COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 22.07.1998
COM(1998) 466 final

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

Livre blanc

(présenté par la Commission)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE
1 INTRODUCTION 1
2 PROBLÈMES DE TRANSPORT RÉSULTANT DES SYSTÈMES DE TARIFICATION EXISTANTS 2
3 UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES 7
4 UNE MISE EN OEUVRE PAR ÉTAPES 16
4(a) Première étape : 1998-2000 17
4(b) Deuxième étape : 2001-2004 18
4(c) Troisième étape : après 2004 18
5 MISE EN OEUVRE, ACTIONS PRIORITAIRES ET RÉPERCUSSIONS MODALES 20
5(a) Mise au point de méthodes de calcul des coûts et de méthodes comptables cohérentes 20
5(b) Transports routiers 22
5(c) Transports ferroviaires 26
5(d) Navigation intérieure 27
5(e) Aviation 27
5(f) Transports maritimes 29
5(g) Politique fiscale liée aux transports 31
6 ÉVALUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA STRATÉGIE 37
6(a) Effets économiques généraux 37
6(b) Effets redistributifs 40
6(c) Régions bénéficiaires du Fonds de cohésion et régions périphériques 40
7 CONCLUSION 41
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES 42
GLOSSAIRE 44
ANNEXE I : LES DIFFÉRENTES APPROCHES EN MATIÈRE DE TARIFICATION DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES 47
ANNEXE II: APPROCHES EXISTANTES EN MATIÈRE DE TARIFICATION DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES 49
ANNEXE III : LA TARIFICATION AU COÛT SOCIAL MARGINAL ET LA COUVERTURE DES COÛTS D'INVESTISSEMENT 57

1a-k

RESUME ANALYTIQUE

1. La grande diversité qui caractérise les systèmes de tarification des infrastructures dans les différents modes de transport et dans les différents Etats membres compromet l'efficacité et la durabilité du système de transport européen. Il existe actuellement neuf systèmes de tarification différents pour les infrastructures ferroviaires, les taux de couverture des coûts variant entre 0% et 100%. Les systèmes de tarification routière et de taxation des véhicules présentent eux aussi des divergences fondamentales : ainsi, la variation de la taxe annuelle sur les véhicules frappant les camions peut atteindre 3 000 écus et seuls 4 Etats membres perçoivent des péages sur des tronçons importants de leur réseau autoroutier. De même, le régime de TVA et la taxation de l'énergie varient considérablement d'un mode de transport et d'un Etat membre à l'autre. En outre, les redevances sont rarement perçues au point où a lieu l'utilisation et sont généralement sans rapport avec les coûts environnementaux et autres coûts "externes". Dans ces circonstances, les usagers sont, à l'heure actuelle, peu incités à adapter leurs habitudes de transport et les technologies qu'ils emploient de manière à réduire les coûts, et les recettes dérivées des redevances directes versées par les usagers sont rarement suffisantes pour permettre aux gestionnaires des infrastructures de financer les investissements.

2. Cette situation est à l'origine de distorsions considérables de la concurrence, tant entre les différents modes de transport qu'au sein d'un même mode, distorsions qui reposent souvent sur la nationalité du prestataire de transport. En outre, elle n'encourage pas la réduction des coûts environnementaux et retarde la fourniture efficace d'infrastructures.

3. Les divers problèmes soulevés par l'existence d'approches divergentes en matière de tarification des infrastructures ne sauraient être traités de manière efficace isolément. C'est pourquoi la Commission juge nécessaire d'entreprendre, à l'échelle de la Communauté, une harmonisation progressive et par étapes des principes de tarification appliqués dans l'ensemble des principaux modes de transport commerciaux. Elle propose que le système de tarification soit basé sur le principe de "l'utilisateur-payeur", suivant lequel tous les utilisateurs des infrastructures de transport doivent supporter l'ensemble des coûts qu'ils imposent, y compris les coûts environnementaux et les autres répercussions externes, au point d'utilisation ou aussi près que possible de celui-ci. Il est important de remarquer que les prix finals des services de transport ne reflètent pas automatiquement l'évolution des redevances, étant donné que les opérateurs commerciaux adaptent parfois l'usage qu'ils font des infrastructures de manière à réduire leurs coûts. En outre les Etats membres peuvent évidemment continuer à financer la fourniture de services publics ou de services d'intérêt général en subventionnant les opérateurs de transports qui utilisent l'infrastructure, compensant ainsi les effets produits sur les prix payés par les consommateurs finals. Ils peuvent aussi dédommager directement les gestionnaires d'infrastructure par des avantages plus grands (par exemple par l'amélioration de l'aménagement du territoire) que ceux produits par les infrastructures pour les non-utilisateurs. Enfin, les principes retenus n'imposent pas la mise en place d'un système de tarification communautaire centralisé, mais constituent un cadre à l'intérieur duquel les Etats membres pourront fixer les niveaux de tarification comme ils l'entendent. Le principe de la tarification sur la base du "coût social marginal" devrait améliorer aussi bien l'efficacité que la durabilité du système de transport. Une fois mis en place ce cadre global, il sera possible de s'attaquer efficacement aux problèmes spécifiques.

4. Cette approche devra être introduite progressivement, de manière à donner aux usagers et aux prestataires de services de transport suffisamment de temps pour s'adapter. C'est pourquoi la Commission propose d'adopter pour la mise en œuvre une approche par étapes, encadrée par un comité consultatif composé d'experts des Etats membres et garantissant la participation active de tous les intéressés. Le comité pourrait débuter ses travaux en se fondant sur les éléments disponibles ce qui permettrait de prendre les premières mesures vers l'introduction complète des principes qui seront décidés au cours de la première étape. Celle-ci devrait durer jusqu'à l'an 2000, verrait l'introduction de systèmes de tarification dans les infrastructures ferroviaires et les aéroports, actuellement à l'étude, qui viendraient compléter le système de tarification en vigueur dans les transports routiers et garantiraient ainsi l'établissement d'une structure généralement compatible dans les principaux modes de transport. La tarification des coûts externes sur la base d'un cadre convenu au niveau communautaire serait autorisée, mais les niveaux de tarification totaux seraient plafonnés par les coûts d'infrastructure moyens (comme c'est le cas actuellement). La deuxième étape sera consacrée à l'harmonisation et à l'ajustement des systèmes de tarification, notamment pour les poids lourds et les transports ferroviaires, qui seront dotés d'un système de tarification au kilométrage modulé en fonction du véhicule et des caractéristiques géographiques, et dans le secteur portuaire, où sera introduit un cadre de tarification. Dès lors, les redevances ne devraient pas dépasser les coûts sociaux marginaux (y compris les coûts externes). Il incomberait aux Etats membres de statuer sur l'utilisation des recettes. Des options évidentes consistent à affecter des fonds aux opérateurs d'infrastructure, au budget général – par exemple pour restructurer des taxes existantes, ou affecter certaines recettes aux fonds destinés aux infrastructures dans la mesure du possible multimodales, au niveau national, régional ou municipal. De plus lorsque de nouveaux systèmes de tarification seront introduits, les redevances existantes devront être amendées ou éliminées progressivement. Au cours de la troisième étape, le cadre communautaire sera révisé au vu de l'expérience acquise durant les deux premières étapes.

5. Ce principe de tarification permettra aux gestionnaires d'infrastructures de récupérer une partie sensiblement plus importante des coûts auprès des usagers (sans que cela représente nécessairement un coût supplémentaire pour ces derniers, étant donné que les redevances imposées pourraient être compensées par une réduction des redevances en matière de transport) et devrait ainsi faciliter la fourniture et le financement d'infrastructures supplémentaires. Ce principe combiné avec les subventions versées directement par les Etats membres aux gestionnaires des infrastructures pour offrir des avantages sociaux plus vastes aux non-utilisateurs de transport, permettra probablement de couvrir complètement les coûts d'investissement d'infrastructure au niveau de l'ensemble du système de transport. S'il n'est pas possible d'obtenir une couverture complète et si les Etats membres souhaitent un degré plus élevé de couverture, la Commission estime que l'imposition de redevances d'utilisation supplémentaires non discriminatoires et ne faussant pas le jeu de la concurrence est un moyen d'y parvenir. En outre, au moins à court et moyen termes, il est cependant probable que certains projets d'investissement exigent des taux supérieurs de couverture des coûts par les usagers de ces projets. Dans ces cas-là, les Etats membres seront autorisés à imposer des redevances plus élevées pendant une période suffisante, à condition de respecter les règles communautaires en matière de non-discrimination et de veiller à ce qu'il ne soit dégagé aucun bénéfice résultant d'une situation de monopole. En résumé les principes de tarification proposés dans le présent document, nécessaires pour l'utilisation efficace des réseaux d'infrastructure créeront également les conditions de financement des infrastructures par la contribution des utilisateurs qui permettront d'adapter différents modèles de financement.

1d

Etant donné la forte diversité des systèmes de financement des infrastructures existant dans toute l'Union européenne et compte tenu du principe de subsidiarité, le présent Livre blanc n'établit pas de principes de financement des infrastructures.

6. Le système de facturation rendra plus efficace l'utilisation des infrastructures et, partant, facilitera, en cas de nécessité, la fourniture efficace de nouvelles infrastructures. Toutefois, pour parvenir à ce résultat, le cadre de tarification devra reposer sur des décisions en matière d'investissement dans les infrastructures qui soient efficaces et basées sur une analyse coûts sociaux/avantages approfondie (y compris ceux liés, par exemple, à l'amélioration de l'aménagement du territoire et de l'accessibilité). Seuls les projets susceptibles de produire des avantages sociaux nets doivent être entrepris. Dans un marché intérieur en cours d'intégration, les effets transfrontières des nouveaux projets d'infrastructure sont susceptibles d'être de plus en plus marqués. Ces effets doivent être pleinement pris en compte dans l'analyse coûts/avantages et dans les décisions d'investissement et de financement. L'existence d'avantages transfrontières justifie dans une large mesure le cofinancement des infrastructures de transport transeuropéennes par le budget communautaire. Cependant, il n'existe pas à l'heure actuelle suffisamment de mécanismes permettant de surveiller les effets transfrontières négatifs des investissements d'infrastructure et de veiller à leur prise en compte. C'est notamment le cas pour les ports où de nouvelles infrastructures peuvent être construites au moyen de fonds publics, en partie aux dépens des ports d'autres Etats membres ne bénéficiant pas d'un soutien de ce type. C'est pourquoi il est proposé, en plus de l'amélioration de la transparence de la comptabilité, d'assurer un échange d'informations en ce qui concerne les coûts et les avantages des investissements publics dans ce secteur, de manière à garantir que les Etats membres prennent pleinement en compte les effets des décisions d'investissement sur les autres Etats membres. La Commission prendra une initiative dans ce sens au titre de l'article 129 C, paragraphe 2, du Traité.

7. Il ressort des diverses études menées par la Commission que l'approche de l'utilisateur-payeur proposée renforcerait sensiblement l'efficacité technique des divers modes de transport et réduirait considérablement les coûts environnementaux. Certaines des redevances payées par les utilisateurs augmenteraient, mais les coûts globaux du système de transport baisseraient de manière significative. Une extrapolation effectuée sur la base des études disponibles indique que l'introduction du système de l'utilisateur-payeur pourrait permettre d'économiser de 30 à 80 milliards d'écus par an au moins. D'après une première évaluation, la stratégie proposée serait bénéfique aussi bien pour les régions relativement développées de la Communauté que pour les régions économiquement moins développées. Toutefois, la Commission admet qu'il peut être nécessaire de procéder à une introduction plus progressive des principes de tarification dans les régions bénéficiaires du Fonds de cohésion.

8. Dans un souci d'efficacité et de durabilité des transports, nous devons impérativement remplacer la mosaïque de mécanismes de tarification en vigueur actuellement dans les différents Etats membres et modes de transport par une approche communautaire harmonisée en matière de tarification des transports. Le présent Livre blanc indique comment réaliser cet objectif.

1 INTRODUCTION

1. Les infrastructures de transport européennes revêtent une importance capitale pour la croissance économique, la mobilité de la main-d'œuvre, les consommateurs et la compétitivité de la Communauté européenne. Il est dès lors vital d'optimaliser l'efficacité de leur fourniture et de leur utilisation. La réalisation de cet objectif dépend, entre autres choses, des modalités de tarification des infrastructures à l'égard des usagers et des possibilités offertes pour le financement des investissements. En outre, cet objectif devient de plus en plus difficile à atteindre.

2. Il est de plus en plus difficile de tabler sur le financement exclusivement public des infrastructures de transport, à l'heure où les Etats membres sont confrontés à des charges financières croissantes et cherchent à stimuler la participation du secteur privé au financement des projets d'infrastructure. Une autre solution consiste à récupérer une partie des coûts auprès des usagers lors de la mise en place de nouvelles infrastructures publiques. Par ailleurs, on examine les tendances actuelles en ce qui concerne les schémas de circulation et la croissance du trafic, dans la mesure où l'aggravation des encombrements et de la pollution suscitent certains doutes quant à la durabilité des transports. Il est évident que la tarification des infrastructures de transport peut contribuer de manière appréciable à résoudre tous ces problèmes, étant donné que la modification des redevances influence les prix qui, à leur tour, modifient l'utilisation des transports. En outre, les usagers et les prestataires de services de transport sont de plus en plus conscients du fait que les divergences existant entre les redevances imposées dans les différents modes de transport et Etats membres influent sur les coûts du secteur, compromettent sa compétitivité et perturbent le fonctionnement du marché unique.

3. Ces trois problèmes peuvent être considérés comme des faiblesses du marché des transports de la Communauté européenne : les gestionnaires des infrastructures ne sont pas toujours en mesure de rentrer dans leurs fonds pour certains des avantages publics ou privés découlant de la fourniture d'infrastructures pour couvrir une large part de leurs coûts d'investissement et ils hésitent à investir; les prix du marché ne reflètent pas les coûts externes, de sorte que l'utilisation de certains modes est parfois excessive; enfin, les différences existant au niveau de la fiscalité et des redevances déforment les signaux de prix émis par le marché et, partant, les choix opérés par l'industrie dans le domaine des transports. Ces trois problèmes peuvent être résolus au moyen d'instruments économiques : un cadre communautaire pour la tarification des infrastructures peut corriger ces défaillances du marché.

4. Le présent Livre blanc explique comment la réforme de la tarification des infrastructures peut résoudre bon nombre des problèmes auxquels est confronté le secteur des transports et contribuer au développement des services de transport européens. Il est le résultat des discussions dont ont fait l'objet le Livre blanc de la Commission de 1993 sur "Le développement futur de la politique commune des transports"[1], le Livre vert de la Commission de 1995 intitulé "Vers une tarification équitable et efficace dans les transports"[2],

---

1 Commission européenne, COM(92) 494 final.

2 Commission européenne, COM(95) 691 final. Le Livre vert préconisait, en tant que principes essentiels à appliquer pour parvenir à un système de transport efficace, la tarification au coût marginal, un niveau plus élevé de couverture des coûts et un renforcement de la transparence, et lançait un vaste débat sur la tarification dans les transports.

le rapport de 1996 du groupe à haut niveau sur les accords d'investissements conjoints entre le secteur public et le secteur privé [3], et, plus récemment, le rapport du groupe à haut niveau sur la tarification des infrastructures de transport, créé au printemps 1998 et chargé de formuler des recommandations sur l'établissement d'une série de principes de tarification[4]. Enfin, le Conseil conjoint "transport/environnement" de juin 1988 a lieu aussi demandé que des mesures soient prises en vue de parvenir à une utilisation optimale des infrastructures existantes, de favoriser le passage à des modes de transport plus respectueux de l'environnement, et de recourir à des instruments économiques pour réduire la consommation de carburant, les émissions et le bruit. La structure du document est la suivante :

(a) synthèse des problèmes actuels liés à la tarification des infrastructures et de la nécessité d'introduire des principes de tarification présentant un degré plus élevé de convergence;

(b) présentation des principes de tarification à l'échelle communautaire et illustration de leurs répercussions, compte tenu des problèmes en cause;

(c) indication des grandes lignes d'un plan en vue de la mise en œuvre de ces principes dans tous les modes de transport;

(d) examen des répercussions du régime de tarification proposé.

2 PROBLEMES DE TRANSPORT RESULTANT DES SYSTEMES DE TARIFICATION EXISTANTS

1. Pour mieux comprendre les systèmes de tarification des infrastructures, il importe d'examiner la structure des coûts sur laquelle ces systèmes reposent, qui est résumée dans le tableau ci-dessous. Les deux catégories principales reprises dans le tableau sont les "coûts fixes", qui sont indépendants du flux de trafic, et les "coûts variables" qui, *eux*, varient suivant le niveau de trafic.

Eléments des coûts liés à la fourniture et à l'utilisation des infrastructures

Coûts fixes		**Coûts variables**	
Coûts internes	Coûts/avantages externes	Coûts internes	Autres coûts externes
Coûts d'investissement : Remboursement du capital • Paiement des intérêts • Rendement des actifs	Coûts : Effets de cloisonnement Dégradation du paysage Nuisances visuelles	Coûts de fonctionnement variables : • Frais d'exploitation (gestion de la circulation, contrôle, services généraux)	Pollution atmosphérique et aquatique : • Polluants locaux (par exemple, les émissions de particules) • Polluants régionaux (par exemple, le NOx)
Coûts de fonctionnement variables : • frais d'entretien (liés	Avantages : Amélioration de l'accessibilité	• Frais d'entretien liés à l'utilisation (réfection du	• Polluants mondiaux (par exemple, le CO2)

[3] Groupe à haut niveau sur les accords d'investissements conjoints entre le secteur public et le secteur privé, 1997. Le rapport du groupe à haut niveau soulignait la nécessité d'un flux de recettes en provenance des usagers pour faciliter la création de partenariats public/privé.

[4] Groupe à haut niveau sur la tarification des infrastructures de transport, 1998.

au climat ou à la durée) • Coûts d'exploitation (éclairage, gestion du trafic, information) • Administration	Avantages pour le réseau Amélioration de la productivité	revêtement, remplacement des rails, réparations)	Accidents (partiellement) Bruit et vibrations Encombrements (en partie)

Source : tableau basé sur le rapport du groupe à haut niveau sur la tarification des infrastructures de transport, juin 1998.

2. Dans un secteur des transports efficace[5] et compétitif, ces différents coûts sont pris en compte lorsque sont arrêtées des décisions concernant la fourniture et l'utilisation des infrastructures. Pour que la fourniture des infrastructures soit efficace, elle doit reposer sur une analyse des coûts et des avantages sociaux approfondie et tenant compte de l'ensemble des avantages et des coûts privés et publics. Les effets dans les autres Etats membres doivent eux aussi être inclus dans l'analyse. Pour un niveau donné de fourniture d'infrastructures, une utilisation efficace des transports est encouragée lorsque les coûts variables sont pris en compte dans les prix finals payés par les opérateurs et les usagers des transports. Toutefois, lorsque les redevances imposées pour l'utilisation des infrastructures ne sont plus liées aux coûts, l'utilisation des transports n'est plus efficace et la compétitivité du secteur des transports européen s'en trouve réduite. Des redevances trop faibles se traduisent par une demande excessive entraînant des coûts plus élevés que les avantages, et les opérateurs individuels sont moins enclins à réduire les coûts qu'ils imposent à la société. Lorsque les redevances sont trop élevées, certains utilisateurs qui seraient en mesure de supporter les coûts qu'ils imposent risquent d'être dissuadés d'utiliser l'infrastructure, réduisant ainsi son avantage social.

3. Depuis longtemps, des redevances ou des taxes sans rapport avec les coûts sont prélevées dans le secteur des transports des Etats membres. Ces redevances et taxes sont utilisées dans le cadre d'une politique budgétaire destinée à augmenter les recettes publiques, mais aussi pour modifier les prix sur la base de considérations liées à la politique industrielle, sociale et environnementale. Il arrive fréquemment qu'elles ne reflètent pas les coûts et varient d'un mode de transport et d'un Etat membre à l'autre, ce qui soulève une série de problèmes :

(a) distorsions de la concurrence entre les Etats membres (par ex. ports concurrents);

(b) distorsions de la concurrence entre les différents modes de transport et à l'intérieur d'un même mode (notamment entre les transports de marchandise par route et par rail);

(c) non-prise en compte des aspects sociaux et environnementaux des transports (de sorte que les prix ne reflètent pas l'impact environnemental respectif des différentes options possibles pour effectuer un même trajet), et

---

5 Les termes "efficace" et "efficacité" sont utilisés dans l'ensemble du présent document. Ils qualifient une situation dans laquelle les coûts totaux sont minimisés pour un niveau donné d'avantages. Cela signifie que toutes les conséquences des décisions de transport sont examinées (externes/internes, usagers/non-usagers) et qu'aucune amélioration de l'affectation des ressources ou des choix de transport n'est possible.

