

Avis du Comité économique et social sur le Livre blanc de la Commission «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»

(1999/C 116/07)

Le 31 juillet 1998, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le livre blanc «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».

La section «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 février 1999 (rapporteur : M. Kielman).

Lors de sa 361^e session plénière des 24 et 25 février 1999 (séance du 24 février) le Comité économique et social a adopté par 117 voix pour et 2 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. Le livre blanc à l'examen fait suite à celui de 1993 sur «le développement futur de la politique commune des transports»⁽¹⁾ et au livre vert de 1995 intitulé «Vers une tarification équitable et efficace dans les transports»⁽²⁾. Dans son livre blanc, la Commission européenne propose, conformément au principe de «l'utilisateur-payeur», une approche communautaire harmonisée des redevances en matière de transports, dont elle estime qu'elle devrait renforcer l'efficacité et la durabilité du système de transport.

1.1.1. Cette efficacité est compromise par la grande disparité qui caractérise actuellement les dispositifs de tarification des infrastructures suivant les modes de transport et les États membres.

1.1.2. L'existence d'approches divergentes en matière de tarification des infrastructures est à l'origine d'un faisceau de problèmes qui ne pourront recevoir de traitement approprié s'ils sont abordés de manière dissociée.

1.2. Telle est la raison pour laquelle la Commission juge qu'il est nécessaire, à l'échelle de la Communauté, que les principes de tarification appliqués dans l'ensemble des principaux modes de transport commerciaux soient soumis à une harmonisation graduelle et ininterrompue.

⁽¹⁾ JO C 352 du 30.12.1993, p. 11.

⁽²⁾ JO C 56 du 24.2.1997, p. 31.

1.3. Le système de tarification proposé consiste à faire supporter par tous les utilisateurs des infrastructures de transport la totalité des coûts qu'ils occasionnent, y compris ceux liés aux répercussions environnementales et autres incidences d'origine extérieure, et ce dès le début de cette utilisation.

1.3.1. Ce système implique également que les États membres puissent continuer à soutenir les services publics et les services d'intérêt général.

1.3.2. Enfin, il est précisé que l'objectif n'est pas de mettre en place un système de tarification centralisé, mais de constituer simplement un cadre à l'intérieur duquel les États membres pourront fixer ou modifier les niveaux de tarification comme ils l'entendent.

1.4. Comme on l'a déjà souligné, la Commission propose une procédure de mise en œuvre progressive. Lors de la première phase, qui s'achève en l'an 2000, l'objectif est d'introduire un système de tarification pour les chemins de fer et les aéroports. Pour ce qui est du réseau routier, cette mesure viendra compléter le système existant, de manière à produire une structure globale harmonisée dans les principaux modes de transport.

1.4.1. Pendant la période susmentionnée, un comité consultatif composé d'experts des différents États membres assistera la Commission. Tous les acteurs intéressés seront associés aux activités de ce comité.

1.4.2. Lors de la deuxième étape, qui couvre les années 2000 à 2004, les systèmes de redevance seront alignés sur le nouveau système élaboré durant la première phase, tandis que de nouveaux systèmes de type fiscal seront introduits et qu'il sera éventuellement procédé à une révision des structures tarifaires existantes. Au cours de la troisième et dernière phase, après 2004, on tirera les leçons de l'expérience acquise durant les deux premières et on entreprendra une harmonisation plus poussée du système, dans lequel seront intégrés les coûts sociaux marginaux.

2. Observations générales

2.1. Dans son avis d'initiative sur «Les coûts d'infrastructure dans le domaine des transports de marchandises par route — base pour une comparaison avec d'autres modes de transport»⁽¹⁾, le Comité était arrivé à la conclusion qu'il «est souhaitable que les coûts d'infrastructure et les coûts externes soient imputés intégralement aux différents modes de transport d'une manière équitable et uniforme».

2.2. Le livre blanc qui fait l'objet du présent avis indique comment il est possible d'établir une tarification plus équitable des infrastructures et des effets externes des différents modes de transport, à la condition expresse de ne pas accroître les coûts totaux.

