infrastructure, tant à l'intérieur de chaque mode de transport qu'en ce qui concerne la répartition du trafic entre les modes de transport concurrents. En revanche, les inconvénients du système que nous avons déjà examinés d'une manière approfondie dans la deuxième partie (6), reposent sur des considérations qui sont dans une large mesure étrangères au domaine du raisonnement purement économique. C'est pourquoi le choix final aura un caractère nettement politique. Il dépendra en premier lieu de l'importance attachée à la réalisation d'une allocation optimum des ressources, notamment par la création de conditions propres à assurer une exploitation efficace. Il dépendra en second lieu du poids reconnu aux autres aspects ainsi que de l'aptitude des autres systèmes à remédier aux inconvénients du système pratique des péages économiques. Enfin, il dépendra aussi de la mesure dans laquelle des objectifs autres que l'efficacité économique, notamment des objectifs d'équité, sont assignés à la politique des transports.

(1) Voir, en particulier, section 24.2.

(2) En fonction par exemple des pointes de trafic horaires ou saisonnières (voir la première partie, où nous avons montré que le péage pur ne pouvait être interprété comme un coût).

(3) Voir section 24.2.

(4) Rappelons que la structure de cette classification est constituée par la distinction d'au moins trois grandes catégories, qui sont les réseaux de grande communication, les réseaux urbains et suburbains, les réseaux locaux.

(5) Voir par. 24.45.

(6) Voir section 23.3.

## 31.1 — LE SYSTEME DES COUTS DE DEVELOPPEMENT

### 31.10 — *Considérations générales*

831  
Le système des coûts de développement dérive de considérations essentiellement analogues à celles qui sont à la base du système pratique des péages économiques, à savoir les critères correspondant à une allocation optimum des ressources et en particulier leur aspect marginaliste. Grosso modo, la théorie du coût de développement vise à déterminer les prix pour l'utilisation de l'infrastructure sur la base du coût marginal de sa mise à disposition. Mais elle impose toutefois à ces prix — et ce point est fondamental — une contrainte qui est celle de la fixité des péages dans le temps et qui n'est généralement pas compatible avec une allocation optimum des ressources (1).

832  
Suivant la théorie du coût de développement, les prix à percevoir pour l'utilisation de l'infrastructure doivent être égaux au coût de progression lorsque le trafic augmente et que la capacité existante doit être développée dans un avenir prévisible ; ils doivent être égaux au coût de régression lorsque le trafic diminue d'une façon telle que l'infrastructure existante ne sera pas remplacée à la fin de sa durée de vie économique. Le coût de progression est défini comme le quotient du coût total en valeur actualisée d'un accroissement de la capacité de l'infrastructure, c'est-à-dire de la somme du coût d'investissement et de la valeur actualisée des dépenses futures de gestion, diminuée de la valeur actualisée de l'investissement à la fin de sa vie économique, par la somme actualisée de tous les services futurs à fournir par la capacité supplémentaire évalués en quantités physiques. Le coût de régression est défini comme le quotient de la valeur vénale à l'instant du calcul d'un élément déterminé de l'infrastructure, augmentée de la valeur actualisée des dépenses de gestion actuelles et futures, par la somme actualisée de tous les services futurs à fournir par l'infrastructure évalués en quantités physiques (2).

833  
Le système des coûts de développement se présente actuellement sous un certain nombre de variantes. Le dénominateur peut être défini, en particulier, non comme le trafic futur actualisé, mais comme la capacité totale actualisée créée par l'expansion marginale de l'infrastructure. Ces deux variantes impliquent que l'on définisse des coefficients d'équivalence pour les diverses catégories de trafic qui utiliseront l'infrastructure considérée, évaluées en quantités physiques, de façon à les réduire à un dénominateur commun. Les problèmes correspondants seront abordés plus loin (3).

834  
Une autre variante consiste à admettre des degrés variables de péréquation dans l'espace. Les raisons qui justifient la péréquation ainsi que les problèmes qu'elle pose, et qui sont analogues à ceux indiqués pour le système pratique des péages économiques, seront également examinés dans les paragraphes suivants.

835  
En fait, ni le coût de progression ni le coût de régression ne sont véritablement des coûts au sens économique du terme, puisqu'ils ne représentent pas la valeur des facteurs sacrifiés pour la production des services dont on cherche à déterminer le coût. Le coût d'utilisation de l'infrastructure n'est pas égal au coût de progression ni au coût de régression, mais au coût marginal d'usage. Il ne résulte pas de là que la théorie des coûts de développement ne doive pas être sérieusement examinée. L'appellation employée est certainement impropre, mais la notion suggère cependant à première vue une convention qui peut apparaître comme intéressante en vue de définir un système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure.

### 31.11 — *Avantages et inconvénients*

836  
Le système des coûts de développement tel qu'il est habituellement énoncé, au moins dans certaines variantes, peut être interprété comme une tentative visant à concilier les critères d'une allocation optimum des ressources et notamment les conditions marginales, avec le désir de parvenir à une certaine stabilisation des prix pour l'utilisation de l'infrastructure et à en faciliter le calcul pratique. Dans certaines variantes, il permet également d'arriver à une certaine uniformité des prix dans l'espace. Etant donné que dans son point de départ, l'idée fondamentale du coût de développement est proche de celle du système pratique des péages économiques, il convient d'examiner si le système des coûts de développement répond aux diverses objections qui ont été formulées contre ce dernier (4) et s'il présente des avantages et des inconvénients spécifiques par rapport aux péages économiques.

837  
Dans la mesure où ce système aboutirait à un déficit, des problèmes analogues à ceux qui, comme nous

(1) Voir première partie.

(2) La valeur vénale sera souvent très faible, soit parce que l'infrastructure considérée n'a pas d'utilisation alternative (par exemple un tunnel), soit parce que les dépenses pour sa reconversion à d'autres usages sont élevées (par exemple un canal ou la plate-forme d'une ligne de chemin de fer en rase campagne).

(3) Voir par. 31.12.

(4) Voir section 23.3.

l'avons montré, sont inhérents au système des péages économiques, se poseraient, encore que, peut-être, dans une mesure quelque peu réduite. De certains points de vue, cette réduction constitue un avantage relatif du système des coûts de développement (1).

838

Relativement au système des coûts globaux calculés que nous examinerons plus loin, il présente un autre avantage très important, celui de chercher à tenir compte des conséquences tant présentes que futures des décisions actuelles de développement de l'infrastructure ou de fermeture de certaines parties de celle-ci, et à éviter toute considération des dépenses passées, qui sont absolument dépourvues de toute signification pour les décisions économiques à prendre dans le présent.

839

Par rapport au système des péages économiques, le système des coûts de développement peut présenter l'avantage relatif de réduire le déficit, mais, en même temps, il présente l'inconvénient relatif de provoquer une certaine distorsion relativement à une allocation optimum des ressources. Cet inconvénient se retrouve d'ailleurs, à des degrés divers, dans tous les autres systèmes que nous examinerons. Dans la mesure où cette distorsion résulte du fait que le niveau des prix est, en moyenne, supérieur aux péages économiques, elle représente le prix qu'il faut payer pour réduire le déficit et résoudre les problèmes correspondants.

840

Mais le coût de développement a un autre inconvénient, qui n'est pas nécessairement lié à la réduction du déficit. Nous avons montré dans la première partie que le coût de développement n'était rigoureusement égal aux péages économiques que dans le cas d'une économie stationnaire et en l'absence d'indivisibilités. Le coût de développement correspond à une charge qui, si l'on néglige les modifications des prix et de la technologie, est constante dans le temps aussi longtemps que la capacité de l'infrastructure existante n'est pas modifiée. Etant donné que les péages économiques, notamment l'élément de péage pur, varient en fonction de l'intensité de la demande, les prix constants basés sur le coût de développement ne sont égaux aux péages économiques que si la demande ne varie pas. En fait, les prix basés sur le coût de développement ne peuvent donc constituer, tout au plus, qu'une approximation des péages économiques dans un cas très particulier et peu réaliste.

841

La stabilisation des prix dans le temps est souvent considérée comme un avantage, parfois même comme le principal avantage, du système des coûts de développement. En fait cependant, l'argument selon

lequel toute stabilisation des prix constituerait un avantage économique est contestable (2). Pour les biens indivisibles de longue durée, qui seront sous-employés durant une longue période, cette stabilisation serait certainement nuisible plutôt qu'avantageuse du point de vue économique. En outre, lorsque l'on doit faire face à la saturation économique, la stabilisation à un prix moyen, donc insuffisant, signifie que l'on renonce à un moyen efficace de rationner la demande en faveur de la méthode dite de la queue. C'est pourquoi la stabilisation impliquée par l'option du coût de développement représente un avantage douteux, pour ne pas dire plus.

842

Mais pour une part cette critique peut être dépourvue de réalisme puisqu'il est matériellement impossible, en tout état de cause, de différencier parfaitement les prix afférents à chaque élément de l'infrastructure. En fait, une large péréquation est inévitable, ce qui implique qu'en pratique les prix ne pourront être exactement adaptés au degré réel d'utilisation de chacun des éléments de l'infrastructure. En d'autres termes, une « stabilisation » considérable est la conséquence inévitable du fait que pratiquement les prix doivent faire l'objet d'une péréquation.

843

Cela est vrai pour le coût de développement exactement dans la même mesure que pour les péages économiques. En pratique, le coût de développement ne pourrait être appliqué qu'à de larges ensembles d'infrastructures tels que les trois catégories que nous avons mentionnées dans le cas de la route (3).

### 31.12 — Application pratique

844

Lorsqu'on se rend compte des limites qui s'opposent en pratique à l'application de prix spécifiques pour l'utilisation d'éléments distincts de l'infrastructure, le système des coûts de développement apparaît sous un jour différent.

(1) Cette remarque est importante du point de vue des considérations d'équité ainsi que de celui des pressions sociologiques et politiques susceptibles d'entraîner une mauvaise orientation des investissements d'infrastructure. Mais elle n'a plus de valeur pour le troisième aspect du déficit, à savoir le risque de voir l'efficacité des chemins de fer baisser en raison de l'octroi de subventions, compte tenu de la difficulté de faire dans ce cas une distinction entre les opérations de transport et l'infrastructure. Aussi longtemps qu'un déficit, qu'il soit important ou faible, est couvert par des fonds publics, ce problème subsiste.

(2) Voir section 24.3.

(3) Il s'agit des réseaux de grande communication, des réseaux urbains et suburbains et des réseaux locaux. Rappelons que cette classification n'est pas nécessairement limitative.

Il ne peut évidemment prétendre à la précision que laisse parfois supposer la théorie du coût de développement. La question se pose en effet alors de savoir comment pourra être aménagée l'application d'un concept qui, dans son principe, implique une individualisation très poussée des calculs. Comment calculer par exemple le coût de développement d'ensembles très larges englobant des voies aux caractéristiques techniques et aux perspectives d'évolution du trafic très différentes ?

846

Un autre problème que nous avons déjà mentionné <sup>(1)</sup> correspond à la nécessité de réduire les différentes catégories de trafic évaluées en quantités physiques à un dénominateur commun au moyen de coefficients d'équivalence. Il n'est certes pas impossible d'adopter des conventions raisonnables pour le calcul de tels coefficients <sup>(2)</sup>, mais ceux-ci ont intrinsèquement un caractère conventionnel et ne découlent pas de la théorie proprement dite du coût de développement.

847

Il semble tout à fait clair que le coût de développement donnerait lieu en pratique à nombre de décisions arbitraires. Rappelons ici que l'une des principales conditions que doit remplir toute règle dans ce domaine est qu'elle doit être relativement simple, non arbitraire et permettre un contrôle objectif. Ces conditions ne sont pas remplies par le système des coûts de développement tel qu'il devrait être appliqué en pratique.

848

Il n'est pas possible de répondre à ces objections si l'on s'en tient au système basé sur l'idée du coût de développement. Si l'on veut y échapper, il faut envisager d'autres systèmes, tels que celui de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts <sup>(3)</sup>.

## 31.2 — LE SYSTEME DES COÛTS GLOBAUX CALCULES

### 31.20 — *Considérations générales*

849

Tout comme le système des coûts de développement et les systèmes d'équilibre budgétaire, le système des coûts globaux calculés comporte un grand nombre de variantes. Nous devons manifestement nous borner à examiner les grandes lignes de ce système ainsi que les principales variantes sans entrer dans leurs détails.

L'idée générale sur laquelle se fondent toutes les variantes du système des coûts globaux calculés est la suivante. Ce système se propose de fournir une base pour la détermination des prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure en formulant des règles pour le calcul du « coût total » de l'infrastructure, c'est-à-dire de la somme qui devrait être payée chaque année par les utilisateurs. Sa préoccupation principale consiste à déterminer ce « coût total » de manière à éviter toute distorsion des conditions de la concurrence entre les différents modes de transport. En outre, le système est fondé, dans un certain sens, sur l'idée d'équilibre budgétaire puisque les prix à payer par les utilisateurs sont calculés de façon à assurer la couverture de tous les coûts afférents à l'infrastructure, les coûts d'investissement aussi bien que les coûts de fonctionnement et d'entretien. Toutefois, en ce qui concerne les investissements, ces coûts ne dérivent pas de la valeur nominale de l'investissement mais en principe de sa valeur de remplacement, c'est-à-dire du prix qu'il faudrait payer actuellement pour construire une installation identique ou équivalente <sup>(4)</sup>. Le système des coûts globaux calculés tient compte en effet de l'évolution des prix, de la technique et, dans une de ses variantes, des conditions de la demande <sup>(5)</sup>. La somme à payer chaque année par les utilisateurs de l'infrastructure au titre du capital investi doit être continuellement recalculée sur la base de la valeur de remplacement actuelle de l'infrastructure ; à cette fin, on utilise des schémas conventionnels d'amortissement et d'intérêts pour déterminer les charges annuelles de capital relatives à l'infrastructure. Dans une variante au moins du système, ces schémas sont basés sur la durée de vie économique prévisible et font l'objet d'adaptations lorsque celle-ci subit des modifications.

851

Quelle que soit la variante considérée, l'idée fondamentale dont s'inspire le système des coûts globaux

<sup>(1)</sup> Voir par. 31.10.

<sup>(2)</sup> Voir par. 24.46.

<sup>(3)</sup> Voir section 31.4.

<sup>(4)</sup> Dans une variante du système, il n'est pas tenu compte de l'évolution des techniques, sauf dans le cas où une technique déterminée n'est plus du tout employée actuellement. Dans cette variante, la valeur de remplacement s'identifie en principe avec le coût de construction actuel d'une installation identique à l'installation considérée.

<sup>(5)</sup> Il en résulte que le système des coûts globaux calculés ne doit pas nécessairement satisfaire à la condition d'équilibre budgétaire au sens qu'on donne habituellement à cette expression. Dans un passé récent, toutefois, il aurait amplement satisfait à cette condition du fait de l'inflation. Etant donné que, dans de nombreux cas, la valeur nominale des sommes investies dans le passé a été pratiquement réduite à néant par l'inflation, les prix basés sur la valeur de remplacement seraient en général, sauf dans les cas où le progrès technique a été très marqué, supérieurs aux prix calculés sur la base du coût historique.

calculés est tout à fait raisonnable. Ce système vise en effet à éviter les distorsions des conditions de concurrence qui pourraient résulter de l'application de la règle d'équilibre budgétaire<sup>(1)</sup>. Pour illustrer la nature de telles distorsions, considérons deux infrastructures comparables concurrentes, par exemple deux ports construits à des époques différentes. Si l'on impose la condition d'équilibre budgétaire à chacun d'entre eux séparément, le plus ancien pourra bénéficier d'une position concurrentielle plus favorable du seul fait que son coût initial de construction aura été épongé par l'inflation, tandis que l'autre, dont la construction est plus récente, sera grevé d'une dette beaucoup plus lourde alors que les installations sont essentiellement les mêmes. Une telle situation est assez difficile à admettre, tant d'un point de vue strictement économique que sous l'angle de l'équité.

852

Cet exemple montre très clairement que le système de l'équilibre budgétaire peut provoquer de graves difficultés lorsqu'il s'applique à des infrastructures individuelles ou à des ensembles de petite taille<sup>(2)</sup>. Si, pour une raison ou une autre, on ne peut appliquer le système de l'équilibre budgétaire à des ensembles suffisamment larges, on sera amené logiquement à adopter l'une des deux lignes de conduite suivantes : ou écarter la condition d'équilibre budgétaire et accepter le système pratique des péages économiques, ou corriger le système de l'équilibre budgétaire dans le sens de la méthode des coûts globaux calculés.

853

Mais cette conclusion n'est pas nécessairement valable dans le cas de grands ensembles. Si la péréquation dans l'espace est large, les problèmes liés à l'équilibre budgétaire se réduisent en effet à la possibilité d'une distorsion entre un mode de transport pris dans son ensemble et un autre. De telles distorsions, en admettant qu'elles se produisent, sont certainement beaucoup moins graves que celles que nous avons illustrées dans l'exemple des deux ports cité plus haut<sup>(3)</sup>. Aussi, et bien que la méthode des coûts globaux calculés puisse présenter en principe certains avantages par rapport au système de l'équilibre budgétaire dans le cas d'ensembles de petite taille, le choix est beaucoup moins évident dans le cas d'ensembles importants. Il convient de souligner une nouvelle fois ici que si l'on s'écarte du système des péages économiques, une large péréquation dans l'espace des prix pour l'utilisation de l'infrastructure est souhaitable en tout état de cause pour bien d'autres raisons<sup>(4)</sup>. Le choix reste donc ouvert entre les deux systèmes des coûts globaux calculés et de l'équilibre budgétaire, en attendant du moins que nous ayons examiné leurs autres aspects.

854

Sur le plan général, une dernière remarque doit être présentée. Ni le « coût total » dérivé de la valeur de remplacement, ni aucune autre mesure du « coût to-

tal » de l'infrastructure existante ne peuvent prétendre représenter une interprétation de l'équilibre budgétaire compatible avec une allocation optimum des ressources ni constituer la base indiscutable d'un système de prix en conformité avec une allocation optimum des ressources. C'est ce que montre clairement la théorie économique. La seule mesure du coût qu'il faille prendre en considération pour définir un système de prix optimum est le péage de coût, qui est combiné avec un péage pur destiné à rationner la capacité disponible lorsque celle-ci est pleinement utilisée. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie<sup>(5)</sup>, il peut être indiqué pour plusieurs raisons d'imposer en outre la contrainte d'équilibre budgétaire, mais aucune de ces raisons ne mène clairement à une interprétation quelconque du « coût total » de l'infrastructure. La principale justification de la contrainte d'équilibre budgétaire réside dans le fait qu'elle est destinée à porter remède aux divers inconvénients inhérents au déficit ; en particulier, elle vise à assurer une gestion efficace des infrastructures dans le cadre institutionnel et sociologique existant. Son application ne peut et ne doit être que très générale, c'est-à-dire être assortie d'une large péréquation ; de toute évidence, cela exclut nécessairement tout perfectionnisme sur le plan économique.

### 31.21 — Application pratique

855

L'application du système des coûts globaux calculés exige la détermination de la somme à payer chaque année par les utilisateurs de l'infrastructure (« coût total ») sur la base, d'une part, d'une mesure conventionnelle de la valeur de l'infrastructure existante et, d'autre part, de schémas conventionnels d'amortissement et d'intérêts, appliqués à cette mesure de valeur. Les deux éléments de cette définition doivent être examinés de plus près avant que l'on puisse porter un jugement sur les avantages et les inconvénients de ce système<sup>(6)</sup>.

(1) Il convient de souligner que le système pratique des péages économiques (voir section 31.0) permet d'éviter complètement de telles distorsions. Mais ce système ne satisfait pas à la condition d'équilibre budgétaire, contrairement au système des coûts globaux calculés, encore que ce dernier n'y satisfasse que sous une forme particulière.

(2) Cette question sera traitée dans la section consacrée à l'équilibre budgétaire, notamment à propos de la variante de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts dans laquelle elle présente une acuité particulière (voir par. 31.40).

(3) Le fait que la distorsion d'ensemble puisse être relativement faible, laisse entière la question de savoir si la distorsion existant sur un parcours donné peut être importante ou non.

(4) Voir section 23.3 et par. 24.45.

(5) Voir notamment section 23.3.

(6) En ce qui concerne la répartition du coût total entre les diverses fonctions de l'infrastructure et entre les différentes catégories de trafic, les problèmes sont essentiellement les mêmes que ceux qui se posent dans le cadre des systèmes d'équilibre budgétaire (voir par. 24.43 et 24.46).

856

La notion de valeur peut être définie et interprétée en pratique de plusieurs manières. Elle pourrait être définie par exemple comme la valeur actualisée des péages purs afférents à l'infrastructure considérée. Cette définition serait certes très commode du point de vue de la théorie économique. Elle ne constitue cependant manifestement pas une réponse aux problèmes que le système des coûts globaux calculés est censé résoudre puisqu'elle suppose déjà résolu le problème de la tarification optimum alors que l'objectif essentiel est précisément de résoudre ce problème. Il serait, en effet, tout à fait vain de calculer la valeur de cette façon, car cela reviendrait à évaluer les prix futurs en vue de déterminer une valeur qui devrait à son tour servir de base pour déterminer ces mêmes prix. Le cercle vicieux est évident.

857

En général, on assimile la valeur à la valeur de remplacement actuelle de l'infrastructure considérée. A première vue, cette idée est séduisante. Les prix à payer par les utilisateurs sont alors calculés sur la base de ce que coûterait l'infrastructure si des installations identiques ou équivalentes étaient construites actuellement, pour une allure donnée d'amortissement. Les conditions de concurrence seraient ainsi égalisées sur la base de la valeur de remplacement actuelle (1).

858

On justifie souvent aussi d'une autre manière cette interprétation de la valeur de l'infrastructure. La valeur de remplacement représenterait en effet la valeur économique des facteurs de production immobilisés dans l'infrastructure ; c'est donc sur cette base qu'il faudrait calculer les intérêts et l'amortissement à mettre à la charge des utilisateurs actuels, de façon que les prix couvrent le coût du maintien des facteurs de production dans leur emploi actuel. Cette argumentation est illogique ; elle impliquerait en effet que l'infrastructure fût évaluée à son coût d'opportunité, c'est-à-dire à la valeur correspondant à son meilleur emploi alternatif possible, plutôt qu'à sa valeur de remplacement. Le coût d'opportunité de l'infrastructure est généralement assez bas, étant donné que l'affectation de l'infrastructure à d'autres usages peut entraîner des frais élevés de reconversion (2). Il est donc, dans la presque totalité des cas, très inférieur à la valeur de remplacement, de sorte que ce raisonnement aboutirait en fait à une interprétation de la valeur très différente de la valeur de remplacement, qui pourrait mener dans certains cas à des distorsions considérables.

859

Les partisans du système des coûts globaux calculés sur la base d'une évaluation de l'infrastructure à sa valeur de remplacement aménagent habituellement ce principe lorsque l'infrastructure considérée ne

doit pas être remplacée à la fin de sa durée de vie économique. La valeur est alors interprétée comme étant la valeur de récupération de l'infrastructure à la fin de sa durée de vie économique. Cet aménagement peut paraître en soi tout à fait raisonnable puisqu'il permet d'éviter une sous-utilisation encore plus grande d'une infrastructure déjà à ce point sous-utilisée qu'elle ne sera pas remplacée au moment où cela deviendrait nécessaire. Il convient toutefois de prendre en considération trois autres aspects. En premier lieu, le même raisonnement est valable grosso modo pour une infrastructure destinée à être remplacée, mais qui peut être sous-utilisée pendant une grande partie de sa durée de vie économique. Cela est vrai surtout si l'infrastructure a une durée de vie très élevée, la sous-utilisation pouvant alors s'étendre sur une longue période. En second lieu, une telle correction de la valeur de remplacement affaiblit sensiblement les avantages institutionnels que peut comporter une application rigoureuse de ce concept, car elle subordonne le système des prix à des décisions de caractère contingent et subjectif. Enfin, elle n'a qu'une importance réduite s'il y a une large péréquation dans l'espace et si les prix ne sont pas fixés pour des éléments individuels des infrastructures, mais correspondent au droit d'utiliser l'infrastructure dans une aire géographique étendue.

860

Une dernière variante de la notion de valeur qu'il convient de mentionner ici consiste à corriger le coût historique au moyen de certains indices de prix objectifs appliqués aux divers éléments constitutifs des coûts de construction de l'infrastructure sur la base de coûts-standard. Cette méthode peut comporter de nombreuses modalités, suivant le degré de fractionnement des coûts de construction. Une fois qu'un accord existe sur certaines règles conventionnelles, elle a l'avantage d'être dépourvue d'ambiguïté. Mais elle risque de conduire à une différenciation toujours plus poussée des éléments constitutifs des coûts, ce qui tendrait en soi à en annuler les avantages. En outre, elle pourrait avoir pour conséquence d'aboutir à des prix inutilement élevés, étant donné que l'on ne pourrait, au mieux, tenir compte des progrès de la technique que dans une mesure limitée.

861

Quant aux schémas d'amortissement et d'intérêts, de nombreuses variantes sont également possibles, tant en ce qui concerne la durée de l'amortissement que

(1) Dans le cas où l'infrastructure ne devrait pas en fait être remplacée à la fin de sa durée de vie économique, sa valeur devrait, selon une variante du système des coûts globaux, être calculée d'une manière différente. Ce cas sera examiné plus loin.

(2) Voir cependant, à la fin du présent paragraphe, les considérations concernant la valeur des terrains dans les villes.

son allure. En ce qui concerne la durée, les schémas pourraient être basés sur la durée de vie économique prévue de l'infrastructure ou prévoir des périodes plus courtes. Quant à l'allure, les charges annuelles d'amortissement et d'intérêt peuvent être constantes, dégressives ou progressives. Mais, comme nous l'avons montré dans la première partie, toute règle d'amortissement de ce genre est purement conventionnelle au regard de la théorie économique. L'amortissement optimum ne peut être déterminé a priori ; il ne peut l'être qu'à partir de la considération des prix correspondant à une allocation optimum des ressources.

862

En ce qui concerne les taux d'intérêt, enfin, il serait nécessaire de les fixer d'une manière cohérente pour toutes les infrastructures, car, à défaut, on provoquerait une distorsion des conditions de concurrence analogue à celle que le système des coûts globaux calculés a précisément pour but d'éviter, et de les adapter continuellement.

863

La détermination de la valeur des terrains occupés par les infrastructures soulève des problèmes particuliers. Etant donné qu'il n'existe pas de valeur de remplacement des terrains affectés à l'infrastructure, on est amené en général à en déterminer la valeur sur la base de celle des terrains contigus à l'infrastructure. Les charges annuelles correspondantes pourront être déduites de ces estimations à partir des taux d'intérêt choisis. Ces charges pourront être très élevées dans les régions où la valeur des terrains a subi des hausses importantes, particulièrement dans les zones urbaines. Ceci doit être considéré comme la conséquence logique et inévitable du système des coûts globaux calculés. Pourtant, on suggère parfois de déduire de la valeur des terrains ainsi définie la fraction de cette valeur qui est induite par l'existence de l'infrastructure elle-même. L'idée sur laquelle se fonde cette suggestion n'est pas déraisonnable. Elle revient à dire, d'une manière générale, que les valeurs psychologiques totales relatives à l'infrastructure pourraient être déterminées comme la somme de toutes les rentes qui disparaîtraient si l'infrastructure n'existait pas. Certaines de ces rentes ne sont assujetties à aucune taxe. Tel est le cas, notamment, du revenu éventuel procuré aux propriétaires de terrains adjacents par la plus-value découlant de l'existence de l'infrastructure. On pourrait tenir compte de ces « valeurs psychologiques externes » en considérant comme valeur des terrains occupés par l'infrastructure la valeur des terrains contigus diminuée de cette plus-value.

864

Une telle solution suscite cependant au moins trois objections. En premier lieu, elle soulève des problèmes d'évaluation pratiquement insolubles et rend,

par conséquent, la méthode des coûts globaux calculés tributaire d'une infinité d'estimations subjectives. En second lieu, la correction envisagée n'est pas vraiment logique parce qu'elle ne tient compte que d'un seul type de rente, ignorant toutes les autres, et elles sont nombreuses, susceptibles d'être créées par l'infrastructure et qui ne sont pas non plus assujetties à une taxe, notamment les rentes des consommateurs et des producteurs. En troisième lieu, il est douteux que cette correction constitue une amélioration du point de vue économique, car c'est précisément dans les régions telles que les zones urbaines où les prix des terrains sont élevés que la saturation économique et, partant, les péages économiques ont tendance à être le plus élevés. Le fait de faire payer aux utilisateurs les prix élevés qui résulteraient de l'application du système des coûts globaux calculés non corrigé permettrait par conséquent de réduire la congestion dans les grandes villes et pourrait stimuler l'amélioration, souhaitable du point de vue économique, de l'infrastructure urbaine.

865

Quoi qu'il en soit, un grand nombre de solutions dont chacune peut se réclamer d'arguments raisonnables sont possibles ici. Mais force est de constater qu'elles sont toutes conventionnelles.

### 31.22 — *Avantages et inconvénients*

866

Il est difficile de procéder à une appréciation générale du système des coûts globaux calculés, en raison des nombreuses variantes qu'il comporte. Les principales différences concernent soit l'évaluation de l'infrastructure, notamment dans le cas des terrains et des installations destinées à ne pas être remplacées, soit la durée et l'allure de l'amortissement.

867

Toutes ces solutions sont conventionnelles. Elles ne peuvent, par conséquent, être appréciées du point de vue économique que si l'on considère leurs effets réels sur une allocation optimum des ressources. Une telle appréciation, qui nécessiterait des recherches approfondies, sortirait du cadre de ce rapport. Une remarque générale peut cependant être présentée. Le système pratique des péages économiques permet, dans son principe, d'éviter le caractère arbitraire et la distorsion à une allocation optimum des ressources, qui sont inhérents, à des degrés divers, à toutes les variantes du système des coûts globaux calculés. Ce dernier ne peut donc se justifier que par son aptitude à remédier aux inconvénients des péages économiques, inconvénients qui sont tous liés au déficit <sup>(1)</sup>.

(1) Voir section 23.3.



Cela nous amène à comparer le système des coûts globaux calculés avec les systèmes d'équilibre budgétaire, que nous examinerons dans les sections suivantes. On peut estimer que le premier présente du point de vue économique des avantages par rapport aux seconds dans la mesure où il permet d'éviter la distorsion des conditions de concurrence due aux effets inégaux de l'inflation sur les trois modes de transport. Ces avantages sont particulièrement sensibles dans le cas où les deux systèmes sont appliqués sur une petite échelle, c'est-à-dire à des infrastructures individuelles ou à des ensembles de petite taille, mais ils ont beaucoup moins de poids lorsque l'application se fait avec une large péréquation dans l'espace. Soulignons une nouvelle fois ici que si l'on s'écarte du système des péages économiques, et, comme nous l'avons déjà montré à plusieurs reprises<sup>(1)</sup>, une large péréquation est nécessaire en tout état de cause en raison de l'interdépendance économique des différentes parties d'un réseau. De ce fait, les avantages apparents du système des coûts globaux calculés par rapport à celui de l'équilibre budgétaire se trouvent réduits, sinon annulés.

Comment la politique que nous examinons actuellement se présente-t-elle au regard d'autres critères ? Si on la juge en fonction du critère selon lequel toute politique de prix doit être simple, non arbitraire et permettre un contrôle objectif, la méthode des coûts globaux calculés reçoit une note assez basse, du moins en ce qui concerne ses variantes usuelles qui prévoient la détermination des prix sur la base de la valeur de remplacement de l'infrastructure. Les calculs correspondants ne sont pas simples, même lorsque le système existe déjà, et ils donnent lieu à un grand nombre de décisions fondées sur des appréciations. La valeur de remplacement n'est pas une donnée qui puisse être observée ou aisément vérifiée, surtout pour des installations ayant un caractère aussi unique que cela est en partie le cas de l'infrastructure<sup>(2)</sup>. Elle résulte essentiellement d'une estimation plus ou moins subjective. Comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent, ces inconvénients sont encore bien plus grands dans la variante qui vise à corriger la valeur de remplacement dans le sens de la valeur de récupération dans tous les cas où l'infrastructure considérée n'est pas appelée à être remplacée. En outre, cette correction perd beaucoup de sa signification si l'on accepte l'idée que les prix doivent faire l'objet d'une péréquation à l'échelle de vastes régions.

Il est douteux que ces inconvénients puissent être réduits si la valeur de remplacement est déterminée non pas directement mais à partir du coût historique aux divers éléments duquel on applique certains indices de prix en vue d'arriver dans la pratique à une appro-

ximation de la valeur de remplacement. Cette méthode présente en effet, par rapport à l'évaluation directe de la valeur de remplacement, le désavantage de transposer dans les systèmes actuels de prix des éléments du coût historique qui ne devraient pas être pris en considération, par exemple une productivité insuffisante dans la construction de l'infrastructure. En outre, l'établissement d'indices tenant compte du progrès technique est difficile en pratique. L'absence de solution de ce problème aboutirait à de nouvelles distorsions. Enfin, on voit difficilement comment un accord pourrait être réalisé sur l'une quelconque des nombreuses possibilités qui existent pour mettre cette méthode en œuvre.

Toutes les variantes du système des coûts globaux calculés soulèvent en gros les mêmes problèmes de transition. Le système implique que l'évaluation de l'infrastructure existante fasse régulièrement l'objet de corrections pour prendre en compte les modifications des valeurs de remplacement. C'est là une tâche difficile pouvant comporter beaucoup d'incertitudes et, partant, d'estimations arbitraires, mais elle n'est pas absolument impossible.

Par ailleurs, l'introduction d'un système de prix basé sur les coûts globaux calculés rend nécessaire au départ l'évaluation de toute l'infrastructure existante. Il est probable que les résultats auxquels on pourrait s'attendre justifieraient difficilement les efforts très considérables qu'il faudrait consentir en vue de déterminer la valeur de remplacement de l'infrastructure ; la portée de telles évaluations serait en effet sujette à caution puisqu'il s'agirait, dans la meilleure hypothèse, d'approximations grossières basées dans une large mesure sur des jugements de valeur et des conventions arbitraires.

Les conclusions qui se dégagent de cet examen peuvent être résumées brièvement. A première vue, la méthode des coûts globaux calculés présente certains avantages incontestables du point de vue économique. Elle satisfait, en général, à la condition d'équilibre budgétaire tout en permettant d'éviter les distorsions des conditions de concurrence dues aux effets différents de l'inflation. Pour ces raisons, elle peut exercer un certain attrait. Mais les avantages en question vont de pair avec de sérieux inconvénients. Quelle que soit la variante envisagée, le système comporte nécessairement des conventions arbitraires qui n'ont aucune signification réelle du point de vue éco-

(<sup>1</sup>) Voir notamment section 23.3 et par. 24.45.

(<sup>2</sup>) Cela n'exclut naturellement pas que, pour l'évaluation de certains éléments d'infrastructure, il existe des données de référence objectives. Tel est le cas par exemple de la superstructure ferroviaire (rails, traverses, ballast, etc.).

nomique (1). Il rend nécessaire des calculs nombreux et compliqués, qui ont forcément un caractère approximatif. Enfin et surtout, il ne permet pas vraiment d'éviter des distorsions économiques en ce sens qu'il s'écarte toujours des péages économiques, qui sont, en tout état de cause, les prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure.

### 31.3 — LE SYSTEME DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE AVEC POSSIBILITE D'EMPRUNTS

#### 31.30 — *Considérations générales sur l'équilibre budgétaire*

874  
Les principes généraux sur lesquels repose le système d'équilibre budgétaire ont fait l'objet d'un examen détaillé dans la partie précédente du rapport (2). Nous y avons vu que le principal argument en faveur de ce système réside dans le fait qu'il vise à éviter les problèmes liés au déficit. La contrainte d'équilibre budgétaire implique qu'aucune subvention ne soit accordée par les pouvoirs publics en faveur de l'infrastructure des transports (3). Elle constitue, dans une certaine mesure, une barrière de caractère institutionnel contre les pressions sociologiques et politiques qui peuvent s'exercer dans le domaine des investissements d'infrastructure lorsque celle-ci est financée dans une large mesure par des fonds publics. Elle peut contribuer ainsi à empêcher des investissements erronés (4). Enfin, l'imposition de cette contrainte est de nature à promouvoir l'efficacité économique, notamment dans les chemins de fer, du fait qu'elle s'oppose à la couverture des déficits par des subventions (5).

875  
Rappelons également que plusieurs arguments que nous avons examinés dans le chapitre 21 peuvent être invoqués pour ou contre l'application de l'équilibre budgétaire. Etant donné que ces arguments sont dans une large mesure d'ordre non strictement économique, nous ne nous sommes prononcés définitivement ni pour ni contre la règle d'équilibre budgétaire. Mais nous sommes arrivés à la conclusion que, si cette règle était adoptée, son application ne devrait en aucun cas s'étendre à certains secteurs de l'infrastructure tels que les réseaux locaux et l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées (6) et ne pourrait être envisagée ailleurs que sur la base d'une large péréquation. En outre, il pourrait être nécessaire de prévoir une instauration progressive de l'équilibre budgétaire.