(d) difficultés pour financer les investissements d'infrastructure (les usagers des transports devant souvent payer des montants considérables sous forme d'impôts, qui ne sont pas nécessairement réaffectés au financement du réseau).

4. Ces distorsions sont souvent traitées comme des problèmes spécifiques isolés, tels que le déséquilibre modal (utilisation excessive du transport routier et sous-utilisation des chemins de fer, de la navigation intérieure et de la navigation à courte distance, par exemple), les encombrements (dans les zones urbaines ou interurbaines) et la pollution. Les exemples ci-après illustrent la gravité de ces problèmes et le fait qu'ils sont en réalité liés les uns aux autres.

5. L'existence de structures de tarification différentes selon l'état membre favorise certains opérateurs aux dépens des autres. Cette situation est particulièrement évidente dans le secteur routier : seul un Etat membre lève des taxes d'immatriculation sur les poids lourds. Cinq Etats membres imposent des péages, six autres utilisent l'Eurovignette pour les poids lourds, un Etat membre applique une forme différente de redevance d'utilisation et trois autres n'ont introduit aucune tarification pour l'utilisation des routes. Tous les Etats membres perçoivent des taxes annuelles sur les véhicules, mais ces taxes présentent des écarts atteignant 3 000 écus et les droits d'accises sur le carburant diesel peuvent varier de 330 écus pour 1000 litres suivant le pays. Du fait de ces divergences, les transporteurs routiers des divers Etats membres doivent faire face à des coûts sensiblement différents et à une concurrence déloyale. Au lieu d'organiser les transports en choisissant les itinéraires et les sites les plus efficaces, les transporteurs routiers peuvent choisir d'implanter leur entreprise dans l'état membre pratiquant les taxes sur la propriété les moins élevées, de s'approvisionner en carburant où les taxes sur le carburant sont les plus faibles et, s'ils le peuvent, d'opter pour les itinéraires qui leur coûteront le moins cher en péages. Les choix opérés par les transporteurs routiers sont faussés par l'absence de régime de tarification harmonisé et cette situation compromet l'efficacité du secteur des transports routiers.

6. Les pratiques de tarification actuelles peuvent aussi permettre à certains exploitants d'infrastructures de profiter d'une situation de monopole. Dans le secteur du transport aérien, les aéroports jouissant d'une situation stratégique peuvent tirer parti de leur situation de quasi-monopole et imposer aux compagnies aériennes des prix qui ne reflètent pas le coût des services qui leur sont fournis. Ces pratiques pourraient augmenter inutilement les coûts du transport aérien et exercer un effet néfaste sur la position concurrentielle des compagnies aériennes communautaires sur le marché mondial.

7. En outre, l'application de principes de tarification différents suivant le mode de transport fausse l'équilibre modal. Ainsi, la tarification des infrastructures ferroviaires dans la Communauté peut prendre des formes multiples : tarifs binômes, tarifs en plusieurs parties, tarification reposant sur le coût social marginal, négociation basée sur la propension à payer et absence de redevances. Le taux de couverture des coûts varie de zéro à 100% en théorie dans certains Etats membres, et on ne constate aucune uniformité quant aux services fournis en contrepartie de la redevance perçue et quant aux paramètres pris en compte pour fixer les redevances. La complexité et l'absence de transparence des redevances perturbent le fonctionnement du marché. La complexité des redevances fait que les usagers ont du mal à comprendre la structure et le niveau des redevances et fausse la concurrence. Elle entrave le développement de services internationaux, notamment pour les transports de marchandises qui doivent emprunter plusieurs réseaux ferroviaires. Les divergences existant entre les

redevances empêchent également les usagers de réagir aux signaux communiqués par ces redevances : si une série de redevances encourage la circulation de nuit de rames réduites sur des itinéraires peu fréquentés, d'autres redevances peuvent encourager l'inverse. Le transport ferroviaire entrant souvent en concurrence avec le transport routier, la navigation intérieure et la navigation maritime à courte distance, la complexité de la tarification dans le transport ferroviaire majore les coûts administratifs, ralentit les procédures de soumission et nuit à la compétitivité du rail. L'autre motif de préoccupation évident dans le contexte intermodal est que les chemins de fer ne tirent pas pleinement parti des coûts externes relativement faibles qu'ils occasionnent, dans la mesure où ce facteur ne modifie en rien le niveau des redevances d'infrastructure correspondantes perçues auprès des usagers.

8. Un autre exemple de distorsion de la concurrence intermodale résultant de l'application de systèmes de tarification différents est la traversée de la Manche. Là, tant pour les passagers que pour le trafic marchandises, il est possible de choisir entre la route, le rail, la mer et le transport aérien. L'intensification de la concurrence qui a suivi l'ouverture du Tunnel sous la Manche a été manifestement et fortement influencée par les régimes de tarification des différents modes : les redevances portuaires, les redevances d'accès pour le rail et le tunnel, l'absence de péage sur les voies d'accès, les redevances aéroportuaires, et même la réglementation concernant les achats hors taxes, tous ces facteurs ont influencé d'une manière ou d'une autre les conditions de la concurrence entre les différents modes de transport et itinéraires. Et avec la libéralisation du marché des transports, l'amélioration des infrastructures et leur intégration dans le réseau transeuropéen de transports, il arrivera de plus en plus souvent que la concurrence entre tous les modes de transport s'intensifie et, avec elle, la nécessité d'atténuer les distorsions liées à l'existence de structures de tarification divergentes.

9. L'effet des redevances dans le secteur des ports maritimes est lui aussi un exemple important de distorsion de la concurrence. Les dispositions en vigueur pour les redevances portuaires varient considérablement, et les subventions accordées par les pouvoirs publics peuvent permettre aux ports de baisser leurs prix et de s'approprier le trafic qui, sans cela, transiterait par d'autres ports. Il est évident que les ports se livrent concurrence et que cette concurrence est également influencée par l'accès terrestre et maritime au port, de sorte que les structures tarifaires en vigueur dans les transports maritimes, routiers et ferroviaires de marchandises ont des répercussions marquées sur le secteur portuaire. Inversement, l'utilisation plus intensive des ports bénéficiant de subventions plus généreuses peut, dans certaines régions, se traduire par une utilisation plus intensive des infrastructures routières ou ferroviaires, et par une aggravation des encombrements.

10. En résumé, la diversité des principes de tarification en vigueur actuellement fausse la concurrence, alors que des principes de tarification communs mettraient tous les opérateurs sur un pied d'égalité et corrigeraient les déséquilibres existant entre les modes et à l'intérieur de ceux-ci.

11. En outre, les systèmes de tarification actuels favorisent rarement les technologies propres. Ainsi, le secteur de la navigation produit une proportion considérable des émissions de dioxyde de soufre et d'oxyde d'azote, et ces émissions pourraient être sensiblement réduites par une utilisation plus généralisée de fuel de soute pauvre en soufre et de pots catalytiques. Toutefois, si le principe du pollueur-payeur n'est pas appliqué et que les émissions ne donnent pas lieu à des redevances, les propriétaires de navires ne sont pas encouragés à prendre des mesures dans ce sens. La mise en place d'un système de tarification pour les émissions

inciterait les opérateurs à étudier la manière de réduire la pollution de l'environnement, dès lors qu'une réduction des émissions entraînerait une réduction des redevances. Si les redevances étaient plus élevées que les dépenses nécessaires pour réduire les émissions, les propriétaires de navires réduiraient leurs émissions, ce qui améliorerait l'efficacité du secteur en termes socio-économiques. Il en irait de même dans les autres modes de transport.

12. Enfin, le secteur des transports éprouve certaines difficultés à assurer le financement des nouveaux investissements d'infrastructure. Les problèmes rencontrés dans le financement public des infrastructures de transport suscitent un intérêt croissant pour la tarification et la constitution de partenariats public-privé (PPP) pour le financement des projets d'infrastructure, notamment aux niveaux national et communautaire, tels que les projets faisant partie du réseau transeuropéen de transport. Comme l'a reconnu le groupe à haut niveau sur le financement par des PPP des projets de transport repris dans le RTE, la participation du secteur privé sera déterminée par la perspective d'un niveau de rentabilité raisonnable et de recettes suffisantes, moyennant un degré d'incertitude acceptable. Or, à présent moins de 10% des coûts des infrastructures routières et moins de 30% des coûts des infrastructures ferroviaires sont couverts par les redevances d'utilisation directes perçues par les gestionnaires des infrastructures. La tarification directe du trafic constituerait donc une source de rentrées financières pour les PPP, la nécessité d'un financement public devenant ainsi moins impérieuse.

13. Plusieurs politiques et règles communautaires ont déjà abordé certains de ces problèmes. Il existe par exemple, une directive (93/85/CEE) qui harmonise dans une certaine mesure les taxes et les redevances perçues sur les poids lourds et un règlement du Conseil (2978/94) sur les redevances portuaires imposées aux pétroliers à ballast séparé qui poursuit des objectifs évidents de sécurité et environnementaux. En outre, la Commission a entamé des procédures d'infraction à l'égard des cas qui s'écartent des régimes communautaires de tarification et surveille étroitement les aides d'état allouées dans le secteur des transports. Cependant les cadres existants ne s'attaquent pas aux distorsions qui découlent de l'application de certaines redevances et de taxes liées au lieu d'immatriculation du moyen de transport (par exemple taxe annuelle sur les véhicules), l'absence d'un cadre permettant de prendre en compte de manière harmonisée tous les modes de transport et les différences significatives de niveaux pour la couverture des coûts d'infrastructure entre les modes de transport. Ces insuffisances sont largement reconnues par les opérateurs de transport et plusieurs institutions communautaires qui ont demandé à plusieurs reprises à la Commission de présenter des propositions pour traiter ces problèmes.

14. En outre, ces problèmes vont probablement s'aggraver avec la libéralisation progressive des marchés. Etant donné la complète libéralisation des marchés de transport routier et du transport aérien en 1998 et l'ouverture complète du marché dans des secteurs tels que la navigation intérieure (en l'an 2000) et les efforts pour ouvrir davantage le marché du transport ferroviaire, il est impératif de traiter d'urgence la question de l'harmonisation des cadres de tarification. Le manque de correspondance entre les coûts au point d'utilisation et les redevances perçues, combiné aux différences existant entre les systèmes de tarification d'un mode de transport et d'un Etat membre à l'autre, aux distorsions causées par les interventions des pouvoirs publics et à l'existence d'une tarification monopolistique, compromettent considérablement l'efficacité du système de transport européen. Cette situation se traduit par une augmentation des coûts de transport et des coûts environnementaux en général, qui réduit la mobilité, l'activité économique et la croissance économique et nuit particulièrement aux régions périphériques de l'UE. Etant donné les possibilités d'amélioration et la dimension

transfrontière de la politique en matière de tarification, une approche communautaire dans le domaine de la tarification des infrastructures de transport est manifestement nécessaire.

3 UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES

1. L'approche communautaire en matière de tarification des infrastructures doit remédier aux principales défaillances des systèmes existants, qui sont analysées au chapitre 2. L'approche proposée vise donc essentiellement à améliorer l'efficacité globale de la fourniture et de l'utilisation des infrastructures de transport européennes, à promouvoir la concurrence loyale, à sauvegarder le marché unique et à renforcer la durabilité du système de transport.

2. L'élaboration d'une approche communautaire en matière de tarification des infrastructures doit néanmoins aussi tenir pleinement compte du principe de subsidiarité. Cela signifie plus particulièrement que le système doit mettre en place pour tous les modes de transport commerciaux un cadre reposant sur des principes communs, à l'intérieur duquel les Etats membres jouiront d'une grande liberté en ce qui concerne la fixation des niveaux de tarification. L'approche doit également garantir que les systèmes adoptés sont transparents, non discriminatoires et s'appliquent de la même manière aux entités privées et publiques. Les nouvelles règles ne doivent cependant pas porter atteinte aux concessions en vigueur actuellement. Etant donné que, à l'heure actuelle, les impacts transfrontières de l'utilisation privée des voitures particulières restent limités, le présent document est essentiellement axé sur un cadre couvrant les services de transport commerciaux.

3. Les principes qui étayent l'approche de tarification proposée pour les véhicules commerciaux pourraient être utilement étendus aux voitures privées, ce qui rendrait l'ensemble du système de tarification plus efficace. Toutefois, la Commission considère que, pour des raisons de subsidiarité, il vaut mieux laisser cette décision aux Etats membres. Or l'élaboration et la mise en œuvre d'un système commun de tarification, dans la mesure où celui-ci affecte le transport commercial de passagers, devraient de toute évidence être liées aux décisions prises sur les voitures particulières afin d'éviter de compromettre la position des services de transport publics et des autres services commerciaux assurant le transport de passagers[6].

4. Ce cadre doit manifestement être mis en place pour le transport commercial au niveau communautaire. En effet, les redevances frappant l'utilisation des infrastructures modifient les conditions de concurrence dans le marché intérieur; elles peuvent influencer l'accès au marché et exercer un impact significatif sur le développement des transports internationaux. Pour réaliser les objectifs susmentionnés, l'approche doit reposer sur les concepts de base suivants :

(a) Les mêmes principes fondamentaux doivent s'appliquer à l'ensemble des modes de transport commerciaux de tous les Etats membres de l'Union européenne, étant entendu cependant que les structures ainsi obtenues peuvent varier suivant le mode et que le niveau

---

6 De plus, il est bon de rappeler que la Commission a déjà présenté une proposition pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur qui aborde les problèmes transfrontières d'immatriculation et de taxation des voitures qui découlent du changement de résidence des particuliers d'un Etat membre à un autre. En outre la Commission a également l'intention de présenter en 1999 une Communication sur l'établissement d'un cadre communautaire pour la taxation des véhicules.

des redevances peut varier suivant le lieu, afin de tenir compte des besoins et conditions différents qui prévalent.

(b) Les redevances d'infrastructure doivent rendre plus efficace l'utilisation des infrastructures de transport et, partant, être basées sur le principe de "l'utilisateur-payeur" : tous les usagers des infrastructures de transport doivent supporter les coûts qu'ils imposent au point d'utilisation ou aussi près que possible de celui-ci.

(c) Les redevances doivent être directement liées aux coûts que les usagers imposent aux infrastructures et aux autres citoyens, y compris les incidences sur l'environnement et les autres impacts externes causés par les usagers. Les redevances ne doivent diverger qu'en cas de réelles différences de coûts et de qualité du service et ne doivent en aucun cas opérer une discrimination entre les utilisateurs sur la base de la nationalité ou du lieu de résidence/lieu d'implantation de l'entreprise.

(d) Les redevances doivent promouvoir la fourniture efficace des infrastructures.

La seule approche en matière de tarification répondant à ces critères est la tarification sur la base du coût social marginal, qui consiste à faire payer aux usagers les coûts, à la fois internes et externes, qu'il imposent au point d'utilisation(voir tableau)[7]. Les usagers seront ainsi incités à adapter leurs habitudes de transport de manière à réduire les coûts totaux imposés à la société tout en maximalisant les avantages privés et, partant, la prospérité économique et sociale.

Il est probable que ce principe combiné avec les subventions versées directement par les Etats membres aux gestionnaires des infrastructures pour compenser les avantages sociaux plus vastes offerts aux non-utilisateurs de transport, la tarification des coûts marginaux d'infrastructure (y compris les coûts liés aux encombrements mais à l'exclusion des autres éléments du coût "externe") permettra d'atteindre un niveau élevé de couverture des coûts d'investissement d'infrastructure, et dans la mesure du possible de leur totalité, au niveau de l'ensemble du système de transport. S'il n'est pas possible d'obtenir une couverture complète et si les Etats membres souhaitent un degré plus élevé de couverture, la Commission estime que l'imposition de redevances d'utilisation supplémentaires non discriminatoires et ne faussant pas le jeu de la concurrence sera un moyen d'y parvenir.

En résumé les principes de tarification proposés dans le présent document, nécessaires pour l'utilisation efficace des réseaux d'infrastructure créeront également les conditions de financement des infrastructures par la contribution des utilisateurs qui permettront d'adapter différents modèles de financement. Etant donné la forte diversité des systèmes de financement des infrastructures existant dans toute l'Union européenne et compte tenu du principe de subsidiarité, le présent Livre blanc n'établit pas de principes de financement des infrastructures.

Si elles doivent supporter les coûts réels de leurs activités, les entreprises de transport seront fortement incitées à adapter leurs choix de transport, et par exemple :

- à utiliser des véhicules qui dégradent moins les routes et qui soient moins polluants et plus sûrs;

---

7 Dans le présent document, on entend par "coût marginal" les coûts sociaux marginaux, tels que les externalités liées à l'environnement, etc.

- à choisir les itinéraires et l'organisation logistique permettant de réduire au minimum la dégradation des routes, les encombrements, les risques d'accident et les impacts sur l'environnement, ou

- à opter pour un mode de transport dont les impacts soient moindres.

5. De même, le système de tarification offrira des incitations pour promouvoir la sécurité des transports au moyen de réponses très variées : les usagers de transport peuvent acheter ou se tourner vers des moyens de transport offrant davantage de sécurité et utiliser des systèmes de transport plus sûrs, alors que les gestionnaires de l'infrastructure bénéficieront de mesures incitatives pour améliorer la sécurité de leur réseau. Tout en étant susceptible d'augmenter les coûts directs, les bénéfices retirés seront supérieurs grâce à des réductions des coûts liés aux accidents. Même les opérateurs de transport qui n'adaptent pas leurs habitudes de transport bénéficieront des changements provoqués par les autres, à savoir l'atténuation des encombrements routiers, la réduction des risques d'accident, etc. En définitive, l'introduction de redevances reflétant plus fidèlement et de manière plus équilibrée les coûts réels au point d'utilisation, assortie de la suppression de certains systèmes de tarification existants ou de la réduction de certaines autres redevances ou taxes, présentera des avantages pour la plupart des usagers.

6. Il importe également de souligner que le principe de tarification au coût social marginal doit cadrer avec d'autres mesures politiques, qu'il contribue à compenser. Les coûts sociaux marginaux des transports sont déjà réduits par les réglementations en vigueur dans les domaines de la sécurité et de l'environnement. Les normes d'émission applicables aux véhicules et aux avions réduisent les coûts externes, les restrictions de poids frappant les poids lourds et les wagons dans les chemins de fer réduisent les coûts de la dégradation des infrastructures et les normes de sécurité réduisent les coûts liés aux accidents pour tous les modes de transport. Etant donné que les normes réduisent les coûts marginaux, les redevances seront moins élevées qu'elles ne l'auraient été sans cela. Ainsi, d'une manière générale, un mode de transport qui a mis en place des normes efficaces bénéficiera d'une compensation sous forme de redevances plus faibles. Ce type de tarification des infrastructures est totalement cohérent avec la fourniture de services d'intérêt général; surtout les services publics de transport de passagers. Les principes de tarification affectent directement et uniquement les opérateurs de transport public, non pas les consommateurs finals, et les gouvernements se réservent la possibilité de subventionner ces services de transport. Alors qu'en l'absence de systèmes de tarification directe, les gouvernements financent actuellement les coûts d'infrastructure, l'introduction de nouvelles redevances permettra de dégager des financements suffisants pour compenser les effets sur les opérateurs de transport public. Enfin, dans les cas où les gouvernements financent des investissements destinés aux infrastructures pour des raisons autres que les besoins purement de transport (par exemple : pour désenclaver des régions périphériques) il est probable que la tarification des coûts sociaux marginaux aboutira une baisse de niveau des redevances puisque les usagers ne seront plus obligés de payer les coûts d'investissement associés aux coûts de ces investissements (voir également § 8).

7. De même le développement d'un système commun de tarification fondé sur les principes proposés dans le présent Livre blanc faciliterait aussi l'aménagement cohérent du territoire aux différents niveaux politiques. L'amélioration de l'efficacité du système de transport permettrait de valoriser les liaisons de transport entre les différents lieux et contribuerait à rationaliser les décisions prises en matière d'aménagement du territoire. Le système commun

de tarification des infrastructures est également lié au développement de la Perspective Européenne de Développement Spatial (PEDS) qui vise à réaliser les objectifs fixés en matière de cohésion et de transport en recherchant les besoins de meilleure accessibilité et une utilisation plus durable des infrastructures au niveau de l'Union européenne.