2.3. Étant donné la grande disparité des dispositifs actuellement privilégiés au sein de l'UE en cette matière et la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, le livre blanc n'indique pas de pistes quant à la question du financement des infrastructures de transport.

2.4. Du reste, il est frappant de constater que si elle réussit dans ce livre blanc à rassembler les éléments de coûts pertinents en un tableau synthétique qui est en soi satisfaisant (chapitre 2.1, pp. 3 et 4), la Commission ne parvient pas, en revanche, à déterminer leur importance relative pour les différents modes de transport. Or, le Comité juge qu'une clarification sur ce point est indispensable à la formulation d'une approche communautaire et s'avérera notamment d'une grande importance lorsqu'il s'agira de définir une stratégie de mise en œuvre, car des distorsions de concurrence pourront apparaître promptement à ce stade.

2.5. Il conviendrait que la pondération des différents coûts (par exemple celle des coûts fixes par rapport aux coûts internes variables et aux coûts externes comme la pollution de l'eau et de l'air ou le bruit) puisse varier en fonction des modes de transport mais aussi des conditions locales. Vu cette absence d'information sur le poids comparé des éléments de coût, le Comité appelle la Commission à faire effectuer à bref délai un nombre relativement élevé d'études de cas choisis. Ces investigations devraient également aborder les difficultés de mesure des effets externes, notamment sur l'environnement.

2.5.1. On pourrait imaginer que le nombre de ces enquêtes se situe entre vingt et trente, qu'elles examinent les divers modes de transport État membre par État membre et qu'elles visent en particulier à apporter des informations complémentaires sur chaque composante de coûts, de préférence en chiffres absolus ou, à défaut, en termes relatifs. Un des facteurs de coûts à prendre en considération à cette occasion sera très certainement celui du temps et il faudra bien évidemment explorer également les incidences sociales de la question. Il devrait être possible de compléter ces investigations par un relevé des prélèvements et charges pesant sur les types de transport concernés, afin que l'on arrive à déterminer le taux de couverture actuel de leurs coûts.

2.5.2. La pollution environnementale imputable au secteur des transports, par exemple, peut être contrée de cinq manières différentes :

- a) utilisation de technologies de diminution des émissions et du bruit,
- b) mesures locales de réduction du trafic,
- c) recours à des taxes et prélèvements,
- d) amélioration de la formation et de l'information,
- e) planification et qualité des infrastructures urbaines et rurales.

2.6. Les deux premières mesures sont largement appliquées. Le livre blanc se focalise quant à lui sur le mécanisme financier et omet d'analyser les résultats d'ores et déjà atteints grâce aux démarches citées sous les lettres a) et b) et d'examiner dans quelle mesure l'imposition de taxes et prélèvements nouveaux est susceptible d'aboutir à des améliorations supplémentaires.

⁽¹⁾ JO C 18 du 22.1.1996, p. 27.

En outre, le Comité estime que la Commission devrait tenir compte de l'avis qu'il a élaboré à propos du «Livre vert de la Commission sur les ports et les infrastructures maritimes»⁽¹⁾. Le Comité est fermement convaincu de la pertinence des observations qu'il a formulées dans ce texte sur les problèmes particuliers liés à l'établissement d'une structure de tarification pour les ports. En effet, la Commission vise toujours à ce que les dépenses engagées pour une infrastructure donnée soient portées à la charge de ses utilisateurs. La Commission exprime une position similaire au huitième point du paragraphe 5(b) du livre blanc, lorsqu'elle affirme que «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». Le même principe devra s'appliquer aux autres modes de transport, bien que la Commission ne le précise pas spécifiquement. Le Comité juge que cette approche est préoccupante, car il pense qu'il n'est pas possible de garantir qu'elle soit financièrement neutre si elle est mise en œuvre.

