

POUR UNE MOBILITÉ DURABLE EN EUROPE !



POURQUOI LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE »
EST NÉCESSAIRE

AVRIL 2008

The Voice of European Railways



COMMUNITY OF EUROPEAN RAILWAY AND INFRASTRUCTURE COMPANIES
COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU RAIL ET DES COMPAGNIES D'INFRASTRUCTURE
GEMEINSCHAFT DER EUROPÄISCHEN BAHNEN UND INFRASTRUKTURGESELLSCHAFTEN



TABLE DES MATIÈRES

APERÇU GÉNÉRAL	2
LA MOBILITÉ DURABLE	3
OBTENIR LE JUSTE PRIX	8
CRÉER UN RÉSEAU EUROPÉEN DE FRET FERROVIAIRE MODERNE	12
LA POLITIQUE SUISSE DES TRANSPORTS – UN TRANSPORT DURABLE !	16
LA DIRECTIVE RELATIVE À L'EUROVIGNETTE – UNE AIDE À PORTÉE DE MAIN ?	21
CONCLUSIONS	23
ANNEXE : QUESTIONS-RÉPONSES	24
LISTE DES RÉFÉRENCES	27



SYNTHÈSE

L'Europe peut apprendre beaucoup des Suisses, notamment en matière de politique des transports. En Suisse existe en effet un engagement politique clair pour transférer une partie des marchandises traversant la zone sensible des Alpes de la route vers le rail. Pour ce faire, le principal dispositif utilisé est l'introduction de péages pour les camions tenant compte des coûts externes (à savoir le coût de la pollution causée par les voitures et les camions, le coût de la congestion des routes, le coût des accidents, le coût de la pollution sur la santé des êtres humains), ainsi que l'affectation des recettes qui en résultent au financement de l'infrastructure ferroviaire.

Les hommes politiques européens débattent depuis longtemps de la manière dont les péages routiers pour les camions sur les autoroutes européennes pourraient être déterminés (Directive « Eurovignette »). Alors que le principe « pollueur payeur » appliqué au transport a été approuvé, l'étape suivante de mise en application de la Directive Eurovignette peut paraître relativement simple mais malheureusement, la directive actuelle, qui a été modifiée en 2006, présente plusieurs points faibles :

- Tout d'abord, les États membres ne sont pas tenus de faire payer des péages aux camions, ce qui signifie dans les faits que bon nombre d'entre eux continueront leur politique de gratuité des routes, contrairement au rail où des redevances d'accès sont systématiquement perçues.
- En second lieu, la directive ne permet pas aux États membres d'inclure les coûts externes dans les péages. Cela signifie que les États n'ont pas le droit de suivre l'exemple Suisse, en établissant des péages englobant les coûts réels d'utilisation des routes conformément au principe « pollueur payeur » et en encourageant ainsi le transfert des marchandises de la route vers le rail.
- En troisième lieu, la directive actuelle autorise les États membres à décider librement de l'affectation des recettes tirées des péages, ce qui signifie qu'ils n'ont pas obligation d'affecter ces revenus au secteur des transports.

C'est pourquoi le régime actuel présente des défauts fondamentaux. Tant que les coûts externes ne seront pas internalisés, le niveau des péages ne reflètera pas précisément les coûts réels et le principe « pollueur payeur » ne s'appliquera pas au mode de transport le moins écologique. En revanche, dans le cadre de la directive 2001/14, une disposition visant à internaliser les coûts externes existe d'ores et déjà pour le transport ferroviaire. La concurrence entre le rail et la route s'en trouve radicalement altérée. Les instruments de marché constituent l'un des outils les plus importants permettant de réduire les coûts externes du transport ; une tarification équitable et efficace enverrait des signaux réalistes aux divers acteurs du marché, rendant le choix du mode de transport plus rationnel.

Les enjeux sont considérables. S'assurer que le leader du marché – la route – paye le coût économique réel de ses activités aura un impact considérable sur la revitalisation du marché du fret ferroviaire et sur l'obtention d'une croissance équilibrée du transport de fret en Europe. La présente brochure a pour objet d'expliquer en quoi un tel changement est essentiel.

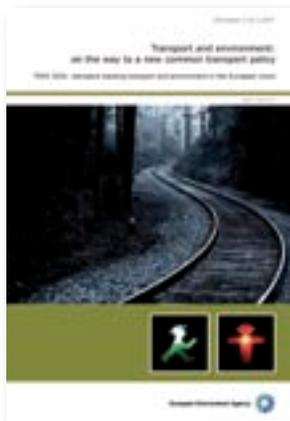
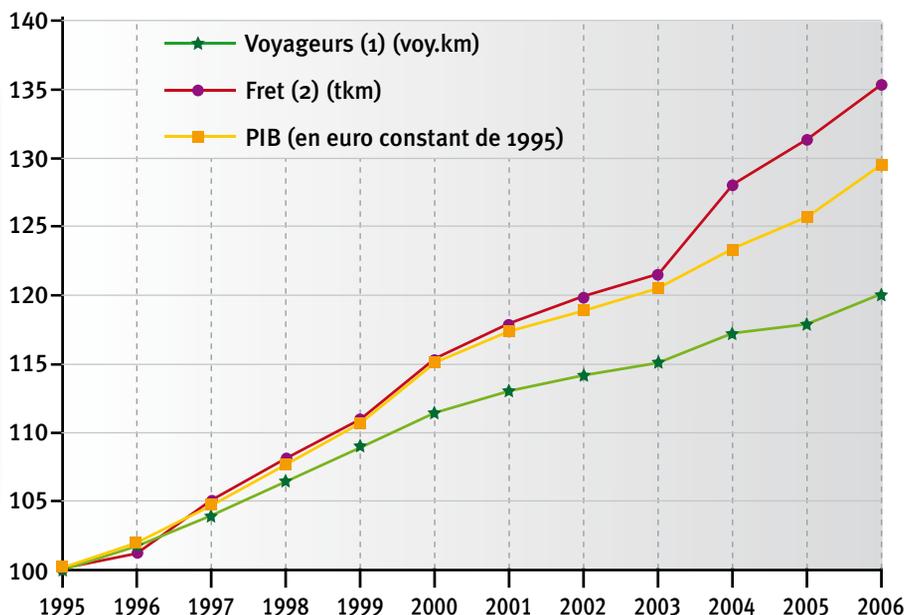
LA MOBILITÉ DURABLE

Lorsqu'en 1992 les Nations Unies ont lancé l'idée du « développement durable » et retenu le principe « pollueur payeur » dans la déclaration de Rio de Janeiro, le secteur du transport était déjà considéré comme prioritaire. Le public et les hommes politiques n'avaient toutefois pas encore vraiment pris conscience de son importance. Aujourd'hui, le grand public et les décideurs sont bien plus conscients des effets secondaires négatifs du transport que sont le changement climatique, la pollution atmosphérique, les accidents, les nuisances sonores ou la congestion des routes. Selon le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement, la pollution a une influence directe sur la santé humaine. Or près du quart de la population des 25 États Membres vit à moins de 500 mètres d'une route dont le trafic est de trois millions de véhicules par an ou plus, ce qui entraîne des effets, attestés par de nombreuses sources, sur la santé. Selon les estimations de l'Agence, près de quatre millions d'années de vie sont perdues chaque année à cause de taux de pollution élevés.

À l'heure actuelle, on transporte davantage de marchandises, et ce sur des distances plus longues, que par le passé. Par conséquent, le volume de transport de marchandises a augmenté de 35 % entre 1995 et 2006 (voir graphique 1), plus que le PIB qui n'a enregistré une croissance que de l'ordre de 30 %. Il est par ailleurs prévu que la croissance du transport routier de marchandises au sein de l'Union européenne va se poursuivre.

1. Le principe « pollueur payeur » a été adopté officiellement par l'Union européenne en 1992 ; il a jeté les bases du Livre vert de 1995 de la Commission Européenne « Vers une tarification équitable et efficace dans les transports » et du Livre blanc de 2001 sur la politique des transports. En 2001, le Conseil de Göteborg a appelé à « l'internalisation complète des coûts environnementaux et sociaux du transport ».