876  
Nous avons également souligné que le système d'équilibre budgétaire pouvait se présenter sous la forme

de nombreuses variantes (7). Cela s'explique par le fait qu'en dernière analyse, les diverses variantes n'ont qu'un seul élément en commun, à savoir l'interdiction de toute subvention publique (8). Chaque variante est définie par les règles qu'elle comporte, d'une part, pour la détermination du « coût total », c'est-à-dire de la somme à payer chaque année par les utilisateurs de l'infrastructure et, d'autre part, pour la répartition de ce « coût total » entre les diverses catégories d'utilisateurs. Ce dernier problème, qui est commun à toutes les variantes du système d'équilibre budgétaire, a déjà été examiné en détail dans la deuxième partie (9). Nous pouvons donc nous limiter, dans ce chapitre, à l'examen de la question de la définition du « coût total ».

877  
Il y a lieu, cependant, de revenir d'une manière explicite sur un aspect du problème de la répartition du « coût total » des infrastructures présentant une importance particulière pour l'interprétation de l'équilibre budgétaire : c'est celui du degré de péréquation des prix pour l'utilisation de l'infrastructure. L'analyse générale de l'équilibre budgétaire à laquelle nous avons procédé dans la deuxième partie a abouti à la conclusion que, si la règle d'équilibre budgétaire était imposée, elle devrait l'être à chaque mode de transport séparément. Cette conclusion est réputée admise dans ce qui suit. En ce qui concerne la péréquation dans l'espace, nous avons montré (6) qu'une large péréquation était en général tout à fait compatible avec les objectifs poursuivis à travers l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire, tout en étant souhaitable en elle-même pour éviter les effets nuisibles d'une application trop stricte de cette contrainte. Toutefois, pour le secteur routier, nous avons suggéré d'appliquer la règle d'équilibre budgétaire séparément à trois secteurs au moins de l'infrastructure, à savoir les réseaux de grande communication, les réseaux urbains et suburbains et les réseaux locaux. Nous avons montré, par ailleurs, que les réseaux locaux aussi bien que l'ensemble des voies de communication dans les régions sous-développées devraient être exemptés de cette contrainte, des considérations autres que celles relatives à une allocation optimum des ressources pouvant jouer un rôle prépondérant dans ces cas.

(1) Voir première partie.

(2) Voir section 24.4.

(3) Voir par. 23.31.

(4) Voir par. 23.32.

(5) Voir par. 23.33.

(6) Voir par. 24.45.

(7) Voir par. 24.40.

(8) Pour la définition formelle de la notion d'équilibre budgétaire, voir par. 24.40.

(9) Voir par. 24.42 et 24.46.

878

Avant d'examiner les diverses interprétations possibles du concept d'équilibre budgétaire, deux observations d'ordre général doivent être présentées.

879

En premier lieu, comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, il est nécessaire que, pour être conforme à une allocation optimum des ressources, tout système de prix soit basé sur les péages économiques pratiques. L'équilibre budgétaire est une contrainte supplémentaire, qui peut être en contradiction avec les conditions impliquées par une allocation optimum des ressources, mais elle n'enlève rien aux exigences de celle-ci en tant que base de tout système de prix. De ce point de vue, les remarques que nous avons présentées au début de ce chapitre <sup>(1)</sup> s'appliquent implicitement à tous les systèmes d'équilibre budgétaire que nous examinerons.

880

En second lieu, il convient de souligner que, dans certains cas, le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts est la seule variante de l'équilibre budgétaire qui soit applicable en pratique <sup>(2)</sup>.

881

Quant à la somme à mettre à la charge des utilisateurs de l'infrastructure dans une année quelconque, elle est définie, en outre des dépenses afférentes à l'infrastructure qui sont de toute évidence un élément essentiel, par deux éléments, à savoir, d'une part, la mesure dans laquelle il est possible d'emprunter pour financer les dépenses d'infrastructure et, d'autre part, si et dans la mesure où l'on admet le recours à l'emprunt, la durée et l'allure de l'amortissement des emprunts. Le système de l'équilibre budgétaire, que nous examinerons dans la section suivante, est défini par la condition que le recours à l'emprunt est, en principe, exclu. Il s'agit là d'une règle simple qui ne laisse aucune place à l'interprétation du « coût total ». L'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts, en revanche, admet le recours à l'emprunt, mais la faculté d'emprunter peut être limitée de différentes manières donnant naissance à autant de variantes du système.

### 31.31 — Variantes du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts

882

Sous sa forme la plus générale, le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts implique que toutes les dépenses relatives à l'infrastructure soient financées, soit directement par les recettes courantes correspondant aux prix à payer par les utilisateurs, soit par des emprunts dont les intérêts et l'amortissement doivent également être financés par les recettes <sup>(3)</sup>. La somme à mettre chaque année

à la charge des utilisateurs est alors purement et simplement égale aux dépenses comptables, c'est-à-dire à la somme des intérêts et de l'amortissement de la dette contractée dans le passé et des dépenses effectuées dans l'année en cours et non financées par l'emprunt. Ce système comporte, par rapport à celui des coûts globaux calculés, l'avantage majeur d'être souple et de ne pas nécessiter la détermination conventionnelle d'une formule d'amortissement.

883

Naturellement, sous cette forme, la contrainte d'équilibre budgétaire ne constitue pas une exigence très stricte ; il est en effet toujours possible de transférer la charge des dépenses sur les utilisateurs futurs en contractant des emprunts. Il en est notamment ainsi si les emprunts sont contractés par l'Etat ou par un organisme paraétatique, dont la faculté d'emprunter n'est pas limitée en principe puisqu'il n'y a aucun risque que le débiteur fasse défaut. Par conséquent, et sous sa forme la plus générale, le système d'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts n'est pas très clairement défini quant à son contenu réel et il n'est pas certain non plus qu'il réponde effectivement aux objections formulées contre une politique entraînant un déficit.

884

Ces difficultés sont quelque peu atténuées dans les variantes du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts qui imposent certaines limitations à la faculté d'emprunter. Une solution consisterait à n'autoriser le recours à l'emprunt que pour le financement des investissements ou, autrement dit, à exclure l'emprunt comme moyen de financement des dépenses courantes de gestion. En outre, la durée des emprunts pourrait être limitée à la durée de vie économique prévue de l'investissement ou même à des périodes plus courtes. Il est clair que plus de telles limitations sont rigoureuses, plus le système se rapproche de celui de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts.

885

Toutes ces limitations présentent cependant l'inconvénient de nécessiter un contrôle assez étendu sur les

<sup>(1)</sup> Voir section 31.0.

<sup>(2)</sup> Voir par. 31.41.

<sup>(3)</sup> En d'autres termes, le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts exige simplement que la somme en valeur actualisée de toutes les dépenses soit couverte par la somme en valeur actualisée des recettes provenant des prix perçus des utilisateurs, à l'exclusion de toute subvention publique. Il convient de noter que cette définition concorde avec celle donnée au par. 24.40, sauf pour ce qui est de la constante, c'est-à-dire la dette initiale affectée à l'infrastructure au moment de l'introduction du système. Si cette constante est prise égale à la valeur actualisée des revenus nets lorsque les péages effectivement perçus sont à tout instant égaux aux péages économiques, le système de l'équilibre budgétaire s'identifie avec le système pratique des péages économiques.

opérations d'emprunt<sup>(1)</sup>. Cela peut avoir pour effet de réduire dans une certaine mesure le principal avantage que présente le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts par rapport au système des coûts globaux calculés, à savoir sa simplicité d'application et sa transparence institutionnelle. Il est difficile de dire, à défaut d'un examen approfondi des faits et des possibilités pratiques de contrôle direct sur les opérations d'emprunt, si cet inconvénient est réellement sérieux. Toutefois, il ne semble pas impossible en pratique d'élaborer une procédure relativement simple et transparente, dont l'application ne soulèverait que peu de difficultés majeures et qui ne serait pas tributaire dans une large mesure de jugements de valeur.

### 31.32 — *Application pratique*

886

Pour autant qu'il soit possible d'exercer un contrôle à la fois simple et efficace sur les opérations d'emprunt, le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts est clair et simple. Il signifie simplement que toute subvention pour l'infrastructure est exclue. Les investissements pourraient être financés par l'emprunt, mais le paiement des intérêts et l'amortissement devraient être assurés sur les recettes courantes afférentes à l'utilisation de l'infrastructure. Point n'est besoin d'élaborer des règles détaillées puisque ce critère est dépourvu de toute ambiguïté et que son application peut être aisément vérifiée. Le système ne nécessite aucun contrôle détaillé ni aucun arrangement compliqué sur le plan institutionnel. Il n'y a pas lieu, en particulier, de prévoir dans le cas des chemins de fer une séparation entre la gestion de l'infrastructure et celle des services de transport. Le système de l'équilibre budgétaire affranchit les investissements d'infrastructure des contraintes imposées par le budget de l'Etat et il empêche de façon effective des investissements incorrects parce que le signal d'alarme, en cas de mauvaise gestion, est clair et ne laisse place à aucun doute. Il pourrait y avoir un risque de sous-investissement si les responsables de l'infrastructure faisaient preuve d'une prudence excessive et ne voulaient investir qu'à coup sûr. Aussi faudra-t-il adopter une procédure institutionnelle propre à réduire ce risque au minimum. Nous avons déjà souligné<sup>(2)</sup> que la coordination des investissements d'infrastructure était, en tout état de cause, une nécessité absolue.

887

L'application de la règle de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts soulève des problèmes lorsque de graves erreurs d'investissement ont été commises dans le passé. Ainsi il serait très dommageable du point de vue économique d'empêcher l'utilisation optimum d'une infrastructure dont la construction aurait résulté d'une telle erreur, en s'effor-

çant de rechercher la couverture de la totalité des charges par les recettes. Il est évidemment souhaitable de ne pas cumuler les erreurs du passé et une nouvelle erreur qui serait de pénaliser d'une manière anti-économique l'utilisation de l'infrastructure dans le présent. En principe, on pourrait y arriver en octroyant, dans les cas correspondants, des subventions. Il est clair que la procédure d'octroi de ces subventions devrait comporter des garanties sérieuses contre tout abus. Cependant, même si l'on prévoyait de telles garanties, cette procédure aurait pour effet de rendre le système de prix tributaire de décisions contingentes et elle ouvrirait ainsi la porte aux pressions que l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire a précisément pour but d'exclure dans toute la mesure du possible. En conséquence, il semble que la meilleure solution pourrait consister à ne pas prévoir d'exceptions à la règle générale d'équilibre budgétaire, mais à atténuer, grâce à une large péréquation dans l'espace<sup>(3)</sup>, les conséquences inopportunes que son application peut avoir dans le cas d'erreurs d'investissement.

888

Pour ce qui est des prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure, des procédures appropriées devraient être mises en œuvre pour chaque mode de transport. Afin d'empêcher des distorsions dans la répartition du trafic entre les modes de transport concurrents, les conventions relatives à la répartition du « coût total » devraient être raisonnablement équivalentes. Cette remarque s'applique, en particulier, d'une part, au degré de dépéréquation dans l'espace et, d'autre part, aux conventions relatives à la répartition des coûts non directement imputables entre les diverses catégories de trafic.

889

En ce qui concerne la dépéréquation, nous avons déjà souligné que les principaux problèmes à cet égard ont trait à la route et à la voie d'eau. Il semble que, pour la route, le système de prix le plus judicieux pourrait consister dans une combinaison appropriée de taxes sur les carburants et de taxes sur les véhicules permettant de couvrir, en plus du péage de coût et du péage pur en cas de saturation

(1) On pourrait estimer que, dans le cas des chemins de fer, de telles limitations nécessiteraient également une distinction, tout au moins sur le plan de la comptabilité, entre l'infrastructure et les services de transport. Comme nous l'avons vu, une telle distinction se heurte à diverses difficultés (voir par. 23.33). En fait, cependant, il ne semble pas que cette distinction soit nécessaire si les opérations d'emprunt elles-mêmes sont soumises à une forme quelconque de contrôle direct, dans le cadre et suivant les modalités de la coordination générale des investissements d'infrastructure que nous recommandons par ailleurs.

(2) Voir section 24.1.

(3) Qui est d'ailleurs souhaitable en tout état de cause dans tout système d'équilibre budgétaire.

économique, toutes les dépenses impliquées par la nécessité de réaliser l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. Ces taxes pourraient être différenciées pour les diverses catégories d'infrastructures telles que les trois sous-réseaux dont nous avons déjà parlé. Il conviendrait d'appliquer des principes analogues en ce qui concerne les prix pour l'utilisation de l'infrastructure des chemins de fer et de la voie d'eau. Dans le cas de cette dernière, des problèmes particuliers peuvent se poser quant à l'étendue de la péréquation <sup>(1)</sup>. La question de la péréquation dans l'espace est particulièrement importante pour les chemins de fer, où les prix pour l'utilisation de l'infrastructure sont intégrés dans les prix des services de transport. C'est pourquoi nous examinerons cette question en relation avec celle de la formation des prix des services de transport <sup>(2)</sup>.

890

La répartition des coûts non directement imputables entre les diverses catégories de trafic pose des problèmes analogues. Dans ce cas également, les principes généraux appliqués aux modes de transport concurrents devraient être équivalents dans leurs effets. Comme nous l'avons déjà montré <sup>(3)</sup>, la répartition des coûts non imputables est fondamentalement arbitraire. Une solution possible consisterait à adopter des prix binômes dont un élément correspondrait au coût marginal d'usage, alors que l'autre résulterait de la répartition du déficit au prorata de l'utilisation de la capacité.

### 31.33 — *Avantages et inconvénients*

891

L'inconvénient le plus grave du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts réside dans le fait qu'il ne tient pas compte des variations du « coût » des infrastructures résultant du progrès technique et des changements de prix. Cet inconvénient n'est cependant réel que si l'on admet implicitement que le coût doit s'identifier avec le « coût de remplacement ». Toutefois, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, il n'y a aucune raison d'appliquer la règle d'équilibre budgétaire au coût de remplacement plutôt qu'au coût historique. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le seul élément qui puisse réellement être considéré comme un coût correspondant à l'utilisation d'un équipement durant une période déterminée est son coût marginal d'usage. Il est probable que ce coût est très bas pour un grand nombre d'infrastructures. Toutes les autres notions de coût ne sont que de simples conventions pour formuler des règles destinées à pallier les différents inconvénients, de caractère surtout institutionnel, d'un système dans lequel le déficit de l'infrastructure serait à la charge du budget. En d'autres termes, les différentes notions de « coût total » ne peuvent être jugées qu'en fonction de leur aptitude à remplir ce rôle et à éviter des distorsions dans la répartition du trafic entre les modes de transport concurrents.

Des changements dans la valeur de la monnaie n'ont aucune incidence sur le coût monétaire initial de l'infrastructure en valeur nominale qui sert de base au système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. En cas de hausse des prix, le coût initial aura tendance à être inférieur au coût de remplacement. Dans l'hypothèse où les autorités responsables des investissements d'infrastructure des trois modes de transport ne spéculent pas sur l'inflation en prenant leurs décisions d'investissement, celles-ci seraient basées sur le coût effectif de l'infrastructure au moment de sa construction, et les prix à payer par les utilisateurs seraient calculés sur la base du même coût. Dans ce cas, l'utilisation optimum de l'infrastructure existante ne serait pas compromise, ou le serait moins qu'elle ne l'aurait été en l'absence d'inflation. Cet avantage de l'inflation a souvent été souligné, mais il est subordonné à l'hypothèse que les décisions d'investissement ne sont pas modifiées par l'inflation, ce qui est pour le moins douteux ; de toute façon, à supposer qu'il soit réel, cet avantage est de peu de poids comparé aux inconvénients bien connus d'une inflation systématique.

893

Il semble que la seule raison valable de corriger le coût initial d'investissement pour tenir compte des modifications de prix, c'est-à-dire d'appliquer une variante du système des coûts globaux calculés <sup>(4)</sup>, réside dans le fait qu'à défaut de telles corrections, le système risque d'avoir des effets discriminatoires à l'égard des différents modes de transport concurrents. Mais une telle « discrimination » ne peut être considérée a priori comme préjudiciable du point de vue économique que si l'on admet que le calcul des prix sur la base du coût de remplacement constitue la norme correcte ; mais il y a là une pétition de principe. Il n'en est pas moins clair que les effets de l'inflation sur les modes de transport concurrents sont des effets « aveugles » au plus haut point, susceptibles de fausser les conditions de concurrence, comme le montre l'exemple des deux ports cité plus haut <sup>(5)</sup>. C'est pourquoi il y a de bonnes raisons d'en éliminer, autant que faire se peut, d'une manière ou d'une autre <sup>(6)</sup>, l'incidence sur les conditions de concurrence.

<sup>(1)</sup> Voir par. 24.45.

<sup>(2)</sup> Voir chap. 32.

<sup>(3)</sup> Voir par. 24.46.

<sup>(4)</sup> En fait, il y a une certaine analogie entre le système des coûts globaux calculés et la variante du système d'équilibre budgétaire qui admet la possibilité de réviser la constante initiale de départ (voir par. 24.40).

<sup>(5)</sup> Voir par. 31.20.

<sup>(6)</sup> Par exemple au moyen du système des coûts globaux calculés, du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts, du système pratique des péages économiques, ou encore du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts assorti d'une large péréquation.

A défaut d'informations complètes sur la situation actuelle des divers modes de transport en ce qui concerne la couverture des coûts d'infrastructure, il est difficile d'apprécier les effets de l'instauration du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. Les charges d'infrastructure sont d'autant plus importantes dans le cadre de ce système que les installations considérées sont plus récentes. En général, il est probable qu'elles seraient donc relativement plus élevées pour la route, secteur en expansion rapide et continue, que pour les chemins de fer et la voie d'eau, dont les réseaux varient peu et dont, par ailleurs, les charges passées ont été pour une part notable épongées, soit par l'inflation, soit par l'amortissement des emprunts.

895

On peut toutefois admettre que, dans beaucoup de cas, les sommes actuellement prélevées sur la totalité des utilisateurs de la route ne sont probablement pas inférieures aux montants globaux qui seraient calculés sur la base du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. Dans ce cas, la route serait avantagée relativement à la situation présente par ce système qui, du reste comme d'autres systèmes examinés dans ce rapport, aboutit à la défiscalisation des taxes sur les véhicules et sur les carburants<sup>(1)</sup>.

### 31.34 — *Problèmes de transition*

896

Les problèmes relatifs à l'inflation, que nous avons examinés dans le paragraphe précédent, sont inhérents au système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. Ils se posent chaque fois que ce système est appliqué dans le cadre d'une économie dynamique, où les prix et la technique changent au cours de la durée de vie, en général très élevée, de l'infrastructure.

897

Des inconvénients plus graves apparaissent si l'on considère les difficultés liées au passage de la politique de prix pour l'utilisation de l'infrastructure actuellement pratiquée, à un système d'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts. Cette question peut paraître moins importante que celle examinée dans le paragraphe précédent parce qu'elle ne se pose qu'une fois et que ses incidences disparaîtront progressivement. Ce serait pourtant là en sous-estimer gravement la portée. Comme, en effet, la durée de vie économique de l'infrastructure des transports est très élevée, les charges correspondant à l'infrastructure existant au moment de l'introduction du système détermineront pour une grande part les prix à payer par les utilisateurs durant une longue période de temps.

Les difficultés de transition sont imputables au fait que dans le passé l'infrastructure existante a été financée dans une mesure importante par des fonds publics. L'introduction du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts semble impliquer la fixation préalable de la « dette initiale » de chaque mode de transport. Une telle opération serait cependant très difficile du point de vue technique et impliquerait en outre un grand nombre de décisions fondamentalement arbitraires. Même s'il était possible de reconstituer la dépense d'investissement initiale pour chaque élément distinct d'infrastructure — ce qui est absolument impossible dans de très nombreux cas — il n'existerait aucune règle simple et indiscutable permettant de déterminer la part de l'emprunt hypothétique initial qui devrait être considérée comme n'étant pas encore amortie.

899

En fait, une telle procédure fictive serait absolument irrationnelle. En principe, les dépenses effectuées dans le passé ne présentent aucun intérêt pour les décisions économiques à prendre actuellement<sup>(2)</sup>. De ce point de vue, il n'y a aucune différence entre un canal creusé au XIX<sup>e</sup> siècle, qui peut être considéré comme un legs de nos ancêtres, et un fleuve quelconque, qui constitue un don de la nature. Les raisons qui justifient l'adoption de la règle d'équilibre budgétaire, quelle qu'en soit la forme, sont surtout d'ordre institutionnel<sup>(3)</sup>.

900

Aussi, le seul problème véritable de transition est-il d'empêcher une rupture par trop brutale entre le passé et le système à instaurer. Des dispositions spéciales peuvent être nécessaires à cette fin, mais il n'y a aucune justification pour un recalcul des dépenses passées ni pour l'imposition d'une dette hypothétique au titre de ces dépenses. Une telle dette initiale n'aurait aucun sens du point de vue économique parce qu'elle n'aurait à peu près aucun rapport avec les conditions actuelles : l'inflation, les progrès de la technique et l'évolution des conditions de la demande ont en effet modifié la situation originellement prévue. Ce serait là par conséquent une façon de procéder peu judicieuse, même si elle ne devait être considérée que comme une mesure de transition. En

(<sup>1</sup>) Voir par. 31.42.

(<sup>2</sup>) Sauf, bien entendu, dans la mesure où leur connaissance facilite les estimations concernant l'avenir.

(<sup>3</sup>) Le fait que, dans le passé, certaines dépenses ont été effectuées par des organismes privés ou par les pouvoirs publics ne justifie, ni dans le présent ni dans l'avenir, l'adoption de garanties spécifiques en faveur des capitaux correspondants. Le seul critère valable, même durant la période de transition, est que seul l'avenir doit entrer en ligne de compte, tant en ce qui concerne les investissements qui doivent être effectués à partir d'un moment donné qu'en ce qui concerne les capitaux fixes existants.

outre, la fixation d'une dette initiale aurait un caractère très arbitraire ; elle soulèverait à n'en pas douter des problèmes incessants et donnerait lieu à l'élaboration de formules de plus en plus complexes impliquant un travail considérable qui pourrait certes présenter quelque intérêt historique, mais qui serait tout à fait inutile du point de vue économique. On retrouverait en fait les inconvénients du système des coûts globaux calculés.

### 31.4 — LE SYSTEME DE L'EQUILIBRE BUDGETAIRE SANS POSSIBILITE D'EMPRUNTS

#### 31.40 — *Considérations générales*

La variante du système de l'équilibre budgétaire que nous allons analyser dans cette section est par sa nature, comparée aux autres approches générales qui retiennent notre attention, relativement simple, transparente et objective, en même temps que moins sujette à des décisions subjectives. Elle consiste simplement à mettre à la charge des utilisateurs chaque année toutes les dépenses de fonctionnement, d'entretien, de renouvellement ou d'expansion qui sont effectuées au cours de cette année. Ce système implique simultanément la suppression de toute subvention et la prise en charge par l'Etat de toutes les dettes existant au moment de son introduction (1).

Il existe donc une relation directe entre les investissements et la politique des prix, de sorte que les conséquences de la politique d'investissement apparaissent immédiatement à tous les intéressés. Les avantages institutionnels de ce système étant évidents, la principale question à examiner est celle de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure il s'oppose à une allocation optimum des ressources.

Un premier point est clair, c'est que le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts ne peut être appliqué qu'avec une large péréquation. Son application sur une échelle trop réduite pourrait en effet aboutir à des charges exorbitantes pour les utilisateurs pendant les années au cours desquelles les investissements sont effectués, étant donné que les investissements d'infrastructure sont, dans une certaine mesure, indivisibles (2). A la limite, la récupération des charges se révélerait même impossible. Une large péréquation est donc nécessaire et souhaitable de ce point de vue. Cependant, des difficultés peuvent se présenter, en particulier sous l'angle des conditions de concurrence.

La péréquation peut cependant être insuffisante dans le cas où des projets d'investissement indivisibles seraient tellement importants par rapport à la zone de péréquation que les prix à payer par les utilisateurs devraient être augmentés considérablement pendant la période de construction. Il en est ainsi de toute évidence dans la phase initiale de construction d'un réseau d'infrastructure entièrement nouveau ou encore lorsqu'un réseau existant est développé à un rythme et dans des proportions tels que cette extension équivaut en fait à la construction d'un nouveau réseau. Il est certain, par conséquent, que le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts ne conviendrait pas pour des pays ou pour de vastes (3) régions en voie de développement. Dans ce cas, la solution la plus appropriée consisterait à renoncer complètement à la contrainte d'équilibre budgétaire et à appliquer le système pratique des péages économiques (4). Les effets indirects de l'infrastructure peuvent être si importants dans ce cas que l'infrastructure sera et devra être construite, même si l'on prévoit qu'elle sera sous-utilisée durant une longue période du fait de la très faible importance du trafic initial relativement à la taille minimum indivisible du réseau. Il serait alors absolument anti-économique d'entraver l'utilisation de l'infrastructure et de retarder en conséquence le progrès économique dans les régions sous-développées en imposant la contrainte d'équilibre budgétaire sous quelque forme que ce soit.

Lorsque, par contre, comme c'est le cas dans les pays de la Communauté à l'exception, probable-

(1) On peut discuter la question de savoir si, dans le cadre de ce système et pour le cas particulier des chemins de fer, la même solution doit s'appliquer en ce qui concerne le matériel roulant. Si cette éventualité était écartée, des difficultés se présenteraient sur le plan comptable qui cependant paraissent pouvoir être surmontées. Si au contraire on adoptait ce système pour l'ensemble de l'activité des chemins de fer alors qu'il ne serait appliqué que pour l'infrastructure de la route et de la voie d'eau, il pourrait en résulter des problèmes du point de vue des conditions de concurrence et de l'équité. On pourrait penser que les chemins de fer seraient nécessairement favorisés par un système qui les affranchirait de l'ensemble des charges financières relatives au matériel roulant existant, alors que les autres secteurs des transports intérieurs auraient à supporter ces charges. Cette conclusion ne serait cependant pas exacte, étant donné que les chemins de fer seraient également désavantagés par rapport aux autres secteurs, du fait qu'ils n'auraient plus la possibilité de financer par l'emprunt le développement de leur matériel roulant. En tout état de cause, la distorsion à envisager ne porterait que sur les charges d'intérêt correspondant au matériel roulant, et, pour une entreprise donnée, elle serait d'ailleurs nulle dans le cas où le taux d'expansion de ce matériel serait égal au taux d'intérêt.

(2) Voir section 23.2.

(3) Vastes par rapport à l'ensemble de la zone de péréquation.

(4) Voir section 31.0.

ment, du sud de l'Italie, l'infrastructure a dépassé la taille minimum indivisible, elle peut, en général, être développée d'une manière plus progressive et mieux adaptée au rythme d'accroissement du trafic. L'application du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts n'est alors plus impossible en principe. Elle n'en pourrait pas moins se heurter à des difficultés dans certains cas et notamment dans le secteur de la navigation intérieure où la taille de certains investissements peut être très importante relativement à l'étendue de la zone sur laquelle porterait normalement la péréquation. Certes, le problème pourrait être résolu par un élargissement de la zone de péréquation, mais il se pourrait que l'on doive élargir celle-ci au point de rendre encore plus lâche la liaison entre les résultats financiers et la gestion. Cette question sera examinée plus en détail dans le paragraphe suivant.

906

Une autre question concerne l'incidence du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts sur la situation de concurrence des différents modes de transport. Ce système favorise de toute évidence les modes de transport qui ne sont pas en expansion, ou dont l'expansion est lente, tandis qu'il aboutit à des charges relativement lourdes pour les secteurs à croissance très rapide. En effet, les prix correspondant au système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts sont tout juste égaux à ceux correspondant au système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts et à celui des coûts globaux calculés si les dépenses totales d'investissement sont égales à la somme des charges d'intérêt et de l'amortissement découlant de ces autres systèmes<sup>(1)</sup>. Cela signifie encore que le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts conduit à des prix plus élevés ou plus bas selon que le taux d'expansion est supérieur ou inférieur au taux d'intérêt. Les conséquences de cette relation seront examinées plus loin<sup>(2)</sup>.

### 31.41 — *Application pratique*

907

Il semble que l'application du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts pose très peu de problèmes, si l'on fait abstraction de ceux qui sont inhérents à toutes les variantes de l'équilibre budgétaire tels que la répartition des coûts d'infrastructure entre les diverses catégories d'utilisateurs et le degré de péréquation dans l'espace<sup>(3)</sup>. La somme totale à mettre à la charge des utilisateurs chaque année est déterminée sans ambiguïté par la seule considération des dépenses totales afférentes à l'infrastructure. Il n'y a pas lieu de fixer un schéma d'amortissement et d'intérêts ni d'estimer la valeur de l'infrastructure existante. Il ne se pose pas de problèmes de transition du genre de ceux que nous avons exa-

minés à propos des systèmes de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts et des coûts globaux calculés, la considération des dépenses passées et les difficultés correspondantes étant éliminées.

908

Un problème subsiste toutefois, qui se pose pour tout système d'équilibre budgétaire, mais qui présente une importance toute particulière pour la variante excluant le recours à l'emprunt, c'est celui de l'étendue de la péréquation dans l'espace. Nous avons déjà montré<sup>(4)</sup> que les zones à l'intérieur desquelles il y aurait lieu d'appliquer la péréquation devraient être déterminées en fonction à la fois de certaines caractéristiques essentielles de l'infrastructure<sup>(5)</sup>, du degré d'interdépendance des différentes parties du réseau, qui se traduit dans le rapport entre, d'une part, l'intensité du trafic entre la partie considérée et le reste du réseau et, d'autre part, l'intensité du trafic à l'intérieur de la partie considérée, et de la situation de concurrence. Bien que ces critères ne soient pas tout à fait opérationnels en eux-mêmes, il ne paraît pas impossible d'en déduire des règles qui le soient. Des zones de péréquation délimitées sur cette base seront en général suffisamment étendues pour permettre au système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts de fonctionner de façon satisfaisante dans la plupart des cas.

909

Il reste cependant que certains investissements peuvent revêtir une telle ampleur, c'est-à-dire être si indivisibles, par rapport à la zone de péréquation qu'ils ne pourraient être financés sur les recettes courantes sans un accroissement guère admissible des prix à payer par les utilisateurs. Comme nous l'avons déjà indiqué, la voie d'eau est le secteur dans lequel de tels cas sont susceptibles de se présenter le plus souvent ; la canalisation de la Moselle en est un exemple. L'électrification des chemins de fer constitue un autre cas d'investissements indivisibles importants où l'application pure et simple du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts pourrait donner lieu à des difficultés.

910

Deux solutions sont possibles. En premier lieu, on peut envisager d'élargir la zone de péréquation. Une telle solution comporte cependant de sérieux inconvénients, à la fois sur le plan institutionnel pour les

<sup>(1)</sup> Voir sections 31.2 et 31.3.

<sup>(2)</sup> Voir par. 31.42.

<sup>(3)</sup> Voir par. 24.42 à 24.46.

<sup>(4)</sup> Voir par. 24.45.

<sup>(5)</sup> Ce qui conduit à distinguer au moins les réseaux de grande communication (d'intérêt national et d'intérêt communautaire), les réseaux urbains et suburbains et les réseaux locaux.



raisons déjà mentionnées et sur le plan économique. En effet, la structure des coûts d'infrastructure peut varier très sensiblement d'une partie du réseau à l'autre, de sorte qu'une péréquation plus large que celle qui serait nécessaire serait inutilement contraire à une allocation optimum des ressources <sup>(1)</sup>.

911

En second lieu, on peut envisager l'idée d'une procédure spéciale pour les investissements indivisibles de grande ampleur. Comme nous l'avons déjà montré, les investissements d'infrastructure doivent, de toute façon, faire l'objet d'une coordination centrale <sup>(2)</sup>. Il va de soi que les projets indivisibles de grande ampleur justifient un examen particulièrement attentif. Ces projets peuvent en effet avoir des incidences indirectes importantes, à la fois à court terme parce qu'ils absorbent une part considérable du budget national d'équipement, et à long terme parce qu'ils peuvent avoir une influence sensible sur la situation de concurrence et sur la localisation des activités économiques. En un certain sens, ils peuvent être considérés comme étant à la limite entre le cas de la construction d'un réseau entièrement nouveau, pour lequel il faut écarter absolument la règle de l'équilibre budgétaire, et le cas des expansions normales de l'infrastructure, où le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts peut être appliqué sans difficulté. Une procédure spéciale consistant à exempter l'utilisation des infrastructures en question de la perception de tout prix présenterait des inconvénients d'ordre institutionnel que nous avons déjà examinés en détail <sup>(3)</sup>; elle comporterait notamment le risque, du fait que le financement de l'infrastructure serait à la charge du budget, que les décisions d'investissement soient influencées par les groupes d'intérêt. En outre, il pourrait en résulter une distorsion des conditions de concurrence. Pour ces raisons, on peut envisager, pour les projets indivisibles de grande ampleur, une autre procédure spéciale consistant dans l'application du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts <sup>(4)</sup>.

912

Dans cette hypothèse, ces projets seraient financés par des emprunts de façon à ne pas mettre à la charge des utilisateurs actuels le coût total de l'investissement, les utilisateurs futurs assumant, en plus de la totalité des dépenses courantes de fonctionnement, d'entretien et de renouvellement, le service financier des emprunts. Un élément du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts se trouverait ainsi incorporé dans le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts. Certes, une telle solution ne serait pas sans comporter les inconvénients inhérents au système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts et notamment le risque d'une certaine distorsion des conditions de concurrence due aux effets, variables selon les modes de transport, de l'inflation et du progrès technique.

Mais ces inconvénients seraient très affaiblis, le service de la dette contractée pour des projets indivisibles de grande ampleur ne représentant en général qu'une faible part des dépenses totales d'infrastructure. S'il était d'ailleurs jugé que la situation est celle d'une région sous-développée, la règle d'équilibre budgétaire devrait être résolument écartée.

913

On peut raisonnablement envisager d'apporter encore un autre aménagement, beaucoup moins essentiel d'ailleurs, à l'application du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts. Les autorités responsables de l'infrastructure devraient avoir le droit de contracter des emprunts à court terme en vue d'atténuer les fluctuations des dépenses annuelles effectives. Il ne serait pas nécessaire de prévoir des dispositions spéciales ici, en dehors d'une limitation générale du montant des emprunts et de leur durée, les emprunts à plus long terme n'étant possibles que dans le cadre de la procédure spéciale que nous avons envisagée pour les projets indivisibles de grande ampleur. Un tel régime serait analogue à celui appliqué dans plusieurs pays pour les opérations financières des collectivités locales (municipalités, etc.).

#### 31.42 — *Avantages et inconvénients*

914

Le jugement à porter sur le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts dépend en premier lieu de son efficacité du point de vue d'une allocation optimum des ressources. Ses avantages sont en effet indéniables sur le plan institutionnel et pratique, en raison notamment du fait que sa mise en place ne nécessite aucun recalcul des dépenses passées ni aucune estimation de la valeur de l'infrastructure. Il présente en outre l'avantage de la souplesse puisqu'il est possible d'adopter, sans que le fonctionnement du système tout entier soit compromis, des dispositions spéciales telles que celles que nous avons envisagées pour les projets indivisibles de grande ampleur.

915

Du point de vue économique, le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts n'est pas sans présenter dans quelques cas une certaine analogie avec le système des coûts de développement,

<sup>(1)</sup> Sur l'importance de la distorsion correspondante, voir par. 24.47.

<sup>(2)</sup> Voir section 24.1.

<sup>(3)</sup> Voir section 23.3.

<sup>(4)</sup> En tant que solution générale, ce système a été examiné dans la section 31.3. Il n'est étudié ici qu'à titre exceptionnel dans le cadre du système général de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts.

mais il permet d'éviter les principaux inconvénients de ce dernier <sup>(1)</sup>, en particulier quant au calcul des coûts, tout en partageant nombre de ses avantages économiques. Son principal avantage réside dans le fait que les prix à payer par les utilisateurs sont très bas lorsqu'un réseau est sous-utilisé. Dans une telle situation, il n'y aura en effet aucune expansion de l'infrastructure, les seules dépenses étant celles correspondant au fonctionnement et à l'entretien. Contrairement à une certaine opinion, il s'agit là d'un avantage économique certain et non pas d'un inconvénient ou d'une cause de distorsions relativement à une répartition optimum du trafic.