2.7. Dans son livre blanc, la Commission déclare que les infrastructures de transport européennes revêtent une importance capitale pour la croissance économique, la mobilité de la main-d'œuvre, les utilisateurs et la compétitivité de la Communauté européenne:

2.8. L'enjeu est effectivement de créer les conditions requises pour que la circulation et les transports participent de manière optimale à la prospérité générale de l'Union européenne. Ils sont en effet au cœur des activités de consommation et de production et, à ce titre, contribuent à ce bien-être. On peut, pour parvenir à un tel résultat, recourir aux mécanismes du marché et mettre les décideurs individuels en face des coûts réels impliqués par leurs décisions. En ce qui concerne l'imputation des coûts sociaux, les redevances constituent le principal instrument préconisé par le livre blanc.

2.9. Les coûts sociaux de la circulation et des transports comprennent un ensemble d'éléments tels que :

- a) les coûts d'exploitation (main-d'œuvre, énergie, entretien des véhicules);
- b) les coûts d'infrastructure (signalisation, entretien et usure);
- c) les coûts liés à la dégradation de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi qu'à la pollution sonore;
- d) les coûts directs et indirects en rapport avec les accidents de la circulation.

2.10. Les coûts visés au point a) sont des coûts internes concernant des tiers ou des entreprises, tandis que ceux mentionnés en b) sont des coûts externes dans la mesure où ils sont couverts par les fonds publics. Les coûts cités sous c) doivent être fixés par les autorités de chaque État membre, de manière à être repris parmi les coûts externes. Les accidents et autres éléments à ranger sous le point d) entraînent à la fois des coûts directs et indirects. Il s'agit de coûts externes s'ils ne peuvent être répercutés sur leurs auteurs.

2.11. La synthèse des coûts sociaux de la circulation et des transports que l'on vient d'esquisser ne réprend pas les frais liés aux encombrements, car ils sont déjà partiellement «internalisés», si l'on considère que leurs retombées négatives, sous la forme de temps perdu, atteignent ceux-là mêmes qui les ont provoqués.

2.12. Le «prix» à payer pour les coûts susmentionnés est destiné à mettre à la charge de la circulation les frais dont elle est directement responsable. Lorsque le montant ainsi fixé (c'est-à-dire les redevances) génère des revenus qui excèdent les coûts moyens, l'utilisation de l'infrastructure concernée assure des rentrées quasi maximales à son gestionnaire. Un tel cas de figure signale clairement que l'infrastructure devient insuffisante. Son gestionnaire devra alors prendre la décision de l'agrandir ou de la rénover.

2.13. En Europe, la politique en matière de circulation et de transports est menée à différents niveaux. Le livre blanc met naturellement en exergue l'élaboration de la politique européenne. Conformément au principe de subsidiarité, il incombe aux États membres de régler eux-mêmes un grand nombre de questions relatives à la politique menée en leur sein. L'approche communautaire offre toutefois des avantages pour un certain nombre de matières, comme :

- la préservation de l'unité et de la transparence du marché intérieur;
- l'harmonisation des impôts indirects tels que les taxes sur les carburants;
- les problèmes environnementaux transfrontaliers;
- le bon fonctionnement des réseaux et systèmes de circulation et de transport transfrontaliers;
- le développement régional durable.

2.14. Il semble donc souhaitable d'examiner de plus près la politique communautaire et la manière dont les compétences relatives aux tarifs à appliquer se répartissent entre l'UE et les États membres, surtout lorsque des recoupements sont possibles entre le système à structure uniforme et le montant des redevances à déterminer nationalement. Tant que la structure et le montant des taxes et redevances continueront à différer d'un État membre à l'autre et d'un mode de transport à l'autre, la libre concurrence continuera à subir certaines atteintes.

2.15. La politique européenne en matière d'aides d'État doit être révisée dans tous les cas qui mettent en jeu l'imputation exacte des coûts d'infrastructure à leurs utilisateurs.

3. Observations liées à des modes de transport particulier

3.1. Transports routiers

3.1.1. Lors de la première étape, la Commission veut élaborer un système de tarification pour les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs. Les propositions de mise en œuvre de ce projet ont déjà été publiées et commentées⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO C 407 du 28.12.1998, p. 17.

⁽²⁾ JO C 206 du 7.7.1997, p. 17.

