



N°1461

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur* la proposition de directive du Parlement européen  
et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE  
relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation  
de certaines infrastructures  
(COM [2003] 448 final, document E 2351),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LA REFORME DE L'EUROVIGNETTE : UN PAS POSITIF.....</b>	<b>11</b>
<b>I. LES DIFFICULTES DE LA REGLEMEN- TATION ACTUELLE A ETRE A LA HAUTEUR DES ENJEUX.....</b>	<b>13</b>
<b>A. Une réglementation qui ne répond pas aux exigences d'une efficacité optimale .....</b>	<b>13</b>
<b>1) Les limites de la directive Eurovignette.....</b>	<b>13</b>
a) La directive ne contribue pas réellement à l'harmonisation de la tarification des infrastructures .....	13
b) La directive est un instrument insuffisamment adapté aux besoins de financement des infrastructures .....	14
<b>2) La persistance de disparités fiscales et sociales.....</b>	<b>17</b>
<b>B. La volonté de plusieurs Etats membres d'instituer une taxe spécifique sur les poids lourds.....</b>	<b>18</b>
<b>1) Des enjeux communs .....</b>	<b>18</b>
a) La nécessité de mobiliser des ressources nouvelles .....	19
b) La mise en place d'une tarification équitable et efficiente du transport routier des marchandises .....	21
c) L'inclusion de la tarification spécifique sur les poids lourds dans une politique intermodale.....	22

2) Des modalités variées de mise en œuvre de la tarification.....	23
a) La détermination du montant de la tarification .....	23
b) La collecte de la taxe.....	24
c) L'affectation de la taxe.....	25

## **II. L'INTERET DE LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION.....27**

### **A. Prévenir le risque d'une fragmentation accrue du marché intérieur .....27**

1) La mise en place d'un cadre détaillé orienté vers une plus grande vérité des coûts.....	27
a) Un cadre détaillé.....	27
b) Un cadre orienté vers une plus grande vérité des coûts.....	29
(1) Des péages reflétant mieux les coûts des transports.....	29
(2) Une tarification mieux différenciée.....	30
2) Le souci d'éviter de pénaliser le transport routier .....	31
a) La tarification ne doit pas apparaître comme une nouvelle taxe .....	31
b) La possibilité ouverte aux Etats membres de procéder à des compensations ou à des réductions sur les péages.....	32

### **B. Un instrument de financement des infrastructures nécessaires dans une perspective intermodale .....34**

1) Un dispositif favorisant l'accroissement des recettes .....	34
a) L'élargissement du champ d'application de la tarification .....	34
b) Le jeu de la tarification différenciée et du surpéage dans les zones particulièrement sensibles.....	35
2) Un dispositif imposant la poursuite d'une politique intermodale .....	35
a) L'obligation pour les Etats membres d'affecter les recettes de la tarification au secteur des transports .....	36
b) L'obligation pour les Etats membres de créer une autorité indépendante de supervision des infrastructures.....	37

## **DEUXIEME PARTIE : LA NECESSITE D'UNE REFORME PLUS AUDACIEUSE.....39**

### **I. UN DISPOSITIF CONTESTABLE EN L'ETAT .....41**

#### **A. Un texte qui encadre plus qu'il n'harmonise .....41**

1) <b>Un cadre imparfait</b> .....	41
a) La controverse sur la pertinence de la base juridique : une ou deux bases juridiques ? .....	41
b) L'approche de la tarification : un recul plus qu'un progrès .....	43
(1) Un recul par rapport à la directive actuelle .....	43
(2) Un recul par rapport au Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 .....	43
2) <b>L'objectif de plusieurs Etats membres de parvenir à un cadre le moins contraignant possible</b> .....	45
a) Le souhait d'une flexibilité accrue du dispositif .....	45
(1) La portée de l'Annexe III .....	45
(2) Les possibilités de modulation tarifaire .....	47
b) L'invocation très large du principe de subsidiarité .....	49
3) <b>Les craintes des Etats périphériques</b> .....	52
<b>B. Les doutes des organisations professionnelles quant à l'adéquation du dispositif aux objectifs de la Commission</b> .....	53
1) <b>La crainte d'un alourdissement des charges</b> .....	53
a) Une hausse jugée inévitable .....	53
b) La nécessité de corriger les effets de la hausse des charges .....	55
2) <b>Les doutes quant à une bonne affectation des recettes de la tarification</b> .....	56
<b>II. MIEUX INSCRIRE LA REFORME DANS LA LOGIQUE D'UNE VERITABLE POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS</b> .....	57
<b>A. Retenir la base juridique proposée par la Commission</b> .....	57
<b>B. Elaborer un cadre souple et efficace</b> .....	58
1) <b>Revoir certaines rigidités</b> .....	58
a) Assouplir les modalités de la modulation tarifaire .....	58
b) Assurer la compatibilité entre les concessions et la proposition de directive .....	58
c) Supprimer l'obligation impartie aux Etats membres de créer une autorité indépendante de supervision des infrastructures .....	59
2) <b>S'orienter vers une tarification efficace aux plans environnemental et économique</b> .....	59
a) Mieux prendre en compte les coûts externes .....	59

b) Etendre le champ d'application aux véhicules légers et aux déplacements urbains.....	60
c) Maintenir l'obligation pour les Etats membres d'affecter les recettes au secteur des transports .....	61
d) Veiller à assurer de façon concertée l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier.....	62
<b>C. Envisager l'idée d'un emprunt européen .....</b>	<b>63</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>65</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>67</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION .....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur .....</b>	<b>75</b>
<b>Annexe 2 : Les charges fiscales et sociales dans le transport de marchandises en Europe.....</b>	<b>77</b>
<b>Annexe 3 : La mise en place d'une taxation spécifique sur les poids lourds en Suisse et dans les Etats membres.....</b>	<b>81</b>

Mesdames, Messieurs,

Quelques semaines après le vote, le 7 janvier 2004, par notre Assemblée d'une résolution sur le deuxième paquet ferroviaire, la présente proposition de directive nous fournit une nouvelle occasion de nous pencher sur les enjeux et les difficultés de la politique commune des transports.

En effet, ce texte a pour objet de modifier la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999, – dite « Eurovignette » –, en vue d'autoriser les Etats à percevoir des péages sur les poids lourds circulant sur les autoroutes et les routes du réseau transeuropéen de transports<sup>(1)</sup>.

Cette initiative de la Commission présente ainsi le mérite de permettre la poursuite d'un double débat.

Il s'agit d'abord de celui ouvert en 2001 par le Livre blanc de la Commission – *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* – sur la nécessité d'instituer un système général de tarification des infrastructures.

Le second débat, qui a trait au financement des infrastructures, revêt d'autant plus d'importance que certains Etats ont déjà créé une taxe analogue à celle proposée par la Commission ou envisagent d'y procéder.

Il en est ainsi de l'Allemagne qui, par une loi du 12 avril 2002, a prévu l'instauration d'une taxe kilométrique sur les poids lourds de 12 tonnes circulant sur les autoroutes (*LKW Maut*). Cette mesure, dont l'entrée en vigueur a été fixée à l'origine au 31 août 2003, a été reportée à diverses reprises du fait de difficultés techniques. La

---

<sup>(1)</sup> Tel qu'il est défini par la décision 1692/96/CE du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement de transport, ce réseau représente actuellement 60 000 kilomètres d'autoroutes et de routes ordinaires de haute qualité.

rupture par le Gouvernement fédéral, le 17 février 2004, du contrat passé avec le consortium – composé de *Deutsche Telekom* et de *Daimler Chrysler* – a, de nouveau, pour effet de reporter l'application de la mesure à une date indéterminée.

En revanche, en Autriche, une taxe sur les poids lourds est prélevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La Grande-Bretagne, quant à elle, envisage de se doter du même système en 2006.

Pour ce qui est de la France, l'idée de s'inspirer de l'exemple allemand a été également évoquée, l'an dernier, par le rapport de la DATAR – *La France en Europe – Quelle ambition pour la politique des transports ?* –, le rapport d'audit de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur les grands projets d'infrastructures de transport et, enfin, par le Gouvernement lors de la discussion en séance publique que nous avons eue dans notre Assemblée le 20 mai 2003. Pour l'heure, le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du Territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 n'a toutefois pas expressément repris cette proposition.

C'est notamment en vue d'éviter que ces mesures nationales n'aient pour effet d'aggraver le morcellement déjà existant dans l'Union en matière de tarification que la Commission a été incitée à présenter la proposition dont nous sommes saisis.

Le débat d'orientation qui a eu lieu lors du Conseil « Transports » du 5 décembre 2003 a confirmé l'opposition – apparue depuis l'ouverture des discussions au sein du Conseil – entre Etats périphériques – partisans d'une réglementation harmonisée – et Etats de transit qui, au contraire, sont favorables à un cadre plus flexible laissant une marge de manœuvre aux Etats. La persistance de cette opposition est telle que les chances d'aboutir – comme le souhaite la Présidence irlandaise – à un accord politique, lors du Conseil « Transports » des 8-9 mars 2004, sont, à ce stade, incertaines.

Le rapporteur estime qu'il importe de surmonter cette opposition et de s'attacher à l'achèvement du marché intérieur comme à la mise en œuvre d'une véritable politique commune des



transports, d'autant que – fût-ce de façon imparfaite – les mesures proposées s'inscrivent dans cette double perspective.

C'est pourquoi le présent rapport, tout en soulignant que la proposition constitue un pas positif vers une meilleure tarification des infrastructures, plaide en faveur d'une réforme plus audacieuse.



**PREMIERE PARTIE :**  
**LA REFORME DE L'EUROVIGNETTE :**  
**UN PAS POSITIF**

Le fait que, quelques années seulement après l'entrée en vigueur de la directive 1999/62 du 17 juin 1999, certains Etats aient souhaité mettre en place un dispositif national, témoigne des difficultés à poursuivre de façon pleinement satisfaisante les objectifs énoncés dans le premier considérant de la directive : « *L'élimination des distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des Etats membres nécessite à la fois l'harmonisation des systèmes de prélèvement et l'institution de mécanismes équitables d'interprétation des coûts d'infrastructure pour les transporteurs* ».

Devant ce risque de fragmentation du marché intérieur, l'intérêt de la réforme proposée par la Commission réside dans l'instauration d'un cadre qui s'efforce de tenir compte des exigences du développement durable et d'améliorer les conditions de financement des infrastructures.



## **I. LES DIFFICULTES DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE A ETRE A LA HAUTEUR DES ENJEUX**

### **A. Une réglementation qui ne répond pas aux exigences d'une efficacité optimale**

#### *1) Les limites de la directive Eurovignette*

##### *a) La directive ne contribue pas réellement à l'harmonisation de la tarification des infrastructures*

Il est excessif d'affirmer, comme le fait la Commission, qu'un « *certain* » degré d'harmonisation a déjà été atteint par l'adoption de la directive 1999/62/CE<sup>(2)</sup>, puisqu'elle déplore elle-même, l'existence d'une « *mosaïque réglementaire* »<sup>(3)</sup>.

La directive autorise les Etats membres à prélever des péages ou des droits d'usage sur les poids lourds de 12 tonnes empruntant les autoroutes ou les routes à plusieurs voies analogues à ces dernières, ainsi que pour l'utilisation des ponts, tunnels et routes de cols de montagne.

Ces deux systèmes sont source d'importantes disparités. Les *péages* – qui sont, pour l'essentiel, prélevés en France, en Espagne et en Italie – constituent une première approche de la taxation au kilomètre proposée par la réforme de la Commission, puisqu'ils sont calculés sur la base de la distance parcourue.

En revanche, en vertu de la définition contenue dans l'article 2, le *droit d'usage* correspond à une somme donnant droit à

---

<sup>(2)</sup> Deuxième phrase du premier considérant de la proposition de directive modifiant la directive Eurovignette.

<sup>(3)</sup> Livre Blanc : « *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* », p. 83.

l'utilisation de l'infrastructure concernée pendant une durée donnée. Celle-ci peut être une journée, une semaine, un mois ou un an. Ce système est appliqué au Benelux, au Danemark et en Suède. En Allemagne, il a cessé de fonctionner en août 2003, date à laquelle la nouvelle taxe aurait dû, en principe, être prélevée.

Dans ces Etats, la redevance – calculée en fonction des émissions (norme EURO) et du nombre d'essieux – a été plafonnée à 1 400 euros par an en 2003, tandis qu'en France, le prix moyen du péage était en 2003 de 0,189 euro par kilomètre pour les poids lourds.

De telles disparités sont le fruit des logiques respectives dans lesquelles s'inscrivent les péages et les droits d'usage. Dans le premier cas, les recettes tirées des péages acquittés aux concessionnaires par les usagers sont destinées au financement des infrastructures. Dans le second cas, c'est le contribuable qui participe à ce financement.

Enfin, il existe un troisième système fondé sur la *gratuité*, comme c'est le cas des autoroutes non concédées en France ou des autoroutes en Grande-Bretagne.

*b) La directive est un instrument insuffisamment adapté aux besoins de financement des infrastructures*

La directive souffre de deux lacunes :

- elle ne prend en compte les coûts externes générés par les poids lourds que de façon imparfaite ;

- elle n'incite pas suffisamment les Etats membres à s'orienter vers une politique intermodale.

• ***La prise en compte imparfaite des coûts externes***

Les coûts externes désignent les coûts des nuisances apportées directement ou indirectement par l'usage d'une infrastructure. La tarification de ces coûts contribue à la mise en œuvre du principe pollueur-payeur.

Ce n'est que de façon très limitée que la directive prend en compte ces exigences, puisque les Etats membres peuvent faire varier les taux des péages en fonction :

- des catégories d'émissions des véhicules, pour autant qu'aucun péage n'excède de 50 % le péage imposé pour les véhicules équivalents conformes aux normes les plus strictes en matière d'émissions ;

- du moment de la journée, pour autant qu'aucun péage n'excède de 100 % le péage imposé durant la période la moins chère de la journée.

Ces dispositions sont beaucoup plus restrictives que celles qui permettent le calcul de la taxe due par les poids lourds en Suisse, appelée Redevance pour Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP)<sup>(4)</sup>.

Sur la base des valeurs calculées en 1993, les coûts annuels à couvrir par les poids lourds sont les suivants (en millions d'euros) :

- dommages causés à la santé .....	260
- dommages causés aux bâtiments par la pollution de l'air.....	200
- coûts des nuisances dues au bruit.....	160
- coûts des accidents .....	11
- compensation de taxe forfaitaire pour les poids lourds.....	80
- coûts d'infrastructures non couverts (compte routier suisse).....	11
<i>Total.....</i>	<i>722</i>

Il est prévu de réactualiser ces chiffres régulièrement – environ tous les cinq ans – et d'adapter en conséquence le niveau de la RPLP.

Une des conséquences résultant de la directive réside, en ce qui concerne la France, dans l'insuffisante modulation tant spatiale que temporelle du péage, comme l'a relevé à juste titre le rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transport. Le rapport note, en effet, que le droit communautaire (c'est-à-dire la directive 1999/62) comme le droit national actuels tendent à limiter le montant des

---

<sup>(4)</sup> Voir l'Annexe 3.

péages sans permettre véritablement de moduler le tarif selon la plus ou moins grande congestion ou sensibilité de l'environnement. C'est pourquoi, relève le rapport d'audit, certaines expériences de modulation horaire mises en place sur les autoroutes A1 et A14 n'ont pu être étendues.

Le rapporteur a pu mesurer combien cette question de l'internalisation des coûts externes des poids lourds était sensible. Selon l'Etat fédéral allemand, les poids lourds étrangers participeraient à la dégradation des infrastructures routières dans une proportion de 25 à 30 % mais ne s'acquitteraient, avec le système de l'Eurovignette, que de 10 % des frais d'infrastructures<sup>(5)</sup>. C'est pourquoi les autorités allemandes considèrent que l'instauration d'un péage sur les poids lourds (*LKW Maut*) devrait permettre d'atténuer ces distorsions.

Certaines organisations professionnelles rencontrées par le rapporteur ont fait valoir que les calculs de coûts externes constitueraient un exercice hautement imprécis. Elles soulignent notamment que les estimations effectuées par le Livre blanc de la Commission<sup>(6)</sup> en ce qui concerne les différentes catégories de coûts externes associés à la circulation d'un poids lourd varient de 1 à 5.

Il n'en reste pas moins que, comme en conviennent ces mêmes organisations professionnelles, les calculs des coûts externes sont utiles pour décider du choix des infrastructures. En outre, comme le montre l'exemple suisse, cette démarche est absolument nécessaire pour mener une politique intermodale ambitieuse, orientation que la directive ne favorise toutefois pas pleinement.

***• Une incitation limitée pour les Etats à mener une politique intermodale***

La directive ouvre seulement la *faculté* pour les Etats membres d'affecter, à la protection de l'environnement et au développement équilibré des réseaux de transport, un *pourcentage* du montant du droit d'usage ou du péage.

---

<sup>(5)</sup> Guillaumette Abadie, Nouvelles tarifications des infrastructures routières en Suisse et en Allemagne, *Transports*, septembre-octobre 2003, p. 308.

<sup>(6)</sup> *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, 2001, p. 79.



Certes, en se référant au cas de la France, notre pays a mis en œuvre depuis longtemps déjà – et bien avant même que la directive Eurovignette n’ait été élaborée – des mécanismes d’affectation qui vont dans le sens préconisé par cette dernière. A cet égard, le rapporteur rappellera, par exemple, que la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a institué notamment la taxe d’aménagement du territoire (TAT) – perçue sur les sociétés d’autoroutes et répercutée sur les péages autoroutiers. Cette taxe a été affectée au Fonds d’investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), budget annexe créé pour financer de nouvelles infrastructures de transport.

On peut toutefois regretter que la loi de finances pour 2001 ait supprimé le FITTVN, les taxes qui l’alimentaient – dont la TAT – ayant été désormais perçues au bénéfice des dépenses de l’Etat.

Le rapport d’audit – susmentionné – note que, dans un contexte marqué par la remise en cause des mécanismes d’affectation des ressources au financement de nouvelles infrastructures, la contribution limitée de l’usager rend prépondérante la part des concours publics.

## 2) *La persistance de disparités fiscales et sociales*

D’après la Conférence européenne des Ministres des Transports, c’est cette hétérogénéité des charges fiscales et sociales<sup>(7)</sup> – plus que les variations du montant des péages et des droits d’usage – qui favorise les distorsions de concurrence. Les poids lourds effectuant des transports internationaux mettent à profit les taux nationaux d’accises sur le gazole pour se ravitailler là où les taxes sont les plus basses. De fait, disposant de réservoir de grande taille, les gros poids lourds peuvent parcourir – non sans d’ailleurs poser de graves problèmes de sécurité – entre 1 500 et 3 000 kms avec un réservoir plein.

Les taux *minima* d’accises n’ont pas été réévalués depuis l’entrée en vigueur de la directive 92/82/CEE concernant le rapprochement des taux d’accises sur les huiles minérales.

---

<sup>(7)</sup> Voir l’Annexe 2.

Taux minimum (en euros) (par 1000 litres)

Essence au plomb	Essence sans plomb	Gazole
337	287	245

En second lieu, les accises sont très différentes entre les Etats membres comme l'illustre le tableau ci-dessous (en euros/1000 litres en février 2002) :

	B	DK	D	EL	E	F	IE	I	L	NL	A	P	SF	S	UK
Eurosuper	507	548	624	296	396	574	401	542	372	627	414	479	560	510	742
Gazole	290	370	440	245	294	376	302	403	253	345	282	272	305	337	742
	*	*	*				*		*	*			*	*	*

\* gazole à teneur en soufre inférieure à 50 ppm.

Source : Commission européenne.

Afin de corriger ces disparités, la Commission a présenté une proposition de directive qui a notamment pour objet d'harmoniser les accises sur le gazole professionnel.

## **B. La volonté de plusieurs Etats membres d'instituer une taxe spécifique sur les poids lourds**

### *1) Des enjeux communs*

La Suisse a joué ici un rôle précurseur en instaurant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, une redevance pour les poids lourds liée aux prestations (RPLP)<sup>(8)</sup>. La Suisse a servi – directement ou indirectement – de source d'inspiration à plusieurs Etats membres, en vue de régler trois séries de problèmes :

- la nécessité de mobiliser des ressources nouvelles ;
- la mise en place d'une tarification efficiente et équitable du transport routier de marchandises;

<sup>(8)</sup> On trouvera, en Annexe 3, un exposé sur la législation suisse et les mesures prises ou envisagées par certains Etats membres

- l'inclusion de la tarification des poids lourds dans une politique intermodale.