916

En revanche, la nécessité de percevoir des prix relativement élevés dans le cas des modes de transport en expansion rapide soulève un problème sérieux du point de vue économique. Comme nous l'avons indiqué au début de cette section <sup>(2)</sup>, l'application du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts en lieu et place d'une autre variante de l'équilibre budgétaire aurait pour effet de pénaliser ces secteurs dans le cas où leur taux d'investissement serait supérieur au taux d'intérêt.

917

Cette objection est certainement fondée en principe, mais il ne faut pas en surestimer la portée pratique, car d'habitude ce sont les secteurs qui se développent le plus rapidement qui supportent une telle charge avec le moins de difficultés. Elle perd d'ailleurs beaucoup de son poids dans la situation actuelle. On pourrait en effet avancer ici les mêmes arguments que ceux que nous avons fait valoir pour défendre le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts contre la thèse selon laquelle ce système provoquerait une discrimination au détriment des secteurs dont l'infrastructure est en gros la plus récente et dont la dette est, par conséquent, la moins dépréciée par l'inflation. Dans l'un et l'autre cas, c'est surtout la route qui serait pénalisée. Mais celle-ci tire en même temps un avantage substantiel de tout système d'équilibre budgétaire puisqu'un tel système aboutit, comme d'autres systèmes et relativement à la situation actuelle, à une défiscalisation des taxes grevant les utilisateurs de la route et à une plus grande liberté à l'égard du budget de l'Etat en ce qui concerne les investissements d'infrastructure <sup>(3)</sup>. Par ailleurs, le système pratique des péages économiques, qui constitue la base de tout système rationnel de prix, aurait pour effet d'aboutir de toute façon à des prix élevés pour la route dans tous les cas où l'infrastructure routière est insuffisante. Il n'y aurait donc pas lieu de considérer ces effets du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts comme dommageables pour la route du point de vue économique, au moins relativement à la situation actuelle.

## 31.5 — VUE D'ENSEMBLE

918

Le présent rapport ne se propose pas de présenter des solutions détaillées ou de se prononcer de façon définitive en faveur d'un système ou d'un autre. Son analyse se limite, en principe, à des considérations dérivées des critères correspondant à une allocation optimum des ressources, et nous avons indiqué à plusieurs reprises que ces considérations n'étaient pas le seul élément déterminant du choix à faire en ce qui concerne la plupart des solutions examinées. En principe, le choix final reste entier entre les différents systèmes, notamment le système pratique des péages économiques, celui des coûts de développement, les différentes variantes du système des coûts globaux calculés et les divers systèmes d'équilibre budgétaire. Des arguments ont été avancés pour et contre chacun de ces systèmes, mais il est clair que le choix définitif ne peut être que politique, étant donné qu'en plus des aspects économiques, les aspects institutionnels jouent un rôle très important sinon essentiel dans ce choix.

919

Néanmoins, il semble que l'on puisse dégager de l'analyse qui précède un certain nombre d'éléments ayant un poids suffisant pour constituer des suggestions en vue de la définition de la politique à suivre.

920

1. Dans la mesure où l'on se propose de réaliser un fonctionnement efficace de l'économie des transports, la théorie de l'allocation optimum des ressources constitue un guide très utile et, à vrai dire, indispensable pour porter un jugement fondé sur les différents systèmes susceptibles d'être envisagés au double point de vue des décisions d'investissements d'infrastructure et de son utilisation la plus efficace.

921

2. Les décisions d'investissements d'infrastructure, notamment en ce qui concerne les projets indivisibles de grande ampleur, devraient être soumises, pour tous les modes de transport, à une coordination centralisée qui, suivant les cas, devrait prendre place à l'échelon régional, national ou communautaire.

922

3. En ce qui concerne l'utilisation de l'infrastructure, aucun des systèmes qu'on peut envisager n'échappe à toute critique, aucun n'est intégralement applicable. Tous doivent être nécessairement assortis de dispositions d'exception destinées à éviter les effets indésirables qui pourraient résulter d'une application trop stricte.

<sup>(1)</sup> Voir par. 31.11.

<sup>(2)</sup> Voir par. 31.40.

<sup>(3)</sup> Voir par. 31.33.

923  
4. Les systèmes qui reposent sur un calcul de coûts d'infrastructure pour la détermination des prix à payer par les utilisateurs — notamment le système des coûts globaux calculés et celui des coûts de développement — présentent des inconvénients particulièrement graves.

924  
5. Le système d'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts a une portée plus apparente que réelle et, lors de sa mise en application, ce système fait intervenir pour chaque infrastructure une constante initiale dont le caractère arbitraire peut vider à peu près de toute signification réelle la portée contraignante effective du système.

925  
6. Quant à la gestion de l'infrastructure, et sur le plan économique, le choix réel paraît résider entre le système pratique des péages économiques et le système de l'équilibre budgétaire sous une forme appropriée.

926  
Encore faut-il souligner que ni l'un ni l'autre de ces deux systèmes ne sont intégralement applicables. Le premier n'est applicable pratiquement que de manière approximative et le second doit être assorti d'exceptions plus ou moins importantes.

927  
7. Ni l'un ni l'autre de ces deux systèmes ne satisfont à la fois pleinement aux deux conditions d'efficacité économique d'une incitation suffisante à la minimisation des coûts d'exploitation, d'une part, et d'une utilisation optimum des infrastructures existantes, d'autre part.

928  
Le système d'équilibre budgétaire satisfait à la première condition mais s'oppose partiellement à la seconde. Le système des péages économiques satisfait à la seconde condition mais ne satisfait pas pleinement à la première.

929  
8. Le système d'équilibre budgétaire satisfait à la condition que l'ensemble des utilisateurs d'une infrastructure supportent effectivement le coût de cette infrastructure, mais cette condition ne peut être remplie que dans le cadre d'une large péréquation géographique sans laquelle des distorsions importantes pourraient apparaître et compromettre gravement l'efficacité économique.

930  
9. Lorsqu'ils sont assortis d'une coordination des décisions d'investissement, ces deux systèmes paraissent dans l'ensemble répondre le mieux, pour la

route et la voie d'eau, à ce principe général que les règles appliquées doivent être simples, transparentes, non arbitraires et permettre un contrôle objectif.

931  
Pour les chemins de fer, ce principe général ne peut être respecté que si l'on applique le système d'équilibre budgétaire.

932  
10. Du point de vue économique, ces deux systèmes ont l'avantage d'être tournés vers l'avenir au lieu de se fonder sur le passé. Ils permettent d'éviter le recalcul des dépenses passées ou l'estimation de la valeur des investissements effectués dans le passé, opération dont l'intérêt est fort douteux.

933  
11. Si le déficit correspondant à une allocation optimum des ressources est très important, le système pratique des péages économiques paraît préférable. S'il est relativement faible, le système d'équilibre budgétaire paraît présenter des avantages décisifs.

934  
12. Il ne faut en aucun cas imposer la règle d'équilibre budgétaire à de vastes régions sous-développées. Dans ce cas, cependant, il convient de prendre des précautions spéciales en vue d'éviter des investissements qui seraient tout à fait injustifiés.

935  
13. Si la règle d'équilibre budgétaire est appliquée, les prix pour l'utilisation de l'infrastructure devraient faire l'objet d'une péréquation à l'échelon de sous-réseaux relativement importants à l'intérieur de chaque mode de transport. L'étendue de ces sous-réseaux devrait être fixée en tenant compte entre autres de leur situation de concurrence.

936  
14. Lorsque les taux d'expansion de deux modes de transport sont très différents et que le déficit de l'un au moins d'entre eux correspondant à une allocation optimum des ressources est relativement large, l'application de la règle d'équilibre budgétaire, sans possibilité d'emprunts à ces deux modes de transport, pourrait conduire à des distorsions importantes dans les conditions de concurrence et à des situations sérieusement incompatibles avec une allocation optimum des ressources.

937  
Dès lors, en ce qui concerne les différentes variantes d'équilibre budgétaire, une certaine préférence peut être donnée à une politique mixte fondée en premier lieu sur le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts, mais modifié dans le sens de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts pour les ensembles de grande ampleur.

938

15. Dans tous les cas où, pour l'essentiel, les infrastructures existantes ont déjà été financièrement amorties et où les frais de gestion indépendants du trafic sont relativement limités, il y a dans une large mesure compatibilité de fait entre la politique des péages économiques pratiques et une politique d'équilibre budgétaire admettant la possibilité d'emprunts.

939

Dans la situation actuelle, dans laquelle les secteurs en expansion rapide sont en même temps les secteurs où les péages économiques seraient très élevés en raison de la congestion existante, il y a aussi dans une large mesure compatibilité entre les exigences d'une allocation optimum des ressources et une politique d'équilibre budgétaire sans emprunts.

940

16. Probablement la solution la meilleure dépend du cas d'espèce considéré et il ne paraît guère souhaitable qu'au nom du principe d'égalité de traitement on applique dans tous les cas le même système alors que les conditions seraient très différentes.

941

La politique optimum à mettre en œuvre ne peut résulter de l'application systématique d'un seul et même système et si elle veut être efficace elle sera nécessairement complexe et devra tenir compte des cas d'espèce. Même du seul point de vue d'une allocation optimum des ressources, il n'y a pas et il ne peut y avoir dans ce domaine et sur le plan pratique de formule dont la validité puisse être considérée comme universelle.

942

Nous estimons que les différents éléments présentés dans cette vue d'ensemble sont importants, mais qu'aucun n'est déterminant à lui seul. La nature des différents objectifs poursuivis ainsi que les considérations d'ordre institutionnel sont également essentielles, ce qui signifie que l'analyse économique à elle seule ne peut fournir de réponse définitive. Le choix final est donc d'ordre politique et ceux qui sont appelés à le faire ne sauraient ni négliger les avantages et les inconvénients des différentes solutions sur le plan économique ni se borner à leur seule considération.

*DIVERS SYSTEMES EN MATIERE DE SERVICES DE TRANSPORT*

32.0 — *PRINCIPES GENERAUX*

943

Ce chapitre a pour objet d'analyser le régime des services de transport et notamment la détermination de leurs prix. Son point de départ est que l'on cherche à réaliser une allocation optimum des ressources. En conséquence des analyses précédentes, il admet comme principe général que des restrictions doivent être apportées à la liberté des prix toutes les fois qu'il y a possibilité d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique. Là où ces dangers n'existent pas, la liberté est considérée comme préférable.

944

L'existence de dangers effectifs de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes est une question de fait. Nous considérons qu'on ne peut apprécier actuellement l'étendue de ces dangers faute des données empiriques indispensables. Ceci est dû entre autres au fait que les réglementations actuelles sont très strictes dans l'ensemble et issues, au moins pour une certaine part, de circonstances très différentes de celles qui existent aujourd'hui, qu'il s'agisse de la grande dépression ou de la période de guerre.

945

Dès lors, ce chapitre suggère une méthode pragmatique permettant de mettre progressivement en place un dispositif cohérent de politique des transports en suivant les indications tirées de l'expérience plutôt que de la définir a priori.

946

D'abord, dans tous les cas où actuellement se constateraient des abus de positions dominantes ou des cas de concurrence anti-économique, il résulterait du principe général que nous venons de rappeler que les restrictions existantes sont insuffisantes ou que, s'il y a liberté tarifaire, elle ne doit pas être maintenue. Dans ces cas, des restrictions appropriées devraient être apportées par l'établissement d'un tarif minimum s'il y a concurrence anti-économique ou d'un tarif maximum s'il y a abus de positions dominantes.

947

Au contraire, dans tous les cas où, dans la situation actuelle, aucune situation de ce genre ne se constate, l'application du principe général conduirait à diminuer progressivement les restrictions. Il en résulte

que là où il y a liberté tarifaire, elle serait maintenue, que là où existent des tarifs à fourchettes, ces fourchettes seraient progressivement élargies, et que là où existent des tarifs fixes, des tarifs à fourchettes leur seraient substitués.

948

Une telle libéralisation pourrait être effectuée soit d'une manière appropriée à chaque cas d'espèce, soit d'une manière uniforme. L'essentiel est qu'elle soit effectuée d'une façon progressive et prudente.

949

Trois circonstances peuvent alors être envisagées. En premier lieu, les prix effectivement constatés peuvent avoir tendance à se maintenir au voisinage des limites minimum des fourchettes. La persistance de cette tendance peut être l'indice d'une situation de concurrence anti-économique et les autorités de contrôle compétentes peuvent se saisir ou être saisies par toute partie intéressée en vue d'arrêter l'abaissement des limites inférieures des fourchettes ou de les relever.

950

En second lieu, les prix pratiqués peuvent montrer une tendance à s'élever continuellement, ce qui peut être interprété comme l'indice d'une situation d'abus de positions dominantes. Ici encore, les autorités compétentes de contrôle peuvent soit se saisir, soit être saisies.

951

En troisième lieu et après un certain délai d'adaptation, les prix peuvent avoir tendance à s'établir d'une façon durable autour d'un niveau moyen sans qu'aucune situation de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes n'apparaisse. Dans ce cas, il n'y a manifestement pas lieu de maintenir des restrictions quelconques<sup>(1)</sup>.

952

Telle est très schématiquement la solution suggérée pour les prix des services de transport.

<sup>(1)</sup> Bien entendu, la tendance d'évolution des prix doit être interprétée avec beaucoup de prudence dans tous les cas où, dans la situation de départ, les tarifs s'écartent notablement des prix correspondant à une allocation optimum des ressources. Il en est ainsi notamment lorsque les tarifs sont maintenus à un niveau particulièrement bas par suite d'interventions publiques ou lorsqu'ils sont au contraire très élevés du fait de restrictions quantitatives particulièrement marquées.

953  
Elle s'appliquerait mutatis mutandis aux restrictions quantitatives (1).

954  
La diversité des situations de départ en matière de formation des prix de transport ne constitue qu'un élément exigeant une évolution progressive ; parallèlement, en effet, trois autres éléments exigent également une telle évolution. Tout d'abord, comme nous l'avons souligné à diverses reprises, les informations actuellement disponibles sur la situation de fait ne permettent pas de se faire une idée précise des dangers effectifs d'exploitation abusive de positions dominantes ou de concurrence anti-économique. Ces informations ne pourront être fournies que progressivement par l'observation, au fur et à mesure de la mise en application de la politique suggérée. En second lieu, il existe sur les différents marchés nationaux des distorsions externes des conditions de concurrence (régimes fiscaux ou sociaux différents, etc.). Enfin, de telles distorsions externes existent également au niveau communautaire. Tant sur le plan national qu'à l'échelon communautaire, ces distorsions ne peuvent être éliminées que progressivement.

955  
Nous justifierons par plusieurs raisons la suggestion qu'une démarche pragmatique et progressive est préférable à toute autre.

956  
Tout d'abord, il sera montré que s'il est possible de formuler des critères cohérents pour la fixation de tarifs minimum ou maximum, ces critères sont fort complexes et ne peuvent exclure un élément d'appréciation résiduel. Dès lors, si ces critères peuvent être opérationnels pour une juridiction ayant à trancher un certain nombre de cas concrets, par contre la fixation a priori de tarifs minimum et maximum pour toutes les catégories de services de transport placerait les autorités de contrôle devant des difficultés insurmontables.

957  
Nous montrerons encore que la fixation de deux limites simultanées dans le cadre d'une tarification à fourchettes permanente et générale serait inconsistante et qu'elle pourrait être dommageable au point de vue économique parce que les situations qui appellent respectivement un tarif minimum et un tarif maximum s'excluent mutuellement.

958  
Nous montrerons enfin qu'une solution pragmatique présenterait plusieurs avantages très appréciables. Elle permettrait de donner à la politique commune un utile commencement d'exécution sans outrepasser les bornes de la prudence et sans attendre la mise en

place d'un régime cohérent de prix pour l'utilisation de l'infrastructure ni l'achèvement de l'harmonisation des conditions externes de concurrence. Cela éviterait un travail administratif préalable de grande ampleur et de peu de portée réelle (2).

959  
Nous verrons que si on désire s'opposer efficacement à la concurrence anti-économique et à l'exploitation abusive de positions dominantes, il faut que les autorités publiques soient en mesure d'apprécier les tarifs ou les prix pratiqués, en fonction de bases de référence opérationnelles et objectives. Nous montrerons que la détermination de telles bases de référence pour l'ensemble des services de transport à partir des données quant aux coûts de transport et à la structure de la demande présente des difficultés considérables et qu'il est à peu près impossible d'établir des limites de prix appropriées au moyen de cette méthode.

960  
Nous verrons que toute méthode utilisable implique nécessairement un élément d'appréciation, mais que cette appréciation peut être cependant fondée sur la considération de divers facteurs objectifs tels que les prix effectivement pratiqués, la saturation de l'infrastructure, etc. Pour les chemins de fer, où les risques d'exploitation abusive de positions dominantes dus aux éléments de puissance monopolistique qui peuvent encore subsister et de concurrence anti-économique dus à la possibilité de pratiquer le « subventionnement interne » paraissent plus sérieux que dans les secteurs à régime concurrentiel, nous suggérerons qu'il soit procédé en plus à une comparaison entre le tarif considéré et les prix effectivement appliqués ailleurs par les chemins de fer pour des transports similaires, lorsque existent des services comparables, au moins approximativement.

961  
Le reste du chapitre sera consacré à quelques observations sur les différenciations injustifiées de prix, ainsi qu'aux rapports entre le régime des prix et certains autres éléments de la politique des transports.

962  
Rappelons enfin que, d'une manière générale, toute notre analyse est subordonnée à deux limitations.

(1) En effet, l'analyse précédente aboutit à la conclusion que si un contrôle de l'accès est jugé utile pour garantir un certain minimum de qualification professionnelle des transporteurs ou pour éviter des perturbations indésirables du marché, ce contrôle en tout cas ne doit pas être restrictif en ce sens que la valeur des licences ne devrait pas s'écartier sensiblement d'une valeur nulle.

(2) En ce qui concerne les difficultés de contrôle, inévitables dans n'importe quel système, voir par. 33.21.

963

En premier lieu, nous ne considérons pour l'essentiel que l'objectif d'une allocation optimum des ressources. Dans la mesure où d'autres objectifs seraient imposés à la politique des transports<sup>(1)</sup> et où ces objectifs ne pourraient être atteints que par des moyens sérieusement incompatibles avec une allocation optimum des ressources, certaines conclusions de notre analyse pourraient être modifiées. Nous avons cependant montré que certains parmi les plus importants de ces objectifs étaient compatibles avec une allocation optimum des ressources et en fait impliqués par elle.

964

En second lieu, nos conclusions ne sont valables intégralement que sous les deux hypothèses de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue. Bien que ces deux hypothèses se trouvent réalisées actuellement dans la Communauté, la portée de notre analyse est sujette à une limitation dont seule une étude spéciale consacrée aux conséquences d'une situation de récession ou de ralentissement de l'expansion sur la politique des transports permettra de déterminer si elle doit être considérée comme sérieuse.

### 32.1 — LES CRITERES POUR LA DETERMINATION DES LIMITES MINIMUM ET MAXIMUM

965

Les critères pour la détermination des limites minimum et maximum posent de nombreux problèmes. La raison en est en dernière analyse que ni la concurrence anti-économique ni l'exploitation abusive de positions dominantes ne peuvent être définies en termes économiques d'une manière non ambiguë et qu'il est impossible de quantifier les limites correspondantes sans faire intervenir un élément d'appréciation.

966

On dit souvent que des limites objectives déduites des critères correspondant à une allocation optimum des ressources peuvent être établies sur la seule base de considérations de coût. Comme nous l'avons déjà montré<sup>(2)</sup>, ce point de vue est incorrect puisque les prix optimum se composent du coût marginal et d'un élément de rente reflétant la valeur de rareté de l'équipement durable. Si le coût marginal est indépendant de la demande — il ne l'est d'ailleurs pas nécessairement — l'élément de rente est, en revanche entièrement déterminé par celle-ci et ne peut, par conséquent, être incorporé dans un schéma tarifaire que dans la mesure où les variations de la demande peuvent être estimées correctement à l'avance dans chaque cas particulier<sup>(3)</sup>.

967

Du point de vue d'une allocation optimum des ressources, il n'existe qu'un seul coût qui puisse éventuellement servir de critère pour la détermination

d'une limite de prix : le coût marginal. A supposer que le coût marginal d'un transport soit approximativement constant sans être bien entendu nécessairement uniforme pour toutes les catégories de transports, il pourrait à la rigueur fournir un critère pour la détermination d'un prix minimum. Ainsi le coût marginal pourrait bien constituer un élément important et économiquement valable à cet égard. Mais le coût marginal en lui-même n'est pas le seul élément à considérer pour définir une limite minimum utile en vue de la tarification. En tout état de cause, sauf dans certaines situations spéciales, aucune entreprise de transport ne serait disposée à travailler de son plein gré au-dessous du coût marginal<sup>(4)</sup>.

(<sup>1</sup>) Voir chap. 21.

(<sup>2</sup>) Voir par. 25.35.

(<sup>3</sup>) Une présentation inexacte de la théorie des prix dans une grande partie de la littérature économique a souvent conduit à son insu une large partie de l'opinion à interpréter les prix optimum comme des coûts et, dès lors, à penser que l'on peut, par le calcul, déterminer les prix optimum sur la seule base des coûts.

En réalité, le concept des « coûts normaux », lorsqu'on l'approfondit, apparaît comme ne pouvant avoir de signification concrète que par référence aux prix qui se constatent sur un marché où existe effectivement une concurrence active dans une situation de plein emploi et de croissance relativement continue. Alors que le concept de « coûts normaux » calculés mène à des problèmes insolubles, cette référence permet de dégager des critères qui répondent aux préoccupations qui sont à l'origine de la doctrine des « coûts normaux », tout en évitant l'impasse à laquelle elle mène. C'est cette approche qu'a prise le présent rapport en se référant non pas à un concept de « coût normal » indéfinissable en lui-même d'une manière indiscutable, mais au concept de prix optimum correspondant à une allocation optimum des ressources, et en recherchant les critères qui peuvent être utilisés pour sa détermination.

(<sup>4</sup>) En dehors du cas d'obligations de service public imposées aux entreprises de transport, notamment aux chemins de fer, des prix peuvent être fixés temporairement au-dessous du coût marginal dans diverses situations exceptionnelles. Il en est ainsi lorsque la demande a faibli dans une mesure telle que la capacité n'est plus pleinement utilisée même à un prix égal au coût marginal. Si l'on s'attend à ce que la demande augmente à nouveau dans un avenir rapproché et si, en valeur actualisée, il est plus avantageux de continuer à travailler à un niveau relativement proche de l'utilisation complète de la capacité plutôt que de réduire l'activité dans une mesure importante ou même de l'arrêter, il peut être rationnel et d'ailleurs tout à fait conforme aux exigences d'une allocation optimum des ressources de pratiquer temporairement un prix inférieur au coût marginal. Un autre cas d'exploitation à un prix au-dessous du coût marginal pourrait se présenter lorsque la gestion d'une entreprise de transport et celle d'une entreprise d'un autre type se trouvent réunies dans les mêmes mains, par exemple en cas d'intégration verticale, et lorsque la première de ces activités est temporairement subventionnée par la seconde dans une mesure telle que les prix de transport sont fixés au-dessous du coût marginal.

Enfin, il serait concevable que les chemins de fer pratiquent une politique temporaire de prix de dumping inférieurs au coût marginal en vue d'éliminer des concurrents. Toutefois, nous avons constaté dans le par. 25.30 qu'une telle politique serait relativement inutile dans la plupart des situations si l'entrée dans le marché était libre. Dans ce cas, le risque réel de voir les chemins de fer pratiquer une politique de dumping ne paraît pas très grand.

968

Quant à la limite maximum, aucun critère spécifique et intrinsèque ne peut être tiré de la considération des coûts, dès lors que l'objectif serait d'assurer une allocation optimum des ressources.

969

Le fait que les prix optimum ne peuvent être établis sur la seule base de considérations de coût n'implique pas, naturellement, qu'il soit théoriquement impossible de calculer de tels prix. On peut concevoir en effet, au moins en principe, qu'il soit possible d'établir un schéma de prix optimum pour l'ensemble du secteur des transports intérieurs. Il faudrait alors que les autorités publiques connaissent toutes les données nécessaires relatives aux coûts, ainsi que la structure future de la demande pour toutes les catégories de transports, et qu'elles sachent, en outre, comment l'investissement en capacité de transport réagit aux variations des revenus des transporteurs. En pratique, les autorités publiques sont manifestement dans l'impossibilité d'établir un système de tarification sur de telles bases, qu'un tel système doive être imposé aux transporteurs ou utilisé en tant que schéma de référence pour apprécier les tarifs soumis aux autorités pour homologation. Les données nécessaires ne sont pas disponibles et, même si elles l'étaient, les calculs pratiques seraient extrêmement difficiles, voire impossibles.

970

Même si les calculs étaient possibles, cette méthode tendrait à conduire à des systèmes tarifaires très rigides, en raison des difficultés que comporteraient l'établissement et, partant, la modification des tarifs.

971

Les calculs impliqueraient également un grand nombre d'estimations et de jugements de valeur pour lesquels les autorités seraient obligées de s'en remettre dans une large mesure aux parties directement intéressées. En conséquence, le contrôle, qui est une articulation essentielle du système tout entier, risquerait d'être peu efficace ; de plus, cette méthode ne fournirait aucune indication quant au niveau optimum des limites de prix, sauf que leur fixation devrait être faite de façon très prudente.

972

Enfin, et il s'agit là d'un défaut encore plus fondamental, cette méthode ne peut fournir aucun critère permettant de juger si un prix minimum ou maximum donné empêche effectivement la concurrence anti-économique ou l'exploitation abusive de positions dominantes.

973

Il s'ensuit qu'un système de tarifs calculés ne fournirait ni une base de référence utilisable pour l'établissement des prix de transport, ni des critères per-

mettant de mesurer l'importance de la concurrence anti-économique ou de l'exploitation abusive de positions dominantes. Cette conclusion est valable non seulement pour des tarifs conçus comme une approximation des prix optimum, dont nous avons vu que la détermination a priori présente des difficultés quasiment insurmontables, mais également pour des tarifs fondés sur un calcul de « coûts moyens ». En effet, quelle que soit la façon dont on définit le « coût moyen » des services de transport, sa détermination exige, pour l'essentiel, une « imputation » purement conventionnelle des coûts non imputables directement <sup>(1)</sup>.

974

Les difficultés inhérentes au calcul de tarifs minimum et (ou) maximum ou de tarifs fixes à partir de critères objectifs du point de vue économique n'impliquent cependant pas que l'imposition de limites de prix constitue nécessairement, et en tout cas, une méthode inefficace pour combattre la concurrence anti-économique et l'exploitation abusive de positions dominantes. Toutefois, le fait qu'il n'existe aucune règle objective de calcul des prix du point de vue économique signifie que les critères à appliquer pour déterminer les limites de prix resteront toujours, dans une certaine mesure, une question d'appréciation fondée sur un certain nombre de facteurs différents, que nous examinerons plus loin, ainsi que sur l'expérience pratique qui sera acquise au fur et à mesure de l'application de la tarification. C'est pourquoi nous attachons une grande importance à la procédure empirique que nous proposons et qui permet d'obtenir les informations nécessaires tout en assurant, par une méthode simple et praticable, le passage de la situation actuelle au régime le plus approprié dans chaque cas.

975

Le fait que les critères à appliquer pour déterminer les limites de prix sont, dans une certaine mesure, une question d'appréciation, est peu satisfaisant, car il signifie que le calcul de limites de prix, loin de pouvoir être complètement effectué sur la base de critères objectifs et vérifiables, ne peut finalement et dans une certaine mesure résulter que d'une appréciation plus ou moins large. Quelque décourageante que soit, indubitablement, cette conclusion, elle paraît inévitable puisqu'il est généralement impossible, en théorie comme en pratique, d'établir a priori, à partir de données objectives, des critères économiques complets pour le calcul de limites de prix capables de constituer une barrière efficace contre la concurrence anti-économique et l'exploitation abusive de positions dominantes et, en même temps, d'éviter

(1) Voir première partie.



des distorsions importantes à une allocation optimum des ressources.

976

Deux autres problèmes doivent encore être examinés. L'un concerne la définition, pour l'application du système, d'une procédure institutionnelle appropriée, compte tenu du fait que la présence d'éléments d'appréciation plus ou moins large exige des garanties de procédure spéciales<sup>(1)</sup>. L'autre concerne les facteurs dont il convient de tenir compte pour déterminer si et, dans l'affirmative, à quel niveau des limites de prix doivent être fixées dans un cas donné.

977

Il est clair que le coût marginal constitue un élément important pour la détermination d'un tarif minimum approprié dans les situations de concurrence anti-économique présumée. Dans le cas des chemins de fer, une indication supplémentaire peut être fournie par une comparaison entre le prix particulier présumé « excessivement bas » et les prix de services comparables fournis ailleurs par les chemins de fer. Il en va de même des tarifs ferroviaires jugés trop élevés et traduisant éventuellement l'exploitation abusive d'une position dominante.

978

Les difficultés que présente la définition de « services comparables » sont bien connues. Elles sont dues au fait qu'il existe des différences non seulement quant aux catégories de marchandises transportées et aux caractéristiques de coûts sur les différentes parties du réseau, mais aussi quant à la période à laquelle le transport est effectué, la saison, la direction, le degré d'utilisation de l'infrastructure, etc. En particulier, les prix optimum pour l'utilisation de l'infrastructure, qui sont incorporés dans les prix de transport, sont entièrement différents selon que l'infrastructure est ou n'est pas pleinement utilisée, en raison de l'élément de péage pur qui peut être nul ou élevé suivant le cas. En conséquence, toute comparaison entre le prix d'un transport donné et les prix pratiqués pour d'autres services supposés comparables doit tenir compte des conditions d'utilisation de l'infrastructure dans la partie du réseau et à l'époque où le service considéré est fourni. Une autre difficulté résulte du fait qu'il n'y a pas toujours de services comparables susceptibles de constituer une base de référence pour l'appréciation de certains tarifs.

979

Toutefois, s'il existe rarement des services absolument comparables, il semble bien que, dans le cas des chemins de fer, on puisse définir une prestation de transport comme la résultante de composantes élémentaires telles que la traction des wagons, le stationnement, le triage, les opérations administratives, etc., et que chacune de ces diverses composantes puisse faire l'objet de comparaisons effectives sans que l'on doive rencontrer des difficultés insurmon-

tables. De là, il résulte que s'il est difficile de trouver pour une prestation donnée de transport des prestations comparables, par contre il apparaît possible de la décomposer en composantes élémentaires pour chacune desquelles existent de telles possibilités de comparaison. Une analyse analogue peut être également envisagée pour la voie d'eau et la route.

980

Naturellement, cette procédure ne peut fournir des indications utiles que sur un élément seulement, à savoir un ordre de grandeur du « coût moyen », parmi tous ceux dont il faut tenir compte lorsqu'on compare les prix des différents services de transport supposés comparables. En particulier l'élément de rente, dont nous avons souligné l'importance à plusieurs reprises, ne peut être évalué par cette procédure, parce qu'il dépend essentiellement de la demande. Mais il est possible que certaines comparaisons puissent également être faites pour cet aspect des prix des services qu'il s'agit de comparer, par référence aux prix pratiqués dans des situations où le degré d'utilisation des capacités tant de l'infrastructure que du matériel roulant est comparable<sup>(2)</sup>.

981

Les problèmes posés par la méthode de comparaison sont sérieux, mais ils n'impliquent pas que cette méthode doive être rejetée. Celle-ci ne prétend pas davantage offrir un critère complet que la méthode qui se fonde sur la considération du coût marginal. Elle constitue l'un des éléments à prendre en considération pour apprécier si des limites de prix doivent être imposées et, dans l'affirmative, à quel niveau elles doivent être fixées. Elle présente l'avantage que son application et son contrôle sont relativement aisés d'une manière objective. A la condition que soient rendus publics sous une forme appropriée les prix effectivement appliqués pour chaque catégorie de transports, la possibilité de déposer des plaintes auprès des autorités compétentes contre un tarif ou des prix effectivement pratiqués par les chemins de fer pourrait être laissée dans une large mesure aux parties intéressées, c'est-à-dire aux usagers et à leurs concurrents, ainsi qu'aux modes de transport intérieur concurrents<sup>(3)</sup>.

(<sup>1</sup>) Voir par. 33.21.

(<sup>2</sup>) En particulier sur le parcours considéré et à une époque comparable.

(<sup>3</sup>) Le même type de comparaison pourrait manifestement être utilisé pour limiter la différenciation des tarifs selon la nature des marchandises transportées (tarifs ad valorem), différenciation qui pourrait être considérée comme constituant une concurrence anti-économique ou l'exploitation abusive d'une position dominante, pour les mêmes raisons que la différenciation des tarifs dans l'espace. Toutefois, dans la mesure où elle reste modérée, une certaine différenciation de ce type peut être, et est probablement, nécessaire pour permettre aux chemins de fer de satisfaire à l'exigence d'équilibre budgétaire. Ce problème est examiné dans la section 32.4.

982

Dans les secteurs à régime concurrentiel, la question se présente en général de manière différente et le danger allégué est que le niveau général des prix serait trop bas en raison d'une tendance présumée au surinvestissement. Nous avons déjà examiné cette thèse <sup>(1)</sup> et nous avons montré que, dans une situation de plein emploi et de croissance économique relativement continue, une telle tendance paraît improbable, pourvu que les transporteurs puissent disposer d'une information appropriée <sup>(2)</sup>. En réalité, l'application de tarifs minimum dans les secteurs à régime concurrentiel est souvent préconisée non pas pour les raisons analysées dans ce chapitre, mais comme une forme de politique des revenus <sup>(3)</sup>. Sans qu'il soit question de juger les mérites d'une telle politique, il est clair qu'à moins de s'accompagner d'une limitation des investissements en capacité de transport et de l'accès au marché, des tarifs minimum seraient absolument inefficaces puisqu'ils ne pourraient en eux-mêmes qu'inciter à de nouveaux investissements et, par conséquent, renforcer plutôt que corriger les causes du niveau des prix considéré comme trop bas.

983

En tout état de cause, il est clair aussi que dans la perspective d'une politique des revenus, le critère approprié pour la détermination des tarifs minimum doit nécessairement être déduit d'une notion de « revenu raisonnable » à assurer aux transporteurs.

984

De ce point de vue, les problèmes qui se posent pour les secteurs à régime concurrentiel sont évidents. Les tarifs ne devraient pas seulement être fondés sur des taux calculés, dont la détermination présente des difficultés dont nous avons déjà examiné quelques-unes, d'ordre général, plus haut, mais ils exigeraient en outre une définition du « revenu raisonnable », qui serait nécessairement un compromis entre des considérations d'équité et des considérations d'efficacité. Comme dans ce cas la justification de limites tarifaires ne découle pas de considérations strictement économiques, les critères d'une allocation optimum des ressources ne peuvent fournir une base complète pour leur fixation et ne conduisent par eux-mêmes à aucune orientation particulière, si ce n'est la nécessité d'adopter des limites de prix qui soient le moins restrictives possible et un niveau tarifaire général qui affaiblisse le moins possible l'incitation à l'efficacité.

### 32.2 — LE SYSTEME D'UNE TARIFICATION A FOURCHETTES PERMANENTE ET GENERALE

985

Il peut sembler naturel à première vue, pour prémunir le marché des transports du double danger d'abus

de positions dominantes et de concurrence anti-économique, d'imposer une tarification à fourchettes permanente à l'ensemble des services de transport. A y regarder de près, cependant, il apparaît qu'une telle solution serait au contraire peu fondée et qu'elle conduirait en outre à de très grandes difficultés d'application <sup>(4)</sup>.

986

Pour justifier cette proposition, il y a lieu de formuler quelques observations en ce qui concerne les conséquences des deux facteurs en cause quant à une distorsion des conditions de la concurrence en l'absence de limites de prix.

987

En premier lieu, la concurrence anti-économique <sup>(5)</sup> peut se produire dans les relations entre différents modes de transport intérieur. Si nous faisons abstraction des distorsions externes des conditions de concurrence <sup>(6)</sup>, qui devraient être éliminées par des mesures directes, la concurrence anti-économique entre modes de transport intérieur paraît provenir surtout de la possibilité pour les chemins de fer de pratiquer le « subventionnement interne », c'est-à-dire une différenciation des tarifs soit entre différentes parties du réseau, soit entre différentes catégories de trafic conduisant à l'application de prix de dumping pour des services exposés à une forte concurrence

<sup>(1)</sup> Voir par. 25.21.

<sup>(2)</sup> Voir chap. 33.