DÉFINITION PRATIQUE DES COÛTS SOCIAUX MARGINAUX

Les coûts marginaux sont les coûts variables qui reflètent le coût d'un véhicule ou d'une unité de transport supplémentaire utilisant l'infrastructure. Au sens strict, ces coûts peuvent varier d'une minute à l'autre, en fonction des usagers, du moment, des conditions et de l'endroit. En outre, les coûts marginaux correspondant au dernier wagon supplémentaire d'un train, à la dernière voiture supplémentaire sur une route, ou au dernier bateau supplémentaire dans la mer, sont souvent pratiquement nuls. Il est clair qu'une définition aussi stricte ne saurait être d'aucune utilité pratique et que, comme dans le cas de toute tarification opérée dans le domaine commercial, l'élaboration de structures de tarification pratiques et compréhensibles passe par certaines opérations d'approximation et de calcul de moyennes. Parfois, les coûts marginaux correspondent simplement à une moyenne des coûts variables. Ils sont cependant plus utiles lorsqu'ils tiennent compte de la dégradation des infrastructures et des coûts liés aux encombrements et à la pollution, et qu'ils varient dès lors en fonction de facteurs tels que le poids unitaire ou le nombre d'essieux, la plage horaire, la localisation du transport (ville ou rase campagne) et les émissions du moteur.

Les coûts marginaux peuvent notamment comprendre les éléments suivants :

- **les coûts d'exploitation** : énergie, main-d'œuvre et certaines dépenses d'entretien;
- **les coûts liés à la dégradation des infrastructures** : dépenses d'entretien et usure de l'infrastructure, comme la réfection du revêtement des routes, des voies ferrées et des pistes d'atterrissage,
- **les coûts liés aux encombrements et à la rareté** : coût des retards causés aux usagers et aux non-usagers par l'engorgement du trafic (encombrements routiers, queues dans les aéroports ou les gares). En outre, l'utilisation d'une infrastructure par un opérateur de transport peut empêcher un autre opérateur de l'utiliser (par ex. pour une piste d'atterrissage);
- **les coûts environnementaux** : pollution de l'air et de l'eau et pollution sonore;
- **les coûts liés aux accidents** : coûts en termes de dégâts matériels, souffrance et pertes à la production.

8. La Commission propose que soit élaboré un cadre introduisant ce type de tarification dans tous les modes de transport au niveau communautaire. Ce système devrait bien évidemment être élaboré progressivement et graduellement, et tous les éléments de coût ne pourraient pas être inclus dès le début. Ces questions sont abordées au chapitre 4.

9. On peut également démontrer que la tarification au coût social marginal est une condition préalable importante de l'efficacité des décisions concernant la fourniture d'infrastructures. Les infrastructures ne sauraient être pleinement efficaces elles-mêmes que si les décisions d'investissement reposent sur des niveaux actuels et futurs efficaces d'utilisation des infrastructures. Comme l'a confirmé le groupe à haut niveau sur la tarification des infrastructures, les décisions d'investissement doivent être basées sur une analyse coûts sociaux-avantages approfondie couvrant l'ensemble des coûts et des avantages résultant de cette décision pour la société, aussi bien au niveau public que privé. Etant donné que certains avantages d'un projet donné peuvent bénéficier à des non-usagers, par exemple une réduction de la pollution à la suite du remplacement d'une route à chaussées doubles par une autoroute ou une augmentation de la valeur des terrains dans les villes reliées à un axe ferroviaire à grande vitesse, il serait profondément inefficace d'exiger que tous les coûts de chaque projet d'investissement soient récupérés auprès des usagers directs. Si cette approche avait été suivie, bien peu d'axes ferroviaires à grande vitesse auraient été construits en Europe. Imposer

une couverture totale des coûts au niveau des projets individuels nuirait donc gravement à l'efficacité de l'utilisation des transports et fausserait en outre les décisions d'investissement.

TARIFICATION AU COUT MARGINAL ET COUVERTURE DES COUTS D'INVESTISSEMENT

Les redevances reposant sur le coût social marginal ne sont pas liées aux coûts d'investissement étant donné que ces derniers ne varient pas avec l'utilisation des transports. On peut alors se demander si un système de tarification basé sur le coût social marginal peut permettre de récupérer les coûts d'infrastructure auprès des usagers.

Il est facile de prouver que, en l'absence d'avantages pour les non-usagers, la réponse à cette question dépend de la capacité de l'infrastructure et des dépenses qu'exigerait son extension : dans l'hypothèse d'investissements efficaces reposant sur une approche coûts-avantages, une tarification basée uniquement sur le coût marginal de l'infrastructure (c'est-à-dire comprenant les redevances liées aux encombrements, mais pas les autres coûts externes) permettra de couvrir les coûts d'infrastructure s'il n'y a pas d'économies d'échelle lors la construction de l'infrastructure (Newbery, 1988, Winston 1985 et Annexe III). Toutefois, certains investissements d'infrastructure ont d'autres caractéristiques techniques. Les études réalisées sur des segments du réseau européen de transport indiquent que, pour le système de transport dans son ensemble, ce type de redevances garantirait un taux élevé de couverture des coûts. La raison principale en est que les niveaux efficaces de fourniture d'infrastructures sont généralement caractérisés par une certaine sous-capacité, ce qui voudrait dire que les encombrements sont un élément positif du point de vue de l'efficacité des redevances. En ce qui concerne les infrastructures routières, l'inclusion des voitures particulières est déterminante.

Toutefois, en réalité, toutes les fournitures d'infrastructure ne sont pas efficaces. Et il existe des avantages pour les non-usagers qui indiquent que certains coûts ne peuvent pas être récupérés auprès des usagers. En revanche, le cadre de tarification proposé intégrerait également les coûts externes.

Il ressort des données disponibles (par ex. Roy 1998, CEMT 1998) qu'une application cohérente du principe de tarification au coût social marginal préconisé dans le présent Livre blanc permettrait, dans les circonstances actuelles, d'atteindre dans l'UE un taux de couverture des coûts d'infrastructure par les redevances des usagers sensiblement supérieur aux taux actuels, et ce pour tous les modes de transport terrestres. En outre, au niveau du système de transport dans son ensemble, il est probable que les recettes dérivées de l'application de redevances efficaces avoisineraient les niveaux nécessaires pour parvenir à une couverture totale des coûts d'infrastructure par les redevances des usagers. Ainsi, bien que l'approche proposée ne garantisse pas la couverture des coûts de chaque projet d'infrastructure individuel, elle produirait suffisamment de recettes pour financer les dépenses d'investissement en infrastructures du système de transport et d'autres investissements.

10. Etant entendu que des redevances reposant sur le coût social marginal pour l'utilisation des infrastructures de transport devraient produire des recettes suffisantes pour couvrir l'ensemble des coûts d'infrastructure au niveau de l'ensemble du système de transport, il appartiendra aux Etats membres de décider des modalités d'utilisation de ces recettes. Les options les plus évidentes seraient d'octroyer des fonds aux exploitants d'infrastructures ou au budget général de l'administration par exemple pour restructurer des taxes existantes ou encore d'affecter une partie des recettes à des fonds d'infrastructure, dans la mesure du possible multimodale, aux niveaux national, régional ou municipal en outre si l'on introduit de nouveaux systèmes de tarification, il faut amender ou éliminer progressivement les redevances de transport existantes.

11. Des redevances, soit publiques soit privées, seront perçues par les gestionnaires des infrastructures. Il se pose la question de savoir comment ces recettes seront réparties entre les différentes entités (par exemple le gestionnaire de l'infrastructure, l'Etat) et leur réaffectation. Naturellement le gestionnaire de l'infrastructure conservera la partie des recettes liée aux

coûts d'infrastructure (qui couvre à la fois les dégâts causés aux infrastructures et les encombrement/la rareté)[8]. Les redevances liées à d'autres éléments du coût reviendront logiquement à l'Etat. Le groupe à haut niveau sur la tarification des infrastructures de transport a recommandé d'utiliser les recettes liées aux coûts externes pour réduire les dommages externes causés en diminuant ou en évitant les externalités ou bien si cela n'est pas possible, de compenser ces dommages d'une manière ou d'une autre (tout en respectant les règles en matière d'aide d'Etat). Même si cette affectation était souhaitable, la Commission estime qu'en vertu du principe de subsidiarité il vaut mieux laisser aux Etats membres le soin de décider en la matière.

12. Bien que l'analyse présentée dans le tableau sur la tarification au coût social marginal et dans l'annexe III indique que cette tarification permettrait de dériver des redevances directes d'utilisation des recettes nettement supérieures aux recettes actuelles, il est probable que la situation varie d'un réseau d'infrastructure (ou d'une partie de réseau d'infrastructure) à un(e) autre. Lorsque les coûts marginaux des infrastructures sont supérieurs aux coûts moyens (par exemple lorsque les coûts d'investissement ne représentent qu'un faible pourcentage des coûts totaux et lorsque les limites de capacité sont atteintes), la tarification aux coûts marginaux permet à la fois de parvenir à une utilisation aussi efficace que possible des infrastructures et de couvrir plus que largement les coûts au moyen de l'élément "infrastructures" des redevances de transport reposant sur les coûts sociaux marginaux. Une telle situation indique l'existence d'une pénurie de capacités et génère des fonds supplémentaires pour résoudre le problème. Lorsque les coûts marginaux sont inférieurs aux coûts moyens, c'est l'inverse qui se produit : les recettes ne permettent pas de couvrir les coûts. Dans les cas où les infrastructures font partie de réseaux également caractérisés par certaines sous-capacités, il est probable que les gestionnaires d'infrastructure puissent "compenser" leurs déficits et leurs excédents sur l'ensemble des réseaux. Lorsque c'est impossible et que des avantages plus généraux entrent en jeu, l'intervention des pouvoirs publics s'impose, que l'infrastructure en question soit publique ou privée. Il convient cependant de souligner que, à l'heure actuelle dans l'Union européenne, les projets d'infrastructures qui sont financés entièrement par le secteur privé sans soutien financier de l'Etat sont extrêmement rares. Avec l'approche proposée, le recours aux subventions publiques pour la couverture des coûts des infrastructures deviendra donc nettement moins nécessaire.

13. Même si la mise en place de systèmes de tarification reposant sur le coût marginal pour l'utilisation de toutes les infrastructures de transport, de quelque mode que ce soit, y compris les terminaux et autres systèmes d'information et de communication, offre des avantages significatifs, il devrait être possible, au moins à court ou moyen terme, dans certains cas, de parvenir à une meilleure couverture des coûts par les usagers au niveau de certains projets d'infrastructure individuels. Il se peut en effet que certains investissements souhaitables, qu'ils soient publics, mixtes ou privés, ne puissent être réalisés que si un taux plus élevé de couverture des coûts peut être garanti, et le cadre mis en place doit manifestement prévoir des dispositions pour les projets de ce type.

---

8 Il est clair que des coûts élevés résultant des encombrements indiquent une pénurie de capacité et la nécessité d'augmenter celle-ci en procédant à des investissements. Les décisions d'investissement doivent être basées sur une analyse coûts sociaux-avantages (voir § 9).

Nouveaux projets

14. Le financement des nouvelles infrastructures est l'une des principales préoccupations des responsables de la politique des transports en Europe, et il est possible qu'il faille en tenir compte dans le choix du système de tarification des nouvelles infrastructures. C'est notamment le cas pour les ouvrages coûteux tels que les ponts et les tunnels. Jusqu'ici, les infrastructures étaient généralement fournies par le secteur public. Toutefois, les budgets publics étant de plus en plus sollicités, cette façon de procéder n'est plus automatique, car une dépendance totale à l'égard du financement public peut limiter indûment le niveau de fourniture d'infrastructures et accroître ainsi l'inefficacité.

15. C'est pour cette raison, ainsi que pour tirer parti d'autres efficiences du secteur privé, que l'on a de plus en plus souvent recours à des partenariats public-privé pour la fourniture de nouvelles infrastructures[9]. Toutefois, les entreprises privées doivent être certaines de pouvoir réaliser des recettes couvrant la totalité de leurs coûts et, suivant le niveau de financement public assuré, cela peut passer par la fixation de redevances supérieures aux coûts marginaux tout particulièrement au début d'un projet lorsque l'utilisation est relativement faible et les redevances liées à la rareté peuvent être négligeables. Bien que cette situation soit susceptible de réduire les avantages socio-économiques d'un projet, elle peut être inévitable si, en raison des contraintes qui pèsent sur les finances publiques, c'est la seule solution pour que le projet en question voie le jour.

16. Etant donné que la différenciation inhérente à la tarification au coût marginal devrait donner le résultat le plus efficace, ces redevances supplémentaires devraient avoir un impact aussi limité que possible sur l'utilisation des transports, en termes de volume de transport total ou de concurrence inter- ou intramodale. Pour cela, les redevances devraient idéalement être forfaitaires et ne pas varier en fonction de l'utilisation de l'infrastructure. Des variations entre catégories de véhicules ou d'unités de transport peuvent cependant être nécessaires pour des raisons pratiques. Dans la pratique, la solution appropriée serait différente d'un projet à un autre. Ainsi, on pourrait envisager, pour les redevances forfaitaires, un système de vignettes dans lequel les usagers verseraient un "droit d'entrée" fixe pour utiliser une infrastructure donnée pendant un certain temps (tarifs binômes). Ou bien on pourrait segmenter le marché et imposer des redevances supérieures aux segments où la demande est peu sensible aux prix (tarification Ramsey).

17. Au bout de quelques années, lorsque les redevances supplémentaires ont permis de récupérer les coûts d'investissement et de réaliser un taux approprié de rendement du capital, elles doivent être supprimées.

18. En outre, les Etats membres ont besoin d'une certaine souplesse de manière à adopter une définition des "nouveaux projets d'infrastructure" qui soit adaptée aux conditions locales. Il serait par exemple approprié, en cas d'ajout d'une voie de circulation à une autoroute, de définir l'ensemble de l'axe autoroutier comme nouveau projet et, par conséquent, d'imposer les mêmes redevances sur toutes les voies de circulation. Par ailleurs, la possibilité d'inclure certaines bretelles de raccordement ou liaisons parallèles dans un nouveau projet à des fins de

---

9 Groupe à haut niveau sur les accords d'investissements conjoints entre le secteur public et le secteur privé, 1997.

tarification ne doit pas être exclue. En revanche, il serait inopportun et inefficace de donner une définition trop large des nouveaux projets.

19. De même, l'une des incertitudes auxquelles les investisseurs potentiels des PPP sont confrontés concerne les régimes de tarification futurs (applicables à leur propre mode de transport, mais aussi aux modes potentiellement concurrents), dans la mesure où ces régimes déterminent les flux de trafic, les recettes et, partant, la rentabilité : la mise en place d'un cadre clair en matière de tarification éliminera l'un des obstacles qui entravent le développement des PPP.

Infrastructures concurrentes

20. C'est surtout dans le cas des terminaux et des points d'interconnexion se trouvant dans la même aire d'attraction, tels que les grands ports et les terminaux de transport combiné, voire les aéroports, que des secteurs ou projets d'infrastructure peuvent entrer en concurrence directe au niveau européen. Tant que les Etats membres restent entièrement libres de prendre les décisions d'investissement qu'ils jugent opportunes, sans tenir compte des effets de leurs décisions sur les autres Etats membres, il est possible que l'introduction, au niveau communautaire, d'un système de tarification basé sur le coût marginal ne suffise pas pour éviter de graves distorsions dans la fourniture des infrastructures. En effet, certains Etats membres risquent, en invoquant la nécessité de sauvegarder certains avantages au niveau local, d'investir plus qu'il n'est nécessaire du point de vue du système de transport dans son ensemble. Ces investissements pourraient donner lieu à une surenchère d'investissements concurrents dans les Etats membres voisins, désireux de conserver leur part de marché. Au niveau communautaire, une telle situation se traduirait par une fourniture excédentaire d'infrastructures, entraînant un gaspillage de ressources rares.

21. C'est pourquoi, pour les grands terminaux concurrents, le principe de la tarification au coût marginal doit être complété en vue d'assurer une couverture des coûts plus complète qui reflète le niveau de l'investissement. Cette disposition facultative n'exclurait cependant pas la possibilité de création d'une surcapacité. Il faut donc prévoir d'autres instruments, qui font l'objet de la partie 5(h).

Conclusion

22. La coordination de la tarification des transports et l'établissement de niveaux de tarification efficaces devraient produire des avantages nets considérables pour l'ensemble de la société. Ils devraient améliorer l'efficacité technologique, opérationnelle et organisationnelle, modifier légèrement la répartition modale dans la direction souhaitée et réduire quelque peu la croissance de la demande de mobilité[10]. Les études menées par la Commission indiquent également que l'introduction d'une politique de tarification basée sur le coût social marginal au niveau de l'UE produirait des avantages sociaux globaux de l'ordre de 30 à 80 milliards d'écus par an au moins (voir partie 6a).

23. Le système de tarification présenté ici permettra de lutter directement contre la plupart des problèmes évoqués au chapitre 2. Il favorisera la concurrence loyale à l'intérieur des modes en

---

10 CEMT 1998.

garantissant des redevances basées uniquement sur les coûts imposés par les opérateurs de transport, indépendamment de leur nationalité ou du lieu d'implantation de leur entreprise. Lorsque les coûts externes et les autres coûts seront facturés correctement, les opérateurs qui investissent dans des véhicules ou des navires moins polluants ou plus respectueux de l'environnement seront récompensés par des redevances réduites. Ces investissements rapporteront au lieu de compromettre la capacité concurrentielle des entreprises. Les principes de tarification proposés conduiront également à une concurrence plus loyale à l'intérieur et entre les modes, les prix de transport étant alors influencés par une concurrence loyale au lieu d'être le résultat des distorsions des systèmes de tarification. Avec l'application des mêmes principes fondamentaux dans tous les Etats membres, les conditions de concurrence seront équitables pour tous les opérateurs, ce qui permettra d'éviter la délocalisation artificielle des entreprises de transport vers les Etats membres dont les régimes fiscaux sont plus favorables. L'harmonisation et la mise en œuvre transparente des systèmes de tarification réduiront les coûts administratifs supportés par les opérateurs de transport et faciliteront les comparaisons de coûts entre les différentes options de transport. Les inconvénients actuels résultant de l'existence de redevances complexes et non transparentes dans le secteur ferroviaire disparaîtront.

24. La tarification au coût marginal produirait également des recettes considérables. Dans bien des cas, ce phénomène devra être compensé par une réduction des redevances liées au transport. Dans le même temps, le nouveau système de tarification permettra d'utiliser plus efficacement les infrastructures et, partant, de réduire dans une certaine mesure la nécessité de nouveaux investissements.

25. Certains projets bénéficieront d'une dérogation permettant l'imposition de redevances supérieures au coût marginal, lorsque des redevances élevées sont nécessaires pour financer des projets d'infrastructure importants et bénéfiques du point de vue socio-économique.

26. Le lien entre les redevances et les coûts empêchera que certains terminaux ne profitent d'un marché local de caractère monopolistique, et des mesures pourront être prises en vue d'interdire la concurrence déloyale dans la fourniture d'infrastructures, qui pourrait conduire à une surcapacité inutile. L'impact de ces propositions est examiné de manière détaillée au chapitre 6.

4 UNE MISE EN OEUVRE PAR ETAPES

1. Le système de tarification proposé devra être introduit graduellement et progressivement. Il importe en effet de tenir compte des situations de départ différentes des divers modes de transport eu égard à la législation européenne en vigueur, des problèmes complexes liés à la mise en place de nouvelles redevances, ainsi que d'autres contraintes, telles que les exigences en matière de production de recettes. Parfois, les redevances imposées actuellement se rapprochent suffisamment des coûts marginaux, et dans ce cas, il se peut qu'aucun changement ne soit nécessaire dans l'immédiat. Ainsi, la directive en vigueur sur la tarification des TGV et le projet de directive sur les taxes aéroportuaires ont déjà jeté les bases nécessaires à l'établissement des redevances. Il en va cependant différemment dans d'autres modes. En outre les décisions en matière de conception et de couverture des nouveaux systèmes de tarification pour ce qui est des réseaux d'infrastructure et des catégories de moyens de transport, devront prendre pleinement en compte les coûts d'exploitation et de mise en œuvre (coûts de transaction).

2. La Commission propose une approche en trois étapes. La première étape sera consacrée à la mise en place du cadre de tarification. Durant la deuxième étape, la Commission et les Etats membres commenceront à adapter les régimes de tarification pour mettre en œuvre le cadre convenu. Pendant la troisième étape, enfin, la transition serait achevée et tous les modes de transport devront appliquer la tarification au coût marginal. Les principales caractéristiques de chaque étape sont résumées ci-dessous et les actions prioritaires sont présentées de manière plus détaillée au chapitre 5.

4(a) Première étape : 1998-2000

3. Pendant la première étape préparatoire, on cherchera à s'entendre sur des méthodologies permettant de mesurer les coûts marginaux et à promouvoir l'idée de la tarification au point d'utilisation. Conformément à la législation existante, des redevances pouvant aller jusqu'aux coûts d'infrastructure moyens seront généralement jugées acceptables.

