



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.5/2003/7/Add.4
8 juillet 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances
et l'économie des transports
(Seizième session, 24-26 septembre 2003,
point 8 de l'ordre du jour)

**SYSTÈMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE
DES TRANSPORTS**

Additif 4

Document transmis par le Gouvernement allemand

Financement de l'infrastructure ferroviaire en Allemagne (situation en juin 2003)

Dans le cadre de la réforme des chemins de fer, la Deutsche Bahn AG (DB AG) (chemins de fer allemands SA) est devenue propriétaire de l'infrastructure ferroviaire de l'ex-Deutsche Bundesbahn (DB) et de l'ex-Deutsche Reichsbahn (DR). Entre-temps, la DB AG a été divisée en cinq nouvelles sociétés par actions administrées par le holding DB AG. Actuellement, DB Netz AG, DB Station&Service AG et DB Energie GmbH, sociétés fédérales d'infrastructure ferroviaire, sont propriétaires de l'infrastructure ferroviaire, conformément à l'article 87 e) de la Loi fondamentale.

Toutefois, il ne faut pas en conclure pour autant que le Gouvernement fédéral s'est déchargé de ses responsabilités touchant les infrastructures car, en vertu du nouvel article 87 e) de la Loi fondamentale, il est chargé de l'extension et de la conservation du réseau ferroviaire des chemins de fer de la Fédération. Cette tâche est décrite plus en détail dans la loi sur l'amélioration des infrastructures ferroviaires fédérales, aux termes de laquelle le Gouvernement fédéral finance les investissements consacrés aux infrastructures ferroviaires fédérales, qui visent à couvrir le remplacement d'équipements actuels et la construction de nouvelles infrastructures ou la modernisation des infrastructures existantes.

Les projets du Gouvernement fédéral en matière de politique des transports ont également des incidences sur ces investissements, en particulier s'agissant de la construction de nouvelles infrastructures ou de travaux de modernisation. Ces projets se sont concrétisés sous la forme d'un plan concernant les besoins (rail), qui figure dans une annexe au chapitre premier de la loi sur l'amélioration des infrastructures ferroviaires fédérales.

La DB AG a tous les droits et toutes les obligations découlant de son statut de propriétaire; en particulier, elle doit assurer l'entretien de l'infrastructure ferroviaire et assumer la fonction de client dans le cadre des projets d'investissement.

De 1997 à 2002, le Gouvernement fédéral a consacré les sommes suivantes aux investissements dans le domaine des infrastructures ferroviaires (en milliards d'euros; chiffres fournis par la DB AG):

	ANNÉE					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses totales d'investissement	3,5	2,9	3,6	3,5	3,9	4,2
<i>dont:</i>						
Modernisation	1,3	0,7	1,3	1,1	1,7	2,3
Nouveaux investissements	2,2	2,2	2,3	2,4	2,2	2,1

L'objectif visé est qu'à partir de 2003 près de 2,5 milliards d'euros provenant des fonds fédéraux destinés à l'investissement dans les infrastructures ferroviaires soient alloués chaque année à des travaux de modernisation.

Par ailleurs, les sociétés d'infrastructure ferroviaire allouent également des ressources à la modernisation des infrastructures et à la réalisation de nouveaux investissements, par exemple lorsque les lignes de chemin de fer nécessitent des équipements excédant une certaine norme (qui ouvre droit à un financement du Gouvernement fédéral) ou lorsque le plafond convenu de l'aide destinée aux lignes de chemin de fer est dépassé.

En outre, les nouveaux investissements sont financés au prorata par des fonds émanant de l'Union européenne [le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)].

Comme indiqué précédemment, la responsabilité de financer les travaux de remise en état et d'entretien des infrastructures incombe uniquement aux sociétés d'infrastructure ferroviaire. Dans le cadre de la préparation du plan 2003 relatif aux infrastructures des transports fédéraux, ces entreprises ont annoncé que les ressources nécessaires pour ces travaux s'élevaient à 1,5 milliard d'euros par an.

Autres instruments de financement:

Préfinancement privé par les sociétés d'infrastructure ferroviaire des investissements consacrés aux infrastructures ferroviaires

Sur la base de la loi budgétaire de 1996 [art. 29 2)] il a été prévu de faire préfinancer par le secteur privé un projet pilote visant à créer une nouvelle ligne à grande vitesse ou à moderniser la ligne existante entre Nuremberg et Munich via Ingolstadt.

L'objectif principal du préfinancement privé consiste à mener à bien des projets d'investissement plus rapidement que ne le permettrait le financement à l'aide des ressources fédérales disponibles (c'est-à-dire «gagner du temps»), sans que le Gouvernement fédéral ait à contracter un emprunt net supplémentaire.