<sup>(3)</sup> Un autre argument qui est parfois avancé en faveur de tarifs minimum dans les secteurs à régime concurrentiel consiste à dire que de tels tarifs peuvent servir à protéger les petits transporteurs contre la concurrence des grandes entreprises de transport. On peut cependant se demander si une telle protection est nécessaire, étant donné qu'on entend encore plus souvent l'argument inverse, selon lequel les grandes entreprises devraient être protégées contre les petits transporteurs, qui ne respecteraient pas la législation sociale ou qui, en tant qu'artisans indépendants, ne sont pas soumis à cette législation. De plus, il n'est pas clairement prouvé que les grandes entreprises disposent d'avantages en matière de coûts qui leur permettraient d'éliminer les petits transporteurs. Toutefois, même s'il en était ainsi, une protection n'apparaît pas intrinsèquement nécessaire dès lors qu'elle reviendrait à préserver une certaine structure du marché aux dépens des avantages économiques inhérents à une certaine concentration.

<sup>(4)</sup> Il sera exposé plus loin que si des tarifs à fourchettes n'ont aucune justification économique permanente, il y a par contre les meilleures raisons, pendant la phase initiale d'une politique commune des transports, de les maintenir là où il en existe ou d'en introduire partout où existent actuellement des tarifs fixes, alors qu'on ignore en général où se trouvent les dangers de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes.

<sup>(5)</sup> Voir sections 25.2 et 25.3.

<sup>(6)</sup> Voir par. 25.31.

de la part d'un autre mode de transport<sup>(1)</sup>. Sans entrer ici dans le détail des problèmes compliqués que soulèvent la définition d'une telle différenciation, la détermination du contenu réel de l'expression « prix de dumping » et l'appréciation de ses conséquences économiques, on peut dire qu'en tout état de cause deux types de remèdes sont possibles. L'un consiste à imposer des tarifs minimum là où les chemins de fer peuvent pratiquer une concurrence anti-économique. Une autre méthode peut consister à imposer aux chemins de fer, comme à l'infrastructure des autres modes de transport, la contrainte d'équilibre budgétaire et, en plus, des tarifs maximum pour les services pour lesquels ils sont en mesure d'appliquer des prix relativement élevés<sup>(2)</sup>. Ces catégories de services coïncideront dans une large mesure avec, ou du moins engloberont, les services pour lesquels il y a effectivement exploitation abusive de positions dominantes ou pour lesquels il existe un risque de tels abus.

988

En second lieu et en ce qui concerne la concurrence anti-économique qui se produirait également à l'intérieur des secteurs à régime concurrentiel, nous avons déjà<sup>(3)</sup> exprimé quelque doute quant à son étendue réelle et quant à l'efficacité de tarifs minimum en tant que correctifs des distorsions possibles dues à une concurrence anti-économique<sup>(4)</sup>. Toutefois, quelle que soit la validité de notre jugement en ce qui concerne les faits et quels que soient les mérites des politiques proposées pour combattre une telle concurrence anti-économique, il est clair, en tout état de cause, que la situation justifierait difficilement l'imposition, d'une manière générale, de tarifs maximum dans les secteurs à régime concurrentiel<sup>(5)</sup>.

989

Quant à l'exploitation abusive de positions dominantes, elle n'est en général possible que pour les chemins de fer à moins que, dans les secteurs à régime concurrentiel effectif ou potentiel, la concurrence ne soit restreinte par des accords privés ou par des mesures réglementaires. L'exploitation abusive de positions dominantes par les chemins de fer pourrait être empêchée par l'imposition de tarifs maximum appropriés pour les catégories de services pour lesquelles les chemins de fer disposent d'une position nettement dominante. Quel que soit notre jugement quant à l'étendue réelle de telles situations<sup>(6)</sup>, leur existence ne justifie pas, en tout état de cause, l'imposition permanente de tarifs maximum aux autres modes de transport intérieur ni pour les services pour lesquels les chemins de fer, au lieu d'abuser d'une position dominante, pratiqueraient des prix de concurrence dont on dit qu'ils sont « excessivement bas ».

990

Les observations que nous venons de présenter paraissent conduire aux conclusions suivantes. Même si

les risques de concurrence anti-économique et d'exploitation abusive de positions dominantes étaient très répandus, ils ne sauraient être invoqués pour justifier, d'une manière permanente, l'application, à tous les services de transport, d'un tarif comportant à la fois une limite minimum et une limite maximum, mais tout au plus l'assujettissement des secteurs à régime concurrentiel à un système général de tarifs minimum et des chemins de fer à des tarifs maximum pour certaines catégories de transport, ainsi qu'éventuellement à des tarifs minimum pour d'autres catégories<sup>(7)</sup>. Pour les raisons que nous avons indiquées ci-dessus, l'imposition simultanée d'un tarif minimum et d'un tarif maximum pour un même type de services n'est donc pas justifiée. Il ne peut y avoir à la fois, pour un même type de services, une concurrence anti-économique, qui se traduirait par des prix « excessivement bas », et une exploitation abusive de positions dominantes, qui conduirait à des prix « trop élevés », puisque ces deux situations s'excluent mutuellement<sup>(8)</sup>.

991

On pourrait, il est vrai, alléguer que si, en toute rigueur et pour une même catégorie de services, un

(1) Voir par. 25.30 ; voir aussi par. 25.34, où nous sommes parvenus à la conclusion que dans le cas de rendements marginaux non croissants dans la fourniture des services, la « fuite du trafic » ne requiert pas de mesures spéciales, pourvu que la règle d'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts (dans l'hypothèse où il faudrait l'imposer) puisse être mise en application et qu'elle soit appliquée par les chemins de fer avec un degré suffisant de péremption.

(2) Voir par. 25.30, où nous avons montré que de telles mesures pourraient éliminer largement les problèmes relatifs à la concurrence anti-économique pour autant que ces derniers découlent de la possibilité qu'ont les chemins de fer de pratiquer le « subventionnement interne ». Il y a lieu de noter toutefois que cette méthode n'est vraiment efficace que dans le cas du système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts puisqu'on peut concevoir que le système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts soit utilisé, au moins dans une certaine mesure, par les chemins de fer pour se procurer les fonds nécessaires pour pratiquer des « prix de dumping ».

(3) Voir en particulier par. 25.21.

(4) Il convient de rappeler que l'analyse a été effectuée sous les deux hypothèses de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue.

(5) Rappelons encore une fois que l'argumentation présentée ne s'applique qu'à un système permanent de tarifs à fourchettes (voir note (4), p. 156).

(6) Voir. par. 25.33.

(7) Le terme « éventuellement » fait allusion au fait qu'il n'est pas impossible que l'imposition conjuguée de la contrainte d'équilibre budgétaire et de tarifs maximum pour les services pour lesquels les chemins de fer détiennent une position dominante puisse suffire à empêcher le « subventionnement interne » et, par suite, une concurrence anti-économique.

(8) Nous rappelons encore une fois que toute l'analyse présentée ici est subordonnée aux deux hypothèses générales de plein emploi et d'une croissance économique relativement continue.

tarif minimum et un tarif maximum ne sont jamais requis en même temps, ils pourraient cependant l'être à intervalles rapprochés.

992

Il est en effet concevable que dans un secteur particulier du marché des transports, la situation structurelle se transforme soudainement et qu'on passe d'une situation où les chemins de fer pratiquent des prix « excessivement bas », à une situation où ils jouiraient d'une position dominante<sup>(1)</sup>. Dans un tel cas, un tarif à fourchettes pourrait servir à empêcher les chemins de fer d'abuser de leur position dominante nouvellement acquise pendant le laps de temps impliqué par le déroulement de la procédure administrative nécessaire pour substituer au tarif minimum initial un tarif maximum. Quoi qu'il en soit de l'importance réelle de telles situations et de la probabilité de voir les chemins de fer abuser effectivement et immédiatement de leur position dominante nouvellement acquise alors qu'ils savent qu'une telle attitude conduirait à peu près certainement les autorités publiques à prendre des contre-mesures, il semble que cette éventualité ne puisse pas constituer un argument valable en faveur de l'imposition permanente d'un tarif à fourchettes pour toute une catégorie de transports.

993

Un autre argument encore est souvent avancé en faveur de l'introduction généralisée de tarifs à fourchettes, celui de l'égalité de traitement. On dit en effet que lorsqu'un mode de transport est assujéti à de tels tarifs, l'égalité de traitement vis-à-vis des modes de transport concurrents exige que des limites de prix soient également imposées aux autres modes de transport. Cette argumentation est cependant manifestement inconsistante. Si des tarifs minimum ou maximum sont appliqués dans le but précis de prévenir la concurrence anti-économique ou l'exploitation abusive de positions dominantes, et s'ils sont imposés en fait dans les cas spécifiques où ces risques se présentent, il n'existe aucune raison économiquement fondée d'introduire des limitations similaires pour d'autres catégories de services ou pour d'autres modes de transport pour lesquels ces risques n'existent pas<sup>(2)</sup>.

994

L'imposition simultanée et permanente à un même type de services d'un prix maximum et d'un prix minimum est non seulement dépourvue de justification économique, mais elle est en outre susceptible de comporter des inconvénients d'autant plus grands que la fourchette est moins large.

995

Cette dernière proposition est fondée sur trois séries de raisons.

996

En premier lieu, un système de limites de prix à caractère universel n'implique pas qu'un tarif à fourchettes spécifique puisse être établi pour tout service de transport individuel. Une telle procédure serait d'ailleurs impossible en stricte logique, étant donné qu'un service de transport est défini entre autres par le moment auquel il est produit ; aussi un certain groupement des services est-il en tout état de cause nécessaire. En conséquence, la fourchette devrait être suffisamment large pour permettre toutes les variations des prix impliqués par une allocation optimum des ressources pour tous les services groupés dans une même catégorie.

997

En second lieu, nous avons déjà montré<sup>(3)</sup> que des tarifs fixes, c'est-à-dire suivant notre définition des tarifs imposés ou homologués par les autorités publiques et ne comportant aucune marge de liberté pour le transporteur, risquent souvent d'être soit trop bas, soit trop élevés par comparaison avec les prix qui correspondraient à une allocation optimum des ressources. La raison en réside, en premier lieu, dans le risque d'erreur que comporte la détermination du niveau des tarifs et, en second lieu, dans le fait que les conditions du marché, notamment l'intensité de la demande, peuvent changer assez rapidement alors qu'en pratique des tarifs fixes ne peuvent être adaptés à court terme. Nous avons montré que ce danger est particulièrement grave pour les services de transport puisqu'ils ne peuvent être stockés. Dans de tels cas, les prix optimum et notamment l'élément de rente, c'est-à-dire le péage pur, afférent aux équipements durables dépendent dans une mesure importante de l'intensité de la demande, dont la variation ne peut être que partiellement prévisible. Ces inconvénients des tarifs fixes existent également pour des tarifs à fourchettes, quoiqu'ils soient d'autant plus réduits

(<sup>1</sup>) Ainsi, considérons une relation entre deux points A et B où le chemin de fer applique un tarif réduit pour concurrencer la navigation intérieure sur une relation C-B. Pour la relation A-B on suppose qu'il n'existe pas de voie d'eau. Si, pour une raison quelconque, le trafic de C vers B disparaît (fermeture d'un charbonnage, disparition d'un courant d'importation, etc.), le chemin de fer acquiert une position dominante sur la relation A-B.

Des renversements de situation analogues pourraient se produire dans le cas de l'intervention de circonstances atmosphériques particulières ayant pour conséquence par exemple une baisse très forte des eaux sur les fleuves navigables et, partant, l'élimination temporaire plus ou moins complète de ces voies de transport. Dans un tel cas, le chemin de fer pourrait se trouver pour les transports correspondants dans une position très forte qu'il pourrait être tenté d'exploiter.

(<sup>2</sup>) Dans le cas où un prix minimum ou maximum serait imposé par suite d'une erreur des autorités compétentes, il va de soi qu'il serait souhaitable de corriger cette erreur plutôt que de l'étendre au nom du principe d'égalité de traitement aux modes de transport concurrents.

(<sup>3</sup>) Voir par. 25.35.

que la marge de liberté est plus grande. Des tarifs à fourchettes ne comportant qu'une ouverture étroite et des possibilités d'exception très restreintes impliquent un risque élevé de distorsions économiques importantes par rapport à une allocation optimum des ressources, compte tenu en particulier de la difficulté de définir des critères objectifs pour la détermination a priori des limites de prix.

998

En troisième lieu, tout système tarifaire soumis à une procédure d'homologation a une tendance naturelle à la rigidité puisque le déroulement de cette procédure demande toujours un certain temps.

999

Un système permanent et général de tarifs à fourchettes est donc à déconseiller du point de vue économique. Un tel système serait, comme il vient d'être montré, non fondé et nuisible à une allocation optimum des ressources.

1000

Compte tenu de la complexité des critères permettant d'apprécier les situations d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique, il est manifeste qu'un tel système comporterait des difficultés d'application pratiquement insurmontables pour autant qu'on se propose de fixer avec quelque précision les limites inférieures et supérieures.

1001

Dès lors, si des raisons non fondées sur la considération d'une allocation optimum des ressources conduisaient néanmoins à appliquer un tel système, il serait souhaitable, pour en minimiser les inconvénients économiques — accrus par le fait qu'une procédure générale d'homologation ne peut être qu'assez grossière — que l'ouverture des fourchettes soit large.

1002

La conclusion selon laquelle, dans cette hypothèse, l'ouverture des fourchettes devrait être large est en relation étroite avec une autre conclusion, qui peut d'ailleurs en être dérivée, c'est que les limites devraient avoir un caractère indicatif plutôt qu'une valeur absolue. En d'autres termes, les autorités devraient autoriser l'application de prix en dehors des limites lorsque des circonstances spéciales le justifient. Nous n'avons pas examiné spécialement les critères de la définition de telles « circonstances spéciales », mais il semble que l'autorisation d'appliquer des prix en dehors des limites serait un complément logique du système dans tous les cas où cette pratique ne conduirait pas à une concurrence anti-économique ou à l'exploitation abusive de positions dominantes.

1003

Naturellement, les observations que nous venons de présenter ne répondent nullement à la question de

savoir selon quelle méthode il convient de déterminer l'écart entre la limite inférieure et la limite supérieure du tarif. Comme au plus une seule limite peut être déduite des critères à appliquer, l'autre limite a un caractère essentiellement arbitraire. Dans ces conditions, le système le plus simple et donc le plus approprié, en l'absence d'autres considérations, pourrait peut-être consister à fixer un pourcentage uniforme d'ouverture de la fourchette pour toutes les catégories de transports. Toutefois, une telle procédure ne saurait convenir que si l'ouverture des fourchettes est large. Si elle est, au contraire, relativement étroite, il peut être nécessaire de tenir compte, pour sa détermination, d'autres aspects tels que la variabilité de la demande pour les transports faisant l'objet du tarif considéré, le degré de différenciation des tarifs susceptible d'être appliqué à l'intérieur de la catégorie de services considérée, la probabilité d'erreur impliquée par la détermination des limites de prix, etc. Comme le présent rapport ne se propose pas d'apporter des solutions détaillées aux problèmes d'ordre pratique, nous nous bornons à mentionner ces aspects sans essayer d'analyser complètement les questions d'application pratique de la tarification.

1004

Mais la conclusion générale est certainement qu'en ce qui concerne les catégories de services pour lesquelles un abus de positions dominantes est probable et, d'autre part, celles où existe un risque de concurrence anti-économique, un système de tarifs maximum et de tarifs minimum spécifiques serait plus indiqué qu'un système général de tarifs à fourchettes. La procédure que nous proposons dans la section suivante est susceptible de permettre l'identification progressive de ces catégories.

1005

En effet, partout où n'existe au départ ni abus de positions dominantes ni concurrence anti-économique cette procédure consiste, en règle générale, à substituer des tarifs à fourchettes aux tarifs fixes, là où il en existe, et là où existent des tarifs à fourchettes à élargir graduellement l'ouverture des fourchettes jusqu'au moment où des cas de concurrence anti-économique ou d'exploitation abusive de positions dominantes se présentent. Cette procédure a l'avantage de ne pas nécessiter une définition a priori des limites des fourchettes et elle fournit un moyen empirique de mettre en évidence tous les cas où existent effectivement un danger d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique.

1006

Au total, la solution suggérée apparaît comme une solution de moindre inconvénient. En effet, si elle présente effectivement des difficultés d'application manifestes, ces difficultés se rencontrent, au moins au même degré, dans tous les autres systèmes qui ont été proposés ou envisagés. Par contre, certains in-

convénients majeurs des autres systèmes ne subsistent en aucune façon.

### 32.3 — AVANTAGES D'UNE SOLUTION PRAGMATIQUE

1007 Nous avons montré ci-dessus que la fixation judiciaire des prix maximum et minimum dans le cadre d'une tarification à fourchettes permanente et générale se heurterait à des difficultés pratiquement insurmontables. Les erreurs seraient nécessairement nombreuses et dommageables du point de vue économique.

1008 D'autre part, presque tous les Etats membres de la Communauté appliquent actuellement des systèmes de tarifs fixes ou de tarifs à fourchettes à ouverture relativement étroite pour certains modes de transport intérieur, ainsi que des systèmes d'autorisation administrative souvent très restrictifs dans les secteurs à régime concurrentiel et notamment dans les transports routiers. Il résulte de là qu'on ne peut pas savoir a priori pour quelles catégories de services existe virtuellement soit un danger de concurrence anti-économique, soit un danger d'abus de positions dominantes et pour quelles catégories de services de tels dangers n'existent pas.

1009 Dès lors, si l'on veut appliquer les principes généraux suggérés par le présent rapport, à savoir que des restrictions doivent être apportées à la liberté des prix toutes les fois qu'il y a possibilité d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, mais que là où ces dangers n'existent pas, la liberté est considérée comme préférable, la seule méthode qui paraît rationnelle est de procéder empiriquement et progressivement.

1010 Le processus pourrait être le suivant. Là où on ne constate actuellement ni abus de positions dominantes ni concurrence anti-économique et partout où existent actuellement des tarifs fixes ou des tarifs à fourchettes à ouverture étroite, qu'il s'agisse des chemins de fer, de la route ou de la voie d'eau, on pourrait, en partant des tarifs actuellement appliqués, réduire les restrictions dans la limite d'un pourcentage déterminé<sup>(1)</sup>. En d'autres termes, partout où des tarifs fixes sont actuellement appliqués, ils seraient remplacés par des tarifs à fourchettes, les tarifs à fourchettes existants étant maintenus. L'ouverture des fourchettes serait progressivement élargie.

1011 On peut envisager d'imposer l'obligation d'élargir progressivement et régulièrement les fourchettes

d'une manière égale dans les deux directions, sauf dans les cas où l'application d'une telle procédure générale comporterait des inconvénients majeurs manifestes. L'argument en faveur d'une obligation stricte à cet égard à l'échelon communautaire est que la mesure de l'assouplissement à apporter à des tarifications rigides ne peut être, sous peine d'inefficacité, abandonnée au libre arbitre des intéressés, voire même des autorités nationales. Autrement, la durée du processus risquerait de s'allonger indûment. Il est en outre raisonnable de s'efforcer de stimuler l'effort d'adaptation qui pourrait être indispensable dans certains cas par la certitude que certaines échéances sont inéluctables.

1012 Il peut être opportun de s'inspirer en cette matière de la solution adoptée par le traité de Rome en ce qui concerne l'abaissement des tarifs douaniers et la suppression des contingentements.

1013 Il va de soi cependant que l'application d'une telle procédure devrait en tout cas rester pragmatique, c'est-à-dire être adaptable en fonction des circonstances. En premier lieu, le processus d'élargissement des fourchettes serait arrêté ou même renversé dans tous les cas où les autorités auraient constaté que la liberté accrue aurait abouti à l'exploitation abusive de positions dominantes ou à une concurrence anti-économique et où la fixation d'une limite supérieure ou inférieure se trouverait justifiée. En second lieu, et en l'absence de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes, il devrait exister des possibilités contrôlées de dérogation à l'obligation d'élargir les fourchettes en cas de perturbations sérieuses lorsque des problèmes difficiles d'adaptation se posent. Mais les dérogations accordées devraient être progressivement éliminées, dès qu'il serait possible de supprimer ces perturbations.

1014 Par ailleurs, la possibilité d'élargir les fourchettes à une allure plus rapide que celle prévue au départ devrait être laissée ouverte. Cela pourrait être particulièrement important dans les cas où un mode de transport déterminé se trouverait en concurrence directe avec un autre qui ne serait pas soumis à des limites de prix.

1015 On voit ainsi comment une tarification à fourchettes apparaît comme un instrument indispensable pour toute politique qui désire ménager les transitions nécessaires puisque toute diminution des restrictions

(1) Il n'y aurait lieu d'introduire au départ des restrictions plus fortes que si, dans la situation initiale, il y avait abus de positions dominantes ou concurrence anti-économique. Cet aspect sera considéré à la fin de cette section.

suppose la substitution de fourchettes à des tarifs fixes ou l'élargissement de l'ouverture des tarifs à fourchettes si de tels tarifs existent dans la situation initiale <sup>(1)</sup>. Dès que par contre se révèlent des abus de positions dominantes ou bien une concurrence anti-économique, des tarifs minimum ou maximum sont mis en place.

1016

Les avantages de la solution pragmatique suggérée ici paraissent décisifs.

1017

Comme il vient d'être indiqué, elle permet de concilier l'efficacité et la souplesse. Les risques de perturbations dues à une démarche trop rapide qui ne laisserait pas aux intéressés le temps d'adaptation indispensable, sont réduits au minimum.

1018

De plus, cette solution permet de se laisser guider par les leçons de l'expérience plutôt que par les résultats, combien aléatoires, de calculs d'une redoutable complexité sans que soit en rien sacrifiée la correction du résultat final à atteindre.

1019

Elle permet aussi de donner à la politique commune un commencement d'exécution sans qu'il faille attendre la mise en œuvre complète d'un régime cohérent des prix pour l'utilisation de l'infrastructure ni l'achèvement de l'harmonisation des conditions externes de concurrence.

1020

Le fait que l'harmonisation des conditions externes de la concurrence n'interviendra que progressivement n'implique en effet nullement que la diminution des restrictions doive être bloquée jusqu'à l'achèvement de cette harmonisation. A vrai dire, les restrictions existantes ne se justifient qu'en partie par l'inégalité des conditions externes de la concurrence, soit entre les différents modes de transport, soit entre les différents pays pour un même mode de transport. Dans la mesure où il n'existe pas une distorsion sensible des conditions externes de la concurrence, il n'y a évidemment aucune raison de freiner la diminution des restrictions existantes. Si, par contre, les restrictions se justifient par une inégalité de conditions externes de la concurrence, il paraît souhaitable, d'un point de vue pratique, que les deux processus de suppression des restrictions et d'harmonisation se déroulent simultanément, car ils sont de nature à se favoriser mutuellement.

1021

La suppression des restrictions quantitatives à l'accès au marché pourrait s'opérer de la même manière progressive et pragmatique que la diminution des restrictions tarifaires <sup>(2)</sup>.

1022

Ainsi, le processus de transition pourrait en fait être réglé de manière à prévenir toute perturbation importante. La suppression progressive des restrictions, accompagnée d'une harmonisation parallèle des conditions externes de la concurrence ainsi que de l'introduction graduelle d'un régime commun pour l'infrastructure, permettrait d'observer les effets généraux ou particuliers de chaque étape du processus et d'utiliser les informations recueillies pour préparer l'étape suivante. Comme nous l'avons déjà indiqué, le processus pourrait être ralenti, arrêté ou même renversé, là où il apparaîtrait à l'expérience que la continuation de la suppression des restrictions conduirait à l'exploitation abusive de positions dominantes ou à une concurrence anti-économique. Inversement, dans tous les cas où de telles situations n'apparaîtraient pas, le processus pourrait être accéléré.

1023

D'une manière générale, l'expérience permettant d'acquérir progressivement la connaissance d'un grand nombre de données de fait, les lignes définitives du régime des transports se dégageraient peu à peu.

1024

Dans certains cas, dont il n'est pas nécessaire de prévoir le nombre ni l'importance dès le départ, des dangers de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes se matérialiseraient. Dans ces cas, le tarif à fourchettes serait remplacé par un prix minimum ou maximum.

1025

Dans les autres cas, les limites des fourchettes deviendraient progressivement nominales ; le tarif à fourchettes serait alors supprimé.

1026

Rien n'implique que ce processus doive se dérouler exactement à la même allure pour tous les services de transport. Il se peut très bien que, dans certains cas, l'expérience s'avère rapidement concluante dans un sens ou dans l'autre, tandis que dans d'autres cas elle doive se prolonger davantage.

1027

Mais quelles que puissent être les difficultés à envisager pour la mise en œuvre de la politique suggérée

(1) Naturellement, cette recommandation ne vaut pas pour les secteurs actuellement libres de toute restriction et où ne se constatent ni abus de positions dominantes ni concurrence anti-économique. Pour ces secteurs, la liberté actuelle devrait être maintenue.

(2) Si pour la route ou (et) la navigation intérieure un contrôle des capacités de transport est jugé utile pour garantir un certain minimum de qualification professionnelle des transporteurs ou pour éviter des perturbations indésirables du marché, ce contrôle en tout cas ne devrait pas être économiquement restrictif, autrement dit la valeur sur le marché des autorisations devrait être proche d'une valeur nulle.

par ce rapport, du point de vue technique et économique, il ne semble pas que la reconnaissance des cas d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique, suivant la procédure suggérée, doive requérir plus d'une dizaine d'années. Des mêmes points de vue technique et économique, il semble qu'une harmonisation suffisante des conditions externes de concurrence puisse s'effectuer dans un délai du même ordre de grandeur.

1028

Ceci dit, il n'est pas question de prétendre que la mise en œuvre de la politique suggérée ici ne soulèvera pas de difficiles problèmes d'application. Bien au contraire. Mais aucune politique efficace ne peut échapper à des difficultés de ce genre.

1029

Il ne peut être question d'en traiter complètement dans le cadre du présent rapport. Nous nous bornons à quelques remarques.

1030

Outre les difficultés relatives à la mise en place des procédures institutionnelles qui seront examinées plus loin<sup>(1)</sup>, il y a lieu de mentionner tout d'abord la question du rythme d'élargissement des fourchettes durant la phase initiale. C'est là une question qui n'est guère susceptible d'une réponse catégorique. Elle pose plutôt un problème d'appréciation et appelle un jugement empirique.

1031

On peut toutefois affirmer dans cet esprit qu'au point de départ un rythme annuel d'élargissement des tarifs à fourchettes de l'ordre de 2 % des tarifs dans chaque sens peut être considéré comme à la fois opérationnel et prudent. Il est entendu que ce rythme devrait être ajusté à la lumière de l'expérience acquise et en fonction des progrès parallèles de l'harmonisation des conditions externes de concurrence.

1032

Un autre problème concerne le sort des secteurs actuellement libres de toute restriction notable. Dans tous les cas, la solution à choisir ne peut résulter que d'un examen approfondi de la situation de fait existante. Trois circonstances peuvent se présenter. Tout d'abord, si des restrictions ne se justifient pas par un risque réel d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, il serait en principe inconsistant, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, d'en introduire. En second lieu, en l'absence de tels risques et dans le cas où de deux modes de transport en concurrence, l'un se trouve soumis à des restrictions alors que l'autre en est exempt, la solution la plus judicieuse consisterait à accélérer l'assouplissement des restrictions existantes. En troisième lieu, lorsque l'abus de posi-

tions dominantes ou la concurrence anti-économique est possible pour un mode de transport grâce à l'existence de restrictions imposées à un autre mode de transport, la solution serait encore d'assouplir ces restrictions.

1033

L'élaboration de la jurisprudence pour la fixation de prix maximum ou minimum, dans le cas d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, comportera naturellement de sérieuses difficultés initiales. Mais tout ce qui peut être fait de raisonnable en pareille matière consiste à proposer une méthode qui repose sur des principes opérationnels et cohérents. Ceux-ci ont été exposés plus haut et il n'y a pas lieu d'y revenir ici. Assurément, ces principes ne permettent jamais de dégager des solutions automatiques aux cas concrets et nous répétons encore une fois que toute décision comporterait inévitablement un élément d'appréciation plus ou moins large. C'est là la source des difficultés intrinsèques de toute politique tarifaire pour les autorités de contrôle. Il serait toutefois aussi anti-scientifique de les affirmer a priori insurmontables que d'en nier l'existence.

#### 32.4 — DIFFERENCIATION DES PRIX

1034

Jusqu'ici, nous avons considéré les problèmes relatifs à la concurrence anti-économique et à l'exploitation abusive de positions dominantes sous leur forme la plus générale, et nous avons examiné les possibilités d'y remédier. Les solutions que nous avons suggérées peuvent cependant ne pas être suffisantes par elles-mêmes pour faire face à un groupe de cas spéciaux susceptibles d'exiger des mesures supplémentaires. Ces cas spéciaux découlent de la possibilité qu'ont les chemins de fer de pratiquer une différenciation systématique de leurs prix.

1035

En principe, la différenciation des prix peut être entendue comme la pratique de prix différents pour des services identiques. Une extension, qui soulève naturellement de nombreuses difficultés, peut être faite dans le cas de services comparables.

1036

Une telle différenciation des prix peut revêtir trois formes différentes. La première est une différenciation du niveau des prix appliqués sur différentes parties du réseau. Ce type de différenciation, dont l'étendue dépend de la mesure dans laquelle les chemins de fer sont concurrencés par d'autres modes de transport sur les différentes parties de leur réseau, a déjà été pris en considération lorsque nous avons analysé

(<sup>1</sup>) Voir par. 33.21.



les tarifs minimum et maximum. Le second type de différenciation consiste dans l'application de prix différents pour des catégories différentes de marchandises transportées (tarifs ad valorem). Nous avons déjà constaté que l'importance de ce type de différenciation s'est considérablement réduite par suite du développement rapide de modes de transport concurrents, en particulier des transports routiers. Les possibilités limitées dont les chemins de fer jouissent encore à cet égard ne pourront probablement pas être réduites davantage par des mesures publiques sans que leur capacité de satisfaire à l'exigence d'équilibre budgétaire, dans l'hypothèse où cette exigence leur serait imposée, soit mise en danger.

1037

Il nous reste à examiner un troisième type de différenciation des prix qui consiste dans l'application de prix différents pour une même marchandise transportée dans des circonstances comparables, mais pour le compte d'expéditeurs différents. Ce type de différenciation, qui peut, de même que les tarifs ad valorem, soulever des problèmes évidents d'équité, peut être justifié dans une certaine mesure par le fait que les chemins de fer se trouvent dans une situation de croissance des rendements et peuvent, dès lors, ne pas être en mesure de satisfaire à l'exigence d'équilibre budgétaire sans pratiquer une telle différenciation. Il existe toutefois plusieurs raisons permettant de penser que des garanties spéciales contre des abus éventuels peuvent être nécessaires. La principale de ces raisons est que l'administration centralisée des chemins de fer est inévitablement exposée à des pressions tant publiques que privées, sauf dans le cas où les chemins de fer sont gérés dans un esprit purement commercial, et qu'il peut en résulter un certain favoritisme qui n'a pas de justification économique. Un tel favoritisme peut se manifester tant sur le plan national que sur le plan communautaire.

1038

La seconde de ces deux éventualités revêt manifestement une importance particulière dans le cadre d'une politique commune des transports dans la Communauté. Elle constitue un danger très réel, étant donné que la plupart des compagnies de chemins de fer ont été traditionnellement considérées comme des instruments de la politique économique nationale, ce qui a eu trop souvent pour résultat que les tarifs ferroviaires ont été ouvertement ou secrètement manipulés à des fins de nationalisme économique. Une tendance à favoriser les industries nationales peut subsister même en l'absence d'une intervention directe des autorités nationales. Une telle discrimination — qu'elle revête la forme d'une discrimination directe en faveur d'industries nationales ou celles d'autres types de différenciation des prix affectant indirectement les conditions de la concurrence entre les divers Etats membres de la Communauté — est clairement en contradiction avec les objectifs du traité de Rome.

1039

Pour prévenir de tels abus, qui seraient contraires à la fois à une allocation optimum des ressources et à l'intérêt communautaire, il ne suffit pas d'interdire efficacement les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur pour les mêmes marchandises sur les mêmes relations de trafic, de prix et conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination, ou de limiter l'application imposée par un Etat membre de prix et conditions de transport comportant des éléments de soutien ou de protection dans l'intérêt d'une ou plusieurs entreprises ou industries particulières. Une procédure plus générale serait nécessaire précisément parce que la discrimination peut avoir lieu sans qu'il y ait intervention des autorités nationales et parce que l'effet exercé sur les conditions de concurrence entre les Etats membres de la Communauté peut être entièrement indirect<sup>(1)</sup>. La même conclusion s'impose en ce qui concerne les différenciations de prix injustifiées qui pourraient être pratiquées sur le plan purement national.

1040

En conséquence, il y a lieu de prévoir la mise en place d'une procédure appropriée permettant aux intérêts éventuellement lésés de présenter leur défense. Les aspects institutionnels de cette question seront examinés brièvement plus loin<sup>(2)</sup>. Il importe de ne se faire aucune illusion sur les difficultés de preuve inévitables en pareille matière. Comme dans les cas d'exploitation abusive de positions dominantes et dans les cas de concurrence anti-économique, aucun contrôle ne pourra être efficace à moins de laisser à l'autorité qui en aura la charge un pouvoir indiscutable d'appréciation.

1041

Il est important de souligner une nouvelle fois que, parmi les facteurs qui doivent être pris en considération, le degré d'utilisation des facteurs durables, tant dans le domaine de l'infrastructure que dans celui des services de transport, joue un rôle essentiel. En conséquence, la procédure qui vise à prévenir des discriminations injustifiées n'implique nullement que les prix soient égaux pour toutes les prestations qui sont comparables sur la base des coûts. Ainsi, dans la comparaison de différents services dont les prix sont supposés discriminatoires, il faut tenir compte de ces autres éléments et notamment de la situation de la demande.

1042

Quelle que soit la procédure adoptée, elle devrait, en tout état de cause, être renforcée par la publication, sous une forme appropriée, des prix effectivement

(1) La notion de discrimination soulève de très nombreuses difficultés dont l'examen sort du cadre de ce rapport.

(2) Voir chap. 33.

pratiqués, de façon à permettre aux usagers de savoir s'ils ont raison ou non de croire qu'ils sont victimes de discriminations injustifiées. Une telle publication pourrait revêtir plusieurs formes, mais devrait comporter la publication a posteriori au minimum des moyennes des prix effectivement pratiqués<sup>(1)</sup>.

1043

Lorsque les chemins de fer ont un tarif publié, c'est-à-dire un barème de prix qui, bien que n'étant pas soumis lui-même à l'homologation, serait conforme, dans les cas où il en existe, aux tarifs minimum ou maximum homologués par les autorités publiques, ce tarif devrait être, en règle générale, applicable sans discrimination à tout usager pour tout service de transport comparable. Un tel tarif correspondrait seulement aux cas normaux, et il va de soi qu'une liberté de principe serait laissée au transporteur d'accorder des conditions spéciales pour les cas spéciaux, sous la réserve que ces conditions spéciales fassent l'objet d'une publication ultérieure sous une forme appropriée et qu'en aucun cas la possibilité de faire des conditions spéciales à l'intérieur des limites de prix en vue de permettre une adaptation aux conditions de la concurrence, puisse aboutir à des discriminations systématiques sur le plan national ou communautaire.

1044

Si les chemins de fer n'avaient pas de systèmes de tarifs publiés, il faudrait élaborer des procédures adéquates pour prévenir une discrimination systématique au sens indiqué ci-dessus. Ces procédures devraient impliquer la publication a posteriori des prix de transport effectivement appliqués, sous une forme fournissant aux usagers une information suffisante pour leur permettre de savoir s'ils seraient fondés à se plaindre d'une discrimination systématique. De plus, les autorités compétentes devraient disposer du droit de se faire communiquer sur demande les prix effectivement pratiqués afin de pouvoir instruire efficacement toutes les plaintes concernant des cas de discrimination injustifiée, notamment si elle est pratiquée entre des usagers de nationalité différente.

### 32.5 — RAPPORTS ENTRE LE RÉGIME DE PRIX ET CERTAINS AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

1045

Nous avons à diverses reprises déjà attiré l'attention sur deux points de nature d'ailleurs très différente. Le premier concerne la liaison entre la formation des prix des services de transport et le système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure. Le second a trait aux rapports entre la politique tarifaire et l'autre méthode de régulation du marché consistant dans

l'imposition de restrictions quantitatives en matière de capacité de transport et (ou) d'accès au marché. Il importe d'examiner de façon plus explicite chacun de ces deux points.

### 32.50 — La liaison entre les prix des services de transport et les prix pour l'utilisation de l'infrastructure

1046

Les prix payés par les transporteurs pour l'utilisation de l'infrastructure constituent de toute évidence un élément des prix des services de transport. Les divers systèmes de gestion de l'infrastructure que nous avons examinés dans le chapitre précédent, ont des effets différents sur les prix des services de transport, tant en ce qui concerne le niveau absolu de ceux-ci qu'en ce qui concerne les relations entre les différentes catégories de services. Ces effets se manifestent aussi bien à l'intérieur d'un même mode de transport qu'à l'échelon de l'ensemble du secteur des transports intérieurs, et cela aussi bien sur le plan national que sur le plan communautaire. Le choix du système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure doit naturellement tenir compte de ces effets.

