

NUMERO
153

Mensuel
novembre
2009

ne paraît pas en juillet

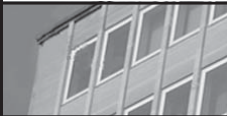
CCE
Conseil Central de l'Économie



Secrétariat
du Conseil Central de l'Économie



AVENUE DE LA
JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST
LAAN



LETTRE MENSUELLE SOCIO-ÉCONOMIQUE

- **MOBILITÉ** - Le financement des transports publics
- **CHÔMAGE** - Un piège financier ?
- **CONCURRENCE** - La concurrence et les consommateurs au 21ème siècle

NUMERO

153

➔ novembre 2009

MOBILITÉ

le financement des transports publics 3

CHÔMAGE

un piège financier ? 10

CONCURRENCE

la concurrence et les consommateurs au 21ème siècle 20

ACTUALITÉS

Conseil central de l'économie 24

- > Comité d'accompagnement : Andy Assez, Kris Degroote, Luc Denayer
Tasso Fachantidis, Ton Harding, Paul Henriet, Jean-Pierre Tillieux, Siska Vandecandelaere
- > Rédaction : Andy Assez, Hendrik Nevejan, Michèle Pans
- > Secrétariat de rédaction : Alain Cabaux
- > Traduction : Bernadette Hamende
- > Mise en page : Simonne Loison
- > Impression : José Marquez Y Sanchez
- > Site Web : www.ccecrb.fgov.be
- > Éditeur responsable : Ton Harding, Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles



→ MOBILITÉ DU TRAVAIL

En Belgique, tous les niveaux de pouvoir ambitionnent de réaliser un transfert modal massif de la voiture individuelle vers le transport public, ce qui implique une augmentation importante de l'offre de transports publics. Jusqu'ici, la hausse de fréquentation du transport public a pu être absorbée sans trop de difficultés avec le matériel roulant et les infrastructures existants. Compte tenu de l'effet combiné d'une clientèle qui continue de croître et du vieillissement du parc de véhicules, des investissements très importants devront être réalisés au cours des prochaines années. C'est justement là que le bât blesse. Dans un environnement de crise économique et financière, les finances publiques sont fortement contraintes. Il est dès lors nécessaire de réfléchir à de nouveaux modes de financement des indispensables extensions futures de la capacité du réseau de transports publics tant sur le plan des investissements que de l'exploitation. Une réflexion dans ce sens a été menée lors du Mobility Day, un forum d'une demi-journée intitulé « Mobilité, fiscalité et financement » que le CIEM (Centre Interuniversitaire d'Etude de la Mobilité) et Dexia ont organisé le 22 septembre 2009 et auquel le secrétariat du Conseil central de l'économie a été convié. Voici l'essentiel de ce qui s'est dit au cours de ce forum réunissant spécialistes belges et professionnels venus de l'étranger pour présenter les moyens mis en œuvre dans leur pays en matière de financement des transports publics.

LE TRANSPORT PUBLIC, UNE ACTIVITÉ NON RENTABLE D'UN POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

Si le transport public est indiscutablement rentable d'un point de vue sociétal dans la mesure où il permet une mobilité accrue et (plus) durable, les recettes de ce transport ne couvrent pas la totalité des coûts d'exploitation et d'investissement. Le transport public est une activité non rentable au sens économique du terme : les responsables politiques concernés doivent compenser financièrement les opérateurs de transports publics.

En Belgique, le transport ferroviaire et le transport en commun public sont les modes de transport qui dégagent le plus grand déficit budgétaire, autrement dit, où les transferts publics nets sont les plus importants (cf. infra).

La notion de transfert public net est utilisée pour définir la différence entre les dépenses et recettes publiques des transports telles que définies dans les comptes satellites des transports.

Ainsi définies, les dépenses publiques dédiées au transport concernent : primo, les dépenses courantes (dépenses d'entretien du réseau et les frais de personnel liés à l'entretien du réseau) ; secundo, les dépenses en capital (dépenses d'investissements en infrastructures) ; tertio, les coûts liés aux tâches de régulation et de surveillance du trafic effectuées par la police.

