

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes»

COM(2008) 435 final

(2009/C 317/14)

Rapporteur: **M. SIMONS**

Le 8 juillet 2008, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions - Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes»

COM(2008) 435 final/2.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 mai 2009 (rapporteur: M. Simons).

Lors de sa 455^e session plénière des 15 et 16 juillet 2009 (séance du 15 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 6 voix contre et 3 abstentions.

1. Conclusions

1.1. Le Comité constate que la Commission a déployé de nombreux efforts pour mettre au point une internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport. Si le Comité, étant donné le degré de difficulté de l'entreprise, fait part de son appréciation, il indique toutefois que plusieurs obstacles subsistent et devront être surmontés, s'agissant notamment de l'application pratique du modèle. Il conviendra surtout, dans le cadre de cette mise en œuvre, de garantir son acceptation générale par la société.

1.2. L'internalisation des coûts externes doit réduire les pollutions et nuisances dues à chacun des modes de transports qui existent actuellement.

1.3. Le Comité exhorte la Commission à veiller, dès le départ, à ce que les entreprises de transport des pays tiers soient bien intégrées à l'internalisation des coûts externes, pour éviter qu'elles ne se trouvent dans une situation plus favorable.

1.4. La situation actuelle, dans laquelle les coûts externes ne sont pas imputés aux différents modes de transport et à leurs usagers, confère un avantage concurrentiel aux modes de transport qui génèrent des coûts externes élevés. L'internalisation de ces coûts permettrait de garantir pour sa part une saine concurrence, ce qui aurait pour effet un déplacement vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Le Comité considère important de communiquer beaucoup plus vigoureusement sur ce principe, car il pourrait entraîner également des modifications de la structure des exploitants et des usagers du secteur des transports.

1.5. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de créer un cadre au niveau communautaire. Il estime en outre qu'aucun État membre ne doit pouvoir s'y soustraire.

1.5.1. Selon le Comité, il y a lieu d'intégrer dans ce cadre une série de conditions générales (par exemple le montant des prélèvements – à justifier en fonction du niveau de vie – avec une modulation spatio-temporelle poussée, déterminée géographiquement et non politiquement), auxquelles devront satisfaire, dans une certaine fourchette, les prélèvements à facturer pour la neutralisation des coûts externes.

1.5.2. Les autorités compétentes pour le prélèvement, par exemple un État membre ou une collectivité locale ou régionale, devront ensuite affiner le tarif, dans la fourchette précitée, en fonction de leur connaissance détaillée de la situation locale.

1.6. Le Comité estime qu'il est urgent que la Commission présente même pendant la crise, des suggestions concrètes concernant un cadre européen pour l'internalisation des coûts externes, pour l'ensemble des modes de transport, et prévoie un développement ultérieur et une mise en œuvre par les États membres, conjointement avec la Commission européenne. Il va de soi que ces suggestions doivent pouvoir compter sur l'adhésion du public et des modes de transport, ainsi qu'être en phase avec la conscience environnementaliste. Les paiements ou prélèvements qui seraient dus devront être en rapport avec l'usage et non avec la détention de moyens de transports.

1.7. Si l'internalisation des coûts externes est mise en pratique, le Comité estime que les revenus qu'elle produira devront être affectés, dans le respect des règles budgétaires nationales, à des mesures qui auront pour effet de réduire, de préférence à la source, les externalités des modes de transport, c'est-à-dire les dommages environnementaux qui lui sont directement imputables ou les retombées dans le domaine des soins de santé.

2. Introduction

2.1. La problématique de l'internalisation des coûts externes n'est pas neuve. En 1924, PIGOU, mais plus tard également, en 1960, un autre économiste anglais, COASE, ont développé des théories sur la manière dont les coûts des effets externes, positifs et négatifs, peuvent bel et bien être compensés, dans le fonctionnement du marché, par la fixation d'un prix, sous la forme de subventions et de redevances pour le premier et, pour le second, par le biais de titres de propriété négociables, tout en respectant des conditions strictes (coûts de transaction faibles ou nuls, dommage mesurable et parties prenantes en nombre réduit).

2.2. Le trafic, c'est-à-dire le mouvement dirigé de moyens de déplacement empruntant des infrastructures de transport, donne lui aussi naissance à des effets externes. Là où un grand nombre d'acteurs est impliqué, comme par exemple dans le cas du transport intérieur, il convient d'accorder la préférence, dans son cas, à l'approche Pigouvienne, d'autant que l'on aboutit à une allocation efficace des ressources si l'on se règle sur les coûts marginaux.

