

Encadré 4 :

## LA GRATUITÉ DU TRANSPORT PUBLIC

Lors de la présentation du projet de budget 2020, le gouvernement a confirmé l'introduction de la gratuité du transport public à partir du 1<sup>er</sup> mars 2020 tel qu'annoncé dans son accord de coalition<sup>244</sup>. Cette gratuité s'appliquera à tous les transports publics par bus, train (2<sup>e</sup> classe) et tramway sur le réseau national, que l'utilisateur soit résident ou non. Elle intervient aussi après une longue période au cours de laquelle les prix du transport public n'ont plus été adaptés, le dernier ajustement remontant à janvier 2013.

Selon le projet de budget, le coût budgétaire de cette mesure - la perte des recettes tarifaires - se chiffrerait à 30 millions d'euros pour l'année 2020 et à 41 millions d'euros en année pleine, soit 0,14 % des dépenses des administrations publiques de 2020. S'agissant d'une mesure structurelle, ce coût supplémentaire sera donc récurrent pour l'administration centrale.

Le coût effectif du transport public est toutefois nettement plus élevé que la perte des recettes tarifaires ne le laisse supposer. Ce coût se décompose en coûts opérationnels récurrents (frais de personnel, maintenance des bus et trains, etc.) et en coûts d'investissement dans les infrastructures - la maintenance et l'extension du réseau ferroviaire et du tramway.

Un chiffrage précis des coûts effectifs du transport public n'est pas disponible ; toutefois, des indications relatives aux principales dépenses fournissent des ordres de grandeur. Selon le projet de budget, les dépenses courantes (frais directs et indirects, y compris les subventions de l'État à divers opérateurs des transports en commun) pour l'exploitation du transport public avoisineraient 981 millions d'euros<sup>245</sup> (3,4 % des dépenses totales des administrations publiques) en 2020. Les investissements du fonds du rail compteraient pour 251 millions d'euros en 2020 (0,9 % des dépenses totales).

La part payée par les utilisateurs pour ce service est donc d'ores et déjà très basse<sup>246</sup>, et ce pour deux raisons. Premièrement, certains utilisateurs des transports publics bénéficient déjà de la gratuité du transport public ou d'une réduction sur les tarifs (jeunes, étudiants, personnes âgées, etc.). Deuxièmement, le prix du transport public est bas par comparaison avec les pays limitrophes ou des agglomérations importantes<sup>247</sup>.

Ni le programme de gouvernement, ni le projet de budget ne motivent cette mesure ; cependant, *ex post*, de nombreux arguments ont été avancés. Les parties ci-après analysent l'introduction de la gratuité du transport public sous diverses optiques<sup>248</sup>.

244 "La gratuité des transports publics sera introduite sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg durant le premier trimestre 2020, en parallèle avec une réforme des frais de déplacement forfaitaires, déductibles des impôts. Dans cette optique, plus aucun déchet de recettes ne sera dû entre opérateurs des transports publics. La réforme des frais de déplacement tiendra entre autres compte des besoins spécifiques de personnes travaillant en dehors des heures de service." Accord de coalition 2018-2023, p. 43.

245 Projet de budget, p. 45\*.

246 De manière fort simplifiée, en tenant compte des montants cités précédemment, l'utilisateur ne contribuerait directement que pour 3,3 % [=41 / (981+251)] des coûts effectifs. Il est assez difficile d'établir une comparaison avec d'autres pays puisque les données et modes de calculs ne sont pas harmonisés.

247 Le prix (sans tenir compte d'une réduction) pour l'abonnement annuel sur le réseau entier du Luxembourg (M-Pass) s'élève à 440 euros. A Bruxelles et à Paris, où le pouvoir d'achat est moins élevé, les prix des abonnements annuels sont au moins de 500 euros, voire de 700 euros, et comportent en outre des restrictions pour leur utilisation. Il y avait donc une marge importante pour augmenter la part payée par les utilisateurs, soit en augmentant le prix du transport public, soit en réduisant les exemptions, afin d'assurer un financement plus équilibré entre les utilisateurs du service et le contribuable.