1047

Cependant, une fois que ce choix est fait, les prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne posent plus de problème particulier pour la formation des prix des services de transport dans les secteurs à régime concurrentiel, route et navigation intérieure.

1048

Il en va différemment dans le cas des chemins de fer où la perception des prix pour l'utilisation de l'infrastructure ne fait pas l'objet d'une procédure autonome. C'est pourquoi toute appréciation d'un tarif ferroviaire quelconque doit être fondée sur la considération non seulement de l'élément « service de transport », mais également du facteur « infrastructure ». Ainsi et par exemple, si la discrimination tarifaire est définie comme consistant dans l'application de prix différents pour des services comparables<sup>(2)</sup>, deux transports parfaitement identiques par ailleurs ne pourront pas être considérés comme comparables si l'un est effectué en période creuse et l'autre en période de saturation économique de l'infrastructure puisque les prix optimum pour l'utilisation de celle-ci, en particulier le péage pur, sont différents dans ces deux cas.

(1) Ces moyennes se rapportant à des groupes de services d'une étendue suffisamment réduite pour que l'information ne soit pas dépourvue de signification pratique. Il serait également souhaitable que soient publiés les prix extrêmes effectivement pratiqués.

(2) Comme nous l'avons déjà indiqué (voir section 32.1), la notion de service comparable soulève de très nombreuses difficultés.

1049

Les considérations présentées dans ce chapitre sur la formation des prix des services de transport supposent résolu un double problème.

1050

D'une part, elles impliquent qu'un régime déterminé a été adopté pour l'infrastructure, consistant pour la route et la voie d'eau dans un système de prix parfaitement défini et pour le chemin de fer dans l'imposition d'une contrainte générale correspondant par exemple à une variante du système d'équilibre budgétaire. C'est donc uniquement dans le cas des chemins de fer qu'il y a lieu de considérer les prix relatifs à l'utilisation de l'infrastructure comme susceptibles de poser des problèmes particuliers pour la fixation des prix de transport.

1051

D'autre part, le régime de prix pour l'infrastructure est supposé être neutre au regard des conditions impliquées par une allocation optimum des ressources. En d'autres termes, il ne doit pas donner lieu à une distorsion des conditions de concurrence <sup>(1)</sup>.

### 32.51 — *La politique tarifaire et les restrictions quantitatives*

1052

Nous avons déjà vu <sup>(2)</sup> qu'il existe une liaison étroite entre les deux méthodes de régulation du marché que sont la politique tarifaire et le contrôle des capacités de transport et (ou) de l'accès au marché. Cette question n'intéresse évidemment que les secteurs à régime concurrentiel puisque, pour les chemins de fer, la limitation de l'accès au marché, sous la forme d'un régime de concession, découle nécessairement de la nature même de ce mode de transport.

1053

Dans la deuxième partie <sup>(3)</sup>, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il n'est guère probable que le surinvestissement en capacité de transport constitue un problème sérieux dans une situation de plein emploi et de croissance économique continue. Des restrictions quantitatives en matière d'investissements et (ou) d'accès au marché ne seraient donc pas nécessaires en principe dans de telles situations. Un système permanent d'autorisation pourrait néanmoins avoir une fonction utile dans la mesure où il permettrait de prévenir les perturbations qui pourraient être provoquées par des transporteurs entrant de façon occasionnelle pour une courte période de temps sur le marché des services de transport sans qu'à moyen et long terme l'investissement et l'accès au marché soient restreints <sup>(4)</sup>. Ce but pourrait être atteint si le système d'autorisation était appliqué d'une manière telle que la valeur à laquelle les autorisations

pourraient librement se négocier soit pratiquement nulle. En outre, il peut être souhaitable que l'accès au marché soit subordonné à des conditions qui garantissent que le candidat transporteur soit en mesure, au double point de vue technique et financier, de s'acquitter des obligations de sa profession.

1054

Une politique de ce type en matière de contrôle des capacités de transport et de l'accès au marché s'accorde bien avec la conception générale de la politique que nous suggérons. Dans le cas où la concurrence anti-économique résulte d'une tendance au surinvestissement, des tarifs minimum peuvent ne pas être suffisants pour la prévenir et même n'avoir qu'une importance secondaire à cet égard. A elle seule, et dans cette hypothèse, leur introduction pourrait aboutir à stimuler davantage encore les investissements et à faire baisser l'utilisation des capacités existantes.

## 32.6 — *VUE D'ENSEMBLE*

1055

Les considérations qui précèdent sont essentiellement fondées sur un principe général. L'objectif final est que des limitations minimum ou maximum de prix propres à empêcher toute concurrence anti-économique et toute exploitation abusive de positions dominantes soient établies là où de telles situations se rencontrent ou sont effectivement possibles. Si ces circonstances ne se constatent pas, les prix restent libres.

1056

Pour passer progressivement à cette situation la démarche suggérée repose essentiellement sur les enseignements déduits de l'observation.

1057

Toutes les fois qu'aucun abus de positions dominantes et qu'aucune concurrence anti-économique ne se constatent, une certaine diminution des restrictions existantes est effectuée qui se justifie par le fait que l'observation montre précisément que les restrictions mises en œuvre sont trop fortes. Ainsi, dans tous les cas où les dangers d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique n'existent pas ou sont négligeables, les prix deviennent progressivement libres.

<sup>(1)</sup> Il va de soi que toutes les autres distorsions dues par exemple à des régimes fiscaux ou sociaux inégaux sont également supposées être éliminées.

<sup>(2)</sup> Voir notamment par. 25.22.

<sup>(3)</sup> Voir par. 25.21.

<sup>(4)</sup> Voir, par exemple, le cas spécial cité dans la note <sup>(1)</sup>, p. 111.

1058

Dès que par contre se révèlent une concurrence anti-économique ou bien des abus de positions dominantes, des tarifs minimum ou maximum sont mis en place. Pour la fixation de ces prix minimum ou maximum, la méthode suggérée repose en premier lieu sur la considération du seuil de prix à partir duquel se manifestent des plaintes sur des situations de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes, en second lieu sur la méthode de comparaison, et en troisième lieu sur une appréciation générale des circonstances en fonction des critères généraux exposés dans ce rapport.

1059

Le premier élément est purement empirique et se fonde essentiellement sur la possibilité donnée à toute partie intéressée soit de déposer des plaintes auprès des autorités publiques compétentes, soit d'introduire des instances devant des organismes juridictionnels.

1060

Le second élément se fonde à la fois sur la considération, d'une part, des prix pratiqués et des coûts tels qu'ils résultent de la comptabilité industrielle et, d'autre part, de l'utilisation plus ou moins intense des infrastructures et du matériel roulant en relation avec la situation de la demande. En ce qui concerne les éléments de coût, la décomposition des prestations de transport en composantes élémentaires peut éventuellement fournir des informations utiles tout spécialement en ce qui concerne les chemins de fer. De plus, l'observation des prix pratiqués constitue un facteur additionnel à considérer pour une estimation au moins approximative de l'ordre de grandeur des coûts susceptibles d'être considérés comme « normaux ». En ce qui concerne le degré d'utilisation des infrastructures et du matériel roulant, il constitue un facteur dont l'importance a été soulignée dans ce rapport quant au jugement à porter sur l'existence d'une concurrence anti-économique ou d'un abus de positions dominantes. Pour l'essentiel il peut être déterminé en fonction de facteurs objectifs.

1061

Le troisième élément repose sur une appréciation d'ensemble de toutes les circonstances de chaque cas d'espèce examinés relatives non seulement aux deux premiers éléments mais également à tout autre facteur tel que l'harmonisation des conditions de concurrence, le régime des prix pour l'utilisation des infrastructures, les restrictions quantitatives, la situation conjoncturelle, etc. La difficulté en est évidente, mais elle est inévitable et elle se rencontre d'une manière ou d'une autre dans tout système quel qu'il soit.

1062

Dans le cadre de nos suggestions, une tarification à fourchettes apparaît comme un instrument indispen-

sable pour toute politique qui désire ménager la transition, puisque toute diminution des restrictions suppose la substitution de fourchettes à des tarifs fixes ou l'élargissement de l'ouverture des tarifs à fourchettes si de tels tarifs existent dans la situation initiale. Dans la phase initiale, où elles existent, les fourchettes seraient élargies progressivement à une certaine allure dont le rythme pourrait être établi par les autorités. Le processus d'élargissement des fourchettes serait naturellement arrêté ou même renversé dans tous les cas où ce processus aurait abouti à une situation de concurrence anti-économique ou d'exploitation abusive de positions dominantes. Par ailleurs, des possibilités de dérogation pourraient être prévues pour prévenir des perturbations sérieuses dues à des difficultés d'adaptation.

1063

La méthode suggérée fournit ainsi un ensemble de principes communs permettant de déterminer les éléments à prendre en considération pour la fixation des minimums ou des maximums de prix dans tous les cas où de telles limites sont indiquées. L'application de ces principes ne résulte pas de vues a priori. Elle est essentiellement pragmatique et elle repose pour une large part sur des règles opérationnelles qui, dans leurs principes, peuvent être appliquées sans difficultés insurmontables. Mais, en tout état de cause, dans tous les cas où il y a possibilité d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique, les limitations de prix à imposer reposeront inévitablement sur un compromis entre, d'une part, la nécessité de faire face à ces situations et, d'autre part, la nécessité non moins impérieuse de laisser une certaine souplesse dans les prix de manière à faciliter les ajustements nécessaires aux variations des conditions du marché impliqués par une allocation optimum des ressources. Un tel compromis ne peut reposer lui-même inévitablement que sur un large degré d'appréciation et c'est là ce qui constitue la difficulté intrinsèque de toute politique tarifaire pour les autorités responsables.

1064

Des suggestions analogues valent pour les restrictions quantitatives. Si, en effet, un contrôle peut être jugé utile pour garantir un certain minimum de qualification professionnelle des transporteurs ou pour éviter des perturbations indésirables du marché, ce contrôle en tout cas ne devrait pas être inutilement restrictif en ce sens que la valeur des licences ne devrait pas s'écarter sensiblement d'une valeur nulle.

1065

Une évolution progressive apparaît en tout état de cause nécessaire en raison de la diversité des situations de départ, de l'insuffisance des informations actuellement disponibles sur les dangers effectifs de concurrence anti-économique et d'abus de positions dominantes, et de l'existence de distorsions externes

des conditions de concurrence tant sur les différents marchés nationaux qu'au niveau communautaire.

1066

Du seul point de vue économique sur lequel nous avons été consultés, ces différentes suggestions reposent essentiellement sur les considérations suivantes :

1067

1. Tout d'abord, aucune politique ne peut être appliquée utilement si préalablement les objectifs auxquels on désire parvenir n'ont pas été clairement définis. Le point de vue général auquel nous sommes placés est celui d'une allocation optimum des ressources. Nos suggestions n'ont donc une pleine validité que si cet objectif est effectivement poursuivi.

1068

2. La fixation de limites supérieures ou inférieures pour les prix n'a d'intérêt que si, en l'absence de telles limites, il y avait abus de positions dominantes ou concurrence anti-économique.

1069

L'abus de positions dominantes ne peut réellement exister que s'il n'y a pas de concurrence effective, et la concurrence anti-économique dépend pour une large part de la situation conjoncturelle. Tant au point de vue de la concurrence effective des modes de transport que de la situation conjoncturelle, les réglementations actuelles ont été inspirées pour une large part dans le passé par des situations qui n'existent plus. Dès lors, il serait tout aussi anti-scientifique de déclarer a priori qu'il y a partout danger d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique et d'en conclure qu'il convient de mettre partout en place des mesures restrictives, que de soutenir que de tels dangers n'existent pas et d'en conclure à l'inopportunité de toute mesure restrictive. La seule position valable est de s'en remettre à l'observation, d'imposer des restrictions là où de tels dangers existent effectivement et de les supprimer là où ils n'existent pas. C'est là la raison pour laquelle la démarche que nous recommandons est essentiellement pragmatique. Dans un tel domaine, rien ne serait plus dangereux que de s'en remettre purement et simplement à des vues théoriques a priori.

1070

3. Il n'est pas possible de calculer valablement des limites ou inférieures ou supérieures de tarifs à partir de la seule considération des coûts. Les prix économiquement optimum dépendent en effet à un instant et en un endroit donnés d'autres conditions aussi importantes, sinon plus importantes, telles que l'intensité de la demande. Il résulte de là que parmi la pluralité des notions de coût qui ont fait jusqu'ici l'objet des discussions, aucune ne peut être considérée comme entièrement appropriée à la détermination d'une politique de prix. Toutes reposent sur des

conventions, qui, au point de vue pratique, peuvent offrir des avantages apparents de simplicité, mais qui ne peuvent en réalité trouver aucune justification à partir de la théorie de l'allocation optimum des ressources et qui ne correspondent pas réellement à la nature des choses. Toutes reposent sur des théories sans fondement intrinsèque. Il est évidemment quelque peu inconfortable d'arriver à une telle conclusion. Mais rien ne serait ici plus dangereux que d'adopter une vue inexacte de la réalité pour cette simple raison qu'elle est plus commode. Rechercher un système de calcul des coûts qui soit entièrement approprié et valable du point de vue économique, c'est s'efforcer de résoudre le problème de la quadrature du cercle, c'est rechercher une solution qui n'existe pas.

1071

4. Il est néanmoins possible de définir une marche d'approche susceptible de dégager par approximations successives et dans tous les cas utiles une réglementation appropriée pour s'opposer effectivement aux dangers d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique. Nous avons en effet défini toute une série de critères relatifs à l'intensité de la demande et à la capacité dont la considération peut permettre dans chaque cas de porter un jugement valable. Là encore le fait qu'il n'existe pas de formule passe-partout à caractère automatique est peut-être décevant, mais correspond pleinement à la réalité. Seules des théories outrageusement simplificatrices pourraient conduire à de telles formules. En réalité, ce n'est que d'un examen cas par cas, tenant compte, en fonction des différents critères que nous avons suggérés, de tous les éléments particuliers de chaque situation, que l'on pourra porter un jugement fondé sur la présence de dangers d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique. Il faut s'abstenir ici de vues théoriques a priori tendant à réduire à un schéma unitaire une réalité complexe et consentir à une démarche, certes plus difficile, mais aussi plus proche de la réalité.

1072

5. S'il est impossible de calculer a priori d'une manière intrinsèquement valable des limites de prix à partir de la seule considération des coûts, il est par contre possible de dégager empiriquement des valeurs approximatives de ces limites telles que, dans tous les cas utiles, leur imposition puisse empêcher tout abus de positions dominantes ou toute concurrence anti-économique.

1073

6. L'objet essentiel de la tarification à fourchettes que nous suggérons dans tous les cas où existent actuellement des restrictions de prix, est de donner une souplesse aussi grande que possible aux prix tout en s'opposant efficacement aux abus de positions dominantes et à la concurrence anti-économique. L'analyse

qui précède suggère que l'utilisation de tarifs à fourchettes est effectivement essentielle au début et pendant un temps suffisant, d'une part, pour obtenir les informations nécessaires et, d'autre part, pour passer d'une manière continue et sans perturbations excessives de la situation actuelle à la situation finale, mais elle montre que dans l'intervalle l'application de ces tarifs ne nécessite en aucune façon des calculs a priori de limites inférieures ou supérieures à partir des coûts. La seule connaissance qui soit nécessaire est celle de la situation actuelle des tarifs et des prix effectivement pratiqués, connaissance dont nous disposons dans une large mesure.

1074

7. En régime normal, des tarifs à fourchettes ne sont pas nécessaires, et là où existent des dangers effectifs d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, il est suffisant d'imposer des limites supérieures ou inférieures aux prix pratiqués. Là encore, des calculs a priori à partir de la considération des coûts ne peuvent permettre de déterminer ces limites, mais la démarche empirique

que nous suggérons, si elle est utilisée, permettra de les dégager d'une manière acceptable d'un point de vue pratique.

1075

8. L'application de nos suggestions donnera lieu à de nombreuses difficultés, mais ces difficultés sont dans la nature des choses que l'on ne pourrait méconnaître sans danger. Lorsque l'on juge une politique, le jugement à porter ne peut être que relatif. Toute politique offre des inconvénients et la politique à choisir ne peut être une politique sans inconvénients qui n'existe pas, mais la politique qui apparaît préférable à toutes celles que l'on peut par ailleurs envisager. Si la démarche pragmatique que nous proposons présente des inconvénients et des difficultés évidents, elle apparaît cependant comme fondée sur la réalité et comme susceptible de mener, par une démarche prudente et par approximations successives, à une solution satisfaisante alors que toute autre solution, fondée sur des vues a priori, ne peut fournir que des solutions arbitraires dont les difficultés réelles de mise en place sont encore plus grandes.

CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES ASPECTS  
INSTITUTIONNELS ET LES PROBLEMES DE TRANSITION

33.0 — INTRODUCTION

1076  
Nous avons mentionné, à diverses reprises déjà, certains aspects institutionnels des divers systèmes étudiés, mais nous n'avons pas encore examiné les aménagements institutionnels qui pourraient être envisagés pour leur mise en œuvre. L'objet essentiel de ce chapitre est de présenter quelques considérations sur un certain nombre de questions institutionnelles importantes qui se posent pour tous les systèmes considérés, ou du moins pour la plupart d'entre eux. Ces considérations auront nécessairement un caractère assez général puisqu'il est manifestement impossible, dans les limites du présent rapport, d'examiner en détail toutes les questions d'ordre pratique qui peuvent se présenter pour chacun des systèmes.

1077  
Il faut ici encore établir une distinction entre l'infrastructure et les services de transport. En effet, sur le plan institutionnel, il existe entre ces deux stades de la production des services de transport une différence essentielle que nous avons déjà mentionnée fréquemment. Dans tous les modes de transport intérieur, la gestion des infrastructures fait nécessairement l'objet d'une centralisation poussée alors que la gestion des services de transport, du moins dans les secteurs à régime concurrentiel, peut, dans une large mesure, être décentralisée. Bien que ce dernier point ne s'applique pas, du moins d'une manière générale, aux chemins de fer, il n'en est pas moins indiqué d'analyser séparément, pour ce mode de transport également, les problèmes institutionnels relatifs à l'infrastructure d'une part et aux services de transport d'autre part, car les problèmes correspondant à chacun de ces deux domaines sont fondamentalement différents.

1078  
C'est pour l'infrastructure que les aspects institutionnels sont d'une importance toute particulière en raison de l'existence d'éléments importants de gestion centralisée. De plus, nous avons montré qu'une politique rationnelle des investissements d'infrastructure exige une coordination entre les divers modes de transport intérieur<sup>(1)</sup>. A ce double point de vue des aménagements institutionnels spéciaux sont nécessaires. Nous les examinerons pour les décisions d'investissement d'abord<sup>(2)</sup>, pour la politique des prix pour l'utilisation de l'infrastructure ensuite<sup>(3)</sup>.

1079  
En ce qui concerne la coordination des investissements d'infrastructure, la question se pose dans les mêmes termes dans tous les systèmes ; nous avons en effet montré qu'une telle coordination est une condition nécessaire d'une politique rationnelle des transports, quel que soit le système de prix pour l'utilisation de l'infrastructure.

1080  
Quant aux modalités de mise en œuvre de la politique des prix pour l'infrastructure, elles dépendent manifestement, dans une certaine mesure, du système choisi. Une attention toute particulière sera ici accordée aux systèmes d'équilibre budgétaire, parce qu'ils impliquent des aménagements institutionnels spéciaux destinés à permettre une comptabilisation des dépenses et des recettes afférentes à l'infrastructure indépendante du budget général. La réalisation d'une telle autonomie suppose entre autres une défiscalisation des diverses taxes et redevances actuellement perçues des utilisateurs de l'infrastructure et notamment de ceux de la route.

1081  
Dans le domaine des services de transport, les questions institutionnelles se rapportent, d'une part, au renforcement du système concurrentiel et, d'autre part, aux restrictions à apporter à ce système lorsque ses effets sont jugés nuisibles. En examinant les questions de la formation des prix des services de transport et de l'investissement en véhicules et en bateaux dans un régime de concurrence<sup>(4)</sup>, nous avons souligné à plusieurs reprises l'importance pour les transporteurs dans un tel régime de pouvoir disposer d'une information appropriée. De plus, nous avons constaté<sup>(5)</sup> que les usagers des transports, de leur côté, devraient être en mesure d'obtenir rapidement et aisément toutes les informations sur les prix et les autres conditions de transport dont ils ont besoin. Ce problème de l'information et ses aspects institutionnels feront l'objet d'un examen distinct<sup>(6)</sup>. Quelle que soit l'importance, du point de vue du jeu de la concurrence, des accords privés tendant à

(<sup>1</sup>) Voir section 24.1.

(<sup>2</sup>) Voir par. 33.10.

(<sup>3</sup>) Voir par. 33.11.

(<sup>4</sup>) Voir chap. 25 et 32.

(<sup>5</sup>) Voir par. 25.37.

(<sup>6</sup>) Voir par. 33.20.

restreindre la liberté des transporteurs, nous n'étudierons pas les questions institutionnelles qui se posent à cet égard, car elles ne correspondent pas à l'objet spécifique du présent rapport.

1082

Quant aux restrictions apportées à la concurrence par les pouvoirs publics, deux types principaux de politiques peuvent être distingués : limitation de la capacité et de l'accès au marché, d'une part, contrôle des prix, d'autre part. La première de ces politiques ne sera pas examinée dans ce chapitre. Nous nous bornerons à remarquer que, dans l'hypothèse du plein emploi et d'une croissance relativement continue à laquelle nous avons subordonné notre analyse, une telle politique doit se limiter à un système d'autorisation économiquement non restrictif, pour prévenir notamment les perturbations susceptibles d'être provoquées par des transporteurs occasionnels n'entrant sur le marché que pour un laps de temps de courte durée. Par contre, nous examinerons les divers aspects institutionnels d'une politique de contrôle des prix <sup>(1)</sup>.

1083

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de la politique d'investissements d'infrastructure ou de la politique des prix des services, nous considérons que la participation sous une forme appropriée de toutes les parties intéressées devrait jouer un rôle essentiel.

1084

Enfin, nous terminerons ce chapitre par quelques indications sur les problèmes de transition.

### 33.1 — INFRASTRUCTURE

#### 33.10 — *La coordination des investissements d'infrastructure*

1085

Il résulte clairement de tout ce qui précède qu'une coordination des investissements d'infrastructure est une nécessité à la fois technique et économique. Une telle coordination n'implique pas nécessairement une centralisation complète de toutes les décisions d'investissement ni de la gestion des infrastructures. Les responsabilités de base peuvent être laissées aux autorités locales, régionales, nationales ou communautaires, selon la fonction essentielle des différentes infrastructures. Toutefois, à chaque niveau, l'interdépendance des diverses parties d'un seul et même réseau exige que la coordination des décisions d'investissement s'effectue sur une échelle suffisamment large et avec une autorité suffisante pour assurer la réalisation d'un plan d'investissement cohérent pour l'ensemble du réseau. De plus, le niveau auquel est

réalisée la coordination doit être fonction de l'étendue de la péréquation des prix pour l'utilisation de l'infrastructure.

1086

Deux aspects de la coordination doivent être examinés de plus près. Le premier concerne la participation des utilisateurs de l'infrastructure aux décisions d'investissement. Le deuxième se rapporte aux procédures institutionnelles dans le cadre de la coordination des investissements d'infrastructure à l'échelon de l'ensemble du secteur des transports intérieurs. L'importance de ces deux aspects est évidente.

1087

Les investissements d'infrastructure doivent être adaptés dans une large mesure au volume escompté du trafic futur. Les plans d'investissement, d'une part, des utilisateurs directs de l'infrastructure, qui, dans les secteurs à régime concurrentiel, comprennent les transporteurs professionnels, les entreprises effectuant des transports pour compte propre et les utilisateurs privés de l'infrastructure, et, d'autre part, des bénéficiaires indirects, c'est-à-dire des industries qui utilisent les transports professionnels ou dont l'activité est étroitement liée à la capacité de l'infrastructure, constituent de toute évidence une source importante d'informations sur les besoins futurs en infrastructures. En conséquence, il semble qu'il serait très utile, sinon indispensable, pour l'établissement de plans rationnels pour le développement de l'infrastructure, d'instaurer pour les investissements d'infrastructure une procédure assurant une participation active à la fois des transporteurs et des autres usagers directs et indirects des transports, ainsi d'ailleurs que des autres intéressés, notamment des producteurs de matériel de transport. L'instauration d'une telle procédure serait en outre justifiée par des considérations d'équité dans le cas où les dépenses d'infrastructure sont financées par les prix à payer par les utilisateurs, comme c'est le cas dans les systèmes d'équilibre budgétaire et aussi pratiquement dans le système des coûts globaux calculés.

1088

La nécessité d'une coordination des investissements d'infrastructure entre les différents modes de transport intérieur se justifie par différentes raisons <sup>(2)</sup>. Tout d'abord, un projet donné d'infrastructure, une fois réalisé, pourra réduire les valeurs psychologiques futures attendues d'un projet concurrent concernant par exemple un autre mode de transport, et pourra, par conséquent, compte tenu des critères correspondant à une allocation optimum des ressources, empêcher que ce dernier projet soit entrepris, même s'il était résulté d'une comparaison des deux projets

<sup>(1)</sup> Voir par. 33.21.

<sup>(2)</sup> Pour une discussion complète de cette question, voir section 24.1.



que le second aurait été en fait préférable. En second lieu, plusieurs modes de transport peuvent, soit être complémentaires dans une certaine mesure, soit exiger des installations communes.

1089

Ces deux considérations à elles seules montrent la nécessité d'une coordination des investissements d'infrastructure entre les différents modes de transport intérieur. Bien que cette conclusion soit également valable pour les réseaux locaux et les réseaux urbains, elle s'impose tout particulièrement pour les grandes artères ferroviaires et routières, ainsi que pour les principales voies navigables. Cependant, dans pratiquement aucun des pays de la Communauté, il n'existe actuellement de procédure adéquate permettant de réaliser une coordination permanente et efficace des investissements d'infrastructure des transports.

1090

De nombreuses solutions institutionnelles sont possibles ici, mais toutes devraient obligatoirement comprendre les éléments suivants. En premier lieu, tous les projets importants d'expansion, de renouvellement, de modernisation et d'abandon d'infrastructures devraient faire l'objet d'une procédure de consultation entre les diverses instances directement responsables des décisions correspondantes. Cette consultation, à laquelle les transporteurs et les autres usagers directs et indirects de l'infrastructure devraient être associés sous une forme ou sous une autre, pourrait s'effectuer sur la base de propositions d'ordre quantitatif contenant des données ou des estimations sur tous les éléments importants pour les décisions d'investissement à prendre (1).

1091

En second lieu, le plan d'investissements, qui, tout en couvrant une période de plusieurs années, devrait être révisé annuellement, pourrait être soumis aux autorités centrales compétentes, nationales ou communautaires, pour approbation et, éventuellement, pour arbitrage en cas de conflit. Avant d'approuver un plan d'investissements, ces autorités pourraient consulter un organe indépendant en vue d'obtenir un avis objectif sur l'intérêt économique des propositions.

1092

Enfin, une fois le plan d'investissements adopté, le soin de réaliser les investissements et de gérer l'infrastructure conformément aux exigences propres des divers secteurs pourrait être confié aux autorités directement responsables de l'infrastructure pour chaque mode de transport, pourvu qu'elles respectent les orientations fixées par le plan d'investissements. Le degré de liberté laissé à ces autorités et notamment aux chemins de fer, pourrait être plus élevé si l'infrastructure était soumise à la contrainte d'équilibre

budgétaire sans possibilité d'emprunts (2) que dans le cas de l'un quelconque des autres systèmes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure que nous avons examinés.

### 33.11 — *Les aménagements institutionnels en relation avec les divers systèmes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure*

1093

Une mise en œuvre appropriée d'un système de prix dépend manifestement dans une large mesure de la nature et de la fonction de ce système. Une première distinction doit être faite ici selon que les systèmes sont fondés explicitement sur le concept d'équilibre budgétaire ou non. Considérons tout d'abord le second groupe, qui comprend le système pratique des péages économiques, le système des coûts de développement et le système des coûts globaux calculés (3).

1094

Les désavantages de ces systèmes (4) pourraient être quelque peu atténués par des aménagements institutionnels appropriés tels que ceux qui ont été envisagés dans le paragraphe précédent pour les investissements d'infrastructure. De plus, on pourrait créer des organismes indépendants chargés de conseiller les autorités publiques, de faire des propositions, ou même de prendre des décisions quant au volume total des charges et à leur répartition entre les différentes catégories d'utilisateurs. Une telle procédure soulève un certain nombre de problèmes, qu'il est impossible d'examiner d'une manière complète dans le présent rapport. Toutefois, il y a lieu de souligner que les systèmes des coûts globaux calculés et des coûts de développement impliquent un grand nombre de calculs détaillés dans lesquels interviennent dans une large mesure des éléments d'appréciation. Il en va également ainsi, quoique d'une manière beaucoup plus atténuée, du système pratique des péages économiques. Dans ces conditions, les procédures et les aménagements institutionnels à adopter pour ces différents systèmes devraient comporter des garanties efficaces contre l'action éventuelle des groupes d'intérêt. Les règles de fonctionnement devraient, par conséquent, être aussi simples et aussi transparentes que possible, de façon que leur application puisse être contrôlée par toutes les parties intéressées.

(1) Bien entendu, le contenu des propositions et leur justification seront affectés par les contraintes à imposer à l'infrastructure telles que l'exigence d'équilibre budgétaire.

(2) Pourvu que la péréquation ne soit pas trop large. Voir par. 24.45.

(3) Une variante au moins du système des coûts globaux calculés assure en fait l'équilibre budgétaire.

(4) Voir section 23.3.

1095

Dans le cas des chemins de fer, l'application de tout système de prix susceptible de conduire à un déficit impliquerait en principe une séparation rigoureuse entre la gestion financière de l'infrastructure et celle des services de transport, de manière à empêcher qu'un déficit éventuel dû à une gestion inefficace soit confondu avec le déficit afférent à l'infrastructure et financé de ce fait également par des fonds publics. De plus, pour cette même raison, les investissements d'infrastructure devraient être soumis à un contrôle central serré. Les difficultés concernant la séparation entre l'infrastructure et les services de transport dans le cas des chemins de fer ont déjà été examinées précédemment (1).

1096

Les systèmes fondés sur le concept d'équilibre budgétaire présentent l'avantage d'éviter quelques-unes de ces difficultés institutionnelles. Dans le cas de la route et de la voie d'eau, l'imposition de la contrainte d'équilibre budgétaire implique la création, pour chaque mode de transport, de fonds distincts comportant éventuellement, notamment pour la route, des subdivisions pour les diverses catégories d'infrastructures que nous avons distinguées antérieurement (2). Les charges imposées aux utilisateurs seraient défiscalisées et versées aux différents fonds qui assureraient la gestion financière de l'infrastructure. Le montant total de ces charges serait déterminé conformément aux règles impliquées par la variante particulière de l'équilibre budgétaire qui serait appliquée.

1097

Cependant, ces règles n'ont pratiquement qu'une portée limitée dans les variantes du système de l'équilibre budgétaire avec possibilité d'emprunts qui n'imposent pas de limite de principe à la faculté d'emprunter. L'absence de telles limites impliquerait que la détermination du niveau effectif des prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure au cours d'une année donnée comporterait une large mesure d'appréciation. Cela poserait des problèmes analogues à ceux que nous avons déjà mentionnés à propos des systèmes qui n'imposent pas la contrainte d'équilibre budgétaire. Cette contrainte ne constitue un critère opérationnel et dépourvu d'arbitraire pour l'élaboration d'un système de prix que si la faculté d'emprunter est limitée et, a fortiori, si elle est pratiquement supprimée, comme c'est le cas dans le système de l'équilibre budgétaire sans possibilité d'emprunts. Restent alors les problèmes relatifs à la répartition du montant total des charges d'infrastructure entre les différentes catégories d'utilisateurs. Nous avons déjà montré que cette répartition est conventionnelle dans une large mesure, mais que l'on pourrait établir certaines règles raisonnables qui, compte tenu des objectifs poursuivis et à la différence du montant total des charges, pourraient être arrêtées une fois pour toutes et servir ensuite pendant

un temps relativement long sans qu'il soit nécessaire de les réviser (3).

1098

Dans le cas des chemins de fer, l'application du système d'équilibre budgétaire ne pose pas de problèmes particuliers sur le plan institutionnel. S'il n'existait pas de déficit à financer par des fonds publics et si la faculté d'emprunter était limitée (4), aucun aménagement spécial ne serait nécessaire. Il ne serait pas nécessaire alors de séparer la gestion financière de l'infrastructure de celle des services de transport, ni de créer une procédure spéciale de détermination des prix pour l'utilisation de l'infrastructure, les montants correspondants étant compris dans les prix effectivement appliqués par les chemins de fer. Certes, la liberté pour les chemins de fer de répartir le montant total des charges afférentes à l'infrastructure entre les différentes catégories d'utilisateurs pose effectivement certains problèmes (5), mais ce n'est là qu'un aspect d'un problème plus général. En effet, le subventionnement interne peut porter non seulement sur les charges d'infrastructure, mais sur l'ensemble des coûts ferroviaires. Les moyens de faire face aux distorsions pouvant résulter de telles pratiques ont déjà été examinés (6).

### 33.2 — LES SERVICES DE TRANSPORT

#### 33.20 — *L'information des transporteurs et des usagers des transports*

1099

L'économie des transports ne peut fonctionner d'une manière efficace que si tous les opérateurs possèdent

(1) Voir par. 23.33.

(2) A savoir les réseaux de grande communication, les réseaux urbains et suburbains et les réseaux locaux. Nous avons indiqué dans la deuxième partie (voir section 23.3 et par. 24.45) que la dernière de ces trois catégories devrait probablement être exemptée de l'exigence d'équilibre budgétaire. Cela implique que les dépenses afférentes à ce type d'infrastructures soient couvertes, au moins en partie, par le budget de l'Etat. Il pourrait en aller de même des infrastructures dans les régions sous-développées. L'application distincte du principe d'équilibre budgétaire à ces diverses catégories d'infrastructures exige manifestement qu'on puisse répartir entre elles les recettes globales des taxes sur les carburants et des taxes sur les véhicules. Il ne semble pas que ce problème soit insoluble dans la pratique. En ce qui concerne les taxes sur les carburants, la répartition pourrait être fondée sur les données relatives au trafic. Quant aux recettes des taxes sur les véhicules, elles seraient différenciées automatiquement puisque le système comporterait l'attribution d'autorisations de circuler distinctes (ou supplémentaires) pour le trafic urbain et suburbain.

(3) Voir par. 24.46.

(4) Si, par exemple, les obligations émises par le chemin de fer ne bénéficieraient plus d'une garantie de la part de l'Etat, ce qui limiterait automatiquement la faculté d'emprunter.

(5) En relation avec la possibilité de pratiquer le subventionnement interne, voir section 32.1.

(6) Voir par. 25.30 et chap. 32.

toutes les informations dont ils ont besoin pour leurs décisions. Cette considération vaut aussi bien pour les usagers des transports que pour les transporteurs.

1100

Les décisions à prendre par les transporteurs sont de deux genres différents. Elles concernent, d'une part, les opérations courantes, c'est-à-dire la production et les prix, et, d'autre part, l'investissement en matériel de transport. Les premières exigent des informations sur l'état présent des coûts et de la demande, séparément pour tous les groupes de produits qui ne sont pas parfaitement substituables au stade de la production. Comme les services de transport ne peuvent pas être stockés, et comme les services fournis en différents endroits ne sont pas toujours substituables à court terme, les décisions relatives aux opérations courantes sont nombreuses et exigent des informations spécifiques qui doivent être disponibles au moment et à l'endroit appropriés. Il s'ensuit que ces décisions requièrent une large décentralisation. Une telle décentralisation existe effectivement dans les secteurs à régime concurrentiel, mais il ne résulte pas de là que des informations suffisantes pour les décisions relatives aux opérations courantes soient toujours disponibles. Il se peut en effet que le marché soit insuffisamment transparent pour un transporteur donné.

1101

Nous avons déjà abordé ce problème en relation avec la question spécifique du fret de retour<sup>(1)</sup> et nous avons montré que l'une des mesures les plus efficaces pourrait consister à libérer les prix de transport de toute restriction, de façon qu'ils puissent recouvrer leur fonction d'avertissement et peut-être même amener utilement des intermédiaires à fournir le lien nécessaire entre la demande et l'offre ou encore inciter les entreprises à rationaliser leur exploitation grâce à une collaboration sur les plans technique et commercial. Une telle libération devrait être accompagnée de mesures d'information appropriées telles que la création de bourses publiques de fret.