2.3. Dans le contexte de la CEE, la problématique de l'internalisation fut mise sur la table dès la fin des années 1960; dans l'état d'avancement de la science à l'époque, il n'était toutefois pas encore possible de dégager en la matière une quelconque orientation quant à la manière dont il convenait, dans la pratique, de mesurer et d'estimer effectivement ces effets. L'objectif consistait alors à corriger les distorsions de concurrence supposées entre les modes de transport.

2.4. L'UE ne s'est toutefois pas croisé les bras. On peut par exemple faire référence au livre vert paru en 1995 et intitulé «*Vers une tarification équitable et efficace dans les transports*», au livre blanc publié en 1998 sous le titre «*Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE*», à celui, édité en 2001, sur le thème de «*La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*», ou encore à l'évaluation à mi-parcours de ce dernier document, réalisée en 2006.

2.5. En 2006, la Commission a été invitée ⁽¹⁾ à présenter pour «le 10 juin 2008 au plus tard, après avoir examiné l'ensemble des éléments, notamment les coûts relatifs aux aspects environnementaux, de bruit, de congestion et de santé, (...) un modèle universel, transparent et compréhensible pour l'évaluation de tous les coûts externes, lequel doit servir de base pour le calcul des frais d'infrastructure. Ce modèle est accompagné d'une analyse d'impact de l'internalisation des coûts externes pour tous les modes de transport et d'une stratégie pour la mise en œuvre graduelle du modèle pour tous les modes de transport».

2.6. L'objectif poursuivi est d'internaliser les coûts externes pour tous les modes de transport, de manière à fixer ainsi le niveau de prix approprié pour que les utilisateurs supportent les frais réels qu'ils occasionnent. Forts de cette information, ils deviendraient nettement plus conscients des conséquences de leur action, de sorte qu'ils pourront adapter leur comportement afin de réduire ainsi au maximum ces coûts externes.

2.7. Le Comité s'est déjà penché sur la question du calcul des coûts externes dans quelques avis adoptés précédemment. Dans celui de 1996, il faisait remarquer que «l'imputation incomplète de coûts d'infrastructure et de coûts externes différents selon les modes de transport peut aboutir à fausser les rapports concurrentiels», et dans celui qu'il a consacré au livre blanc, paru en 2001, il

avait signalé qu'il souscrivait «à l'objectif selon lequel l'action de la Communauté doit donc viser à remplacer progressivement les taxes existantes pesant sur le système de transport par des instruments plus efficaces pour intégrer les coûts d'infrastructure et les coûts externes».

2.8. Dans son avis sur l'examen à mi-parcours du livre blanc publié en 2001, le Comité marque son accord avec l'approche modifiée qu'adopte la Commission en passant d'une politique qui visait un transfert modal contraint à une démarche dite de «comodalité» ⁽²⁾, qui implique d'optimiser chaque mode de transport en soi pour le rendre plus compétitif, plus durable, plus rentable, plus social, plus respectueux de l'environnement et plus sûr, ce qui permettra de multiplier et d'améliorer les combinaisons.

2.9. Dans le droit fil de cette réflexion, le Comité estime donc opportun que chaque mode de transport ⁽³⁾ supporte l'intégralité de ses coûts.

2.10. Le Comité a également publié plusieurs avis sur la question du transport urbain durable, notamment sur le «Livre vert – Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine et un avis de prospective» ⁽⁴⁾ sur le thème «Combinaison énergétique dans le secteur des transports» ⁽⁵⁾. Une dimension supplémentaire est ajoutée dans la manière de voir du Comité. Le principe selon lequel l'usager paie devient «le pollueur, en l'occurrence l'usager paie».

2.11. L'utilisation du principe de la «tarification au coût marginal social» comme principe général pour l'internalisation constitue l'essence même de la stratégie proposée aujourd'hui.

2.12. Ce principe signifie que le prix du transport devrait être égal aux coûts supplémentaires générés par un usager supplémentaire de l'infrastructure concernée. En principe, ces coûts supplémentaires devraient couvrir les coûts liés à l'usager et les coûts externes, déboucher sur une utilisation efficace des infrastructures et établir un lien direct entre l'utilisation de ressources communes et les services de transport. Un tarif établi sur la base du coût social marginal entraîne ainsi une utilisation efficace de l'infrastructure existante ⁽⁶⁾.

2.13. Selon le Comité, l'imputation des coûts externes pourra avoir des conséquences sociétales. Il est dès lors essentiel d'associer les partenaires sociaux à la discussion au stade le plus précoce possible afin de s'entendre sur la manière dont se déroulera la mise en œuvre dans les différents secteurs.