248 Pour une analyse plus élaborée de la question de la tarification des services publics, le lecteur pourra utilement consulter le rapport « Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble » d'un groupe de travail au Québec, disponible sous [http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/GTTSP/RapportFR\\_GTTSP.pdf](http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/GTTSP/RapportFR_GTTSP.pdf).

## OPTIQUE BUDGÉTAIRE

D'abord, dans une optique budgétaire, les dépenses des administrations publiques sont financées par 1) les recettes fiscales (directes et indirectes) et les cotisations sociales, 2) les revenus sur la production (ventes) et 3) les revenus de la propriété<sup>249</sup>.

Les recettes issues des tickets de transport sont des revenus provenant de la vente de biens et services et sont comptabilisées parmi les revenus sur la production. Cette catégorie de revenus, qui compte pour 6 % des recettes totales des administrations publiques, reprend toute une série de recettes de l'administration centrale et des administrations locales, y compris les tickets d'entrée pour les piscines, les recettes des cantines scolaires, les recettes de la location de salles pour événements culturels et sportifs, etc.

En premier lieu, l'abandon des recettes sur les tickets de transport public prive donc les administrations publiques d'une recette stable, prévisible et non risquée. Cette dernière est aussi dotée d'un potentiel à la hausse non négligeable étant donné i) le prix (actuel) bas pour les usagers et ii) l'augmentation du recours au transport public, en raison d'une population croissante et de l'influx accru de frontaliers. Son financement compensatoire devra être nécessairement assuré par le budget de l'État central, soit via des recettes supplémentaires (et donc une hausse de la pression fiscale), soit via un allègement de dépenses sur d'autres postes budgétaires.

À court terme, étant donné que le gouvernement dispose d'une certaine marge de manœuvre budgétaire, il apparaît assez aisé de faire l'impasse sur ces ressources financières. À moyen terme, et en cumulé, le manque à gagner budgétaire n'est toutefois pas négligeable. Dans le futur, cette compensation devra aussi se faire lors de périodes budgétairement plus contraignantes, au cours desquelles le gouvernement devra procéder à un arbitrage entre les différents postes de dépenses publiques. Cet arbitrage pourrait se faire aux dépens de l'offre du transport public, devenue plus coûteuse pour le budget avec le temps, avec à la clé une dégradation du service fourni.

## MODES DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

Toujours dans une optique budgétaire, les administrations publiques disposent de plusieurs instruments dans le but de générer les recettes qui assurent le financement du service public. Il s'agit de i) l'impôt, ii) la redevance, iii) la taxe, et iv) les prix/tarifs pour certains biens et services publics<sup>250</sup>.

La fixation du niveau du prix des biens et services a plusieurs conséquences<sup>251</sup>. Le prix permet évidemment d'assurer une partie ou l'entièreté du financement, partageant ainsi le coût entre l'utilisateur du service et le contribuable. Toutefois, le prix permet également de rappeler que le service public a un coût. Le prix a aussi un impact sur la demande, et sert donc au producteur, en l'espèce l'État central, qui doit s'interroger sur le niveau d'offre à fournir.

249 Voir le graphique 22 dans le chapitre 2 pour une décomposition des recettes.

250 De manière simplifiée, l'impôt (impôt sur le revenu, taxe foncière, TVA, etc.) n'a pas de contrepartie directe d'un service public rendu, la taxe (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, etc.) rémunère un service public et est payée aussi par les non-usagers, la redevance n'est payée que par les usagers d'un service. L'impôt, la taxe et la redevance sont des concepts juridiques. Le prix/tarif est utilisé pour la tarification des services publics industriels et commerciaux.

Une discussion élaborée de ce sujet dépasse largement le cadre de cet avis. Notons uniquement quelques éléments : le recours à ces instruments varie selon la base d'imposition et/ou le service public (services administratifs, industriels et commerciaux). Leur diversité est justifiée, car cela permet de mieux adapter le mode de financement au service public. Le choix de l'instrument n'est pas neutre pour le fonctionnement de l'économie.