1102

Des difficultés différentes se présentent dans le cas des chemins de fer, où les possibilités de décentralisation sont limitées par des facteurs techniques impliquant une coordination étroite entre les divers services fournis sur un même réseau. Il faut trouver ici un compromis approprié entre une certaine décentralisation du pouvoir de décision et la nécessité d'une gestion centralisée pour les questions intéressant l'ensemble du réseau. Le problème de l'information se pose en des termes différents selon la nature de ce compromis. Une gestion centralisée exige un courant d'informations des opérateurs situés aux échelons inférieurs vers l'autorité centrale, ainsi qu'un courant en sens inverse de directives spécifiques. Les délais inhérents à une telle procédure amènent à instaurer

un système de directives « fixes » et de tarifs « fixes », c'est-à-dire de directives et de prix déterminés par l'administration centrale et qui sont difficilement modifiables. Comme nous l'avons déjà indiqué, il en résulte une certaine distorsion relativement à une allocation optimum des ressources<sup>(2)</sup>, distorsion qui est probablement inévitable dans une certaine mesure, mais qui pourrait éventuellement être atténuée par une décentralisation appropriée du pouvoir de décision. Une telle décentralisation pose incontestablement des problèmes d'organisation interne qu'il est impossible d'examiner ici, mais les solutions adoptées dans certains pays montrent qu'elle ne peut être exclue.

1103

Les décisions d'investissement exigent des informations d'un genre différent, à savoir des estimations de la demande future et des conditions qui existeront dans l'avenir en matière de coûts. Ces informations sont manifestement d'autant plus importantes que l'équipement est plus durable et que l'évolution de la demande est sujette à une plus grande incertitude. Bien que du point de vue de la durabilité de l'équipement et de l'incertitude quant à l'évolution future de la demande, il n'y ait aucune raison particulière de croire que les services de transport dans leur ensemble se trouvent généralement dans une position exceptionnelle à cet égard, des difficultés particulières pourraient se présenter pour la navigation intérieure, où l'équipement est extrêmement durable et où l'activité dépend essentiellement des transports de produits de base sujets à des fluctuations relativement considérables en prix et en quantité.

1104

C'est pour deux raisons distinctes qu'une procédure centralisée d'information offre des avantages dans le domaine des investissements. En premier lieu, de nombreux éléments déterminant les conditions futures intéressent l'ensemble des transporteurs et peuvent de ce fait être mieux et plus efficacement estimés au moyen d'un effort commun. Cela est vrai, en particulier, aussi bien de l'évolution future de la demande globale de transport que de sa répartition entre les catégories de marchandises et entre les différentes régions. En second lieu, la part du marché que chaque transporteur peut s'attendre à obtenir dans l'avenir dépend des investissements réalisés par ses concurrents. Ces deux considérations paraissent plaider en faveur d'une procédure de centralisation et de diffusion de l'information sur la base d'une collaboration entre les transporteurs et les usagers des transports et comportant l'établissement de projections économiques à long terme. De telles procédures existent actuellement dans quelques pays. Les aména-

(1) Voir par. 25.21.

(2) Voir par. 25.35.

gements institutionnels spécifiques appropriés pour les transports intérieurs et leur application à l'échelon de la Communauté devraient faire l'objet d'une étude spéciale. Cependant, en tout état de cause, de tels aménagements ne peuvent être véritablement efficaces que s'ils s'insèrent dans le cadre d'une procédure plus générale de projections économiques pour tous les secteurs de l'économie (1).

1105

Un régime de transport fondé sur le libre choix du mode de transport et du transporteur par les usagers ne peut fonctionner d'une manière efficace que si les usagers sont en mesure d'obtenir sans difficulté et sans délai toutes les informations relatives aux différentes possibilités de satisfaire leurs besoins particuliers de transport. Cela vaut pour les prix comme pour toutes les autres conditions de transport. Pour quelques catégories de services, notamment pour les envois de faible tonnage et les transports de voyageurs, une transparence appropriée du marché ne peut être obtenue en pratique que par la publication a priori des prix soit sous forme de tarifs, soit sous forme de barèmes de prix. Nous avons cependant montré (2) qu'une telle procédure présente l'inconvénient de réduire dans une certaine mesure la flexibilité des prix, tant dans le temps que du point de vue de l'adaptation aux conditions spéciales des besoins particuliers. Cet inconvénient est cependant moins sensible pour des barèmes de prix, qui sont établis par les entreprises de transport et exempts de l'homologation, que pour des tarifs, qui sont imposés ou homologués par les autorités compétentes. Comme les services de transport ne peuvent pas être stockés, les chargements individuels peuvent souvent comporter des prix optimum très différents suivant les caractéristiques particulières du transport et notamment selon la période à laquelle celui-ci est effectué. En conséquence, des procédures plus flexibles pour obtenir une transparence adéquate du marché pourraient être envisagées pour les catégories de services pour lesquelles des raisons d'ordre pratique n'exigent pas absolument de barèmes de prix publiés. Sans entrer dans le détail des aménagements institutionnels spécifiques et des modalités d'organisation pratique, nous nous bornerons à répéter ici les suggestions déjà formulées (3). Dans les secteurs à régime concurrentiel, ces procédures pourraient prendre par exemple la forme d'une formation des prix dans le cadre de bourses publiques de fret. Quant aux prix effectivement pratiqués, ils seraient publiés a posteriori sous une forme appropriée.

1106

Il va de soi que les limites de prix, là où elles seraient imposées, devraient faire l'objet d'une publication préalable.

### 33.21 — La politique des prix

1107

La plupart des problèmes qui se poseront en ce qui concerne le rythme et les conditions de mise en œuvre de la politique suggérée, l'appréciation des situations de fait ainsi que celle des conséquences des mesures prises, rendent indispensable la mise en place de procédures institutionnelles appropriées, sur le plan communautaire notamment.

1108

L'importance de telles procédures résulte en particulier du fait qu'aucune règle objective à portée générale ne peut être établie pour la détermination des limites de prix (4). Bien que nous ayons mentionné plusieurs facteurs qui devraient être pris en considération en tout état de cause dans l'analyse de chaque cas d'espèce, nous avons conclu qu'une certaine mesure d'appréciation fondée sur un examen des divers éléments qui le caractérisent, est pratiquement inévitable. La procédure à suivre pour déterminer les limites de prix de même que les aménagements institutionnels à adopter doivent donc constituer un facteur essentiel de l'élaboration d'une politique des prix dans les transports intérieurs.

1109

Il est bien évident que la structure institutionnelle à prévoir en ce qui concerne les services de transport peut comporter un grand nombre de variantes (5). Pour une grande part le choix entre ces variantes ne peut être effectué qu'en fonction de considérations qui sortent du cadre de ce rapport. Cependant et quelles que soient les variantes envisagées, il semble bien que le cadre institutionnel à prévoir devrait satisfaire aux conditions générales suivantes.

#### *Elimination des pratiques restrictives et harmonisation des conditions externes de la concurrence*

1110

Rappelons tout d'abord que dans la mesure où un système est fondé sur la concurrence, il ne peut

(1) Une telle procédure a été créée récemment par le Conseil de ministres de la Communauté.

(2) Voir par. 25.37.

(3) Voir par. 25.37 et section 32.3.

(4) Rappelons ici que sur le plan pratique les prix conformes à une allocation optimum des ressources ne peuvent être déterminés a priori par quelque calcul que ce soit et, dans chaque cas particulier, l'appréciation du danger de positions dominantes ou de concurrence anti-économique ne peut résulter que de la confrontation d'un certain nombre d'éléments, que ces éléments soient des prix pratiqués, des coûts, ou qu'ils soient en relation directe avec la situation du marché et le degré plus ou moins grand d'utilisation des infrastructures (voir chapitres 12, 13 et 32).

(5) Notamment quant à la procédure, à la charge de la preuve, aux sanctions éventuelles, etc.

fonctionner pleinement et correctement que s'il existe effectivement un cadre institutionnel approprié. En particulier, une politique efficace contre les pratiques restrictives faussant la concurrence est une condition nécessaire de tout régime basé sur le jeu d'une économie de marché, dans le secteur des transports comme dans tout autre secteur de l'économie.

1111

En outre, il est essentiel que dans la situation finale il n'existe pas de distorsions externes appréciables des conditions de concurrence dues par exemple à des régimes fiscaux et sociaux différents <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

1112

Enfin, il est nécessaire que dans tous les cas où n'existeraient pas de dangers d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique, les investissements en capacité de transport et l'accès au marché ne soient pas soumis à des restrictions notables et que toute autre mesure restrictive soit supprimée.

1113

Ces exigences impliquent notamment qu'à partir de la situation actuelle les conditions de concurrence soient progressivement harmonisées et que les systèmes d'autorisation, s'il en existe, soient progressivement assouplis.

#### *Information des autorités et des intéressés*

1114

Tout d'abord, il faut que les autorités de contrôle et les intéressés disposent d'une information précise et étendue sur les prix pratiqués. Dans le cas où il existerait des tarifs homologués, l'information des autorités et du public résulterait de leur homologation et de leur publication. Dans le cas où il y aurait des barèmes de prix établis par les entreprises, l'information des autorités pourrait être assurée et celle du public facilitée par leur communication et leur publication. Dans les cas où il n'y a ni tarif ni barème de prix <sup>(3)</sup>, il faudrait que soient établis et publiés des relevés statistiques appropriés donnant, pour un nombre suffisant de catégories de transports, non seulement la moyenne des prix pratiqués mais aussi une mesure de leur dispersion, ou les limites supérieures et inférieures de ces prix.

#### *Efficacité et maniabilité du contrôle*

1115

Il faut en second lieu que les modalités du contrôle soient conçues de manière qu'il soit à la fois efficace et maniable. A cet égard, la question de l'étendue du contrôle constitue un facteur essentiel pour les raisons qui ont déjà été exposées au chapitre précédent.

L'étendue et la précision du contrôle seront en effet, dans une large mesure, en raison inverse l'une de l'autre. C'est là une des raisons pour lesquelles le système que nous suggérons n'implique l'imposition de prix minimum ou maximum que dans les cas où un danger de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes se serait matérialisé.

1116

L'une des idées fondamentales de ce rapport est que si la tarification à fourchettes est un excellent moyen d'assurer, dans tous les cas où existent actuellement des restrictions de prix, le passage progressif d'une situation à la fois très réglementée, très peu cohérente, et sans doute très éloignée d'une allocation optimum des ressources, à une situation moins réglementée, plus cohérente et plus proche de l'optimum, par contre, elle n'est pas apte à prévenir en permanence pour l'ensemble des services de transport et sans compromettre sérieusement une allocation optimum des ressources, la survenance de situations de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes. En effet, l'impossibilité d'apprécier à l'avance le niveau optimum des limites (et a fortiori des prix optimum) a pour conséquence qu'une politique reposant sur une tarification à fourchettes permanente et générale se condamnerait, du point de vue qui vient d'être rappelé, à agir à l'aveuglette ou, dans la meilleure des hypothèses, d'une manière grossièrement approximative.

1117

C'est là un fait regrettable en soi puisqu'il vaut toujours mieux, en principe, prévenir que guérir. Mais il ne servirait à rien et il serait au contraire très dommageable de l'ignorer sous prétexte qu'il est regrettable.

1118

Il en résulte inévitablement que, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, le meilleur système de contrôle reposerait non sur des mesures préventives du type tarification à fourchettes générale et permanente, mais sur un dispositif permettant aux autorités d'intervenir rapidement lorsqu'une situation d'abus de positions dominantes ou de

<sup>(1)</sup> Ou dues encore, pendant toute la période où existeraient des tarifs à fourchettes, à des degrés différents de spécification des tarifs (cette distorsion possible disparaîtrait finalement, à condition que des minimums et maximums de prix ne soient imposés que dans les seuls cas où existeraient des dangers effectifs d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique).

<sup>(2)</sup> Quelqu'importance que puissent avoir les conditions de concurrence, le sentiment des rapporteurs est que, dans une large mesure, la mise en application de leurs suggestions n'est pas subordonnée à une harmonisation complète de ces conditions, et que la politique suggérée peut être mise en œuvre parallèlement à l'harmonisation progressive de ces conditions.

<sup>(3)</sup> Voir les considérations sur les « barèmes de prix établis par les entreprises » p. 177.

concurrence anti-économique aurait été constatée. Un tel dispositif suppose une instruction rapide et efficace des plaintes qui ne manqueraient pas de surgir en pareille occurrence.

1119

Le contrôle se présente d'une manière relativement simple dans le cas de limites maximums, où l'une des deux parties au contrat peut avoir elle-même intérêt à respecter les limites fixées par l'autorité de contrôle, mais il devient certainement beaucoup plus difficile dans le cas de limites minimums, où les deux parties peuvent tirer simultanément un avantage, au moins temporaire, de leur violation, les usagers obtenant un prix plus bas et le transporteur réalisant une amélioration de sa position concurrentielle. Il résulte de là qu'aucun système de contrôle ne peut être efficace que si toute partie intéressée a la possibilité effective de déposer des plaintes ou d'introduire des instances relativement aux niveaux de certains prix ou à des cas spécifiques de discrimination présumée. Seule une telle possibilité peut d'ailleurs donner aux intéressés toutes les garanties souhaitables.

1120

Il n'est pas niable qu'il existe dans le système que nous suggérons un risque de perturbations passagères dues à l'apparition éventuelle de situations de concurrence anti-économique ou d'abus de position dominantes. Mais ces risques sont très atténués en raison de la mise en application pragmatique, progressive et prudente qui est suggérée.

1121

Le risque alternatif d'une réglementation à caractère essentiellement préventif serait celui d'une distorsion économique d'autant plus générale et d'autant plus grave que les prix se trouveraient soumis à un contrôle plus strict.

1122

Compte tenu du fait qu'un dispositif reposant sur la possibilité pour toute partie intéressée de déposer des plaintes ou d'introduire des instances serait très efficace (car on doit s'attendre bien plus à un afflux excessif de plaintes insuffisamment justifiées qu'à l'inverse), il semble bien qu'un contrôle reposant sur un tel système puisse se traduire par des interventions très rapides.

1123

Il est clair que l'ensemble de ces arguments conduit à la conclusion que les inconvénients du système de contrôle que nous suggérons sont très vraisemblablement bien moindres que ceux d'un contrôle généralisé. Et cela d'autant plus que le contrôle généralisé serait plus strict.

### *Homologation et contrôle a posteriori*

1124

La nécessité d'une mise en place progressive et prudente de la politique des prix en matière de transports entraîne celle d'une évolution des méthodes de contrôle dans le temps.

1125

Au début, comme il a été suggéré, une tarification à fourchettes progressivement élargies s'appliquerait à l'ensemble des catégories de trafic aujourd'hui soumises à une réglementation des prix. Dans cette phase initiale, le contrôle comporterait dès lors vraisemblablement deux stades. D'abord une procédure d'homologation dont le but serait simplement de vérifier si les dispositions concernant les fourchettes se trouvent bien respectées. Le second stade ne s'appliquerait que dans le cas où une plainte aurait été déposée ou une instance introduite pour une catégorie déterminée de trafic ou dans le cas où l'autorité de contrôle déciderait d'office qu'il y a lieu d'ouvrir une enquête. Dans cette hypothèse, le contrôle aurait naturellement pour fonction de vérifier au moyen d'un examen approfondi s'il existe en fait une situation de concurrence anti-économique ou d'abus de positions dominantes. Dans l'affirmative, un prix minimum ou maximum devrait être appliqué.

1126

En ce qui concerne les catégories de trafic pour lesquelles la tarification à fourchettes aurait été supprimée sans qu'intervienne l'imposition d'un prix maximum ou minimum, seul subsisterait le second stade de contrôle. Il suffirait dans ces cas que l'autorité de contrôle dispose de moyens d'information et d'investigation suffisants pour être en mesure d'instruire efficacement toute réclamation éventuelle.

1127

Lorsqu'il n'y aurait plus de tarifs à fourchettes, mais que des prix maximums ou minimums auraient été imposés, toute demande éventuelle de modification de ces maximums ou minimums pourrait naturellement être présentée. Les justifications présentées par les demandeurs seraient examinées en fonction des critères que nous avons suggérés relativement à la détermination des prix maximums ou minimums.

1128

Lorsque les propositions présentées comporteraient, ce qui peut fort bien se justifier en principe, des changements des limites de prix, que ces changements aient une portée spécifique ou générale, l'homologation aurait pour but de contrôler si de telles modifications ne présentent pas un biais systématique et ne sont pas susceptibles de mettre en cause les objectifs de la réglementation, par exemple en faisant passer certaines catégories de marchandises d'une classe à l'autre.

Dans l'hypothèse d'une dépréciation du pouvoir d'achat de la monnaie, l'homologation pourrait avoir pour objet d'apprécier les demandes fondées sur ce motif. De ce point de vue, une solution alternative plus simple mais plus radicale et probablement plus indiquée consisterait à indexer purement et simplement les limites des fourchettes ou les prix minimum et maximum sur un indice approprié <sup>(1)</sup>.

### *Barèmes de prix établis par les entreprises*

1130

Un autre problème institutionnel, important par ses incidences économiques, concerne le point de savoir s'il convient ou non d'exiger que les entreprises de transport établissent des barèmes de prix <sup>(2)</sup>. Leur avantage est d'augmenter la transparence du marché et de constituer un obstacle à d'éventuelles discriminations <sup>(3)</sup>. Leur désavantage est qu'ils sont susceptibles d'introduire une certaine rigidité dans la formation des prix sur un marché où le point d'équilibre entre l'offre et la demande est susceptible de fluctuer à très court terme parce que le service ne peut être stocké et où ces fluctuations ne sont que très difficilement prévisibles. Il ne paraît guère possible de trancher a priori pour quelles catégories de transports et d'entreprises les désavantages l'emporteraient sur les avantages. En définitive, c'est sans doute l'expérience seule qui peut permettre d'en décider.

1131

Dans le cas où des barèmes d'entreprise ne seraient pas exigés, les entreprises de transport resteraient libres, sous réserve de respecter les limites minimums ou maximums qui pourraient être imposées, de choisir la procédure qui leur paraîtrait convenir le mieux; elles pourraient soit librement débattre avec leurs clients les prix à fixer <sup>(4)</sup>, soit procéder à la publication préalable des prix auxquels elles seraient disposées à effectuer le transport.

### *Questions de procédure*

1132

Il est évidemment souhaitable d'éviter, autant que possible, que les organismes de contrôle ou de juridiction soient surchargés d'un nombre excessif de plaintes ou de requêtes mal fondées. On peut envisager à cette fin que les frais d'instruction soient mis à la charge des plaignants dans les cas où, après examen ou jugement, leurs plaintes ou leurs requêtes se révéleraient injustifiées. Dans les cas contraires, ces frais seraient mis à la charge des opérateurs responsables d'abus de positions dominantes ou de concurrence anti-économique.

Par ailleurs, et dans le même souci que le contrôle puisse agir rapidement et avec efficacité, il semble opportun que les instances compétentes puissent prendre des décisions provisoires et conservatoires en attendant l'instruction complète d'un dossier lorsqu'il apparaît que les intérêts en cause sont suffisamment importants et qu'à la suite d'un premier examen la requête des demandeurs paraît s'appuyer sur des arguments pertinents.

1134

Enfin, l'instance compétente devrait avoir un certain caractère juridictionnel puisqu'il est essentiel qu'en pareille matière toutes les parties intéressées aient la possibilité de faire valoir leur point de vue.

1135

Les suggestions que nous présentons offrent en fait pour toute partie intéressée une double possibilité: la première, de déposer des plaintes auprès des autorités compétentes qui seraient chargées de leur instruction, la deuxième, d'introduire des instances devant des organismes juridictionnels appropriés. En principe, les autorités de contrôle auraient la charge d'imposer, le cas échéant, des prix minimums ou maximums, alors que les autorités juridictionnelles auraient à se prononcer, une fois saisies, d'une part sur les situations de fait et, d'autre part, sur la conformité de ces minimums ou maximums avec les principes généraux de la politique tarifaire.

1136

L'unité de jurisprudence à travers toute la Communauté étant une condition essentielle de la cohérence de la politique commune des transports, il convient qu'elle puisse être assurée. Ceci n'exclut nullement que des instances de caractère national, voire même régional, puissent être compétentes lorsque la plainte a pour objet une perturbation concernant un trafic purement national ou purement régional. Mais pour éviter que des décisions contradictoires ne soient prises suivant les régions ou les pays il semble indispensable qu'il existe au moins une possibilité d'appel

<sup>(1)</sup> Naturellement, l'indexation à envisager ne vaut que pour les limites des fourchettes et non pas pour les tarifs ou les prix pratiqués qui resteraient entièrement libres à l'intérieur de ces limites. Il va de soi également que toutes les indications données ici concernant l'homologation et le contrôle ne valent en elles-mêmes que pour les limites minimums ou maximums des prix.

<sup>(2)</sup> Nous entendons par là des barèmes de prix non sujets à homologation qui impliquent simplement l'engagement par l'entreprise de fournir des prestations de transport à des prix déterminés qu'elle a fixés à l'avance.

<sup>(3)</sup> Voir section 32.4.

<sup>(4)</sup> Cette possibilité ne pourrait évidemment être laissée aux transporteurs que sous réserve de ce qui a été précisé dans la section 32.4 quant à la possibilité éventuelle d'une discrimination systématique à l'égard des différents utilisateurs.

devant une instance communautaire appropriée <sup>(1)</sup>. En tout état de cause, une telle possibilité est indispensable dans tous les cas où les intérêts en jeu ne sont pas exclusivement nationaux, en considération notamment des possibilités de discrimination sur le plan communautaire <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

1137

Rappelons, enfin, que les contestations porteront essentiellement sur des questions de faits, que l'appréciation de ces faits requiert inévitablement une certaine marge d'appréciation et enfin que dans la pratique une allocation optimum des ressources n'est pas nécessairement le seul objectif de la politique des transports. Le choix de l'instance à laquelle serait donnée la compétence en matière de contrôle des prix pour les services de transport devrait être fait, et sa composition et ses règles de procédure devraient être établies, en tenant compte du caractère très complexe des décisions qu'elle serait appelée à prendre <sup>(4)</sup>.

1138

Il ne nous appartient pas de faire des suggestions à cet égard ; nous nous bornons à attirer l'attention sur le fait que les décisions en matière de prix minimum ou maximum ou de discriminations injustifiées présentent à la fois et inévitablement un caractère économique, un caractère juridictionnel et un caractère politique.

### 33.3 — *QUELQUES OBSERVATIONS COMPLEMENTAIRES SUR LES PROBLEMES DE TRANSITION*

1139

Etant donné la diversité des politiques des transports appliquées actuellement dans les différents pays de la Communauté, la mise en œuvre, dans le domaine des transports intérieurs, d'une politique commune quelle qu'elle soit soulèvera des problèmes de transition. Il n'est pas douteux que ces problèmes sont d'une grande importance pratique, tant dans le domaine de l'infrastructure que dans celui des services de transport, et doivent être pris en considération dans tout système. Tout changement de politique a nécessairement de sérieuses répercussions, non seulement sur les transports intérieurs eux-mêmes, mais encore sur l'ensemble de l'économie.

1140

En dépit de l'importance de cette question, nous ne l'avons pas examinée de façon détaillée, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cette partie de notre rapport traite d'un certain nombre de systèmes possibles, dont seuls les principaux aspects sont examinés. Un examen aussi général est évidemment insuffisant si l'on veut apprécier les problèmes d'adaptation que poserait la mise en œuvre de chacun

des systèmes. Il serait manifestement impossible, dans le cadre du présent rapport, de procéder à une telle analyse détaillée pour chacun des systèmes examinés et pour leurs différentes variantes. En outre, une telle analyse n'aurait de sens que si elle était effectuée sous l'angle des régimes de transport existants ; on ne peut en effet étudier les problèmes d'adaptation sans tenir compte de la situation particulière à partir de laquelle un système donné devra être mis en place. L'examen des problèmes spécifiques de transition soulevés par les divers systèmes exigerait non seulement qu'on procède à une analyse quantitative détaillée pour chacun de ces systèmes, mais également qu'on compare chacun d'entre eux avec la situation réelle existant dans les différents pays de la Communauté. Une étude de cette ampleur sortirait manifestement du cadre du présent rapport <sup>(5)</sup>.

1141

Pour toutes ces raisons, nous nous sommes bornés à présenter quelques commentaires généraux sur les problèmes de transition. Nous les complétons ici par quelques remarques sur la nature des problèmes de transition, leur influence sur le choix entre les systèmes, ainsi que sur le genre de mesures qui peuvent être adoptées pour faciliter l'adaptation à une politique nouvelle dans le domaine des transports intérieurs.

1142

On estime généralement que les problèmes de transition comportent deux éléments distincts bien qu'étroitement solidaires, à savoir l'adaptation économique nécessaire et l'influence sur les revenus. Ces deux aspects intéressent de toute évidence les transports. Un changement de système peut nécessiter une certaine adaptation des transports intérieurs eux-mêmes, notamment si et dans la mesure où ce chan-

<sup>(1)</sup> Cette suggestion ne met nullement en cause la compétence en dernier ressort de la Cour de justice.

<sup>(2)</sup> Voir section 32.4.

<sup>(3)</sup> Ou de distorsions des conditions de concurrence qui pourraient être introduites par l'existence de limites inférieures ou supérieures non homogènes sur chaque territoire national.

<sup>(4)</sup> Du seul point de vue économique, l'étude des tarifs de transport est d'une grande complexité. Les services de transport sont très hétérogènes, la structure des coûts, notamment dans les chemins de fer, est extrêmement complexe, et les prix optimaux des services de transport correspondant à une allocation optimum des ressources varient avec l'intensité de la demande. De même encore la détermination de l'influence de distorsions éventuelles des conditions de concurrence peut être extrêmement délicate. Pour toutes ces raisons, l'appréciation de l'existence effective d'abus de positions dominantes ou d'une concurrence anti-économique, ou encore de situations de discrimination, peut, dans certains cas, présenter des difficultés considérables et elle exige dès lors une compétence économique étendue.

<sup>(5)</sup> Encore devons-nous souligner qu'en ce qui concerne les services de transport, la politique que nous avons suggérée tient compte, dans ses principes, de la diversité des situations actuellement existantes.



gement affecte les conditions de concurrence à l'intérieur de chaque mode de transport et entre les différents modes de transport. De plus, toute modification du régime des transports intérieurs est susceptible, tant sur le plan national que sur le plan international, d'influer sur les conditions de la concurrence dans d'autres secteurs de l'économie parce qu'elle affecte d'habitude les coûts relatifs du transport soit de produits concurrents, soit d'un même produit fabriqué en des endroits différents. En plus de ces répercussions d'ordre économique, et souvent à cause d'elles, un changement du régime des transports peut avoir des effets sensibles sur la distribution des revenus. Un seul exemple suffira pour illustrer ce phénomène. Si l'on mettait fin aux restrictions actuellement appliquées dans de nombreux pays en matière de capacité des transports routiers, la valeur des autorisations, qui atteint parfois, à l'heure actuelle, des niveaux très élevés, serait pratiquement annulée.

1143

Parce que ces problèmes de transition se posent dans l'immédiat et sous une forme évidente, ils tendent à jouer un rôle important et parfois même déterminant dans les discussions politiques relatives au choix des systèmes. Il est permis cependant, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, de se demander très sérieusement si cet aspect, bien qu'il revête assurément une grande importance en soi, doit être un élément décisif pour le choix d'une politique des transports. En particulier, l'argument selon lequel tout changement de politique aboutirait à une « perte de capital » pour la collectivité, qui réduirait d'autant les bénéfices procurés par la réorganisation proposée, paraît incorrect, pourvu que la réorganisation soit conforme aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources.

1144

Ces critères impliquent qu'il soit procédé à la réorganisation (1) — et qu'il y soit procédé uniquement — si, en valeurs actualisées, la somme de toutes les valeurs psychologiques futures est supérieure à la somme des coûts futurs, y compris tous les coûts de réadaptation et de reconversion, la différence étant maximum. Si tel est le cas, la réorganisation est souhaitable du point de vue de la collectivité, même si elle aboutit à une baisse de la valeur vénale de certains équipements durables.

1145

En fait, il se peut qu'une réorganisation souhaitable du point de vue de la collectivité provoque une « perte de capital » au sens comptable. Mais cela ne constitue pas une raison économiquement valable pour empêcher une telle réorganisation. Si, pour éviter cette « perte comptable », l'on ne procède pas à la réorganisation, il n'y aura naturellement pas de perte comptable, mais le gaspillage économique dont la collectivité est pénalisée subsistera.

1146

En outre, il serait préjudiciable du point de vue économique d'essayer de protéger la valeur des équipements durables existants par l'imposition de prix minimums. La baisse des prix permet en effet d'assurer que ces équipements soient utilisés aussi longtemps que leur contribution à l'économie est positive et elle incite à ce qu'il soit procédé à la réorganisation dès qu'il n'en est plus ainsi. En effet, les secteurs qui seront touchés par la réorganisation continueront d'utiliser leur équipement durable aussi longtemps que les recettes procurées par son exploitation seront suffisantes pour couvrir les coûts directs d'utilisation, qui comprennent les coûts d'exploitation et d'entretien. Dans ce cas, il n'y aura de « perte de capital » qu'au sens comptable, c'est-à-dire une baisse de la valeur de l'équipement durable, mais non au sens économique pour la collectivité. Si, par contre, les recettes sont insuffisantes, durant une période relativement longue, pour couvrir les coûts directs d'utilisation, l'équipement sera abandonné ou vendu à un prix correspondant à sa valeur dans le meilleur emploi alternatif possible. Cela ne constitue pas, répétons-le, une « perte de capital » pour la collectivité, car l'existence d'une perte d'exploitation montre — si la demande globale n'a pas diminué — que l'ensemble des usagers dispose apparemment de moyens de substitution à un prix inférieur au coût d'exploitation de l'équipement existant.

1147

Ce qui précède signifie que, du point de vue d'une allocation optimum des ressources, l'adaptation à un changement de régime ne soulève pas de problèmes économiques fondamentaux, mais seulement des problèmes techniques et des problèmes sociaux. Cette adaptation peut provoquer une nouvelle orientation des activités dans plusieurs secteurs de l'économie, processus qui peut être facilité et accéléré par diverses mesures, particulièrement dans le domaine de l'information et de la réadaptation professionnelle. Mais le véritable problème n'est pas là ; il réside dans la redistribution des revenus qui résulte d'un changement de politique (2). Nous avons déjà donné un exemple à cet égard et il serait possible d'en citer beaucoup d'autres.

1148

Une fois admis que les véritables problèmes posés par le passage d'un régime à un autre sont liés aux effets possibles sur les revenus, la nature de ces pro-

(1) Consistant par exemple dans la fermeture d'une ligne de chemin de fer, dans la suppression de restrictions quantitatives, etc.

(2) Il ne faut pas perdre de vue qu'une évolution progressive et prudente de la politique des transports de l'Etat est dans ce contexte d'une importance décisive. C'est en fonction d'une certaine conception de la politique des transports que les entrepreneurs ont pris des décisions auxquelles ils sont liés à long terme.

blèmes et leurs effets pratiques sur la politique à suivre apparaissent sous un jour nouveau. Quelle que soit l'importance des conséquences sociales, et elle est indéniable, celles-ci ne constituent un élément essentiel, du point de vue purement économique, pour le choix d'une politique des transports qu'à un deuxième stade. Elles appellent alors des mesures propres à atténuer la possibilité d'effets nuisibles sur le plan social, et cela autant que faire se peut sans entraver le processus d'adaptation <sup>(1)</sup>.

1149

C'est seulement lorsqu'il est impossible de prendre de telles mesures neutres du point de vue d'une allocation optimum des ressources, que le choix du régime des transports peut être influencé par la prise en considération des problèmes de transition. Mais il convient de rappeler que l'objectif d'une politique d'intégration européenne des transports ne laisse pas

de place au choix entre le changement et le maintien du statu quo ; compte tenu des différences existant dans ce domaine entre les divers pays de la Communauté, et quelle que soit la politique mise en œuvre, certaines modifications sont inévitables si l'on veut qu'autant qu'il est possible, l'organisation des transports intérieurs dans la Communauté repose sur des principes économiques cohérents <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Voir par. 25.41.

<sup>(2)</sup> C'est à dessein que nous parlons de principe « cohérents » et non pas de principes « uniformes ». Selon une opinion très répandue, en effet, une organisation communautaire des transports devrait comporter dans tous les cas l'application de principes, voire même de règles uniformes, que les situations considérées soient identiques ou non. Or, la seule solution raisonnable consiste à appliquer des principes et des règles qui, compte tenu de la diversité des situations, permettraient d'atteindre de la façon la plus efficace les objectifs généraux poursuivis.

LA DEMARCHE SUGGEREE

1150  
1. Dans ce chapitre final, nous n'essaierons pas de résumer cette troisième partie de notre rapport. Un tel résumé comporterait en effet le risque de donner un caractère trop absolu à nos suggestions. Or, tout au long de notre analyse, nous avons souligné que, dans de nombreux cas, les décisions à prendre seront fonction dans une large mesure de faits insuffisamment connus actuellement aussi bien que de considérations politiques sur lesquelles il ne nous appartient pas de porter un jugement. Aussi, le seul objectif de ces remarques finales est-il d'indiquer quelques lignes générales qui se dégagent de notre analyse et que nous estimons importantes pour la compréhension des types de solutions que nous suggérons.

1151  
Toute notre analyse repose essentiellement sur la considération que toute solution doit être opérationnelle et qu'elle ne doit pas être fondée sur des idées abstraites et préconçues, mais sur la situation de fait réelle du marché des transports. A cet égard, comme à beaucoup d'autres, notre analyse est en étroite harmonie aussi bien avec les idées de base qu'avec le contenu concret des initiatives qui ont déjà été prises sur le plan de la politique commune des transports.

1152  
2. Du double point de vue d'une allocation optimum des ressources et d'une procédure opérationnelle, nous sommes arrivés à la conclusion, tant pour l'infrastructure que pour les services de transport, qu'il n'est pas possible de déterminer d'une manière appropriée les prix ou les limites de prix à partir de la seule considération des coûts. Certes, les coûts constituent un élément nécessaire de toute politique, mais leur considération est insuffisante en elle-même. Un calcul de prix à partir des coûts implique l'adoption de conventions pour leur répartition entre les nombreuses catégories de services produits au moyen des mêmes facteurs de production à des périodes différentes et dans des situations d'utilisation variable de la capacité. Dans le domaine des transports, où la possibilité n'existe pas de stocker la production, la considération de la demande est essentielle pour déterminer des prix conformes aux critères d'une allocation optimum des ressources. Il en est ainsi tant pour l'infrastructure que pour les services de transport. Il résulte de là que le calcul des prix à partir des seuls coûts ne peut échapper à un dilemme fondamental. Ou bien un tel calcul doit faire intervenir certaines conventions en matière d'imputation des coûts, et alors il ne peut être tenu

pleinement compte de la situation de la demande et il y a conflit avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources ; ou bien on s'efforce d'intégrer la situation de la demande dans les calculs, et alors cette méthode perd pratiquement tout caractère opérationnel.

1153  
Pour ces raisons, de même que pour d'autres, que nous avons exposées plus explicitement dans les chapitres précédents, nous n'avons axé notre analyse ni sur le calcul des coûts, ni sur la définition de certaines conventions pour l'imputation de ces coûts. Nous nous sommes, au contraire, efforcés de trouver des procédures opérationnelles qui, tout en étant adaptées à la situation réelle des transports intérieurs, soient de nature à conduire à une situation dans laquelle les conditions correspondant à une allocation optimum des ressources se trouvent réalisées de façon aussi satisfaisante que possible.

1154  
3. Les implications de cette façon d'aborder le problème sont particulièrement évidentes dans le domaine de l'infrastructure. Trop souvent, on considère que la question essentielle est celle d'imputer les coûts, c'est-à-dire de déterminer des clés appropriées pour répartir, dans le temps et entre les différentes catégories d'usagers, le coût total de l'infrastructure quelle qu'en soit la définition. Nous estimons qu'une telle solution n'est pas justifiée par des considérations économiques. La question fondamentale n'est pas de savoir comment répartir une somme donnée de coûts, quelle que soit la manière dont ces coûts sont définis, mais de mettre en œuvre des procédures susceptibles de conduire à des décisions correctes.

1155  
Deux types de décisions distincts, quoique étroitement apparentés, peuvent être distingués ici. Les uns se rapportent aux investissements d'infrastructure, les autres à son utilisation. Les investissements d'infrastructure soulèvent par leur nature même, et notamment en raison de l'interdépendance économique étroite qui existe entre les différentes parties d'un réseau aussi bien qu'entre des réseaux concurrents, le problème de la centralisation des décisions. Nous avons dégagé des critères pour l'investissement et nous avons proposé une procédure de coordination des décisions intéressant les différents modes de transport intérieur, comportant la participation ou, du moins, la consultation de toutes les parties intéressées dans un cadre institutionnel approprié tel qu'il est envisagé sur un plan plus général pour la

politique économique à moyen terme dans la Communauté.