A ce jour, seules l'Allemagne et l'Autriche ont réellement mis en place un cadre législatif permettant le prélèvement de la taxe. En Allemagne, la taxe, prévue par la loi du 12 avril 2002, aurait dû, en principe, se substituer à l'ancienne redevance forfaitaire le 31 août 2003. Mais, du fait de difficultés techniques, son entrée en vigueur risque - après la rupture, le 17 février 2004, par le Gouvernement fédéral du marché passé avec le consortium Toll Collect - d'être une nouvelle fois reportée à une date, pour le moment, indéterminée.

En revanche, en Autriche, en vertu d'une loi qui a été publiée le 1<sup>er</sup> septembre 2002, la taxe sur les poids lourds est prélevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Dans les autres Etats membres – Grande-Bretagne, France et Danemark – le principe de la taxe est encore soit à l'état de projet, au demeurant très avancé dans le cas britannique, soit une simple orientation évoquée par certains dans les deux derniers cas.

a) *La nécessité de mobiliser des ressources nouvelles*

Il s'agit pour les différents Etats concernés de faire face aux conséquences de l'accroissement du trafic de poids lourds et aux besoins de financement des programmes d'investissements.

• ***L'accroissement du trafic de poids lourds***

La **Suisse** avait constaté jusqu'en 2001 une augmentation de 7 % du trafic de poids lourds.

Quant à l'**Allemagne**, elle connaît une situation de congestion sur ses principaux réseaux, évolution qui devrait s'aggraver à l'horizon 2015 : l'augmentation s'élèverait alors à 20 % pour les voyageurs et à 60 % pour les marchandises.

En **France**, c'est également une augmentation continue de la part du mode routier pour les transports de marchandises que constate le rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport. Cette part est passée entre 1990 et 2001 de 77 à 83 % du

trafic total intérieur hors oléoducs exprimé en milliards de tonnes kilomètres. Le rapport relève que la saturation croissante des grands axes sera l'une des conséquences qui résultera de la hausse attendue des trafics routiers.

Enfin, en ce qui concerne la **Grande-Bretagne**, la réduction de la congestion figure parmi les priorités retenues par le « plan transport à dix ans » devant couvrir la période 2001-2011.

• ***Le besoin de financement des programmes d'investissement***

Dans tous les Etats concernés, des programmes d'investissement ont été adoptés ou envisagés, destinés à absorber le trafic de poids lourds (et) ou à le reporter vers d'autres modes.

Dans cette perspective, comme le montre très clairement le tableau ci-dessous, l'institution d'une taxe sur les poids lourds a pour objet de permettre aux Etats de mobiliser des ressources supplémentaires d'un montant que la plupart des modes de financement auxquels ils recouraient jusqu'alors n'auraient pu atteindre. Ceci est tout particulièrement le cas de l'Allemagne, où la taxe sur les poids lourds pourrait multiplier les ressources par huit par rapport à celles de l'ancienne Eurovignette.

Etats	Montant des recettes perçues antérieurement à la taxe kilométrique	Montant des investissements envisagés	Montant des recettes attendues de la taxe kilométrique
Allemagne	425 millions d'euros (2001)	3,6 milliards d'euros de 2003 à 2007	de 3,4 à 4,5 milliards d'euros par an
France	-	23 milliards d'euros 2003-2020 <sup>(1)</sup>	Recettes nettes 400 à 600 millions d'euros par an, soit 7,5 milliards d'euros entre 2006 et 2020 <sup>(1)</sup>
Grande-Bretagne	7,9 milliards d'euros (2000-2001)	31,5 milliards d'euros sur 10 ans	-
Suisse	227 millions d'euros (2000)	20 milliards d'euros sur 20 ans	de 500 millions d'euros par an à un milliard d'euros à partir de 2005, puis 1,2 milliard d'euros à partir de 2008

<sup>(1)</sup> Estimations du rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport.

*b) La mise en place d'une tarification équitable et efficiente du transport routier des marchandises*

La tarification vise à appliquer le double principe du payeur-utilisateur et du pollueur-payeur.

En vertu du premier, le montant des redevances à acquitter est proportionnel aux kilomètres en Allemagne et au poids total autorisé en Suisse. Le fait que la base de calcul de la redevance pour la Suisse soit le poids total autorisé vise à décourager les trajets à vide. A cet égard, les autorités suisses auraient constaté une diminution du flux des poids lourds de 5 % en 2001, essentiellement due à un meilleur remplissage des véhicules.

Quant au principe pollueur-payeur, il est appliqué à travers la prise en compte notamment :

- en ce qui concerne la Suisse, des dommages causés à la santé ou encore du coût des accidents ;

- en ce qui concerne la Grande-Bretagne, de la période ou de l'heure de circulation, ainsi que du type d'infrastructures empruntées (autoroutes, routes nationales ou locales). La législation allemande n'a pas, pour l'instant, retenu les modulations en fonction de l'heure. Mais elles ne sont pas pour autant exclues dans l'avenir.

Enfin, dans ces trois Etats, la tarification irait – selon ses auteurs – dans le sens de l'équité. En **Suisse**, il est avancé que les coûts non couverts par les poids lourds représenteraient plus de 600 millions d'euros. Ces coûts, jusqu'alors à la charge des contribuables, sont désormais imputés à leurs auteurs.

En **Allemagne**, l'Etat fédéral fait valoir que les poids lourds étrangers seraient responsables de la dégradation des infrastructures routières dans une proportion de 25 à 30 % mais ne s'acquitteraient avec le système de l'Eurovignette que de 10 % des frais d'infrastructures. Dès lors, la tarification à la distance devrait assurer une contribution plus importante des poids lourds étrangers à la couverture des coûts des infrastructures de transport et réduire les distorsions de concurrence entre certains poids lourds étrangers et les poids lourds allemands.

Pour sa part, le Gouvernement britannique a estimé que le principe d'une taxation des véhicules proportionnellement au kilométrage parcouru répondait à l'objectif d'équité qu'il s'est fixé au travers d'un tel projet et qu'il évitait de pénaliser les petits usagers de la route comme cela pourrait être le cas avec une redevance forfaitaire.

*c) L'inclusion de la tarification spécifique sur les poids lourds dans une politique intermodale*

La Suisse a, sur ce point, pris les mesures les plus marquantes, puisque le choix en faveur d'une politique intermodale est le fruit de deux votes référendaires. Le principe de la protection des Alpes exigeant le trafic de transit de la route vers le rail a été posé en 1994 dans la Constitution fédérale, à la majorité de 67 % des voix. Conformément à la loi sur la RPLP – laquelle a été adoptée par référendum en 1998 avec une majorité de 57 % –, les deux tiers du produit net de cette dernière reviennent à la Confédération en vue d'abonder le Fonds pour les grands projets ferroviaires et un tiers est destiné aux cantons. En 2001, sur un montant total de 440 millions d'euros, le Fonds a perçu 293 millions.

Parmi les grands projets ferroviaires au financement desquels contribue la RPLP, figure la construction de deux tunnels ferroviaires : le *Loetschberg* et le *Saint-Gothard*, d'une longueur de 34,6 kilomètres et de 56,9 kilomètres, devraient être mis en service en 2007 pour le premier, et en 2014 pour le second, pour un coût de plus de 9 milliards d'euros.

En revanche, en Allemagne, la moitié des recettes sera affectée aux autoroutes. L'autre moitié sera destinée au rail et aux voies navigables.

En Autriche, les recettes seront affectées à la réalisation et à l'entretien du réseau routier à haut débit.

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, il est, à ce stade, prévu que les recettes de la taxe soient versées au Fonds consolidé, c'est-à-dire au budget général.

## 2) *Des modalités variées de mise en œuvre de la tarification*

### a) *La détermination du montant de la tarification*

Comme l'illustrent les tableaux ci-dessous, le taux de la redevance peut varier sensiblement :

Les taux de redevances kilométriques suisse et allemande					
Catégories d'émissions polluantes	Suisse			Allemagne	
	En centimes d'euro (par tonne et par kilomètre)			En centimes d'euro (par kilomètre)	
	de 2001 à 2004	de 2005 à 2007	dès 2008	Jusqu'à 3 essieux	A partir de 4 essieux
EURO 0	1,36	1,97	2,14	13	14
EURO I	1,14	1,68	1,87	13	14
EURO II	0,96	1,68	1,87	11	12
EURO III				11	12
EURO IV				9	10
EURO V				9	10

Les taux de redevances en Autriche, France et Grande-Bretagne	
Etats	Taux de la redevance (en centimes d'euro) (par kilomètre)
Autriche	22
France	10 <sup>(9)</sup>
Grande-Bretagne	16

Ces disparités tiennent aux bases de calcul de référence, lesquelles peuvent être différentes, par exemple en ce qui concerne l'internalisation des coûts externes. En outre, certains Etats ont prévu des compensations. Ainsi, en Grande-Bretagne, en contrepartie de l'introduction de la future taxe, la taxe sur les carburants et la *vehicle excise duty* (taxe sur les véhicules) devraient diminuer à hauteur du montant de la taxe kilométrique, pour que le projet soit neutre pour les transporteurs britanniques.

Enfin, le seuil du poids du véhicule peut également varier, puisqu'en Allemagne, à la différence de la Suisse, de la proposition de directive et du projet britannique, qui retiennent le poids de

<sup>(9)</sup> C'est le taux moyen qui pourrait être appliqué, selon la proposition du rapport d'audit, aux autoroutes non concédées.

3,5 tonnes, ce sont les poids lourds de plus de 12 tonnes qui sont redevables de la taxe, l'Allemagne n'ayant pas modifié, sur ce point, l'actuelle directive Eurovignette.

b) *La collecte de la taxe*

Cette question est loin d'être négligeable, d'autant qu'est en jeu l'interopérabilité des systèmes. C'est pourquoi la Commission a présenté une proposition de directive concernant la généralisation et l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté.

Les systèmes suisse, autrichien et allemand font apparaître des différences sur trois points :

- l'équipement des poids lourds nationaux est obligatoire en Suisse, alors qu'il est facultatif en Allemagne. Quant à l'Autriche, elle l'a imposé à tous les véhicules assujettis au paiement de la taxe ;

- en ce qui concerne la technologie utilisée, la Suisse recourt à la *DSRC (dedicated short range communication)*, en vertu de laquelle des balises à liaisons micro-ondes installées aux frontières enclenchent l'appareil embarqué à l'entrée du territoire et l'arrêtent à la sortie. La redevance est perçue selon le système de l'autotaxation : le propriétaire du véhicule doit transmettre tous les mois les informations contenues dans l'appareil embarqué à l'administration fédérale des douanes pour que la facturation soit établie.

L'Allemagne a fait le choix d'un système satellite (*GPS, global positioning system*), qui permet de localiser les poids lourds sur les axes soumis à redevance et de calculer le montant associé de redevance en fonction du trajet parcouru.

Le système allemand est interopérable : il est, en effet, prévu que les appareils embarqués aient un fonctionnement bimode – *GPS-GSM* en Allemagne – et *DSCR* dans les Etats comme la Suisse.



Les systèmes suisse et allemand ont maintenu un système manuel et les moyens traditionnels, qui permettront aux poids lourds non équipés de payer.

Pour ce qui est du système autrichien, il consiste en une boîte – *GO Box* – collée sur le pare-brise du véhicule. Le nombre d'essieux doit être introduit dans le système informatique de la *GO-Box*. Lors du passage sous l'une des stations de contrôle, la *GO-Box* et les distances parcourues par le véhicule sont enregistrées par le système de contrôle.

Cette technologie, qui est une application de la technique « micro-ondes », serait compatible avec le système suisse, tandis que les autorités autrichiennes auraient engagé des négociations avec les autorités allemandes pour en autoriser l'utilisation en Allemagne.

*c) L'affectation de la taxe*

Comme on l'a vu précédemment, seules l'Allemagne et la Suisse ont prévu d'affecter une partie des recettes au financement des autres modes de transport – en particulier le rail. En revanche, en Grande-Bretagne et en Autriche, les recettes seront affectées au réseau routier.



## **II. L'INTERET DE LA REFORME PROPOSEE PAR LA COMMISSION**

Compte tenu du contexte qui vient d'être évoqué, c'est bien pour prévenir le risque d'une fragmentation accrue du marché intérieur que la Commission a décidé de présenter son projet de réforme<sup>(10)</sup>. Il est clair qu'une telle évolution serait pour le moins inopportune à la veille de l'élargissement.

Mais ce texte présente également l'intérêt de comporter des dispositions destinées à permettre le financement des infrastructures nécessaires dans une perspective intermodale.

### **A. Prévenir le risque d'une fragmentation accrue du marché intérieur**

#### *1) La mise en place d'un cadre détaillé orienté vers une plus grande vérité des coûts*

##### *a) Un cadre détaillé*

La proposition de directive comporte une Annexe III, dont l'objet est de définir la méthode de calcul des différents éléments des péages, qui seront applicables aux poids lourds de 3,5 tonnes – et non plus de 12 tonnes – empruntant les autoroutes et les routes parallèles faisant partie du RTE, soit au total 60 000 kilomètres.

Pour la Commission, deux raisons justifient cet abaissement à 3,5 tonnes du seuil des poids lourds. D'une part, ceux d'un faible tonnage causent des dommages aux infrastructures, des accidents et contribuent à l'accroissement de la congestion. D'autre part, ce seuil

---

<sup>(10)</sup> Dans l'exposé des motifs, la Commission indique que « Ces initiatives isolées conduisent toutefois à une mosaïque réglementaire qui aggrave le morcellement déjà existant dans l'Union européenne en matière de taxation et de tarification des transports ».

est celui retenu par la législation communautaire en matière de transports routiers.

Cette Annexe III est au cœur des divergences opposant Etats périphériques et Etats de transit. Ces divergences seront examinées au fond par le rapporteur dans la deuxième partie.

A ce stade, il se bornera à indiquer que ces oppositions reposent, pour l'essentiel, sur le contenu et le rôle de cette Annexe III. Pour les Etats de transit – France, Allemagne et Autriche, le Royaume-Uni s'étant également rallié à plusieurs positions de ce groupe d'Etats – l'Annexe III est un cadre inutilement détaillé et contraignant, qui pourrait être transformé en document méthodologique.

En revanche, les Etats périphériques – Espagne, Italie, Grèce, Pays-Bas et Finlande – considèrent, comme la Commission, qu'un encadrement communautaire doit servir à éviter toute discrimination entre ces Etats et les Etats de transit<sup>(11)</sup>.

A cet égard, il est tout à fait significatif que, dans un mémorandum en date du 2 juin 2003 adressé à la Commission, les autorités espagnoles aient insisté sur la nécessité de prévenir toute discrimination : « *Le développement de telles politiques nationales isolées<sup>(12)</sup> courent le risque d'aggraver la division au sein de l'Union européenne dans les domaines de la fiscalité applicable au transport, de créer de nouvelles distorsions de concurrence et d'ériger des barrières douanières au détriment des usagers. L'absence d'un cadre communautaire non discriminatoire comporte le risque d'un dysfonctionnement du marché intérieur et celui d'une aggravation des distorsions dans le marché des transports* ».

Pour sa part, la Commission a justifié l'Annexe III par les faiblesses d'un système dépourvu de méthode et dans lequel elle n'intervient pas – sauf exception comme pour le tunnel du Brenner.

---

<sup>(11)</sup> Dans l'exposé des motifs, la Commission fait observer, sur ce point, que : « *Ce n'était qu'au Moyen Age que les propriétaires des passages stratégiques obtenaient des « droits d'usage », sans fournir aucune valeur ajoutée ou autre contre-prestation* ».

<sup>(12)</sup> Sont citées expressément : l'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne et la France.

b) *Un cadre orienté vers une plus grande vérité des coûts*

(1) **Des péages reflétant mieux les coûts des transports**

Pour poursuivre efficacement cet objectif, la tarification doit, selon la Commission, refléter les coûts suivants :

• ***Les coûts de construction, d'exploitation, de maintenance et de développement du réseau***

Par rapport à la directive actuelle, qui couvre déjà les coûts de construction, la nouvelle directive introduit deux précisions. D'une part, cette notion inclut, le cas échéant, le coût des intérêts sur capital investi. D'autre part, la prise en compte des coûts de construction est limitée aux infrastructures qui seront réalisées à l'avenir ou à celles qui ont été achevées dans les quinze années précédant l'entrée en vigueur de la directive.

Cette durée est jugée trop restrictive et fait l'objet de critiques de la part de nombreux Etats dans le cadre des discussions qui se déroulent actuellement au sein du Conseil. La France, l'Italie et l'Espagne ont considéré que la définition proposée des coûts de construction méconnaissait le fonctionnement d'une concession en omettant la rémunération du concessionnaire. En limitant à quinze ans la possibilité de récupérer les investissements passés, les trois Etats se sont interrogés sur le sort réservé aux concessions futures.

La Commission a justifié le délai de quinze ans par la disposition identique fixée par la directive ferroviaire 2001/14/CE. Elle a toutefois indiqué qu'elle n'était pas hostile à ce que le délai soit porté à trente ans ou plus.

Tout en ayant confirmé que les concessions existantes à la date d'entrée en vigueur n'étaient pas concernées, la Commission n'a fourni aucune précision pour ce qui est des concessions futures.

Quoi qu'il en soit, pour la Commission, la notion de coûts retenue par la directive illustre bien son souci de les relier plus étroitement que l'actuelle directive aux exigences de la protection de l'environnement, puisque parmi les coûts d'investissement

figurent notamment les coûts d'infrastructure visant à réduire les nuisances liées au bruit, tels que les panneaux antibruit.

De même encore, en vue de tenir compte des différences considérables de dommages qui résultent de l'augmentation de poids à l'essieu, la proposition de directive – selon une orientation comparable à celle des législations suisse et allemande – classe les véhicules en quatre catégories pour mieux différencier les péages en fonction des dommages qu'ils causent.

● *Les coûts des accidents*

La tarification routière doit aussi refléter les coûts des accidents non couverts par les assurances, notamment les coûts administratifs des services publics mobilisés dans le cadre des accidents, les coûts des services médicaux ainsi que les pertes de capital humain et les coûts de préjudices physiques.

(2) **Une tarification mieux différenciée**

La proposition de directive ouvre la possibilité aux Etats membres de faire varier les péages selon différents facteurs : la distance parcourue, la localisation (zones urbaines ou rurales), le type d'infrastructure et la vitesse, les caractéristiques du véhicule (suivant la charge à l'essieu et leur impact environnemental exprimé par la classification « Euro »), le moment de la journée et le niveau de congestion. La variation des péages en fonction de l'axe concerné du réseau routier, afin de prendre en compte le niveau de congestion, sera facultative dans un premier temps puis obligatoire à partir de juillet 2008.

Bien que ces dispositions marquent un progrès par rapport à la législation actuelle, plusieurs Etats – dont la France – n'y voient toutefois pas l'application intégrale du principe pollueur-payeur.

Par exemple, certains des interlocuteurs du rapporteur lui ont fait observer que les autres coûts externes imputables à la pollution, l'effet de serre, la consommation d'espace ou le bruit n'étaient pas pris en considération.

De même, on peut s'étonner que la Commission n'ait pas estimé nécessaire de revoir la disposition aux termes de laquelle

aucun péage ne doit excéder de 100 % le péage imposé durant la période la moins chère de la journée, ce plafond pouvant paraître trop restrictif.

En second lieu risque de se poser le problème lié à la capacité des Etats à mettre en œuvre des grilles de tarification suffisamment fines pour différencier les prix des transports dans le temps et dans l'espace de manière à mieux refléter leurs coûts au point d'utilisation.

La Commission soutient dans l'exposé des motifs que la généralisation des systèmes de localisation par satellite permettra aux Etats membres de résoudre ces questions, d'autant que le système *Galileo* sera mis en service dans quelques années.

Pour autant, au sein du Conseil, l'Irlande s'est déclarée préoccupée par le cas où les matériels de perception électronique des péages ne seraient pas disponibles au 1<sup>er</sup> juillet 2008, date à laquelle les Etats seront tenus de mettre en œuvre des tarifs différenciés. C'est pourquoi elle a exprimé le souhait qu'une telle obligation soit supprimée.

La Commission a reconnu le lien avec le télépéage mais maintient l'obligation, même si de tels dispositifs ne sont pas disponibles. Les Etats membres procéderont dans ce cas à leurs propres calculs, qui seront « appréciés » par la Commission, un examen par un comité étant également possible. L'Espagne a douté de la possibilité de procéder à de tels calculs (km parcourus par catégorie « Euro » par exemple) et y voit la possibilité de majorations par le canal de la différenciation.

## **2) *Le souci d'éviter de pénaliser le transport routier***

### **a) *La tarification ne doit pas apparaître comme une nouvelle taxe***

A juste titre, la Commission insiste sur la nécessité de tenir compte de l'acceptabilité du nouveau dispositif par les usagers et l'opinion publique et de veiller à ce que la tarification ne devienne

pas un outil additionnel de taxation « *sans finalité spécifique autre que l'augmentation des revenus de l'Etat* »<sup>(13)</sup>.

