



**CONFERENCE EUROPEENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS
CONSEIL DES MINISTRES**

Conseil des Ministres

TRANSPORT FERROVIAIRE

**REFORME FERROVIAIRE ET TARIFICATION DE L'USAGE DES INFRASTRUCTURES
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Le présent document sera examiné sous le point 3.3 "Transport ferroviaire" du projet d'ordre du jour de la session de Moscou du Conseil des Ministres.

Les Ministres sont invités à adopter les Recommandations.

JT00183530

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

REFORME FERROVIAIRE ET TARIFICATION DE L'USAGE DES INFRASTRUCTURES

Introduction

Les Ministres ont adopté la Résolution 2002/1 sur le développement des chemins de fer européens au Conseil de Bucarest afin de promouvoir le développement de services ferroviaires sans rupture d'un bout à l'autre de l'Europe et de favoriser l'ouverture des marchés du fret ferroviaire à la concurrence pour améliorer l'efficacité et la qualité des services de transport par chemin de fer. La Résolution est favorable à la restructuration du secteur telle que prévue par les directives de l'Union européenne et met l'accent sur trois aspects essentiels de la réglementation :

- un ensemble approprié de redevances d'utilisation des infrastructures est nécessaire pour garantir un accès non discriminatoire au réseau et une utilisation rationnelle de ce dernier ;
- l'équité de la concurrence doit être contrôlée par des organismes réglementaires indépendants et capables de prendre les devants ;
- la démarche la plus efficace pour instaurer la concurrence est celle qui repose sur le marché, par conséquent :
 - les redevances d'utilisation des infrastructures doivent être structurées différemment selon les marchés (marchandises, voyageurs grandes lignes, trains grande vitesse, services de banlieue);
 - la concurrence pour les marchés, à la différence de la concurrence sur le réseau ferré, est probablement la plus efficace pour l'exploitation de la plupart des services voyageurs, et surtout pour les services régionaux ou suburbains, et il importe que l'octroi de concessions exclusives concernant ces services passe par des appels d'offres ;
 - sur les marchés qui se prêtent au jeu de la concurrence entre exploitants intégrés de l'infrastructure et de l'exploitation des trains, comme en Russie européenne, il y a lieu d'envisager sérieusement la possibilité de restructurer les chemins de fer pour parvenir à cette forme de concurrence entre des entreprises similaires, car la tâche imposée aux autorités réglementaires sera moins lourde que s'il s'agissait de promouvoir la concurrence par de nouveaux entrants sur le marché, en particulier lorsque l'opérateur ferroviaire national est propriétaire de l'infrastructure ferroviaire nationale ou fait partie d'une holding qui possède cette infrastructure.

Le rapport CEMT/CM(2005)18 passe en revue l'élaboration d'une tarification rationnelle de l'utilisation des infrastructures. Des progrès considérables ont été réalisés depuis l'adoption de la Résolution de 2002, mais **il manque une réelle dimension européenne** au marché du transport de marchandises dont l'importance est décisive. Les Ministres doivent désormais se concentrer sur la conception d'un barème de redevances simples applicables au transport de marchandises qui crée dans chaque pays des incitations similaires pour la gestion et la planification de l'exploitation de services ferroviaires internationaux.

La façon de déterminer les redevances est cruciale également pour régler la question récurrente qui se pose à tous les Ministres : **quelle doit être la taille d'un réseau ferroviaire et combien de services voyageurs n'obéissant pas aux lois du marché devraient recevoir des aides publiques ?** La sous-tarification menace la viabilité financière à long terme du réseau et le report des travaux de renouvellement peut entraîner des hausses de coûts qui risquent d'aboutir à une crise à long terme. La sous-tarification des services voyageurs subventionnés donne souvent lieu à une surtarification des services marchandises, ce qui nuit à la compétitivité du rail vis-à-vis de la route.

Conclusions

Les régimes existants de tarification de l'utilisation des infrastructures ne sont pas complètement en harmonie avec les objectifs des Ministres visant à :

- offrir des conditions financières stables pour les gérants d'infrastructure ;
- donner des signaux de prix efficaces aux utilisateurs des infrastructures ferroviaires ; ou
- favoriser une concurrence réelle sur les marchés (en particulier celui du fret international) là où la situation est propice à cette forme de concurrence.