1156

En ce qui concerne les prix à payer par les utilisateurs de l'infrastructure, le premier problème est celui de les fixer de telle façon que soit réalisée une utilisation optimum de l'infrastructure. S'il était possible de mettre en œuvre des procédures pour les décisions d'investissement d'infrastructure permettant de mettre ces décisions à l'abri d'éventuelles pressions de groupes d'intérêt, il est évident que le système le plus approprié de fixation des prix pour l'utilisation de l'infrastructure serait le système pratique des péages économiques. Ce système n'est en aucune façon fondé sur une répartition du « coût total » de l'infrastructure ; les prix correspondants comprennent simplement le coût direct occasionné par l'utilisateur et un prix de rareté dans le cas où l'infrastructure est pleinement utilisée. Toute méthode de répartition du « coût » est arbitraire et, de ce fait, vraisemblablement à la fois incompatible avec une allocation optimum des ressources et guère susceptible de fournir une base d'accord. Par contre, le système pratique des péages économiques, tout en étant suffisamment opérationnel, est aussi conforme que possible aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources.

1157

Il est cependant possible que les décisions d'investissement soient sujettes à des pressions de différentes sortes et que ces considérations de nature essentiellement sociologique et politique conduisent à imposer l'exigence d'équilibre budgétaire à l'infrastructure. De toute évidence, nous ne sommes pas en mesure de porter un jugement sur ces considérations qui, pour une part, dépendent de faits insuffisamment connus, et qui, pour une autre part, relèvent d'une appréciation politique. Toutefois, sur un plan général, il paraît évident que la décision d'imposer ou non la contrainte supplémentaire d'équilibre budgétaire dépend des caractéristiques de chaque cas d'espèce. En ce qui concerne l'infrastructure des régions sous-développées et les réseaux locaux, la discussion paraît conclure nettement en faveur de la non-imposition de l'exigence d'équilibre budgétaire.

1158

Si cette exigence est imposée, la question se pose de savoir comment définir le montant total à mettre à la charge des utilisateurs de l'infrastructure et comment le répartir ensuite entre les différentes catégories d'utilisateurs. Ici encore, nous avons suggéré une démarche pragmatique inspirée par le souci de l'applicabilité. Nous avons examiné plus particulièrement les variantes de l'équilibre budgétaire qui fourniraient une barrière efficace contre l'action des groupes d'intérêt sans être inutilement complexes et sans trop compromettre une allocation optimum des res-

sources, c'est-à-dire la meilleure utilisation de l'infrastructure. Là encore, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une répartition des coûts est inutile. Compte tenu notamment du fait que dans tout système d'équilibre budgétaire une large péréquation est nécessaire et souhaitable, une telle répartition est d'une complication inutile, elle n'est guère opérationnelle en raison des nombreux calculs qu'elle implique, et elle impose aux prix de l'infrastructure une contrainte excessive au regard des objectifs poursuivis.

1159

4. L'analyse à laquelle nous avons procédé en ce qui concerne la formation des prix des services de transport a été guidée par les mêmes considérations, à savoir la nécessité de définir un système opérationnel et celle de fonder toute politique sur la situation réelle du marché des transports. Partout où elle existe, une concurrence effective et fonctionnant correctement incite à l'efficacité et stimule puissamment le progrès technique et l'adaptation rapide aux changements. Mais elle ne peut fonctionner effectivement et d'une manière efficace que dans un cadre institutionnel approprié, ce qui implique entre autres l'harmonisation des conditions de concurrence. Elle doit être complétée par des mesures de politique sociale et elle doit être restreinte toutes les fois que son jeu conduit à des résultats non conformes aux critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Dans le secteur des services de transport, ces résultats peuvent en particulier consister dans une concurrence anti-économique et dans l'exploitation abusive de positions dominantes. Toute politique dans le domaine des transports intérieurs doit tenir compte de telles situations et comporter des mesures appropriées pour en combattre les effets indésirables.

1160

En examinant les diverses politiques possibles, nous avons rencontré une difficulté: les faits relatifs à la concurrence anti-économique et à l'abus de positions dominantes ne sont pas suffisamment connus pour que l'on puisse porter un jugement sur la question de savoir si ces situations sont relativement prédominantes ou, au contraire, exceptionnelles. C'est pourquoi nous avons proposé une procédure qui permettrait aux autorités intéressées d'obtenir les informations nécessaires et, en fonction de ces informations, d'imposer des limitations à la liberté des prix concurrentiels dans tous les cas où s'observent effectivement des situations de concurrence anti-économique ou d'exploitation abusive de positions dominantes.

1161

Une telle procédure se justifie encore pour une autre raison, c'est que toute politique commune des transports ne peut être mise en œuvre que progressivement, compte tenu de la diversité des situations de

départ en ce qui concerne aussi bien la formation des prix de transport que les conditions externes de concurrence<sup>(1)</sup>. Un système de tarifs à fourchettes paraît constituer un instrument approprié à cet égard pour réaliser une telle évolution progressive. La mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires dépend avant tout de la volonté politique des Etats membres. Toutefois, du point de vue technique et économique, nous estimons que l'évolution souhaitable peut être réalisée au cours d'une période n'excédant pratiquement pas une dizaine d'années.

1162

Les indications relatives à la période de transition restent schématiques et ne prétendent pas répondre à toutes les questions qui se posent à cet égard. Les questions institutionnelles en particulier n'ont été abordées que partiellement. Cela ne signifie pas que la politique communautaire des transports ne doit pas comporter dès la période de transition la mise en place d'organismes administratifs et juridictionnels appropriés. Au contraire, il sera nécessaire de disposer de nombreux relevés statistiques, d'instituer des règlements et des procédures administratives et enfin de procéder à des interventions assorties de sanctions économiques aux fins d'assurer l'exécution efficace et continue de la politique des transports. Quelle que soit d'ailleurs la politique suivie, un tel dispositif semble nécessaire pour faire en sorte que celle-ci se conforme aux critères et aux objectifs fixés par les institutions de la Communauté.

1163

Mais en qualité d'économistes, nous n'avons à connaître que du contenu de la politique des transports, n'ayant pas compétence en matière juridique et institutionnelle.

1164

L'approche que nous suggérons est extrêmement pragmatique et ne fournit aucune solution générale ou passe-partout pour la détermination des limites de prix. Nous pensons avoir montré que de telles solutions générales ne seraient pas appropriées. Elles ne sont pas nécessaires pour la période de transition, étant donné que la procédure d'élargissement progressif de la marge de liberté disponible pour la formation des prix dans le cadre de la concurrence part de systèmes de tarifs donnés, si bien qu'il n'est besoin d'aucun critère pour la détermination de limites de prix, sauf dans les cas spécifiques où une concurrence anti-économique ou un abus de positions dominantes apparaissent effectivement. Il en va de même, en ce qui concerne ce dernier point, à tout moment. De plus, toute application générale de limites de prix à tous les services de transport est également en conflit avec les critères d'une allocation optimum des ressources. De même que les prix

optimums pour l'utilisation de l'infrastructure, les prix optimums des services de transport ne peuvent être déterminés sur la seule base de considérations de coûts et toute tentative visant à tenir compte de tous les facteurs de la demande entrant en ligne de compte rend tout système de prix ou de limites de prix calculés impraticable.

1165

Pour ces raisons, et compte tenu du fait qu'un certain élément d'appréciation et de jugement est inévitable dans la détermination de limites de prix appropriées, nous avons proposé, d'une part, une procédure institutionnelle destinée à mettre en évidence les situations effectives d'abus de positions dominantes et de concurrence anti-économique et, d'autre part, la détermination et l'imposition de limites de prix spécifiques dans tous les cas correspondants. Selon cette proposition, toute partie intéressée qui estimerait ses intérêts lésés par la politique de prix suivie par un ou plusieurs transporteurs pourrait demander l'imposition d'une limite de prix. Dans ce cas, le demandeur aurait à justifier ses assertions et, si sa demande était rejetée, le coût de la procédure serait mis à sa charge. Une telle mesure paraît en effet nécessaire pour prévenir un afflux exagéré de recours. Pour juger de chaque affaire, il faudrait tenir compte d'un grand nombre de facteurs, notamment du coût marginal du transport considéré et d'autres éléments de coût, de la situation de la demande, de l'utilisation de la capacité, etc. Comme il est impossible de définir des règles opérationnelles d'une validité générale pour la détermination de limites de prix, la procédure proposée présente l'avantage de permettre aux autorités de fonder leurs décisions et leurs mesures éventuelles sur les données spécifiques de chaque cas. En tout état de cause, l'intervention des parties intéressées est un élément essentiel de cette procédure.

1166

Nous croyons que cette approche générale peut fournir un cadre utilisable pour un régime de formation des prix dans les transports intérieurs alliant les avantages de la concurrence aux garanties nécessaires contre tout abus de positions dominantes et toute concurrence anti-économique. Il pourrait être nécessaire de compléter cette approche par diverses mesures dans le domaine de l'accès au marché et de la capacité de transport. Conformément à notre mandat, aux termes duquel nous avons à examiner plus particulièrement la politique tarifaire, nous n'avons pas étudié ces mesures dans les détails. Nous avons cependant acquis la conviction que les systèmes d'autorisation fortement restrictifs que divers pays appli-

(<sup>1</sup>) Régimes fiscaux, dispositions sociales et autres, systèmes de prix pour l'utilisation de l'infrastructure, etc.

quent actuellement, notamment dans le secteur des transports routiers, ne sont guère conciliables avec les critères correspondant à une allocation optimum des ressources. Ces restrictions pourraient être réduites progressivement jusqu'au point auquel le contrôle cesserait d'être indûment restrictif, ce qui pourrait être déduit notamment du fait que la valeur

des autorisations sur le marché ne s'écarterait pas substantiellement d'une valeur nulle <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Naturellement cette vue d'ensemble sur les lignes générales de cette troisième partie n'est donnée dans ce chapitre que pour la commodité. Pour toute application et toute interprétation, il convient de se reporter à l'analyse détaillée qui a été donnée dans les chapitres précédents.

## CONSIDERATIONS FINALES

1167

Ce rapport, à son terme, ne présente aucune conclusion d'ensemble et tel qu'il a été conçu il ne pouvait en présenter aucune. Il y a à cela deux raisons essentielles.

1168

Tout d'abord, le rapport s'est placé principalement sur le plan économique de l'efficacité, mais quelle que puisse être l'importance de ce point de vue, d'autres objectifs peuvent être poursuivis parallèlement à l'efficacité. Que l'atteinte de tels objectifs puisse être plus ou moins conditionnée par l'existence d'une économie efficace ne change rien au fait qu'on ne saurait les identifier avec le souci de l'efficacité. Si donc d'autres objectifs peuvent être poursuivis sur le double plan social et politique notamment, il était impossible aux auteurs de ce rapport de conclure en faveur d'une politique déterminée.

1169

En second lieu et du seul point de vue économique de l'efficacité, il résulte clairement du présent rapport que sur le plan pratique, aucune politique ne saurait pleinement satisfaire à toutes les conditions d'une allocation optimum des ressources. Par exemple, la condition d'équilibre budgétaire est par elle-même de nature à compromettre une allocation optimum des ressources puisque les prix qui en sont la conséquence ne sont pas des prix optimum. Mais cette même condition d'équilibre budgétaire apparaît comme essentielle si l'on souhaite qu'une pression suffisante puisse s'exercer en vue de la minimation des coûts, minimation sans laquelle les prix, quels qu'ils soient, n'ont pas leur pleine signification économique. Ce n'est là qu'un exemple parmi bien d'autres qui ont été commentés tout au long de ce rapport.

1170

Sur le seul plan économique, il y a donc un compromis à faire entre des soucis contradictoires, compromis qui ne peut résulter que d'une appréciation des données empiriques fournies par l'observation. Ce compromis, pour une large part, doit d'ailleurs tenir compte des différents objectifs poursuivis, d'ordre social et politique notamment.

1171

Si ce rapport ne présente, et ne pouvait présenter, aucune conclusion d'ensemble, par contre nous pensons qu'il fournit un outil d'analyse utile et que du seul point de vue économique il donne un certain nombre d'appréciations et de conclusions partielles, susceptibles peut-être de faciliter les choix définitifs.

1172

Cette étude se présente, et elle a été conçue, non pas comme une étude académique, mais comme une étude de recherche opérationnelle orientée vers les applications pratiques. Il convenait de fournir, compte tenu de l'information disponible et dans un délai donné, un avis sur la politique des prix dans l'économie des transports. Ces conditions expliquent les limitations évidentes de ce rapport quant au sujet traité, quant au cadre où il s'est placé et quant aux conclusions partielles présentées. Elles justifient également la démarche pragmatique qui constitue une des suggestions essentielles de ce rapport pour la mise en œuvre de toute politique. Si ce rapport ne présente aucune conclusion d'ensemble, il présente par contre des suggestions pour l'analyse des faits et pour l'élaboration dans chaque période de la politique à suivre en fonction des informations dégagées au cours de la phase précédente.

1173

Sur le plan pratique nous voudrions enfin souligner que dans la mesure où une politique visant à l'efficacité est poursuivie, ses articulations peuvent et doivent être différentes dans chaque cas d'espèce. Ainsi il se peut fort bien que, compte tenu d'une vue d'ensemble de l'économie des transports, une politique d'équilibre budgétaire soit effectivement la plus appropriée pour tel ou tel secteur d'activité alors qu'une politique fondée sur le système pratique des péages économiques pourrait présenter des avantages essentiels dans tel ou tel autre cas. Rien ne serait plus erroné que de penser que les modalités pratiques d'une politique d'allocation optimum des ressources doivent être nécessairement les mêmes dans les différents secteurs d'activité de l'économie des transports.





## **Index alphabétique <sup>(1)</sup>**

<sup>(1)</sup> Les numéros sont ceux des alinéas du rapport. Les numéros en caractères gras renvoient aux alinéas contenant les principaux développements ou les définitions.



# A

## ACTUALISATION

taux d'—  
506

## AFFRETEMENT

711

## AIDES

533, 797 - 799

## ALIGNEMENT DES PRIX (*voir sous « prix »*)

## ALLOCATION OPTIMUM DES RESSOURCES

4, 8, 9, 15 - 22, 24, 32, 38, **52 - 408**, 411, 414, **428 - 441**,  
447, 450, 452, 454, 462, **466 - 496** 509, 510, 512, 527, 529,  
530, 535, 542, 544, 556, 567, 585, 603, 641, 642, 654, 668,  
671, 672, **676 - 678**, **682 - 684**, 691, 692, 696, 708, 713, 719,  
767, 772, 790, 793, 795, 797, 830, 831, 836, 854, 856, 861,  
920, 939, 943, 963, **967**, 968, 984, 1070, 1137, 1143, 1144,  
1152, 1153, 1156, 1173

— dans l'espace des productions  
69 - 73

application de la théorie de l'— à l'infrastructure  
306 - 375

application de la théorie de l'— aux services de  
transport  
676 - 678

conditions d'une —  
86, **87 - 305**, 462, 668, **470 - 475**, 696, 797

conditions d'une — dans le cas de biens durables  
**146 - 179**, **470 - 475**, 696

critère(s) d'une —  
16 - 21, 24, 87 - 128, 184, 222, 241, 242, 244, 264, 268, 291,  
300, 322, 390, 411, 414, 432, 447, 450, 452, 454, 462, **466 -**  
**496**, 509, 510, 527, 529, 530 535, 544, 641, 642, 668, 671,  
672, 696, 790, 831, 836, 984, 1143, 1144, 1152, 1156

notion d'une —  
58 - 86

réalisation d'une situation d'—  
115 - 128

résolution des conditions d'—  
215 - 220

signification et portée d'une —  
221 - 305

théorie de l'—

4, 8, 9, 16, 20, 21, 32, 38, **52 - 408**, 432, 512, 556, 567, 585,  
603, **676 - 678**, 696, 719, 767, 854, 856, 861, 920, 1070

## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

441

## AMORTISSEMENT

156 - 161, 184, 257, **293 - 305**, 343, 345, 346, 352, 403, 597,  
598, 602, 606, 608, 792, 850, 855, 857, 858, 861, 866, 881,  
882, 886, 894, 906, 907

— marginal  
345, **346**

— optimum  
**158**, 861

## APPAREIL PRODUCTIF

structure de l'—  
78 - 83

## AUTORISATION(S)

— de circulation  
1096

— de transport  
718 - 721, 953, 1002, 1021, 1053, 1064, 1142, 1166

système d'—  
718, 719, 721, 824, 1008, 1053, 1082, 1113, 1166

valeur des — de transport  
719, 720, 953, 1021, 1064, 1142, 1166

## AUTORITES

information des — (*voir sous « information »*)

## AUTOROUTE

337, 362, 655

## AVENIR

seul compte l'—  
**276 - 279**, 333, 371, 899

## AVION

transports par —  
736

## B

BAREME DE PRIX (*voir sous « prix »*)

BARRAGE HYDRO-ELECTRIQUE

338, 362

BESOINS

15, 58, 72, 222, 247, 283, 378, 380

— collectifs

222, 283

— individuels

222

satisfaction des —

58, 72, 247, 283, 378, 380

BENEFICES PRIVES

770

BIEN(S)

85, 91, 92, 105, 110, 111, 118, 120, 121, 146, - 179, 181, 183  
185, 209, 213, 222, 224, 235, 238, 240, 249 - 253, 256, 257,  
259, 261 - 270, 272, 285, 287, 288, 291, 292, 294, 295, 297,  
303 - 308, 330, 368, 422, 450, 467, 470 - 472, 476 - 478,  
486, 491, 498, 500, 503, 608, 677, 689, 693, 696, 716, 767,  
780, 781, 792, 841, 966, 997, 1041, 1103, 1144, 1146

— complémentaire

209

— durable

85, 92, 120, 121, 146 - 179, 181, 183 - 185, 213, 235, 238, 240,  
250 - 253, 256, 257, 259, 261 - 270, 272, 285, 288, 291, 294,  
295, 297, 303 - 308, 330, 368, 467, 470 - 472, 476 - 478, 498,  
503, 608, 677, 689, 693, 696, 716, 767, 780, 781, 792, 966,  
997, 1041, 1103, 1144, 1146

— final

110, 111, 209, 224

— indivisible

477, 841

— substituable (*voir sous « produit »*)

capacité des — durables

85, 92, 121, 184, 185, 213, 235, 250, 252, 253, 256, 257, 259,  
261, 263 - 266, 270, 272, 291, 294, 303, 304, 478, 693

conditions d'une allocation optimum des ressources  
dans le cas de — durables (*voir sous « allocation  
optimum des ressources »*)

BIEN-ETRE

17, 228, 430, 460

BOURSES DE FRET

784, 1101, 1105

BUDGET

445, 513, 515, 529, 532, 577, 628, 654, 815, 886, 911, 917,  
1080, 1096

— national d'équipement

911

## C

CANAL

288, 487, 488, 504, 508, 625, 626, 751, 832, 899

CAPACITE

— de l'infrastructure

144, 145, 166, 169, 174, 175, 191, 309, 314, 316, 318, 320, 321,  
327 - 329, 332, 334, 335, 338, 339, 341, 345, 346, 348, 352 -  
354, 357, 358, 361, 362, 367, 387, 392, 395, 401, 501 - 507,  
533, 565, 568, 573, 580, 587 - 592, 617, 640, 641, 648, 650,  
651, 655, 695, 827, 832, 833, 840, 854, 890, 980, 1087

— de réserve (*de pointe*)

702, 708, 742, 769

— des biens durables (*voir sous « bien(s) »*)

— de transport (*voir également sous  
« matériel »*)

407, 441, 447, 674, 677, 681, 692 - 722, 738, 743, 751, 767,  
769, 770, 776, 777, 779, 780, 790, 791, 793, 794, 798, 824,  
953, 967, 969, 980, 982, 1021, 1045, 1052 - 1054, 1064, 1082,  
1112, 1142, 1165, 1166

contrôle de la — de transport

715 - 722, 769, 779, 824, 953, 1021, 1052, 1054, 1064, 1082

investissement de — (*voir sous « investisse-  
ment(s) »*)

rationnement de la —

266, 590, 769, 854

CAPITAL(AUX)

— fixes

899

— physiques

85

perte de —  
201, 282, 763, 1143, 1145, 1146

## CARBURANTS

taxes sur les — (*voir sous « taxes »*)

## CENTRALES THERMIQUES

361

## CENTRALISATION

413 - 416, 435, 548, 555, 664 - 666, 668, 681, 690 - 692, 764, 766, 1077, 1085, 1104, 1155

## CHAMP DE PREFERENCES

— de la collectivité

434

## CHAMP DE CHOIX

77, 108, 223, 227

## CHANGEMENTS STRUCTURELS

adaptation aux —

464, 669, 689, 707, 758, 786, 795 - 799, 824

## CHARBONNAGE

473, 992

## CHARGES

— d'intérêt

91, 156, 158, 257, 343, 346, 352, 792, 850, 855, 858, 861, 882, 886, 901, 906, 907

— financières

157, 200, 370, 371, 752, 753, 762, 763, 850, 901

— sociales

739

## CHEMIN DE FER

28, 42, 83, 129, 130, 132, 135, 136, 191, 213, 219, 267, 386, 388, 416, 419, 455, 459, 504, 516, 526, 541 - 543, 554, 555, 566, 572, 578, 603, 619, 627, 636, 644, 655, 656, 664, 665, 681, 685, 687, 691, 695, 706, 716, 724, 726 - 731, 733, 734, 736, 747 - 763, 769, 806, 815, 818, 823, 824, 827, 832, 837, 869, 874, 885, 886, 889, 894, 901, 909, 931, 960, 967, 977, 979, 981, 987, 989, 990, 992, 1010, 1034, 1036 - 1038, 1043, 1044, 1048, 1050, 1052, 1060, 1077, 1089, 1092, 1095, 1098, 1102, 1137, 1144

abus de positions dominantes par le — (*voir sous « positions dominantes »*)

comptabilité du —

542, 543, 885

déficit du —

516, 541 - 543, 578, 603, 627, 761, 815, 874, 1095

## CIRCULATION

— des piétons

615

engorgement de la — (*voir sous « engorgement »*)

taxes de — (*voir sous « taxes »*)

## COLLECTIVITE(S)

17, 105, 193, 194, 256, 282, 410, 411, 418, 430, 431, 434, 460, 526, 913, 1143 - 1146

— publiques (*centrales, régionales, locales*)

418, 526, 913

champ de préférences de la — (*voir sous « champ de préférences »*)

objectifs de la —

410, 411, 431

ressources de la —

17, 430, 460

## COMMISSION DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

3, 7, 11

## COMMON PRODUCTION

286

## COMMUNICATION

réseau de grande —

454, 523, 572, 574, 632, 651, 654, 829, 843, 877, 908, 1096

voies de — dans les régions sous-développées

525, 531, 539, 545, 579, 875, 877

## COMPLEMENTARITE

209, 315, 326, 396, 422, 558 - 560, 635, 1088

## COMPTABILITE

— du chemin de fer (*voir sous « chemin de fer »*)

— industrielle

159, 1060

## CONCAVITE

80, 384

## CONCENTRATION

— de la production (*de l'exploitation*)  
416, 665, 685, 982

## CONCESSION

régime de —  
681, 1052

## CONCURRENCE

— anti-économique  
14, 41, 42, 44, 193, 254, **686**, 687, 708, 727, 729, 748,  
759, 785, 806, 807, 820, 822, 824, 825, 943, 944, 946, 949,  
951, 954, 959, 960, 965, 972 - 975, 977, 981, 985, **987**, **988**,  
990, 993, 1000, 1002, 1004, 1005 1008 - 1010 1013, 1015,  
1022, 1024, 1027, 1032 - 1034, 1040, 1054, 1055, 1057, 1058,  
1060, 1062, 1063, 1065, 1068, 1069, 1071 - 1074, 1108, 1111,  
1112, 1115, 1116, 1118, 1120, 1125, 1132, 1137, 1159, 1160,  
1164 - 1166

— déloyale  
740

— interne  
685, 726, 823

— potentielle  
706, 989

— ruineuse (*excessive*)  
464, 686

conditions de —  
416, 534, 543, 609, 620, 642, 655, 679, 682, 683, 688,  
**723 - 735**, 739, 746, 769, 804, 805, 814, 850, 851, 857, 862,  
868, 873, 882, 893, 901, 903, 911, 912, 936, 954, 958, 986,  
987, 1019, 1020, 1022, 1027, 1031, 1038, 1039, 1043, 1051,  
1061, 1065, 1110, 1111, 1113, 1136, 1137, 1142, 1159, 1161

distorsion des conditions de —  
543, 609, 620, 642, 655, **723 - 735**, 769, 850, 851, 862, 868,  
873, 911, 912, 936, 954, 986, 987, 1020, 1051, 1065, 1136,  
1137

harmonisation des conditions de —  
416, 688, 732, 804, 958, 1019, 1020, 1022, 1027, 1031, 1061,  
1110, 1111, 1113, 1159

régime de la —  
14, 162, 191, 199, 246, 416, 429, **681 - 689**, 690 - 692, 694,  
696, 697, 728, 729, 732, 765, 780, 801, 804, 806, 820, 821,  
966, 1081, 1159

## CONDITION(S)

— budgétaire  
116

— de concurrence (*voir sous « concurrence »*)

— d'efficacité (*voir sous « efficacité »*)

— du premier ordre  
95, 97

— du second ordre  
95, 96

— marginales  
**230 - 239**, 241, 546, 836

— marginalistes d'investissement optimum  
475

réglementation des — de travail (*voir sous  
« travail »*)

## CONGESTION

**331**, 454, 459, 479, 573, 580, 590, 617, 623, 641, 650, **864**,  
939

## CONNAISSANCES TECHNIQUES

58, 225, 247

## CONSEIL DE MINISTRES DE LA COMMUNAUTE

1104

## CONSOMMATEUR(S)

59, 67, 110, 116, 209, 226 - 228, 231, 283, 379, 394, 405,  
473, 480, 483, 484, 518, 864

liberté du choix du —  
110, 116

préférences des —  
226

## CONSOMMATION

59, 67, 84, 90, 101, 110 - 112, 126, 165, 205, 223, 227, 228,  
230, 285, 309, 518

## CONSTANTE INITIALE

**596**, 597, 607, 882, 893, 898, 900, 924

## CONTINGEMENT

720, 779, 1012

## CONTINUITÉ

84 - 86, 184

## CONTRATS A LONG TERME

688, 776

## CONVEXITÉ

70, 77, 80, 94, 108, 191, 193 - 204, 220, 384, 416, 751

— institutionnelle

191, 751

## COORDINATION

— des investissements d'infrastructure (*voir sous*  
« investissement(s) »)

## COUR DE JUSTICE

1136

## COUT(S)

— communs

616, 617

— de développement

355, 356 - 368, 374, 408, 815, 831 - 848, 918, 923, 1093, 1094

— d'entretien

120, 321, 450, 508, 597, 696, 709, 719, 751, 753, 762, 850,  
901, 912, 915, 1146

— d'exploitation

120, 343, 696, 702, 707, 709, 719, 752, 758, 806, 927, 1146

— de fonctionnement

142, 208, 326, 450, 508, 751, 753, 762, 850, 901, 912, 915

— de gestion

38, 143, 164 - 166, 169, 174, 175, 207, 311, 315, 316, 318 -  
321, 324, 326, 341, 346, 352, 358, 394 - 396, 450, 470, 471,  
481, 499, 504, 508, 509, 511, 519, 522, 531, 534, 537, 605,  
607, 616, 623, 631, 728, 758, 762, 763, 832, 884, 938

— d'investissement

142, 156, 161, 169, 174, 175, 191, 207, 264, 297, 309, 311,  
316, 319, 321, 324, 340, 343, 344, 351 - 354, 358, 361, 369,  
374, 395, 400, 402, 403, 450, 470, 471, 481, 488, 499, 502,  
504, 508, 509, 511, 519, 522, 534, 537, 605, 607, 616, 623,  
631, 655, 677, 696, 709, 713, 719, 728, 832, 850, 851, 892,  
893

— d'opportunité

472, 858

— de perception

558, 567, 583, 828

— de progression

832, 835

— de régression

832, 835

— de remplacement

596, 608, 635, 850, 854, 857 - 859, 863, 869, 870 - 872, 891 -  
893

— de renouvellement

597, 753, 762, 901, 912, 1090

— externes

486, 487

— fixes

184, 257

— globaux calculés

355, 369 - 375, 408, 814, 838, 849 - 873, 882, 885, 893, 900,  
906, 907, 918, 923, 1087, 1093, 1094

— historique

608, 635, 850, 860, 870, 891

— marginal

92, 120, 121, 143, 149, 152, 165, 166, 184, 185, 211, 233,  
235 - 238, 242, 250, 251, 253 - 256, 263, 264, 266, 272, 273,  
290, 291, 314, 327, 337, 341, 346, 352, 353, 359, 401, 479,  
506, 508, 509, 519, 565, 566, 573, 600, 616, 640, 645, 647,  
649, 651, 677, 713, 767, 770, 780, 790, 818, 827, 835, 890,  
891, 966, 967, 977, 1165

— marginal de construction de l'infrastructure

120, 166, 184, 314, 341, 353, 506, 509

— marginal d'exploitation

211, 677, 713, 767, 770, 966, 967, 977, 1166

— marginal de gestion de l'infrastructure

143, 165, 327, 341, 346, 352

— marginal d'un équipement

237, 253, 256

— marginal d'usage

314, 327, 479, 508, 519, 565, 566, 573, 600, 616, 640, 645,  
647, 649, 651, 677, 818, 827, 835, 890, 891

— moyen

179, 296, 509, 752, 973, 980

— moyen d'investissement

509

— normal

966, 1060

— standard

860

— total (*global*)

119, 180, 181, 184, 185, 189, 191, 239, **240**, 291, **292**, 293 - 295, 297, 300, 303, 305, 357, 416, 476, 477, 488, 508, 518, 552, 597 - 599, **605 - 608**, 609, 623, 625, 640, 641, 658, 661, 677, 702, 713, 742, 751, 753, 832, 850, 854, 855, 876, 877, 881, 888, 891, 912, 1154, 1156

fonction de —

185, 235, 578

imputation des — (*voir sous « imputation »*)

minimisation des —

93, 97, 119, 125, 198, 232, 234, **240 - 247**, 390, 391, 405, 416, 471, 477, 493, 677, 678, 684, 691, 764, 765, 777, 779, 801, 815, 927, 1169

péage de — (*voir sous « péage(s) »*)

répartition des — (*voir sous « imputation »*)

## CRITERE(S)

— d'investissement

**309 - 325**, 394, 447, 452, **470 - 475**, 481, 501, 504, 527, 529 - 531, 556, 559, 604, 605, 655, 676, 678, 696, 709, 718

— de la politique des transports

**410**, 668, **670 - 675**

— d'une allocation optimum des ressources  
(*voir sous « allocation optimum des ressources »*)

— relatifs aux opérations courantes

476 - 479

## CROISSANCE (ECONOMIQUE)

— continue

18, 19, 22, 24, 26, 37, 412, 440, 594, 669, 714, 787, 790, 803, 820, 964, 966, 982, 988, 990, 1053, 1082

politique de —

225, 441, **447 - 454**

ralentissement de la —

440, 669, 704, 786, 787, 790, 964

## D

### DECENTRALISATION

41, 115, 191, 193, 204, 215, 218, **413 - 416**, 419, 435, 449, 451, 461, 548, 558, 663, 666 - 668, 681, 684, 685, 793, 796, 801, 802, 1077, 1100, 1102

— industrielle

449, 451

## DECISIONS

— d'investissement (*voir sous « investissement(s) »*)

liberté des —

117

## DECLIN ECONOMIQUE

24, 799

## DECONGESTION URBAINE

441, 449, 454

## DEFAILLANCE

probabilité de —

212, 213, 330, 336, 337

## DEFICIT

38, 133, 170 - 172, **180 - 192**, 201, 208, 292, 294, 300, **317 - 325**, 398, 481, 499, 502, 504, 508, 509, **510 - 547**, 574 - 576, 578, 595, 597, 603, 608, **609 - 657**, 662, 671, 676, 751, 762, 815, 837, 839, 840, 854, 867, 874, 883, 891, 933, 936, 1095, 1098

— annuel

511, **597**, 608

— de l'infrastructure

317 - 325, **510 - 547**, **609 - 657**

— du chemin de fer (*voir sous « chemin de fer »*)

— global (*total*)

511, **597**

financement du —

171, 172, 322, 324, 325, 398, 512, 513, 515, 516, 525, 527, 534, 537, 541, 542, 546, 576, 578, 603, 609, 628, 815, 874, 891, 1095, 1098

imputation du — (*voir sous « imputation »*)

répartition du — (*voir sous « imputation »*)

## DEFISCALISATION

**529**, 895, 917, 1080, 1096

## DEMANDE

89, 118, 121, 144, 145, 150, 152, 153, 155, 159, 161, 179, 213, 238, 248 - 267, 272, 282, 291, 292, 294, 303 - 305, **318**, 320, 327 - 329, 331, 332, 334 - 336, 338, 339, 343, 346, **348**, 353, 354, 362, 368, 392, 401, 407, 477, 478, 495, 501, 503, 504, 506, 508, 537, 551, 556, 563, 565, 570, 573, 580, 587, 590, 592, 607, 644, 677, 688, 689, 693, 696, 698, 700, 706, 709, 711, 715, 716, 742, 760, 767 - 769, 771, 776 - 778, 780, 781, 789 - 793, 795, 827, 840, 841, 850, 900, 959, 966, 967, 969, 980, 997, 1003, 1041, 1060, 1070, 1071, 1100, 1101, 1103, 1104, 1130, 1137, 1152, 1164, 1165



— de pointe

264 - 266, 742, 781

— stochastique

213

égalisation de l'offre et de la —

89, 118, 153, 248 - 267, 282, 292, 305, 392, 407

élasticité de la —

265, 495, 570, 644, 688, 689, 777, 778, 791

élasticité de substitution de la —

265, 495, 570

évolution de la —

688, 706, 709, 715, 900, 1103, 1104

fluctuations de la —

145, 266, 303, 551, 587, 689, 709, 716, 966

insuffisance de la — globale

789, 793

rationnement de la —

266, 282, 303, 304, 331, 573, 776, 841

structure de la —

570, 760, 795, 959, 969

## DEPENSE(S)

— annuelles effectives

913

— comptables

882

— d'entretien, de fonctionnement, d'investissement, etc. (*voir sous « coût(s) »*)

— globale

445, 789

## DEPEREQUATION

— des prix pour l'utilisation des infrastructures

523 - 525, 631 - 639, 726, 730, 829, 888, 889

## DEPRESSION

25 - 27, 42, 698, 750, 786

## DESINVESTISSEMENT

140, 202, 204, 220, 472, 501, 689

## DETTE INITIALE (*voir sous « constante initiale »*)

## DEVELOPPEMENT

coût de — (*voir sous « coût(s) »*)

politique de — économique

436, 447, 452, 579

politique de — régional

18, 19, 441, 449, 451, 453, 547, 672, 673, 732, 801

## DIFFERENCIATION (*voir sous « secteur »*)

— des prix des services de transport

644, 726, 766, 771, 781, 981, 987, 1003, 1034 - 1044

— des prix pour l'utilisation des infrastructures

454, 550, 567, 571, 572, 581, 592, 632 - 634, 644, 650, 806, 827, 842, 889, 1096

## DISCONTINUITÉ

84 - 86, 169, 505, 506, 587

## DISCRIMINATION

483, 735, 1038, 1039, 1041 - 1044, 1048, 1119, 1130, 1131, 1136 - 1138

## DISTORSION

— des conditions de concurrence (*voir sous « concurrence »*)

## DISTRIBUTION DES REVENUS

(*voir sous « revenu(s) »*)

## DIVISIBILITÉ

81, 83, 146, 147, 261, 262, 268, 368, 383, 665, 677, 696

## DUMPING

644, 687, 728, 729, 749, 967, 987

## DURABILITÉ

498, 500 - 502, 1103

— économique de l'infrastructure

500 - 502

## E

## ECONOMIE

— aléatoire

68

— décentralisée (*voir sous « décentralisation »*)

— d'échelle  
275, 388, 416, 422, 498, 506, 509, 665, 676, 685

— de marché  
115, 122, 133, 138, 140, 141, 153, 193, 199, 219, 432, 441,  
442, 684, 700, 713, 1110