3.1.2. Pour diverses raisons, il semble approprié de lier cette introduction à l'utilisation de systèmes électroniques perfectionnés. À l'heure actuelle, ces derniers posent cependant encore quelques problèmes. Aussi serait-il judicieux d'utiliser pour commencer les outils existants, qui ont déjà fait leurs preuves.

3.1.3 Dans l'introduction de son livre blanc, la Commission affirme viser à une harmonisation accrue des principes de tarification de tous les modes de transport commerciaux, la taxation des véhicules particuliers étant laissée aux États membres. Bien qu'en soi, la circulation des voitures particulières n'entraîne pas de distorsion de concurrence au sein du marché intérieur, on peut soutenir que ce moyen de déplacement entre en compétition avec les transports publics et d'autres formes de transport commercial des voyageurs. Elle joue certainement un rôle majeur dans le «fractionnement modal» du transport de personnes. De plus, ce dernier intervient pour une grande part dans l'utilisation de l'infrastructure routière et dans les coûts externes qui s'y rapportent. Si une partie notable des coûts sociaux n'est pas répercutée, il faudra forcément en arriver à se demander s'il sera encore possible d'atteindre les objectifs fixés, par exemple en ce qui concerne la réduction des dommages causés à l'environnement. La Commission a beau affirmer que dans la mesure où les entreprises utiliseront différemment les infrastructures, les coûts d'infrastructure qui devront être imputés ne seront pas reportés automatiquement sur le prix des transports, il n'en reste pas moins qu'un tel renchérissement semble inévitable au cours de la première et de la deuxième phase.

3.2. Transports ferroviaires

3.2.1. La Commission européenne élabore actuellement une proposition de directive sur la tarification des infrastructures ferroviaires⁽¹⁾. On espère que le Conseil adoptera cette proposition lors de la première étape. Dans la deuxième phase, la Commission entend parvenir à une imputation des coûts externes. Au vu de la mise en œuvre laborieuse de la directive CE/91/440, qui portait sur des mesures de libéralisation dans le domaine ferroviaire, on peut s'interroger sur les chances de succès du projet de la Commission. L'amélioration du marché des transports ferroviaires dont il est question dans ce texte, accompagnée des investissements correspondants dans l'infrastructure ferroviaire européenne, est un élément essentiel du renforcement futur de la position concurrentielle des chemins de fer dans le trafic européen des marchandises.

3.3. Navigation intérieure

3.3.1. Selon la Commission européenne, les systèmes de tarification appliqués actuellement dans le domaine de la navigation intérieure, notamment pour les infrastructures, n'entraînent pas de distorsions concurrentielles majeures, car les coûts sont relativement limités et les tarifs assez faibles. Par conséquent, mener de nouvelles réformes dans ce secteur ne constitue pas une priorité — et l'est d'autant moins que l'Acte de Mannheim interdit de prélever des redevances pour la navigation rhénane. Si l'on souhaitait en introduire pour les infrastructures, il faudrait obligatoirement adapter ce traité en conséquence, opération compliquée du fait de la non-appartenance à l'UE de l'un de ses signataires, la Suisse. C'est lors de la troisième phase que la Commission devra présenter des propositions en la matière.

3.4. Aviation

3.4.1. Comme on sait, la Commission a présenté une proposition de directive sur les redevances aéroportuaires⁽²⁾. Selon ce texte, les principes à prendre en considération pour l'établissement des tarifs sont l'adéquation aux coûts, la transparence et la non-discrimination. L'aviation jouit encore de quelques privilèges par rapport à d'autres modes de transport. Ainsi, les carburants aéronautiques sont exemptés de droits d'accise. Par ailleurs, la TVA n'est pas applicable aux billets délivrés pour le trafic aérien international (y compris entre États membres de l'Union). Il y a lieu d'examiner s'il est possible de supprimer l'exonération fiscale appliquée aux carburants aéronautiques et l'exemption de TVA sur les billets.