La disparité des redevances actuelles d'utilisation des infrastructures est mise en lumière dans la figure 1, qui présente les taux de couverture des coûts, et dans la figure 2, qui indique les niveaux moyens des redevances. Certaines différences sont logiques. Par exemple, la limite supérieure de couverture des coûts relève d'une décision politique prise à l'échelon national. De même, la composition (voir figure 3) et la densité du trafic varient considérablement d'un pays à l'autre ; or, ces variations ont une grande influence sur les coûts.

Certaines des différences observées sont toutefois source de risques financiers ou sapent la compétitivité des services ferroviaires.

- Certains pays appliquent des tarifs très inférieurs au minimum rationnel qui correspond au coût marginal, compte tenu des renouvellements. Il n'est guère

logique d'acheminer un trafic qui ne peut même pas couvrir le coût marginal qu'il impose au réseau en termes d'usure ou de planification des trains¹.

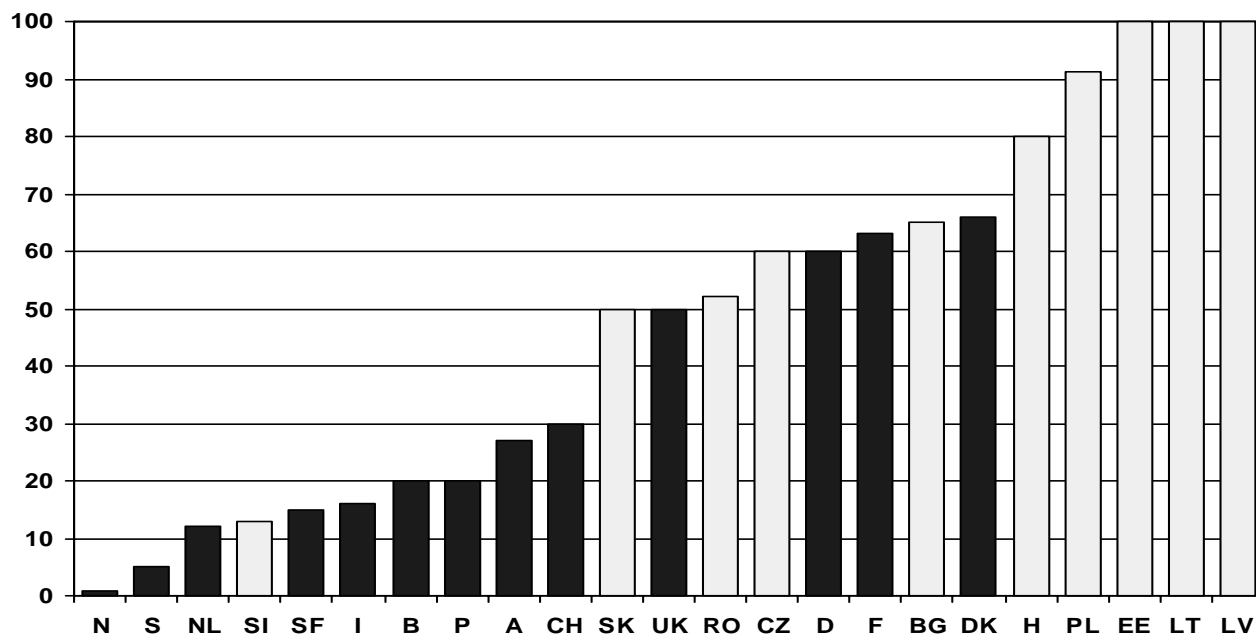
- Dans certains systèmes de tarification, les recettes tirées des services de fret ferroviaire couvrent une partie des coûts des services voyageurs afin de réduire les transferts budgétaires nécessaires pour s'acquitter des obligations de service à l'égard des voyageurs. D'un point de vue financier, cette situation ne saurait durer, car elle risque de réduire à néant la compétitivité du transport de marchandises par rail.
- Il existe de nombreux exemples d'obstacles aux services internationaux créés par les différentes manières dont sont structurées les redevances dans les pays situés le long des corridors internationaux. Des redevances applicables au trafic marchandises structurées pour inciter les exploitants à regrouper les chargements et à faire circuler des trains moins nombreux mais plus longs dans un pays, alors que le pays voisin utilise pour ces redevances une structure différent de façon à favoriser l'exploitation de trains courts et légers, compliquent la planification des sillons et font augmenter le coût des sillons internationaux. Des incohérences de cette nature risquent d'entraîner la disparition des services ferroviaires internationaux.