4. Pour préparer la mise en œuvre des principes de la tarification au coût marginal, il faut élaborer des méthodes communes permettant d'évaluer les coûts marginaux, y compris les coûts externes, pour tous les modes de transport. Par conséquent la Commission proposera de créer un "Comité d'experts gouvernementaux sur la tarification pour l'utilisation des infrastructures" ("ci-après dénommé "le comité"") qui se verra attribuer un rôle consultatif effectif. Il sera chargé de formuler des orientations communautaires sur les méthodes d'évaluation des coûts marginaux du transport et de conseiller la Commission à ce sujet, de mettre au point des pratiques promouvant la transparence de la comptabilité, de favoriser le développement d'une "comptabilité du transport" au niveau des Etats membres et de conseiller la Commission sur les besoins et priorités en matière de statistiques et de recherches. Ce comité sera assisté par des experts indépendants et d'autres opérateurs concernés comprenant des opérateurs de transport, des usagers, des industriels, des consommateurs, des travailleurs du transport et autres intéressés. Evidemment il appartiendra à la Commission de présenter les propositions législatives nécessaires, lesquelles prendront en compte les résultats du comité.

5. La proposition de 1998 concernant la tarification des infrastructures ferroviaires devra être adoptée aussi rapidement que possible afin qu'un cadre communautaire soit mis en place pour les deux principaux modes de transport terrestre[11]. La proposition de la Commission concernant une directive du Conseil sur les redevances aéroportuaires doit être mise en œuvre et il convient également d'établir un cadre pour les redevances portuaires. Enfin, une proposition de révision du règlement 1107/70 relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable sera présentée dans le courant de 1998 et on étudiera la nécessité de préciser encore les règles et orientations concernant les aides d'Etat pour les autres modes. Outre le développement de redevances basées sur le coût des infrastructures, la Commission encouragera, pour tous les modes, l'établissement de redevances basées sur les coûts externes, à condition que cette pratique ne se traduise pas par des redevances plus élevées que les coûts d'infrastructure moyens. Ces redevances sont déjà examinées au sein du Conseil dans le contexte du débat sur la modification de la directive relative aux redevances frappant les poids lourds et devraient être autorisées au titre de la nouvelle proposition concernant les redevances applicables aux infrastructures ferroviaires.

---

11 Les transports routiers sont déjà couverts par la directive 93/89/CEE.

6. La Commission estime que cette première étape devrait se poursuivre jusqu'à la fin de l'an 2000. La deuxième étape pourrait ainsi débuter en 2001 avec des systèmes de tarification de base généralement compatibles pour la **route**, le **rail**, les **ports** et les **aéroports**, en plus des dispositions susmentionnées concernant les aides d'Etat.

4(b) Deuxième étape : 2001-2004

7. Une fois mis en place le cadre de tarification et les approches méthodologiques, la deuxième étape sera consacrée à l'alignement de redevances particulières sur la nouvelle approche et à l'harmonisation des systèmes de tarification entre les modes. Durant cette étape, il est prévu que les redevances soient, d'une manière générale, fixées de manière à correspondre aux coûts sociaux marginaux totaux, c'est-à-dire aux coûts d'infrastructure marginaux et aux coûts externes. Les niveaux des redevances liées aux coûts externes revêtant une dimension communautaire doivent être fixées au niveau communautaire, probablement à un taux initial peu élevé convenu entre les Etats membres. Les recettes reviendront évidemment aux Etats membres. Les Etats membres seront encouragés à imposer d'autres redevances pour les encombrements et les autres coûts externes locaux. Les redevances introduites dans ce cadre devront reposer sur une méthodologie communautaire mise au point au sein du comité. Le comité devra continuer à étudier les méthodologies de tarification, mais aussi entreprendre l'examen des pratiques de tarification susceptibles d'avoir des impacts transfrontières significatifs.

8. Le passage à des redevances reflétant l'utilisation effective de l'infrastructure devrait permettre d'atteindre un taux plus élevé de couverture des coûts directement par les usagers. Toutefois, les Etats membres pourront s'ils le souhaitent imposer des redevances supplémentaires afin d'atteindre, pour les nouveaux projets d'infrastructure, un taux de couverture des coûts encore supérieur. Ces redevances supplémentaires devraient idéalement être forfaitaires (abonnements ou tarifs binômes). Certaines des recettes dérivées des redevances imposées pour couvrir les coûts externes pourront également être utilisées pour financer de nouveaux investissements. Les niveaux de tarification dans les différents modes de transport ne doivent cependant en aucun cas dépasser la somme des coûts d'infrastructure moyens et des coûts externes.

9. L'introduction de nouvelles redevances de transport devra non seulement s'inscrire dans le cadre d'une restructuration du cadre fiscal et tarifaire en vigueur dans le secteur des transports, mais aussi être compatible avec l'évolution de la politique fiscale en général. Cette approche permettra de procéder à de nouvelles réformes sans répercussions budgétaires pour l'économie dans son ensemble[12].

4(c) Troisième étape : après 2004

10. Outre les leçons à tirer de l'expérience acquise pendant les première et deuxième étapes, la troisième étape sera, d'une manière générale, consacrée à la mise en œuvre plus poussée des principes de tarification harmonisés, à la fois en termes de calcul sur la base du coût marginal et de cohérence de l'évaluation des coûts. Le niveau des redevances communautaires correspondant aux externalités sera lui aussi examiné. On étudiera également la possibilité

---

[12] La Commission a déjà proposé les dispositions applicables en matière de taxes sur les carburants dans le document COM(97) 30 final. Cette question est approfondie dans la section 5 (g).

d'imposer des structures (et non des niveaux) tarifaires *obligatoires* pour les coûts externes locaux. Une approche de ce type atténuerait les pressions qui pèsent sur les Etats membres et les poussent à réduire les redevances locales pour faire face à la concurrence internationale.

Vue d'ensemble des règles de tarification			
	Première étape	Deuxième étape	Troisième étape
Maximum	varient suivant le mode, mais reposent généralement sur les coûts d'infrastructure moyens[4]	coûts d'infrastructure marginaux plus coûts externes locaux et communautaires[1,2,3]	Tarification au coût social marginal[1,2,3]
Minimum	varient suivant le mode, entre zéro et les coûts d'infrastructure moyens[4]	coûts d'infrastructure marginaux plus coûts externes locaux et communautaires[1,2,3]	
Coûts externes	Différenciation autorisée		

[1] sur la base de paramètres/méthodologies convenus
[2] redevances supplémentaires pour les nouveaux projets autorisées dans la mesure où elles ne dépassent pas la somme des coûts d'infrastructure marginaux et des coûts externes
[3] compensés par des réductions des taxes et redevances existantes
[4] ceci reflète les niveaux minimums et maximums existant dans les différents modes de transport

5 MISE EN OEUVRE, ACTIONS PRIORITAIRES ET REPERCUSSIONS MODALES

1. Le présent chapitre est consacré aux actions prioritaires à mener pendant les deux premières étapes de la mise en œuvre. Ces actions sont décrites séparément pour les différents modes.

5(a) Mise au point de méthodes de calcul des coûts et de méthodes comptables cohérentes

2. Pour mettre en œuvre les principes de tarification exposés ci-avant, il faut analyser un certain nombre de questions liées à l'évaluation des coûts. Il est nécessaire de mettre au point des méthodes pratiques d'évaluation des coûts et une bonne coordination entre les travaux de la Commission et des Etats membres dans ce domaine serait d'une grande utilité. À cette fin, le "Comité d'experts gouvernementaux sur la tarification des infrastructures de transport" (ci-après dénommé "le comité"), présidé par la Commission, va commencer à fonctionner de manière effective pour étudier ces questions et assister la Commission dans ses activités liées à la tarification des infrastructures.

3. Le mandat du comité sera remis à jour. Il indiquera clairement que le comité couvre tous les modes de transports et définira cinq objectifs spécifiques.

(1) Elaborer des orientations communautaires concernant les méthodes d'évaluation des coûts marginaux des transports.

Les débats sur la dimension alpine de l'Eurovignette menés récemment au Conseil ont démontré l'existence d'un nombre inacceptable d'approches divergentes en ce qui concerne le calcul et la tarification des coûts pour les infrastructures routières. Il existe un large éventail de méthodes possibles pour évaluer les différents coûts marginaux de l'utilisation des infrastructures de transport et de nombreuses recherches ont été menées dans ce domaine. Le comité ne doit pas nécessairement chercher à déterminer une méthode unique pour mesurer une certaine catégorie de coûts, mais définir la manière d'appliquer correctement différentes

méthodes d'estimation ou d'évaluation. Certes, l'idéal serait d'aboutir à une approche intermodale pour l'élaboration d'une méthodologie, mais les différences qui séparent les divers modes de transport peuvent fort bien justifier certaines variations spécifiques de chaque mode. L'évaluation des coûts de la dégradation des infrastructures et des coûts liés aux encombrements doit être prioritaire, mais le comité doit également examiner l'évaluation des impacts sur l'environnement et des risques d'accident. Une approche communautaire en matière d'évaluation des coûts fixes, comprenant également des méthodes d'amortissement, doit aussi être élaborée.

(2) Développer des pratiques promouvant la transparence des comptes au niveau des Etats membres.

Pour faciliter la mise en œuvre et l'application des règles en matière de tarification et d'aides d'Etat, notamment en ce qui concerne les terminaux, il faut développer des pratiques comptables transparentes. Sur ce point, le comité devrait s'attacher à définir les meilleures pratiques en matière de comptabilité des coûts. L'inventaire des principes de tarification actuels dans les ports maritimes qui sera réalisé prochainement devrait servir de point de départ à l'évaluation.

Le comité devrait également formuler des conseils quant aux méthodes à employer pour déterminer le taux de couverture des coûts au niveau modal et au niveau du secteur des transports, et s'attachera à promouvoir l'établissement d'une comptabilité des coûts et des recettes des transports au niveau de chaque Etat membre. Le comité conseillera la Commission sur une éventuelle révision du règlement 1108/70 instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures pour tous les modes de transport.

(3) Examiner les pratiques de tarification

Lorsque les Etats membres commenceront à appliquer des redevances reposant sur les principes exposés dans le présent document, le comité jouera un rôle important consistant à examiner les pratiques de tarification et à conseiller la Commission sur les questions liées au respect des principes de tarification énoncés ici. Il devra déterminer si les redevances au coût marginal reposent sur des estimations des coûts appropriées, étant donné le contexte national ou local, si le tarif en deux parties envisagé (afin d'assurer la couverture des coûts) évite suffisamment les distorsions et si les redevances sont non discriminatoires et suffisamment transparentes.

(4) Formuler des conseils quant aux besoins et priorités en matière de statistiques et de recherche

L'évaluation des coûts marginaux et le développement d'une comptabilité du transport doivent être soutenus par de nouveaux travaux de recherche. C'est pourquoi le comité veillera à une exploitation optimale des activités de recherche financées par la Communauté et conseillera les intéressés sur les questions liées aux recherches qui seront menées dans le contexte du cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration. Il sera accordé une attention particulière au projet CAPRI, qui concerne une action de recherche concertée portant sur la tarification dans les transports, et notamment sur la formulation d'orientations relatives aux meilleures pratiques de tarification. Les travaux de recherche seront en outre axés sur les lacunes existant au niveau de la théorie et sur la bonne répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration (local, régional, national et communautaire).

L'évaluation des coûts marginaux et le développement d'une comptabilité du transport passent par l'amélioration des statistiques des transports. Les efforts entrepris pour améliorer les statistiques doivent être coordonnés avec les activités menées actuellement par la Commission en vue d'améliorer les sources des données sur les coûts et les autres données économiques et sociales relatives au secteur des transports. La Commission a déjà, en coopération avec Eurostat, défini certains domaines dans lesquels une amélioration des données s'impose, tels que les investissements dans le secteur des transports.

4. Le comité d'experts gouvernementaux sur la tarification des infrastructures de transport doit être complété par un forum plus vaste composé d'experts indépendants et de représentants des organismes concernés. Sur la base des recommandations du comité et de ce forum, la Commission élaborera les orientations et les propositions législatives nécessaires.

ACTION :

- Assurer une utilisation effective du comité d'experts gouvernementaux sur la tarification des infrastructures de transport, qui sera chargé d'assister la Commission dans l'élaboration de méthodes d'évaluation des coûts marginaux des transports, de promouvoir le développement d'une comptabilité du transport au niveau des Etats membres, d'élaborer des méthodes comptables garantissant la couverture des coûts pour les terminaux, de formuler des conseils quant aux besoins et priorités en matière de statistiques et de recherche et d'examiner les pratiques de tarification.

- Lancer, dans le contexte du 5e programme-cadre, des recherches portant sur l'évaluation des coûts marginaux, sur les principes de mesure et d'évaluation à retenir pour la comptabilité du transport et sur les régimes de tarification en vue d'une couverture totale des coûts d'infrastructure.

- Mettre au point une approche globale dans la perspective de statistiques communes des transports. Envisager une révision du règlement (CEE) n° 1108/70 instaurant une comptabilité des dépenses afférentes aux infrastructures pour *tous* les modes de transport.

5(b) Transports routiers

5. Le principal objectif à long terme est de favoriser l'utilisation efficace du réseau routier européen, de promouvoir la durabilité du transport routier et d'encourager la réalisation d'investissements appropriés dans les réseaux transeuropéens. Pour y parvenir, la Commission a l'intention de mettre au point pour les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs un système de tarification routière global qui soit compatible avec les systèmes de tarification routière en milieu urbain.

6. Pendant la première étape, le comité examinera les méthodologies de calcul des coûts afin que soit convenue une base commune pour la fixation de redevances reposant sur les coûts d'infrastructure et les coûts liés aux encombrements. Il faudra pour cela élaborer des méthodes comptables et des méthodes de calcul des coûts communes. Ces mesures devront s'accompagner de travaux visant à développer des normes applicables aux technologies de tarification. Les Etats membres seront alors encouragés à harmoniser ou à adopter des systèmes compatibles de tarification routière pour les poids lourds, soit au moyen des systèmes existants reposant sur des péages ou sur l'Eurovignette, soit, de préférence, par la mise au point de redevances au kilométrage davantage axées sur les coûts. La Commission estime que bon nombre d'Etats membres devraient considérer que ce système remplacera avantageusement les systèmes ne comportant aucune redevance d'utilisation ou uniquement

des redevances d'utilisation basées sur la durée. Il contribuera également à une généralisation des redevances basées sur la distance dans l'ensemble de la Communauté. La Commission va en outre élaborer une proposition concernant la classification environnementale des poids lourds afin de faciliter le développement de redevances reflétant davantage les coûts respectifs des impacts environnementaux liés à l'utilisation des véhicules. Enfin, les Etats membres sont encouragés à mettre au point des systèmes de tarification routière en milieu urbain de manière à tenir compte des coûts externes des transports urbains, y compris des coûts liés aux encombrements. Il ne serait pas opportun que ces systèmes soient organisés au niveau communautaire, mais la Commission continuera à financer des projets de recherche et de démonstration en rapport avec la tarification routière en milieu urbain. Toute législation communautaire susceptible d'entraver la mise en œuvre de ces mesures devrait être révisée afin d'éliminer les obstacles potentiels.

7. Durant la deuxième étape, les redevances basées sur la distance devraient être étendues de manière à inclure les coûts externes en plus des coûts d'infrastructure. Ces redevances s'appliqueraient également aux nouvelles concessions routières, ce qui permettrait une tarification garantissant la couverture des coûts dans le cas où de nouveaux investissements sont prévus. Des efforts devraient aussi être entrepris en vue de promouvoir la mise en œuvre de systèmes de tarification routière en milieu urbain qui soient compatibles avec la tarification applicable aux poids lourds.

8. Pendant la troisième étape, le système commun devrait devenir obligatoire. Les systèmes de tarification existants devraient alors être remplacés, pour les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs, par des redevances harmonisées basées sur le coût marginal et reposant sur divers instruments dont les péages et les redevances d'utilisation.

Tarification électronique[13]

9. Il est désormais technologiquement possible et économiquement réalisable de mettre en place une tarification routière électronique reflétant avec une précision raisonnable les coûts marginaux de l'utilisation des routes. Les principales technologies sont la technologie hertzienne, dans laquelle une unité embarquée communique avec des équipements installés en bordure de route, et les systèmes de positionnement et de navigation par satellite et le GSM, dans lesquels l'unité embarquée communique avec un satellite et la téléphonie mobile est utilisée pour percevoir le paiement. Divers systèmes de type hertzien ont été introduits sur des itinéraires spécifiques et, bien que des prénormes CEN aient été adoptées, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour établir des normes européennes pour ces technologies. Comparés aux systèmes de type hertzien, le GPS et le GNSS présentent l'avantage de n'exiger aucun équipement installé en bordure de route et d'être potentiellement moins coûteux à long terme. En fait, la technologie permettant de mettre en œuvre des redevances fortement différenciées est déjà en cours de déploiement dans d'autres contextes, tels que la gestion des parcs de véhicules et sera prochainement installée dans les nouveaux véhicules, étant donné que la législation communautaire rend obligatoire l'utilisation du tachygraphe électronique (pour contrôler les temps de conduite et de repos).

---

[13] Ces questions seront développées dans une Communication de la Commission sur les systèmes de télépéage électronique dans l'Union européenne.

10. Le système de tarification des poids lourds revêt un caractère prioritaire pour la Commission européenne dans la mesure où le secteur concerné est clairement international et que ce trafic est très important pour le développement du marché unique. L'établissement d'un système communautaire pour la tarification des poids lourds représentera une étape importante dans la mise en œuvre des principes de tarification proposés. Le système devrait être conçu de manière à concorder avec les systèmes élaborés par les villes et les régions pour la tarification routière en milieu urbain. La mise en place d'un système de tarification électronique pour les camions semble donc être le successeur tout indiqué du système actuel basé sur l'Eurovignette. Pour promouvoir une telle évolution, il faudrait ajouter à la législation communautaire concernée l'option de la tarification électronique standard. Cela exigera cependant une analyse plus approfondie des aspects techniques, de l'harmonisation et des questions administratives.

Autres mesures

11. Dans l'intervalle, la Commission encouragera les Etats membres à élaborer et à mettre en place de manière harmonisée des systèmes électroniques de collecte des redevances. La voie à suivre sera présentée dans une Communication sur l'interopérabilité des systèmes de télépéage électronique dans l'Union européenne. En fonction des conclusions de cette communication, il importera de veiller à l'interopérabilité technologique et administrative des systèmes afin d'assurer une mobilité illimitée dans l'ensemble de la Communauté. Sur cette base la Commission présentera également une proposition sur la convergence à assurer en matière de péages électroniques.

Redevance au kilométrage envisagée pour les poids lourds

Les poids lourds imposent toute une série de coûts qu'ils ne paient bien souvent pas. Il s'agit notamment de la dégradation des routes, du bruit et de la pollution atmosphérique, qui varient tous en fonction de la taille, du poids, du moteur et du type de véhicule. L'établissement d'une redevance basée sur ces coûts et prélevée au point d'utilisation communiquerait donc un signal clair aux transporteurs routiers, et ces coûts seraient payés. Deuxièmement, les transports routiers étant un secteur international, il importe que la tarification ait lieu au point d'utilisation, de manière à respecter le principe de territorialité.

Les Etats membres disposent d'un large éventail d'options techniques, électroniques ou non, pour imposer une tarification pour l'utilisation des routes. D'ici deux ans, les véhicules neufs devront être équipés de **tachymètres électroniques numériques** permettant de mesurer les kilomètres parcourus et des **systèmes de positionnement global** embarqués (tels que le GPS) ont été mis au point, de sorte que l'on peut désormais détecter et enregistrer électroniquement la distance, la durée, le lieu, la catégorie de véhicule et le type de route. Ces systèmes sont déjà utilisés pour la gestion des parcs de véhicules.

Les unités électroniques embarquées les plus sophistiquées coûtent aux environs de 500 écus et l'expérience de la Suède indique que les coûts administratifs d'un système de ce type sont relativement faibles et s'établissent à quelque 2,6% des recettes. Le **niveau de tarification** par kilomètre pourrait, dans un premier temps, être basé sur les coûts d'infrastructure marginaux au km et sur les coûts marginaux des encombrements interurbains. Une étude menée récemment pour la Commission a évalué les coûts des poids lourds pour l'ensemble des routes dans les différents Etats membres. Les coûts d'infrastructure marginaux estimatifs vont de 0,02 écus en Espagne à 0,08 écus en Allemagne, et les coûts liés aux encombrements se situent entre 0,02 et 0,3 écus suivant la densité du trafic et varient essentiellement en fonction de la valeur de temps. Il est évident que les différences devraient varier en fonction de la catégorie du véhicule, du type de route et de l'état membre, de manière à refléter la différence entre les coûts. Toutefois, une tarification cohérente éliminerait les distorsions qui caractérisent actuellement le marché européen des transports routiers.

Pour les véhicules non équipés effectuant des déplacements occasionnels, on pourrait envisager un simple

système de **permis (papier)** basé sur la durée ou sur l'itinéraire. Ce permis pourrait être acheté à l'avance et pourrait contenir des renseignements concernant le lieu, le type et la catégorie de véhicule, ainsi que la distance autorisée. Ce système ne devrait cependant être utilisé que pour un nombre limité de véhicules, notamment ceux provenant de pays qui n'ont pas encore déployé de système électronique.