L'enjeu est considérable. En effet, en Suisse, de par les bases sur lesquelles elle est calculée et de par son mécanisme d'actualisation quinquennale, la RPLP est « *une taxe différentielle qui s'ajoute aux systèmes de tarification ou de fiscalisation existants* »<sup>(14)</sup>.

Or, la Commission estime que pour prévenir une telle évolution, il importe de faire jouer les mécanismes de tarification différenciée examinés précédemment : « *Sans alourdir la charge globale des taxes et des redevances sur le secteur routier, les redevances d'infrastructure offrent cette possibilité d'une plus grande différenciation en fonction du type de véhicule, du moment et de l'endroit et donc une prise en compte plus fine des coûts selon les différentes situations* ».

Pour autant, le jeu de tarification différenciée ne permet pas à lui seul d'assurer la neutralité du dispositif, ni de prévenir tout risque d'alourdissement des coûts. C'est pourquoi la proposition de directive prévoit la possibilité, pour les Etats membres, d'accorder des compensations.

b) *La possibilité ouverte aux Etats membres de procéder à des compensations ou à des réductions sur les péages*

● S'agissant de la *compensation* autorisée lors de l'introduction d'un système de péages et/ou de droits d'usage, elle consiste en une réduction des taux applicables pour les taxes sur les véhicules, c'est-à-dire la taxe à l'essieu ou la vignette en France. Le niveau de la compensation doit être en rapport avec le niveau des péages et/ou des droits d'usage payés.

Cette faculté accordée aux Etats membres a été critiquée par le ministère de l'économie et des finances, au motif que la proposition de directive ne peut encourager les Etats membres à instaurer de nouvelles recettes afin de financer les infrastructures de transport et,

---

<sup>(13)</sup> Exposé des motifs.

<sup>(14)</sup> Jean Hourcade, « Tarification de l'usage des infrastructures et internalisation des coûts externes dans les transports », *Transports*, septembre–octobre 2002, p. 314.



dans le même temps, les priver de recettes affectées au budget général.

Quant à la Grande-Bretagne notamment, elle y a vu un élément de discrimination, compte tenu des disparités affectant la structure de la fiscalité des Etats membres.

La Commission a fait valoir qu'il s'agissait d'une compensation transitoire, que certains Etats tels que la France ont utilisée lors de l'introduction de péages. Il en est résulté, selon la Commission, une incitation à la baisse des taxes et redevances forfaitaires.

Cela étant, on observera que le recours à la compensation est dans les faits inévitable, afin de renforcer l'acceptabilité de la tarification par les usagers. Ainsi, en Allemagne, la compensation envisagée par le gouvernement fédéral devrait se traduire par un allègement de la taxe sur les huiles minérales. De même, en Grande-Bretagne, le rapport d'étape conjoint du secrétaire d'Etat au Trésor et du secrétaire d'Etat au Transport sur le projet de taxe sur les poids lourds indique, de façon significative, que : « *Le gouvernement a conclu que le meilleur moyen de compenser la taxe (sur les poids lourds) réside dans la réduction des accises sur le gazole* »<sup>(15)</sup>.

- Outre la possibilité d'appliquer une compensation, la proposition de directive prévoit également que des *abattements* ou des *réductions* puissent être accordés sur les péages, dans la limite de l'économie effective réalisée sur les coûts administratifs par l'opérateur de l'infrastructure.

La France s'est élevée contre cette disposition, qui interdit toute politique commerciale active favorisant l'acceptabilité des péages, notamment par les usagers locaux. Elle estime, en outre, qu'elle traduit une dérive vers une logique de tarifs administrés.

La Commission a refusé la possibilité d'un tarif moindre que celui résultant de sa proposition, car, selon elle, il s'agirait, dans le cas contraire, d'une discrimination.

---

<sup>(15)</sup> *Modernising the taxation of the haulage industry – lorry road user charge* (Modernisation de la fiscalité applicable aux poids lourds – la taxe sur les poids lourds), p. 4.

## **B. Un instrument de financement des infrastructures nécessaires dans une perspective intermodale**

### *1) Un dispositif favorisant l'accroissement des recettes*

#### *a) L'élargissement du champ d'application de la tarification*

La proposition de directive autorise les Etats membres à étendre les péages et les droits d'usage à d'autres routes du réseau routier principal, sous réserve d'un examen préalable par la Commission des mesures concernées.

En ce qui concerne la France – et en se référant aux estimations du rapport d'audit<sup>(16)</sup> – le réseau ainsi concerné serait constitué de 3 500 kilomètres d'autoroutes non concédées (4,1 milliards de poids lourds-km en 2000) et des liaisons 2x2 voies dont l'aménagement aux caractéristiques autoroutières est envisagé (1,4 milliard de poids lourds-Km).

En supposant un péage uniforme de 10 centimes d'euros par kilomètre parcouru, la recette brute ainsi générée s'établirait autour de 550 millions d'euros par an. La recette nette devrait être inférieure de 10 à 20 % pour tenir compte des frais engagés par sa perception et pourrait être de l'ordre de 400 millions d'euros en début de période et atteindre 600 millions d'euros à l'horizon 2020, soit au total 7,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période.

En ce qui concerne l'Allemagne, la substitution du système du péage à celui de l'ancienne Eurovignette permettra de multiplier par 8 le montant total des recettes, puisqu'elles passeront de 450 millions d'euros à plus de 3 milliards d'euros, même s'il est vrai que les bases de calcul ne sont pas totalement identiques à celles envisagées par la proposition de directive.

---

<sup>(16)</sup> Ces estimations ne se fondent pas sur les dispositions de la proposition de directive – celle-ci ayant été présentée postérieurement au rapport d'audit.

*b) Le jeu de la tarification différenciée et du surpéage dans les zones particulièrement sensibles*

- La tarification différenciée que l'on a eu l'occasion d'examiner précédemment devrait permettre, comme le souligne la Commission, de dégager un surplus de recettes.

- De même, la proposition de directive ouvre la possibilité aux Etats membres de majorer les péages à hauteur de 25 % du péage moyen dans les zones particulièrement sensibles.

Cette majoration des péages est destinée à couvrir des financements croisés en faveur d'autres infrastructures de transport d'un intérêt européen élevé dans le même corridor ou dans la même zone de transport, la Commission citant l'exemple de la liaison ferroviaire Lyon-Turin.

Ces dispositions figurent parmi celles qui suscitent les plus vives discussions entre Etats périphériques et Etats de transit, du fait notamment de l'absence de définition de la notion de zones particulièrement sensibles.

Certes, la Commission a précisé qu'il s'agissait d'un certain nombre de tunnels concernant la France, l'Italie, les Pyrénées et l'Autriche et que les zones urbaines pouvaient être regardées également comme des zones particulièrement sensibles. Mais, malgré ces précisions, l'Espagne ne cesse d'insister pour obtenir une définition claire de cette notion.

Quant aux conditions de fond auxquelles est subordonnée la possibilité de procéder à des financements croisés, on verra qu'elles font l'objet de discussions très approfondies parce qu'elles sont jugées – selon les Etats membres – insuffisantes, contraignantes ou susceptibles d'accroître les risques de discrimination.

*2) Un dispositif imposant la poursuite d'une politique intermodale*

Outre la possibilité de financements croisés, la proposition de directive préconise deux dispositions, qui ont également pour effet de concourir au développement de l'intermodalité. D'une part, elle

impartit aux Etats membres d'affecter les recettes de la tarification en faveur du secteur des transports. D'autre part, elle leur impose de créer une autorité indépendante de supervision des infrastructures.

*a) L'obligation pour les Etats membres d'affecter les recettes de la tarification au secteur des transports*

Les recettes provenant des péages ou des droits d'usage devront être utilisées au profit de la maintenance de l'infrastructure concernée et du secteur des transports dans son ensemble, en prenant en considération le développement équilibré des réseaux de transport.

Ce faisant, la proposition de directive introduit deux nouvelles dispositions par rapport à la législation actuelle. La première consiste à substituer cette obligation d'affectation des ressources à la simple faculté qui est ouverte aux Etats membres. La deuxième prévoit que c'est la totalité des recettes et non plus un pourcentage de ces dernières qui doit faire l'objet d'une affectation.

Deux séries de considérations semblent être à l'origine de ces modifications. Il y a tout d'abord – et à juste titre – le souci d'insister sur l'acceptabilité de telles mesures par les usagers et l'opinion publique. Une telle préoccupation est d'autant moins négligeable que, précisément, les organisations professionnelles craignent que les recettes ne soient pas réellement destinées aux infrastructures.

En second lieu, la Commission reprend une idée émise dans son Livre blanc sur les transports, afin de résoudre ce que ce dernier qualifie de « casse-tête » du financement des infrastructures. La Commission cite expressément l'exemple suisse, qui, comme nous l'avons vu, repose sur une disposition constitutionnelle imposant le financement d'infrastructures ferroviaires notamment par la redevance perçue sur les poids lourds.

Pour autant, l'évolution des discussions au sein du Conseil révèle l'hostilité de plusieurs Etats à l'obligation instituée par cette disposition, au motif que l'instauration des mécanismes d'affectation relève de la compétence des Etats et non de l'Union.

*b) L'obligation pour les Etats membres de créer une autorité indépendante de supervision des infrastructures*

Cette autorité indépendante sera chargée des tâches suivantes :

- contrôler le fonctionnement du système de péage et/ou de droits d'usage d'une manière garantissant la transparence et la non-discrimination entre les opérateurs ;

- sans préjudice de l'autonomie des concessionnaires privés, vérifier que les recettes provenant des péages et des droits d'usage sont utilisés pour des projets durables dans le secteur des transports ;

- promouvoir des synergies dans le financement par une coordination des différentes ressources de financement des infrastructures de transport.

La quasi-totalité des Etats membres s'est déclarée hostile à ces dispositions, parce qu'ils estiment que la décision de créer cette autorité indépendante relève de la compétence des Etats membres, certains d'entre eux ayant, au demeurant, déjà mis en place une institution de ce type.



## **DEUXIEME PARTIE : LA NECESSITE D'UNE REFORME PLUS AUDACIEUSE**

On ne peut manquer de souligner l'ambivalence des jugements portés par les Etats membres sur le texte présenté par la Commission. Car, si, à l'unanimité, ils déclarent approuver la poursuite par la proposition de directive de l'objectif de développement durable, ils en critiquent le dispositif, pour des raisons différentes, selon qu'ils sont des Etats périphériques ou des Etats de transit.

Cette difficulté – persistante à ce jour – pour le Conseil à dégager un consensus tient à ce que le dispositif de la proposition de directive est contestable en l'état.

Pour autant, le rapporteur estime qu'il s'agit d'un texte perfectible, dont il convient de corriger les insuffisances, afin qu'il institue une base efficace à l'élaboration d'une politique réellement commune des transports.





## **I. UN DISPOSITIF CONTESTABLE EN L'ETAT**

Les discussions actuellement en cours au sein du Conseil montrent que le principal reproche, qui pourrait être formulé à l'encontre du texte de la Commission, est de viser davantage à encadrer qu'à harmoniser. Il est vrai que va également dans ce sens le souhait des Etats de transit et du Royaume-Uni de parvenir à un dispositif qui ne soit pas trop contraignant, ce qui, bien évidemment, ne peut que susciter – ou même renforcer – les craintes des Etats périphériques.

Un facteur de complexité supplémentaire vient de ce que sur la question des concessions, l'Espagne, l'Italie et la France préconisent une révision des dispositions de la proposition de directive.

Celle-ci est également contestable aux yeux des organisations professionnelles, qui doutent de l'adéquation de son dispositif aux objectifs que la Commission s'est fixés.

### **A. Un texte qui encadre plus qu'il n'harmonise**

#### *1) Un cadre imparfait*

Ces imperfections touchent, d'une part, à la controverse relative à la pertinence de la base juridique retenue par la Commission et, d'autre part, à l'approche de la tarification qui serait en recul à la fois par rapport à la directive actuelle et au Livre blanc.

##### *a) La controverse sur la pertinence de la base juridique : une ou deux bases juridiques ?*

Cette controverse est née d'abord de ce que, à la différence de l'actuelle directive Eurovignette, qui est fondée sur les articles 71, paragraphe premier, et 93 du Traité, la proposition de directive est fondée sur le seul article 71.

L'article 71, paragraphe premier, permet au Conseil, à la majorité qualifiée en son sein et selon la procédure de codécision avec le Parlement européen, de prendre diverses mesures en matière de transports.

Quant à l'article 93 du Traité, il prévoit que le Conseil, statuant à *l'unanimité*, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects, dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

Bien que le projet de directive vienne préciser la directive 1999/62 et que cette dernière soit fondée sur les articles 71, paragraphe premier, et 93 du Traité, cela n'est pas déterminant pour le choix de la base juridique. Une simple pratique du Conseil n'est pas susceptible de déroger aux traités et ne peut, par conséquent, créer un précédent liant les institutions<sup>(17)</sup>.

Il n'en reste pas moins que, pour le Royaume-Uni et le Danemark, l'importance du volet fiscal prévu par la proposition de directive justifie le fondement de l'article 93 du Traité.

En réponse, la Commission s'est référée à un arrêt du 11 septembre 2003 – *Commission/Conseil* – par lequel la Cour a jugé que les accords de transport routier entre la Communauté et la Bulgarie et la Hongrie auraient dû être conclus par le Conseil sur le seul fondement de l'article 71 du Traité, dans la mesure où leurs stipulations fiscales revêtent un caractère second et indirect par rapport à l'objectif de politique des transports qu'ils poursuivent.

En ce qui concerne la France, elle estime que la proposition de directive devrait être fondée sur le seul article 71 du Traité, même si elle convient que cette solution n'est pas absolument évidente.

Quoi qu'il en soit, lors de la réunion du groupe de travail du Conseil en date du 12 février 2004, le service juridique du Conseil a confirmé que la seule base juridique pertinente de la proposition

---

<sup>(17)</sup> Arrêt du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (C-271/94, Rec p.I-1689).

était l'article 71 du Traité et que l'article 93 n'avait été ajouté, dans la directive actuelle, que parce qu'y figurait un régime d'encadrement de la taxe sur les véhicules qui n'est pas touché – ou de façon très accessoire – par la proposition de directive.

*b) L'approche de la tarification : un recul plus qu'un progrès*

**(1) Un recul par rapport à la directive actuelle**

Ce recul apparaîtrait dans la définition du réseau de référence, qui serait plus restrictive que celle prévue par l'actuelle directive Eurovignette.

Certaines associations écologistes font remarquer que la proposition de directive limite son champ d'application aux autoroutes du seul réseau RTE, alors que la directive actuelle vise *toutes* les autoroutes. Une telle limitation apparaîtrait aux yeux de ces associations comme entrant en contradiction avec les objectifs de vérité des coûts et du principe pollueur-payeur, mais aussi avec l'ambition de la Commission d'instituer un cadre harmonisé.

La proposition est d'autant plus restrictive qu'elle impartit aux Etats membres de devoir soumettre à l'examen préalable de la Commission leur décision d'étendre les péages et les droits d'usage à d'autres routes du réseau principal.

Comme on le verra, l'extension des péages et des droits d'usage n'est toutefois pas l'orientation qui est défendue au sein du Conseil, sauf par la Grande-Bretagne. Celle-ci souhaiterait mettre en place un péage qui serait applicable à l'ensemble de son réseau routier<sup>(18)</sup>, alors que, à l'inverse, défendant le principe de gratuité, l'Espagne – notamment – souhaiterait limiter l'application de la tarification à une partie du RTE.

**(2) Un recul par rapport au Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010**

Dans son Livre blanc, la Commission a indiqué vouloir poursuivre un double objectif :

---

<sup>(18)</sup> Voir l'annexe 3.

- proposer une directive-cadre qui devrait établir pour tous les modes de transport les principes de tarification de l'usage des infrastructures ainsi que la structure des redevances ;

- viser à remplacer progressivement les taxes existantes pesant sur le système de transport par des instruments plus efficaces pour intégrer les coûts d'infrastructures et les coûts externes.

S'agissant de chacun de ces deux points, les critiques formulées insistent sur l'écart existant entre ces objectifs et la proposition de directive.

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur ont regretté que la Commission ait finalement choisi le principe d'une démarche sectorielle – inaugurée par la directive ferroviaire 2001/14 – plutôt que d'élaborer une directive-cadre.

Pas plus que l'actuelle directive Eurovignette, la proposition de directive ne contribue à mieux harmoniser la tarification, puisque celle-ci, comme celle-là, maintient la coexistence entre les péages et les droits d'usage dont d'importantes disparités peuvent résulter.

Au demeurant, la Commission est si consciente des imperfections qui en découlent, qu'elle a estimé nécessaire de déclarer, au cours d'une réunion du Conseil, que son objectif était la disparition progressive du droit d'usage et l'instauration uniforme du péage.

A ces disparités intramodales – dont on a pu mesurer l'ampleur dans la première partie du rapport – s'ajoute le risque de contradictions entre la proposition de directive et la directive ferroviaire 2001/14, puisque cette dernière prévoit la prise en compte des coûts environnementaux<sup>(19)</sup>, à la différence de la proposition de directive.

Alors que le Livre blanc a insisté sur l'importance de l'intégration des coûts externes, ceux-ci ne sont que très partiellement pris en compte par la proposition de directive. Seuls les coûts des accidents sont internalisés. Les autres coûts externes

---

<sup>(19)</sup> L'article 7, paragraphe 5, dispose que « *La redevance d'utilisation de l'infrastructure peut être modifiée pour tenir compte des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains* ».

– pollution atmosphérique, changement climatique et bruit<sup>(20)</sup> – ne sont pas réellement traités. Enfin, en ce qui concerne la congestion, qui, selon le Livre blanc, se rapporte à la perte de temps, sa prise en considération est limitée par l’interdiction de tout dépassement de 100 % du péage imposé durant la période la moins chère de la journée, la proposition de directive maintenant la disposition en vigueur.

## ***2) L’objectif de plusieurs Etats membres de parvenir à un cadre le moins contraignant possible***

Cet objectif revêt deux aspects :

- le souhait d’une flexibilité accrue du dispositif ;
- l’invocation très large du principe de subsidiarité.

### *a) Le souhait d’une flexibilité accrue du dispositif*

Pour l’essentiel, ce souhait touche, d’une part, à la portée de l’Annexe III et, d’autre part, aux possibilités de modulation tarifaire.

#### **(1) La portée de l’Annexe III**

Dès le début des discussions qui se déroulent au sein du Conseil, cette question a opposé deux groupes d’Etats :

- les Etats qui sont favorables au principe d’une réglementation commune et contraignante de calcul des coûts, l’Annexe III pouvant en tenir lieu. Dans ce premier groupe figurent principalement les Etats périphériques – Espagne, Portugal, Italie, auxquels se sont joints la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas. Comme la Commission, ces Etats voient dans ce cadre communautaire un instrument propre à prévenir toute discrimination et toute dérive tarifaire de la part des Etats de transit ;

---

<sup>(20)</sup> Ces coûts externes devraient, selon le Livre Blanc, être internalisés. Ils recouvrent respectivement :

- les coûts sur la santé et l’endommagement des cultures, en ce qui concerne la *pollution atmosphérique* ;
- les inondations et l’endommagement des cultures pour le *changement climatique* ;
- les coûts sur la santé, quant au *bruit*.

- les Etats hostiles à l'idée de toute réglementation commune obligatoire. Ce deuxième groupe rassemble l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Belgique, la Suède se ralliant à certaines positions défendues par ces Etats.

Cette hostilité est si forte que le Royaume-Uni – rejoint par la France – a estimé inutile de maintenir cette Annexe, dont il a, en conséquence, demandé la suppression. Les autorités britanniques ont fait valoir qu'il était inutile de détailler dans une Annexe les dispositions déjà très complètes – en ce qui concerne les conditions de calcul des péages – prévues par les paragraphes 8 à 10 de l'article 7.

Les Etats de ce deuxième groupe ont considéré que, compte tenu de la diversité des situations nationales, l'idée de réglementation commune n'était pas réellement pertinente, les règles du Traité – non-discrimination, proportionnalité – constituant une protection suffisante.

S'ils sont hostiles à l'idée de réglementation commune, ces Etats semblent prêts à soutenir celle de lignes directrices dont les autorités britanniques ont fait part lors d'une récente réunion du Conseil.