Jusqu'à présent, il ne s'est pas établi de coopération internationale propre à corriger ces distorsions, ce dont les marchés ferroviaires internationaux ont gravement pâti. L'harmonisation de la structure des redevances applicables au trafic marchandises aurait pour effets de :

- réduire le coût des services internationaux, tout en améliorant la compétitivité ;
- faciliter la planification des services internationaux ; et
- permettre aux entreprises ferroviaires d'être plus réactives dans leurs offres de prix aux chargeurs.

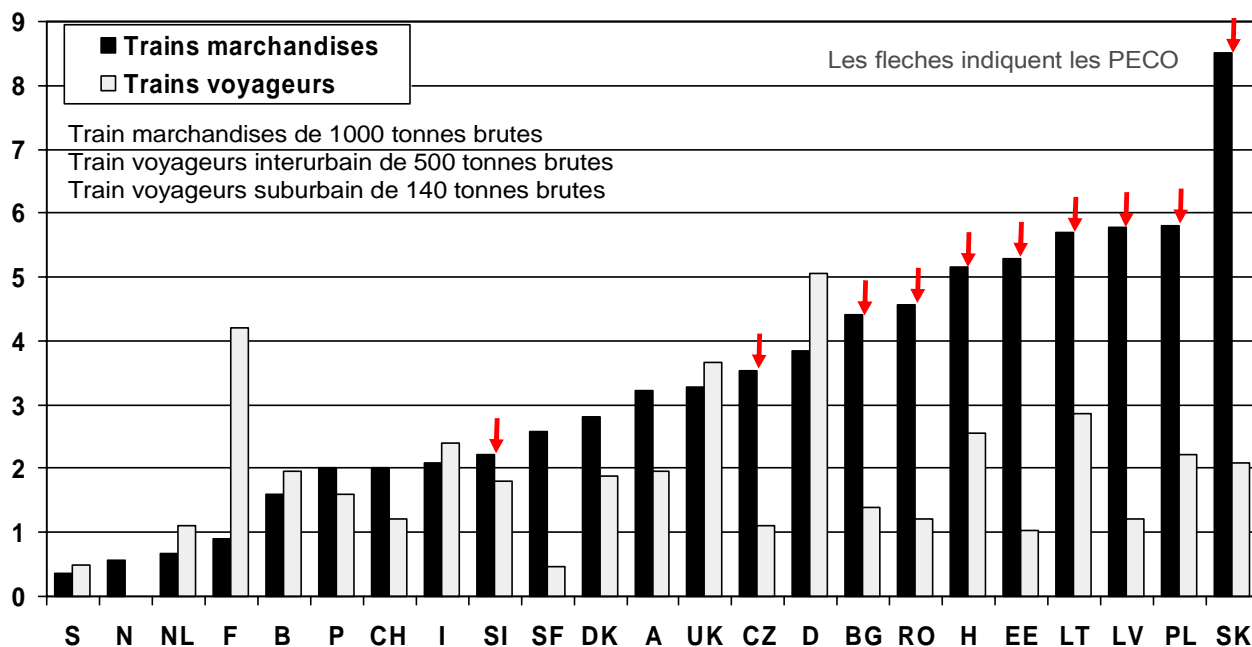
1 A moins que ce ne soit explicitement dans le but de corriger des distorsions dans d'autres modes, auquel cas le mieux serait d'éliminer ces distorsions.

Figure 1. Pourcentage du coût total couvert par les redevances d'utilisation des infrastructures



Couverture des coûts = Recettes provenant des redevances en proportion des dépenses totales sur le réseau comprenant exploitation, entretien, renouvellements, intérêts et amortissement ; les pays d'Europe centrale et orientale sont indiqués en couleur claire. On peut estimer que les coûts marginaux se situeraient approximativement entre 15 et 20 % des chiffres de coûts indiqués.