Les recettes publiques résultant de l'activité de transport comprennent l'ensemble des taxes et redevances liées aux transports perçues par les pouvoirs publics. Ces taxes sont réparties en deux catégories, d'une part la TVA¹, et d'autre part les autres taxes et redevances

¹ Pour les entreprises, il s'agit uniquement de la TVA non déductible.

payées par les secteurs institutionnels (ménages, entreprises et administrations publiques) dans le cadre des transports. Cette dernière catégorie est composée d'éléments très diversifiés et propres à chaque mode de transport. Pour le mode routier, il s'agit par exemple aussi bien des taxes de mise en circulation, des taxes sur les autoradios et des accises sur les carburants que des amendes pour infraction de roulage ou des suppléments au montant des primes d'assurance automobile.

DÉPENSES PUBLIQUES DE TRANSPORT EN BELGIQUE²

Le mode routier se taille la part du lion des dépenses publiques dédiées au transport. Les dépenses publiques pour le transport routier avoisinent les deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques consacrées au transport³, celles pour le transport ferroviaire oscillent entre 20 % et 25 %, celles pour le transport en commun public local tournent autour de 9 %, celles pour les modes par voie d'eau (fluvial et maritime) s'élèvent à 3 % et enfin celles pour le transport aérien à 1 %⁴.

Les infrastructures représentent la plus grande partie (67%) des dépenses publiques dédiées au transport, viennent ensuite le transport de personnes (26%) et le transport de marchandises (7%).

Les dépenses publiques consacrées au transport de personnes se répartissent en ordre décroissant d'importance entre le transport ferroviaire (36%), le transport en commun public local (36%) et le transport routier (27%). Les dépenses publiques pour le transport de marchandises ne concernent pratiquement quant à elles que le transport routier (97%).

Les dépenses publiques d'infrastructures sont attribuées pour 75 % à la route, pour 16 % au ferroviaire, pour 5 % au maritime, pour 4 % au fluvial et seulement pour 1 % à l'aérien. Pour la route, les dépenses d'infrastructures représentent 80 % de la dépense totale des administrations publiques, le solde (20%) étant réparti équitablement entre le transport de personnes et le transport de marchandises. Les dépenses publiques pour le ferroviaire sont allouées pour moitié au transport de personnes et pour l'autre moitié aux infrastructures. La quasi-totalité des dépenses publiques pour les modes fluvial et maritime concerne les infrastructures, trois quarts dans le cas du transport aérien.

RECETTES PUBLIQUES DE TRANSPORT EN BELGIQUE⁵

La TVA représente environ 40 % des recettes publiques issues des activités de transport, les autres taxes et redevances 60 %.

2 Source : Nautet, M. (2008), Analyse des dépenses et recettes publiques de transport, Working Paper 20-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles. Les pourcentages cités au point « Recettes publiques de transport en Belgique » concernent l'année 2000.

3 En 2000, les administrations publiques ont dépensé 9,3 milliards d'euros pour l'ensemble des modes de transport.

4 Il est important de noter qu'une grande partie des dépenses publiques consenties pour les modes de transport en commun (le transport en commun public local et le transport ferroviaire) sont la contrepartie de leurs missions de service public. Ces subsides permettent à ces sociétés de faire face aux contraintes qui leur sont imposées en matière de tarification et de service universel. Dans le cas de la SNCB par exemple, les subventions publiques permettent de couvrir notamment la gratuité des déplacements domicile-travail et les réductions tarifaires des 6-12 ans, des seniors et des jeunes étudiants.

5 Source : Nautet, M. (2008), Analyse des dépenses et recettes publiques de transport, Working Paper 20-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles. Les pourcentages cités au point « Recettes publiques de transport en Belgique » concernent l'année 2000.

Les ménages prennent en charge la majeure partie des recettes publiques résultant de l'activité de transport. La TVA tous modes de transport confondus se répartit comme suit entre les secteurs institutionnels : 73 % pour les ménages, 10 % pour les entreprises⁶ et 17 % pour les administrations publiques. Quant aux autres taxes et redevances liées aux transports, elles sont supportées par les ménages pour 58 % et pour 42 % par les entreprises⁷. Plus des trois quarts des taxes et redevances liées au transport s'appliquent au transport de personnes. Les recettes de TVA se répartissent comme suit : 80 % viennent du transport de personnes, 4 % du transport de marchandises et 16% des infrastructures. Malgré le taux préférentiel de TVA appliqué aux services de transport de personnes (entre 0 %⁸ et 6 % selon les modes) comparativement aux services de transport de marchandises (21 %), les recettes de TVA sont nettement plus importantes pour le transport de personnes. Les montants relatifs aux autres taxes et redevances se répartissent de la manière suivante : 76 % pour le transport de personnes et 24 % pour le transport de marchandises.