Dans l'accord de financement signé par le Gouvernement fédéral et la DB AG aux fins du projet de ligne Nuremberg – Ingolstadt – Munich, les principales clauses relatives au préfinancement privé sont les suivantes:

- La DB AG emprunte des fonds sur le marché des capitaux afin de préfinancer le projet pilote;
- Après la mise en service de la ligne, le Gouvernement fédéral prend en charge toutes les dettes résultant de cet emprunt (y compris le coût des intérêts) et s'en acquitte graduellement par des versements annuels effectués au moyen des ressources fédérales;
- Le Gouvernement fédéral a la possibilité de rembourser plus rapidement que convenu la totalité ou une partie des sommes avancées au titre du préfinancement privé en utilisant à cette fin des ressources fédérales.

Effets positifs du préfinancement privé

- Grâce au préfinancement privé, il est possible de réaliser plus tôt des projets dans le domaine des transports dont l'exécution est souhaitable du point de vue économique, mais qui ne peuvent pas être financés au moyen du budget courant;
- Le préfinancement privé permet d'économiser sur les coûts de construction. En effet, si un projet peut être entrepris plus tôt grâce au préfinancement privé, son coût correspond aux prix courants, tandis que si l'on reportait les travaux à plus tard, les coûts de construction auraient très probablement augmenté dans l'intervalle;
- Le préfinancement privé augmente le volume du budget disponible dans l'immédiat et a donc un impact positif sur l'activité économique et l'emploi du moment.

Effets négatifs du préfinancement privé

- Le Gouvernement fédéral supporte tous les frais et tous les risques. En particulier, aucun capital-risque privé n'est engagé;

- Le préfinancement privé rend les projets plus onéreux car les intérêts des emprunts s'accumulent pendant la durée des travaux et les taux d'intérêt des prêts applicables au secteur privé sont moins avantageux que ceux que peut obtenir le Gouvernement fédéral;
- Lorsque le Gouvernement fédéral commence à rembourser les dettes, le volume des fonds disponibles chaque année pour l'investissement s'en trouve nettement réduit. Le préfinancement par le secteur privé de la ligne Nuremberg – Ingolstadt – Munich grèvera les budgets fédéraux de près de 622 millions de marks par an à partir de 2004.

Financement effectif du projet

Étant donné qu'il dispose de fonds pour l'investissement, le Gouvernement fédéral s'est prévalu de l'une des clauses prévues dans le contrat et a déjà remboursé les coûts de préfinancement accumulés jusque-là. Depuis 2001, le projet a été financé directement par des fonds publics.

Comme le préfinancement privé risque de grever considérablement les futurs budgets des transports, ce type de financement ne devrait être utilisé que dans un nombre restreint de cas.

Financement privé de l'investissement consacré aux infrastructures ferroviaires

Les sociétés d'infrastructure ferroviaire sont libres de faire appel aux capitaux privés pour financer l'investissement dans les infrastructures ferroviaires.

Cependant, il n'est pas facile de mobiliser le capital-risque du secteur privé car il est rare que l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire produise le rendement qu'escomptent des investisseurs. Dans le cadre d'une étude de faisabilité sur l'amélioration de la ligne Berlin – Dresde – Schöna financée par l'Union européenne, des sociétés renommées du secteur privé soutenues par le Ministère fédéral des transports, de la construction et du logement ont cherché à déterminer si le projet d'investissement susmentionné pouvait être financé à l'aide du capital-risque privé. Des prévisions détaillées des coûts, du trafic et des recettes ont montré très rapidement que ce type de financement avait peu de chances d'aboutir à un taux de rendement positif sur le capital engagé.

Le recours à des capitaux privés pour le financement des investissements consacrés aux infrastructures ferroviaires par les sociétés d'infrastructure ferroviaire serait bienvenu car cela permettrait globalement d'accélérer ces investissements. Cependant, pour le moment, le Gouvernement fédéral n'a pas encore reçu d'offres d'investisseurs prêts à mettre à disposition le capital-risque nécessaire pour faciliter la réalisation de projets dans le secteur ferroviaire.

Préfinancement privé de l'investissement dans les infrastructures ferroviaires par les États fédérés

D'un point de vue constitutionnel, le préfinancement de l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire par les États fédérés est pour le moins sujet à caution. Le principal risque qui s'y rattache est l'influence que des États financièrement puissants pourraient exercer sur les choix du Gouvernement fédéral en matière d'investissement. Les promesses

de préfinancement données par ces États pourraient avoir des incidences sur les tâches essentielles du Gouvernement, telles qu'elles ressortent des plans concernant les besoins et du programme fédéral relatif à l'infrastructure des transports.