Figure 2. Redevances moyennes d'accès (€/ train-km, à l'exclusion du coût de la traction électrique)



Les trains de marchandises circulant dans la région de la Baltique ont une capacité beaucoup plus grande qu'ailleurs ; en conséquence, les redevances d'accès qui y sont pratiquées ne sont pas comparables à celles des autres pays sans ajustement. En Estonie, par exemple, la redevance pour un train typique de 3145 tonnes brutes est €11 par train-km. Les données indiquées concernent tous les pays pour lesquels des données fiables ont été recueillies.

Recommandations

Les Ministres doivent coopérer pour promouvoir la mise en place de redevances d'utilisation des infrastructures plus cohérentes. Il s'agit d'une priorité urgente pour les services ferroviaires internationaux de transport de marchandises. Les Ministres devront donner des instructions dans ce sens à leurs gestionnaires nationaux des infrastructures et procéder à des consultations avec les organismes de réglementation ferroviaire pour faciliter cette évolution.

Des autorités de réglementation économique ferroviaire indépendantes² peuvent jouer un rôle important en veillant à la mise en œuvre de plusieurs des recommandations formulées ci-après, et elles pourraient exercer une influence utile dans tous les pays membres.

1. *Harmoniser les redevances applicables aux services marchandises internationaux*

La structure des redevances applicables au trafic marchandises devrait être harmonisée, en particulier le long des principaux corridors internationaux. Les redevances devraient être fixées sur la base du coût marginal, avec des majorations simples le cas échéant. Il y aurait éventuellement intérêt à adopter des redevances similaires pour le transport intérieur de marchandises également dans nombre de pays.

Il n'est pas nécessaire que ces redevances soient d'un niveau uniforme, mais elles doivent être cohérentes dans leur structure et devraient reposer sur un ensemble de paramètres d'utilisation simples, du moins dans les parties des réseaux qui ne présentent pas de goulets d'étranglement et pendant les heures creuses. Les redevances par tonne-km brute devraient servir à répercuter les coûts d'entretien et de renouvellement des voies³. Lorsqu'il n'y a pas de contraintes de capacité de transport de marchandises, une redevance simple (i.e. ne présentant pas une structure binôme) et fondée uniquement sur la tonne-km peut suffire. Là où ces contraintes existent (et où le coût marginal du trafic marchandises est élevé), les redevances par train-km pourraient aussi avoir leur utilité.

Il faudrait cependant reconnaître que, lorsque le transport de marchandises est l'utilisation dominante du réseau, et lorsque sa position de marché est forte (comme c'est le cas dans les États baltes), une autre méthode, assise sur le coût complet, est appropriée.

2 Indépendantes vis-à-vis des pouvoirs publics aussi bien que des opérateurs de services ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures.

3 Ou par wagon-km, unité de mesure plus simple mais qui traduit moins exactement le poids brut.

2. Structurer les redevances applicables aux services voyageurs et marchandises de façon à équilibrer les objectifs en matière de concurrence et de résultats financiers

Les régimes nationaux de tarification de l'accès devraient être en rapport avec la complexité et l'intensité d'utilisation du réseau ferré. Les pays où le trafic est intense et les utilisateurs très divers pourraient aménager au mieux leur régime de tarification de l'accès en associant des méthodes différentes :