Pour le Royaume-Uni, la protection des intérêts du marché intérieur étant assurée par le Traité, l'objectif de la proposition de directive devrait être d'établir un péage pondéré et de lui permettre de varier. On pourrait fixer une liste de coûts susceptibles d'être pris en compte et définir des lignes directrices, qui constitueraient un cadre dans lequel les Etats membres pourraient s'inscrire. Cela leur permettrait de faire varier leur péage en fonction des problèmes environnementaux ou de congestion. A cet égard, plusieurs Etats membres (France, Grèce et Allemagne) ont fait observer que la directive actuelle était relativement satisfaisante s'il s'agissait de fixer un plafond supérieur de montant de péage.

La Présidence a retenu cette idée de lignes directrices dans sa dernière proposition de rédaction de l'Annexe III, ce qui aurait pour effet désormais de l'empêcher d'être considérée comme l'instrument d'une méthodologie commune. C'est pourquoi la suggestion de la Présidence ne satisfait pas plusieurs Etats membres (Espagne, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal), qui estiment

qu'elle est devenue trop souple. Un deuxième groupe d'Etats (Allemagne, Autriche, France, Royaume-Uni) n'y est pas non plus favorable car, à leurs yeux, elle demeure trop contraignante.

En définitive, il semble que le seul point d'accord entre la plupart des délégations porte sur leur opposition à la définition d'une méthodologie commune par comitologie.

Quant à la Commission, sa position a varié. Lors de la réunion du 27 octobre 2003, la Commission a donné l'impression qu'elle se rallierait à la décision des Etats membres sur le choix entre la fusion de l'Annexe III et de l'article 7 et la création d'un groupe de travail chargé de proposer une méthode de calcul des coûts.

Puis, lors d'une réunion du 9 janvier 2004, la Commission a déclaré tenir à la méthodologie commune pour faire un pas en avant, tout en convenant qu'il fallait faire preuve de souplesse. Dans cette perspective, la Commission a fourni les précisions suivantes :

- l'Annexe III permet le calcul du péage moyen pondéré du réseau d'infrastructures concerné ;

- ce tarif est un plafond que l'on n'est pas tenu d'atteindre ;

- on peut descendre sous le plafond – et même fixer un péage nul – sur une partie du réseau. Dans ce cas, il faut compenser ailleurs et s'assurer que le plafond n'est pas dépassé.

## (2) Les possibilités de modulation tarifaire

Cette deuxième délicate question revêt deux aspects.

- Le premier concerne l'obligation impartie aux Etats membres d'instaurer une *modulation tarifaire* à partir de 2008, disposition que l'Irlande a critiquée. Elle considère qu'une telle obligation rendrait difficile la négociation de nouvelles concessions, tandis que certaines concessions existantes devraient être renégociées si l'encadrement prévu par la Commission était mis en œuvre.

Quant à la Commission, elle a, à la demande de l'Espagne et en l'absence de réaction négative des autres Etats membres, proposé de limiter à 100 % du tarif le moins cher de la journée l'amplitude des

modulations et ce, pour l'ensemble des facteurs pris en compte et non plus seulement pour le moment de la journée et la congestion.

C'est vers une autre voie que la présidence irlandaise a souhaité s'orienter en proposant d'autoriser les Etats membres à faire varier leurs péages selon trois critères<sup>(21)</sup> et de renoncer à l'obligation qui leur est impartie de devoir mettre en place une tarification différenciée en 2008. Le chiffre-plafond de 150 % – dans la limite duquel les éléments peuvent être calculés – a suscité bien des débats, certains Etats (France et Royaume-Uni) ayant estimé qu'il était trop faible et d'autres (Finlande et Pays-Bas) trop élevé.

- Le second aspect discuté de la modulation tarifaire concerne *la majoration des péages de 25 % dans les zones particulièrement sensibles*.

Là encore, apparaît la division entre Etats périphériques et Etats de transit. L'Espagne a ainsi renouvelé sa demande, auprès de la Commission, d'une définition des zones particulièrement sensibles, tandis que la Finlande, critiquant le taux de 25 % – car elle considère que les péages sont déjà les plus élevés dans les zones sensibles – a souhaité qu'il soit réduit à 10 %. Enfin, la Finlande et d'autres Etats – Espagne, Belgique, Portugal et Pays-Bas – ont exprimé leurs réserves sur le bien-fondé des financements croisés. A cet égard, les Pays-Bas ont estimé que ce sont des financements supplémentaires qui sont recherchés. Dès lors, il convient de s'en tenir aux conditions prévues par la proposition de directive – même corridor **et** même zone de transport.

La France défend des arguments diamétralement opposés. Comme d'autres Etats de transit – dont l'Autriche –, elle estime que le taux de majoration de 25 % est insuffisant, taux que l'Autriche propose de fixer à 50 %. En outre, la France considère qu'il convient d'assouplir les conditions de mise en œuvre des financements croisés en prévoyant qu'ils peuvent bénéficier aux infrastructures situées dans le même corridor **ou** – et non plus *et* – la même zone de transport.

---

<sup>(21)</sup> Il s'agit des éléments déjà visés par la proposition de directive : types de véhicules, moment de la journée et niveau de congestion ; axe concerné du réseau routier.



La Commission y est opposée, mais juge que la notion de corridor laisse une marge de manœuvre. Pour la notion de zone sensible, la Commission a indiqué qu'elle pouvait, en ce qui concerne le bruit, la définir en faisant référence à la directive sur la qualité de l'air ambiant.

De son côté, la présidence irlandaise a relevé que le texte actuel nécessitait des précisions. Les dernières propositions qu'elle a présentées, au vu des débats, sont les suivantes :

- maintien d'un surpéage localisé dans les zones sensibles au plan environnemental ou ayant des problèmes de fret ;
- rejet de tous éléments relatifs aux coûts externes ;
- modification du taux du surpéage, qui peut varier jusqu'à 50 %.

*b) L'invocation très large du principe de subsidiarité*

Tant la lecture des contributions des Etats membres au questionnaire qui leur avait été adressé par la présidence italienne en vue du Conseil « Transports » du 5 décembre 2003, que le déroulement actuel des discussions au sein du Conseil, montrent que c'est sur la quasi-totalité des dispositions que les Etats membres invoquent le principe de subsidiarité.

• S'agissant du **champ d'application**, les Etats membres demandent qu'il soit réaménagé ou que certaines dispositions en soient exclues.

Dans la première hypothèse figure tout d'abord le **réseau de référence**. Dès le début des discussions au sein du Conseil, plusieurs Etats ont fait part de leur souhait de n'appliquer le péage qu'à une partie de leur réseau RTE. Il en est ainsi de la Tchéquie.

Mais l'Allemagne également, dans sa contribution à la réponse au questionnaire de la présidence italienne, a expressément déclaré que les Etats devaient se voir reconnaître la faculté de ne pouvoir mettre à péage qu'une partie de leur réseau.

La Commission a d'abord soutenu qu'il ne lui semblait pas possible de s'orienter vers une telle voie, indiquant toutefois qu'elle soumettait cette question à son service juridique. Par ailleurs, la Commission a estimé que l'introduction des péages devait s'effectuer sur les bases de l'actuelle directive tant que la nouvelle ne sera pas entrée en vigueur.

L'Espagne, la France et l'Italie ont vivement réagi à cette position. La France a cité le cas des routes répondant à un besoin d'aménagement du territoire pour lesquelles l'instauration d'un péage est antinomique avec l'objectif d'améliorer la desserte des régions concernées. Il conviendrait donc de les exempter de péages.

La Commission a été incitée à modifier sa position initiale et à tenir compte notamment des observations de la France. Devant celles de différentes délégations montrant les difficultés qui résulteraient de l'application aussi abrupte du péage sur l'ensemble du RTE, la Commission a retenu – dans un premier temps – quelques pistes à explorer en matière d'exemptions, sous réserve de ne pas entraver le fonctionnement du marché intérieur : aménagement du territoire ; « petites » routes classées malgré tout dans le RTE. Puis, dans un second temps, au cours de la réunion du 3 février 2004, elle a précisé que les Etats membres étaient libres de définir leurs réseaux comme ils l'entendaient, tout en ayant tenu à ajouter que l'exclusion d'une portion du réseau ne permettrait pas d'envisager un relèvement ultérieur du taux en cas de besoin.

Tenant compte de ce débat, le texte proposé par la Présidence irlandaise prévoit expressément la possibilité pour les Etats de ne prélever des péages que sur une partie de leur réseau.

• **Le seuil de 3,5 tonnes** est une autre disposition dont l'application demeure une question délicate pour la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne, les trois premiers Etats continuant de pratiquer le système du droit d'usage. En ce qui concerne l'Allemagne, qui a maintenu dans la loi du 12 avril 2002 le seuil actuel de 12 tonnes, elle a demandé que les Etats membres puissent faire jouer le principe de subsidiarité. Les autorités allemandes ont fait valoir que les Etats membres devraient pouvoir

fixer le seuil du poids des véhicules assujettis au péage à un niveau plus élevé que celui prévu par la proposition de directive<sup>(22)</sup>.

De son côté, la présidence irlandaise a proposé de faire varier le taux de péage en fonction des véhicules, ce que l'Espagne a critiqué du fait des risques de discrimination que cette suggestion pourrait contenir.

Quant à la Commission, elle a indiqué, en réponse à une question de l'Italie, que les poids lourds compris entre 3,5 tonnes et 12 tonnes appartenaient à la même classe d'émissions fixée par l'Annexe O.

• Se pose enfin la question de la **compatibilité de concessions avec la proposition de directive**, dont le régime particulier justifierait, aux yeux de plusieurs Etats membres, qu'elles soient exclues de son champ d'application. Ainsi, dans sa réponse au questionnaire de la présidence italienne, la France avait répondu : *« Il faut, en particulier, tenir compte de la spécificité des contrats de concession existants et futurs en ce qui concerne la détermination des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation et la politique tarifaire et commerciale »*. Les prescriptions détaillées et rigides de l'Annexe III sont incompatibles *« avec la souplesse nécessaire pour monter des opérations en partenariat public-privé, et pourraient remettre en cause l'équilibre financier de notre système de concessions autoroutières »*.

Dans le dernier état des discussions, le texte proposé par la Présidence irlandaise préconise une approche en trois étapes :

- les contacts antérieurs au 1<sup>er</sup> juillet 2005 – date présumée de l'entrée en vigueur de la directive – ne se verront appliquer que le texte de l'article 7, paragraphe 9, de la proposition de directive et pas l'Annexe III. Dans la version modifiée par la Présidence, l'article 7, paragraphe 9, précise que le calcul des péages moyens pondérés peut inclure la rémunération du capital investi ou la marge bénéficiaire aux conditions du marché ;

- pour les contrats conclus entre le 1<sup>er</sup> juillet 2005 et le 1<sup>er</sup> juillet 2007, les lignes directrices de l'Annexe III s'appliquent ;

---

<sup>(22)</sup> Réponse des autorités allemandes au questionnaire de la présidence italienne.

- à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007, la nouvelle méthodologie s'applique aux contrats conclus postérieurement à cette date.

L'Espagne et l'Italie maintiennent leur hostilité à toute application de l'Annexe III aux concessions futures.

Quant aux Pays-Bas et à la Finlande, ils demeurent attachés à l'établissement dès maintenant d'une méthodologie complète et contraignante.

Enfin, la France – soutenue par l'Italie et l'Espagne – s'est opposée à ce que – sur la base du deuxième paragraphe du nouvel article 7 proposé par la Présidence – les Etats membres soient tenus de transmettre à la Commission certaines informations concernant les contrats en cours.

• Parmi les autres dispositions qui, aux yeux des Etats membres, doivent relever de leurs compétences en tout ou partie, figurent :

- la modulation tarifaire ;

- l'affectation des recettes au secteur des transports ;

- la création d'une autorité indépendante de supervision des infrastructures de transport.

Sur ces trois points, l'insistance des Etats membres à invoquer le principe de subsidiarité a eu pour effet, dans le dernier état des discussions au sein du Conseil, de déboucher sur des propositions concernant soit certains réaménagements pour ce qui est du premier point, soit la suppression des dispositions correspondantes quant aux deux derniers points.

### 3) *Les craintes des Etats périphériques*

Il ressort des développements précédents que ces craintes sont, pour l'essentiel, au nombre de deux :

• La première a trait aux insuffisances de l'harmonisation, qui peuvent être source de pratiques discriminatoires. Il est significatif

que, par exemple, le Portugal ait noté la contradiction existant entre le souci de la Commission d'harmoniser la tarification, d'une part, et, d'autre part, son souhait de promouvoir la différenciation des tarifs, laquelle deviendra obligatoire en 2008.

S'agissant précisément de cette dernière disposition, l'Irlande a fait valoir les difficultés qui en résulteraient pour négocier de nouvelles concessions.

Cet exemple montre que l'instauration d'un cadre qui soit le plus harmonisé possible peut ne pas aller nécessairement dans le sens des intérêts des Etats périphériques.

- Cette constatation n'est pas sans conséquences sur leur deuxième crainte touchant aux risques d'altération – et même de suppression – de l'Annexe III, qui est censée fournir une méthodologie commune. En effet, les Etats de transit et le Royaume-Uni sont prêts à soutenir l'idée de lignes directrices qui constitueraient un cadre dans lequel les Etats membres pourraient s'inscrire.

L'exemple de l'Annexe III fournit une nouvelle illustration des contradictions devant lesquelles les Etats périphériques peuvent être confrontés, puisque, tout en souhaitant que ce document constitue la base d'une réflexion commune obligatoire, l'Espagne voudrait que le régime des concessions soit exclu du champ d'application de l'Annexe III.

## **B. Les doutes des organisations professionnelles quant à l'adéquation du dispositif aux objectifs de la Commission**

### *1) La crainte d'un alourdissement des charges*

#### *a) Une hausse jugée inévitable*

On peut constater que cette hausse est jugée inéluctable pour des raisons qui varient selon les Etats.

- Ainsi, la hausse du prix du transport routier – qui a atteint 17 %<sup>(23)</sup> dans certains cas à la suite de l'introduction **en Suisse** de la redevance pour les poids lourds liée aux prestations (RPLP) – s'inscrit dans la logique de cette dernière.

Le législateur suisse a estimé que c'est seulement en fixant la RPLP à un taux élevé qu'elle pourra exercer un effet dissuasif sur le transport de marchandises par route et inciter à son transfert au profit du rail.

- **En Allemagne**, selon certaines estimations, la hausse des coûts pourrait atteindre 8 % d'après les calculs du gouvernement ou 15 % sur la base de ceux des organisations professionnelles.

Quoi qu'il en soit, on observera que les causes de cette hausse peuvent faire l'objet d'interprétations variées. Pour la *ZDS* (Association nationale des entreprises portuaires d'Allemagne)<sup>(24)</sup>, le fait que l'Allemagne ait pris la décision d'instituer un péage sur les poids lourds sans concertation notamment avec les Pays-Bas et la Belgique – qui ont maintenu le système du droit d'usage – aura pour effet d'assujettir les transporteurs allemands à une taxe plus élevée que celle qui est perçue aux Pays-Bas notamment. Ainsi, un poids lourd empruntant l'autoroute reliant Hambourg à Cologne acquittera, en tenant compte des réductions, un montant de 56,03 euros, alors que celui-ci s'établira à 18,76 euros, soit le tiers, pour un trajet Rotterdam-Cologne. Il en résultera corrélativement un affaiblissement de la compétitivité des entreprises allemandes.

De son côté, la Chambre de commerce et d'industrie du Mecklembourg-Poméranie estime à 3 milliards d'euros le montant des charges supplémentaires que devront supporter l'économie et les consommateurs du fait de la très nette insuffisance de la compensation envisagée.

- **En France**, la Fédération nationale des transports routiers, considère que l'introduction d'une taxe assise sur les infrastructures et non sur la circulation de la marchandise ne peut qu'affaiblir

---

<sup>(23)</sup> *Comparaisons route et rail et peut-on aboutir à des reports entre route et rail ?* Table ronde entre Pierre Salini, Uli Balmer et Jean-Claude Boual, *Sciences*, 1<sup>er</sup> trimestre 2003.

<sup>(24)</sup> Prise de position du 17 janvier 2003 sur le décret d'application de la loi introduisant le péage sur les poids lourds.

davantage les entreprises françaises notamment pour les raisons suivantes :

- le niveau des charges fiscales et sociales est si élevé que les entreprises françaises sont exsangues. Leur marge ne devrait pas dépasser 1 % en 2002 et 2003 ;

- la faiblesse des marges n'autorise qu'une répercussion partielle et différée d'une hausse des coûts dans les prix.

• **En Espagne**, la Confédération Espagnole du Transport de Marchandises a estimé que la taxe – dont le principe avait été envisagé par le Gouvernement lors du débat sur les grands projets d'infrastructure le 20 mai 2003 – pourrait entraîner une hausse de 18 à 20 % du coût du transport par voie terrestre et représenterait un coût annuel de 220 millions d'euros pour les entreprises de transport espagnoles.

*b) La nécessité de corriger les effets de la hausse des charges*

Quelle que soit leur forme, les revendications présentées vont au-delà des dispositions prévues par la proposition de directive ou par les Etats.

Certaines organisations professionnelles – par exemple le *BIEK* (le groupement fédéral des services internationaux d'express et de courrier) – demande que les entreprises de transport puissent bénéficier de la compensation intégrale des charges entraînées par l'introduction, en Allemagne, d'un péage sur les poids lourds.

On doit remarquer que la mise en œuvre d'une telle mesure risquerait d'être analysée comme une aide d'Etat. Au demeurant, la Commission a ouvert une procédure à l'encontre de l'Allemagne pour examiner si la promesse du gouvernement de procéder à un allègement fiscal annuel de 600 millions d'euros au profit des transporteurs était un élément du système de tarification ou devait en être séparé.

Quant à la FNTR, qui souhaite une répercussion automatique de la hausse des coûts de transport routier, les solutions qu'elle préconise, risquent également de se heurter aux dispositions du droit

communautaire, qu'il s'agisse de l'institution de points additionnels sur la TVA perçue sur le transport de marchandises, ou encore de la taxation du trafic de transit par un dispositif comparable à l'Eurovignette.

**2) *Les doutes quant à une bonne affectation des recettes de la tarification***

De tels doutes sont émis en raison, d'une part, de la possibilité de financements croisés en cas de surpéage dans les zones particulièrement sensibles.

Pour les professionnels, la pertinence des financements croisés – essentiellement au profit du transport ferroviaire – est jugée d'autant plus contestable que ce n'est pas un tel mécanisme qui lui permettra d'être avant longtemps une alternative crédible au transport routier, car lui font toujours défaut la fiabilité et la qualité de service nécessaires.

D'autre part, le mécanisme d'affectation obligatoire des recettes ne garantit pas – comme le montre d'ailleurs l'exemple allemand – qu'il profite exclusivement à l'amélioration des structures routières.

Le fait que – dans le dernier état des négociations – le Conseil ait accepté de supprimer l'obligation pour les Etats de mettre en place ce mécanisme d'affectation est de nature à renforcer les craintes des organisations professionnelles.



## **II. MIEUX INSCRIRE LA REFORME DANS LA LOGIQUE D'UNE VERITABLE POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS**

Aux yeux du rapporteur, il importe d'abord de prévenir toute controverse sur la base juridique en retenant celle qui a été proposée par la Commission.

En second lieu, la proposition de directive doit contribuer à l'institution d'un cadre souple et efficace.

Enfin, le rapporteur juge nécessaire d'envisager l'idée d'un emprunt européen, justifiée par l'ampleur des besoins de financements.

### **A. Retenir la base juridique proposée par la Commission**

**Deux solides considérations militent en faveur de la décision de la Commission de choisir une seule base juridique fondée sur l'article 71 du Traité.**

La première est que, dans le cas présent, les stipulations fiscales revêtent un caractère second par rapport à l'objectif de politique des transports poursuivi par la proposition de directive. Dès lors, comme l'a jugé la Cour dans l'arrêt du 11 septembre 2003 relatif aux accords de transport routier entre la Communauté et la Bulgarie et la Hongrie, c'est sur le seul fondement de l'article 71 du Traité que doit statuer le Conseil.

En second lieu, la jurisprudence communautaire juge incompatibles les bases juridiques des articles 71 et 93 du Traité, la première reposant sur la procédure de codécision avec le Parlement européen et la seconde sur celle de l'unanimité au sein du Conseil.

## **B. Elaborer un cadre souple et efficace**

### *1) Revoir certaines rigidités*

#### *a) Assouplir les modalités de la modulation tarifaire*

Les discussions au sein du Conseil ont fait apparaître que les limitations imposées en cas de modulation tarifaire proprement dite ou de surpéages dans les zones particulièrement sensibles étaient trop étroites.