Les effets positifs et les effets négatifs de ce type de financement sont pratiquement les mêmes que dans le cas du financement privé par des sociétés d'infrastructure ferroviaire.

En outre, les offres de préfinancement sont susceptibles de limiter le pouvoir de décision des sociétés d'infrastructure ferroviaire en ce sens que, dans certains cas, l'on privilégierait non pas les projets les plus rationnels en termes de gestion d'entreprise, mais ceux dont des États fédérés financièrement puissants auraient pris l'initiative.

Ainsi, cette formule de préfinancement devrait être réservée – si tant est qu'on la retienne – à des cas bien spécifiques. Par exemple, un projet en cours de réalisation pourrait se poursuivre comme prévu malgré un manque de fonds fédéraux grâce à un préfinancement (de relais) accordé par un État fédéré au profit de sociétés d'infrastructure ferroviaire.

Fonds consacrés aux infrastructures routières en Allemagne (situation en juin 2003)

On trouvera ci-après des explications concernant le questionnaire:

- 1) Les renseignements fournis ne se rapportent qu'aux grands axes routiers fédéraux.
- 2) Étant donné la difficulté de fournir des renseignements précis concernant le budget des grands axes routiers fédéraux en respectant strictement la ventilation du questionnaire (entre «nouvelles constructions», «modernisation», etc.), les renseignements demandés sont regroupés dans les rubriques suivantes:
- 3) Nouvelles constructions et travaux d'élargissement
(une partie de ce poste étant également destinée à la sauvegarde de l'environnement, par exemple en cas d'élargissement des autoroutes pour les faire passer à six voies, ainsi qu'au refinancement de grands axes routiers fédéraux préfinancés par le secteur privé):
 - Activités ayant purement trait à la sauvegarde de l'environnement;
 - Autres investissements;
(par exemple amélioration de grands axes routiers sans élargissement de leur capacité, contrôle du trafic, mesures prises en application de la loi sur la traversée de voies ferrées et d'autres lois; cette rubrique comprend quelques activités de sauvegarde de l'environnement).

Les tableaux ci-après sont structurés conformément à la ventilation indiquée ci-dessus et ne reprennent que les éléments du questionnaire de base pour lesquels des chiffres ont pu être fournis.

Sources – et instruments – de financement
(en pourcentage, total = 100)

	Nouvelles constructions et travaux d'élargissement	Sauvegarde de l'environnement	Autres investissements	Entretien
Fonds nationaux				
i) Budget du Gouvernement central	47,0	18,2	15,3	12,0
ii) Marchés financiers nationaux ¹	6,5	–	–	–
iii) Pouvoirs publics régionaux ²	0,5	–	–	–
Fonds internationaux				
iv) Prêts à des conditions libérales ³ , subventions et garanties	0,5	–	–	–

¹ Préfinancement privé des grands axes routiers fédéraux.

² Cofinancement des grands axes routiers fédéraux par les États fédérés.

³ Fonds versés au titre du RTE-T et du FEDER.

Avantages et inconvénients

Le préfinancement privé de grands axes routiers fédéraux permet la mise en place rapide d'une infrastructure. La nécessité de refinancer l'emprunt (par le remboursement du principal et le versement des intérêts) sur une plus longue période (15 ans) limite la souplesse du budget disponible pour les grands axes routiers fédéraux pendant les années concernées (somme maximale qui peut être consacrée au refinancement dans les années à venir: environ 300 millions d'euros par an).

Types de financement
(en pourcentage, total = 100)

	Nouvelles constructions et travaux d'élargissement	Sauvegarde de l'environnement	Autres investissements	Entretien
Financement par des fonds publics ⁴	48,0	18,2	15,3	12,0
Financement par des fonds privés uniquement ⁵	6,5	–	–	–

⁴ Comprend également le refinancement de projets préfinancés par le secteur privé.

⁵ Investissements refinancés par le Gouvernement fédéral.

Financement des infrastructures routières en Allemagne (situation en juin 2003)

Taxes sur les transports

Comme toutes les autres taxes, les taxes se rapportant aux transports – taxes sur les véhicules à moteur et les huiles minérales – servent globalement à remplir les caisses de l'État et ne sont pas à l'origine spécialement destinées à couvrir les dépenses publiques dans le domaine des transports. Contrairement à d'autres États de l'Union européenne, l'Allemagne ne perçoit pas de taxe sur l'immatriculation des véhicules.

Tarifification des usagers de la route

Le 1^{er} janvier 1995, l'Allemagne a commencé à percevoir une redevance en fonction du kilométrage sur autoroute des poids lourds d'un poids maximum autorisé de 12 tonnes au moins, conformément à un système régional commun créé en application d'un accord conclu avec les pays du Benelux et le Danemark. Cet accord est fondé sur la Directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes et a été signé par les pays du Benelux, le Danemark et l'Allemagne le 9 février 1994.