3.4.2. De même, il faudrait étudier la piste de la taxation des gaz d'échappement en lieu et place de l'imposition de droits d'accise sur les carburants aéroportuaires. Cette redevance pourrait être perçue de la même manière que les coûts du contrôle de navigation aérienne et est susceptible de déboucher sur une amélioration de la technologie des moteurs.

3.4.3. Si l'on opte pour les procédures mentionnés dans les paragraphes 3.4.1 et 3.4.2, il conviendra de prendre dûment en considération les conventions internationales, comme celles conclues dans le cadre de l'OACI.

3.5. Transports maritimes

3.5.1. Les infrastructures des transports maritimes se composent essentiellement des ports de mer.

3.5.2. Le livre vert de la Commission sur les ports et les infrastructures maritimes⁽³⁾ pose le principe de redevances portuaires destinées à créer des conditions équitables de concurrence entre les ports de l'UE. Pour élaborer pareil cadre de tarification de l'utilisation des ports, il est indispensable de connaître les bénéficiaires et la nature du financement public des ports ainsi que celle des aides d'État octroyées. Par ailleurs, il conviendra de renforcer la transparence des pratiques comptables des ports.

3.5.3. Il est intéressant de noter que la Commission européenne estime à présent que le coût des investissements dans les infrastructures portuaires doit être répercuté sur leurs utilisateurs directs. En dehors des installations portuaires, les transports maritimes comprennent encore d'autres infrastructures, comme les systèmes mondiaux de navigation.

La mise en place de normes minimales pour la qualité des carburants et l'instauration de redevances environnementales sur ces derniers constituent également des objectifs à poursuivre par la Commission lors de la deuxième phase. Sur ce point, il ne faut pas perdre de vue que les seuils minimaux de qualité des carburants nautiques sont actuellement fixés par des normes internationales ISO et que leur teneur maximale en soufre a déjà été déterminée internationalement par l'Organisation maritime internationale (OMI) dans l'annexe VI de la convention MARPOL. Dans les projets d'imposition d'écotaxes

(2) JO C 73 du 9.3.1998, p. 38.

(3) JO C 407 du 28.12.1998, p. 17.

(1) COM(1998) 480 final du 22 juillet 1998.

régionales sur les carburants destinés à la navigation en mer, il faudra bien garder présente à l'esprit la nature de taxes à la consommation que revêtent de tels droits d'accises, qui ne pourront par conséquent être prélevés que dans les eaux territoriales des États membres. Or le trafic maritime international, y compris entre les pays de l'Union européenne, s'effectue très majoritairement dans les eaux internationales ou relevant d'autres pays que celui du bâtiment concerné.

3.5.4. Toutes ces questions doivent être examinées à la lumière des traités internationaux⁽¹⁾.

3.5.5. Le Comité fait remarquer que la directive sur les installations portuaires des résidus de cargaison qui vient d'être proposée impose la remise de ces déchets et le paiement de redevances. Afin de parvenir à une meilleure coordination, le Comité propose que le régime définitif qui sera établi pour ces droits soit fondé sur les principes généraux du livre blanc sur la tarification des infrastructures de transport.

4. Observations particulières

4.1. Il est important que des représentants des organisations faitières concernées participent aux délibérations du comité qui épaulera la Commission dans les actions qu'elle entreprendra lors des différentes phases.

4.2. Même si la Commission veut observer trois étapes pour mettre en place le système de redevances dans les différents modes de transport, il paraît opportun, par souci de leur assurer un traitement équitable, de procéder à une instauration uniforme et simultanée des principes de cette tarification, en veillant à ce qu'elle s'effectue autant que possible à la source. En ce qui concerne l'aviation et le trafic maritime, il conviendra de tenir compte du caractère planétaire de ces modes de transport.

⁽¹⁾ Cf. notamment la convention MARPOL.

4.3. On n'oubliera pas que le calcul des coûts effectué dans le cadre d'un marché imparfait appelle certaines réserves, car il ne pourra jamais être totalement exact. C'est pour cette raison qu'en matière de transport ferroviaire, pour ne citer que cet exemple, la mise en œuvre complète de la directive 91/440/CEE devrait constituer la priorité absolue.