• Sur le premier point, le rapporteur suggère de se rallier partiellement à une proposition formulée par la présidence irlandaise de fixer un taux plafond de 150 % pour le calcul des péages moyens pondérés. En revanche, à la différence de la présidence, il estime souhaitable de maintenir l'obligation impartie aux Etats membres de procéder en 2008 à une modulation tarifaire, en vue de favoriser une utilisation optimale des infrastructures.

• En ce qui concerne les surpéages, il convient de **porter le taux de majoration de 25 à 50 % et de préciser que celui-ci est calculé sur la base du taux plafond des péages moyens pondérés.**

D'autre part, afin que les **financements croisés** – et corrélativement l'intermodalité – puissent être réellement développés, **il serait nécessaire de prévoir que ces financements concernent des infrastructures se situant dans le même corridor ou dans la même zone de transport.**

#### *b) Assurer la compatibilité entre les concessions et la proposition de directive*

Deux dispositions – préconisées également par le rapporteur de la commission des transports du Parlement européen – pourraient être opportunément introduites :

- la première consiste à **porter de 15 à 30 ans la durée d'amortissement autorisée.** Il semble que la Commission accepte également d'aller dans ce sens ;

- le deuxième amendement tend à mentionner la **rémunération du capital investi**. La référence au coût des intérêts sur le capital investi figurant déjà dans la partie relative à la définition des « coûts de construction » est trop limitative puisqu'il s'agit seulement d'un aspect spécifique des coûts liés aux diverses modalités possibles de financement des infrastructures.

*c) Supprimer l'obligation impartie aux Etats membres de créer une autorité indépendante de supervision des infrastructures*

Il convient, à l'exemple du Conseil, de laisser cette question à la compétence des Etats membres et d'éviter qu'une telle mesure ne se traduise par l'institution d'un organe bureaucratique supplémentaire.

## ***2) S'orienter vers une tarification efficace aux plans environnemental et économique***

*a) Mieux prendre en compte les coûts externes*

Il importe de supprimer l'écart existant entre la proposition de directive et les préconisations du Livre blanc.

Même si ce dernier a fait état de variations dans les calculs des coûts, il n'en a pas moins déterminé ceux qui, outre les coûts d'infrastructure, devaient être pris en compte afin que l'on parvienne à « *une structure de prix qui reflète les coûts imposés à la collectivité* »<sup>(25)</sup>.

Parmi ces coûts figurent les coûts liés aux accidents, à la pollution atmosphérique, au bruit et à la congestion.

Il serait souhaitable que ces différents coûts – hormis les coûts liés aux accidents qui sont internalisés – soient pleinement pris en compte. Cette modification permettrait ainsi de porter remède à certaines incohérences du dispositif proposé par la Commission, puisque, en l'état actuel de la rédaction, si les péages ne peuvent inclure les *coûts* environnementaux, ils peuvent, en revanche, varier

---

<sup>(25)</sup> Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix, p. 78.

sur la base de *critères* environnementaux, tels que le caractère particulièrement sensible de zones, la densité de population, ou encore les émissions des véhicules. En d'autres termes, le coût des murs antibruit peut être inclus dans les péages, mais non les coûts dus au bruit.

Pour ce qui est des coûts liés aux accidents, la présidence irlandaise en a proposé la suppression. Le rapporteur y est opposé, car une telle suppression introduirait une contradiction avec la directive ferroviaire 2001/14 qui prévoit bien la prise en compte de ces coûts.

Pour la même raison, on ne peut accepter l'amendement – restrictif – proposé par le rapporteur du Parlement européen, aux termes duquel l'internalisation des coûts liés aux accidents concerne les coûts des investissements visant à prévenir et à réduire le nombre des accidents.

*b) Etendre le champ d'application aux véhicules légers et aux déplacements urbains*

● **L'extension du champ d'application aux véhicules légers** a été soulevée lors de réunions du Conseil, d'abord par le Royaume-Uni, qui s'est enquis de la possibilité d'appliquer les surpéages à *tous* les véhicules, ainsi que de l'existence de zones sensibles en dehors des zones montagneuses. En second lieu, les Pays-Bas et l'Italie ont soulevé la question de l'équilibre entre les péages acquittés respectivement par les véhicules légers et par les poids lourds. La Présidence a toutefois estimé que ce problème était du ressort des Etats membres, puisque les véhicules légers ne sont pas concernés par le texte.

Or, précisément, le rapporteur du Parlement européen envisage de présenter un amendement visant à les y inclure pour des motifs d'ordre financier : « *Cette mesure augmenterait, en effet, les recettes des péages et faciliterait les investissements ou co-investissements par les partenaires privés, allégeant ainsi la charge budgétaire de l'Etat ou de la région* ».

Devant l'ampleur des besoins de financement, il convient, aux yeux du rapporteur, d'exploiter tous les gisements possibles.

C'est pourquoi il soutient également l'idée d'inclure une tarification des **déplacements urbains** dans le champ d'application.

Deux raisons justifient une telle mesure. Tout d'abord, en réponse à la question des autorités britanniques sur le champ d'application de la notion de zones particulièrement sensibles, la Commission a indiqué que les zones urbaines pourraient en faire partie.

Ensuite, en ce qui concerne la France, le rapport d'audit a observé que l'ensemble des circulations apparaissait très fortement sous-tarifé en milieu urbain et que pour y porter remède, la possibilité de mettre en place des péages urbains pourrait être étudiée, en priorité pour pénétrer dans les parties les plus denses des grandes agglomérations.

Ces remarques pourraient être étendues à d'autres Etats, dont les grandes agglomérations sont confrontées à une congestion importante avérée.

*c) Maintenir l'obligation pour les Etats membres d'affecter les recettes au secteur des transports*

Plusieurs Etats membres ont déjà mis en place de tels mécanismes d'affectation, même si l'on peut regretter que, dans le cas de la France, l'évolution récente ait été marquée par leur remise en cause.

Dans ce contexte, la substitution d'une obligation d'instituer de tels mécanismes à la disposition facultative prévue par l'actuelle directive n'est pas apparue totalement pertinente. C'est pourquoi le Conseil a décidé – sur la proposition de plusieurs Etats membres, dont la France – de supprimer une telle obligation.

Pour autant, une forte minorité d'Etats a émis le souhait que cette disposition soit rétablie, notamment afin de prévenir toute affectation des recettes à d'autres finalités que le secteur des transports.

Pour le rapporteur, c'est également le souci de contraindre les Etats membres à mettre en œuvre une politique intermodale qui justifie le maintien de cette disposition de la proposition de

directive. Certes, même la mesure la plus autoritaire de financement au profit du rail – par exemple celle prévue par la Suisse – ne garantit pas nécessairement une réduction rapide et massive du trafic routier au profit du rail<sup>(26)</sup>. Mais il est clair qu'en l'absence de cette mesure autoritaire, la Suisse aurait été menacée à terme de congestion. En second lieu, en ce qui concerne l'Europe, seule une politique de rééquilibrage intermodal volontariste est de nature à permettre la concrétisation des objectifs de revitalisation du rail et de développement durable.

*d) Veiller à assurer de façon concertée l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*

Cette question est d'autant plus cruciale que, comme le prévoit la proposition de directive, les Etats devront mettre en place, d'ici à 2008, une tarification différenciée.

Or, comme on l'a vu, il n'apparaît pas que les Etats aient choisi la même technologie.

Dans ce contexte, on peut se demander si est appropriée la mesure proposée par un autre texte de la Commission imposant le remplacement des technologies basées sur les micro-ondes par une solution satellitaire fondée sur l'association de la localisation par satellite et des communications mobiles.

Le Conseil et le Parlement européen ont préféré retenir une solution plus souple.

Le Conseil « Transports » du 5 décembre 2003 a adopté un compromis présenté par la présidence italienne, qui évite que ne soient prises de manière presque irréversible des décisions prématurées aux conséquences contraignantes, telles que le choix *a priori* du système à mettre en place.

Ce compromis propose une **recommandation** de l'utilisation de la technologie satellitaire pour les nouveaux systèmes et non plus la disparition des systèmes existants, comme suggéré initialement par la Commission.

---

<sup>(26)</sup> Voir Annexe 3.

Ce compromis est très proche des demandes de la France qui ne souhaitait pas l'abandon d'ores et déjà programmé par la proposition de directive du système *Micro-ondes 5.8 Ghz* (le système français actuel) sans que le Conseil et le Parlement ne puissent se prononcer sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission et d'une évaluation par celle-ci des coûts et avantages des systèmes.

Quant au Parlement européen, il s'est également prononcé contre le principe d'une migration autoritaire vers la technologie satellitaire, estimant qu'il n'appartenait pas à la Commission d'imposer certaines technologies. Pour le Parlement européen, ces décisions devraient être prises par l'industrie, les Etats membres et les autres parties concernées.

### **C. Envisager l'idée d'un emprunt européen**

Aux yeux du rapporteur, il apparaît important de reprendre ici une idée contenue dans la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 7 janvier 2004 sur le deuxième paquet ferroviaire.

Deux considérations justifient la mise en œuvre d'une telle mesure. La première a trait à l'ampleur considérable des besoins de financement des infrastructures manquantes des réseaux transeuropéens de transport que la Commission évalue à 600 milliards d'euros au moins, dont 100 milliards d'euros dans les futurs Etats membres. Il est clair que ni le budget communautaire, ni les budgets des Etats membres ne pourraient à eux seuls y satisfaire. En d'autres termes, **à des besoins exceptionnels il faut des moyens exceptionnels.**

En second lieu, **cette idée d'emprunt doit être regardée comme l'instrument d'une politique volontaire et ambitieuse qu'il incombe à l'Europe de mettre en œuvre et à défaut de laquelle l'objectif de politique commune des transports inscrit dans le Traité risquerait de rester lettre morte.** A cet égard, il importe que l'Europe tire les leçons de l'expérience américaine de revitalisation du fret ferroviaire. Celle-ci s'est, en effet, traduite par

un doublement du fret en 30 ans, au prix d'un investissement de 100 milliards de dollars<sup>(27)</sup>.

Le rapporteur fera enfin observer qu'un emprunt ne comporte pas le risque d'un alourdissement de la fiscalité comparable à celui que recèle le projet – formulé par le Comité économique et social européen – de fonds européen dédié aux infrastructures du transport. Ce fonds serait financé par un prélèvement de 1 centime par litre sur tous les carburants consommés sur les routes de l'Union par l'ensemble des véhicules – particuliers ou professionnels – transportant des marchandises ou des voyageurs.

\*  
\* \*

---

<sup>(27)</sup> F. Batisse, *Etats-Unis : 30 ans pour doubler le fret ferroviaire après la disparition des services voyageurs*, Transports, janvier-février 2002, p. 33.



Tant la présente proposition de directive que les débats en cours dans plusieurs Etats membres sur la taxation des poids lourds confirment que la réflexion sur les infrastructures de transport est à un tournant.

En ce domaine comme en d'autres, il apparaît impérieux pour les Etats de savoir agir localement et de penser globalement, ou encore de parvenir à concilier les exigences respectives du principe de subsidiarité et de la politique commune des transports, exigences que l'élargissement aura pour effet de rendre plus pressantes encore.



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 25 février 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. Jérôme Lambert** a déploré que l'accroissement du transport routier de marchandises soit assimilé à un progrès économique alors qu'il reflète, selon lui, une mauvaise organisation de notre système de production, compte tenu du fait qu'il est source d'accidents, de pollution et qu'il incite les gouvernements à procéder à d'importants investissements. C'est pourquoi, il s'est déclaré en faveur d'une politique qui, tout en s'opposant à cette logique de flux tendus, réexaminerait les coûts sociaux et économiques du transport routier.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur la portée de la majoration de la durée d'amortissement des investissements préconisée par la proposition de résolution.

Le **rapporteur** a fait observer que la taxation prévue par la proposition de directive était l'un des éléments qui devrait favoriser un report modal du trafic routier vers le fret ferroviaire, ce qui suppose qu'elle soit fixée à un niveau élevé. Il a également souligné que l'un des objectifs de la proposition de directive était d'encourager le financement croisé des infrastructures qui, pour la plupart, sont ferroviaires.

S'agissant de la majoration de la durée minimum d'amortissement de quinze à trente ans, elle devait permettre à des Etats comme la France d'éviter une remise en cause de leur système de concessions et de mieux récupérer les investissements passés. Il a également relevé que l'agence pour le financement des infrastructures de transport, dont la création a été annoncée par le CIADT du 18 décembre 2003, devrait pouvoir mobiliser des ressources importantes grâce notamment à l'affectation des dividendes des sociétés d'autoroutes.

Le **Président Pierre Lequiller** a estimé que le développement du ferroutage était une réponse aux questions soulevées par M. Jérôme Lambert. Déplorant que les textes servant de base aux discussions qui se déroulent au sein du groupe de travail du Conseil sur la proposition de directive soient rédigés – hormis cette dernière – uniquement en langue anglaise, il a émis le souhait que la proposition de résolution contienne une disposition protestant contre cette violation du règlement n° 1/58 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté européenne et réaffirmant l'attachement de l'Assemblée nationale aux principes rappelés par sa résolution du 6 janvier 2004 sur la diversité linguistique dans l'Union européenne.

Puis, après interventions de **Mme Irène Tharin**, de **MM. Daniel Garrigue, Jérôme Lambert** et du **rapporteur**, la Délégation a *adopté* la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (COM [2003] 448 final, document E 2351),**

**1. Estime nécessaire de retenir la base juridique fondée sur l'article 71, paragraphe premier, du Traité, proposée par la Commission européenne ;**

**2. Juge souhaitable d'améliorer le dispositif proposé par la Commission et, en conséquence :**

**a) d'assouplir les modalités de la modulation tarifaire :**

**• en fixant à 150 % du montant des éléments servant de base de calcul aux péages moyens pondérés le plafond dans la limite duquel ces derniers peuvent varier ;**

**• en portant à 50 % le montant de la majoration applicable aux péages perçus dans les zones particulièrement sensibles, ce surpéage étant calculé sur la base du plafond de 150 % susmentionné ;**

**• en autorisant les financements croisés des infrastructures se situant dans le même corridor ou dans la même zone de transport ;**

**b) d'assurer la compatibilité entre le régime des concessions et la proposition de directive :**

- **en portant de 15 à 30 ans la durée minimum d'amortissement autorisée ;**

- **en incluant la rémunération du capital investi dans les coûts d'investissement ;**

**c) de supprimer l'obligation impartie aux Etats membres d'instituer une autorité indépendante de supervision des infrastructures, pour ne pas multiplier les institutions et afin de respecter le principe de subsidiarité.**

**3. Demande que les modalités retenues permettent une tarification plus efficace aux plans environnemental et économique :**

**a) en prenant en compte intégralement les coûts liés aux accidents, à la pollution atmosphérique, au bruit et à la congestion ;**

**b) en étendant le champ d'application de la proposition de directive aux véhicules légers et aux déplacements urbains ;**

**c) en maintenant l'obligation pour les Etats membres d'affecter les recettes de la tarification au secteur des transports ;**

**d) en veillant à assurer de façon concertée l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier.**

**4. Demande aux autorités françaises de saisir la Commission européenne d'un mémorandum soulignant la nécessité d'envisager – en sus du produit de la taxe envisagée – l'émission d'un emprunt européen en vue de satisfaire aux besoins de financement des infrastructures.**

**5. Déploire que les conditions dans lesquelles se sont déroulées les discussions de la proposition de directive n'aient pas été pleinement conformes aux dispositions du règlement n° 1/58 du 15 avril 1958 portant fixation du régime linguistique de la Communauté européenne, ni aux principes affirmés par la résolution de l'Assemblée nationale du 6 janvier 2004 sur la diversité linguistique dans l'Union européenne.**





## **ANNEXES**



## **Annexe 1 :** **Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

Le rapporteur souhaite remercier vivement les personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer, à l'occasion des auditions auxquelles il a procédé, ou qui lui ont adressé une contribution écrite. Il remercie également les missions économiques de Berlin, Berne, Copenhague, Madrid et Vienne, ainsi que la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne de leur aide très précieuse.

### ***I. Les représentants des départements ministériels***

- M. Louis de CORAIL, ministère des affaires étrangères ;
- MM. François-Xavier SCHWEITZER, François LAMOISE et Marc STRAUSS, Secrétariat d'Etat aux transports et à la mer ;
- M. Alain CORREIA, SGCI ;
- MM. Roger HEUX et Alain FAYARD, ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ;
- M. Bertrand GALTIER, ministère de l'écologie et du développement durable.

### ***II. Les représentants de la CNIL***

- M. Mathias MOULIN, Attaché à la division des affaires juridiques et économiques ;
- M. Christophe PALLEZ, Secrétaire général.

### ***III. Les représentants des organisations professionnelles et syndicales***

- M. Jean-Pierre AUDOUX, délégué général de la Fédération de l'industrie ferroviaire ;
- Mme Elizabeth BORNE, SNCF ;
- M. Rémy CHARDON, Président de l'Association française des sociétés d'autoroutes ;
- M. Jean-Louis DENIZOT, SNCF ;
- M. Jean-Paul GRARD, UNOSTRA ;

- M. Didier LEANDRI, délégué général de l'Association des utilisateurs de fret ;
- MM. Stéphane LEVESQUE, Fédération transport et logistique de France ;
- M. Alain MONNIER, Fédération transport et logistique de France ;
- M. Jacques PLISSON, délégué général du Groupement national des transports combinés ;
- M. André REMY, Fédération nationale des transports routiers ;
- M. Christian ROSE, UNOSTRA.

## Annexe 2 : Les charges fiscales et sociales dans le transport de marchandises en Europe<sup>(28)</sup>

### Coûts d'exploitation (en euros) par kilomètre

	Italie	Allemagne	France	Espagne	Pays-Bas	Autriche	Grèce	Slovénie
Coût/km comprenant les salaires	1,10	1,00	1,04	0,75	1,00	1,00	0,72	0,83
Coût/km indépendamment des salaires des chauffeurs routiers	0,69	0,57	0,61	0,47	0,57	0,58	0,46	0,58

Source : Ministère italien des Transports – CSST, 2000.

### Structure du coût du carburant, en euros par litre (30 mai 2000)

	Italie	Allemagne	France	Espagne	Pays-Bas	Autriche	Grèce	Slovénie
Prix à la pompe	0,87	0,76	0,82	0,68	0,82	0,76	0,64	0,68
TVA	0,15	0,10	0,14	0,09	0,12	0,13	0,10	0,11
Taxes diverses	0,46	0,42	0,46	0,37	0,42	0,36	0,33	0,33
Prix industriel	0,27	0,23	0,21	0,22	0,28	0,27	0,21	0,24
Variation des prix du 15/06/99 au 30/05/00	+ 15 %	+ 22,5 %	+ 22,8 %	+ 25,6 %	+ 23,9 %	+ 25,5 %	+ 29,1 %	+ 38,8 %

Source : Ministère italien des Transports, juin 2000.

### Pression fiscale sur les différents facteurs de coût (en %)

	Italie	Allemagne	France	Espagne	Pays-Bas	Autriche	Grèce	Slovénie
Achat	1,2	0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,4	0
Possession		66,2			59,6 %	69		
Carburant	63,4	65,2	68,4	62,7	60,5	57,7	60,7	57,6
Assurances	16,7	13	24,8	5,6	6,5	9,9	9,2	6,1
Total en liras par km	285	280	275	194	247	246	183	224

Source : Ministère italien des Transports, juin 2000.

<sup>(28)</sup> Conseil national des Transports, Dossier n° 3, Les charges fiscales et sociales dans le transport routier de marchandises en Europe.

**Structure des coûts par kilomètre en euros (44 tonnes, 5 axes, 100 000 km par an)**

	Italie	Allemagne	France	Espagne	Pays-Bas	Autriche	Grèce	Slovénie
Achat								
– tracteur	0,15	0,14	0,14	0,14	0,15	0,14	0,13	0,14
– semi	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
– Impôts	0,00		1					
<b>Total</b>	<b>0,20</b>	<b>0,19</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>	<b>0,17</b>	<b>0,19</b>
Assurance								
– RCA	0,04	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02
– Incendie, vol	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01		0,01	0,02
– Impôts	0,01	0,01	0,01					
<b>Total</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>
Taxe sur le véhicule	0,01	0,02	0,1		0,01	0,03	0,01	0,03
– impôt de propriété		0,01			0,01	0,01		
– Eurovignette								
<b>Total</b>	<b>0,01</b>	<b>0,03</b>	<b>0,01</b>		<b>0,02</b>	<b>0,04</b>	<b>0,01</b>	<b>0,03</b>
Pneus								
– tracteur	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,02	0,03
– semi	0,05	0,04	0,04	0,03	0,04	0,04	0,03	0,03
<b>Total</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>	<b>0,06</b>	<b>0,08</b>	<b>0,07</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>
Carburant								
– prix industriel	0,08	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,05	0,06
– impôt	0,13	0,11	0,12	0,10	0,11	0,10	0,08	0,08
<b>Total hors TVA</b>	<b>0,21</b>	<b>0,17</b>	<b>0,18</b>	<b>0,16</b>	<b>0,18</b>	<b>0,17</b>	<b>0,13</b>	<b>0,14</b>
Entretien et Réparation								
– travail	0,02	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02
– pièces de rechange	0,03	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02
– lubrifiants	0,00							
<b>Total</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,06</b>	<b>0,04</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>
Péages	0,09		0,06			0,01	0,01	0,07
<b>Total</b>	<b>0,09</b>		<b>0,06</b>			<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>
Chauffeur	0,41	0,43	0,43	0,28	0,43	0,42	0,26	0,25
<b>Total</b>	<b>0,41</b>	<b>0,43</b>	<b>0,43</b>	<b>0,28</b>	<b>0,43</b>	<b>0,42</b>	<b>0,26</b>	<b>0,25</b>
<b>Total général</b>	<b>1,10</b>	<b>1,00</b>	<b>1,04</b>	<b>0,75</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>0,72</b>	<b>0,83</b>

Source : Ministère italien des Transports, juin 2000.