L'impact des redevances au km a également été étudié. Ces redevances pourraient se traduire par une utilisation plus efficace de la capacité des poids lourds et par un effet positif net sur le budget de l'état, ce qui permettrait d'utiliser les recettes pour réduire d'autres redevances ou taxes moins efficaces.

12. La Commission européenne a également un rôle à jouer dans le financement des projets de recherche, développement et démonstration en rapport avec la tarification routière. Les questions sociales, telles que "l'acceptation des utilisateurs", seront considérées comme prioritaires et des ressources seront affectées à ces travaux dans le contexte du 5e programme-cadre de recherche.

13. La Commission continuera à promouvoir les échanges de bonnes pratiques en matière de tarification routière dans la Communauté et apporte également son soutien aux projets de démonstration dans le domaine de la tarification routière en milieu urbain. Pour faciliter la mise en œuvre de ces systèmes, elle a l'intention de coopérer avec les groupes transnationaux d'autorités urbaines ou régionales qui envisagent sérieusement d'appliquer la tarification routière. Elle proposera une approche coordonnée afin de garantir que ces groupes tirent pleinement parti des travaux de recherche et des travaux techniques menés par la Commission dans ce domaine, ainsi que de l'expérience acquise dans ce cadre à ce jour.

14. Une étape importante dans le développement des systèmes de tarification est la création de méthodes harmonisées de calcul des coûts pour déterminer les coûts de l'infrastructure routière. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la Commission est convaincue que des discussions conjointes organisées à un stade précoce pourraient contribuer à l'adoption de méthodologies communes susceptibles d'être appliquées dans l'ensemble de l'UE.

15. Une autre initiative que la Commission soutient est l'analyse du traitement des coûts des accidents de la route dans la tarification pour l'utilisation des transports. Le coût des accidents de la route est un domaine complexe du point de vue théorique, empirique et éthique. Dans une certaine mesure, ces coûts sont supportés directement par l'individu concerné ou le système d'assurance. Certains coûts sont cependant "externes" et ne sont pas supportés par les usagers des transports. Si les prix reflétaient mieux le coût des accidents, cela inciterait les gestionnaires et les usagers de transport à améliorer la sécurité, ce qui diminuerait les coûts liés aux accidents. La Commission propose que des travaux supplémentaires soient entrepris en vue d'étudier le moyen de mieux internaliser les coûts et les risques d'accident dans les systèmes d'assurance, et la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics dans ce domaine. Afin d'étudier la question et de formuler des orientations quant aux meilleures pratiques, la Commission propose de créer un groupe d'experts issus du secteur des assurances, des universités et des associations de consommateurs qui sera chargé de formuler des conseils sur la meilleure pratique en matière de régime d'assurance en responsabilité civile pour les véhicules.

16. Le règlement 1107/70 sur les aides d'Etat sera révisé compte tenu des principes de tarification exposés dans le présent document. Les nouvelles règles concernant les aides d'Etat contribueront à l'établissement d'une concurrence loyale.

ACTION :

- Communication sur les systèmes compatibles de péage électronique en Europe.
- Proposition sur la convergence des systèmes de péage électronique et normes correspondantes.
- Poursuite de l'élaboration d'une proposition sur la tarification pour les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs.
- Création de groupes réunissant les autorités urbaines et régionales envisageant sérieusement d'appliquer la tarification routière.
- Création d'un groupe consultatif chargé de développer la meilleure pratique en matière de régime d'assurance en responsabilité civile pour les véhicules et d'internalisation des risques d'accident de la route.
- Révision du règlement 1107/70 sur les aides d'Etat dans les transports terrestres.

5(c) Transports ferroviaires

17. Les principaux problèmes auxquels est confronté le secteur des chemins de fer sont la nécessité de promouvoir une utilisation efficace des infrastructures ferroviaires, les risques de distorsions de la concurrence intermodale, notamment du transport routier, et la nécessité de financer les nouveaux investissements. La mise en place d'une tarification au coût marginal pour les infrastructures ferroviaires transmettra des signaux de prix appropriés aux compagnies ferroviaires quant au coût réel de chaque trajet. Les régimes de tarification futurs pourraient reposer sur les coûts marginaux et, si cela est nécessaire, on pourrait envisager d'étendre les redevances sur les nouvelles infrastructures suivant des modalités faussant le moins possible ces signaux de prix.

18. Afin que les deux principaux modes de transport terrestre soient mis sur un pied d'égalité, la Commission a présenté une proposition de directive sur la tarification des infrastructures ferroviaires préconisant la mise en place de redevances basées sur les coûts d'infrastructure marginaux. Cette proposition devrait être adoptée pendant la première étape. Elle autorise l'imposition de redevances assurant une couverture totale des coûts lorsque l'exploitation de l'infrastructure ne serait pas viable sans cela. Les modalités de mise en œuvre de ces redevances doivent permettre d'éviter les distorsions, par exemple en assurant un taux plus élevé de couverture des coûts pour les services voyageurs moins sensibles au niveau des prix. La différenciation des redevances en fonction des coûts externes sera également autorisée, dans la mesure où les coûts externes des transports ferroviaires sont moins élevés que ceux de certains autres modes de transport.

19. Une solution plus efficace consisterait à mettre en place une tarification reposant sur les coûts externes marginaux. C'est pourquoi, dans le cadre de la deuxième étape et du développement des redevances destinées à couvrir les coûts externes, la Commission examinera la manière de mettre en œuvre des redevances environnementales pour la pollution sonore causée par les transports ferroviaires, parallèlement à des redevances correspondant à d'autres coûts externes dans les autres modes.

20. La demande concernant des itinéraires, lignes, tronçons, et gares particuliers varie en fonction du moment, de la nature du trafic et des autres itinéraires possibles. C'est pourquoi,

en principe, les entreprises ferroviaires devraient payer des montants différents suivant l'itinéraire et la plage horaire, afin de tenir compte de la rareté des capacités et de garantir une répartition plus efficace. Des redevances de cette nature sont envisagées dans la proposition de la Commission.

21. Durant la troisième étape, on étudiera la possibilité de rendre plus efficace la répartition des capacités d'infrastructure. Des recherches plus approfondies sont cependant nécessaires pour cela et un projet dans ce sens est actuellement financé au titre du quatrième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration.

ACTION :
- Proposition de directive du Conseil sur la tarification des infrastructures ferroviaires et la répartition des capacités.
- Révision du règlement 1107/70 sur les aides d'Etat dans les transports terrestres.

5(d) Navigation intérieure

22. La Commission soutient l'élaboration de principes plus transparents et cohérents en matière de tarification dans tous les modes de transport. Les objectifs sont donc dans le secteur des voies navigables, comme dans les autres modes, de mettre au point des normes communes en matière de tarification, ainsi que des méthodes communes de comptabilité et d'estimation des coûts de l'infrastructure. Les coûts marginaux de la navigation intérieure sont très bas, et le transport n'est qu'une des multiples utilisations des voies navigables, qui jouent également un rôle important dans la gestion de l'approvisionnement en eau, ce qui devrait être pris en compte dans tout calcul pour la fixation de redevances d'utilisation des voies navigables. En outre, les coûts financiers et environnementaux de la navigation intérieure sont parmi les plus faibles de tous les modes.

23. Etant donné le bas niveau des coûts, et en l'absence de toute indication que les tarifs pratiqués actuellement ait un effet négatif sur le jeu de la concurrence, la Commission est d'avis qu'une réforme de la tarification dans la navigation intérieure doit être étudiée par le comité, et qu'une proposition doit être soumise pour la troisième phase.

ACTION:
- Révision du règlement 1107/70 relatif aux aides d'Etat.

5(e) Aviation

Services de la circulation aérienne (ATS)

24. Les redevances actuelles pour l'utilisation des services de la circulation aérienne comprennent principalement des redevances de route qui sont fonction du poids de l'aéronef et de la distance parcourue; lorsque des redevances de contrôle de la zone terminale sont perçues, elles ne tiennent pas compte de la distance. Ces redevances permettent de récupérer

les coûts totaux, et non pas seulement les coûts variables, sans prendre pleinement en compte les coûts liés à l'environnement et à la congestion. Les principes gouvernant les redevances ATS sont établis par des organisations internationales comme l'OACI et Eurocontrol. Au sein d'Eurocontrol, un accord multilatéral a été signé par 27 Etats européens (dont tous les Etats membres sauf la Finlande) en vue de l'adoption d'une politique commune en ce qui concerne le calcul, l'assiette et la perception de ces redevances. En vertu de l'accord, les revenus sont répartis par Eurocontrol, sur la base d'un taux unitaire calculé en divisant les coûts totaux des ATS par le volume de trafic.

25. Etant donné le degré d'harmonisation et de différenciation relativement élevé des redevances en vigueur, et compte tenu du fait que, à l'heure actuelle, les mécanismes de tarification reflètent les coûts réels liés aux infrastructures et une partie des coûts liés aux encombrements, ce secteur n'exige pas d'action de la Commission dans l'immédiat. En vue de définir des redevances en appliquant les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, il faudrait également tenir compte :

- du type de moteur et de carburant (afin de refléter le niveau des émissions et le bruit, qui varient en fonction de la taille du moteur)

- de l'heure (les coûts d'exploitation sectoriels augmentent aux heures de pointe).

26. Si les redevances reflètent de manière significative ces différents coûts, les usagers de l'espace aérien peuvent réagir en modifiant les itinéraires, les horaires, les aéronefs, les carburants, les moteurs, etc.

27. Le comité sera invité à étudier la possibilité de baser davantage les redevances sur les coûts, de manière à refléter notamment les coûts liés aux émissions dues au transport aérien. Lorsque les redevances refléteront les coûts liés aux infrastructures, les coûts externes et les coûts liés à la saturation, les services de la circulation aérienne devraient parvenir à récupérer la totalité des coûts, ce qui facilitera leur commercialisation.

28. La position actuelle de la Commission en ce qui concerne la taxation des carburants aéronautiques est que cette taxation devra être introduite lorsque la situation juridique internationale permettra à la Communauté d'imposer une taxe sur tous les transporteurs aériens, y compris ceux des pays tiers. Cette stratégie a été adoptée à l'issue d'une étude, suivie d'un rapport, concernant l'exonération obligatoire en vigueur actuellement. Afin de disposer d'informations plus complètes sur les conséquences de cette politique et en réponse à une demande du Conseil, la Commission a lancé une vaste étude sur les effets d'une telle taxation. Les résultats seront disponibles à l'automne 1998. Cette étude servira de base aux discussions futures concernant la proposition de la Commission sur la taxation des produits énergétiques qui se tiendront au sein du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen.

ACTION:

- Communication sur le transport aérien et l'environnement.
- Suivi de l'étude sur la taxation des carburants aéronautiques.
- Analyse des possibilités de lier les redevances du contrôle aérien aux niveaux de pollution au lieu de mettre en place un régime séparé à cette fin.
- Livre vert sur le financement de l'infrastructure de gestion du trafic aérien.

Aéroports

29. Afin d'améliorer l'utilisation des aéroports et de réduire les risques de redevances excessives, la proposition de la Commission concernant une directive du Conseil sur les redevances aéroportuaires prévoit l'application du principe de l'"adéquation aux coûts". Cela implique d'une part que les redevances aéroportuaires soient basées sur les coûts des installations et des services fournis par l'aéroport, de manière à permettre un taux de retour sur investissement raisonnable, l'amortissement correct des actifs, ainsi qu'une gestion efficace des capacités. La directive proposée prévoit également l'amélioration de la transparence des comptes des aéroports en établissant des procédures de consultation obligatoires. En outre, la proposition, si elle est adoptée, prévoira la possibilité de mettre en place une tarification proportionnelle à la congestion (heures de pointe/heures creuses), la modulation des redevances aéroportuaires en fonction des coûts environnementaux (par ex. le bruit), ainsi que des dispositions concernant le contrôle de l'efficacité des aéroports.

30. En complément de cette approche, il faudra étudier la possibilité d'améliorer le processus d'attribution des créneaux horaires. C'est pourquoi la Commission envisage de réviser le règlement en vigueur en la matière. À plus long terme, il serait souhaitable d'aligner cette réglementation sur les principes généraux définis dans le présent Livre blanc pour les redevances.

ACTION:

- Adoption d'une directive du Conseil sur les redevances aéroportuaires.
- Communication sur le transport aérien et l'environnement.
- Communication sur le marché du transport aérien.
- Communication sur les capacités aéroportuaires et l'évolution des coûts des aéroports dans l'UE (comprenant des options pour remédier à la congestion).

5(f) Transports maritimes

Navigation maritime

31. La navigation maritime présente des coûts d'infrastructure et des coûts externes relativement bas, bien que les émissions de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote soient importantes et suscitent des inquiétudes. Les actions préparatoires au cours de la première phase devraient donc comprendre l'examen des émissions dues à la navigation dans le contexte des discussions internationales en la matière. À l'heure actuelle, la législation communautaire prévoit une exonération d'impôt obligatoire pour les carburants utilisés dans la navigation. Au cours de la deuxième phase, on étudiera la possibilité de mettre en place des normes minimales pour la qualité des carburants, et la Commission devra également envisager l'institution de redevances environnementales sur les carburants modulées en fonction des émissions. On peut également imaginer de prélever des redevances sur les chenaux empruntés, en modulant sur la même base. Il faut rappeler que là aussi, tout changement devra être compatible avec les accords internationaux en vigueur. Des discussions concernant l'ajustement des normes et des redevances interviendront donc également dans des forums internationaux tels que MARPOL.

Ports et infrastructures maritimes

32. Comme l'indique le livre vert de la Commission sur les ports et les infrastructures maritimes, la politique communautaire concernant les ports devrait viser à créer des conditions équitables de concurrence entre les ports de l'UE, tout en maximisant l'efficacité de l'utilisation du secteur portuaire dans son ensemble. Un cadre communautaire en matière de redevances d'utilisation des ports peut contribuer à la réalisation de cet objectif. Conformément aux principes généraux définis dans ce livre vert, la Commission considère que les usagers des ports devraient payer pour les coûts qu'ils imposent. On reconnaît cependant que la tarification fondée sur le coût marginal ne suffira pas toujours à assurer la récupération de la totalité des coûts d'infrastructure. Il convient donc d'autoriser la perception de redevances plus élevées, à condition qu'elles ne faussent pas le jeu de la concurrence. Le cadre communautaire dans ce domaine prévoirait donc comme exigence minimale une tarification liée aux coûts marginaux.

33. Le débat suscité par le livre vert a démontré qu'il existe un large consensus sur la nécessité d'améliorer la transparence dans le financement des ports. C'est pourquoi, dans une première étape, il conviendra d'établir un inventaire des systèmes de financement des principaux ports communautaires, indiquant l'utilisation qui est faite des sources publiques et des sources privées. La Commission prendra les mesures appropriées pour que cet inventaire soit une tâche prioritaire, notamment en modifiant au besoin les exigences en matière de comptabilité et d'informations à communiquer. Un intérêt considérable s'est également fait jour en ce qui concerne la possibilité d'une clarification supplémentaire sur la question de l'application des règles du traité en matière d'aides d'Etat dans le cas des décisions d'investissements dans le secteur portuaire. Cette possibilité sera inscrite en parallèle à l'établissement de l'inventaire. Ces deux exercices se dérouleront en liaison étroite avec les organismes représentant le secteur portuaire, dont la coopération active peut être décisive pour leur bonne réalisation.

34. Pour les raisons indiquées plus haut, les règles relatives aux aides d'Etat n'apporteront pas une solution complète aux problèmes du secteur, car elles s'appliquent uniquement aux paiements bénéficiant à des entreprises données, et non à la mise à disposition d'une infrastructure publique ouverte à toutes les entreprises. En conséquence, il sera également nécessaire de continuer à travailler sur la définition d'un cadre pour les redevances portuaires comme élément d'une approche plus générale de la coordination des investissements dans les infrastructures décrites à la section 6(h). La mise à disposition d'une infrastructure maritime en dehors des ports sera également abordée dans ce contexte.

ACTION:

- Etat des finances portuaires et de la transparence des pratiques comptables.
- Evaluation de la nécessité de clarifier davantage les orientations concernant les aides d'Etat dans le secteur portuaire.
- Elaboration d'un cadre pour la tarification portuaire.

5(g) Politique fiscale liée aux transports

35. Il est clair que la mise en place d'un cadre pour la tarification de l'utilisation de l'infrastructure devrait cadrer avec l'évolution des régimes existants au niveau communautaire pour la TVA et les droits d'accise sur les carburants.

36. La TVA fait l'objet d'un régime communautaire conformément aux dispositions de la Sixième Directive sur la TVA (77/388/CEE) Celle-ci est une taxe générale sur la consommation visant uniquement à produire des recettes et ne constitue dès lors pas un instrument approprié pour poursuivre des objectifs non fiscaux tels que la protection de l'environnement ou la politique des transports. Toutefois on constate des différences importantes dans la manière dont les Etats membres taxent le transport de passagers. Il en est de même pour la taxation des différents modes. Dans certains cas, les différentes de régime de TVA faussent le jeu de la concurrence entre les modes de transport.

37. Consciente de ce problème, La Commission a lancé une étude sur le régime de TVA et sur ses effets sur la concurrence dans le secteur des transports de voyageurs. Elle publiera, dans le courant de l'année, un document de consultation officiel qui présentera les différentes options envisageables pour modifier la situation actuelle. Ces options devront garantir que les opérateurs de transport établis dans l'UE ne sont pas désavantagés par rapport aux autres opérateurs et que, dans la mesure du possible, les différents modes de transport ne sont pas désavantagés par rapport aux modes concurrents. Les propositions qui résulteront de la procédure de consultation devront être élaborées et examinées à la lumière du régime de TVA commun futur. En outre, la TVA ne doit en aucun cas entraver le développement des services de transport publics. Il est clair que le développement et l'introduction progressive de règles et orientations communautaires en matière de taxation dans les transports et la mise en œuvre de l'approche proposée en matière de tarification dans ce secteur devront tenir pleinement compte de ces impératifs et déboucher sur la création d'un système de tarification réellement équilibré pour tous les modes de transport.

38. Il existe des dispositions communautaires établissant des taux d'accise minimums sur les carburants. Les Etats membres peuvent, s'ils le désirent, appliquer des taux plus élevés, ce que la plupart font d'ailleurs. Le 12 mars 1997, la Commission a adopté une proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques (COM(97) 30). La nouvelle proposition vise essentiellement à étendre le champ d'application du système communautaire existant, qui concerne les huiles minérales, aux autres carburants. En vertu de la nouvelle proposition, les niveaux de taxation communautaires minimums concernant notamment les carburants (adoptés en 1992 et donc bien souvent sensiblement inférieurs aux taux appliqués par les Etats membres) sont remis à jour. Les augmentations proposées sont échelonnées sur une période de quatre ans. Pendant la première étape, le niveau de taxation minimum frappant l'essence sans plomb doit être relevé de 45%. Une augmentation correspondante de 27% est proposée pour le diesel. À l'heure actuelle, la plupart des Etats membres appliquent des taux de taxation nettement supérieurs aux taux minimums en vigueur dans l'UE. C'est pourquoi l'effet de la proposition sur la plupart des taux de taxation nationaux serait limité. Avec le nouveau cadre, les Etats membres seraient plus libres d'opérer des différenciations entre les taux d'imposition au-dessus des niveaux minimums imposés. Ce cadre permettrait aussi, sous certaines conditions, aux Etats membres qui introduisent de nouveaux instruments de tarification routière directe de réduire le niveau de taxation qu'ils imposent pour les carburants, même si cette réduction se traduit par des niveaux de taxation inférieurs à ceux prévus par la nouvelle directive. L'adoption de

cette proposition de la Commission améliorerait la situation du point de vue des différences entre les taux de taxation frappant le carburant diesel.

39. Dans le domaine de la taxation des véhicules, la Commission a procédé à un vaste réexamen de la situation actuelle dans l'Union européenne. Elle a l'intention - sur la base des conclusions de ce réexamen - de s'attaquer à ce problème dans le courant de 1999.

Efficacité de la fourniture d'infrastructures

40. Pour que les investissements dans les infrastructures se situent à un niveau assurant l'efficacité du système, il y a lieu de réaliser une analyse coût-bénéfice rigoureuse prenant en compte la totalité des coûts, y compris les coûts d'équipement, avant toute décision d'investissement. L'utilisation des nouvelles infrastructures serait alors tarifée sur la base du coût marginal, sauf dans les cas où des redevances plus élevées se révéleraient nécessaires pour récupérer les coûts d'équipement et permettre ainsi la construction de l'infrastructure. Un degré plus élevé de financement privé devrait être possible, et l'on pourrait même exiger des financements publics un retour sur investissement.