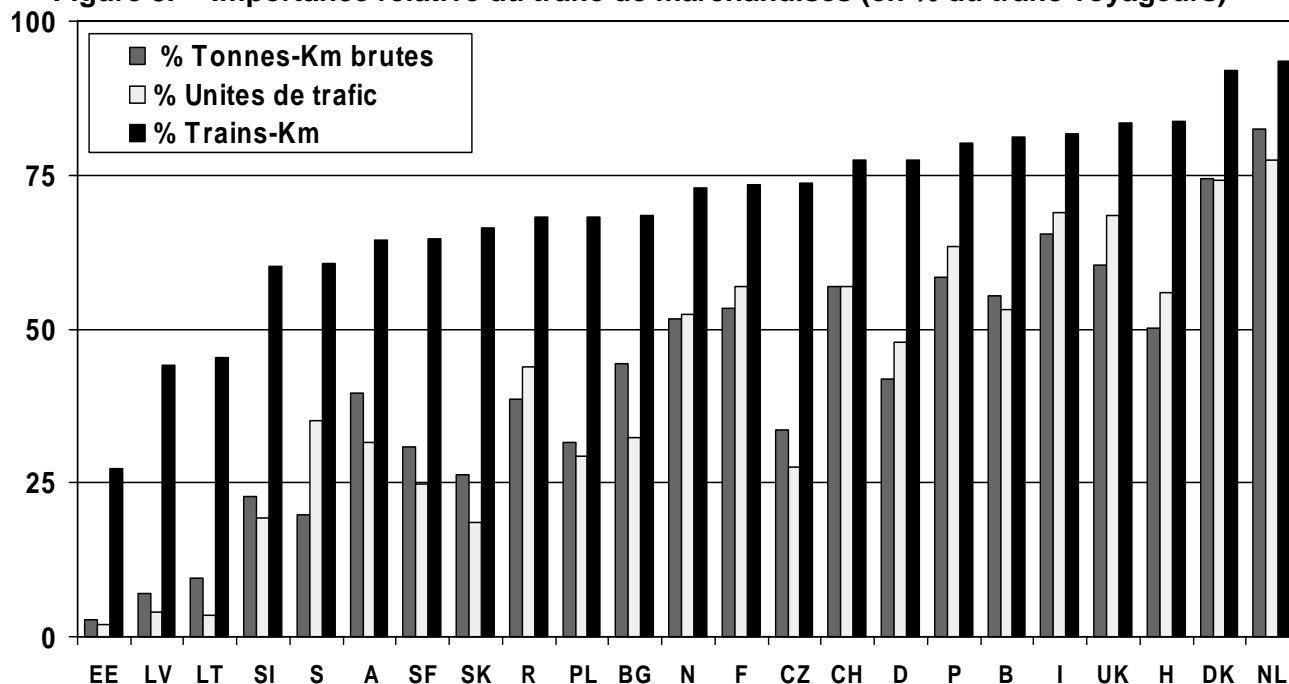
- Des redevances assises sur le coût complet (avec une couverture des coûts à l'aide d'un tarif binôme) pour les services voyageurs interurbains non soumis à concurrence et les services voyageurs suburbains bénéficiant de droits de circulation exclusifs.

Il est logique de récupérer le coût complet de ces services lorsque ceux-ci sont les principaux utilisateurs du réseau et à l'origine de la majeure partie des coûts, ce qui est presque toujours le cas autour des grandes agglomérations, et en général pour tout le réseau dans de nombreux pays membres. Lorsque les trains de voyageurs utilisent marginalement le réseau et que le transport de marchandises est prédominant, il peut être approprié de leur appliquer des redevances correspondant au coût marginal seulement.

Dans le cas des services voyageurs subventionnés au titre des obligations de service public, une tarification tenant compte du coût complet qu'ils imposent au réseau accroît la transparence des coûts occasionnés pour les autorités publiques qui décident le niveau de service qu'il convient de fournir. Cette méthode devrait contribuer à concilier la demande de services émanant d'une partie de l'administration (les autorités locales des transports, par exemple) et les ressources disponibles provenant des budgets publics alloués aux infrastructures ferroviaires.

- Des redevances simples assises sur le coût marginal, avec une majoration si nécessaire, dans les situations où des services voyageurs interurbains sont en concurrence sur les mêmes voies. Il faut éviter les redevances fixes car elles dressent presque invariablement un obstacle à l'entrée des petits opérateurs sur le marché.

Ce panachage, avec une tarification simple au coût marginal applicable aux services marchandises assortie si besoin est d'une majoration pour couvrir une plus grande part des coûts, permettra de trouver l'équilibre optimal entre les objectifs poursuivis en matière de concurrence, d'une part, et de stabilité financière, de l'autre.