**Part des charges sociales sur le coût du travail et sur le salaire des chauffeurs routiers (en %)**

Pays	% du coût du travail	% du salaire des chauffeurs routiers
Italie	52,8	25,7
Allemagne	41,3	24,6
France	52,4	29
Espagne	40,6	18
Pays-Bas	38,2	22,7
Autriche	41	24,8
Grèce	38,5	22,7
Slovénie	35	18,5

Source : Ministère italien des transports, juin 2000.

**Pression fiscale sur le revenu de l'entreprise et sur le revenu individuel (en liras italiennes)**

Pays	Fiscalité locale (impôts et taxes des communes)	Impôts sur le revenu de l'entreprise	Impôts sur le revenu individuel (salaires)
Italie	Taxes des régions sur les activités de production : 4,25 %	37 %	– Revenu > 15 millions : 19 % – Revenu > 30 millions : 26 % – Revenu > 135 millions : 46 %
Allemagne		40 %	– Revenu > 13 millions : 23,9 % – Revenu < 120 millions : 45 % (dont 5,5 % de contributions de solidarité)
France	– Impôts sur les bénéfices des entreprises : 5 % – Aucun impôt pour les entreprises individuelles et les sociétés de personnes	– 36,7 % – 38,33 % pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires très élevé	– Revenu > 21 millions : 10,5 % – Revenu < 121 millions : 54 % maximum
Espagne	nd	nd	nd
Pays-Bas		35 %	– Revenu > 7,1 millions : 35 % – Revenu < 92 millions : 60 %
Autriche	Impôt sur le revenu du commerce : 3 %		– Revenu minimum > 7,1 millions : 10 % – Revenu maximum < 99,5 millions : 50 %
Grèce	Impôt sur la profession : 3,5 %	35 % pour les entreprises non cotées en Bourse	– Revenu minimum > 10 millions : 10 % – Revenu maximum < 95 millions : 45 %
Slovénie	nd	nd	nd

Source : Ministère italien des transports, juin 2000.





## **Annexe 3 :**

### **La mise en place d'une taxation spécifique sur les poids lourds en Suisse et dans les États membres**

#### **I. LA SUISSE**

##### **1) Les objectifs de la taxation des poids lourds**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la Suisse a mis en place une taxe au kilomètre – appelée redevance pour les poids lourds liée aux prestations (RPLP) – touchant tous les poids lourds roulant sur son territoire.

La RPLP poursuit trois objectifs :

*a) Faire payer au transport de marchandises l'intégralité de ses coûts*

La RPLP est calculée sur la base de trois critères :

- le nombre de kilomètres parcourus sur le territoire suisse : la RPLP remplace, en effet, la redevance forfaitaire qui avait été perçue de 1985 à 2000 sur les véhicules dont le poids était compris entre 3,5 tonnes et 28 tonnes, ce plafond correspondant à la limite de poids maximum qui était alors autorisé en Suisse ;

- le poids total autorisé ;

- les valeurs d'émissions polluantes du véhicule.

Pour calculer la redevance due par un camion donné, on multiplie la distance parcourue en Suisse (en kilomètres) par le poids du véhicule (en tonnes) puis par le taux de la redevance. Les taux sont au nombre de trois : le premier s'applique aux véhicules de norme Euro 0, le deuxième à ceux de norme Euro I et le dernier à ceux de norme Euro II et III.

Les parcours initiaux et terminaux du transport combiné sont exemptés de cette redevance.

##### **Tarif de la redevance**

Le tarif dépend du poids du véhicule et de ses émissions (plus précisément des normes Euro auxquelles il satisfait). Tout poids lourd de plus de 3,5 tonnes paie, par tonne/kilomètre, entre 0,009 euro (norme Euro II et III) et 0,013 euro (Euro 0). En 2005, le tarif moyen passera à 0,016 euro et en 2008 à 0,019 euro.

**TAUX DE LA REDEVANCE SUR LE TRAFIC POIDS LOURDS LIEE AUX PRESTATIONS  
(en euro par tonne/kilomètre)**

<b>Taux de la redevance (en €t.km)</b>	<b>2001–2004</b>	<b>2005–2007</b>	<b>2008–...</b>
Taux moyen	0,011	0,016	0,018
Euro 0	0,013		
Euro I	0,011		
Euro II et III	0,009		

En 2008 au plus tard, un camion de 40 tonnes devra s'acquitter d'une redevance de 214 euros en moyenne pour une traversée de la Suisse (de la France vers l'Italie, trajet Bâle-Chiasso, 370 km). Les camions particulièrement polluants paieront même 250 euros, soit 10 fois plus que ce qui est perçu actuellement pour un trajet en transit d'un camion de 28 tonnes.

Ces tarifs ont été calculés pour faire payer aux poids lourds leurs coûts externes. La valeur de 2,5 centimes suisses par tonne/kilomètre a été obtenue en divisant le montant actuellement connu des coûts externes (780 millions d'euros) par l'estimation du nombre total de tonnes/kilomètres effectués par les poids lourds en Suisse (47 milliards de tonnes/kilomètres). Les tarifs maximaux ont été négociés avec l'Union européenne.

En cas de fraude, l'amende est d'au moins 66 euros et peut aller jusqu'à cinq fois le montant de la fraude.

*b) Compenser l'augmentation du poids maximal autorisé*

En application d'un accord bilatéral sur les transports terrestres qui a été signé entre la Suisse et l'Union européenne en 1999, la Suisse portera progressivement le poids maximal de 28 à 40 tonnes, ce plafond étant celui qui est en vigueur dans l'Union européenne.

Parallèlement, il est prévu que la Suisse augmente le taux de redevance. Fixé dans un premier temps à 1,12 centime d'euro par tonne/kilomètre, il atteindra 1,66 centime en 2005, tandis que la limite de poids autorisé sera portée de 34 à 40 tonnes.

*c) Contribuer au financement des infrastructures ferroviaires*

Ce dernier objectif illustre parfaitement la démarche intermodale qui préside à la politique des transports en Suisse, puisque, déjà antérieurement à la création de la RPLP, les recettes de la redevance forfaitaire avaient été attribuées au fonds pour les grands projets ferroviaires – mentionnés dans l'encadré ci-après – et non plus aux dépenses du trafic routier.

### **Les grands projets ferroviaires**

Ces projets sont :

- le programme Rail 2000, dont le lancement remonte à 1987, qui comprend plusieurs grands projets de création de transformation, d'extension ou de dédoublement de lignes, dans le but de mettre en service de nouveaux trains, d'augmenter leur cadence et de diminuer les temps de parcours. La première étape de ce projet, dont l'achèvement est attendu pour le début 2005, coûterait environ cinq milliards d'euros ;

- le projet des nouvelles lignes ferroviaires alpines (NLFA), qui préconisait notamment, dès 1992, la construction de deux nouveaux tunnels ferroviaires. Le Loetschberg et le Saint Gothard, d'une longueur respective de 34,6 kilomètres et de 56,9 kilomètres, devraient être mis en service en 2007 pour le premier et en 2014 pour le second, pour un coût d'un peu plus de 9 milliards d'euros. La Suisse s'est ainsi fixée un objectif de report d'un million de poids lourds sur le rail pour 2009 (transport des poids lourds par rail) sur les axes routiers alpins. Les poids lourds ne devraient plus être que 650 000 à transiter sur ces axes.

Cette démarche intermodale est le fruit d'une volonté populaire. En effet, c'est à la suite d'un scrutin populaire de 1994 que le principe de la protection des Alpes exigeant le trafic de transit de la route vers le rail a été posé à la majorité de 67 % des voix dans la Constitution fédérale.

De même, en 1998, la loi sur la RPLP a été adoptée à l'issue également d'un référendum, avec 57 % de oui.

### **2) Les modalités de collecte de la redevance**

Deux systèmes existent :

- un système pour les véhicules équipés d'un appareil électronique de saisie appelé « *On board unit* » ou OBU. Les 52 000 poids lourds suisses sont obligés de s'équiper d'un tel OBU. Ces appareils mesurent le nombre de kilomètres parcourus à partir du compteur de vitesse. Ils contiennent certaines caractéristiques du véhicule (poids maximal admissible, catégorie d'émissions polluantes du véhicule, présence éventuelle d'une remorque). Lorsque le poids lourd sort de Suisse, une radiobalise placée sur la route débranche la fonction de comptage. L'opération inverse s'effectue lors du retour en Suisse. Le propriétaire du camion transfère chaque mois les données de l'OBU sur une carte à puce qu'il envoie à la douane. Elles sont contrôlées par l'administration des douanes et constituent la base du calcul de la redevance et de la facturation mensuelle.

L'OBU coûte 800 euros par camion. Les coûts de développement sont estimés à 25 millions d'euros, les coûts d'investissement à 80 millions d'euros et les coûts d'opération à 16 millions d'euros par an. Le coût total annuel de l'opération va donc s'élever à environ 25 millions d'euros, soit 3 à 4 % des revenus.

L'OBU est distribué gratuitement aux propriétaires de véhicules suisses ou étrangers jusqu'en 2004. Ceux-ci sont responsables de sa pose et en supportent les coûts ;

- les véhicules non équipés dotés d'un système semi-électronique comportent une « carte d'identité ». Les conducteurs reçoivent celle-ci dès leur première entrée en Suisse. A chaque fois que le chauffeur passe la frontière, il introduit la carte dans un terminal de traitement et déclare le kilométrage figurant à son compteur kilométrique. Des contrôles aléatoires des déclarations sont effectués par les douanes suisses. La redevance doit être payée au plus tard au moment de quitter le territoire suisse.

### **3) Les premiers résultats**

Les informations qui ont été portées à la connaissance du rapporteur font état des données suivantes :

- le trafic marchandises transalpin n'a augmenté que de 3 % en 2001, alors que son taux de croissance moyen était de 7 à 8 % au cours des années précédentes ;

- pour l'instant, la diminution du trafic routier est davantage due à une meilleure efficacité de celui-ci (limitation des trajets à vide, meilleure utilisation des véhicules rendue possible par la hausse du poids maximal autorisé) qu'à un transfert vers le rail (même si un transfert modal modeste a sans doute eu lieu : le nombre de camions et celui de tonnes transportés par rail ont augmenté alors que le nombre de camions sur la route diminuait). Les chemins de fer fédéraux suisses estiment qu'un transfert modal durable n'aura sans doute lieu que plus tard, vers 2005, lorsque l'effet de la RPLP, suite à l'augmentation de son taux, compensera la productivité accrue du trafic routier. De même le Département fédéral de l'environnement estime que la RPLP ne pourra déployer pleinement ses effets en trafic de transit qu'avec les augmentations de tarif prévues pour 2005 et après l'ouverture du tunnel de base du Loetschberg en 2006/2007, marquant l'achèvement des infrastructures indispensables au transfert sur le rail ;

- l'introduction de la RPLP et la hausse du poids maximal autorisé ont eu des effets sur la répartition des véhicules utilisés :

. utilisation de véhicules plus légers (moins de 3,5 tonnes, non soumis à la RPLP) ou plus lourds (plus de 28 tonnes) ;

. utilisation de véhicules à faibles émissions ;

. mise hors circulation de véhicules anciens à fortes émissions.

Ce changement de comportements s'est répercuté sur les ventes de véhicules. On a ainsi constaté que les ventes de poids lourds de marchandises de 3,5 tonnes avaient augmenté de 45 % ;

- pendant la première année d'opération, le montant des revenus a été d'environ 500 millions d'euros. Deux tiers de ces revenus doivent servir à financer des investissements dans le système ferroviaire (notamment la construction d'un nouveau tunnel à travers les Alpes). Le troisième tiers est distribué aux cantons.

La Confédération attend de ce système des revenus annuels d'un milliard d'euros en 2005.

En mars 2002, le bilan technique était positif. Les travaux visant à équiper les camions suisses d'appareils de saisie étaient achevés. Les véhicules étrangers ne sont pas encore nombreux à être équipés bien que les appareils soient disponibles en nombre suffisant ; plus de 80 % des chauffeurs étrangers paient avec des cartes de carburant, ce qui contribue de façon déterminante au déroulement rapide des opérations. Les OBU fonctionnent de manière fiable ;

- la hausse des prix du transport depuis l'introduction de la RPLP n'est pas bien connue. Certaines études montrent toutefois qu'à terme – en 2005 – et pour la totalité des poids lourds, la hausse des coûts due à la RPLP s'élèvera à 19 %, alors que les gains de productivité liés à la majoration du poids maximal de 34 à 40 tonnes entraînera une baisse des prix de 18 %.

## II. L'ALLEMAGNE<sup>(29)</sup>

Au-delà des préoccupations environnementales (différenciation du montant du péage selon le nombre d'essieux et les catégories d'émission de polluants atmosphériques), la mise en place de la redevance kilométrique autoroutière pour les poids lourds de plus de 12 tonnes de poids total autorisé en Allemagne vise à dégager d'importantes recettes pour son programme d'amélioration des infrastructures de transport et de diminution de la congestion, tout en rendant le système de taxation des autoroutes plus équitable. Cette redevance, qui sera exploitée grâce à la mise en place d'un système de suivi des véhicules par GPS, devrait entrer en vigueur le 31 août 2003, pour rapporter dès la première année près de 3,5 milliards d'euros. Un premier projet, prévoyant la généralisation de la redevance autoroutière à tous les véhicules (véhicules légers compris) a dû être abandonné devant les critiques concernant les atteintes aux libertés individuelles.

### **Un système de taxation de l'usage des autoroutes jusqu'alors fondé sur le temps**

Le système de taxation actuellement en vigueur est essentiellement fondé sur la taxe à l'essieu. Les poids lourds de plus de 12 tonnes de poids total autorisé qui empruntent les autoroutes allemandes acquittent également l'Eurovignette, dont le montant est plafonné à 1 250 euros par an, comme c'est aussi le cas au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique et au Luxembourg.

Les recettes collectées au titre de l'Eurovignette se sont élevées à 425 millions d'euros en 2001. Celle-ci sera supprimée en Allemagne lors de l'entrée en vigueur de la redevance kilométrique. L'Allemagne passera ainsi d'un système de péage en fonction du temps à un péage en fonction de la distance.

---

<sup>(29)</sup> Etude reprise de l'article de Mme Guillaumette Abadie, « *La tarification de l'utilisation des autoroutes allemandes pour les poids lourds* », janvier-février 2003, Note de synthèse du SES (Service économique et statistiques du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer).

### **Des infrastructures de transport congestionnées**

L'Allemagne, qui se trouve déjà confrontée à des problèmes de congestion, non seulement sur son réseau routier mais aussi sur ses réseaux ferroviaires et fluviaux, s'attend à une aggravation prochaine du phénomène. Les prévisions pour 2015 font en effet état d'une augmentation de 20 % du transport de voyageurs et d'une augmentation de 60 % du transport de marchandises.

L'Etat allemand a donc prévu un programme de développement de ses voies de communication de cinq ans, de 2003 à 2007, pour résorber la congestion. Ce programme se monte à 3,6 milliards d'euros : la moitié de ces 3,6 milliards d'euros concernera les autoroutes fédérales. Il s'agira d'élargir environ 600 kilomètres d'autoroutes congestionnées, répartis sur onze ou douze sections, alors que l'autre moitié des financements sera destinée au rail et aux voies navigables. Des travaux de réfection de sections de voies navigables fermées (en raison de leur mauvais état ou des dangers qu'elles présentent pour la navigation) seront entrepris. De même, l'Etat procédera au recalibrage de sections à faible tirant d'eau et à l'élimination des goulets d'étranglement provoqués par certaines écluses et ascenseurs saturés.

### **La recherche de solutions alternatives au financement sur le budget de l'Etat des infrastructures de transport**

L'Allemagne a besoin de revenus supplémentaires pour la réalisation de son objectif de développement de ses voies de communication inscrit au programme 2003-2007, le financement budgétaire se révélant actuellement insuffisant.

Ainsi, une autre solution envisagée pour la réduction de la congestion aurait consisté en une introduction de limitations de vitesse. En effet, seules les voies de droite des autoroutes allemandes sont soumises à des limitations de vitesse. Sur les voies de gauche, la vitesse est libre. Mais, si cette mesure de limitation de vitesse sur les voies de gauche des autoroutes avait pu produire des effets sur les goulets d'étranglement, elle n'aurait pas apporté de réponse au financement de nouvelles infrastructures alors que l'introduction de la redevance autoroutière pour les poids lourds devrait permettre d'obtenir des recettes annuelles de 3 à 4,5 milliards d'euros. La moyenne annoncée pour la première année est de 3,5 milliards d'euros, ce qui représente environ 0,2 % du PIB et 50 euros par habitant. Selon le gouvernement allemand, la répercussion de la redevance kilométrique autoroutière sur les prix à la consommation s'élèverait à environ 0,15 %. La décision d'introduire ce péage autoroutier pour les véhicules de plus de 12 tonnes devrait multiplier par huit le montant actuellement payé par les routiers par l'intermédiaire de l'Eurovignette.

Toujours dans l'objectif de dégager des fonds pour financer ses projets d'infrastructures, l'Allemagne a prévu que son programme d'amélioration des infrastructures routières serait complété à part égale par des financements d'investisseurs privés. Une loi de 1994 permettait déjà la construction et le financement privé de routes fédérales. Le financement mixte public-privé était aussi possible pour certains projets, tels les ponts, tunnels et cols. Mais l'appel du gouvernement allemand à des capitaux privés pour l'amélioration des autoroutes sera une nouveauté.

Par ailleurs, la redevance kilométrique autoroutière s'inscrit dans le cadre de la politique européenne : l'Union européenne souhaite que la construction et l'entretien des routes soient financés par les usagers et non par les seuls contribuables (directive de l'Union européenne 1999/62/CE).

### **La création d'un fonds de financement des infrastructures**

Les revenus du péage, une fois perçus sur un compte particulier auquel l'exploitant n'a pas accès, seront transférés à une société de financement des infrastructures de transport qui sera spécialement créée. Cette société aura pour mission de récolter les recettes et de les réinvestir dans les infrastructures de transport.

### **Un projet présenté comme plus équitable**

Selon l'Etat allemand, la redevance kilométrique autoroutière permettra également une facturation plus équitable des frais d'infrastructures :

- ce sont les poids lourds qui causent les plus grandes nuisances aux infrastructures. L'idée est donc de les faire participer plus largement aux frais de construction, de maintien et d'entretien de ces infrastructures ;

- la redevance kilométrique autoroutière devrait aussi permettre de s'orienter vers des conditions de concurrence du rail, de la navigation et de la route plus équitables ;

- la tarification à la distance (et non au temps, comme c'est le cas avec le système de l'Eurovignette) ne pénalise pas les petits utilisateurs de la route ;

- la tarification à la distance devrait permettre que les poids lourds étrangers contribuent dans une plus grande mesure à la taxation du trafic routier et ainsi de réduire les distorsions de concurrence entre les poids lourds étrangers et les poids lourds allemands. Il s'agit d'associer les poids lourds étrangers au financement des infrastructures autoroutières. Ces derniers participeraient à la dégradation des infrastructures dans une proportion de 25 à 30 % mais ne s'acquitteraient, avec le système actuel, que de 10 % des frais.

### **Deux années nécessaires pour un projet opérationnel**

La volonté du gouvernement allemand de recourir à une redevance kilométrique remonte à août 2001. Suite aux travaux réalisés par une commission indépendante, chargée d'étudier les possibilités et les modalités d'instauration de ce nouveau système de redevance kilométrique, la loi visant à l'introduction d'un péage pour l'utilisation des autoroutes fédérales par des véhicules utilitaires lourds a été promulguée le 12 avril 2002.