À compter du 1^{er} avril 2001, le tarif maximum de la taxe sur les émissions à payer conformément au système de redevance en fonction du kilométrage est de 1 550 euros par an.

En dehors de l'Allemagne, l'obligation de payer cette redevance est également entrée en vigueur en 1995 en Belgique, au Danemark et au Luxembourg. Les Pays-Bas ont adopté des mesures analogues le 1^{er} janvier 1996. En 1997, la Suède s'est ralliée à ce système régional commun et l'a instauré pour les poids lourds suédois et les poids lourds étrangers le 1^{er} janvier 1998 et le 1^{er} février 1998, respectivement.

En Allemagne, le Gouvernement est habilité à percevoir le produit des redevances poids lourds, qui est versé au budget général et n'est pas alloué à des fins spécifiques. Par conséquent, jusqu'ici, aucune catégorie de recettes fiscales n'a été attribuée aux grands axes routiers fédéraux (principe de non-affectation).

L'introduction d'une redevance tarifée en fonction de sa durée de validité pour les poids lourds allemands et étrangers empruntant les autoroutes a constitué une avancée décisive vers l'instauration d'une participation égale et donc plus équitable des poids lourds aussi bien allemands qu'étrangers aux frais d'infrastructure.

Toutefois, il ne s'agissait là que d'une étape, l'objectif étant de parvenir au bout du compte à imposer le «principe de l'utilisateur-payeur» en instituant une redevance d'utilisation calculée en fonction de la distance parcourue, à laquelle les poids lourds seraient assujettis à partir de 2003. Ce changement est justifié par le fait que les tarifs pratiqués jusqu'ici ne correspondent pas à l'utilisation effective des autoroutes et qu'ils ne permettent pas d'obtenir une participation suffisante des transporteurs routiers allemands et étrangers au financement des infrastructures de transport.

Conformément à la politique de l'Union européenne dans le domaine des transports, les contributions des usagers aux coûts d'infrastructure doivent être augmentées. Les poids lourds sont particulièrement visés car ils sont la cause d'une part considérable des dépenses engagées aux fins de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des autoroutes.

Grâce au péage poids lourds, il est possible de faire supporter les coûts d'infrastructure par les utilisateurs de façon optimale puisque le montant à payer dépend directement du nombre effectif de kilomètres parcourus.

Afin de couvrir les frais d'infrastructure entraînés chaque année par la circulation des poids lourds soumis au péage, frais qui s'élèvent à près de 3,4 milliards d'euros, et étant entendu qu'un montant de 600 millions d'euros est prévu par année à des fins d'harmonisation, le Gouvernement fédéral, le Bundestag et le Bundesrat sont convenus d'un tarif moyen de 12,4 cents par kilomètre. Sur cette base, les tarifs de péage, qui varient en fonction du nombre d'essieux et des catégories d'émission, ont été fixés dans un texte de loi.

La totalité du produit des péages – moins les frais de fonctionnement du système – sera affectée à l'amélioration des infrastructures de transport et, en particulier, des grands axes routiers fédéraux. Dans cette optique, un «plan antiengorgement» auquel près de 3 milliards 780 millions d'euros ont été alloués (soit 756 millions d'euros par an sur la période 2003-2007) a déjà été établi dans le but d'éliminer les goulets d'étranglement sur les réseaux routier, ferroviaire et navigable.

Le Gouvernement fédéral utilisera un autre outil, les modèles d'exploitants (formule d'exploitation par une entreprise privée), afin d'accélérer l'élargissement des autoroutes qui passeront à six voies, en faisant appel à des investisseurs privés. Les dépenses ainsi engagées seront refinancées, d'une part, par des fonds de démarrage alloués par le Gouvernement et, d'autre part, par le produit futur des péages acquittés par les poids lourds qui seront affectés précisément à l'entretien des tronçons d'autoroute où ils auront été perçus.

L'acquiescement du péage s'effectuera sans gêner la circulation car il n'y aura pas de postes de péage; les véhicules soumis au péage ne devront pas emprunter certaines voies ni respecter de limitations de vitesse spécifiques. De façon générale, les péages seront collectés de manière complètement automatique. Un système parallèle d'encaissement manuel (système de réservation comportant des terminaux de péage acceptant des moyens de paiement classiques) permettra d'assurer aux utilisateurs occasionnels – en particulier ceux venant de l'étranger – l'accès au réseau autoroutier dans les mêmes conditions que les autres utilisateurs.

Le péage sera perçu automatiquement grâce à un système par satellite, qui aura une influence décisive sur les progrès technologiques dans ce domaine.

Le péage poids lourds entrera en vigueur en Allemagne le 31 août 2003.