Figure 3. Importance relative du trafic de marchandises (en % du trafic voyageurs)

Note: Unités de trafic = voyageurs-km + tonnes-km

3. *Permettre les renouvellements*

Les gestionnaires d'infrastructures devraient au moins percevoir le coût marginal, y compris le coût des renouvellements accélérés, de la circulation de tous les trains. Les coûts de renouvellement variables, qui sont fonction de l'intensité du trafic, c'est-à-dire l'augmentation de la valeur actuelle des coûts qui résulte de la nécessité de procéder à des renouvellements plus tôt que si un train n'avait pas circulé sur la voie, ne sont pas toujours répercutés dans la tarification de nos jours. Ainsi qu'il est signalé plus haut, il n'est guère logique d'acheminer un trafic qui ne peut pas couvrir pour le moins ces coûts. Pour préserver la compétitivité du rail vis-à-vis des autres modes dans le transport de marchandises, il importe de recouvrer ces coûts de renouvellement des infrastructures dans les autres modes de transport également.

4. *Respecter les engagements financiers*

La politique des transports détermine l'importance de l'écart entre les recettes tirées des redevances d'accès et le coût total de l'entretien et du renouvellement du réseau d'infrastructures. Les principaux facteurs en jeu sont les caractéristiques des services à assurer aux termes des contrats de service public et la définition du cadre de tarification de l'utilisation des infrastructures. Dans un souci de viabilité financière, il est essentiel que cet écart soit couvert par des fonds publics, compte tenu des conséquences à long terme pour la qualité et la sécurité du réseau ainsi que des incidences sur le coût de son entretien. Des contraintes à court terme conduisent inévitablement les Ministères des finances et les Parlements à chercher à opérer de temps à autre des réductions dans les dépenses qui sont incompatibles avec la politique poursuivie. Le risque le plus

important est lié aux renouvellements différés, qui entraînent une détérioration du réseau et une accumulation de dépenses en attente. Les organismes réglementaires compétents en matière de fixation des redevances et indépendants à l'égard de l'Etat (du moins à court terme) peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que les financements approuvés soient couverts par des contributions publiques en totalité et de manière fiable. Il s'agit en l'occurrence de contrôler l'exécution des accords et non de donner un chèque en blanc aux entreprises ferroviaires ; l'obligation d'évaluer l'efficacité du gestionnaire des infrastructures ferroviaires peut en outre compléter cette mission. Le tableau 1 récapitule les dispositifs réglementaires en vigueur aujourd'hui dans les pays membres.

5. *Recourir à des contrats de service public attribués par appel d'offres*

Les contrats de service public à long terme constituent une autre garantie solide en matière de stabilité financière. Il faudrait toujours y recourir pour les services voyageurs dont la viabilité commerciale n'est pas tout à fait assurée, mais que l'Etat impose aux opérateurs ferroviaires d'assurer. Ces contrats devraient permettre aux opérateurs de couvrir au moins les coûts évitables des services concernés, y compris les redevances d'utilisation des infrastructures. Etant donné qu'il est difficile, et parfois impossible, de mettre ces services en concurrence sur le réseau, il est préférable d'organiser une concurrence pour le marché moyennant des appels d'offres pour l'attribution de contrats de service public exclusifs.

6. *Diffuser publiquement l'information adéquate sur les coûts et la comptabilité du secteur ferroviaire*

La diffusion des données appropriées dans le domaine public est un préalable à la mise en œuvre complète de ces recommandations. A l'heure actuelle, les informations dont on dispose ne suffisent pas pour pouvoir dire avec certitude quels gestionnaires d'infrastructures appliquent une tarification inférieure au coût marginal, ni ne permettent simplement de savoir jusqu'à quel point les coûts du trafic voyageurs sont couverts par les redevances applicables au trafic marchandises, usage établi de longue date en Europe orientale.

Les Ministres devraient exiger des gestionnaires d'infrastructures et des opérateurs ferroviaires qu'ils communiquent tous les ans aux pouvoirs publics, dans un modèle de présentation uniforme, des comptes ventilés par type d'activité et un bilan complet des aides publiques. Les rapports des gestionnaires d'infrastructures devraient comporter une analyse des éventuelles modifications de l'état des infrastructures par rapport à l'année précédente, et une déclaration précisant dans quelle mesure la somme des recettes de tarification et des aides publiques permet ou non de couvrir le coût de l'entretien des infrastructures, compte tenu des éventuels renouvellements nécessaires. Ces informations devraient figurer dans le document de référence du réseau que les gestionnaires d'infrastructures de l'Union européenne sont d'ores et déjà tenus d'établir et de publier tous les ans.