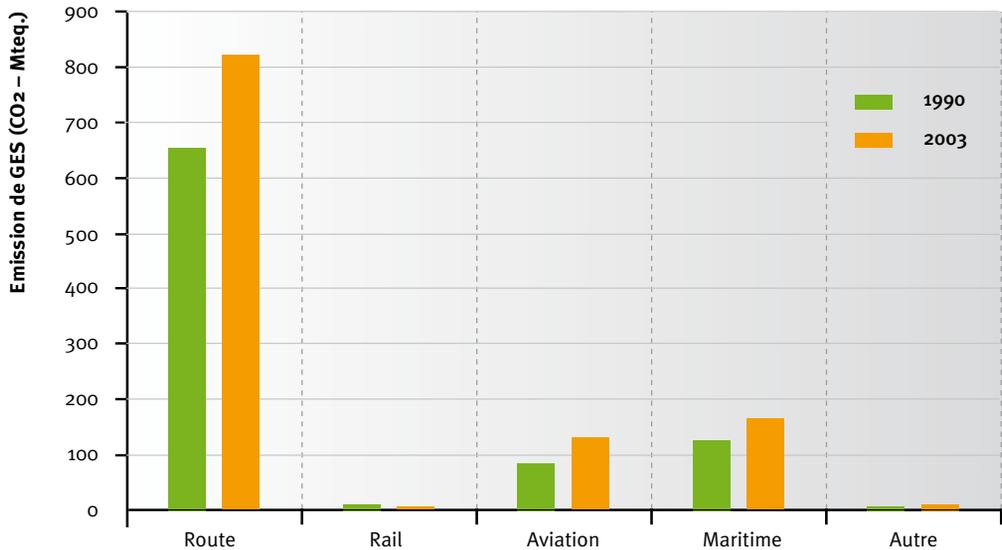
Graphique 1 : Volumes de transport et évolution du PIB – UE 27



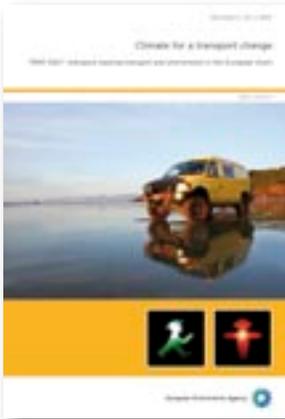
2. Les chiffres mentionnés sous cette rubrique proviennent de l'Agence Européenne pour l'Environnement (European Environment Agency - EEA): Transport and environment: on the way to a new common transport policy, 2007 »

Source : Commission européenne : Les chiffres de l'énergie et du transport, 2007

Graphique 2 : Émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports



Source : Agence européenne pour l'environnement, 2007



En Europe (UE 27), le transport est responsable de 22 % des émissions totales de gaz à effet de serre (GES) (le plus important étant le CO₂), sans compter le transport maritime et le transport aérien international. Alors que les émissions d'autres secteurs (approvisionnement énergétique, industrie, agriculture, gestion des déchets) ont diminué entre 1990 et 2003, les émissions liées au secteur du transport ont considérablement augmenté en raison de l'accroissement des volumes transportés. Le graphique 2 compare les émissions totales de gaz à effet de serre liées aux transports en 1990 et en 2003.

Le transport routier représente de loin la source d'émissions la plus importante ; les émissions ont augmenté chaque année tant pour le transport de marchandises que pour le transport de passagers ; l'augmentation totale a été de 51 % entre 1990 et 2003. Le directeur exécutif de l'Agence Européenne pour l'Environnement, le professeur Jacqueline Mc Glade, a déclaré : « Le transport a fait cavalier seul depuis trop longtemps pour ce qui concerne la lutte contre le réchauffement de la planète et les émissions de dioxyde de carbone. Les gouvernements et les citoyens doivent reconsidérer radicalement leur approche de la politique des transports — ne serait-ce que pour protéger leur propre santé. Nous ne pouvons pas continuer à privilégier les modes de transport les moins efficaces »³.

3. Professeure Jacqueline McGlade, Directeur Exécutif de l'Agence Européenne pour l'Environnement, 3 mars 2008, présentation du rapport intitulé 'Climate for a transport change. TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union, 2008'.



Jacqueline McGlade, Executive Director of the European Environment Agency

L'OCDE est arrivée aux mêmes conclusions. Dans son rapport intitulé « **Perspectives environnementales à l'horizon 2030** » il est clairement dit que « **Le prix des transports ne reflète que rarement l'intégralité de leurs coûts sociaux et environnementaux, ce qui entraîne une sur-utilisation et des choix non optimaux du mode de transport** »⁴.

Pour aider l'Europe à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée en termes d'émissions de gaz à effet de serre, le secteur des transports devra mettre en oeuvre des mesures rigoureuses. **L'amélioration technologique des différents modes de transport et l'introduction des carburants renouvelables ne suffiront pas à contrebalancer le simple effet de la croissance du volume de transports.** Il faudra également recourir davantage aux modes de transport les plus efficaces, tels que le ferroviaire, pour rendre compatibles la croissance continue des transports et la diminution de leur impact sur l'environnement. L'application du principe « pollueur payeur » permettra de réduire la forte distorsion de la concurrence entre les modes de transport et le transfert du transport routier au transport ferroviaire sera stimulé.



La production de carburants renouvelables elle-même est parfois contre-productive d'un point de vue environnemental, car elle nécessite souvent l'abattage de forêts pour faire place à des cultures plutôt consommatrices d'eau comme celles qui permettent de produire les « biocarburants » (qui ne méritent d'ailleurs pas véritablement cette appellation).

4. OECD, Environmental Outlook to 2030, 2008, Summary, p. 11



5. Par exemple, en 2002, les chemins de fer allemands ont atteint l'objectif qu'ils s'étaient fixés en réduisant leurs émissions de CO₂ de 25 % par rapport au niveau de 1990, et ce trois ans avant le délai imparti. Ils se sont déjà fixés d'autres objectifs ambitieux visant à réduire la consommation d'énergie de 20 % supplémentaires d'ici 2020. Ces résultats et ces ambitions ont, notamment, pu être réalisés grâce au projet « Energie Sparen » (Économies d'énergie). La consommation énergétique a été diminuée de 5% rien qu'en apprenant aux chauffeurs, et en les encourageant, à conduire d'une manière plus économe en énergie. Voir : CER, Rail transport & the environment, 2008 (ouvrage en cours de publication).



6. Voir la brochure CER, UIC: Status Report: Noise reduction in European Railway infrastructure, 2007, disponible sur le site www.cer.be
7. Par exemple, formation des chauffeurs visant à améliorer le comportement d'exploitation, installation de filtres visant à réduire la pollution atmosphérique, développement de nouveaux moteurs avec émissions réduites, etc.
8. PROSPER : Procédures d'achat de matériel roulant tenant compte d'exigences environnementales.
9. REPID : Structures des données et indicateurs de performance environnementale dans le secteur ferroviaire.

Les chemins de fer améliorent leur performance environnementale :

Le secteur des chemins de fer, qui est d'ores et déjà bien plus « durable » que d'autres modes de transport, ne se repose pas pour autant sur ses lauriers en matière de performances environnementales. Il travaille de fait en permanence à les améliorer, tant au niveau de chaque société qu'au niveau du secteur. Les développements les plus importants dans ce domaine sont les suivants :

Améliorer le rendement énergétique



La plupart des chemins de fer ont mis en place des systèmes de gestion de l'énergie avec des objectifs et des programmes ambitieux de réduction de la consommation. Cette démarche encourage à la mise en application de mesures opérationnelles et de technologies favorisant l'efficacité énergétique qui permettront en fin de compte d'améliorer la performance environnementale⁵.