Cette loi prévoit que la perception de la redevance peut être concédée au privé. Le consortium *Toll Collect*, composé de *Daimler Chrysler Services* (industriel des services aux véhicules), de *Deutsche Telekom* (opérateur de télécommunication) et de *Cofiroute SA* (opérateur de péage routier) a été retenu à l'issue de la procédure d'adjudication face au consortium *Ages (Vodafone Mannesmann, Atal et Shell)*, qui prélève depuis 1995 l'Eurovignette en Allemagne et aux Pays-Bas. La valeur du contrat d'affermage signé pour douze ans est de 6,5 milliards d'euros. L'appel d'offres exigeait que, d'une part, le

consortium développe, finance et installe le système de télépéage et, d'autre part, qu'il exploite et collecte le péage pour le compte de l'Etat pendant une durée de douze ans. Les coûts d'exploitation du système représentent de 10 % à 15 % des coûts totaux pour le consortium, environ la moitié des investissements étant consacrée à l'implantation de la seule structure des portiques. Ces installations constituent des biens de retour qui à la fin du contrat d'affermage reviendront à l'Etat allemand, le consortium *Toll Collect* disposant cependant d'un brevet. L'Etat paye au consortium désigné au terme de l'appel d'offres les coûts d'exploitation tels que prévus, l'amortissement des investissements et la marge proposée dans l'offre. En cas d'économies ou de dépassements, il y aura partage des risques.

L'entrée en vigueur de la nouvelle taxe, d'abord annoncée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003, et retardée par des actions en justice intentées par le consortium Ages, devrait intervenir le 31 août 2003. Puis, en décembre 2003, ce délai avait été repoussé d'un an. Enfin, faute pour le consortium de présenter une offre de dédommagement jugée suffisante par le Gouvernement - ce dernier a préféré rompre le contrat le 17 février 2004.

#### **1,4 million de poids lourds qui seront taxés annuellement**

Ce sont les véhicules routiers de douze tonnes ou plus de poids total autorisé, allemands ou étrangers, dont les parcours sont évalués à 27 milliards de kilomètres par an, qui seront soumis à la redevance kilométrique, sur l'ensemble des 12 000 kilomètres du réseau autoroutier fédéral. Les poids lourds de plus de douze tonnes utilisant l'infrastructure autoroutière sont estimés à 1,4 million, dont 630 000 étrangers.

La loi du 12 avril 2002 prévoit que le ministère fédéral des transports, du logement et de la construction pourra étendre le droit de péage à des routes fédérales après accord de la Commission européenne, consentement du Bundesrat et prise en compte des exigences de sécurité routière. Cela sera certainement le cas sur certains tronçons sur lesquels les pouvoirs publics craignent un report du trafic autoroutier. Mais la législation actuelle ne permet pas de généraliser le péage à l'ensemble des routes fédérales. Par ailleurs, le déplacement du transport de marchandises sur ces routes ne serait, selon l'Etat allemand, que de 2 à 4%.

Certaines portions d'autoroutes ne seront pas soumises à la redevance : l'A5, de la frontière helvético-allemande à la sortie Müllheim-Neuenburg, et l'A6, de la frontière franco-allemande jusqu'à Saarbrücken-Fechingen.

#### **Une tarification différenciée**

Le montant de la redevance sera fonction de trois éléments : le tonnage, le niveau de pollution des véhicules (émissions atmosphériques) et le nombre d'essieux. Les chiffres les plus couramment cités quant au montant de la redevance oscillent actuellement entre 14 et 19 centimes d'euro par kilomètre, selon les silhouettes. Le taux moyen actuellement envisagé est de 15 centimes d'euro par kilomètre.

Certains véhicules seront exemptés, par exemple les autobus électriques, les véhicules des forces armées, des autorités de police, des services de protection contre les catastrophes, des pompiers, des autres services d'urgence, les véhicules des ministères,



les véhicules de service industriel, de nettoyage et d'hiver, les véhicules de cirques ou de forains...

La loi du 12 avril 2002 prévoit la possibilité, pour le ministère fédéral des transports, du logement et de la construction, d'accorder des réductions pour la prise en compte d'autres taxes payées, en vertu d'un principe de non-additionnalité des taxes.

Des modulations en fonction de l'heure n'ont pour l'instant pas été retenues mais ne sont pas pour autant exclues pour les années à venir.

### **Un fonctionnement GPS**

Le réseau autoroutier allemand étant très maillé (un échangeur en moyenne tous les cinq kilomètres), le paiement du péage sera automatique grâce à un suivi des véhicules par GPS. L'Allemagne n'a pas souhaité avoir recours à la DSRC (*Dedicated Short Range Communication* ; lien de communication à courte distance, entre une balise en bord de voie et un badge embarqué dans le véhicule, utilisé pour le télépéage) comme cela a été le cas en Suisse, et lui a préféré un système de GPS (*Global Positioning System* ; système satellite permettant de localiser les véhicules munis d'un récepteur).

Cependant, le gouvernement allemand a garanti que les équipements embarqués permettront un fonctionnement bimode (GPS-GSM en Allemagne, DSRC dans les pays équipés de cette technique). L'interopérabilité en Europe était l'un des critères de l'appel d'offres. Cela signifie que l'application de cette redevance ne se fera pas par l'installation de cabines de péage, de barrières ou de rétrécissements de chaussée et de réductions de vitesse sur les autoroutes allemandes.

Chaque camion sera doté d'un boîtier d'identification embarqué (l'*OBU*, *On Board Unit*) de la taille d'un autoradio, couplé au système d'allumage et qui contiendra les données relatives aux caractéristiques environnementales des véhicules, leur nombre d'essieux et la carte des axes soumis à péage. L'*OBU* sera relié au système de satellite (GPS) permettant de localiser les poids lourds et de calculer la distance parcourue.

Les barrières de péage seront virtuelles : l'équipement embarqué enregistrera le franchissement des points de tarification et calculera le prix à payer.

### **Un système couplé à du GSM**

Le résultat est transmis par GSM (*Global for Mobil System Communication*) au système informatique central qui transmet à son tour la facture à l'agence de facturation. Celle-ci débite le compte du client en cas de collecte automatique.

### **Des appareils embarqués à installer**

Le prix d'un *OBU* s'élève à environ 600 euros. Les *OBU* devront être installés par l'un des 1 200 installateurs et dans un délai de six mois avant la mise en œuvre de la redevance. Le montage devrait durer environ quatre heures. L'*OBU* est alors initialisé selon la classe de pollution. D'autres fonctions pourront être ajoutées pour des services additionnels en cas de demande du ministère. Les frais de montage reviennent au

transporteur, mais celui-ci bénéficiera d'une avance sur les péages à venir. 150 000 *OBU* devraient être montés avant l'ouverture et 350 000 au bout d'un an.

### **Un système mixte**

Pour autant, le système électronique prévu n'empêchera pas de payer par des moyens de paiement traditionnels (dans le but d'assurer un accès non discriminatoire, particulièrement pour les étrangers et les utilisateurs occasionnels). Un système manuel sera donc accessible à tous. Il repose sur un système de réservation du trajet, qui pourra s'effectuer par trois moyens différents : à l'un des 3 500 points de vente ouverts 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, par Internet ou par téléphone. Des bornes manuelles devraient être placées jusqu'à 150 kilomètres des frontières allemandes.

### **La possibilité de services annexes**

Les entreprises de transport pourraient tirer du système GPS utilisé pour le calcul du montant de la redevance plusieurs applications, telles que la localisation de leurs poids lourds et leur guidage dynamique ou la localisation de poids lourds volés ou en panne.

### **La flexibilité du système**

Les performances demandées dans le cadre de l'appel d'offres sont de 99 % pour le système automatique et de 95 % pour le système manuel.

Pour lutter contre la fraude, quatre types de contrôles ont été prévus pour répondre à un objectif de 10 % de véhicules contrôlés au minimum :

- des contrôles automatiques permettant de classer et d'identifier des véhicules, réalisés grâce à 300 stations munies de caméras infrarouges numériques et d'antennes et reliées au système informatique central. Il sera ainsi possible de déterminer si les plaques sont bien celles des véhicules ayant fait l'objet d'une réservation de trajet en cas de paiement manuel ou si l'*OBU* est bien allumé pour les véhicules soumis au système automatique ;

- des contrôles stationnaires, qui consistent en un arrêt des véhicules par la police dans l'une des 150 stations prévues à cet effet et localisées sur des aires de repos ou de services ;

- des contrôles mobiles, effectués par les véhicules de police (278 véhicules de contrôle mobile seront mis en service) dans le flot de circulation, au même titre que les contrôles des temps de conduite, les vérifications des cargaisons... ;

- des contrôles en entreprise : 40 équipes de fonctionnaires seront mobilisées à cet effet et pourront vérifier la concordance des caractéristiques des véhicules avec celles indiquées dans les *OBU*.

L'exploitant est tenu de fournir les données nécessaires à la réalisation des contrôles mais les agents concernés sont des fonctionnaires allemands.

### **Les sanctions prévues**

En cas de non-paiement, un montant forfaitaire correspondant au péage d'un trajet de 500 kilomètres devra être acquitté, auquel s'ajoutent des amendes pouvant aller jusqu'à 20 000 euros selon la gravité de l'infraction.

### **III. AUTRICHE<sup>(30)</sup>**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'Autriche a introduit un nouveau système de péage pour tous les véhicules (poids lourds et autocars) d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes qui empruntent les autoroutes et voies rapides (« *road pricing* ») autrichiennes. Le tarif moyen de ce péage est de 22 cents/km. Les recettes de ce nouveau péage, estimées à environ 600 millions d'euros, seront affectées à la réalisation et à l'entretien du réseau routier à haut débit.

La filiale « Europass » de la société italienne « Autostrade » a remporté le contrat pour la fourniture des 800 stations de contrôle du nouveau système de « *road pricing* ». Contrairement à l'Allemagne, qui a opté pour un système de surveillance par satellite, l'Autriche a choisi la technique « micro-ondes », plus facile à mettre en place.

#### **Cadre réglementaire**

La base légale pour l'introduction d'un nouveau régime de taxation des poids lourds et des autocars (véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes) figure dans la loi autrichienne « *Bundesstrassen-Mautgesetz 2002* » – « BStMG » parue au BGBl. Nr. I 109/2002. Le péage doit être perçu par le biais d'installations électroniques autorisées par la société publique de financement du réseau à haut débit « ASFINAG »<sup>(31)</sup> (*Autobahnen- und Schnellstrassenfinanzierungs-AG*)

L'article 31 de la loi précitée, qui se réfère à l'art. 11 alinéa 3 de la directive 1999/62/CE, stipule que « *le ministre des transports, de l'Innovation et de la technologie fixe par décret le commencement de la perception du péage, qui est fonction de la distance parcourue, à un premier du mois lorsque la perception du péage ainsi que la protection des données personnelles sont assurées* ».

A l'issue d'une période d'essai de quatre semaines à l'aide de 600 véhicules-test et après une expertise d'un cabinet indépendant, l'ASFINAG a attesté le bon fonctionnement du système en novembre 2003. Sur cette base, le ministre a signé, le

---

<sup>(30)</sup> Note rédigée par la Mission économique près l'ambassade de France en Autriche.

<sup>(31)</sup> L'ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) est une société appartenant à l'Etat, créée en 1982. Dotée d'un capital social de 581,4 millions €, le rôle de l'ASFINAG est de planifier, financer, construire et entretenir l'ensemble du réseau routier autrichien de routes à haut débit. Depuis 1997, et par contrat avec l'Etat fédéral, cette société détient l'usufruit sur les terrains et routes à haut débit propriétés de l'Etat fédéral et s'est vu octroyer le droit de prélever la vignette, ainsi que des péages et d'en utiliser le produit pour remplir son rôle.

26 novembre 2003, le décret fixant la date de la mise en vigueur du nouveau système de péage au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

### **Champ d'application et tarification**

Le nouveau système s'applique aux véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes et se substitue d'une part à la « vignette » (pour les véhicules supérieurs à 3,5 tonnes mais inférieurs à 12 tonnes), d'autre part à la taxe routière « *Strassenbenützungsabgabe* » (pour les véhicules de 12 tonnes et plus).

Les tarifs sont définis en fonction d'un tarif de base auquel s'applique un coefficient dépendant du nombre d'essieux du véhicules et des remorques.

Les coefficients sont les suivants :

1. Véhicules à deux essieux (catégorie 2) : 100 % = tarif de base
2. véhicules, ensembles à trois essieux et autocars (catégorie 3): 140 % du tarif de base
3. véhicules, ensembles et autocars à quatre essieux ou plus (catégorie 4) : 210 % du tarif de base.

L'ASFINAG précise les sections et le tarif du péage dans un document intitulé « *Mautordnung* » (Règlement de péage).

Le tarif de base – véhicules à deux essieux – s'élève à 0,130 cents/kilomètre,

- pour les véhicules à 3 essieux à 0,182 cents/km ainsi que

- pour les véhicules de 4 essieux et plus à 0,273 cents/km, compte tenu des coefficients.

Ces tarifs ne comprennent pas la TVA. Le tarif double s'applique aux véhicules de 4 essieux et plus sur l'autoroute du Brenner pour les trajets de nuit.

La longueur totale du réseaux routier soumis à péage en Autriche s'élève à 4000 km. 800 stations de péage seront installées. L'ASFINAG a estimé le nombre des clients à 410.000 par an, le nombre des transactions de péage à 657 millions. 200 agents contrôleront le respect du système sur le terrain. Les amendes en cas de contravention sont fixées à 220 euros. Par ailleurs, une procédure au pénal peut être engagée.

### **Obligations pour les opérateurs économiques**

A la date de l'entrée en vigueur du nouveau système au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les véhicules assujettis au système doivent être équipés d'une boîte « *GO-Box* » collée sur le pare-brise du véhicule. Le nombre d'essieux doit être introduit dans le système informatique de la *GO-Box*. Lors du passage sous l'une des stations de contrôle, la *GO-Box* et les distances parcourues par le véhicule sont enregistrés par le système de contrôle.

La boîte « *GO-Box* » est un appareil d'une taille de 110 x 66 x 27 mm avec deux bandes adhésives sur l'arrière. Une touche permet d'introduire le nombre d'essieux. Une boîte vocale informe le conducteur lors du passage sous une installation de contrôle si son passage a été enregistré ou pas. Le débiteur du péage est ainsi informé par différents signaux sonores que soit son passage a été dûment enregistré, soit le système a constaté une irrégularité ou encore que le crédit chargé ne suffit plus pour le trajet effectué.

En cas de problème ou de dysfonctionnement, le conducteur (qui est solidairement responsable pour l'acquiescement du péage) doit s'arrêter auprès d'une des nombreuses implantations de la société gestionnaire du système dans les 5 heures ou 70 km qui suivent l'apparition du problème ou du dysfonctionnement. Le conducteur est passible d'une amende s'il ne s'arrête pas en temps utile.

Lors de l'acquisition de la *GO-Box*, un montant de 5 euros (TVA incluse) doit être acquitté. La boîte est en vente auprès de 220 points de distribution en Autriche et à proximité des frontières.

**Tout véhicule doit disposer de sa propre *GO-Box***, sur laquelle sont enregistrés un numéro de série ainsi que le numéro d'immatriculation du véhicule. Les *GO-Box* ne sont donc pas interchangeable au sein d'une entreprise. Il convient de tenir compte de cet aspect notamment en cas de remplacement du pare-brise. La boîte PO garde les trente derniers trajets en mémoire. Ceux-ci peuvent être imprimés au niveau des points de distribution des *GO-Box* en Autriche.

Deux modes de paiement du péage existent : le paiement peut s'effectuer soit **par avance** « *Pre-pay* » (en espèce en tant que crédit enregistré sur la *GO-Box*, via carte Maestro, carte de crédit ou carte d'une compagnie de pétrole), soit *a posteriori* par un moyen de paiement défini à l'avance « *Post-pay* » (via carte Maestro, carte de crédit ou carte d'une compagnie pétrolière).

#### IV. GRANDE-BRETAGNE<sup>(32)</sup>

Dans la continuité des projets suisse et allemand, le Royaume-Uni s'apprête lui aussi à mettre en place sur l'ensemble de son réseau routier une redevance kilométrique à la charge des poids lourds de plus de 3,5 tonnes : la « *lorry road-user charge* ». Cette redevance, qui devrait intervenir dès le printemps 2006, sera fonction de la distance parcourue par les poids lourds, de leurs niveaux d'émissions polluantes et de leur poids total autorisé. Son montant, qui variera également en fonction du type d'infrastructures empruntées et de l'heure de circulation, afin de lutter contre la congestion routière, s'élèverait en moyenne à 16 centimes d'euros environ par kilomètre. Par ailleurs, les recettes issues de cette redevance devraient contribuer au financement de la politique de transport britannique, définie à un horizon de dix ans.

<sup>(32)</sup> Etude reprise de l'article de Mme Guillaumette Abadie, « *Le projet de péage poids lourds britannique* », Note de synthèse du SES, mai-juin 2003.

### **Les systèmes actuels de taxation des poids lourds au Royaume-Uni**

Les poids lourds britanniques sont actuellement soumis à deux types de taxes :

- la « *vehicle excise duty* » (VED) est une taxe annuelle liée à la propriété d'un véhicule acquittée pour l'utilisation du réseau routier par ce véhicule. Elle a pour objectif de faire participer les utilisateurs de la route aux coûts de construction et d'entretien des routes, ainsi qu'aux dépenses liées aux nuisances environnementales causées par les véhicules. Son montant est décidé annuellement et n'est pas proportionnel à la distance parcourue, même s'il prend en compte les niveaux de nuisances environnementales, le poids et le nombre d'essieux des véhicules.

- la « *fuel tax* » est la taxe sur les carburants. Son montant varie selon le type de carburant utilisé.

Les revenus issus de la taxation de la route à la charge des poids lourds se sont élevés à environ 7,9 milliards d'euros sur la période 2000-2001.

### **La gratuité de la plupart des infrastructures routières britanniques**

Mis à part certains ponts et tunnels, qui connaissent un niveau variable de péage selon les types de véhicules, et exception faite de la future autoroute à péage située au nord de Birmingham, dont la mise en service devrait intervenir dès 2004 (ce tronçon de 43 kilomètres de long, entièrement financé par le secteur privé, a obtenu une concession de 53 ans), les infrastructures britanniques sont gratuites pour les usagers.

Pourtant, dès 1998, le gouvernement britannique avait procédé à la diffusion d'un document de consultation concernant l'introduction d'une redevance sur les réseaux nationaux et locaux à la charge des usagers de la route, à même de contribuer à la poursuite de ses objectifs environnementaux et de transport, et de lui laisser une plus grande marge de manœuvre financière. Ce projet n'avait alors pas été suivi d'effets.

<b>En millions d'euros</b>	<b>1997-1998</b>	<b>2000-2001</b>
<i>Fuel tax</i>	6 093	6 838
<i>Vehicle excise duty</i>	955	1 104
<b>TOTAL</b>	7 048	7 942

Source : HM Customs and Excise ; DVLA.

### **Le financement des infrastructures routières**

En conséquence, le financement des infrastructures de transport routières ne s'effectue pas pour l'instant par l'intermédiaire de prélèvements à la charge des usagers des réseaux, qui seraient directement affectés.

Une partie du financement du réseau national routier et autoroutier provient du budget général de l'Etat. Le secteur privé est également associé au financement du réseau routier par un système de péages « fantômes » ou fictifs (« *shadow tolls* ») permettant au

gouvernement de concéder à des sociétés privées la construction et l'entretien, ou seulement l'entretien, d'une nouvelle autoroute sur une trentaine d'années en contrepartie d'une rémunération calculée selon des projections de niveaux de trafic.

Quatre tranches de trafic sont déterminées avec les rémunérations correspondantes.

Pour la tranche supérieure, relative à des trafics très importants, un plafond est fixé pour éviter des bénéfices excessifs de la société exploitante aux dépens du contribuable. Pour la tranche correspondant au trafic le plus faible, la rémunération fixée permet d'assurer le remboursement des créances contractées par la société au moment de la construction mais ne garantit pas un retour sur fonds propres.

Des critères de rémunérations accessoires peuvent s'ajouter à ce système de tranches de trafic pour intégrer des éléments tels que la fluidité du trafic en heures de pointe, la présence d'une voie réservée aux véhicules utilitaires et bus ou la création de voies cyclables et piétonnes.

### **L'organisation des réseaux routiers**

Cependant, 97 % du réseau routier britannique, d'une longueur totale d'environ 400 000 kilomètres, est sous la responsabilité des autorités locales. L'Etat a la charge des autoroutes (3 428 kilomètres) et des routes nationales.