Tableau 1. Structure du secteur et dispositions réglementaires

Pays	Structure du secteur	Contrôle par un régulateur ferroviaire indépendant	Contrôle par une autorité générale de la concurrence indépendante	Contrôle par le Ministère des transports
Autriche	I	Oui	Oui	
Belgique	I			Oui
Bulgarie	S			Oui
République tchèque	S			Oui
Danemark	S	Oui	Oui	
Estonie	I marchandises	Oui		
Finlande	S		Oui	Oui
France	S			Oui
Allemagne	I	Oui	Oui	
Grèce	I		Oui	Oui
Hongrie	I	Oui		
Irlande	I		Oui	
Italie	I		Oui	Oui
Lettonie	I	Oui	Oui	
Lituanie	I	Oui		Oui
Luxembourg	I			Oui
Pays-Bas	S		Oui	
Norvège	S			Oui
Pologne	I	Oui		
Portugal	S	Oui	Oui	
Roumanie	I	Oui		
Russie	I		Oui	
Slovaquie	S			
Slovénie	S	Oui		Oui
Espagne	S			Oui
Suède	S	Oui	Oui	Oui
Suisse	I	Oui	Oui	Oui
Royaume-Uni	S	Oui	Oui	

S, séparation verticale, c'est-à-dire les cas où le gestionnaire de l'infrastructure (ou ses filiales) n'est pas autorisé à exploiter des services sur cette infrastructure ;

I, intégration verticale, c'est-à-dire les cas où le gestionnaire de l'infrastructure est autorisé à exploiter des services sur cette infrastructure ; les systèmes regroupant l'infrastructure et un exploitant dans une compagnie holding sont dans ce tableau inclus dans cette catégorie.

En matière de réglementation on trouve beaucoup d'exemples, notamment aux Etats-Unis et au Canada, concernant l'obligation faite aux entreprises ferroviaires

d'établir un rapport annuel de résultats, avec une présentation identique qui permet l'analyse des performances de chaque entreprise et facilite les comparaisons entre elles. Cela n'impose qu'une charge de travail négligeable aux entreprises ferroviaires, puisque celles-ci collectent probablement déjà ces informations pour la bonne gestion de leurs actifs.

Les chemins de fer européens doivent aussi s'entendre sur la façon de définir et de mesurer les coûts marginaux privés et externes de l'utilisation des infrastructures ferroviaires. Des efforts conjugués sont nécessaires pour concevoir une démarche commune et créer une base de données cohérentes. Cette tâche n'est pas uniquement un thème de recherche car les résultats obtenus seront aussi d'une grande utilité pour l'action des pouvoirs publics.

Suivi

Les travaux dont s'inspirent ces conclusions et recommandations ont fait l'objet d'un débat approfondi dans le cadre de la *Task Force on Rail Track Access Charges* (Groupe d'étude sur les redevances d'accès au réseau ferré) de l'Union européenne. Il importera de s'assurer que tous les pays membres de la CEMT aient une pleine connaissance des éléments nouveaux de la politique communautaire découlant des délibérations de ce groupe, afin qu'ils puissent prendre les mesures appropriées pour le plus grand bien des marchés ferroviaires européens.

En coordination permanente avec la Commission européenne, la CEMT devrait faire connaître aux responsables de l'élaboration des politiques les résultats des recherches, entreprises notamment sous l'égide de la Commission européenne, sur l'estimation et la définition des coûts ferroviaires afin de jeter les bases permettant d'affiner les principes directeurs qui régiront la mise en place de redevances efficaces d'utilisation des infrastructures.

La CEMT devrait formuler des orientations concernant l'établissement et la publication de rapports sur les coûts et les comptes du secteur ferroviaire ainsi que sur l'état des infrastructures, qui sont indispensables pour étayer la mise en œuvre complète des recommandations qui précèdent.

Les Suppléants rendront compte aux Ministres des progrès de la mise en œuvre de ces recommandations et, en particulier, de l'harmonisation de la structure des redevances d'utilisation des infrastructures applicables au transport ferroviaire international de marchandises.

Les Ministres sont invités à :

- Adopter les six recommandations contenues dans ce document ;
- Approuver les suites préconisées.