4.4. En ce qui concerne la juste répartition des coûts d'infrastructure entre les utilisateurs, il est souhaitable qu'il soit procédé à une révision complète de la politique européenne des aides d'État dans le secteur des transports, en tenant compte des objectifs fixés par les autres politiques européennes et de celui d'un fonctionnement efficace de la société, dans le présent comme dans le futur.

4.5. Dans l'imputation des coûts aux utilisateurs, il faudra veiller à ce qu'aucune entorse ne soit faite à l'un des principes fondamentaux sur lesquels s'est bâtie l'Europe, celui de la libre circulation des personnes et des biens.

5. Conclusion

5.1. Le livre blanc de la Commission qui fait l'objet du présent avis mérite d'être soutenu car il est fondé sur le principe selon lequel «l'utilisateur doit supporter l'ensemble des coûts qu'il occasionne».

5.2. Selon le Comité, ce principe ne peut être appliqué que si l'on est parvenu à se faire une idée convenable du poids relatif à accorder aux différents éléments de coût et si tous les modes de transport sont placés sur un pied d'égalité.

5.3. Le Comité estime qu'avant de procéder à l'application du principe de l'«utilisateur-payeur», il faudra un accord clair sur la neutralité financière que devra revêtir l'opération et sur la manière dont elle pourra être assurée.

5.4. En ce qui concerne le trafic maritime et aérien, le Comité tient à souligner une nouvelle fois le caractère planétaire de ces modes de transport, qui a pour corollaire que les décisions y relatives doivent être arrêtées pour une part dans des enceintes internationales.

Bruxelles, le 24 février 1999.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Les amendements suivants, qui ont recueilli plus du quart des suffrages exprimés, ont été examinés et repoussés en assemblée plénière :

Paragraphe 3.1.3

Après «De plus, ce dernier compte ... qui s'y rapportent», ajouter la phrase suivante:

«Si l'on se rappelle que la Commission se donne pour objectif de modifier la répartition modale des moyens de transport au profit de ceux qui sont les plus respectueux de l'environnement, il est incompréhensible que les véhicules automobiles particuliers soient exemptés de l'imputation des coûts d'infrastructure qui est envisagée.»

Exposé des motifs

Cette adjonction souligne et renforce l'assertion du rapporteur et explicite quelque peu le nœud du problème.

Résultat du vote

Voix pour: 27; voix contre: 68; abstentions: 10.

Paragraphe 3.1.3

Supprimer le texte après la deuxième phrase et le remplacer par le texte suivant:

«Des études de la Commission européenne démontrent que les poids lourds sont loin de couvrir les coûts qu'ils occasionnent. Ils comptent en outre pour une grande part dans l'utilisation de l'infrastructure routière et dans les coûts externes qui s'y rapportent. Ces coûts doivent dès lors être imputés afin, d'une part, de respecter le principe de tarification équitable et, d'autre part, de pouvoir obtenir la réduction espérée de la pollution de l'environnement.»

Exposé des motifs

Le paragraphe 3.1 porte sur les mesures relatives aux poids lourds et aux transports commerciaux de voyageurs, à savoir la nécessité d'élaborer un système de tarification pour les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs (paragraphe 3.1.1) et d'introduire des systèmes électroniques de péage perfectionnés (paragraphe 3.1.2).

Le paragraphe 3.1.3 présente les dommages et les coûts entraînés par les voitures particulières ainsi que les conclusions à en tirer. Cela est inacceptable pour deux raisons:

- a) le livre blanc de la Commission sur les redevances équitables traite des poids lourds et des transports commerciaux de voyageurs, mais pas des voitures particulières. Par contre, le paragraphe 3.1.3 de l'avis concerne exclusivement les voitures particulières;
- b) l'ensemble du paragraphe 3.1 porte sur le transport routier, mais n'aborde pas du tout les poids lourds et les transports commerciaux de voyageurs, modes de transport pour lesquels la Commission propose des mesures.

Résultat du vote

Voix pour: 27; voix contre: 46; abstentions: 7.