### **Des besoins de financements à venir**

Le gouvernement a défini sa politique de transport dans le « plan transport à dix ans », qui a pour ambition d'aboutir à l'issue de la période 2001–2011 à un système de transport « plus sûr, plus rapide, plus efficace et plus respectueux de l'environnement », selon trois axes principaux : la réduction de la congestion, particulièrement sur les routes nationales interurbaines et dans les zones urbaines, la réduction de la pollution et l'amélioration de la sécurité sur les routes.

Ce plan prévoit différentes mesures, parmi lesquelles la construction de cent nouvelles routes de contournement de villes moyennes de transit, l'élargissement de 600 kilomètres de routes stratégiques, la réduction de 40 % du nombre de personnes mortes ou grièvement blessées dans les accidents de la route, une meilleure information sur le trafic... Ce plan nécessite 31,5 milliards d'euros, dont 4 milliards sont à la charge du secteur privé.

### **Le choix d'une redevance kilométrique**

Face à ces besoins de financement, auxquels l'Etat britannique ne peut faire face avec le niveau actuel de ses recettes fiscales, il lui est apparu nécessaire de mettre en place un système de tarification complémentaire aux taxes acquittées par les poids lourds. Un dossier de consultation, diffusé en novembre 2001, essentiellement auprès d'associations de transporteurs, d'associations de protection de l'environnement et de grandes entreprises, présentait une comparaison entre l'efficacité et l'équité d'une tarification au temps, de type Eurovignette, et une tarification à la distance, de type RPLP (redevance pour les poids lourds liée aux prestations), telle qu'elle existe en Suisse. A l'issue de cette consultation et des travaux préparatoires des ministères des transports et

des finances, le gouvernement s'est prononcé dès le printemps 2002 en faveur d'une redevance kilométrique.

### **L'avancement du projet de redevance kilométrique**

Le cadre général de la redevance a été adopté par le Parlement britannique dans la loi de finances pour 2003. Cette disposition introduit d'ores et déjà la nouvelle redevance kilométrique.

Cependant, une autre loi sera nécessaire pour préciser le contenu du projet et les questions pratiques, une fois que des analyses plus poussées auront été menées par le gouvernement et des discussions conduites avec les parties prenantes du projet pour déterminer la manière dont la redevance sera mise en place et administrée.

L'exploitation de la redevance sera vraisemblablement confiée à un opérateur privé, qui n'a pas encore été désigné. Il restera alors au gouvernement jusqu'au printemps 2006, si cette date est maintenue, pour conclure les différents contrats nécessaires à l'introduction de la redevance, mettre sur pied le système administratif d'exploitation de la redevance, installer les équipements et réaliser les tests techniques du fonctionnement de l'ensemble du système.

Loi de finances pour 2003

Chapitre 23

Partie 6

Dispositions diverses et additionnelles

*137 Redevance pour les poids lourds sur l'utilisation de la route*

(1) Une redevance, dénommée « *lorry road-user charge* » (redevance sur les poids lourds pour l'utilisation de la route), sera perçue en fonction de l'utilisation des routes par les poids lourds.

(2) Les personnes redevables, les taux de taxation ainsi que les poids lourds, routes et utilisations soumis à la redevance seront déterminés par le Parlement.

(3) Le montant de la redevance sera calculé selon les modalités que le Parlement déterminera, en fonction de la distance parcourue sur les routes concernées par les poids lourds redevables.

(4) La responsabilité et la gestion de la redevance incomberont à un ministre de la Couronne ou à son administration, et sera administrée et mise en application selon les dispositions que le Parlement adoptera.

(5) Les recettes issues de la redevance kilométrique seront versées sur le Fonds consolidé.

(6) L'alinéa (5) ne s'applique pas si le Parlement confie la responsabilité et la gestion de la redevance aux membres des commissions des douanes et des taxes ou des contributions indirectes ( cf. la section 10 de la loi de 1866 relative au ministère des finances et de la vérification des comptes en ce qui concerne les ressources de ces ministères ou commissions).

(7) Un ministre de la Couronne ou un ministère pourrait engager les dépenses nécessaires à la préparation de l'introduction de la redevance.



### **La vérité des coûts pour des véhicules sous-tarifés**

Le projet de redevance kilométrique concerne les poids lourds (camions et tracteurs routiers) de plus de 3,5 tonnes de poids total autorisé, qu'ils soient britanniques ou étrangers.

Des divergences existent actuellement sur la question de taxer dans une seconde étape les véhicules légers, si l'introduction de la redevance kilométrique sur les poids lourds s'avérait concluante.

Cependant, cette éventuelle extension aux automobilistes n'a pas encore fait l'objet d'un calendrier et n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour du projet, le « plan transport à dix ans » confirmant la gratuité des autoroutes pour les usagers pendant les dix ans à venir.

En ce qui concerne le champ d'application territorial, c'est l'ensemble des routes du Royaume-Uni qui seraient soumises à redevance. Son niveau moyen, qui devrait tenir compte des coûts générés par les poids lourds aux infrastructures et qui sont actuellement supportés par le contribuable, et ceux liés aux accidents, à la pollution atmosphérique, au bruit et à la congestion, est actuellement prévu à environ 16 centimes d'euros par kilomètre parcouru.

### **De la redevance kilométrique à la diminution de la congestion**

Même s'il est acquis que l'ensemble des poids lourds de plus de 3,5 tonnes de poids total autorisé seront taxés au kilomètre, tous ne seraient pas soumis aux mêmes niveaux de redevance.

Outre une différenciation selon les silhouettes des véhicules (poids total autorisé ou nombre d'essieux), les montants dont devront s'acquitter les poids lourds pour chaque kilomètre parcouru prendraient également en compte non seulement le niveau des émissions polluantes des véhicules mais aussi la période ou l'heure de circulation, ainsi que le type d'infrastructures empruntées (autoroutes, routes nationales ou locales).

Ces modulations, et de manière plus générale le choix de la redevance kilométrique, répondent à l'objectif du gouvernement de diminuer la congestion routière : l'objectif affiché est de diminuer le trafic de 5 % et de diviser par deux la congestion, dans un délai de dix ans.

Cet objectif de résorption de la congestion, d'abord incitatif grâce aux modulations de tarifications, car elles permettent de réduire les parcours et de dissuader les conducteurs de circuler aux heures de pointe ou à vide, s'inscrit dans le cadre du plan transport à dix ans du gouvernement britannique.

Il serait également mené à bien grâce à l'augmentation des ressources financières dont l'Etat a besoin pour la réalisation de son « plan transport à dix ans », grâce à la création d'un fonds spécial par l'intermédiaire duquel les recettes de la redevance rejoindraient le budget de l'Etat.

### **Des tests concernant les systèmes de collecte du péage ont été initiés**

Des tests ont déjà été commencés en septembre 2002 au Laboratoire de recherche dans les transports, dans le Berkshire, pour ensuite être poursuivis sur réseau routier pendant environ un an (de l'automne 2003 à l'automne 2004), dans le sud de Leeds, qui présente l'avantage de compter à la fois une autoroute et des routes urbaines congestionnées. Sept portiques y seront installés. Les véhicules de volontaires seront équipés d'un petit appareil embarqué permettant de déterminer les distances parcourues, dont les résultats devront être transmis à une unité chargée de leur délivrer une facture fictive. Ces tests devront également être effectués dans le contexte quotidien des routes britanniques, par exemple sur une route à quatre voies, à une heure de pointe et dans des conditions météorologiques dégradées (brouillard, pluie). Les différents équipements seront ensuite enlevés et les sites remis dans leur état initial.

Deux systèmes technologiques, dont le but est de parvenir à un paiement automatique du péage sans interruption du parcours des poids lourds, seront confrontés :

- le système *DSRC (Dedicated Short-Range Communications)* : il nécessite l'installation d'un portique sur le bas-côté de la route, capable de déclencher le fonctionnement de l'appareil embarqué dans le véhicule grâce à des liaisons micro-ondes, pour que soit comptabilisé le kilométrage parcouru, avant transmission des données à un service administratif central chargé d'établir la facturation. Le portique peut aussi être équipé d'une caméra qui enregistre les plaques d'immatriculation des poids lourds à titre de contrôle ;

- le système satellite (*GPS, Global Positioning System*) : il permet de localiser le véhicule sur la carte des réseaux soumis à redevance et donc de calculer le kilométrage parcouru sur les axes concernés. Ces données sont transmises via des portiques installés sur le bas-côté au service administratif central pour facturation. Là encore, il est possible de fixer des caméras aux portiques pour repérer les plaques d'immatriculation des véhicules.

Pour l'instant, la préférence du gouvernement britannique s'est portée sur un système satellite (*GPS* ou *Galileo*), qui permet d'adapter les niveaux de la redevance selon la période et le lieu, avec une utilisation à titre de validation ponctuelle d'un système terrestre (par micro-ondes). Mais ce choix pourrait être revu à l'issue des tests.

Quoi qu'il en soit, le système retenu devra être interopérable avec ceux des autres pays européens. Les utilisateurs occasionnels des routes britanniques, pour lesquels l'installation de l'appareil embarqué ne serait pas indispensable, pourraient payer leur redevance par Internet ou à des points de vente. Par ailleurs, les modulations prévues dans les niveaux de redevance, destinées à lutter contre la congestion, nécessiteront un système technique permettant de délivrer une information précise aux conducteurs, pour qu'ils puissent adapter leurs parcours.

### **Des mesures de compensation en faveur des transporteurs britanniques**

En contrepartie de l'introduction de la redevance kilométrique, la taxe sur les carburants et la « *vehicle excise duty* » devraient diminuer à hauteur du montant de la nouvelle redevance pour que le projet soit neutre pour les transporteurs britanniques.

La réduction du niveau de la taxe sur les carburants devrait par ailleurs permettre au Royaume-Uni de se rapprocher de la moyenne communautaire.

Ainsi, les revenus issus de la taxation de la route à la charge des poids lourds devraient augmenter avec l'introduction de la redevance kilométrique, par la seule participation des poids lourds étrangers qui, dans le système actuel, échappent en partie à la taxe sur les carburants en s'approvisionnant en dehors du territoire britannique et ne sont pas soumis à la « *vehicle excise duty* ».

### **Un projet annoncé comme plus équitable et limitant les discriminations**

L'introduction de la redevance kilométrique vise à supprimer toute discrimination en fonction de la nationalité et à obtenir une juste contribution des poids lourds étrangers aux frais d'infrastructures.

De plus, il répondrait aux objectifs d'équité que s'est fixés le gouvernement en taxant les véhicules proportionnellement au kilométrage parcouru et en évitant ainsi de pénaliser les petits usagers de la route comme cela peut être le cas avec une redevance forfaitaire.

## **V. FRANCE**

*(Extrait du rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport)*

1- S'agissant des poids lourds, un accroissement du champ des redevances liées à l'utilisation du réseau devrait être préféré à un recours à l'instrument fiscal.

Une première option pourrait en théorie conduire à privilégier un accroissement de la fiscalité spécifique pesant sur les poids lourds, c'est-à-dire essentiellement à l'heure actuelle la TIPP prélevée sur le gazole professionnel et la taxe à l'essieu<sup>(33)</sup>.

Dans la pratique, *cette solution ne semble pas devoir être retenue pour plusieurs raisons*. D'un point de vue économique, ces taxes sont perçues sur toutes les circulations et ne rempliraient donc nullement l'objectif d'un resserrement des taux de couverture des coûts entre le concédé et le non-concédé. D'un point de vue juridique, une augmentation de la TIPP sur le gazole professionnel se heurterait par ailleurs aux perspectives d'harmonisation envisagées par la Commission européenne<sup>(34)</sup>. S'agissant enfin de la seule taxe à l'essieu, son montant limité exclut par ailleurs un volant de recettes supplémentaires significatif sauf à en augmenter très fortement le taux<sup>(35)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> La taxe d'aménagement du territoire perçue sur les seules autoroutes concédées ne contribuerait pas à rééquilibrer la couverture des coûts selon les réseaux.

<sup>(34)</sup> Actuellement, la directive 92/82/CEE du 19 octobre 1992 se borne à fixer des minima pour les taxes sur les carburants (245 euros pour 1 000 litres de gazole routier). La commission envisage cependant de proposer une nouvelle directive harmonisant la TIPP sur le gazole professionnel avec une valeur de 350 euros pour 1 000 litres. Or, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, le taux de TIPP français excède déjà cette valeur cible (370 euros pour 1 000 litres en France).

<sup>(35)</sup> En 2001, la recette de la taxe à l'essieu représentait 225 millions d'euros.

Une alternative à considérer consisterait dès lors à *envisager pour les usagers professionnels une extension du champ du péage*. Dans cette perspective, plusieurs options sont ouvertes.

A droit constant tout d'abord, la seule possibilité serait de concéder pour leur aménagement l'ensemble des liaisons dont on envisage la mise aux normes autoroutières. Cette solution ne répondrait cependant que très marginalement à la problématique posée qui suppose plutôt l'application d'un péage modulé sur l'ensemble des liaisons routières indépendamment de leur mode d'exploitation.

Dans cette perspective, il apparaît donc qu'*une modification législative serait nécessaire* afin que le Code de la voirie routière permette un champ d'application plus étendu du péage. Toutefois, cette évolution demeurerait insuffisante dans une perspective de tarification au coût marginal. En effet, le droit communautaire actuel continuerait de limiter le champ des coûts pouvant être couverts par le nouveau prélèvement instauré aux seuls coûts de construction et d'exploitation sans possibilité d'intégration des coûts externes. Cette contrainte ne doit cependant pas être surestimée dans la mesure où le récent Livre blanc présenté par la Commission européenne met lui-même l'accent sur les limites du cadre juridique actuel et envisage explicitement son évolution. Dans l'hypothèse où les modifications juridiques envisagées seraient rapidement mises en œuvre, la question du meilleur instrument permettant de procéder à une tarification optimisée pourrait être étudiée à la fois au plan juridique et technique.

Juridiquement, le péage envisagé comme redevance pour service rendu<sup>(36)</sup> ne semble pas constituer le cadre approprié pour cette nouvelle forme de tarification. En effet, la caractéristique principale de ce type de redevance est que son montant doit être proportionnel aux coûts directement engagés pour la production du service. Une conception restrictive de ce dernier critère exclut à titre d'illustration une facturation à l'usager de la congestion ou des atteintes à l'environnement. A l'inverse, la tarification envisagée pourrait relever du régime de la redevance domaniale dont le montant est fonction de la valeur de tous les avantages retirés par celui qui l'utilise<sup>(37)</sup>. Cette approche est en effet bien adaptée à une tarification de la rareté par son caractère modulable. Elle permettrait notamment un traitement différencié des zones sensibles. Dans une étude récente, le Conseil d'Etat<sup>(38)</sup> a d'ailleurs suggéré, pour des raisons qui ne sont pas étrangères à celles exposées dans le présent rapport, un rapprochement du régime de ces deux types de redevances qui permet d'envisager un cadre juridique adapté aux évolutions proposées.

L'adoption d'une telle tarification poserait par ailleurs des problèmes complexes de perception qui requerraient des études de faisabilité approfondies. **La transposition en France du système envisagé par les autorités allemandes pourrait notamment être**

---

<sup>(36)</sup> Le Conseil d'Etat a explicitement affirmé que le péage routier devait être regardé comme une redevance pour service rendu (CE, Ass., 13 mai 1977, Compagnie financière et industrielle des autoroutes).

<sup>(37)</sup> L'article R. 56 du Code du domaine de l'Etat dispose ainsi que " *toute redevance stipulée au profit du Trésor doit tenir compte des avantages de toute nature procurés au concessionnaire* ".

<sup>(38)</sup> Etude du groupe de travail présidé par M. Pierre-Alain JEANNENEY, Conseiller d'Etat, *Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public*, adoptée par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat le 24 octobre 2002.

**étudiée.** L'Allemagne prévoit en effet d'opérer une mise à péage de son réseau autoroutier à compter de septembre 2003 en utilisant une technique de suivi des camions par GPS<sup>(39)</sup>. Cette technologie, permettant une identification fine des tronçons empruntés, se prête particulièrement bien à la modulation souhaitable de la tarification. Elle peut néanmoins poser des problèmes juridiques, notamment quant aux modalités de contrôle qu'elle implique. La mission n'a pu, faute de temps, expertiser ce point qui devrait être étudié à la lumière de la jurisprudence de la Commission nationale Informatique et Liberté (CNIL). En tout état de cause, la mise en place d'un tel système paraît délicate à envisager avant 2006.

Afin de préciser les enjeux financiers associés à la mise en place d'un tel prélèvement, la mission a tenté de simuler le produit potentiellement généré. Le calcul a été effectué en supposant un péage uniforme de 10 centimes d'euros par kilomètre parcouru sur un réseau correspondant aux autoroutes non concédées et aux grandes liaisons ayant vocation à être aménagées aux caractéristiques autoroutières<sup>(40)</sup>. La recette brute ainsi générée s'établirait autour de 550 millions d'euros par an. La recette nette devrait être inférieure de 10 à 20% pour tenir en compte des frais engagés pour sa perception<sup>(41)</sup> et pourrait être de l'ordre de 400 millions d'euros en début de période et atteindre 600 millions d'euros à l'horizon 2020, soit au total 7,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période. Cette simulation vise essentiellement à fixer un ordre de grandeur et demeure purement théorique dans la mesure où son résultat dépend par construction du ou des tarifs fixés et du périmètre retenu. En toute rigueur, les autoroutes aujourd'hui non concédées sur lesquelles les poids lourds paient déjà leur coût devraient en être exclues même si on voit qu'une telle mesure apparaît difficile à défendre dans la pratique. Il conviendrait en tout état de cause de définir au mieux le champ permettant de minimiser les effets de report sur les itinéraires demeurant non tarifés. En outre, l'application d'un tarif uniforme est une simplification propre à l'exercice dans la mesure où cet instrument gagnerait précisément en portée s'il était modulé tant dans le temps que dans l'espace.

Au-delà, il convient de relever que l'acceptabilité d'un tel prélèvement par les usagers professionnels ne va pas de soi. Des échanges de la mission avec les fédérations de transporteurs, il ressort qu'une majoration de la tarification d'usage de la route serait mieux acceptée si elle venait gager le financement de l'aménagement du réseau.

---

<sup>(39)</sup> Le développement, l'installation et le financement de ce système ont été confiés au consortium *Toll Collect* qui associe *Daimler Chrysler*, *Deutsche Telekom* et COFIROUTE. Celui-ci est également chargé de collecter les redevances poids lourds pour une période fixée à douze années.

<sup>(40)</sup> Le réseau de référence est constitué des autoroutes non concédées actuelles (3 500 kilomètres pour 4,1 milliards de poids lourds.km en 2000) et des liaisons à 2x2 voies dont l'aménagement aux caractéristiques autoroutières est envisagé (2 500 kilomètres pour 1,4 milliard de poids lourds.km). A titre de comparaison, le tarif moyen constaté sur les autoroutes concédées est de 12 centimes d'euros par poids lourds.km (sur le réseau ASF, il est de 10 centimes d'euros).

<sup>(41)</sup> Dans le cas du télépéage allemand, les coûts de perception représentent environ 13% des recettes brutes escomptées selon les données transmises par COFIROUTE à la mission.

## VI - DANEMARK<sup>(42)</sup>

Si le ministère des transports confirme que le gouvernement n'a pas de projet en préparation et attend plutôt une directive de la Commission, la commission des transports du *Folketing* (Parlement) estime que la taxation des poids lourds est une mesure qui doit être introduite. Une majorité politique semble se dessiner au *Folketing* dans ce sens.

Le parti radical propose une taxation selon le modèle allemand qui rapporterait à l'Etat près de 87 millions d'euros. Cette somme permettrait alors de soutenir les finances régionales pour baisser les tarifs des transports en commun de 25 à 50 %.

Le parti du Peuple (extrême droite, membre de la coalition au pouvoir) est favorable à l'ouverture d'un débat sur le sujet alors que le parti libéral (parti du Premier ministre) reconnaît qu'on ne pourra pas éviter d'introduire la taxation des poids lourds alors que plusieurs pays européens s'apprêtent à le faire.

S'il y a un large consensus sur le principe d'instituer une taxation des poids lourds, les partis sont divisés sur l'emploi que le gouvernement pourra faire des fonds. Nombreux sont ceux qui préféreraient une diminution des taxes sur les automobiles.

Le service de presse du *Folketing* rapporte que le ministre des transports, M. Flemming HANSEN (Conservateur), serait d'accord sur le principe mais privilégie pour l'heure, la concertation européenne pour arriver à un accord qui engagerait tous les pays membres.

---

<sup>(42)</sup> Renseignements fournis au rapporteur par la Mission économique près l'Ambassade de France au Danemark.