251 Le prix est un élément important pour le fonctionnement d'une économie de marché. Il a aussi son importance dans le secteur public, bien que le raisonnement doive être adapté aux caractéristiques spécifiques à ce secteur (absence de profit).

Entre les deux cas extrêmes – la gratuité (0 % du coût effectif du bien/service supporté par l'utilisateur) et le tarif plein (100 %<sup>252</sup>) – il existe une panoplie d'options, ce qui permet d'intégrer de nombreuses considérations extrabudgétaires (équité sociale, etc.) dans la détermination des prix.

La tarification à 100 % - le principe de l'« utilisateur-payeur » au sens le plus strict par analogie au principe du « pollueur-payeur » - est plutôt rare, mais elle trouve application, entre autres dans la tarification de l'eau, et ce pour inciter l'utilisateur à un usage responsable et pour éviter le gaspillage des ressources.

La gratuité du bien/service public, financé intégralement par l'impôt, n'est pas fréquente non plus, mais elle est appliquée pour l'éducation (primaire et secondaire) et certains services de santé. La gratuité peut aussi entraîner des inconvénients tels que la surconsommation ou une mauvaise gestion des ressources. Son introduction, ou, plus généralement, l'accroissement de la « générosité » visant un service public ou une prestation sociale, peut d'ailleurs contribuer à une hausse inattendue des coûts budgétaires si la demande s'avère plus importante que prévue.

Les financements mixtes, et donc une combinaison entre le prix payé par l'utilisateur du service et un subventionnement via l'impôt, sont plutôt la norme. En général, moins le service est essentiel, plus élevée devrait être la part du coût assurée par son bénéficiaire.

Il n'existe pas de données relatives à la part financée par les utilisateurs pour différents services publics au Luxembourg. Cependant, au cours des années récentes, peu de tarifs publics ont été relevés et, pour certains services, la contribution payée par l'utilisateur a été abaissée, voire est devenue nulle et, dans ce cas, le bien/service est donc devenu gratuit<sup>253</sup>.

### ASPECTS D'ÉQUITÉ SOCIALE

Le STATEC a publié une note relative à l'impact sur les dépenses des ménages attribuable à l'introduction de la gratuité du transport public et la hausse des accises sur le diesel et l'essence<sup>254</sup>. Selon cette note, l'impact de cette mesure serait positif pour tous les ménages, et surtout pour ceux disposant de revenus plus faibles. *Ex post*, cet impact redistributif, tel que trouvé dans cette étude, a été mis en avant pour louer le caractère social de la mesure<sup>255</sup>.

Cependant, de manière générale, le système d'imposition (progressif) des personnes physiques et le régime des prestations sociales sont des outils plus adéquats pour atteindre des objectifs en matière de redistribution des revenus. Le prix du ticket de transport public n'est pas un impôt de nature progressive et le transport public n'est pas une prestation sociale<sup>256</sup>. Il est évidemment possible d'interpréter la mesure (ou toute mesure touchant de près ou de loin les ménages) à travers le prisme de son impact sur les inégalités entre ménages, mais il faut se garder d'y accorder une importance excessive, et notamment lorsque la redistribution des revenus n'est pas l'objectif principal de la mesure.

252 On suppose que la marge de profit est nulle pour un service public.

253 Le chapitre 1.7 présente l'impact des mesures gouvernementales sur les prix à la consommation. Depuis 2014, cette contribution a été plutôt faible et inférieure à la contribution observée lors de la décennie précédente.

254 STATEC (2019) Gratuité du transport public et hausse des accises : impact sur les dépenses des ménages, Regards N° 17.

255 Discours du 14 octobre 2019 du ministre des Finances lors de la présentation du budget à la Chambre des députés.

256 D'ailleurs, seulement 44 % des ménages effectueraient des dépenses pour le transport public, soit parce qu'ils ne l'utilisent pas, soit parce qu'ils bénéficient déjà de sa gratuité.