3. Synthèse de la communication de la Commission et des conclusions du Conseil

3.1. Dans le cadre du paquet «Écologisation des transports», avec une communication générale, une proposition visant à modifier la directive «Eurovignette», une communication relative à des mesures de réduction du bruit ferroviaire concernant le parc existant et une communication stratégique, la Commission entend intégrer les coûts externes (CO₂, pollution atmosphérique, bruit et encombrements) dans le prix du transport, afin que les utilisateurs supportent les coûts qu'ils génèrent.

⁽²⁾ COM(2006) 314, paragraphes 1.1 et 9.

⁽³⁾ Tout mode de transport relevant de la législation européenne, à l'exclusion donc, par exemple, des véhicules militaires et autres.

⁽⁴⁾ JO C 224 du 30.8.2009, p. 39.

⁽⁵⁾ JO C 162 du 25.6.2008, p. 52.

⁽⁶⁾ Cf. la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions – Stratégie pour une mise en œuvre de l'internalisation des coûts externes», COM(2008) 435 final.

⁽¹⁾ À l'article 11 de la directive 2006/38/CE.

3.2. D'autres actions, comme une politique destinée à traiter les problèmes à la racine, ou encore des initiatives concernant le marché intérieur ou la promotion de l'innovation technologique, restent nécessaires. Il conviendra d'investir dans la réduction des coûts externes les rentrées procurées par ce biais, par exemple en réalisant des investissements en matière de recherche et d'innovation, d'infrastructures, respectueuses de l'environnement ou de développement des transports publics. Une évaluation est prévue en 2013.

3.3. Lors de sa réunion des 8 et 9 décembre 2008, le Conseil a déjà expliqué qu'il convenait de suivre, à l'égard de tous les modes de transport, une approche graduelle, équitable, efficace et équilibrée, neutre d'un point de vue technologique. Il a également pris note du fait que la Commission a proposé qu'on procède en 2013 à l'évaluation de l'application de la stratégie. Le Conseil déclare ensuite que «le respect de ces principes est une condition impérative pour assurer l'adhésion du public à la démarche d'internalisation des coûts externes».

4. Observations générales

4.1. Le Comité estime que la Commission a agi depuis 2006. Après avoir tenu une consultation publique et organisé divers séminaires avec les parties prenantes, elle a avancé une proposition relative à l'établissement d'un cadre commun pour l'internalisation des coûts externes, procédé à une étude d'impact et mis au point une stratégie graduelle d'internalisation des coûts externes pour chaque mode de transport.

4.2. En un mot, la Commission a déployé de nombreux efforts, dans un délai relativement court et dans un dossier plutôt délicat: l'internalisation des coûts externes. Le Comité estime que les documents de travail SEC(2008) 2009, SEC(2008) 2208 et SEC(2008) 2207 de la Commission sont très judicieux, indépendamment des conclusions énoncées. On peut toutefois déplorer que leur contenu, et notamment les «meilleures solutions» mises en évidence par l'analyse effectuée, n'ait pas davantage inspiré la communication officielle de la Commission. Le Comité recommanderait néanmoins d'examiner si les données de base fournies par le «Handbook on estimation of external costs in the transport sector» (Vade-mecum sur l'estimation des coûts externes dans le secteur des transports) peuvent être encore davantage confirmées.

4.3. La Commission et le Conseil considèrent comme essentiel de maintenir l'acceptation qui existe déjà dans la société prise dans sa globalité et, plus particulièrement s'agissant des modes de transports, en faveur d'un système objectif, applicable universellement, transparent et compréhensible.

4.4. Le Comité estime de plus qu'il faudra tenir compte de plusieurs conditions importantes telles que les avancées technologiques, les conséquences sociétales de l'introduction du système, les retombées pour les régions insulaires, enclavées et périphériques de l'Union, l'importance des investissements dans le secteur et la contribution à la réalisation des objectifs d'une politique des transports durable.

4.5. À l'instar de la Commission, le Comité juge qu'il est essentiel que les revenus générés par l'imputation des coûts externes dans les modes de transport profitent de préférence à des mesures susceptibles de produire un effet maximal en matière de lutte contre la pollution, le bruit, les encombrements dans les modes de transport, et en vue de promouvoir un fonctionnement durable et en conformité avec la combinaison et l'optimisation des modes de transport.

4.6. Les revenus générés devraient être affectés à la prévention ou à la lutte contre les effets externes non désirés, par exemple des mesures à la source ou traitant des coûts de soins de santé qui sont, clairement, directement liés au mode de transport, ou bien des puits de carbone.

4.7. Le Comité juge également essentiel que les différentes composantes des coûts externes soient connues et reconnues pour chaque mode de transport.

4.8. En matière de trafic routier par exemple, les coûts générés par les encombrements devraient être imputés de manière proportionnelle et équitable au transport de fret et au transport de personnes.

4.9. Dans l'intérêt d'un développement durable des divers modes de transport, le Comité aimerait que davantage d'attention soit accordée à la prise en considération des aspects sociaux dans le cadre du débat sur l'internalisation des coûts externes.

4.10. Le Comité souhaite en outre insister sur le fait que l'internalisation des coûts externes ne peut en aucun cas se répercuter sur les revenus des travailleurs, mais que ces coûts doivent être supportés par les utilisateurs des différents modes de transport.

4.11. Sur un plan de principe, le Comité peut donc épouser la philosophie professée par la Commission visant à calculer tous les coûts externes (7). Cependant, il ne sera possible d'atteindre l'effet ainsi recherché que si cette démarche intellectuelle est appliquée à la même échelle dans tous les domaines où interviennent des coûts externes.

4.12. La situation actuelle, dans laquelle les coûts externes ne sont pas imputés aux différents modes de transport et à leurs usagers, confère un avantage concurrentiel aux modes de transport qui génèrent des coûts externes élevés. L'internalisation de ces coûts permettrait de garantir pour sa part une saine concurrence, ce qui aurait pour effet un déplacement vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Le Comité considère important de communiquer beaucoup plus vigoureusement sur ce principe, car il pourrait entraîner également des modifications de la structure des exploitants et des usagers du secteur des transports.

4.13. Le Comité partage l'avis de la Commission selon lequel il convient de créer un cadre au niveau communautaire.

4.13.1. Cependant, le Comité estime que ce cadre doit prévoir une série de conditions générales auxquelles devront satisfaire, dans une certaine fourchette, les prélèvements à facturer pour la neutralisation des coûts externes. Il conviendrait notamment d'envisager ici les types de coûts externes, le montant des prélèvements à justifier en fonction du niveau de vie, avec une modulation spatio-temporelle poussée, déterminée géographiquement et non politiquement.

4.13.2. Les autorités compétentes pour le prélèvement, par exemple un État membre ou une collectivité locale ou régionale, devront ensuite affiner le tarif, dans la fourchette précitée, en fonction de leur connaissance détaillée de la situation locale, ce qui permettra de tenir compte des différences de niveau de vie entre les régions.

(7) Le Comité attire l'attention sur le fait qu'il convient d'exclure de ces dispositions le patrimoine roulant, navigant ou volant, c'est-à-dire les moyens de transport historiques.

4.13.3. Dans les transports maritime et aérien, l'internalisation des coûts externes devra tenir compte de la réalité de la compétition mondiale à laquelle ces transports sont confrontés.

4.13.3.1. Pour des raisons de concurrence, les trois branches «classiques» du transport intérieur, à savoir la route, le rail et les voies navigables, actives sur le territoire européen doivent être soumises de manière équilibrée à une stratégie et une méthodologie identiques, lesquelles pourront bien évidemment produire des résultats variables selon les spécificités de chacun de ces secteurs.

4.13.3.2. Une telle internalisation est cohérente avec la politique de comodalité des transports et la politique de la concurrence, et nous rapproche de «1992», à savoir de la finalisation du marché intérieur sans frontières nationales.

5. Observations spécifiques

5.1. Évoquant la convention de Mannheim sur la navigation intérieure, la Commission relève à juste titre qu'elle constitue un

cadre réglementaire qui mérite de retenir l'attention. Ce traité s'applique au Rhin, y compris dans sa partie suisse, et à ses affluents. Étant plus ancienne que les traités de l'Union, la Convention, à laquelle un troisième pays est devenu partie, est prioritaire ⁽⁸⁾. Elle interdit la taxation de la navigation – comprenez du trafic de navigation intérieure.

5.2. Confronté d'une part à la profonde crise mondiale et éprouvant d'autre part de la sympathie pour l'idée d'internalisation des coûts externes, qui implique surtout des aspects environnementaux, le Comité lance un appel à ne pas se laisser décourager.

5.3. Il demande au contraire que d'autres étapes positives soient franchies et que l'on continue à développer et à étoffer le cadre de l'internalisation des coûts externes, comme décrit aux paragraphes 4.13.1 et suivants. Il estime qu'il s'agit là d'une tâche à mener dans le cadre d'une étroite collaboration entre les institutions européennes, les États membres et les entreprises.

Bruxelles, le 15 juillet 2009.

Le Président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Article 307 du traité CE.