**ECREMAGE**  
748 - 751

**EFFET EXTERNE**  
448, 450, 468, **486 - 489**, 518, 556, 611, 620, 630

**EFFICACITE**  
20, 52, 70, 72, 99, 102, 107, 111, 123, **193 - 204**, 222, 224,  
229, 256, 280, 282 - 284, 377 - 381, 411, 416, 428, 430 - 434,  
436, 442, 458, 460, 497, 521, 547, 549, 585, 603, 634, 690,  
691, 801, 830, 874, 927, 929, 1159, 1168, 1169, 1173

conditions d'—  
123, 229, 927

objectif d'—  
52, 377, 428, 430, 432, 434, 442, 458, 547, 801, 1168

situation d'— maximum  
99, 111, 224, 280, 378, 380

**EGALITE DE TRAITEMENT**  
534, 629, 643, 684, 940, 993

**ELASTICITE**

— de la demande (*voir sous « demande »*)

— de substitution de la demande (*voir sous « demande »*)

**ELECTRICITE**  
production d'—  
361, 362, 615, 625

**ELECTRIFICATION**  
417, 504, 543, 909

**EMPLOI**

objectif de plein —  
18, 22, 436, 439, 669, 705, 797

situation de plein —  
19, 24, 26, 27, 37, 225, 412, 440, 594, 669, 705 - 707, 714,  
787, 790, 803, 820, 964, 966, 982, 988, 990, 1053, 1082

**EMPRUNT**  
188, 762, 881 - 884, 894, 898, 901, 912, 913

**ENCOMBREMENT**  
— de la circulation  
634

**ENERGIE**  
production d'— hydro-électrique (*voir sous « électricité »*)

**ENTREPRISES**  
localisation des —  
537, 591, 774, 911

**ENTRETIEN**  
coûts d'— (*voir sous « coût(s) »*)

**EQUILIBRE**  
— budgétaire  
300, 301, 322, 325, 446, 448, 452, 490, 494, 502, 511, 524,  
525, 532 - 535, 538 - 541, 545, 546, 552, 560, 562, 586, 593,  
**595 - 662**, 726, 728, 730, 751 - 753, 755, 757, 761 - 763, 812,  
817, 824, 829, 848 - 855, 868, **874 - 917**, 918, 924, 925, 928,  
929, 931, 933 - 935, 937, 938, 981, 987, 990, 1036, 1037, 1050,  
1080, 1087, 1090, 1092, 1093, 1096 - 1098, 1157, 1158, 1169,  
1173

— budgétaire avec possibilité d'emprunts  
596, **874 - 900**, 906, 907, 911, 912, 917, 924, 937, 938, 987,  
1097

— budgétaire sans possibilité d'emprunts  
596, 597, 635, 654, 753, 762, 763, 848, 852, 884, 893, **901 - 917**, 987, 1092, 1097

— instable  
99, 193, 197, 758

— stable  
122, 141, **193 - 204**, 406

**EQUIPEMENT**  
— divisible  
146, **147 - 163**, 677

— durable (*voir sous « bien(s) »*)

— indivisible (*voir sous « indivisibilité »*)  
budget national d'— (*voir sous « budget »*)

## EQUITE

228, 497, 512, 513, **518 - 525**, 546, 573, 576, 627, 635, 644, 689, 690, 721, 749, 758, 815, 830, 837, 851, 901, 984, 1037, 1087

## EQUIVALENCE(S)

— marginales

230, 232, 233, 248

coefficients d'—

647, 650, 833, 846

## EXPANSION ECONOMIQUE

506, 507, 587, 669, 698, 700, 705, 750, 796, 803, 964

## EXPLOITATION

coûts d'— (*voir sous « coût(s) »*)

## F

### FACTEUR DE PRODUCTION

78, 79, 84, 85, 90, 95, 121, 165, 185, 209, 222, 225, 235, 238, 252, 259, 261 - 263, 268, 269, 285, 287, 288, 290, 291, 295, 330, 420, 422, 470, 476, 478, 483, 487, 503, 573, 677, 693, 716, 767, 799, 858, 1041, 1152

— commun

285, **287, 288**, 290, 291, 295

— durable (*voir sous « bien(s) »*)

### FERMETURE DE LIGNES

751, 758, 761, 763, 1144

### FISCALITE GENERALE

529

### FLUCTUATIONS CYCLIQUES

704, 705, 774, **786 - 794**

## FONCTION(S)

— de coût (*voir sous « coût(s) »*)

— de préférence (*voir sous « préférence(s) »*)

— de production (*voir sous « production(s) »*)

— externes de l'infrastructure (*voir sous « infrastructure »*)

## FONCTIONNEMENT

coûts de — (*voir sous « coût(s) »*)

## FRET DE RETOUR

702, **708**, 711, 712, **713**, 740, 743, 746, 806, 1101

FUITE DU TRAFIC (*voir sous « trafic »*)

## G

## GESTION

coûts de — (*voir sous « coût(s) »*)

## GROUPE D'INTERET

515, 532, 577, 620, 631, 635, 766, 815, 911, 1094, 1156, 1158

## H

## HARMONISATION

— des conditions de concurrence (*voir sous « concurrence »*)

## HOMOLOGATION DES TARIFS

(*voir sous « tarifs »*)

## I

## IMPOT

463, 512, 513

## IMPUTATION

— des coûts (*du déficit*)

189, **285 - 305**, 372, 488, 511, 518 - 525, 552, 597, **609 - 652**, 658, 661, 693, 724, 726 - 728, 730, 753, 758, 817, 855, 876, 877, 888, 890, 907, 973, 1094, 1097, 1098, 1152 - 1154, 1156, 1158

— des coûts dans le temps (*voir sous « amortissement »*)

## INDEX

— (*indicateur*) de préférence

**59**, 60, 62 - 64, 67, 71 - 74, 77, 90, 105, 116, 122, 216, 223, 224, 226 - 228

## INDIVISIBILITE

39, 81, 82, 85, 130, 132, 146, 185, 193, 218, 307, 383, 398, 477, 478, 498, **503 - 509**, 551, 555, 588, 664, 840, 841, 903 - 905, 909, 911 - 914, 921

## INFLATION

23, 502, 653, 654, 704, 850, 851, 868, 873, 892, 893, 894, 896, 900, 912, 917

## INFORMATION

— des autorités

1087, **1114**, 1126, 1160

— des transporteurs

706, 709, 714, 716, 717, 794, 824, 982, 1081, **1099 - 1104**, 1147

— des usagers

591, 741, 782 - 784, 1042, 1044, 1081, 1099, **1105, 1106**

## INFRASTRUCTURE

capacité de l'— (*voir sous « capacité »*)

coordination des investissements d'— (*voir sous « investissement(s) »*)

déficit de l'— (*voir sous « déficit »*)

durabilité économique de l'— (*voir sous « durabilité »*)

fonctions externes de l'—

615 - 626

notion d'—

417 - 422

sous-investissement dans l'—

529, 886

taille minimum de l'—

169, 316, 504, 505, 904, 905

valeur psychologique d'une — (*voir sous « valeur »*)

## INSTALLATIONS FIXES

82, 307, 386, 417, 420, 543

## INSTITUTIONNEL

aménagement(s) —

1076, 1078, 1080, 1093, 1094, 1104, 1105, 1108

cadre —

218, 247, 414, 415, 442, 854, 1109, 1110, 1155, 1159

convexité —(le) (*voir sous « convexité »*)

questions —(les)

4, 34, 38, 191, 218, 245 - 247, 413 - 415, 418, 442, 497, 521, 528, 529, 530, 534, 538 - 540, 555, 557, 561, 581, 601, 603, 660, 663, 665, 671, 684, 685, 706, 718, 724, 731, 751, 761, 769, 793, 795, 808, 809, 815, 816, 854, 859, 874, 885, 886, 891, 899, 902, 910, 911, 914, 918, 942, 976, 1030, 1040, **1076 - 1138**, 1155, 1159, 1162, 1163, 1165

## INTEGRATION

— européenne

441, **455 - 458**, 636, 819, 1149

— verticale

967

## INTERET

charges d'— (*voir sous « charges »*)

groupe d'— (*voir sous « groupe d'intérêt »*)

taux d'—

91, 358, 556, 626, 653, 862, 863, 901, 906, 916

## INTERMEDIAIRE DE TRANSPORT

711, 1101

## INVESTISSEMENT(S)

5, 23, 38, 39, 85, 91, 100, 103, 111, 120, 137, 138, 140, 142, 165, 172, 174, 175, 183, 184, 191, 193, 201, 202, 204, 207, 220, 253, 260, 262 - 264, 266, **268 - 275**, 297, 300, 308, **309 - 325**, 340, 341, 343 - 346, 351 - 354, 357, 361, 369, 371, 374, 394 - 397, 400, 402 - 404, 420, 447, 448, 450, 452, 467, **570 - 475**, 476, 481, 488, 499, 501, 502, 504, 506, 508 - 511, 515, 517, 519, 522, **526 - 540**, 541, 542, 545, 549, 554 - 563, 568, 574, 575, 577, 580, 585, 588, 591, 625, 631, 664, 676, 689, 690, **693 - 722**, 724, 728, 731, 751, 753, 758, 762, 769, 770, 774, 790, 794, 802, 806, 815, 832, 837, 850, 874, 884 - 887, 892, 893, 898, 899, 902 - 906, 909, 911, 912, 916, 917, 920, 921, 930, 932, 934, 969, 982, 1053, 1054, 1078, 1079, 1081, 1083, **1085 - 1092**, 1094, 1095, 1100, 1103, 1104, 1112, 1155 - 1157

— de capacité

264, 588

coordination des — d'infrastructure

5, 39, 100, 140, 204, 397, 526, 529, 541, 549, **554 - 561**, 631, 664, 690, 724, 885, 886, 911, 921, 930, 1078, 1079, **1085 - 1092**, 1155

coût d'— (*voir sous « coût(s) »*)

critères d'— (*voir sous « critère(s) »*)

décisions d'—

103, 140, 165, 172, 193, 201, 202, 204, 220, 253, 260, 262, 263, 266, 275, 308, **309 - 325**, 341, 352, 353, 395, **470 - 475**, 515, **526 - 540**, 541, 542, 545, 549, **554 - 561**, 562, 591, 625, 676, 689, 693, 694, **696 - 722**, 769, 770, 774, 790, 802, 892, 911, 920, 921, 930, 1078, **1085 - 1092**, 1103, 1156, 1157

erreurs d'—

140, 202, 689, 874, 887

IRRIGATION

288, 615, 625, 626

J

JOINT PRODUCTION

286

L

LIBERTE

— de choix du consommateur (*voir sous « consommateur(s) »*)

— des décisions (*voir sous « décisions »*)

LICENCES

valeur des — (*voir sous « autorisation(s) »*)

LIGNES

fermeture de — (*voir sous « fermeture de lignes »*)

LISTE D'ATTENTE

769, 776

LOCALISATION

— des entreprises (*voir sous « entreprises »*)

M

MAIN-D'ŒUVRE

mobilité de la —  
797, 798

MARCHANDISES

transport de —

8, 28, 441, 453, 459, 614, 644, 671, 736, 747, 748, 782, 810, 812, 978, 981, 1036, 1037, 1039, 1104, 1128

MARCHE

accès au — (*à la profession*)

681, 684, 694, 698, **715 - 722**, 728, 779, 953, 982, 1021, 1045, **1052 - 1054**, 1082, 1112, 1166

contrôle de l'accès au —

694, **715 - 722**, 779, 953, **1052 - 1054**, 1082

économie de — (*voir sous « économie »*)

prix du — (*voir sous « prix »*)

transparence du — (*voir sous « transparence »*)

MATERIEL

— de transport (roulant) (*voir également sous « capacité »*)

129, 288, 361, 441, 503, 665, 677, 695, 708, 713, 715 - 717, 719, 767, 770, 901, 980, 1060, 1087, 1100

MILIEU IMPARFAIT

491, 495, 496

MODIFICATIONS STRUCTURELLES

(*voir sous « changements structurels »*)

MONOPOLE

— des chemins de fer

42, 685, 687, 747, 748, 750, 960

— des transports

690

— public

690

situations de —

246, 281, 681, 823

MONOPOLEUR

483

## N

### NATIONALISME

— économique  
1038

### NAVIGATION

— côtière  
496, 683, 736

— intérieure  
28, 129 - 131, 135, 136, 191, 386, 388, 416, 418, 419, 445,  
455, 487, 526, 548, 566, 572, 615, 637, 644, 656, 664, 665,  
681, 685 - 687, 694, 697, 703, 704, 716, 728, 730, 734, 736,  
747, 751, 792, 794, 818, 827, 889, 894, 901, 905, 909, 930,  
979, 992, 1010, 1021, 1047, 1050, 1089, 1096, 1103

### NIVEAU DE VIE

674

NON-DIFFERENCIATION (*voir sous* « secteur »)

### NON-DISCRIMINATION

principe de —  
88

## O

### OBJECTIF(S)

— de la collectivité (*voir sous* « collectivité(s) »)  
— de la politique des transports (*voir sous*  
« politique »)  
— de plein emploi (*voir sous* « emploi »)

### OBLIGATION

— de service public  
459, 461, 572, 673, 733, 818, 967

### OFFRE

89, 118, 150, 153, 161, 179, 238, 248 - 267, 282, 292, 303,  
305, 392, 407, 688, 698, 700, 771, 1101, 1130

égalité de l'— et de la demande (*voir sous*  
« demande »)

### OLEODUC

496, 683, 736, 751

## OPERATIONS

— courantes  
467, 470, 476 - 479, 481, 1100

critères relatifs aux — courantes (*voir sous*  
« critère(s) »)

### OPTIMUM RELATIF

469, 490 - 496, 683

### OPTIONS

— de la politique des transports (*voir sous*  
« politique »)

### ORGANISMES JURIDICTIONNELS

1059, 1132, 1135, 1162

## P

### PARLEMENT EUROPEEN

11

### PEAGE(S)

— de coût  
143, 144, 145, 167, 235, 316, 318, 321, 327, 328, 332, 335,  
337, 343, 362, 401, 479, 508, 565 - 567, 573, 580, 583, 587,  
617, 631, 641, 647, 648, 650, 651, 654, 827, 854, 889

— économique  
143, 167, 323, 327, 328, 341, 348, 350, 358, 401 - 403, 454,  
479, 499, 504, 508, 509, 511 519, 533 - 536, 550, 551,  
562 - 586, 587, 592, 593, 595, 597, 601, 609, 623, 624, 631,  
641, 650, 651, 654, 656, 762, 812, 815 - 817, 826 - 830, 831,  
834, 836, 837, 839, 840, 843, 851 - 853, 864, 867, 868, 873,  
879, 882, 893, 904, 917, 918, 925 928, 933, 938, 939, 1093,  
1094, 1156, 1173

— optimum  
316, 347, 360, 369, 371, 401, 546

— pur  
143, 144, 145, 166 - 168, 174, 208, 235, 318 - 321, 328, 329,  
332, 339 - 355, 357, 368, 401, 479, 499, 507, 508, 528, 551,  
565, 567, 572 - 574, 581, 584, 587 - 591, 617, 631, 641, 643,  
648, 650, 651, 654, 655, 677, 693, 827, 840, 854, 856, 889,  
978, 997, 1048

égalité des —  
629, 645, 646

fixité des —  
359, 362, 814, 831

système pratique des — économiques  
454, **582 - 585**, 656, 812, 815, **826 - 830**, 831, 834, 836, 851,  
852, 867, 882, 893, 904, 917, 918, 925, 933, 1093, 1094, 1156,  
1173

## PERCEPTION

coûts de — (*voir sous « coût(s) »*)

## PEREQUATION

525, 533, 540, **581 - 586**, 589, 592, 620, 632, 633, 635, 637,  
639, 671, 726, 750, 753, 834, 842, 853, 854, 859, 868, 869,  
875, 877, 887, 889, 893, 903 - 905, 907 - 910, 929, 935, 987,  
1085, 1092, 1158

zone de —  
635, 639, 904, 905, 908 - 910

## PERSONNES

transport de —  
28, 303, 441, 459, 614, 781, 782, 810, 811, 1105

## PERTE

— comptable  
1145

— de capital (*voir sous « capital(aux) »*)

— de rendement social (*voir sous  
« rendement(s) »*)

— de trafic (*voir sous « trafic »*)

## PIETONS

circulation des — (*voir sous « circulation »*)

## POINTE

— de la demande (*voir sous « demande »*)

— de trafic (*voir sous « trafic »*)

## POLITIQUE

— agricole  
673

— anticyclique  
441, **443 - 446**, 529, 789

— de croissance (*voir sous « croissance (écono-  
mique) »*)

— de développement économique (*voir sous  
« développement »*)

— des revenus  
674, 982, 983

— fiscale  
439

— macro-économique  
23, 26, 27, 439, 440, 443, 444

— monopolistique  
777

— régionale (*voir sous « développement »*)

— sociale  
18, 429, 442, 452, 691, 1159

critères de la — des transports (*voir sous  
« critère(s) »*)

objectifs de la — des transports  
428 - 465

options de la — des transports  
33, 409, **410, 413 - 416**, 497

## PORTS

459, 851, 853, 893

## POSITIONS DOMINANTES

14, 41, 42, 44, 193, 644, 655, 685, 687, 691, 729, 730, **747 -  
750**, 785, 806, 807, 820, 822 - 825, 943, 944, 946, 950, 951,  
954, 959, 960, 965, 972 - 975, 977, 981, 985, 987, 989, 990,  
992, 993, 1000, 1002, 1004, 1005, 1008 - 1010, 1013, 1015,  
1022, 1024, 1027, 1032 - 1034, 1040, 1055, 1057, 1058, 1060,  
1062, 1063, 1065, 1068, 1069, 1071 - 1074, 1108, 1111, 1112,  
1115, 1116, 1118, 1120, 1125, 1132, 1137, 1159, 1160, 1164 -  
1166

abus (*exploitation abusive*) de —

14, 41, 42, 44, 193, 644, 685, 691, 729, 730, **747 - 750**, 785,  
806, 807, 820, 822, **823**, 824, 825, 943, 944, 946, 950, 951,  
954, 959, 960, 965, 972 - 975, 977, 981, 985, 987, **989**, 990,  
992, 993, 1000, 1002, 1004, 1005, 1008 - 1010, 1013, 1015,  
1022, 1024, 1027, 1032 - 1034, 1040, 1055, 1057, 1058, 1060,  
1062, 1063, 1065, 1068, 1069, 1071 - 1074, 1111, 1112, 1115,  
1116, 1118, 1120, 1125, 1132, 1137, 1159, 1160, 1164 - 1166

abus (*exploitation abusive*) de — par le chemin  
de fer

687, **747 - 750**, 823, 960

## PRATIQUES RESTRICTIVES

1110 - 1113

## PREFERENCE(S)

59, 73, 90, 105, 116, 216, 222 - 224, 226 - 228, 437

champ de — de la collectivité (*voir sous « champ de préférences »*)

fonction de —  
73, 227, 437

index (indicateur) de — (*voir sous « index »*)

## PREVISION PARFAITE

260, 294, 349, 352

## PRIX

— de rareté

253, 354, 479, 719, 767, 1156

— du marché

97, 117, 149, 152, 153, 162, 398, 476, 684, 696, 713

— finaux

112, 113, 126, 312, 405, 676

— maximum

44, 729, 747, 750, 765, 773, 776, 824, 946, 956, 957, 965, 968, 972, 974, 987 - 994, 1004, 1007, 1015, 1024, 1033, 1036, 1043, 1055, 1058, 1063, 1111, 1115, 1119, 1125 - 1127, 1129, 1131, 1135, 1138

— minimum

44, 714, 725, 751, 759, 765, 773, 778, 779, 791, 793, 799, 824, 946, 949, 956, 957, 965, 967, 972, 974, 977, 982, 983, 987, 988, 990 - 994, 1004, 1007, 1015, 1024, 1033, 1036, 1043, 1054, 1055, 1058, 1063, 1111, 1115, 1119, 1125 - 1127, 1129, 1131, 1135, 1138

alignement des —

453

barème de —

765, 768, **782 - 785**, 1043, 1105, 1114, 1130, 1131

dépéréquation des — pour l'utilisation des infrastructures (*voir sous « dépéréquation »*)

différenciation des — des services de transport (*voir sous « différenciation »*)

différenciation des — pour l'utilisation des infrastructures (*voir sous « différenciation »*)

flexibilité (souplesse) des —

**266**, 291, 304, 688, 689, 709, 764, 783, 1063, 1073, 1105

limite de —

8, 773, 776, 791, 811, 949, 957, 959, **965 - 984**, 986, 990, 993, 996, 997, 1000, 1002, 1003, 1005, 1013, 1014, 1025, 1043, 1063, 1068, 1070, 1072 - 1074, 1106, 1108, 1114, 1116, 1119, 1128, 1129, 1131, 1136, 1152, 1164, 1165

principe d'unicité des —

88

publication des —

781 - 784, 1042 - 1044, 1105, 1106, 1114, 1131

rigidité des —

766, 769, 780, 781, 970, 998, 1011, 1130

stabilisation des —

494, 580, 581, **587 - 594**, 688, 689, **773 - 780**, 836, 841

stabilité des —

18, 19, 22, 258

uniformité des — dans l'espace

836

## PROBABILITE

— de défaillance (*voir sous « défaillance »*)

## PRODUCTION(S)

— commune

286 - 288, 290

— liée

181, **285 - 292**, 295, 305, 487, 616

— multiple

184

espace des —

69, 71, 75

facteur de — (*voir sous « facteur de production »*)

fonction de —

85, 216

## PRODUIT

— national

715, 787

— substituable

198, 209, 246, 285, 288, 559, 645, 646, 1100

## PROFESSION

accès à la — (*voir sous « marché »*)

## PROGRES TECHNIQUE

79, 247, 502, 556, 587, 653, 715, 758, 760, 795, 850, 860, 870, 891, 900, 912, 1159



## PROGRESSION

coût de — (*voir sous « coût(s) »*)

## PROTECTION

— géographique

453

— nationale

457

## PUBLICATION DES PRIX (*voir sous « prix »*)

## Q

## QUALIFICATION PROFESSIONNELLE

953, 1021, 1064

## R

## RARETE

prix de — (*voir sous « prix »*)

rente de — (*voir sous « rente(s) »*)

## RECESSION

25 - 27, 416, 440, 464, 669, 704, 705, 707, 786, 787, 789,  
790 - 793, 795 - 797, 824, 964

## RECUPERATION

valeur de — (*voir sous « valeur »*)

## REDEVANCES SPECIFIQUES

568 - 571, 584

## REDISTRIBUTION DES REVENUS (*voir sous « revenu(s) »*)

## REDUCTIONS TARIFAIRES

459, 781

## REGIME(S)

— centralisé (*voir sous « centralisation »*)

— décentralisé (*voir sous « décentralisation »*)

— de concession (*voir sous « concession »*)

— de la concurrence (*voir sous « concurrence »*)

— fiscaux

682, 733, 954, 1051, 1111, 1161

— permanent

352, 606

— sociaux

682, 954, 1051, 1111

secteur à — concurrentiel (*voir sous « secteur »*)

## REGION SOUS-DEVELOPPEE

18, 19, 441, 448, 453, 524, 525, 531, 539, 545, 579, 875,  
877, 904, 912, 934, 1096, 1157

## REGRESSION

coût de — (*voir sous « coût(s) »*)

## REMPLACEMENT

coût (valeur) de — (*voir sous « coût(s) »*)

## REMUNERATIONS

baisse des — (*voir sous « revenu(s) »*)

## RENDEMENT(S)

— constants

287, 294

— croissants

80, 94, 95, 100, 112 - 114, 123, 124, 128, 133 - 141, 175, **180 - 192**, 193, 197 - 199, 202, 211, 213, 219, 246, 287, 290, 294, 300, 307, 320, 321, 384, 387, 398, 481, 498, 499, 655, 683, 751, 752, 756, 758, 987, 1037

— décroissants

**77**, 100, 108, 111, 113, 114, 122, 133, 135, 136, 196, 197, 220, 287, 294, 384, 655

— marginaux constants

196, 220

— marginaux croissants

94, 95, 100, 123, 124, 128, 133, 136 - 141, 193, 197 - 199, 202, 219, 384, 398, 758, 987

— moyens constants

135

— moyens croissants

133 - 135, 180, 294, 300, 320, 321, 398, 758

— non croissants

80, 94, 123, 213, 384, 987

— psychologiques  
77, 111, 122

perte de — social  
530

## RENOUVELLEMENT

coût de — (*voir sous « coût(s) »*)

## RENTE(S)

84, 92, 105, 121, 155, 157, 158, 165, 170, 171, 184, 201,  
**205 - 209**, 235, 250, 251, 253, 254, 256, 257, 259, 261, 263,  
264, 266, 283, 294, 318, 322, 324, 329, 339, 344, 348, 352,  
354, 447, 450, 462, 468, 473 - 475, 477 - 479, **480 - 485**, 504,  
506, 508, 531, 558, 567, 604, 625, 626, 654, 671, 672, 676,  
677, 693, 713, 767, 780, 781, 790, 792, 863, 864, 966, 980,  
997

— de rareté  
157, 158, 235, 329, 567

— des utilisateurs  
208, 324, 864

— foncières  
506

— marginale  
121, 184, 251, 264, 348, 475, 477, **478**, 479, 693, 767, 780

— psychologique  
105, 165, **205 - 209**, 322, 447, 450, 468, 475, **480 - 485**, 504,  
508, 531, 558, 604, 671, 676

transferts de —  
283, 322, 462, 672

## RESEAU(X)

— de grande communication (*voir sous*  
*« communication »*)

— locaux  
448, 454, 523 - 525, 531, 539, 545, 572, 579, 632, 829, 843,  
875, 877, 908, 1089, 1096, 1157

— urbain et suburbain  
454, 523, 572, 623, 625, 632, 651, 654, 829, 843, 864, 877,  
908, 1089, 1096

## RESERVE

capacité de — (*voir sous « capacité »*)

## RESSOURCES

— de la collectivité (*voir sous « collectivité(s) »*)

## RESTRICTIONS QUANTITATIVES

44, 746, 751, 951, 953, 1021, 1045, 1052 - 1054, 1061, 1064,  
1144

## REVENU(S)

baisse des —  
689, 707, 790 - 792, 796 - 799

distribution (redistribution) des —  
18, 20, 99, 122, 228, 229, **280 - 284**, 381, 432, 433, 441, 442,  
**461 - 465**, 518, 534, 609, 672, 686, 776 - 778, 801, 1142, 1147

maximation du — net  
99, 113, 117, 123, 126, 153, 220, 297, 398, 404, 684, 756

politique des — (*voir sous « politique »*)

soutien des —  
464, 791

transferts de —  
229, 283, 322, 325, 398

## RICHESSSE NATURELLE

58, 142, 317, 318

## ROUTE

28, 83, 129, 130, 131, 135, 136, 191, 267, 287, 290, 307, 321,  
386, 388, 416, 418, 419, 445, 454, 455, 487, 504, 506, 508,  
526, 529, 548, 555, 566, 568, 571, 572, 574, 581, 584, 619,  
623, 632 - 634, 636, 644, 649, 654 - 656, 664, 665, 681, 685 -  
687, 694, 697, 703, 704, 706, 711, 719, 726, 728, 730, 734,  
736, 747 - 751, 755, 758, 759, 763, 818, 823, 827, 829, 943,  
877, 889, 894, 895, 901, 917, 930, 979, 1008, 1010, 1021,  
1036, 1047, 1050, 1080, 1096, 1142, 1166

## S

## SANCTIONS

414, 415, 1109, 1162

— monétaires  
414, 415

## SATURATION

68, **210 - 214**, 290, 316, 327, 328, 330, 331, 341, 363, 401,  
402, 478, 499, 536, 537, 568, 572, 580, 584, 590, 648, 769,  
818, 827, 841, 864, 889, 960, 1048

— économique  
68, **210 - 214**, 499, 536, 537, 568, 572, 580, 584, 648, 827,  
841, 864, 889, 1048

— physique  
210 - 214

## SECTEUR

— à régime concurrentiel  
416, 676, 681, 694, 696, 699, 701, 706, 707, 714, 726, 777,  
784, 792, 806, 824, 960, 982, 984, 988 - 990, 1008, 1047,  
1052, 1077, 1087, 1100, 1105

— différencié  
79, 80, 81, 83, 91, 98, 101, 103, 122, 123, 128, 131, 132,  
135, 136, 146, 147 - 163, 173, 179, 184, 218, 219, 231, 274,  
287, 383 - 385, 388, 392, 404, 416

— non différencié  
79, 80 - 82, 94, 97 - 99, 101, 103, 113, 123, 124, 126, 128,  
130, 146, 163, 164 - 179, 218, 231, 274, 308, 383 - 385, 387,  
388, 392, 405

## SECURITE SOCIALE

733

## SERVICE(S)

— de transport comparables  
960, 977 - 979, 1035, 1043, 1048

— substituables (*voir sous « produit »*)  
catégorie de — (*voir sous « transport(s) »*)  
obligation de — (*voir sous « obligation »*)

## SOUS-DEVELOPPEMENT

524

## SOUTIEN(S)

— des revenus (*voir sous « revenu(s) »*)  
— tarifaires  
459, 460, 749, 1039

## STABILISATION DES PRIX (*voir sous « prix »*)

## STABILITE

— de l'équilibre (*voir sous « équilibre »*)  
— des prix (*voir sous « prix »*)

## STATIONNARITE

95 - 97, 840

## STATIONNEMENT URBAIN

336

## STIMULANTS

— monétaires  
414, 415

## STRUCTURE

— de la demande (*voir sous « demande »*)  
— de l'appareil productif (*voir sous « appareil productif »*)  
— psychologique  
122, 141  
— technique  
122, 141

## SUBSTITUTION

315, 396

élasticité de — de la demande (*voir sous « demande »*)

## SUBVENTION

463, 528, 541, 542, 572, 596, 597, 603, 674, 761, 763, 793,  
799, 815, 818, 837, 874, 876, 882, 886, 887, 901, 967

## SUBVENTIONNEMENT INTERNE

644, 687, 729, 749, 806, 824, 960, 987, 990, 1098

## SURCAPACITE

506, 508, 698, 700, 708, 713

## SURFACE DES POSSIBILITES MAXIMUM

122, 226

## SURINVESTISSEMENT

687, 697, 698 - 704, 706, 707, 712, 714, 718, 794, 824, 982,  
1053, 1054

## SURPLUS DISTRIBUABLE

104, 105 - 114, 126, 165, 172, 207, 281

## SYSTEME PRATIQUE DES PEAGES ECONOMIQUES (*voir sous « péage(s) »*)

## T

### TARIFS

- ad valorem  
750, 981, 1036, 1037
- à fourchettes  
44, 765, 773, 774, 781, 947, 949, 957, **985 - 1006**, 1007, 1008, 1010, 1011, 1013 - 1015, 1024, 1025, 1030, 1031, 1062, 1073, 1074, 1111, 1116, 1118, 1125 - 1127, 1129, 1161
- de soutien (*voir sous « soutien(s) »*)
- fixes  
44, 725, 747, 764 - 766, 768, 770 - **773**, 781, 947, 974, 985, 997, 1005, 1008, 1010, 1015, 1062
- spéciaux  
766
- contrôle des —  
684, 779, 886, 958, 971, 1040, 1082, **1115 - 1129**, 1133, 1137
- homologation des —  
44, **764 - 772**, 773, 781, 969, 997, 998, 1001, 1043, 1105, 1114, **1124 - 1129**, 1130

### TAXES

- de circulation  
634
- sur les carburants  
566, 726, 827, 889, 895, 1096
- sur les véhicules  
566, 726, 827, 889, 895, 1096

### TERRAINS

- 626, 858, 863, 864, 866

### TRAFIC

- urbain (*et suburbain*)  
303, 454, 568, 623, 634, 1096
- catégorie de — (*voir sous « transport(s) »*)
- fuite du —  
687, **751 - 763**, 987
- perte de —  
200, 201, 687, 751
- pointe de —  
570, 677, 702, 708, 710 - 712, 740, 769, 781, 827

### TRAITE

- de la CECA  
453
- de Rome  
28, 431, 705, 1012, 1038

### TRANSITION

- problèmes de —  
5, 43, 457, 607, 871, **896 - 900**, 907, 1015, 1022, 1062, **1076 - 1149**, 1162, 1164

### TRANSPARENCE

- du marché  
711, **781 - 785**, 1100, 1105, 1130

### TRANSPORT(S)

- de marchandises (*voir sous « marchandises »*)
- de personnes (*voir sous « personnes »*)
- de voyageurs (*voir sous « personnes »*)
- par avion (*voir sous « avion »*)
- pour compte propre  
702, 710, **736 - 746**, 769, 770, 1087
- professionnel (*pour compte d'autrui*)  
**736 - 739**, 740, 742 - 746, 769, 770
- routiers (*voir sous « route »*)
- substituables (*voir sous « produit »*)
- capacité de — (*voir sous « capacité » et sous « matériel »*)
- catégorie de — (*d'utilisateurs*)  
45, 287, 290, 511, 520, 522, 524, 552, 566, 606, 608, 609, 614, 632, **640 - 652**, 674, 724, 726, 736, 749, 782, 827, 833, 846, 855, 876, 888, 890, 907, 956, 967, 969, 981, 987, 989 - 993, 1003, 1004, 1008, 1046, 1094, 1097, 1098, 1105, 1114, 1125, 1126, 1130, 1152, 1154, 1158
- services de — comparables (*voir sous « service(s) »*)

### TRANSPORTEURS

- professionnels  
702, 710, 737, 740, 742, 745, 769, 1087
- information des — (*voir sous « information »*)

## TRAVAIL

réglementation des conditions de —  
707, 734

## TUNNEL(S)

334, 335, 362, 638, 832

— transalpins  
638

## U

### USAGE

coût marginal d'— (*voir sous « coût(s) »*)

### USAGERS

information des — (*voir sous « information »*)

### UTILISATEURS

catégorie d'— (*voir sous « transport(s) »*)  
libre choix des —  
392

rentes des — (*voir sous « rente(s) »*)

### UTILISATION

pleine —  
235, 330, 478

### UTILITE

90, 110, 112, 350, 366, 470, 480, 483

— marginale  
90, 110, 112, 350, 366

## V

### VALEUR

— de récupération (*résiduelle*)  
156, 168, 450, 605, 607, 859, 869

— de remplacement (*voir sous « coût(s) »*)

— psychologique

113, 205 - 209, 309, 314, 324, 341, 343, 350, 358, 447, 450,  
452, 470 - 473, 476, 480, 483 - 487, 489, 504, 508, 523, 527,  
530, 531, 536, 555, 556, 558 - 560, 624, 625, 631, 664, 676,  
677, 696, 863, 1088, 1144

— psychologique d'une infrastructure

113, 206, 207, 341, 343

— psychologique externe

486, 487, 863

— psychologique marginale

314, 341, 343, 358, 471, 696

— sociale d'une infrastructure

309, 311, 394, 395

### VEHICULES

taxes sur les — (*voir sous « taxes »*)

### VOIE(S)

— de communication dans les régions sous-dé-  
veloppées (*voir sous « communication »*)

— d'eau (*voir sous « navigation »*)

— navigable (*voir sous « navigation »*)

VOIRIE URBAINE (*voir sous « réseau(x) »*)

### VOITURES PARTICULIERES

632, 649

### VOYAGEURS

transport de — (*voir sous « personnes »*)

## Z

### ZONE(S)

— de péréquation (*voir sous « péréquation »*)

— sous-développée (*voir sous « région sous-dé-  
veloppée »*)

— urbaines (*et suburbaines*)

441, 449, 454, 574, 584, 615, 863, 864

décongestion des — urbaines (*voir sous « décon-  
gestion urbaine »*)

# BUREAUX DE VENTE

## FRANCE

*Service de vente en France des publications  
des Communautés européennes*  
26, rue Desaix – Paris 15e  
Compte courant postal : Paris n° 23-96

## BELGIQUE

*Moniteur belge – Belgisch Staatsblad*  
40, rue de Louvain – Leuvenseweg 40  
Bruxelles 1 – Brussel 1

## GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
9, rue Goethe – Luxembourg

## ALLEMAGNE

*Verlag Bundesanzeiger*  
5000 Köln 1 – Postfach  
Fernschreiber: Anzeiger Bonn 8 882 595

## PAYS-BAS

*Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf*  
Christoffel Plantijnstraat – Den Haag

## ITALIE

*Libreria dello Stato*  
Piazza G. Verdi 10 – Roma

### *Agenzie:*

Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B

Roma – Via XX Settembre

(Palazzo Ministero delle Finanze)

Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3

Napoli – Via Chiaia 5

Firenze – Via Cavour 46/r

## GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

*H.M. Stationery Office*  
P.O. Box 569  
London S.E. 1

## ETATS-UNIS D'AMERIQUE

*European Community Information Service*  
808 Farragut Building  
900-17th Street, N.W.  
Washington, D.C., 20006

## AUTRES PAYS

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
2, place de Metz – Luxembourg  
Compte courant postal : Luxembourg n° 191-90

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

8146\*/1/X/1965/5

---

FF 20,-    FB 200,-    DM 16,-    Lit. 2500,-    Fl. 14,50    £1.9.0    \$4.00

---