En outre, la tarification du transport public, par son niveau comparativement bas et les réductions existantes, contient déjà une composante sociale importante. La BCL n'est pas en mesure de quantifier l'importance de cette composante sociale étant donné que son coût est implicite et n'est pas communiqué (ou calculé) par les autorités publiques<sup>257</sup>. Avant d'introduire la gratuité, il aurait donc été utile d'étudier si la composante sociale du transport public était correctement ciblée et, dans le cas contraire, de l'adapter pour atteindre les objectifs visés<sup>258</sup>.

Finalement, l'effet redistributif - donc la différence entre le gain pour les ménages à revenus élevés et le gain pour les ménages à bas revenus - pourrait s'avérer plutôt faible puisque les bénéficiaires sont les utilisateurs qui ne jouissaient pas encore des tarifs réduits ou de la gratuité.

### ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX

Dans une optique de protection de l'environnement, le transport public est un substitut important et nécessaire aux modes de transport plus polluants. Dans ce contexte, l'offre du service joue un rôle crucial<sup>259</sup>.

L'offre du transport public - et donc aussi son coût - est vouée à croître puisque la population va augmenter. De plus, le gouvernement veut encourager son usage aux dépens d'autres moyens de transport, et ce dans le but d'atteindre des objectifs en matière de politique environnementale.

La gratuité ne va pas forcément encourager une utilisation plus importante du transport public, car le revenu additionnel peut être librement affecté par ses bénéficiaires<sup>260</sup>. Elle ne conduira pas forcément à une réduction des émissions de gaz à effet de serre. D'ailleurs, aucune organisation internationale (FMI<sup>261</sup>, CE, OCDE) ne recommande cette mesure pour protéger l'environnement.

### CONCLUSION

Au cours des dernières années, de nombreux tarifs sont restés inchangés, voire ont été abaissés. La gratuité du transport public n'en est que l'élément le plus récent. À court terme, cette mesure n'a qu'une incidence négligeable sur la situation budgétaire des administrations publiques. À moyen terme, ce choix comporte toutefois des inconvénients budgétaires et économiques.

La détermination des tarifs publics est un élément important pour permettre une bonne gestion des ressources et éviter un accroissement de la pression fiscale. Ces choix ne peuvent être déconnectés d'une discussion générale quant à la taille de l'État et les services que ce dernier est amené à financer. Une caractéristique, et un inconvénient, des tarifs publics est que leurs adaptations se font de manière irrégulière et de façon abrupte<sup>262</sup>.

257 Une meilleure connaissance des coûts des services publics, par le biais d'une communication des autorités publiques, contribuerait à une meilleure acceptation du public pour les redevances et les tarifs publics.

258 S'agissant d'un transfert en nature, les réductions sur les tickets de transport ne sont généralement pas intégrées dans les études relatives aux effets redistributifs des mesures publiques. Celles-ci n'analysent que les revenus (ou les dépenses) et les mesures en espèces.

259 Ce qui n'implique pas que les considérations sur l'offre peuvent être déconnectées de son coût. Au contraire, une bonne gestion des ressources financières publiques nécessite que l'engagement des dépenses soit basé sur une analyse coûts/bénéfices préalable.

260 Selon l'étude du STATEC, l'impact conjoint de la gratuité du transport public et de la hausse des accises sur le diesel et l'essence, effective au 1<sup>er</sup> mai 2019, serait positif sur le revenu des ménages. Dans ce cas, il n'est pas vraisemblable que les consommateurs changent leur comportement.

261 En octobre 2019, le FMI a publié une étude sur les différentes options dont les gouvernements disposent pour combattre la pollution de l'environnement. Voir FMI (2019) How to mitigate climate change, Fiscal Monitor, octobre 2019.

262 Entre 1995 et 2019, et abstraction faite de changements mineurs, les tickets du transport public ont été adaptés cinq fois à la hausse (1995, 2001, 2003, 2006, 2013). Ces adaptations sont beaucoup moins fréquentes que celles d'autres biens et services. Lors de ces adaptations, les variations ont été importantes, de l'ordre de +10 % en moyenne.