41. Une mauvaise coordination dans l'évaluation des investissements futurs peut entraîner des distorsions importantes. Ainsi, la non inclusion de certains bénéfices pour les ressortissants de pays tiers peut aboutir à la sous-estimation des bénéfices totaux de projets viables et à une fourniture insuffisante d'infrastructure pour les RTE de transport. Cette considération est à la base du montant des lignes budgétaires allouées aux RTE et de l'intervention au niveau communautaire. Inversement, on peut se retrouver dans une situation de fourniture excessive d'infrastructures lorsque les Etats membres ne tiennent pas compte des coûts des projets de nouvelles infrastructures pour les autres Etats membres. Ces coûts peuvent résulter d'une perte d'activité dans les infrastructures existantes au profit de l'infrastructure prévue; cela peut notamment se produire lorsque les prix prévus dans la nouvelle installation sont bas. Cela est notamment le cas pour des terminaux de transport soumis à une concurrence internationale, en particulier les ports et les terminaux de transport combiné.

42. Les règles concernant les aides d'Etat peuvent s'appliquer dans le domaine de l'investissement dans des infrastructures, et ainsi éliminer les distorsions lorsque l'allocation des fonds publics favorisent certaines entreprises ou la production de certains biens. Ainsi, lorsque des fonds publics sont utilisés pour mettre en place une infrastructure destinée à un opérateur de transport particulier, ce qui donne à ce dernier un avantage déloyal sur ses concurrents, les règles en matière d'aides d'Etat s'appliquent[14]. De même, la participation du secteur privée, que ce soit par un apport de capital ou une contribution à la gestion, a augmenté ces dernières années dans les projets d'infrastructure. La position adoptée en pareil cas est qu'il peut y avoir un avantage pour l'entreprise concernée si la compensation fournie par l'état est plus important que nécessaire pour atteindre le but recherché[15]. Une adjudication non discriminatoire est un bon moyen de garantir que la compensation ne soit pas excessive. En l'absence d'adjudication, la Commission doit examiner avec une attention particulière les dispositions financières.

---

14 Référence aux orientations en matière d'aviation.

15 Référence

43. Par ailleurs, lorsque les infrastructures sont financées et gérées directement par les autorités publiques et sont ouvertes à tous les usagers potentiels dans des conditions égales et en conformité avec la législation communautaire applicable, aucune entreprise ni production n'apparaît favorisée d'une manière qui fausse le jeu de la concurrence et affecte le commerce entre les Etats membres au sens de l'article 92(1)CE. C'est pourquoi l'investissement dans les infrastructures de transport est traditionnellement considéré comme une mesure générale de politique économique qui ne relève pas normalement des règles concernant les aides d'Etat.

44. Toutefois les règles concernant les aides d'Etat ont un rôle croissant à jouer à mesure que les Etats membres se tournent davantage vers les sociétés privées aux fins du développement et de la gestion des infrastructures de transport. Il est nécessaire de définir plus en détail les cas où les fonds publics alloués aux infrastructures favorisent certaines entreprises ou productions d'une manière qui fausse le jeu de la concurrence et affecte le commerce entre les Etats membres, Elle envisage de clarifier et de mettre à jour son approche en matière d'aides d'Etat dans le secteur des transports terrestres, en révisant le règlement 1107/70, qui met en œuvre l'article 77 du Traité. La Commission évaluera l'opportunité de clarifier davantage les orientations relatives aux aides d'Etat, en particulier en ce qui concerne les ports et les autres terminaux. Mais d'autres moyens sont nécessaires pour garantir que les investissements publics, et en particulier ceux de grande ampleur, n'aboutissent pas à la création de surcapacités et à une concurrence déloyale. La Commission considère qu'en premier lieu, une initiative volontaire de coordination des investissements au niveau communautaire, qui pourrait être fondée sur l'article 129 C, par. 2[16] pourrait contribuer considérablement à la réalisation de cet objectif. . La nécessité d'adopter des mesures supplémentaires à caractère contraignant dans le domaine de la coordination des investissements sera étudiée à la lumière des résultats de ces actions.

45. L'initiative volontaire de coordination des investissements devra se fonder sur deux éléments : une certaine convergence des méthodologies adoptées pour l'analyse des coûts/avantages sociaux, de manière que la coordination s'effectue sur des bases fiables, et des procédures de coordination. L'analyse coûts/avantages à réaliser dans ce contexte étant par nature étroitement apparentée à celle nécessaire à la détermination des avantages transeuropéens des projets RTE, les travaux portant sur les méthodologies devront avancer dans le cadre des préparations en vue du prochain réexamen des orientations relatives aux RTE dans le secteur des transports, qui abordera la question des avantages transeuropéens.

ACTION:

- Initiative volontaire concernant la coordination des investissements (Art. 129 C, par. 2.)
- Examen de la nécessité de clarifier les orientations relatives aux aides d'Etat, notamment en ce qui concerne les ports et les autres terminaux.
- Révision du règlement 1107/70 sur les aides d'Etat dans le secteur des transports terrestres.

16 Les Etats membres coordonnent entre eux, en liaison avec la Commission, les politiques menées au niveau national qui peuvent avoir un impact significatif sur la réalisation des objectifs visés à l'article 129 B. La Commission peut prendre, en étroite collaboration avec les Etats membres, toute initiative utile pour promouvoir cette coordination.

Tableau synoptique: *règles* et actions communautaires en matière de tarification des infrastructures de transport

	Première étape (1998-2000): définition et mise en place d'une approche détaillée concernant la tarification	Deuxième étape (2001-2004): consolidation d'une base cohérente pour la tarification routière, ferroviaire, aéroportuaire et portuaire	Troisième étape: transition complète de tous les modes de transport vers des principes communs de tarification
Comité d'experts	• Utilisation effective du comité d'experts gouvernementaux sur la tarification pour l'utilisation des infrastructures de transport, chargé d'une part d'assister la Commission dans l'élaboration de méthodes d'estimation des coûts marginaux du transport, la promotion du développement de la comptabilité du transport au niveau des Etats membres, la mise au point de méthodes comptables propres à assurer la couverture des coûts pour les terminaux, et d'autre part de conseiller sur les besoins et les priorités en matière de statistiques et de recherche.	Comme pour la première phase, plus examen des pratiques en matière de tarification.	Exploitation
Usagers de la route	Promotion de la tarification routière. En particulier, autorisation de la différenciation des redevances pour les transports commerciaux (tarification par type de véhicule, liée au coût marginal), mais limitée aux coûts moyens des infrastructures. Communication sur les systèmes compatibles de péage électronique en Europe. • Création d'un groupe consultatif en vue de définir la meilleure pratique en matière de régime d'assurance en responsabilité civile pour les véhicules. • R & D en matière de tarification routière en milieu urbain • Projets de démonstration en matière de tarification routière urbaine • Aide à la mise en place d'une tarification liée au kilométrage pour les camions	Promotion de systèmes harmonisés de péage électronique. *Niveau maximal* de la tarification fixé aux coûts moyens de l'infrastructure et aux coûts externes (structure fondée sur les coûts marginaux et externes des infrastructures) • Poursuite du développement des systèmes et normes envisageables, et propositions concernant la convergence des systèmes de péage électronique pour les camions • Suite du groupe consultatif en matière de responsabilité juridique. • Examen des options pour la réduction des redevances et autres taxes liées au transport.	Obligation de mettre en place un système de redevances liées aux coûts pour les opérateurs commerciaux.
Opérateurs	Proposition de directive du Conseil sur la	Etudier la possibilité de	Mise à jour et

ferroviaires	tarification des infrastructures, fondée sur la distance parcourue et les coûts marginaux, avec redevances additionnelles optionnelles (niveau maximal: coûts moyens), et paiements compensatoires pour les coûts externes non couverts des modes concurrents. •	redevances liées au bruit.	proposition d'extension du régime en place aux opérateurs de trains de passagers, sur la base des coûts des infrastructures et des coûts externes.
Voies navigables	-	• -	Directive sur la tarification des infrastructures sur la base des coûts des infrastructures et des coûts externes

	Première étape (1998-2000): définition et mise en place d'une approche détaillée concernant la tarification	Deuxième étape (2001-2004): consolidation d'une base cohérente pour la tarification routière, ferroviaire, aéroportuaire et portuaire.	Troisième étape: transition complète de tous les modes de transport vers des principes communs de tarification.
Services de la circulation aérienne	Les redevances actuelles sont (grosso modo) fondées sur les coûts et liées à l'utilisation • Communication sur le transport aérien et l'environnement. • Communication sur le marché du transport aérien. • Lancement d'une étude sur la taxation des carburants aéronautiques. • Analyse des possibilités de lier les redevance de route aux niveaux de pollution plutôt que de définir un régime séparé à cette fin. • Livre vert sur le financement de l'infrastructure de gestion du trafic aérien.	Directive sur la tarification autorisant les redevances liées aux coûts d'infrastructure et aux externalités (bien que les coûts externes soient aussi partiellement pris en compte dans les redevances aéroportuaires).	Mise à jour
Aéroports	Directive relative aux redevances d'utilisation des infrastructures faisant obligation de baser ces redevances sur les coûts. • Adoption de la directive du Conseil sur les redevances aéroportuaires. • Communication sur le transport aérien et l'environnement. • Communication sur le marché du transport aérien. • Communication sur les capacités aéroportuaires et les coûts de leur développement dans l'UE (options d'action pour remédier à la saturation).	Redevances obligatoirement liées aux coûts externes (par ex. redevances d'atterrissage en Suède).	Mise à jour
Transports maritimes	• Examen des options pour la réduction des émissions polluantes.	• Amélioration des normes internationales • Instrument communautaire pour la mise en œuvre des normes	Mise à jour
Ports et infrastructures maritimes	• Inventaire des financements publics et des pratiques en matière de tarification portuaire.	Directive sur les redevances d'utilisation des infrastructures faisant obligation de lier ces redevances aux coûts, les coûts marginaux étant liés à la fois aux coûts	Mise à jour

		d'infrastructure et aux coûts externes. • Mise en œuvre de la directive sur la tarification.	
Aides d'Etat	Clarification et mise à jour des règles en matière d'aides d'Etat autorisant la coordination des transports intérieurs en application de l'article 77. En particulier, exemption des paiements compensatoires pour les coûts externes non couverts dans les modes concurrents • Modification du règlement 1107/70 sur des orientations en matière d'aides d'Etat. • Initiative volontaire de coordination des investissements. • Evaluation de la nécessité de clarifier les orientations en matière d'aides d'Etat.	Projet d'extension de la structure à tous les modes de transport. • Elaboration d'orientations en matière d'aides d'Etat	Mise à jour
Taxation de l'énergie /TVA	La taxation ne devrait pas fausser les décisions en matière de transport ni faire obstacle à la mise en place de redevances promouvant l'efficacité dans les transports • Adoption de la proposition concernant la taxation de l'énergie. • Document de consultation suivi si possible d'une proposition de directive concernant la TVA applicable dans les transports;	Poursuite de l'harmonisation	Poursuite de l'harmonisation

6 EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DE LA STRATEGIE

6(a) Effets économiques généraux

1. L'élaboration d'une approche communautaire pour la tarification dans les transports fondée sur la fixation de niveaux efficaces de redevance devrait, en favorisant l'efficacité, entraîner des bénéfices nets importants pour l'ensemble de la société. Il devrait notamment en résulter une amélioration de l'efficacité technologique, opérationnelle et organisationnelle, une légère modification, dans le sens souhaitable, de l'équilibre modal, et une légère réduction de la demande de mobilité[17]. La Commission a réalisé (pour elle-même) de nombreuses études sur les effets de tels systèmes de tarification sur l'économie, l'industrie, les consommateurs ainsi que sur les régions périphériques[18] et celles bénéficiaires du fonds de cohésion. Les

[17] CEMT 1998

[18] Voir par exemple l'analyse présentée dans le Livre vert sur une tarification équitable et efficace (en particulier au chapitre 8) et celle figurant dans l'exposé des motifs de la proposition de modification de la Directive Eurovignette (93/89/CE) présentée par la Commission.

conclusions fondamentales de ces analyses indiquent que l'établissement de cadres efficaces de tarification produiraient généralement des avantages pour la réalisation des objectifs fixés, à condition que les recettes qui en découlent soient utilisées de manière efficace

2. Dans une perspective économique générale, la politique envisagée ne devrait à long terme avoir que très peu d'effet direct, voire aucun, sur la croissance du PIB, mais dégagerait des avantages secondaires du fait du recyclage des recettes. En outre, étant donné que la mise en place de règles de tarification communes réduirait la concurrence fiscale potentiellement préjudiciable, la restructuration des systèmes fiscaux en vue de réduire les taxes et redevances à l'origine de distorsions s'en trouverait facilitée. En fonction, notamment, des réformes fiscales connexes, l'introduction d'un nouveau système de tarification exercerait un impact positif sur l'emploi en cas de redistribution d'une partie des recettes sous forme d'une baisse de la fiscalité du travail. Enfin, le passage des taxes aux redevances devrait, en clarifiant la base des revenus du transport, améliorer les conditions en vue de l'investissement du secteur privé dans les infrastructures et leur exploitation.

3. Plus précisément, l'internalisation de coûts environnementaux augmentera l'efficacité en matière de protection de l'environnement: lorsque les redevances refléteront le coût marginal des émissions, le niveau de celles-ci devrait baisser jusqu'au point où le coût d'une réduction supplémentaire des émissions est égal au bénéfice marginal. En outre, l'institution d'une tarification plus directe et liée à la distance amènera à évaluer plus précisément chaque trajet en fonction de ses propres coûts et bénéfices. Chaque trajet devra apporter un bénéfice net, tous les coûts étant pris en considération. D'un point de vue social, c'est donc le bien-être général, et non le nombre de trajets qui se trouve maximisé.

4. Dans une perspective financière, une utilisation plus efficace du système de transport devrait réduire le besoin de dépenses publiques pour les infrastructures, les soins de santé et l'environnement (toutefois, idéalement, les bénéfices financiers directs devraient être servir à financer des réductions fiscales). L'effet net sur le secteur commercial devrait être positif, l'effet direct de l'augmentation des redevances étant contrebalancé par la réduction des coûts associés aux encombrements et aux accidents, ainsi que part d'éventuelles réductions fiscales décidées par les pouvoirs publics. On pourra observer une contraction de l'activité des industries à haute intensité de transports, mais elle sera très peu importante car l'augmentation globale des prix du transport sera faible et les entreprises ajusteront en premier lieu leur logistique et leurs opérations[19].

5. Pour chaque mode, l'évolution relative des prix sera différente d'un pays à l'autre suivant la structure des coûts ainsi que les structures initiales des taxes et des redevances. Une étude réalisée en Suède[20] donne une estimation des effets de l'internalisation des coûts marginaux liés aux accidents, à l'environnement et aux infrastructures dans les différents modes de transport, dans l'hypothèse d'une élimination des taxes actuellement prélevées dans les transports. (Toutefois, cette étude ne tient pas compte des coûts liés aux encombrements et au bruit). Il ressort que lorsque l'internalisation des coûts marginaux s'accompagne de réductions fiscales, les redevances sur l'essence, les voitures particulières et les navires marchands baissent, et celles des autres modes augmentent. L'étude conclut que le principal effet sera

---

19 CEMT 1998

20 Per Kageson, 1998.

l'amélioration de la position concurrentielle des transports maritimes. L'étude indique également que les prix du transport seront en définitive moins modifiés que les redevances, les entreprises réagissant aux nouvelles redevances en modifiant leurs schémas de transport, et les exploitants de flottes de véhicules en réduisant leurs coûts plutôt qu'en répercutant la totalité de l'augmentation sur les consommateurs.

6. Pour comprendre les incidences des modifications les plus importantes et probables des redevances dans les transports, la Commission a engagé de nombreuses analyses dans le cadre de diverses études et projets de recherche. Le projet "TRENEN" examine la mise en œuvre de régimes efficaces de tarification dans quatre agglomérations (Amsterdam, Bruxelles, Dublin et Londres) et deux cas de relations interurbaines (en Belgique et en Irlande). Le projet "EUNET" concerne l'étude des conséquences de différentes politiques de tarification mises en œuvre à Londres et dans le nord-est de l'Angleterre, ainsi qu'à Helsinki, Naples et au Pays basque. Il ressort d'une manière générale que la mise en place d'une tarification efficace bénéficie aux consommateurs dans les quatre villes et les deux régions étudiées. Cela tient aux réductions des encombrements et de la pollution, combinées au remboursement de taxes qui contrebalancent les "pertes" liées aux augmentations de prix de certains services de transport.

7. Dans les études concernant les villes, on a observé que les augmentations de prix entraînaient des améliorations technologiques, ainsi qu'une baisse des volumes de trafic aux heures de pointe comprise entre 19 et 33%, et une réduction des coûts externes comprise entre 13 et 35%. Dans les études concernant les relations interurbaines, l'utilisation de la voiture particulière décroît tandis que l'utilisation des transports publics augmente à Londres et dans le Sud-Est de l'Angleterre ainsi qu'au Pays basque. Le nombre d'accidents de la circulation baisse de 20%, et la durée moyenne des trajets en voiture aux heures de pointe diminue de 16%. Les études EUNET et TRENEN indiquent ainsi que la mise en place d'une politique de tarification fondée sur le coût social marginal au niveau de l'UE pourrait entraîner des avantages sociaux généraux de l'ordre d'au moins 30 à 80 milliards d'écus par an.

8. Une autre étude réalisée pour la Commission porte sur la mise en œuvre d'une des premières mesures possibles: une taxe sur le fret routier partout en Europe. Le modèle est celui de l'institution d'une redevance basée sur la tonne-kilomètre par camion dans l'ensemble de l'Union européenne[21]. Dans le modèle, les redevances sont mises en place progressivement afin de refléter les coûts externes moyens du fret routier, à l'exclusion de ceux dus aux encombrements, et le produit de ces redevances est réinjecté dans l'économie sous forme de réductions de la fiscalité du travail. Les principaux résultats de l'étude indiquent l'effet de ces redevances sur un scénario de référence à l'horizon 2010:

- le PIB augmente de 0,3% et la production industrielle de 0,21%
- l'emploi augmente de 0,5%
- le trafic de fret routier baisse de 6,6%.

9. La réinjection dans l'économie du produit des redevances sous forme de réductions de la fiscalité du travail encourage la production, l'emploi et la croissance, ce qui représente un bénéfice supérieur à l'augmentation des coûts du transport routier.

---

21 Barker, T. et Köhler, J. L'UE est définie comme les 12 EM en 1995 moins la Grèce.

6(b) Effets redistributifs

10. L'objectif de la tarification est d'améliorer l'efficacité du secteur des transports. Dans l'hypothèse où cela entraînerait des effets redistributifs indésirables, il faut alors prévoir des actions compensatoires. Toutefois, il faut remarquer que la "consommation" de transport est en général progressive, c'est-à-dire que les ménages riches dépensent une part plus importante de leurs revenus dans les transports. Par conséquent, une augmentation des tarifs du transport peut avoir un effet progressif plutôt que régressif en relation avec la répartition des revenus[22]. Les effets redistributifs finaux dépendent cependant beaucoup des secteurs ou du type de transport concernés par l'augmentation des coûts, et du type d'action compensatoire prévue par l'état membre. Enfin, l'étude précitée sur les effets de la mise en place d'une taxe sur le fret routier suggère qu'un tel système de tarification aurait des effets positifs sur toutes les catégories de revenus. En effet, le revenu personnel disponible réel augmenterait pour chaque catégorie socio-économique.

6(c) Régions bénéficiaires du Fonds de cohésion et régions périphériques

11. Les effets de la modification des prix du transport sur les régions périphériques ou en retard de développement doivent également être étudiés. Les infrastructures et la congestion étant peu développées dans ces régions, les redevances reflétant ces coûts seront par conséquent faibles, et il n'y a aucune raison de penser que ces régions seront pénalisées par l'application d'un système de tarification fondé sur le coût marginal. En outre, comme souligné précédemment, un tel système devrait produire des bénéfices généraux important qui profiteront à toutes les régions, y compris celles en retard de développement.

12. Dans les cas où existent des raisons de craindre qu'une augmentation des prix du transport ne fasse obstacle au développement économique des régions périphériques ou de régions économiquement moins développées, il peut s'avérer souhaitable de procéder à une réforme tarifaire souple et très progressive, pour autant que cela ne fausse pas le jeu de la concurrence. C'est notamment le cas lorsque certaines installations constituent l'unique lien avec le reste de l'Union et/ou représentent un centre d'activité vital pour l'économie locale. En revanche, lorsque le niveau d'équipement en infrastructures de transport est relativement faible et qu'il est nécessaire de procéder à des investissements importants afin d'améliorer l'accessibilité et/ou de faire face aux prévisions d'augmentation du trafic, il peut être nécessaire de mettre en place des stratégies de tarification permettant d'atteindre un niveau supérieur de couverture des coûts.