Comparativement à la répartition de l'ensemble des dépenses publiques de transport selon le type de transport, le transport de personnes est relativement plus taxé que le transport de marchandises par unité de dépense publique totale.

Les taxes et redevances liées au transport de marchandises ne concernent quasiment que le transport routier. Il en est de même pour le transport de personnes.

QUEL(S) MODE(S) DE TRANSPORT DÉGAGE(NT) UN EXCÉDENT OU UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE?⁹

Les modes de transport où les transferts publics nets sont les plus importants sont le transport ferroviaire et le transport en commun public local.

Au total, près de 70 % des transferts publics nets bénéficient aux entreprises. Pour ces dernières, les transferts publics nets les plus importants sont observés pour le mode routier et pour le mode ferroviaire. Pour les ménages, les transferts publics nets sont les plus conséquents pour le mode ferroviaire et pour le mode transport en commun public local.

Dans le cas du transport ferroviaire, 60 % des transferts publics nets bénéficient aux ménages, dans le cas du transport en commun public local 75 %¹⁰.

Dans le cas du transport routier, les entreprises bénéficient d'un transfert public net, alors que les recettes en provenance des ménages dépassent les dépenses publiques effectuées à leur égard. Les ménages fournissent donc des recettes nettes aux pouvoirs publics dans

6 La TVA déboursée par les entreprises est généralement déductible, ce qui explique la faiblesse des dépenses de TVA des entreprises.

7 Ces taxes et redevances sont réparties uniquement entre les ménages et les entreprises car les administrations publiques ne supportent que la TVA.

8 0% pour le transport maritime et aérien de passagers.

9 Source : Nautet, M. (2008), Analyse des dépenses et recettes publiques de transport, Working Paper 20-08, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles. Les pourcentages cités au point « Quel(s) mode(s) de transport dégage(nt) un excédent ou un déficit budgétaire ? » concernent l'année 2000.

10 Pour info. En 2000, les dépenses publiques de transport s'élevaient à 9,3 milliards d'euros tandis que les recettes publiques issues des transports (hors TVA) se chiffraient à 5,7 milliards d'euros. Les activités de transport bénéficiaient donc d'un transfert public net de 3,6 milliards d'euros.

le cadre du transport par route. Autrement dit, pour la route, les recettes publiques du transport de personnes en surpassent largement les dépenses.

Plus de 60 % des transferts publics nets se rapportent au transport de marchandises.

Pour le transport de personnes, les transferts publics nets moyens par kilomètre parcouru par un passager sont particulièrement importants pour le ferroviaire (près de 250 euros pour 1 000 passagers-kilomètres) et dans une moindre mesure pour le transport en commun public local (102 euros). En ce qui concerne le transport de personnes par route, par contre, les transferts publics nets par passagers-kilomètres sont négatifs (-12 euros). C'est pour le mode ferroviaire que le transfert public net moyen par passager est le plus important (11 euros par passager), suivi par le maritime (10 euros par passager). Le transfert public net moyen par passager est nettement plus faible pour les modes aériens et transport en commun public local (2 euros par passager).

Pour le transport de marchandises, les transferts publics nets moyens par tonne-kilomètre sont les plus élevés pour la route (30 euros par 1 000 tonnes-kilomètres) et les plus faibles pour le ferroviaire (22 euros). Les transferts publics nets moyens par tonne transportée sont les plus conséquents pour l'aérien (près de 10 euros par tonne), puis la route et le fer (3 euros par tonne) et enfin, le fluvial et le maritime (2 euros par tonne).

A LA RECHERCHE DE NOUVEAUX MODES DE FINANCEMENT

Comme on l'a vu plus haut, le transport public est une activité non rentable au sens économique du terme. Les recettes de ce transport ne couvrant pas la totalité des coûts d'exploitation et d'investissement, les responsables politiques concernés doivent compenser financièrement les opérateurs de transports publics.

Jusqu'ici, la hausse de fréquentation du transport public a pu être absorbée sans trop de difficultés avec le matériel roulant et les infrastructures existants. Compte tenu de l'effet combiné de la volonté politique de réaliser un transfert modal massif de la voiture individuelle vers le transport public, d'une clientèle qui continue de croître et du vieillissement du parc de véhicules, des investissements très importants devront être réalisés au cours des prochaines années.

C'est justement là que le bât blesse. Dans un environnement de crise économique et financière, les finances publiques sont fortement contraintes. Il est dès lors nécessaire de réfléchir à de nouveaux modes de financement des indispensables extensions futures de la capacité du réseau de transports publics tant sur le plan des investissements que de l'exploitation. La Belgique peut-elle tirer des enseignements de ce qui se passe à l'étranger?

Vous trouverez ci-dessous trois exemples de modes de financement du transport public qui ont porté leurs fruits à l'étranger.

LE VERSEMENT TRANSPORT EN FRANCE

En France, les employeurs contribuent au financement des transports publics¹¹. En effet, instauré par la loi n°71-559 du 12 juillet 1971 en Ile de France, puis par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 dans les autres villes françaises, le versement transport¹² est un impôt affecté aux transports publics que doivent payer toutes les administrations et entreprises de plus de neuf salariés appartenant à un périmètre de transport urbain¹³. L'assiette du versement transport est la masse salariale brute, autrement dit, le versement transport est calculé sur la base de la masse salariale brute. Son taux maximum est fixé par la loi. Les autorités organisatrices de transport urbain décident, dans les limites fixées par la loi, de l'instauration du versement transport et de son taux. Elles n'ont pas l'obligation d'assurer la desserte des administrations et entreprises qui paient le versement transport par les transports publics.

Le versement transport (dont les recettes s'élevaient à 6 milliards d'euros en 2008) représente la ressource financière la plus importante des autorités organisatrices de transport urbain en France. En Ile de France, ce versement assure le financement du transport public urbain pour 34%, dans les autres villes françaises pour 44%.

Le versement transport a aidé à développer fortement les réseaux tram/bus/métro, à garantir un certain niveau de qualité de service public et à maintenir des prix bas pour les usagers des transports publics urbains, mais il a aussi ses limites.

Depuis son instauration au début des années septante, le versement transport a fortement progressé, d'une part grâce à l'augmentation des salaires, d'autre part grâce à l'extension géographique des périmètres de transport urbain.

Afin de pouvoir satisfaire le besoin croissant de transports publics, les recettes du versement transport doivent augmenter. En théorie, il est possible d'augmenter le produit du versement transport de différentes façons, à savoir grâce à une croissance de la masse salariale, à une hausse du taux du versement transport, à une extension des périmètres de transport urbain, à la perception d'un versement transport additionnel dans l'aire urbaine ou encore à l'abaissement du seuil de neuf salariés. Mais dans la pratique, les marges de progression sont actuellement faibles ou inexistantes, et ce, pour deux raisons. Premièrement, la masse salariale qui est l'assiette du versement transport a diminué en raison des pertes d'emplois engendrées par la crise économique et financière. Deuxièmement, le versement transport semble avoir atteint ses limites d'acceptabilité pour les employeurs.

11 En Belgique, la loi du 27 juillet 1962 établissant une intervention des employeurs dans la perte subie par la SNCB suite à l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés (M.B. du 31 juillet 1962) oblige les employeurs à intervenir dans les frais de déplacement des membres de leur personnel qui utilisent les transports en commun (train, tram, bus ou métro) pour effectuer les déplacements entre leur domicile et leur lieu de travail. En vertu de l'article 1, 3e alinéa de la loi du 27 juillet 1962, le montant et les modalités du paiement de l'intervention patronale doivent être déterminés par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, après avis du Conseil central de l'économie (CCE). L'avis du CCE est indispensable pour édicter cet arrêté royal.

12 Vous trouverez plus d'informations sur le versement transport sur le site web suivant http://www.transports.equipement.gouv.fr/article.php?id_article=7342

13 Le périmètre de transport urbain comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes.

Il est dès lors nécessaire de rechercher de nouveaux modes de financement des transports publics tels que : 1) augmenter les ratios recettes/dépenses en rehaussant les tarifs, en attirant une nouvelle demande/clientèle et/ou en restructurant les réseaux bus/tram/métro ; 2) taxer les plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transports ; 3) des mesures visant à contraindre l'usage de la voiture individuelle comme par ex. un péage urbain.

Les membres du Sénat français viennent de voter le titre II du texte de loi dit Grenelle 2, modifiant notamment le code général des impôts afin de permettre : primo, l'expérimentation des péages urbains ; secundo, la création de taxes sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transports.

Expérimentation des péages urbains : Dans les agglomérations de plus de 300.000 habitants dotées d'un plan de déplacements urbains et prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, un péage urbain pourra être institué à titre expérimental et à la demande de l'autorité organisatrice des transports urbains. Ces péages ne pourront être institués que pour une durée de trois ans et son montant sera fixé par l'autorité organisatrice des transports urbains dans la limite d'un seuil qui sera défini par décret.

La création de taxes sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transports : La réalisation d'une infrastructure de transport collectif s'accompagne très souvent d'une forte hausse du prix du foncier à sa proximité. Les membres du Sénat français proposent ainsi de profiter de cette plus-value pour financer les projets de transport prévus dans le cadre du Grenelle¹⁴ et dont le coût est évalué à 97 milliards d'euros. Cette taxe sera prélevée par les autorités organisatrices de transports urbains, l'Etat ou les régions selon l'infrastructure de transport concernée. Le périmètre géographique dans lequel la taxe est exigible ne pourra s'éloigner de plus de 800 mètres d'une station de transports collectifs urbains ou de 1500 mètres d'une entrée de gare ferroviaire.

LE PÉAGE URBAIN À LONDRES

À Londres, ce sont les automobilistes qui paient la note. En 2003, les autorités de la Ville de Londres ont décidé de conditionner l'accès en voiture au « Central London » à l'acquittement d'un péage urbain (le « congestion charge ») dans un périmètre comptant la City en son centre et situé grosso modo entre Tower Bridge et Hyde Park : pour pénétrer dans le périmètre en voiture, un jour de semaine entre 7h du matin et 18h30, il faut payer un forfait qui était de 7 euros par jour en février 2003 et qui est passé à 11 euros par jour depuis le mois de juillet 2005¹⁵.

14 Le terme Grenelle date de 1968, de l'époque des violents troubles sociaux de Paris. Pour mettre fin à cette agitation, diverses parties se sont réunies en France : les autorités publiques, des experts et des ONG. Le lieu de rencontre était situé dans la Rue de Grenelle à Paris, dans les bureaux du Ministère du Travail. Le terme Grenelle a été dépeussieré en 2007 par le Président actuel, Nicolas Sarkozy, pour appuyer le caractère révolutionnaire de la volonté nationale de durabilité.

15 Il y a des exceptions : les véhicules de secours, les motos, les taxis, les personnes à mobilité réduite, les voitures propres et les résidents ne doivent s'acquitter que d'un péage symbolique (à hauteur de 10% du tarif).

Londres a travaillé sur deux axes. D'une part la taxation des transports individuels et d'autre part le développement des transports publics, la première étant destinée à financer le second.

Les résultats sont plus qu'encourageants : les deux objectifs visés par le péage urbain, à savoir décongestionner Central London et contribuer au financement des transports publics, sont largement atteints : le volume des véhicules individuels pénétrant dans le périmètre a diminué d'environ 15%, ce qui a réduit la congestion de 30% ; la vitesse commerciale des bus a gagné 7%, leurs temps de parcours sont plus réguliers, ce qui a permis une amélioration des fréquences ; la marge dégagée par cette mesure de péage a été affectée dès le départ à l'amélioration des transports publics (plus précisément, au développement du réseau).

LA MOBILISATION D'UNE PLUS-VALUE FONCIÈRE À COPENHAGUE

A Copenhague, l'autorité publique disposait de quelques atouts, notamment des terrains libres de toute charge et susceptibles d'être valorisés, ainsi que de possibilités de crédit. Mais cela ne suffisait pas pour financer la construction du métro de Copenhague. Elle a donc pris l'initiative de développer un programme immobilier sur ces terrains, valorisés grâce à la construction du métro.

Voici brièvement en quoi consistait cette initiative. Les terrains constituent la base du financement du programme, le socle sur lequel il va reposer. L'opérateur public dispose d'une réserve de crédit. Il fait construire le métro. Le métro permet une valorisation des terrains. L'opérateur développe le programme immobilier et vend les biens. La plus-value ainsi dégagée permet de rembourser les crédits. Seule subsiste la charge d'exploitation, comme dans toutes les villes du monde où existe un transport urbain organisé.

Michèle Pans
mipa@ccecrb.fgov.be