Réduire le bruit des trains de marchandises⁶



Après l'homologation des composants de freins en matière composite en 2003, les membres de la CER se sont mis d'accord pour utiliser ce type de dispositifs de freinage exclusivement sur les nouveaux wagons. Actuellement, la majorité des 600 000 wagons de marchandises existants en Europe sont munis de semelles de frein en fonte. Le fait d'équiper ces véhicules de semelles de freins en matière composite permettra de réduire le bruit de roulement d'environ 10 décibels, soit une réduction de moitié du bruit perçu par l'oreille humaine. Le coût d'équipement de chaque véhicule s'élève à 4 500 €, ce qui reste économique en comparaison des investissements qu'il faudrait consentir dans des mesures passives d'atténuation du bruit.

Réduire les émissions de gaz d'échappement des moteurs diesel



La majorité des trains en Europe bénéficient de la traction électrique. En Europe occidentale, c'est le cas de 76 % des trains de marchandises qui ne produisent donc pas de gaz d'échappement. De telles émissions ne se produisent qu'à l'endroit où l'électricité est produite, dans les centrales électriques où il est possible d'installer un système efficace de filtrage et de contrôle des émissions. La traction diesel ne permet pas un contrôle aussi efficace des émissions que celui obtenu sur des installations fixes. C'est pourquoi les Chemins de Fer s'efforcent de réduire les émissions des locomotives diesel par le biais de toute une série de mesures⁷.

Éco-approvisionnement



Afin d'intégrer les aspects environnementaux dans les projets d'approvisionnement et de garantir l'usage d'un langage commun, les entreprises ferroviaires et les constructeurs de matériel roulant ont collaboré à la création de deux projets appelés PROSPER⁸ et REPID⁹, qui ont permis de créer le cadre d'un éco-approvisionnement harmonisé dans le secteur ferroviaire. Ces projets sont présentés dans leurs grandes lignes dans la brochure de l'UIC « Spécifications environnementales pour le matériel roulant neuf » (2006).

OBTENIR LE JUSTE PRIX

Comme cela a été rappelé ci-dessus, à l'heure actuelle, dans la plupart des pays européens, le prix payé par les transporteurs routiers ne reflète pas le coût social complet, tout particulièrement les effets sur l'environnement. Il n'existe aucun mécanisme tarifaire qui confronte les clients aux coûts externes – tels que les coûts liés au changement climatique, à la pollution atmosphérique, aux accidents, au bruit ou à la congestion – lorsqu'ils prennent la décision d'utiliser un mode de transport ou un autre. Pour le secteur ferroviaire par contre, la directive européenne 2001/14 autorise déjà la prise en considération des coûts externes dans la redevance d'utilisation de l'infrastructure¹⁰. **Si le principe « pollueur payeur » n'est pas appliqué, la forte distorsion de la concurrence entre les modes de transport sera maintenue.**



10. La directive 2001/14/CE (article 7) stipule clairement que « La redevance d'utilisation de l'infrastructure peut être modifiée pour tenir compte du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains ».

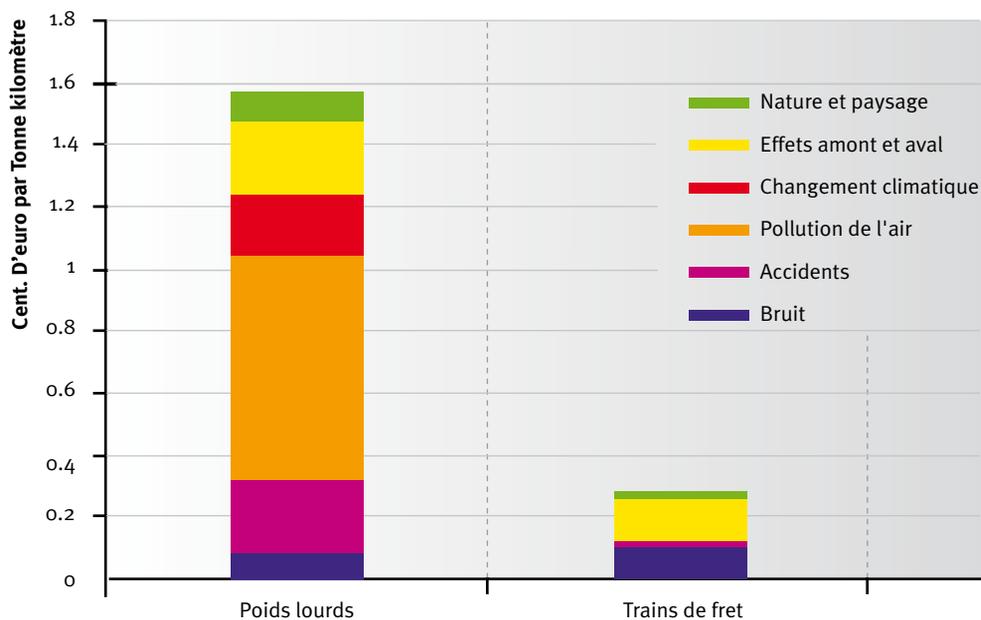
OBTENIR LE JUSTE PRIX

En application des dispositions de la directive modifiée de 2006 relative à l'Eurovignette (appelée directive « Eurovignette »), la Commission examine actuellement comment internaliser au mieux les coûts externes pour tous les modes de transport. La Commission a ainsi fait réaliser une étude (IMPACT) qui a abouti à l'édition d'un « manuel sur l'estimation des coûts directs dans le secteur des transports » (Handbook on estimation of external costs in the transport sector). Sur la base de documents de recherche existants, elle a identifié les sept mêmes catégories de coûts que celles qui avaient été présentées dans l'étude INFRAS/IWW 2004¹¹. Dans l'ensemble, le manuel a montré qu'un consensus général existait parmi les économistes sur la manière d'évaluer et de tarifier les coûts externes.

A titre d'exemple, le graphique 3 donne une estimation des coûts marginaux externes du transport interurbain de fret (effectué en journée). Les coûts externes du transport routier y apparaissent cinq fois supérieurs à ceux du secteur ferroviaire (lorsqu'il utilise la traction électrique).

11. INFRAS/IWW : Coûts externes du transport, étude actualisée 2004.

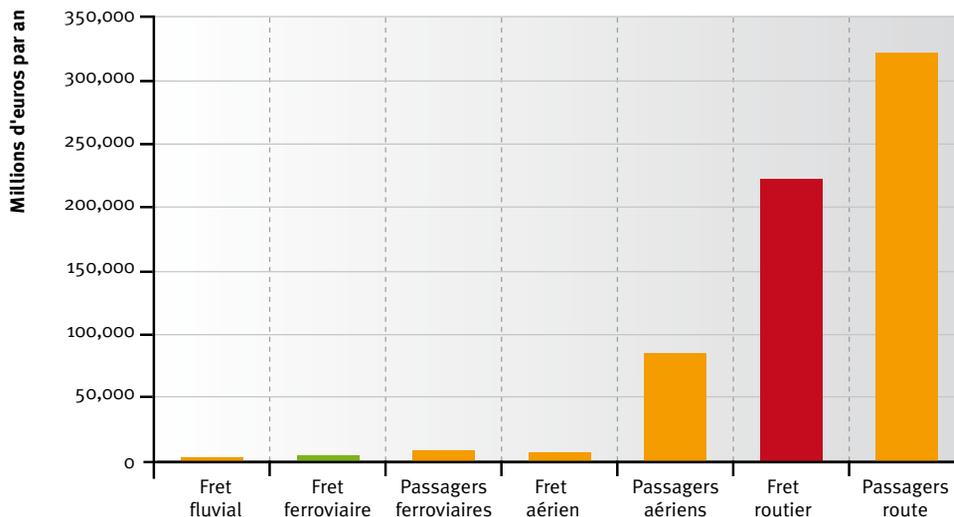
Graphique 3 : Comparaison des coûts marginaux externes pour le transport de marchandises par la route et par le rail



Source : CE Delft, Handbook on estimation of external costs in the transport sector (2007)

Remarque : Valeurs pour le transport interurbain de jour. Le rail fait référence au coût de la traction électrique. Les facteurs de charge moyens des 2 modes ont été utilisés.

Graphique 4 : Coûts externes totaux pour tous les modes sur l'an 2000



Source : INFRAS/IWW (2004)

Le Graphique 4 montre les coûts externes totaux pour l'an 2000 (à l'exception de ceux liés à la congestion) en Europe occidentale (UE 17) pour les modes de transport évalués par l'étude INFRAS/IWW (2004), qui est une étude fréquemment citée dans le manuel.

Tableau 1 : Coûts externes détaillés pour tous les modes pour l'année 2000

Million € par an	Transport fluvial de marchandises	Transport fluvial de marchandises	Transport ferroviaire de passagers	Transport aérien de marchandises	Transport aérien de passagers	Transport routier de marchandises	Transport routier de passagers	TOTAL
Accidents	0	0	262	0	590	19194	136394	156439
Nuisance sonore	0	782	1354	195	2903	18877	21533	45644
Pollution atmosphérique	1652	2096	2351	360	3875	108838	55444	174617
Changement climatique	506	800	2094	5438	74493	42911	69472	195714
Nature et paysages	91	64	202	87	1211	7254	11105	20014
Effets amont et aval	383	608	1140	170	1592	22243	21240	47376
Effets urbains	0	137	426	0	0	3797	6112	10472
TOTAL	2632	4487	7828	6250	84664	223114	321301	650275

Source : INFRAS/IWW (2004)

OBTENIR LE JUSTE PRIX

Le tableau 1 présente les coûts externes détaillés pour l'année 2000 (à l'exclusion des coûts de congestion) en Europe occidentale (UE 17) par mode de transport et catégories de coûts. Dans un scénario où le coût du CO₂ est relativement élevé – 140 /tonne pour une réduction de 50 % du CO₂ en 2030 – les coûts externes totaux du transport représentent 6 % du PIB.

Au cours d'une conférence organisée par la Commission Européenne en janvier 2008 et réunissant toutes les parties prenantes, le Commissaire aux transports Jacques Barrot a exprimé sa détermination à procéder à une révision de la directive relative à l'Eurovignette pour y inclure l'internalisation des coûts externes. Le député Européen Paolo Costa (ITALIE - ALDE) qui a également soutenu l'idée d'internaliser les coûts externes, a plaidé pour un délai de mise en application plus court¹² que ce qui est actuellement prévu par la directive. Il a préconisé d'utiliser les recettes tirées de l'internalisation des coûts externes pour des investissements d'infrastructure au profit des modes de transport les moins polluants, permettant ainsi le transfert modal.

L'internalisation des coûts externes est réalisable et représenterait une évolution importante qui permettrait non seulement de fixer la tarification à un niveau correct mais aussi d'envoyer un signal aux acteurs du marché sur les coûts réels du transport. D'autres mesures devront également être prises mais le plus important reste d'aboutir à un mécanisme satisfaisant de fixation des prix, tout particulièrement dans une économie de marché, pour soutenir un certain transfert du transport routier vers le transport ferroviaire.



Les recettes tirées de l'internalisation devraient rester dans le secteur des transports et être utilisées pour promouvoir la mobilité durable. L'utilisation de ces recettes ne devrait pas être réservée à un seul mode de transport mais plutôt encourager la combinaison de plusieurs modes de transport dans le but de minimiser les effets externes négatifs du transport en général. C'est ainsi que des investissements au profit du transport combiné rail-route, dans un contexte d'inter-modalité ou de comodalité, permettraient de tirer profit des avantages concurrentiels de chacun des deux modes de transport.

12. La directive actuelle prévoit une mise en application en 2012.

CRÉER UN RÉSEAU EUROPÉEN DE FRET FERROVIAIRE MODERNE

Le transport de marchandises est appelé à croître

L'Europe a besoin d'une croissance économique plus soutenue, allant de pair avec une augmentation des échanges commerciaux entre États membres et avec le reste du monde. Cette évolution entraînera un accroissement du transport de marchandises de 50%, entre 2000 et 2020¹³. Selon une estimation de la Commission Européenne, Une augmentation de cette importance sera toutefois difficile à accepter par les citoyens européens qui ne sont disposés à subir ni la croissance endémique du nombre de camions présents sur les autoroutes européennes ni ses conséquences sur l'environnement tant local que global. L'Union Européenne a logiquement reconnu le rôle que le transport ferroviaire peut jouer pour parvenir à un système de transport plus équilibré.

La logistique moderne consiste à combiner l'usage de camions, de trains, d'avions et de bateaux dans le but de transporter des marchandises autour du monde de manière aussi rapide et économique que possible. Dans un tel contexte, l'économie du transport ferroviaire – qui supporte des coûts fixes élevés mais de faibles coûts variables – rend ce mode compétitif sur les longues distances. Toutefois, s'il veut être en mesure d'accroître sa capacité concurrentielle vis-à-vis d'autres modes de transport privatisés, le secteur du fret ferroviaire européen doit reconnaître qu'il lui faut également réduire ses coûts et améliorer la qualité du service fourni.

Le défi à relever par le transport ferroviaire

Le défi auquel le secteur ferroviaire est confronté est clairement indiqué dans le Livre Blanc de 2001 de la Commission¹⁴. Trois types de politiques sont identifiés pour améliorer la performance du secteur ferroviaire :

- ouvrir le marché européen du fret ferroviaire à la concurrence ;
- s'assurer que la tarification de l'infrastructure supportée par les différents modes de transport est « équitable et efficace » ; et
- mettre à disposition du secteur une infrastructure ferroviaire suffisante.

Pour ce qui est du premier point, le marché européen du fret ferroviaire a effectivement été ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 2007, ce qui s'est avéré être une avancée politique de taille. Les opérateurs ferroviaires sont plus que jamais soumis à une forte pression pour réduire leurs coûts et fournir de nouveaux services répondant aux attentes du marché. Des progrès nettement moindres ont toutefois été réalisés en ce qui concerne les deux autres points – tarification d'usage efficace et infrastructure moderne, ces deux sujets étant d'ailleurs interdépendants.

13. Commission européenne, Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent, 2006.



14. Commission européenne, COM (2001) 370, Livre blanc : La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix.

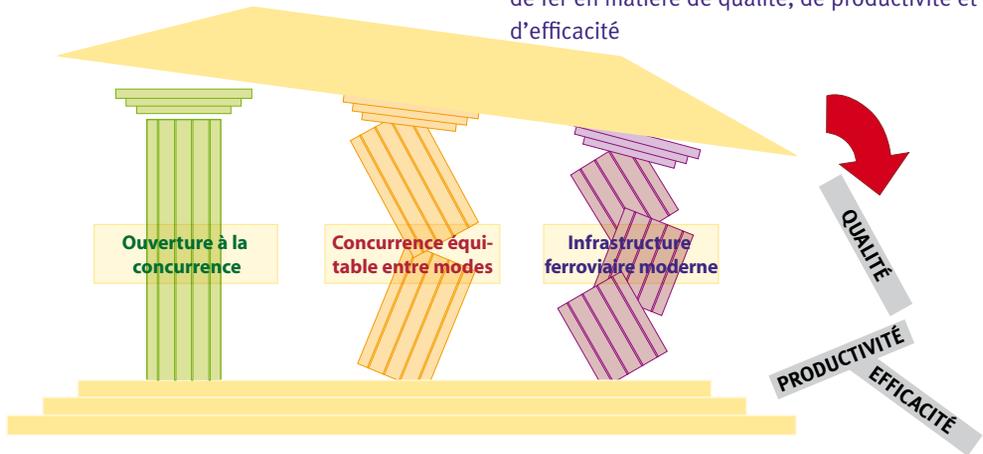


Graphique 5 : Le déséquilibre actuel de la politique européenne des transports

Les points faibles de la politique européenne des transports :

- concurrence déloyale entre modes
- Insuffisant rail infrastructure

Les faiblesses de la politique européenne des transports menacent les efforts des chemins de fer en matière de qualité, de productivité et d'efficacité

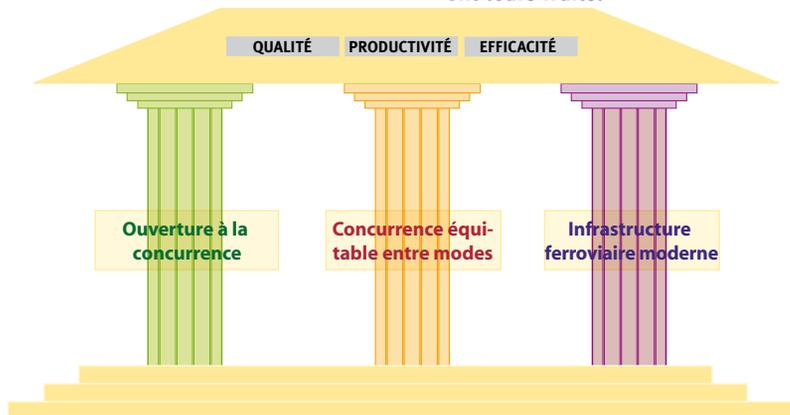


La révision de la directive relative à l'Eurovignette – qui doit définir la structure et les niveaux de charges à introduire sur les autoroutes européennes – est essentielle si l'on veut régler les deux questions en suspens. Le fait d'imposer une tarification équitable au mode de transport de fret dominant aura en effet une influence sur le degré de concurrence entre les divers acteurs de ce marché. La directive, plus que tout autre document de nature juridique, permettra de vérifier si la concurrence entre les divers modes de transport est « équitable et efficace ». En garantissant un flux d'investissements, la directive permettra également au secteur ferroviaire de disposer d'un niveau plus élevé de financement interne pour son infrastructure.

Graphique 6 : Corriger les déséquilibres

Redresser les piliers de la politique européenne des transports avec Eurovignette

Sur ces 3 « piliers », les efforts du rail en matière de qualité, de productivité et d'efficacité porteront leurs fruits.



CRÉER UN RÉSEAU EUROPÉEN DE FRET FERROVIAIRE MODERNE

La nécessité d'avoir des corridors modernes pour le fret ferroviaire



Sans infrastructure moderne, le rail ne peut pas constituer une alternative attrayante à la route. Alors que certaines parties du réseau européen de fret ferroviaire sont effectivement en excellent état, la plus grande partie de l'infrastructure ferroviaire n'a été construite que pour satisfaire les besoins nationaux des générations précédentes.

Pour être en mesure de concurrencer les camions, le secteur du fret ferroviaire européen a besoin d'un certain nombre de corridors de fret internationaux permettant la circulation de jour comme de nuit de trains longs et de grande capacité.

Depuis plus de dix ans, des discussions ont eu lieu concernant le développement d'un « réseau européen dédié au fret ferroviaire » mais, malheureusement, il ne s'est pas produit grand chose dans la pratique. En automne 2007, la CER, avec le soutien de l'UIC et de la société McKinsey, a développé la vision d'un Réseau Primaire Européen de Fret Ferroviaire (RPEFF)¹⁵:

- Cette vision expose la nécessité de disposer à la fois d'un réseau ferroviaire de base dédié au fret et de lignes transeuropéennes à trafic mixte, l'ensemble pouvant être défini comme l'ossature d'un réseau plus vaste au service du fret ferroviaire. Ce réseau trouve son origine dans six corridors ERTMS¹⁶ pour lesquels des business cases ont été établis (voir graphique 7)
- Le RPEFF fournirait une capacité suffisante pour absorber une augmentation de 72 % du fret ferroviaire d'ici 2020. Avec une croissance du transport total estimée entre 30 et 40 %, la part de marché du chemin de fer passerait ainsi de 17 % actuellement à environ 22 % en 2020.
- La création de ce réseau nécessiterait des investissements qui pourraient s'élever à 145 milliards €, dont 36 milliards ont déjà été engagés.

15. Voir CER, « Towards a Primary European Rail Freight Network », 2007, disponible sur le site www.cer.be.

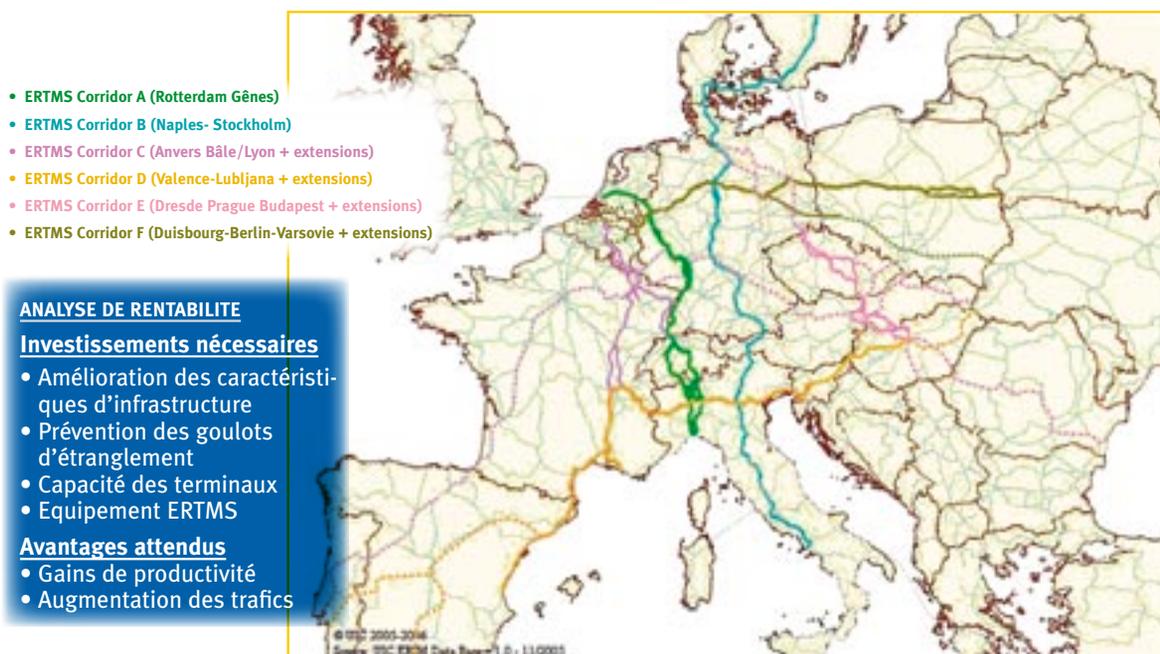
16. ERTMS : Système européen de gestion du trafic ferroviaire.



CRÉER UN RÉSEAU EUROPÉEN DE FRET FERROVIAIRE MODERNE

Graphique 7 : Le Réseau Primaire de Fret.

Six Business Cases pour un Réseau Primaire Fret.
Les corridors ERTMS originaux sont indiqués en lignes continues, les extensions en pointillés.



De même que lors de la discussion générale portant sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), le problème principal est de trouver un financement pour l'investissement nécessaire. À la fin de novembre 2007, la Commission Européenne a proposé d'allouer 74,2 % de son budget s'élevant à 5,1 milliards d'Euros à des projets ferroviaires faisant partie des projets RTE-T prioritaires, mais ce financement européen ne constitue qu'une partie modeste de l'investissement nécessaire. Des engagements clairs à ce sujet doivent encore être pris par les 4 acteurs clés concernés (Commission Européenne, gouvernements nationaux, gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et entreprises de transport ferroviaire de marchandises).

Si le principe « pollueur payeur » était adopté en incluant les coûts externes du transport dans les redevances d'utilisation, des sommes supplémentaires considérables seraient rendues disponibles pour des projets d'infrastructure. L'expérience suisse est un très bon exemple pratique des avantages présentés par un tel projet d'internalisation, aussi bien pour l'économie que pour la société dans son ensemble.

LA POLITIQUE SUISSE DES TRANSPORTS – UN TRANSPORT DURABLE !



La politique suisse des transports vise trois objectifs principaux :

- Les transports doivent devenir écologiquement durables et les effets négatifs du transport, comme la pollution ou les émissions de CO₂, doivent être réduits.
- Les transports doivent être efficaces et abordables. L'utilité des chemins de fer pour atteindre cet objectif est reconnue, même s'il est également admis que leur maintenance et leur modernisation resteront onéreuses.
- Les transports ne s'arrêtent pas aux frontières. Par conséquent, la politique suisse des transports doit être intégrée dans la politique européenne des transports.

Depuis 1987, les citoyens suisses ont régulièrement confirmé leur engagement en faveur de ces objectifs et approuvé la politique suisse des transports lors de référendums¹⁷.

La réalisation des objectifs précédents a été rendue possible par la mise en oeuvre d'une série de 5 mesures :

- La réforme ferroviaire¹⁸
- L'accord bilatéral entre l'Union européenne et la Suisse
- La politique de transfert modal
- La modernisation de l'infrastructure ferroviaire
- La taxe suisse sur les poids lourds (RPLP).

En 2001, les Suisses ont approuvé les accords bilatéraux conclus avec l'Union Européenne : la Suisse augmenterait progressivement la limite de poids des camions qu'elle ferait passer d'un maximum de 28 tonnes au taux européen de 40 tonnes tout en augmentant de manière significative, en parallèle, le prix de transit pour les véhicules lourds.

En contrepartie, l'Union Européenne a avalisé cette politique en reconnaissant que son objectif principal était de transférer des marchandises de la route vers le rail. Par ailleurs, elle a consenti à ce que la Suisse soit autorisée à introduire la RPLP sur tout son territoire national.

17. Votes les plus importants : Rail 2000 (1987), Nouvelles liaisons ferroviaires dans les Alpes (1992), Initiative alpine (1994) avec transfert de la route au rail, Redevance suisse sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (1994) et loi régissant la RPLP (1998), Accord bilatéral UE/Suisse (2001), Avanti - Initiative (2004) rejetée, pas de 2ème tunnel routier passant par le Gotthard.

18. La réforme du rail en Suisse a été adoptée en 1999 : accès ouvert au réseau ferroviaire suisse conformément à la directive européenne 91/440, davantage de liberté entrepreneuriale mais aussi davantage de responsabilités pour les entreprises ferroviaires, annulation des dettes des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et nouveau statut juridique.

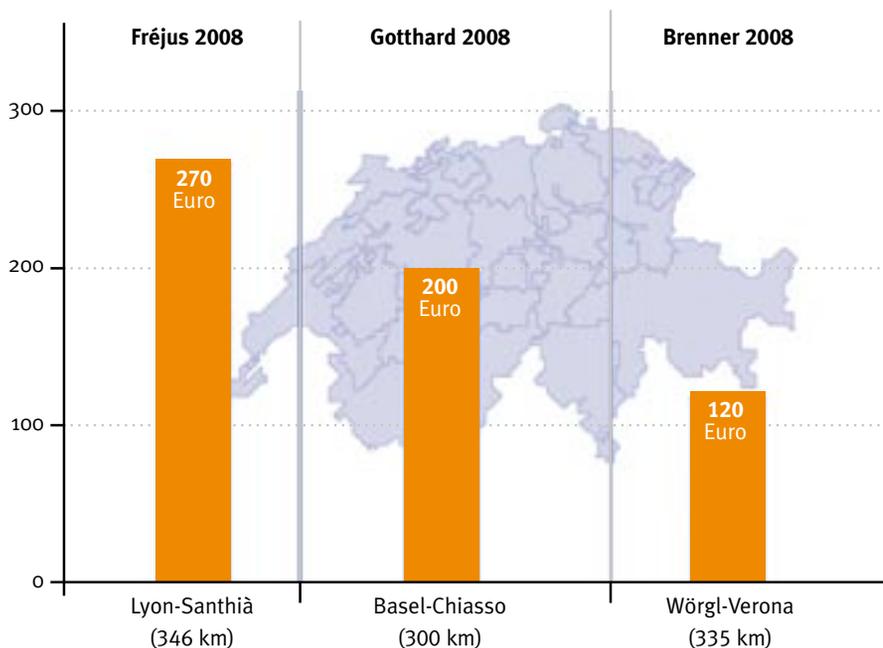
LA POLITIQUE SUISSE DES TRANSPORTS – UN TRANSPORT DURABLE !

Redevance suisse sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

La RPLP est une redevance qui varie en fonction de la distance, du poids et des émissions et qui s'applique à tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes, sur toutes les routes suisses. Les véhicules nationaux sont traités de la même manière que les véhicules étrangers dans le respect du principe de non-discrimination. La RPLP revêt une grande importance pour la Suisse puisqu'elle représente une compensation économique fixée par le marché en contrepartie de l'abandon de la limite de 28 tonnes qui s'appliquait auparavant aux camions. Deux tiers des recettes ainsi obtenues sont consacrés au financement de projets ferroviaires majeurs.

L'objectif visé par la redevance est d'obtenir que les véhicules lourds paient leurs coûts externes et d'infrastructure véritables. La Suisse a introduit la première phase de la RPLP le 1^{er} janvier 2001. Au même moment, la limite de poids pour les poids lourds est passée à 34 tonnes, pour finalement atteindre 40 tonnes en 2005. Après l'ouverture du premier tunnel NEAT au Lötschberg en 2007, la RPLP a atteint sa valeur maximale de 0,0275 francs suisses par tonne-km. Un camion en transit entre Bâle et Chiasso paiera ainsi une redevance de 325 francs suisses (soit environ 215 Euros).

Graphique 8 : Coûts de transit en Suisse



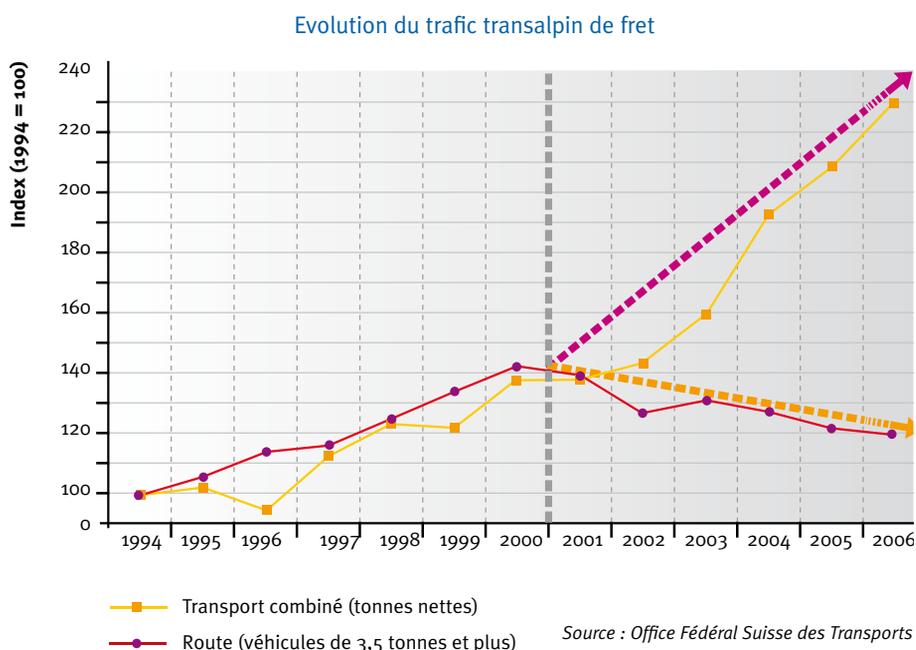
Source : Département fédéral suisse de l'environnement, du transport, de l'énergie et des communications (UVEK)

LA POLITIQUE SUISSE DES TRANSPORTS – UN TRANSPORT DURABLE !

Politique de transfert modal

Depuis l'introduction de ces politiques en 2001, la tendance concernant le nombre de camions franchissant les Alpes s'est inversée¹⁹. Alors qu'il était en augmentation constante auparavant, le nombre de poids lourds en transit à travers la Suisse a diminué de 16 % entre 2000 et 2006. Le transport combiné a augmenté pour atteindre 17 millions de tonnes et la part de marché du fret ferroviaire transalpin a atteint 66 % en 2006²⁰. Le transport routier a lui-même bénéficié d'un accroissement de sa productivité, par suite de la diminution des transports à vide et de l'augmentation du poids chargé moyen.

Graphique 9 : Effet de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations



Le graphique 9 montre que le transport combiné et le transport routier ont enregistré une croissance équivalente de 1994 à 2001. Après l'introduction de la RPLP en 2001, le transport combiné a toutefois continué à augmenter et à gagner des parts de marché alors que le transport routier a, quant à lui, considérablement baissé.

Pour atteindre son objectif final de transfert modal (650 000 Poids Lourds par an), la Suisse envisage à présent de mettre en place une « bourse du transit alpin », inspirée du système de négociation des émissions de CO₂ au sein de l'Union Européenne. Pour traverser les Alpes, chaque camion devra disposer d'un permis.

19. Le nombre de poids lourds a augmenté pour passer de 300 000 en 1981 à 1,4 millions en l'an 2000.

20. Les trains de passagers suisses obtiennent également de bons résultats avec une part de marché de l'ordre de 22 % pour les transports publics.

LA POLITIQUE SUISSE DES TRANSPORTS – UN TRANSPORT DURABLE !

Financer l'infrastructure ferroviaire

Chaque année, une somme d'environ 2 milliards d'euros provenant du budget fédéral est utilisée pour soutenir le transport public. Comme les recettes tirées des droits d'usage ne suffisent pas à couvrir les coûts d'infrastructure, certains investissements sont financés par le budget ordinaire, en particulier la maintenance et le renouvellement de l'infrastructure existante et les petites dépenses d'infrastructure.

Le budget fédéral subventionne en outre certains services du transport de marchandises et du transport régional de passagers.

Les moyens supplémentaires disponibles dans le « fonds pour les projets ferroviaires majeurs » permettent en outre de financer quatre grands projets d'infrastructure ferroviaire :

- Nouvelles liaisons ferroviaires dans les Alpes (Lötschberg et Gothard)
- Rail 2000 (transport de passagers)
- Liaisons entre le réseau ferroviaire suisse et le réseau européen à grande vitesse
- Mesures visant à réduire les nuisances sonores

Le fonds pour les projets ferroviaires majeurs bénéficie de recettes issues de la RPLP suisse et d'une partie des recettes de la taxe sur les carburants et de 0,1 % de TVA. D'après l'Office Fédéral Suisse des Transports, les recettes issues de la RPLP se sont élevées à approximativement 1,3 milliards de francs suisses en 2007 (environ 815 millions d'euros). Les deux tiers de ce montant, soit environ 870 millions de francs suisses ou 550 millions d'euros, ont été reversés au fonds.

L'expérience suisse a montré qu'il était possible d'internaliser les coûts externes, et de provoquer ainsi un transfert des marchandises du transport routier vers le rail. Les résultats de cette expérience se sont tous avérés positifs. Aucun impact négatif sur l'économie suisse n'a été mis en évidence, le transport ferroviaire s'est développé tout comme la productivité du secteur du transport routier et des fonds ont pu être dégagés pour être investis dans l'infrastructure ferroviaire.

La Suisse a joué le rôle de laboratoire pour une politique des transports efficace en Europe. L'effet global de cette expérience à petite échelle n'est toutefois pas aussi considérable que l'on pourrait imaginer, et ce en raison principalement du fait que cette expérience ait été menée à bien sur un tout petit territoire, situé à l'écart du continent Européen. Pour pouvoir en apprécier tout l'effet, son déploiement en grandeur nature à l'échelle de toute l'Europe est désormais nécessaire.



LA DIRECTIVE EUROVIGNETTE – UNE AIDE À PORTÉE DE MAIN ?

Quels sont les enjeux ?

En fixant la redevance d'utilisation des routes par les camions, la directive relative à l'Eurovignette aura un impact direct sur la part de marché du fret ferroviaire. Une tarification socialement efficace appliquée aux camions permettra d'accroître la demande du fret ferroviaire le long de corridors majeurs et congestionnés – souvent comme un maillon de la chaîne logistique multimodale.

La directive aura également des effets importants sur la capacité du secteur ferroviaire à financer ses propres investissements d'infrastructure. Dans un secteur tel que le fret ferroviaire où il est possible d'obtenir des économies d'échelle considérables, des volumes plus élevés permettront aux exploitants de payer des redevances d'accès qui reflètent mieux le coût de modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Et ce, indépendamment de dispositions particulières que la directive pourrait contenir, prévoyant des majorations sur les redevances standard payées par les camions et permettant des financements croisés.

Situation actuelle

En 2006, la directive²¹ relative à « la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures » (directive Eurovignette) a été modifiée par la directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 17 mai 2006.

La directive contient notamment les dispositions suivantes :

- Si un État membre a recours à des péages, il a le droit d'étendre ces péages aux camions dont le poids est compris entre 3,5 et 12 tonnes; à dater de 2012, tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes seront concernés.
- Le droit pour les États membres de mettre en oeuvre des péages sur des routes non comprises dans le réseau routier transeuropéen (RTE-T); Les règles générales du traité (non-discrimination et proportionnalité) seront applicables aux péages sur ces autres routes.
- Les États membres sont autorisés à faire varier les redevances en fonction du jour de la semaine et de l'heure ; ils sont tenus de faire varier les redevances en fonction des classes d'émissions « Euro » ou des catégories d'émissions PM / NOx (particules et oxyde d'azote)
- Les États membres sont autorisés à ajouter une majoration aux redevances moyennes pondérées dans les régions montagneuses si les recettes supplémentaires ainsi générées sont utilisées pour un projet RTE-T prioritaire dans le même corridor²².
- Les recettes des redevances devraient bénéficier au secteur des transports et servir à optimiser le système de transport dans son ensemble.
- Le 10 juin 2008 au plus tard, la Commission présentera un modèle d'évaluation de tous les coûts externes qui servira dans le futur de support au calcul des charges d'infrastructure.



21. Directive 1999/62/CE, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures remplacée par la directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 17 mai 2006.

22. Pour les projets prioritaires transfrontaliers, la majoration pourra être au maximum de 25 % ; pour les autres projets prioritaires, elle pourra atteindre 15 % tout au plus.

LA DIRECTIVE EUROVIGNETTE – UNE AIDE À PORTÉE DE MAIN ?

- Le rapport et le modèle d'évaluation seront accompagnés de propositions au Parlement européen et au Conseil des ministres en vue de la révision ultérieure de la directive.

Nécessité d'une révision supplémentaire de la directive Eurovignette

Les modifications à la directive relative à l'Eurovignette sont bienvenues mais elles ne suffisent pas à garantir une tarification efficace prenant en compte le principe « pollueur payeur ». À cet égard, la révision devrait également aborder les thèmes suivants :

- Les États membres ne sont pas dans l'obligation d'appliquer une politique tarifaire efficace et, par conséquent, nombreux sont les pays qui pourraient être tentés de conserver une politique de routes gratuites. Il est clair que ce n'est pas de cette manière qu'il sera possible d'atteindre les objectifs généraux de la politique communautaire des transports, alors que les opérateurs du fret ferroviaire doivent, eux, payer des redevances d'accès.
- La mise en oeuvre et le montant des majorations (« mark up ») aux redevances restent soumis à d'importantes restrictions, ce qui empêche les États membres d'appliquer le principe « pollueur payeur » et d'avoir recours aux péages pour refléter les coûts externes. Par conséquent, les péages resteront trop bas, en particulier dans les zones les plus encombrées du réseau européen²³.
- Le principe de subsidiarité s'appliquant pour l'utilisation des recettes, les États membres ne sont pas tenus d'affecter les recettes tirées des péages au système de transport dans son ensemble.

Un projet de péage obligatoire sur toutes les autoroutes – imposé par Bruxelles – ne semble pas réaliste ; cependant, à court terme, un projet de ce type devrait être introduit au minimum sur tout le Réseau Transeuropéen Routier pour être ensuite étendu progressivement. Il s'avère donc crucial que la révision de l'Eurovignette autorise au minimum les États membres à suivre l'exemple de la Suisse. Ce qui veut dire qu'il devrait être possible d'internaliser les coûts externes sans plafonnement des recettes et de pouvoir utiliser ces recettes pour financer les investissements ferroviaires.

23. Voir la discussion en page 60 d'un rapport rédigé par l'Institute of Transport Studies (ITS) à l'Université de Leeds - ITS, 2004, The Commission's 2001 White Paper - assessing progress to date, disponible sur le site www.cer.be sous la rubrique 'brochures and reports'.





ANNEXE : QUESTIONS-RÉPONSES

Qu'entend-on par « coûts externes » (externalités) ?

Les coûts externes sont les coûts économiques qui ne sont pas pris en compte par les marchés ni dans les décisions des acteurs des marchés. Ils sont supportés par la société dans son ensemble et non pas par le celui qui les génère. Dans le secteur des transports, les catégories de coûts les plus importantes concernent le changement climatique, les accidents (non couverts par les assurances), la pollution atmosphérique, le bruit, les effets en amont et en aval, les dommages causés à la nature et aux paysages et enfin la congestion des routes.

Le transport ne présente-t-il pas d'avantages externes ?

Il existe en effet des avantages importants pour l'économie nationale, liés au transport. Mais ces avantages ne peuvent pas être qualifiés d'externes dans la mesure où ils profitent directement aux utilisateurs eux mêmes qui acquittent un prix pour le transport et qui reçoivent des services en contrepartie. Le transport ne génère pas de réels avantages externes significatifs.²⁴

Est-il possible d'évaluer les coûts externes ?

Oui : que ce soit au niveau européen ou à celui des pays, de nombreuses études scientifiques ont évalué les coûts externes et estimé les coûts totaux, les coûts moyens et les coûts marginaux. Le document CE Delft intitulé « manuel sur l'estimation des coûts externes dans le secteur des transports » et publié par la Commission Européenne début 2008 a comparé toutes les études importantes existantes et en a conclu qu'il existait bien un consensus général parmi les scientifiques quant à l'évaluation des coûts externes. Ce manuel a identifié les sept mêmes catégories de coûts que celles reprises dans l'étude INFRAS/IWW 2004.

Qu'entend-on par « internalisation » ?

Il s'agit de l'intégration des coûts externes dans le processus de prise de décisions par le biais de la tarification. Au sens restreint du terme, l'internalisation sera mise en oeuvre en faisant payer aux pollueurs les coûts externes de la pollution dont ils sont responsables.

Des redevances plus élevées réduiront-elles la compétitivité de l'économie ?

Non : même si les coûts de transport devaient augmenter, les effets bénéfiques de l'internalisation créeront un impact net positif sur l'économie, surtout si les revenus sont utilisés d'une manière efficiente. Le système Suisse en est la preuve notamment au vu du fait que la Suisse possède toujours l'économie la plus compétitive en Europe (Forum Economique Mondial, 2007).

24. Voir : Infrac/IWW 1995, Livre blanc de la Commission européenne 2001.

Dans quelle mesure les modes de transport sont-ils intégrés dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) ?

Le secteur des transports n'est actuellement pas couvert par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE), même s'il est prévu que l'aviation y sera intégrée à partir de 2012. Le secteur de la production d'électricité entre toutefois dans le champ d'application du SEQE et les fournisseurs d'électricité font supporter les coûts des émissions de CO₂ aux consommateurs. Comme 80 % du trafic total des chemins de fer européens se fait en traction électrique, ceux-ci sont touchés par le SEQE au contraire des transports fluvial, routier et aérien, et ce en dépit du fait que le transport routier est de loin la source la plus importante (93%) d'émissions de CO₂.

Est-il possible que les coûts externes de la route soient déjà couverts par les taxes existantes payées par les utilisateurs ?

Non : il existe toute une série de taxes dans la société et dans tous les secteurs de la vie économique qui visent à financer les besoins publics généraux (par exemple, les transporteurs ferroviaires et routiers paient un droit d'accise sur le diesel). L'internalisation laisse supposer que les variations des coûts externes entraîneront des variations dans les prix payés par les utilisateurs. Le manuel de l'étude IMPACT stipule que les coûts externes doivent être internalisés comme s'il s'agissait d'une taxe supplémentaire sur les carburants, les véhicules ou basée sur la distance. Par ailleurs, d'autres études (notamment Piecyk et McKinnon, 2007) montrent que, à l'heure actuelle, les usagers de la route ne paient pas suffisamment pour l'utilisation des routes.





LISTE DE RÉFÉRENCES

- CE Delft, Handbook on estimation of external costs in the transport sector, produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport (IMPACT), Delft, 2007
- CER, Towards a primary European rail freight network, 2007
- CER, Rail transport & the environment, 2008 (ouvrage en cours de publication)
- CER, UIC, Status Report: Noise reduction in European Railway infrastructure, 2007
- Directive 2001/14/CE, du 26 février 2001, concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.
- Directive 1999/62/CE, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures modifiée par la Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006.
- Directive 91/440/CEE, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires
- Commission Européenne, les chiffres de l'énergie et du transport, Statistical Pocketbook 2007
- Commission Européenne, Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent, 2006
- Commission Européenne, COM(2001) 370, Livre blanc : La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix
- Commission Européenne, COM(95) 0691 Livre vert : Vers une tarification équitable et efficace dans les transports - Options en matière d'internalisation des coûts externes des transports dans l'Union Européenne
- Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), Climate for a transport change. TERM 2007: indicators tracking transport and environment in the European Union, 2008
- Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), Transport and environment: on the way to a new common transport policy, 2007
- INFRAS/IWW, Les coûts externes des transports. Etude d'actualisation
- INFRAS/IWW, Effets externes des transports, 1995
- Institute of Transport Studies (ITS), The Commission's 2001 White Paper - assessing progress to date, Leeds, 2004
- Institute of Transport Studies (ITS), UNITE, UNification of accounts and marginal costs for Transport Efficiency, final report, Leeds, 2003
- OCDE, Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030, 2008
- Piecyk, M and A. C. McKinnon, Internalising the External Costs of Road Freight Transport in the UK, Heriot Watt University, Edinburgh, 2007
- UIC, Spécifications environnementales pour le matériel roulant neuf, 2006
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2007-2008



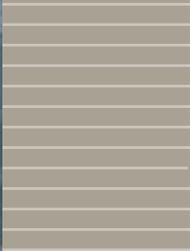
The Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) brings together 70 railway undertakings and infrastructure companies from the European Union, the candidate countries (Croatia, Macedonia and Turkey) as well as from the Western Balkan countries, Norway, and Switzerland. It is based in Brussels and represents its members' interests vis-à-vis the European Parliament, Commission and Council of Ministers as well as other policy makers and transport actors.

CER's main focus is promoting the development of rail as essential to the creation of a sustainable transport system which is both efficient and environmentally sound. A key priority in this respect for CER is the achievement of a more balanced modal split in the transport system, minimising external costs arising to society and improving economic efficiency. In parallel to the railways' own initiatives for improving the quality of rail services, CER sees ensuring sufficient investment in infrastructure rail projects as a prerequisite for achieving the desired modal split. All policy areas of significance to railway transport are dealt with by CER, which offers advice and recommendations to European policy makers. CER monitors and contributes to railway policy making.

Its interests span the whole spectrum of European transport policy: infrastructure planning, passenger and freight services, public service, the environment, research and development and social dialogue.

www.cer.be





CER - Avenue des Arts, 53 - B-1000 BRUXELLES - Tel.: +32 2 213 08 70 - Fax: +32 2 512 52 31 - contact@cer.be - www.cer.be