13. L'introduction de systèmes tarifaires différenciés modifiera le schéma et la répartition des coûts du transport. En améliorant l'efficacité, elle réduira les coûts du transport pour l'ensemble de la société. Elle se traduira également par une diminution des coûts directs pour certains producteurs. Toutefois, il est possible que les producteurs qui ne parviennent pas à adapter suffisamment leur comportement en fonction des nouveaux systèmes de tarification enregistrent une augmentation de leurs coûts de transport. Comme nous l'avons déjà dit, les coûts du transport ne représentent généralement qu'une faible proportion des coûts de production totaux. Ces producteurs risquent cependant, du moins à court terme, d'être particulièrement touchés s'ils sont établis dans des régions périphériques qui dépendent d'un mode de transport unique et qui parcourent de longues distances pour aller vendre sur des

---

22 (cela dépend en partie du type d'augmentation), R Iten et al. 1998.

marchés centraux importants et qui se trouvent en concurrence avec les producteurs locaux. Cette situation peut justifier l'introduction dans le cadre communautaire de dispositions spécifiques visant à traiter ce problème. De plus, certaines régions périphériques peuvent prendre, dans le respect des règles relatives aux aides d'Etat, certaines mesures en vue de promouvoir la position concurrentielle de ces producteurs sur les marchés centraux, par exemple en les aidant à adapter leurs structures de production en faveur de produits présentant une valeur élevée par rapport au poids et en améliorant la qualité et la diversité des principaux systèmes de transport, avec, le cas échéant, le soutien des Fonds structurels et du Fonds de cohésion

7 CONCLUSION

1. L'approche triphasée proposée par la Commission pour l'institution d'une tarification équitable et efficace dans les transports permettra de parvenir à une tarification de l'utilisation des infrastructures efficace et liée aux coûts dans tous les Etats membres et tous les modes de transport. La Commission, assistée par un "comité d'experts gouvernementaux", élaborera des orientations détaillées et concrètes sur les meilleures pratiques en matière de tarification de l'utilisation des infrastructures liée aux encombrements et aux coûts externes, ainsi que des textes législatifs nouveaux ou modifiés (voir le point 4.1), ce qui garantira l'adoption d'une approche cohérente (d'ici à 2004 pour les modes prioritaires, et peu après pour tous les autres modes). En veillant à ce que les redevances soient fondées sur des coûts spécifiques définis d'un commun accord, la Commission espère parvenir à un consensus général quant à la nécessité de lier la tarification des infrastructures à l'utilisation, et améliorer ainsi l'efficacité du secteur européen des transports.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barker, T et Köhler, J, *Charging for road freight in the EU* (Tarification du fret routier dans l'UE), Cambridge Econometrics, mai 1998.

CERTE, CES, SESO, *What do the Trenen II case studies tell us about the reform of European transport pricing?* (Leçons à tirer des études de cas Trenen II pour la réforme de la tarification dans les transports en Europe) document pour l'atelier du 25 mars 1998.

DIW, INFRAS, Dr Herry, NERA, *Infrastructure capital, maintenance and road damage costs for different heavy goods vehicles in the EU,* (Coûts de l'infrastructure, de l'entretien et de la dégradation des routes pour différents poids lourds dans l'UE) 1998.

ECMT, Des transports efficaces en Europe - Politiques pour l'internalisation des coûts externes, 1998.

ESPO, Rapport d'enquête sur l'état actuel des principaux ports de mer communautaires, 1996.

EUNET, Impacts socio-économiques et spatiaux des transports. Document de travail 1998.

Commission européenne, Le développement futur de la politique commune des transports: construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable, Bulletin des Communautés européennes, supplément 3/93, COM(92) 494 final.

Commission européenne, Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union européenne, livre vert, COM (95) 691 final.

Commission européenne, proposition de directive du Conseil relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, COM(96) 331 final.

Commission européenne, proposition de directive du Conseil, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques COM(97) 30 final.

Commission européenne, proposition de directive du Conseil concernant les redevances aéroportuaires, COM(97) 154 final.

Commission européenne, Livre vert sur les relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, COM(97) 678 final.

Commission européenne, DG XXI, Vehicle taxation in the EU 1997 (La taxation des véhicules dans l'UE en 1997), document d'information, 1997.

Groupe à haut niveau sur le financement de projets du réseau transeuropéen de transport par des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, Commission européenne, DGVII/321/97.

Groupe à haut niveau sur la tarification de l'utilisation des infrastructures de transport, Commission européenne, 1998.

Iten R, Banfi S, Köhler J, "Social and Regional Distributive Impacts of Ecotax proposals", document de travail, 4 juin 1998, EFR, Commission européenne, DGXII.

Jansson J O, Lindberg G, synthèse des principes de la tarification dans les transports, projet PETS, mars 1998.

Kågeson P, Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna, 1998.

Matas A, Asensio J, Rendeiro R, tarification directe auprès des usagers pour l'utilisation des infrastructures de transport dans l'Union européenne, 1997.

NERA, An examination of rail infrastructure charges (Examen des redevances applicables aux infrastructures ferroviaires), 1998.

Newbery, Road user charges in Britain (Les redevances imposées aux usagers de la route au Royaume-Uni), Economic Journal (sujets d'exposés) 90, pp. 161-176, 1998.

Roy R, Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing (Couverture des coûts des infrastructures par un système de tarification modulée efficace), mars 1998.

Winston C., Conceptual developments in the economies of transportation: an interpretative survey (Les développements conceptuels dans l'économie des transports : étude interprétative), Journal of Economic Leterature, 23, 1985.

GLOSSAIRE

Coûts moyens	Les coûts moyens sont les coûts totaux de l'infrastructure divisés par une mesure de la production, telle que les véhicules-kilomètres ou les heures de vol. Ils indiquent donc les coûts de mise à disposition des routes par unité de trafic. Ils sont particulièrement important pour la couverture des coûts, puisque les prix fixés au même niveau que les coûts moyens assurent la couverture de la totalité des coûts (les coûts totaux inclus les coûts fixes et les coûts variables).
Coûts d'investissement	Les coûts d'équipement comprennent la consommation de capital fixe et le paiement des intérêts, et représentent souvent une part importante des coûts totaux d'infrastructure. Ils diffèrent des dépenses annuelles en capital, qui ne couvrent pas nécessairement tous les coûts (Lorsque les dépenses sont inférieures aux coûts, la qualité et la valeur de l'infrastructure vont se dégrader).
Congestion	La congestion survient lorsque le trafic dépasse la capacité des infrastructures et que la vitesse de circulation baisse. On peut la définir comme une situation où le trafic est plus lent qu'il ne le serait avec des flux de trafic bas. La définition de ces "bas niveaux" (niveau de référence) est complexe et varie d'un pays à l'autre.
Coûts de la congestion	Ces coûts comprennent les coûts directs (liés au temps et au fonctionnement) et les coûts indirects (coût d'opportunité lié au temps perdu, coûts supportés par les tiers du fait des retards de livraison des marchandises, coûts liés à l'environnement).
Approche par les coûts	L'approche fondée sur les coûts pour la mesure des finances liées aux infrastructures consiste à déterminer des valeurs pour la structure des actifs (à l'aide de méthodes d'amortissement) et la structure de fonctionnement. (L'autre formule est appelée approche par les dépenses).
Couverture des coûts	Il s'agit d'une approche de la tarification de l'utilisation des infrastructures dans laquelle les coûts de l'infrastructure (fixes et variables) sont récupérés entièrement ou partiellement par l'intermédiaire de redevances d'utilisation des infrastructures. Cette approche est en général fondée sur les coûts et permet d'obtenir un revenu utilisé pour investir dans la fourniture d'infrastructure.
Relation aux coûts	Ce terme est défini à l'article 4 de la proposition de directive du Conseil concernant les redevances aéroportuaires, et s'applique d'une manière générale aux terminaux de transport. Il signifie que les redevances devraient au minimum assurer la couverture des coûts marginaux, et que l'opérateur devrait être en mesure de faire la preuve que les redevances sont liées aux coûts marginaux. Il est également lié à la couverture des coûts, puisqu'il implique que les opérateurs peuvent prélever des redevances additionnelles (dans le respect des règles de concurrence) en vue d'assurer la (pleine) couverture des coûts.
Amortissement	L'amortissement est un poste comptable destiné à tenir compte de la dépréciation d'un actif tout au long de sa vie économique (espérance de vie). L'amortissement consiste à calculer des coûts d'investissement à partir de la valeur en capital des routes existantes.
Approche par les dépenses	Certains Etats membres estiment la valeur des infrastructures sur la base des dépenses annuelles que celles-ci occasionnent. Cette démarche inclut souvent à la fois l'investissement annuel (dans de nouvelles infrastructures ainsi que pour l'élargissement et le remplacement des actifs), et les frais de gestion (maintenance, exploitation et administration). Dans le cas de l'évaluation des finances du transport, il est préférable de suivre l'approche par les coûts.
Coûts externes	Les coûts externes sont ceux qui ne sont pas supportés par l'usager d'un bien ou d'un service (tel qu'une infrastructure) : ils comprennent l'utilisation des infrastructures lorsque celle-ci est gratuite, les dommages, la pollution, le bruit, les coûts sanitaires associés à l'utilisation des transports et aux accidents. La non prise en compte de ces coûts entraîne une utilisation excessive du bien ou du service en cause.
Coûts fixes	Les coûts fixes sont les coûts indépendants du flux de trafic (construction de l'infrastructure, éclairage).
Redevance forfaitaire	Redevance d'utilisation de l'infrastructure, souvent combinée à des redevances variables, qui est toujours la même quelle que soit l'utilisation. Les permis annuels, les droits d'entrée et autres péages d'accès sont des exemples de redevances

	forfaitaires (synonyme de redevance fixe).
Harmonisation	La coordination et éventuellement l'unification entre Etats des règles et codes de conduite, régissant des méthodes d'estimation des coûts, des classifications des véhicules, de la signalisation, etc.
Coûts internes	Les coûts internes sont ceux supportés par les usagers.
Intérêt	Les charges d'intérêt font partie des coûts d'investissement liés aux infrastructures. Ils reflètent le coût d'opportunité du capital (s'ils n'étaient pas investis dans les infrastructures de transport, les fonds pourraient être utilisés ailleurs dans le pays). Le taux d'intérêt est habituellement comparable au coût de refinancement pour les prêts des établissements publics.
Dépenses d'investissement	Elles reflètent les dépenses annuelles occasionnées par les infrastructures présentant des caractéristiques durables, dont la durée de vie est supérieure à un an, par exemple dans le cas de la construction d'une nouvelle infrastructure. Ces dépenses doivent être "capitalisées" avec un taux d'amortissement et un taux d'intérêt reflétant le coût d'opportunité pour le capital investi.
Entretien (ou maintenance)	Les coûts d'entretien reflètent les coûts de maintien en état de l'infrastructure existante. On peut distinguer entre la maintenance ordinaire, par exemple le nettoyage et la mise en condition pour l'hiver, qui est indépendante de l'utilisation, et l'entretien lié au volume de trafic (par ex. revêtement). Ces derniers coûts, variables et fonction du trafic, constituent des coûts marginaux.
Coûts marginaux	Lorsque le terme coût marginal est utilisé dans le présent document, il se réfère aux coûts sociaux marginaux à court terme qui sont des coûts variables spécifiques liés à l'utilisation des infrastructures existantes (sans tenir compte de l'augmentation de capacité). Les coûts marginaux à long terme comprennent en plus les coûts résultant des augmentations futures de capacité. Ils sont cependant très difficile à calculer dans les transports. En outre la fixation de redevances sur la base des coûts marginaux à long terme entraînerait des effets indésirables importants sur l'utilisation des transports au cours des périodes pendant lesquelles les augmentations de capacité ne sont pas considérées. C'est pourquoi la plupart des économistes s'accordent sur le fait que la tarification sur la base du coût marginal à court terme convient davantage au secteur des transports.
Coûts ou frais d'exploitation	Il s'agit des dépenses nécessaires pour l'exploitation des infrastructures existantes (administration, police, signalisation, nettoyage). Elles constituent des dépenses de gestion qui n'ont pas besoin d'être capitalisées.
Coûts d'acquisition	Les coûts de l'achat d'un bien ou d'un service.
Valeur/coût de remplacement	Le coût de remplacement d'un actif donné, d'une qualité donnée, par un actif d'une qualité équivalente. Le coût de remplacement peut dépasser le coût d'acquisition initiale en raison de l'évolution du prix des actifs.
Coûts de gestion	Les coûts correspondant au maintien en exploitation d'un actif particulier, mais qui ne renforcent pas la valeur de cet actif. Dans le cas des infrastructures, les dépenses afférentes sont les dépenses annuelles nécessaires pour assurer une qualité acceptable du service (et comprenant notamment les coûts d'exploitation), mais non pour maintenir cette qualité au-delà d'un certain laps de temps. Il s'agit de postes tels que : nettoyage; désherbage; maintenance hivernale (déneigement, sablage); éclairage; police.
Normalisation	Définition d'approches techniques, de technologies et de spécifications uniformes entre les Etats membres.
Maintenance structurelle	Maintenance imputable sur le capital. Un bon exemple de maintenance structurelle est la reconstruction du corps de chaussée et du revêtement. Les bénéfices liés à cette dépense sont perçus sur plusieurs années et non uniquement sur l'année des travaux.
Coûts non récupérables	Le coût des actifs qui ont dépassé leur durée de vie officielle et n'ont donc plus de valeur en capital ou de revente officielle, est considéré comme nul.
Coûts totaux	Somme des coûts fixes et des coûts variables, ou bien des coûts d'investissement et des coûts de gestion. Les coûts totaux représentent par conséquent le coût total annuel de la fourniture de l'infrastructure.
Coûts variables	Les coûts qui varient avec le niveau du trafic. Il s'agit par exemple des coûts liés à l'usure de l'infrastructure et aux encombrements.

ANNEXE I : LES DIFFERENTES APPROCHES EN MATIERE DE TARIFICATION DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES

Tarification sur la base du coût marginal

Les coûts marginaux sont des coûts variables spécifiques liés à l'utilisation des infrastructures existantes (sans tenir compte d'une éventuelle augmentation de la capacité). Ils reflètent les coûts additionnels liés à un véhicule ou à une unité de transport supplémentaire, et comprennent les coûts de maintenance et d'exploitation des infrastructures liés à l'utilisation.

Sur le long terme (50 ans par exemple), tous les coûts (même d'investissement et en capital) deviennent variables; les coûts marginaux tendent donc à converger avec les coûts moyens (du fait que la distinction entre coûts fixes et coûts variables disparaît). Néanmoins, dans le cadre d'une politique visant l'utilisation efficace des infrastructures existantes, seul compte le statut des coûts marginaux à court terme.

Si la tarification fondée sur les coûts marginaux entraînera une utilisation efficace de l'infrastructure, elle n'assurera pas la couverture totale des coûts dans les secteurs à économies d'échelle (le ferroviaire notamment). En second lieu, les autres objectifs tels que le développement, la sécurité et la mobilité, peuvent conduire à des investissements au-dessus de l'optimum théorique, ce qui peut également aboutir à ce que la tarification aux coûts marginaux ne couvrent pas entièrement les coûts. En troisième lieu, on ne peut envisager actuellement que d'instituer plusieurs niveaux de redevances, et non des tarifs finement modulables, ce qui peut empêche de refléter fidèlement les coûts marginaux. Voir à ce sujet l'article sur la discrimination au niveau des prix. Enfin, dans le cas de marchés imparfaits, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des ajustements des coûts marginaux.

Tarification fondée sur les coûts moyens

Les coûts moyens sont les coûts totaux de l'infrastructure divisés par une mesure de la production, tels que les véhicules-kilomètres ou les heures de vol. Ils indiquent donc les coûts de mise à disposition de l'infrastructure par unité de trafic. Ils sont particulièrement important pour la couverture des coûts, puisque les prix fixés au même niveau que les coûts moyens assurent la couverture de la totalité des coûts (les coûts totaux incluent les coûts fixes et les coûts variables).

L'approche par les coûts moyens est assez simple, mais elle peut aboutir à des inefficacités, certains transporteurs payant un tarif trop élevé (lorsque leurs coûts *marginaux* sont faibles, comme c'est le cas des petites voitures particulières) et d'autres un tarif trop faible.

Tarification Ramsey

Cette théorie considère que le degré auquel une entreprise élève les prix au-dessus des coûts marginaux devrait dépendre de la sensibilité de la demande aux modifications de prix (son "élasticité"). Il vaut mieux hausser le prix d'un produit pour lequel la demande est insensible à son prix ou à celui d'autres biens, plutôt que d'imposer une hausse sur un produit dont la demande sera sensiblement modifiée par un changement de prix. Dans le cas des infrastructures de transport, la demande des passagers est moins élastique que celle du fret. La

tarification Ramsey implique donc que les prix du transport de passagers seraient plus élevés, le producteur pouvant alors couvrir davantage de ses coûts et limiter les pertes en termes d'efficacité. Une telle analyse présuppose cependant la possibilité et l'acceptabilité d'une segmentation du marché, et ne tient pas compte de la question de la répartition des recettes ni des effets plus généraux en matière sociale.

Discrimination au niveau des prix

Cette stratégie consiste à moduler la tarification en fonction de la propension à payer des usagers. Ceux dont les bénéfices marginaux sont nettement plus élevés que leur coût marginal devront payer davantage, tandis que les usagers aux bénéfices plus faibles paieront pour leur coût marginal. Cette formule est toutefois très difficile à mettre en pratique, notamment du fait que les usagers n'ont aucune raison de révéler leur réelle propension à payer. On peut envisager en théorie des systèmes fondés sur la négociation, mais cela peut entrer en conflit avec le principe de la transparence des tarifs. On peut également se demander si de telles approches sont équitables.

Tarifs binômes

Il s'agit de combiner une tarification sur la base du coût marginal avec un tarif forfaitaire tel que ceux déjà couramment utilisés (par ex. pour l'immatriculation) afin de couvrir les coûts. Les décisions sur des trajets individuels sont prises en fonction des coûts marginaux : un tarif forfaitaire est susceptible d'apporter des recettes supplémentaires, sans induire d'effet sur l'efficacité. Toutefois, ce tarif peut aussi influer sur les décisions en abaissant le revenu ou en modifiant la perception du coût du transport, ce qui se répercute sur le marché.

ANNEXE II: APPROCHES EXISTANTES EN MATIERE DE TARIFICATION DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES

Le tableau suivant fait apparaître les disparités entre modes dans le cas de la taxation des carburants.

Tableau 1 : Droits d'accises sur les carburants dans l'UE pour les différents modes, janvier 1998 (en écus)

Mode	Essence plombée, par kilolitre (kl)	Essence sans plomb, par kl	Diesel, par kl	GPL/ tonne	GNC/méthane , par tonne
Carburant automobile, minimum	396	349	252	0	0
Carburant automobile, maximum	617	576	501	776	776
Carburant aéronautique	0 pour les vols internationaux				
Rail (carburant)	variable d'un Etat membre à l'autre*				
Navigation	0	0	0	0	0
Voies navigables	0 sur le Rhin (plus de 70% de la totalité du trafic européen)				

*A, D, G, L: même taxe que pour le carburant automobile; P, S, DK, I: exemption; UK , Irl: même taxe que pour le combustible de chauffage **Source: DGXXI**

Route

La législation communautaire adoptée en 1992[23] a fixé des taux minimaux pour les droits d'accise applicables aux carburants routiers dans l'ensemble de la Communauté. L'année suivante[24], la directive 93/89/CEE a fixé un cadre pour les règles concernant les taxes sur les véhicules ainsi que les péages et droits d'usage perçus pour utilisation des infrastructures routières par les poids lourds.

La taxation du trafic routier varie considérablement d'un Etat membre à l'autre, comme l'indiquent les tableaux suivants. On voit dans le tableau 1 que quelques Etats membres n'appliquent au carburant diesel qu'un taux légèrement supérieur au niveau minimum (Luxembourg, Grèce, Espagne). Le tableau illustre les différences considérables existant entre les Etats membres.

---

23 Directive 92/82/CEE du Conseil, JO L 316 du 31.10.1992, p. 19.

24 Directive 93/89/CEE du Conseil, JO L 279 du 12.11.1993, p. 32.

Tableau 2 : droits d'accise sur le carburant diesel au 1er janvier 1998, en écus

Etat Membre	Diesel 1000 l
MINIMUM CE	245
TAUX MINIMAL	248
TAUX MAXIMAL	585
DIFFERENCE	333

Le tableau 2 fait apparaître les types de structures des taxes sur les véhicules dans l'ensemble de l'UE. Si les *structures* sont assez proches d'un Etat membre à l'autre, les *niveaux* de taxation varient en revanche dans des proportions importantes.

Tableau 3 : taxes sur les poids lourds dans les Etats membres au 1er janvier 1998

Etat membre	**Taxes annuelles**	**Taxes sur la circulation**		
	Taxe sur les véhicules	Droits d'accise sur les carbu-rants +TVA	Péages routiers et sur les ponts	Redevances d'utilisation (Eurovignette, etc.)
Belgique	*	*		*
Allemagne	*	*		*
Danemark	*	*	*	*
Espagne	*	*	*	
Grèce	*	*	*	
France	*	*	*	
Italie	*	*	*	
Irlande	*	*	*[1]	
Luxembourg	*	*		*
Pays-Bas	*	*		*
Autriche	*	*	*	
Portugal	*	*	*	
Finlande	*	*		
Suède	*	*	*	*
Royaume-Uni	*	*	*	

1) Les péages appliqués jusqu'à présent sont des redevances privées et non des contributions publiques.

Le tableau 3 couvre à la fois les poids lourds et les voitures particulières et met en évidence l'importance différente accordée aux diverses formes de redevances. Certaines de ces variations ne causent pas de distorsions et reflètent uniquement des différences de coûts. Il est toutefois peu probable que les variations évoquées ci-dessus soient intentionnelles ou résultent de structures de coûts différentes.

Tableau 4 : Comparaison des taxes prélevées sur l'ensemble du transport routier[1] (1993,1995, ou 1996), en %

Pays	Carburant	Véhicule	Péages
Autriche	62%	32%	6%
Finlande	55%	45%	-
Allemagne	83%	17%	-
Italie	67%	32%	1%
Portugal	73%	21%	6%
Espagne	83%	8,5%	8,5%
Royaume-Uni	80%	20%	-

1 Tous les véhicules routiers. - Proportion des taxes perçues, hormis les recettes provenant des redevances d'utilisation(eurovignettes).**Les taxes sur le carburant ne comprennent pas la TVA; les taxes sur les véhicules comprennent les taxes annuelles sur les véhicules et les taxes perçues à l'achat Source: DGVII 1998**

D'une manière générale, les revenus provenant du secteur routier sont assez importants dans les Etats membres, mais ne couvrent pas toujours la totalité des coûts

Rail

La directive 95/19/CE du Conseil définit les règles générales formant le cadre communautaire qui régit la tarification de l'utilisation des infrastructures ferroviaires. On observe des différences importantes entre les approches adoptées par les Etats membres. Les systèmes mis en place varient de la grille tarifaire aux redevances nulles en passant par des tarifs binômes, une tarification fondée sur le coût marginal social ou comprenant des éléments négociables. Ces systèmes reflètent des différences importantes entre les structures des marchés et la nature du réseau ferroviaire de chaque Etat membre, ainsi que des différences dans les politiques suivies en matière de transport public, et enfin dans les fonds publics disponibles. On peut néanmoins considérer deux principaux types d'approche:

- l'approche "scandinave", qui consiste en un système de tarification relativement simple fondé sur le coût marginal à court terme (CMCT); mais ajusté de manière à tenir compte des priorités plus générales de la politique des transports;

- l'approche par les "coûts moyens ajustés", qui cherche à produire un niveau de recettes fixé à l'avance, principalement en modulant les redevances. Bien que ces redevances variables puissent être ajustées de façon à tenir compte de divers facteurs liés aux coûts et au marché, et qu'une part limité des recettes puisse être tirée de redevances forfaitaires, cette approche aboutit souvent à des redevances sensiblement plus élevées que le CMCT , ce qui dépend également du niveau des contributions de l'Etat (le cas échéant).

Une différence essentielle entre ces deux approches réside dans le lien causal entre les contributions publiques aux infrastructures ferroviaires et le niveau des redevances pour l'utilisation de ces infrastructures. Dans l'approche scandinave, le niveau des redevances (et de ce fait le revenu total qu'elles produisent) est déterminé principalement par les conditions et les comparaisons de coûts avec les autres modes de transport, le niveau des contributions publiques nécessaires étant alors déterminée par la différence entre les coûts totaux de l'infrastructure et le revenu des redevances. En revanche, dans le cas de l'approche par les coûts moyens ajustés, le montant de la contribution publique (le cas échéant) aux

infrastructures ferroviaires est en général déterminé en relation avec des décisions d'ordre plus général sur les priorités en matière de dépense publique, les redevances pour l'utilisation de ces infrastructures devant alors rapporter suffisamment pour couvrir la différence entre la contribution publique et les coûts totaux d'infrastructure.

L'approche adoptée au Royaume-Uni ne correspond exactement à aucune de ces deux catégories. Elle combine l'accent sur le CMCT de l'approche scandinave avec le haut degré de couverture des coûts obtenu dans l'approche par les coûts moyens ajustés. Cas unique dans l'UE, certains droits d'accès sont déterminés au RU dans le cadre de négociations entre les opérateurs ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure; le cadre tarifaire appliqué au Royaume-Uni apparaît également nettement plus complexe que celle en vigueur dans de nombreux autres Etats membres.

Les tableaux suivants présentent une synthèse des différences de situation financière des chemins de fer dans les Etats membres, ainsi que les différentes approches adoptées en matière de tarification:

Tableau 5 : Coûts et subventions dans les transport ferroviaires, 1989. (£M, 1989)

Pays	Coût total des chemins de fer	Subvention publique totale	Rapport "revenus"[1] /coût
RU	3 591	636	82%
France	6 201	3 194	48%
Allemagne (Ouest)	8 763	3 611	59%
Italie	7 226	6 059	16%
Belgique	1 309	761	42%
Pays-Bas	834	377	55%

1 revenus=coûts-subventions. **Source: OEIL 1997**

Tableau 6 : Redevances ferroviaires indicatives dans divers Etats membres (écus, 1997)

Pays	Redevance annuelle	Redevance sur la distance	Redevance sur le poids	Taux de couverture des coûts
Autriche	9 700-18 900/km	0,73 /train km	0,001/tkm	26%
Belgique		•		
Danemark	200-400/km[1]	2,7-3/trainkm		20-25%
Finlande			0,0015-0,0017/ t brute-km	15%
France	38-1 680/km	0,13-15/trainkm[2]		
Allemagne		2,5-12,6/trainkm[3]		
Suède	•	0,0027-0,1 /train km		
RU	•	•		

1 à partir de 1999 2 varie en fonction du temps de trajet 3 varie en fonction de l'itinéraire **Source: NERA 1998**

(dans les autres Etats membres, il n'existe pas encore de redevances ferroviaires)

Voies navigables

Environ 7,6% des transports en Europe se font par voies navigables, dont 70% sur le Rhin, où les redevances, aux termes de la convention de Mannheim, sont interdites. Sur la plupart des autres voies navigables, les Etats membres prélèvent des redevances sur diverses bases.

Contrairement à ce qui se passe dans le cadre de la convention de Mannheim, plusieurs Etats membres (Luxembourg, France, Allemagne (dans le cadre de la convention de la Moselle), Belgique, Finlande, Royaume-Uni (essentiellement pour la navigation de plaisance) et Pays-Bas, mettent en œuvre des systèmes de tarification assez complexes, modulés en fonction du type et du gabarit des navires, du type et du volume de la cargaison, du nombre des passagers, de la fréquence des trajets, de leurs horaires (chaque pays a son approche propre). Les redevances contribuent à la couverture de divers coûts de maintenance, de fonctionnement et d'équipement, mais la demande semble très sensible aux modifications de ces redevances, qu'il est donc délicat d'augmenter.

En Allemagne, les redevances sont moins fréquentes: il n'en existe pas sur le Rhin, ni sur l'Elbe, ni sur l'Oder, ni sur le Danube. Sur les autres voies navigables (qui représentent moins de 20% du trafic) des redevances sont prélevées (par exemple en application de la convention de la Moselle) selon des approches analogues à celles précédemment décrites. Ces redevances couvrent jusqu'à 25% des coûts d'exploitation et de maintenance.

Certains pays (en particulier la France et le RU) font payer des redevances à d'autres usagers des réseaux de canaux (notamment les compagnies des eaux ainsi que des entreprises industrielles et des agriculteurs). Ces usagers se servent en effet davantage des canaux que les transporteurs (le rapport est d'environ 80/20) et dans ces pays, contribuent de manière importante aux coûts de l'infrastructure. D'une manière générale, les redevances appliquées pour l'utilisation des voies navigables dans les Etats membres contribuent à la couverture des coûts variables de l'infrastructure, sans en assurer la totalité. Des subventions publiques sont encore requises à des degrés divers dans tous les Etats membres.

Le tableau suivant présente les diverses approches adoptées dans différents Etats membres.

Tableau 7 : Coûts des voies navigables et taux de couverture, 1998

Pays	Type de redevance	Taux de couverture des coûts	Remarque
Belgique	variable[1]	7,5% des investissements	Il faut garder à l'esprit que seuls 20% de l'utilisation des voies navigables sont considérés comme imputables à la navigation.
France	variable	10% des recettes	
Allemagne	variable pour 20% du trafic	13% des coûts de gestion.	
RU	variable	8,75% des coûts de maintenance	
Finlande	variable	21% des coûts de maintenance et de développement	

1 les redevances variables sont en général modulables en fonction du poids, de la distance, du type de navire et de trajet
Source: questionnaire de la DGVII

Aéroports

Les systèmes de redevances aéroportuaires couvrent l'utilisation d'un large éventail d'installations et de services aéroportuaires. Il s'agit notamment des installations d'atterrissage, d'éclairage, de stationnement, d'avitaillement et de stockage, ainsi que des services concernant l'aéronef, les passagers et les marchandises. Aucune norme n'existant concernant ces redevances, elles ne se rapportent pas toujours aux mêmes installations et services. Elles sont fondées sur plusieurs critères, qui varient d'un système à l'autre. Certains critères sont cependant d'une application courante, notamment:

- l'origine ou la destination du vol, une distinction étant fréquemment faite entre les vols intérieurs et internationaux en ce qui concernant les redevances d'atterrissage, de passagers et d'éclairage;

- la masse de l'aéronef, souvent le poids maximal au décollage, pour les redevances d'atterrissage et de stationnement;

- la classe sonore de l'aéronef pour les redevances sur le bruit ou, lorsque aucune redevance de ce type n'existe, pour la redevance d'atterrissage lorsque celle-ci est modulée en fonction des émissions sonores de l'aéronef;

- le temps de stationnement, parfois modulé en fonction de l'horaire des vols, pour la redevance de stationnement;

- le nombre des passagers, leur âge et parfois la distance de vol pour la redevance passager;

- le tonnage de fret chargé ou déchargé pour la redevance de fret.

Le niveau des redevances aéroportuaires varie sensiblement d'un Etat membre à l'autre et parfois d'un aéroport à l'autre dans un même Etat membre.

Services de la circulation aérienne

La redevance globale EUROCONTROL exigée par un Etat est égale à la somme des redevances prélevées pour chaque vol entré dans l'espace aérien de cet Etat. La redevance pour un vol est calculé en multipliant le taux unitaire national de redevance par le nombre d'"unités de service" de ce vol. Pour chaque pays, le taux unitaire national de la redevance est fixé chaque année en divisant l'assiette nationale des services en route par le total des "unités de service" dans l'espace aérien de ce pays au cours de l'année considérée. Le calcul des "unités de service" est fonction de la distance parcourue par un aéronef (exprimé en termes de centièmes de la distance orthodromique entre le point d'entrée dans l'espace aérien du pays en cause et le point de sortie de cet espace), multipliée par le coefficient du poids de l'aéronef (exprimé par la racine carrée de son poids maximal certifié au décollage). Des "taux unitaires de redevance" sont fixés pour un an à la fin de l'année précédente, sur les bases des coûts réels. Un mécanisme permet de procéder ultérieurement à des ajustements en cas de disparités importantes. Enfin, ces valeurs ne doivent se référer qu'aux seuls vols soumis à redevances. (Certains vols sont en général exemptés, tels que ceux des aéronefs de moins de 2 tonnes, des aéronefs d'Etat, ainsi que les vols de recherche et de sauvetage, les vols militaires, les vols d'apprentissage et les vols de contrôle dans la cadre de l'aide à la navigation).

Le calcul de l'assiette est réalisé conformément aux principes comptables généralement admis en ce qui concerne les dépenses d'investissement et les coûts d'exploitation. Les dépenses d'investissement, pour les équipements et les bâtiments, sont pris en compte en amortissant le coût final sur la base de la vie utile prévue. Les deux éléments de ce coût sont la dépréciation (la part du capital effectivement en service), et les intérêts (liés à la valeur nette du capital investi, en termes d'amortissement des coûts). Les coûts d'exploitation sont ceux des services de trafic aérien, des communications, des services météorologiques, des services d'information aéronautiques, classés selon les catégories suivantes: maintenance, opérations, formation, recherche et administration. Toutes les redevances sont collectées par EUROCONTROL et redistribuées aux Etats membres en fonction des volumes de trafic.

La présente approche reflète la réalité des coûts de production et permet leur pleine couverture.

Ports maritimes

Le secteur des ports maritimes fonctionne sur la base de lignes commerciales; il est fortement concurrentiel, tant à l'intérieur de chaque Etat membre qu'entre les Etats membres. On observe des tendances vers une participation encore plus grande du secteur privé aux activités portuaires, en particulier celles à caractère essentiellement commercial, telles que la manutention des cargaisons. De ce fait, le financement des installations portuaires aux fins de ces activités relèvent de plus en plus de la responsabilité du secteur privé, tandis que les autorités portuaires tendent à se limiter de plus en plus à leur rôle de "propriétaire" et au financement et à l'exploitation des installations indispensables à la sûreté et à l'efficacité du fonctionnement de l'ensemble du port en cause.

Les systèmes de tarification en place dans la Communauté varient considérablement d'un port à l'autre. Ils comportent néanmoins certains éléments de base en commun, tels que la description de l'installation portuaire et des services couverts par chaque type de redevance, l'assiette des différentes redevances et la méthode de calcul. En général, on peut distinguer trois types de paiements[25]: ceux liés à la prestation de services et à la mise à disposition d'installations permettant à un navire d'entrer dans le port en toute sécurité et d'en utiliser les installations; ceux correspondant à des services ou des fournitures spécifiques; ceux correspondant à des loyers ou des redevances pour l'utilisation de terrains ou d'équipements dont le port est propriétaire.

La plupart des ports de mer appliquent des redevances pour les marchandises chargées ou déchargées, et certains également pour les véhicules et les passagers qui utilisent le port. Les revenus portuaires proviennent de la location des équipements, bâtiments et terrains aux opérateurs portuaires, ainsi que de la prestation directe de services. Dans la majorité des pays, les droits et redevances portuaires sont encore soumis à l'approbation du gouvernement ou des autorités municipales. Toutefois, l'objectif général de la plupart des ports, tant publics que privés, est d'assurer la récupération des coûts.

Transports maritimes

---

25 ESPO, 1996.

Il n'existe pas de redevances pour l'exploitation des navires en mer, mais certains Etats membres font payer l'utilisation des chenaux navigables. Le 1er janvier 1998, la Suède a introduit des redevances d'utilisation des chenaux navigables modulées en fonction de critères environnementaux.

ANNEXE III : LA TARIFICATION AU COUT SOCIAL MARGINAL ET LA COUVERTURE DES COUTS D'INVESTISSEMENT

Les redevances reposant sur les coûts marginaux ne sont pas directement liées aux coûts fixes des infrastructures. Toutefois, lorsque la fourniture des infrastructures est efficace, les coûts fixes peuvent, dès lors que certaines conditions sont remplies, être couverts par l'élément de saturation ou de sous-capacité des redevances basées sur les coûts sociaux marginaux.

Du point de vue de l'efficacité et sur la base d'une évaluation coûts/avantages sociaux des projets d'infrastructure, il est rarement justifié de construire des capacités permettant de garantir un trafic fluide (capacité disponible) même aux heures de pointe. En fait la capacité devrait être adaptée en fonction des niveaux de la demande normale. En effet, les avantages supplémentaires liés à l'absence d'encombrements quelle que soit la plage horaire/la période de l'année sont généralement inférieurs aux coûts additionnels des investissements d'infrastructure requis. En d'autres termes, la fourniture efficace d'infrastructures passe par une certaine sous-capacité et une certaine saturation pendant certaines périodes.

L'approche proposée en matière de tarification comprendrait un élément de saturation/sous-capacité. Etant donné que ces éléments de tarification ne correspondent pas à des dépenses directes des exploitants des infrastructures, elles pourraient servir à financer les coûts fixes. Dans un système optimal de ce type, la partie des redevances qui correspond à la saturation compenserait généralement les coûts fixes des infrastructures dans l'hypothèse de rendements d'échelle constants (ce qui suppose que les coûts moyens seraient égaux aux coûts marginaux et que les redevances reposant sur le coût marginal permettraient de couvrir totalement les coûts fixes). Toutefois, l'existence d'économies d'échelle et de facteurs indivisibles peut compliquer la situation.

L'existence d'économies d'échelle suppose que les coûts unitaires de la fourniture d'infrastructure sont d'autant plus faibles que la capacité fournie est importante, et par conséquent que les coûts marginaux sont inférieurs aux coûts moyens. Par ailleurs, l'existence de facteurs indivisibles limite les possibilités de choix des niveaux de capacité. Ainsi, lors de la construction d'une voie de chemin de fer, on peut choisir entre une voie simple ou une voie double, mais il n'existe pas d'option correspondant à un niveau de capacité intermédiaire. Dans de telles circonstances, on peut considérer qu'une infrastructure conçue de manière efficace est caractérisée par des niveaux de capacité où il n'est pas possible de tarifer la saturation ou la sous-capacité de manière à couvrir la totalité des coûts fixes. Au contraire, s'il y a des rendements d'échelle décroissants (coûts marginaux supérieurs aux coûts moyens d'infrastructure), ce qui peut être le cas dans les zones densément peuplées, lorsque l'expansion de la capacité se heurte à des limites physiques ou dans les situations où les facteurs indivisibles donnent lieu à des niveaux de capacité relativement faibles, la tarification de la saturation sera relativement élevée et permettra normalement de récupérer plus que la totalité des coûts.

Il est difficile de classifier les divers modes de transport sur la base des différents cas de figure évoqués ci-dessus, et les données varient considérablement selon les projets. Toutefois, d'une manière générale, on peut conclure qu'une large part des infrastructures routières, les grands aéroports et les services de la circulation aérienne sont souvent caractérisés par des rendements d'échelle constants, alors que les infrastructures ferroviaires et les voies

navigables bénéficient d'économies d'échelle. C'est l'une des raisons qui justifient les degrés inférieurs de couverture des coûts escomptés du rail et des voies navigables, par rapport aux routes et à l'aviation.

En tout état de cause, il est clair que la tarification au coût marginal des infrastructures (tenant compte d'un élément de saturation/sous-capacité, mais pas des externalités) ne permettra pas toujours de couvrir l'ensemble des coûts pour la totalité du réseau en question mais d'une manière générale, cependant, les coûts qui ne sont pas récupérés dans certaines parties du réseau seront compensés par une couverture excédentaire des coûts dans d'autres parties. Cet équilibre est particulièrement évident en ce qui concerne les infrastructures routières. Il ressort des recherches financées par la Commission que la tarification au coût marginal exigerait des augmentations de prix de l'ordre de 200% sur certaines voies urbaines en Belgique et couvrirait plus que largement les coûts d'infrastructure totaux pour ces routes. En revanche, il est évident que la tarification au coût marginal se traduirait par des contributions très limitées aux coûts fixes dans les régions rurales faiblement peuplées.

Le présent document indique que les recettes provenant de la tarification au coût social marginal des éléments de pénurie pourraient être utilisées pour opérer un financement croisé par des fonds d'infrastructure mis en place au niveau modal, régional ou national. En outre, il ressort des données disponibles que la tarification au coût social marginal des infrastructures pourrait permettre d'atteindre des niveaux élevés de couverture des coûts au niveau du secteur des transports dans son ensemble. Du point de vue du financement des infrastructures, cela représente une amélioration importante par rapport à la situation actuelle. L'analyse présentée par Roy (1998) indique même que les recettes totales du système de transport dans son ensemble pourraient dépasser largement les coûts d'infrastructure.

La facturation des éléments de tarification correspondant aux autres externalités générerait des recettes supplémentaires. Comme l'indique le document principal, il peut être souhaitable, du point de vue de l'équité, de dédommager les individus qui subissent un préjudice ou de financer des mesures visant à limiter les impacts futurs. Il est cependant évident que, si ces fonds étaient affectés au secteur des infrastructures en général, la couverture des coûts serait meilleure.

ISSN 0254-1491

COM(98) 466 final

DOCUMENTS

FR 02 07 06 10

N° de catalogue : CB-CO-98-493-FR-C

ISBN 92-78-38618-9

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg