

N° 323

—  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 mai 2004

**RAPPORT**

**FAIT**

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution présentée, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Jacques OUDIN sur la proposition de directive relative à la **taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351)**,*

Par M. Max MAREST,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, M. Francis Grignon, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard Claudel, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 214 (2003-2004)

---

Transports.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. LE CONTENU DU PROJET DE DIRECTIVE</b> .....	5
A. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE » .....	5
1. <i>S'agissant des réseaux concernés</i> .....	5
2. <i>S'agissant des véhicules concernés</i> .....	6
B. UNE MODIFICATION DES RÈGLES DE CALCUL DE PÉAGE PERMETTANT UNE TARIFICATION PLUS FINE DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES PAR LES POIDS LOURDS .....	6
1. <i>Une tarification reflétant davantage les coûts des transports</i> .....	6
2. <i>La possibilité de moduler les tarifs applicables selon différents critères</i> .....	7
3. <i>La possibilité d'instaurer un surpéage dans les zones sensibles</i> .....	8
C. LES CONDITIONS TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE .....	8
1. <i>La possibilité pour les Etats membres de procéder à des compensations ou des réductions       de charges</i> .....	8
2. <i>L'obligation de faciliter l'application des systèmes électroniques de perception des       péages auprès des transporteurs</i> .....	9
D. L'ENCADREMENT DE L'UTILISATION DU PRODUIT DES PÉAGES .....	9
1. <i>Une obligation d'affecter des recettes au secteur des transports</i> .....	9
2. <i>Un contrôle par une autorité indépendante de supervision des infrastructures</i> .....	10
<b>II. LE CONTEXTE DU PROJET DE DIRECTIVE</b> .....	10
A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS .....	10
B. L'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION.....	11
<b>III. DES ENJEUX CONTRASTÉS POUR LA FRANCE</b> .....	13
A. LES PRÉOCCUPATIONS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS .....	13
B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE.....	14
C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....	15
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	17
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	18
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR M. DANIEL REINER ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE</b> .....	19

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques est saisie d'une proposition de résolution, déposée par notre collègue Jacques Oudin au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, et portant sur un projet de directive tendant à modifier la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (directive « Eurovignette »).

Ce projet de directive s'inscrit dans la droite ligne du Livre Blanc sur la politique européenne des transports, présenté par la Commission européenne en 2001, qui recommandait notamment une meilleure tarification aux usagers des coûts d'utilisation des infrastructures.

Procédant à un élargissement du champ d'application de la législation européenne sur la tarification des infrastructures routières, ce texte tend également à renforcer les règles de calcul des péages en vue de permettre une prise en compte plus fine des coûts d'utilisation des routes par les poids lourds. En outre, il tend à imposer aux Etats membres l'affectation des recettes issues de la tarification des infrastructures au financement du secteur des transports.

S'il convient de saluer ce projet de directive en ce qu'il prend en compte les problèmes générés par la croissance continue du transport routier de marchandises en termes de congestion, de risques d'accidents et de pollution, il n'en pose pas moins certaines difficultés à la France, notamment au regard de son système de concessions autoroutières.

Lors de sa réunion du 26 mai 2004, la Commission des Affaires économiques a approuvé la proposition de résolution de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, en exprimant le souhait qu'elle conforte la position du Gouvernement français dans la suite des négociations.

## I. LE CONTENU DU PROJET DE DIRECTIVE

### A. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE »

#### 1. S'agissant des réseaux concernés

Ce projet de directive tend à étendre la réglementation relative à la tarification des infrastructures routières définie dans la directive « Eurovignette » à **l'ensemble du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)**, alors que son champ d'application se limite aujourd'hui aux autoroutes et aux routes assimilées.

Défini dans une décision européenne<sup>1</sup> du 23 juillet 1996, le réseau transeuropéen de transport se compose, rappelons-le, de quelque 60.000 kilomètres d'autoroutes et de routes ordinaires constituant des axes de haute qualité au niveau du territoire européen. En France, l'essentiel du RTE est constitué d'autoroutes.

A l'origine, le projet concernait également les **itinéraires parallèles**. Il s'agissait de remédier aux phénomènes de diversion de trafic qui se produisent parfois sur les itinéraires concurrents d'itinéraires soumis à péage.

Enfin, le projet de directive rappelle que les Etats membres sont libres d'envisager l'application d'une tarification conforme à la réglementation européenne sur les routes ne faisant pas partie du RTE, conformément au principe de subsidiarité.

**La question s'est, par ailleurs, posée** de savoir si la législation européenne sur les péages, telle que définie dans la directive « Eurovignette » et complétée par le présent projet de directive, serait ou non d'application obligatoire, c'est à **dire si les Etats membres seraient tenus d'imposer des péages ou droits d'usage sur toutes les voies de leur territoire relevant du RTE**. Alors que l'interprétation initiale de la Commission européenne semblait aller dans ce sens, elle a toutefois été écartée au cours des négociations.

Si cette question importait peu pour les pays qui, comme l'Allemagne, envisagent d'appliquer un même péage, géré de manière centralisée, sur l'ensemble de leur réseau, elle avait en revanche plus d'implication pour un Etat comme la France, où coexistent un réseau concédé soumis à péage et un réseau non concédé dont l'utilisation n'est pas tarifée.

---

<sup>1</sup> Décision n °1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.

## 2. S'agissant des véhicules concernés

Alors que la directive « Eurovignette » ne concerne actuellement que les véhicules destinés au transport routier de marchandises d'un poids total en charge égal ou supérieur à **12 tonnes**, le projet de directive tend à rendre applicables les règles communautaires de tarification des infrastructures à **tous les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes**.

Il s'agit, en effet, de tenir compte du fait que les camions de plus faible tonnage provoquent, eux aussi, des dommages aux infrastructures et contribuent tout autant à la congestion du réseau et aux accidents de la route.

A cet égard, l'un des effets attendus de l'abaissement du seuil d'application de la directive « Eurovignette » est l'encouragement à l'utilisation de véhicules plus lourds et mieux remplis, dès lors qu'il rendra la redevance par tonne pour les camions de petite et moyenne taille plus élevée que pour les poids lourds.

Par ailleurs, cette mesure permettra d'assurer une **meilleure cohérence avec la législation européenne applicable au secteur du transport routier**, qui concerne les camions de plus de 3,5 tonnes.

### ***B. UNE MODIFICATION DES RÈGLES DE CALCUL DE PÉAGE PERMETTANT UNE TARIFICATION PLUS FINE DE L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES PAR LES POIDS LOURDS***

#### **1. Une tarification reflétant davantage les coûts des transports**

Le projet de directive tend à modifier les règles de calcul des péages et droits d'usage afin de **mieux prendre en compte les coûts engendrés par le transport routier de marchandises**.

Ainsi, la tarification devra, à l'avenir, intégrer davantage :

– les **coûts de construction, d'exploitation, de maintenance et de développement du réseau**.

Certes, les coûts de construction, d'exploitation et de développement étaient déjà pris en compte par la directive « Eurovignette ».

Les modifications introduites par le projet de directive tendent néanmoins à élargir la définition des coûts de construction à l'ensemble des « **coûts liés à la construction** », y compris le **coût des intérêts** sur le capital investi pour les infrastructures nouvelles ou les infrastructures qui n'auront pas été achevées quinze ans avant l'entrée en vigueur du présent projet de directive.

En outre, parmi les coûts de construction et de développement, le projet de directive inclut les **coûts des infrastructures visant à réduire le bruit et les nuisances environnementales**.

Enfin, le **coût de la maintenance** des infrastructures devra désormais également être intégré dans le calcul des péages.

– les **coûts directs ou indirects des accidents**, non **pris en charge** par un système d'assurance et qui restent, de ce fait, à la charge de la société.

Afin de favoriser une définition harmonisée des péages à l'échelle européenne, une annexe au projet de directive, destinée à devenir **l'annexe III de la directive « Eurovignette »**, comporte une méthodologie commune de calcul des différents coûts. S'agissant du coût des accidents, les valeurs qu'elle propose ne sont qu'indicatives.

## **2. La possibilité de moduler les tarifs applicables selon différents critères**

Selon la directive «Eurovignette», le **montant des péages**, calculé à partir de péages moyens pondérés liés aux coûts de construction, d'exploitation, de maintenance et de développement, est fonction de la distance parcourue et du type de véhicules.

L'article 7 de cette directive permet toutefois aux Etats membres de faire varier les taux des péages selon les catégories d'émission des véhicules et le moment de la journée.

Afin de mieux prendre en compte les dommages créés par les poids lourds et favoriser une utilisation plus homogène des réseaux routiers, la proposition de directive autorise les Etats membres à **moduler les péages perçus selon de nouveaux critères**.

Désormais, la différenciation du taux des péages pourra reposer sur :

– les différents **types de véhicules**, en fonction des dommages qu'ils causent aux routes selon la classification définie à l'annexe III du projet de directive ;

– le **moment de la journée** et le **niveau de congestion** sur l'axe concerné, à condition toutefois que le péage maximal n'excède pas de 100 % le montant du péage perçu pendant la période la moins chère de la journée ;

– de la **localisation de l'axe**, suivant la densité de population, le risque d'accident ou la sensibilité de la zone sur le plan environnemental.

Ce dernier critère de modulation devra, selon le projet de directive, obligatoirement être appliqué par les Etats membres prélevant des péages à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Selon l'exposé des motifs du projet de directive, le développement des systèmes de localisation des véhicules par satellite devrait progressivement aider les Etats membres à établir des grilles de tarification permettant cette modulation.

### **3. La possibilité d'instaurer un surpéage dans les zones sensibles**

L'article premier du projet de directive tend à autoriser les Etats membres à appliquer une **majoration de péage dans les zones particulièrement sensibles, notamment les zones de montagne.**

Les recettes issues de cette majoration doivent servir à financer les coûts d'investissements d'autres infrastructures de transport d'intérêt européen dans le même corridor ou dans la même zone de transport.

Une telle majoration, dont le **montant ne peut toutefois dépasser 25 % de celui du péage de base**, ne peut être instaurée qu'après consultation de la Commission Européenne, ainsi que de la présentation de plans financiers pour l'infrastructure concernée et d'un bilan coûts-bénéfices pour le projet d'infrastructure financé.

Cette disposition devrait permettre de financer des projets liés à des modes de transports alternatifs à la route, comme la liaison ferroviaire Lyon-Turin dans les Alpes, citée dans l'exposé des motifs du projet de directive.

## ***C. LES CONDITIONS TECHNIQUES DE MISE EN ŒUVRE***

### **1. La possibilité pour les Etats membres de procéder à des compensations ou des réductions de charges**

Le projet de directive prévoit deux mesures destinées à éviter un alourdissement trop important de la fiscalité pesant sur le transport routier de marchandises :

– d'une part, il autorise les Etats membres à compenser l'introduction de péages ou droits d'usage, notamment par une **réduction des taxes annuelles sur les véhicules** ;

En France, ces taxes sont la taxe à l'essieu et la vignette<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, la taxe à l'essieu est perçue sur les poids lourds de plus de 12 tonnes, en fonction de la charge qu'ils font subir à la chaussée. Quant à la vignette, dont sont exonérées les personnes physiques pour les véhicules légers depuis la loi de finances pour 2001, elle est perçue pour tout véhicule non assujetti à la taxe à l'essieu.

– d’autre part, il permet aux Etats membres de consentir **des réductions ou abattements sur les péages ou droits d’usage**. Cependant, cette possibilité n’est ouverte que dans « *la limite de l’économie réalisée sur les coûts administratifs par l’opérateur de l’infrastructure* », ce qui constitue un facteur limitant.

## **2. L’obligation de faciliter l’application des systèmes électroniques de perception des péages auprès des transporteurs**

La directive « Eurovignette » impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que la collecte des péages ne gêne pas la libre circulation des véhicules de transport.

La mise en place de dispositifs électroniques de perception des péages grâce aux systèmes de navigation par satellite représente, de ce point de vue, un progrès puisqu’ils permettent l’enregistrement automatique des parcours et l’automatisation des transactions financières.

Le projet de directive prévoit, à cet égard, que les Etats membres utilisant ces systèmes électroniques de perception des péages devront **mettre à la disposition des transporteurs**, dans des conditions administratives et financières raisonnables, **les boîtiers électroniques individuels** (dites « unités embarquées à bord » ou « on board units »), qui contiennent les caractéristiques de leurs véhicules et mesurent les kilomètres parcourus.

En complément, un autre projet de directive devrait, en outre, contribuer à harmoniser les systèmes utilisés par les Etats membres dans ce domaine. Ce projet tend, en effet, à instaurer un service européen de télépéage, destiné à garantir l’interopérabilité des systèmes de paiement sur le marché intérieur.

### ***D. L’ENCADREMENT DE L’UTILISATION DU PRODUIT DES PÉAGES***

#### **1. Une obligation d’affecter des recettes au secteur des transports**

Le projet de directive pose le principe **de l’utilisation des recettes des péages ou droits d’usage au profit de la maintenance des infrastructures routières sur lesquelles ils sont prélevés, ainsi qu’au secteur des transports**, tout en prenant en compte le développement équilibré des différents réseaux.

Cette disposition vise à garantir l’acceptabilité des péages, qui doivent correspondre à une amélioration de la qualité du service. Elle est également destinée à permettre le financement des infrastructures de transport et à favoriser le développement de modes alternatifs à la route.



## 2. Un contrôle par une autorité indépendante de supervision des infrastructures

L'article 8 bis, introduit dans la directive «Eurovignette» impose à chaque Etat membre de **désigner une autorité indépendante de supervision des infrastructures**, à laquelle il reviendrait notamment :

- de contrôler le fonctionnement du système de péages ou de droits d'usage en vue de garantir la transparence et la non-discrimination entre les opérateurs ;
- de vérifier que les recettes provenant des péages et droits d'usage sont bien affectées au financement de projets durables dans le secteur des transports ;
- de promouvoir les synergies par une coordination des différentes ressources de financement des infrastructures de transport.

## II. LE CONTEXTE DU PROJET DE DIRECTIVE

### A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de directive vise à répondre à **l'exigence d'une meilleure tarification de l'utilisation des infrastructures**, exprimée en 2001 par le Livre Blanc de la Commission européenne sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010.

Ce Livre Blanc indique que l'essentiel des déséquilibres constatés dans le secteur des transports tient à **l'insuffisante tarification des coûts d'utilisation des infrastructures**. Il recommande une amélioration de cette tarification par la prise en compte, non seulement les coûts des infrastructures, mais également les « coûts externes », liés aux accidents, à la pollution, au bruit et à la congestion.

Alors que ce rapport annonçait une directive-cadre, destinée à fixer les principes d'une tarification adaptée pour l'ensemble des modes de transport, la Commission européenne s'est finalement orientée vers une **déclinaison sectorielle** de cet objectif, qui a trouvé une première traduction dans le secteur du rail, à travers le « premier paquet ferroviaire ».

Ainsi, le présent projet de directive vise à améliorer la prise en compte des coûts dans le secteur routier.

D'autre part, il constitue également une réponse à la **multiplication, ces dernières années, des initiatives nationales en matière de tarification des infrastructures routières**, au risque d'aggraver **l'hétérogénéité des dispositifs** que constatait également le Livre Blanc.

En effet, certains pays comme la France ont choisi de prélever, dans le cadre de concessions, des péages sur les poids lourds utilisant certaines de leurs

autoroutes. D'autres pays ont fait le choix d'un droit d'usage (« eurovignette ») valable pour l'ensemble de leur réseau et que les poids lourds doivent acquitter une fois par an. D'autres encore ne prélèvent, jusqu'à présent, aucun droit d'usage ou péage sur les transporteurs routiers. Enfin, certains pays comme l'Allemagne et l'Autriche ont décidé de mettre en place un système de redevance kilométrique, en fonction de la distance parcourue par les poids lourds.

Il était donc nécessaire de **définir des règles européennes permettant d'encadrer ces initiatives**, afin de prévenir les distorsions de concurrence.

A cet effet, le présent projet de directive tend à modifier **la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures**.

Constituant un **premier socle de règles** en ce qui concerne la tarification des infrastructures routières dans l'Union européenne, cette directive définit les modalités de perception de péages et droits d'usage sur les poids lourds de plus de 12 tonnes empruntant des autoroutes ou des routes assimilées à des autoroutes.

## ***B. L'ÉVOLUTION DE LA NÉGOCIATION***

C'est conformément à la demande exprimée depuis décembre 2002 par les Etats membres lors de conseils européens successifs que la Commission européenne a adopté, le 23 juillet 2003, le présent projet de directive tendant modifier la directive 99/62/CE, dite directive « Eurovignette ».

Il a été transmis au conseil des transports, qui en a débattu une première fois le 5 décembre 2003.

A cette occasion, des **divergences se sont manifestées** entre, d'un côté, **les pays de transit**, comme la France, l'Allemagne, l'Autriche ou encore la Belgique, qui demandent une certaine souplesse des règles de calcul des péages et sont favorables à une large intégration dans ceux-ci des coûts externes occasionnés par les poids lourds et, de l'autre, les **Etats périphériques**, qui plaident en faveur d'une harmonisation forte des péages au plan communautaire et s'opposent à une prise en compte des coûts externes.

En outre, la question s'est posée de l'articulation de ce projet de directive avec le **système des concessions autoroutières** qui a été développé de longue date dans certains Etats membres, notamment du Sud de l'Europe, tels que la France, l'Italie et l'Espagne.

Enfin, les pays dont l'infrastructure autoroutière est relativement ancienne, à l'instar de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, ont exprimé la crainte qu'apparaissent des disparités importantes entre les Etats membres, liées à la l'impossibilité de prendre en compte le coût des investissements réalisés avant une certaine date.

Tenant compte de ces différents clivages, la **Présidence irlandaise** a élaboré un **texte de compromis** prévoyant notamment :

– la possibilité pour les Etats membres de ne **rendre la réglementation européenne applicable que sur une partie de leur réseau**. De fait, la directive « eurovignette » modifiée n'impose pas l'application de péages sur l'ensemble des voies du RTE, mais laissent les Etats membres libres de le faire ;

– **l'exclusion du champ de la directive des itinéraires de déviation** sur lesquels pourrait se reporter le trafic ;

L'application de la directive « Eurovignette » aux itinéraires parallèles avait été vivement contestée par plusieurs Etats membres, en particulier la France, qui avait fait valoir la nécessité de prendre en compte l'exigence d'aménagement du territoire.

– la **non application** du projet de directive **aux dispositifs de péages existants, notamment dans le cadre des concessions en place** ;

– le **renvoi à un texte ultérieur de la définition d'une méthodologie commune** pour le calcul des différents éléments des péages ;

– la **suppression de l'affectation obligatoire des péages et droits d'usage au secteur des transports**, l'obligation d'affectation demeurant toutefois s'agissant des surpéages susceptibles d'être instaurés dans des zones sensibles.

Ce projet de compromis a été soumis aux Etats membres lors du Conseil des transports du 9 mars 2004. Il n'a pas pu être adopté en raison de l'opposition de la Commission européenne. Pour passer outre cette opposition, il était, en effet, nécessaire que les Etats membres votent le texte de compromis à l'unanimité, ce qui n'a pas été possible.

Il est donc de nouveau inscrit à l'ordre du jour du **Conseil des transports du 11 juin 2004**.

Parallèlement, le **Parlement européen a rendu un avis** sur le projet de directive, dans le cadre de la procédure de codécision, lors de la séance plénière du 20 avril 2004, sur la base du rapport de M. Luigi Cocilovo. Il s'est notamment prononcé contre l'obligation d'affectation des recettes issues des péages au financement des infrastructures de transport, rejoignant ainsi la position majoritairement exprimée par les Etats membres au sein du Conseil.

### III. DES ENJEUX CONTRASTÉS POUR LA FRANCE

#### A. LES PRÉOCCUPATIONS DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

Les principales préoccupations du Gouvernement, auxquelles le projet de compromis élaboré sous l'égide de la Présidence irlandaise du Conseil devrait toutefois répondre, s'articulent autour de trois points :

##### **? Le maintien de l'autonomie des concessions en matière de calcul des péages**

La version initiale du projet de directive mettait directement en cause la pérennité des contrats de concessions.

Il convient de rappeler que c'est grâce au système de **concessions à des sociétés autoroutières** que la France a pu, à partir de la fin des années 60, mener à bien l'expansion de son réseau autoroutier. Ainsi, celui-ci compte aujourd'hui 11.000 kilomètres, dont 7.700 sous concessions, contre seulement 80 kilomètres en 1960. Dans un tel dispositif, l'Etat confie la construction et/ou l'exploitation des voies autoroutières aux sociétés concessionnaires. Celles-ci recourent à des emprunts de long terme dont le remboursement est progressivement assuré par les péages prélevés sur les usagers.

La méthode de calcul des péages est définie dans chaque contrat de concession, et donc propre chaque société autoroutière, même si les éléments de coûts pris en compte sont généralement les mêmes que ceux mentionnés dans la directive.

**L'application d'une méthodologie aussi précise que celle figurant dans l'annexe envisagée pour la directive aurait donc remis en cause l'équilibre financier de chaque concession**, au mépris des engagements contractuels. En outre, l'application de règles uniformes dans ce domaine à l'échelle européenne est contestable car elle ne permet pas de prendre en compte les différences existant entre les Etats membres en matière de procédés technologiques et qui ont un impact sur la définition des coûts. Enfin, les contrôles liés à l'application de cette annexe III, en particulier dans le cadre de la procédure de comitologie, faisaient craindre un formalisme lourd et susceptible d'occasionner des contentieux.

**La France a obtenu la garantie, à travers le texte de compromis, que le nouveau mode de calcul ne concernerait pas les péages des concessions existantes** et ce, pendant toute la durée des contrats en cours. Ces règles ne seraient donc applicables qu'aux concessions futures, ce qui réduit considérablement l'impact du projet de directive sur le dispositif autoroutier français. Ces règles pourraient, en revanche, concerner des voies du réseau non concédé, si l'Etat en décidait. Cependant, la définition d'une méthodologie commune pourrait être renvoyée à un texte ultérieur.

### **? Le refus d'une obligation d'affectation des recettes imposée par le droit européen**

Le Gouvernement a, par ailleurs, exprimé son opposition avec l'obligation d'affectation des recettes tirées des péages au secteur des transports, estimant qu'une telle décision doit pouvoir être prise librement par chaque Etat membre.

Là encore, le projet de compromis de la Présidence irlandaise, qui a supprimé cette disposition, lui donnerait satisfaction s'il était adopté.

### **? Le souhait d'une autonomie dans l'établissement de surpéages**

La France souhaiterait avoir l'autorisation d'instaurer des majorations de péages sans être soumise à des **conditions et des contrôles a priori qu'elle juge excessifs**.

En outre, le lien qui est fait dans le projet de directive entre l'application d'un surpéage et l'annexe III lui pose problème. En effet, une telle majoration ne peut être mise en place que sur une infrastructure routière soumise à un péage calculé selon les modalités de l'annexe III de la directive. Or, si celle-ci, conformément au souhait de la France, ne s'appliquait pas aux concessions existantes, notamment celles qui sont présentes dans les massifs de montagne, un surpéage ne pourrait pas y être appliqué. Une solution reste donc à dégager sur ce point.

## ***B. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE***

La proposition de résolution présentée par notre collègue Jacques Oudin, au nom de la Délégation pour l'Union européenne rejoint, sur un grand nombre de points, la position défendue par le Gouvernement français.

Ainsi, si elle approuve les grandes lignes de ce projet de directive, elle constate néanmoins qu'il est **en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc** de septembre 2001 sur la politique européenne des transports.

Elle exprime notamment le regret d'une **insuffisante prise en compte des coûts globaux du transport routier de marchandises**, en particulier s'agissant des coûts de congestion et des coûts environnementaux.

Plaidant en faveur du **maintien d'une souplesse des modes de calcul des péages au niveau des Etats membres**, afin de ne pas remettre en cause, notamment en France, l'équilibre des contrats de concession en vigueur, elle demande la **suppression de l'annexe destinée à devenir l'annexe III** de la directive « Eurovignette ».

Enfin, elle se prononce contre l'application de la tarification au réseau des routes ordinaires.

Contrairement au Gouvernement français qui considère que cette possibilité doit relever de la subsidiarité, la proposition de résolution de la Délégation pour l'Union **européenne soutient sans réserve le principe d'affectation des recettes de la tarification** au développement des infrastructures de transport.

Favorable à l'instauration d'une **autorité de supervision des infrastructures**, dont elle souhaiterait que le rôle soit étendu au financement de celles-ci, elle suggère de créer, par ailleurs, un **observatoire européen des péages**.

Enfin, la proposition de résolution avance l'idée d'un **fonds européen de financement et de péréquation** qui serait alimenté par **une fraction des recettes de tous les péages** perçus sur les transports et affecté aux infrastructures de transit européen.

### ***C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES***

**La Commission des Affaires économiques partage les positions exprimées par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne dans sa proposition de résolution.**

Elle soutient les orientations du Livre Blanc en matière de tarification de l'utilisation des infrastructures.

Il convient, à cet égard, de rappeler que, selon les prévisions citées par le Livre Blanc, le transport routier international de marchandises devrait croître de 50% entre 2001 et 2010 dans l'Union européenne.

**L'importance du fret routier européen** permet de mesurer les enjeux d'une tarification équitable de l'usage du réseau routier, qui refléterait davantage les coûts induits et serait susceptible d'agir sur la congestion.

Sur la **question centrale de l'affectation des recettes issues de la tarification**, la Commission des Affaires économiques soutient l'idée de leur utilisation pour le financement des infrastructures de transport.

Cette position est conforme à celle qu'avaient exprimée au Sénat notre ancien Président, M. Gérard Larcher, et notre rapporteur pour avis du budget des routes et voies navigables, M. Georges Gruillot, lors du **débat de juin 2003 sur les infrastructures de transport**.

Elle est également cohérente avec la décision prise par le Gouvernement lors du **comité interministériel à l'aménagement et au développement durable du territoire (CIADT) de décembre 2003** d'instaurer une agence pour le financement des infrastructures de transport, qui serait notamment abondée par les dividendes des sociétés d'autoroutes.

La Commission des Affaires économiques rejoint la Délégation pour l'Union européenne sur le constat d'une **insuffisante prise en compte des coûts environnementaux du transport routier** (pollution, bruit), même si le projet de directive permet des avancées dans ce domaine. En outre, force est de constater que le problème de l'évaluation concrète de ces coûts environnementaux demeure.

Elle juge ainsi primordiale que soit intégralement prise en compte non seulement l'ensemble des coûts mais aussi les avantages du transport routier, qu'il s'agisse de la pollution atmosphérique, des nuisances sonores ou de la sécurité routière.

Votre Commission estime également souhaitable de **préserver l'autonomie du système français de concessions en matière de calcul des péages**.

Elle juge pertinente la proposition de mettre en place un **observatoire européen des péages**.

Elle approuve la création d'un fonds européen de financement et de péréquation affecté aux infrastructures de transit transeuropéen sans juger utile d'en préciser, pour l'heure, le mode de financement.

\*

\*

\*

Réunie le mercredi 26 mai 2004, la Commission a adopté la proposition de résolution qu'elle vous soumet :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351),

Prend acte des grandes lignes de la proposition de directive sus-visée, qui apparaît en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc sur la politique européenne des transports de septembre 2001 ;

Considère comme primordial que soient intégralement pris en compte tous les coûts et avantages du transport routier, qu'il s'agisse de la pollution atmosphérique, des nuisances sonores ou de sécurité routière ;

Juge indispensable que soit mis en œuvre le principe de l'affectation effective et contrôlée des recettes de la tarification au développement des infrastructures de transport, notamment en donnant priorité aux modes de transport alternatifs à la route ;

Estime préférable de limiter la méthode de calcul des péages aux grands principes, sans descendre dans les détails et sans remettre en question les contrats de concession en vigueur en France et dans les autres États membres, ce qui implique la suppression de l'annexe III de la proposition de directive dont le degré de précision n'est pas compatible avec le respect du principe de subsidiarité ;

Considère comme devant être proscrit le principe de l'application de la tarification au réseau des routes ordinaires ;

Estime indispensable de créer un observatoire européen des péages et d'instaurer dans chaque Etat membre une autorité nationale de supervision voire de financement des infrastructures de transport ;

Estime indispensable de créer un fonds européen de financement et de péréquation affecté aux infrastructures de transit transeuropéen.



## TABLEAU COMPARATIF

<b>Proposition de résolution n° 214 (2003-2004) de M. Jacques Oudin</b>	<b>Proposition de résolution de la Commission</b>
Le Sénat,	Le Sénat,
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Vu l'article 88-4 de la Constitution,
Vu la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351),	Vu la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351),
Approuve les grandes lignes de la proposition de directive sus visée, qui apparaît toutefois en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc sur la politique européenne des transports de septembre 2001 ;	<i>Prend acte</i> des grandes lignes de la proposition de directive sus-visée, qui apparaît en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc sur la politique européenne des transports de septembre 2001 ;
Regrette <i>en outre</i> que <i>ne soient pas</i> pris en compte les coûts totaux du transport routier, et notamment les <i>coûts</i> de congestion <i>et les coûts</i> environnementaux ;	<i>Considère comme primordial</i> que soient <i>intégralement</i> pris en compte <i>tous</i> les coûts et <i>avantages</i> du transport routier, <i>qu'il s'agisse</i> de la <i>pollution atmosphérique, des nuisances sonores ou de sécurité routière</i> ;
Juge indispensable que soit mis en œuvre le principe de l'affectation effective et contrôlée des recettes de la tarification au développement des infrastructures de transport ;	Juge indispensable que soit mis en œuvre le principe de l'affectation effective et contrôlée des recettes de la tarification au développement des infrastructures de transport, <i>notamment en donnant priorité aux modes de transport alternatifs à la route</i> ;
Estime préférable de limiter la méthode de calcul des péages aux grands principes, sans descendre dans les détails et sans remettre en question les contrats de concession en vigueur en France et dans les autres États membres, ce qui implique la suppression de l'annexe III de la proposition de directive dont le degré de précision n'est pas compatible avec le respect du principe de subsidiarité ;	Estime préférable de limiter la méthode de calcul des péages aux grands principes, sans descendre dans les détails et sans remettre en question les contrats de concession en vigueur en France et dans les autres États membres, ce qui implique la suppression de l'annexe III de la proposition de directive dont le degré de précision n'est pas compatible avec le respect du principe de subsidiarité ;
Considère comme devant être proscrit le principe de l'application de la tarification au réseau des routes ordinaires ;	Considère comme devant être proscrit le principe de l'application de la tarification au réseau des routes ordinaires ;
Estime opportun de créer un Observatoire européen des péages et d'instaurer dans chaque Etat membre une autorité nationale de supervision voire de financement des infrastructures de transport ;	Estime <i>indispensable</i> de créer un observatoire européen des péages et d'instaurer dans chaque Etat membre une autorité nationale de supervision voire de financement des infrastructures de transport ;
Estime opportun de créer un Fonds européen de financement et de péréquation <i>alimenté par une fraction des recettes de tous les péages perçus sur les transports et affecté</i> aux infrastructures de transit transeuropéen.	Estime <i>indispensable</i> de créer un fonds européen de financement et de péréquation affecté aux infrastructures de transit transeuropéen.

## **AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR M. DANIEL REINER ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE**

Paris, le 25 mai 2004

<b>AMENDEMENT N°1</b>
-----------------------

PROPOSITION DE RÉOLUTION  
« TAXATION DES POIDS LOURDS  
POUR L'UTILISATION  
DE CERTAINES INFRASTRUCTURES »

---

### **AMENDEMENT**

présenté par  
M. Daniel REINER  
et les membres du groupe socialiste

Supprimer le quatrième alinéa .

### **OBJET**

En l'état, il n'apparaît pas possible d'approuver les grandes lignes de la proposition de directive, essentiellement pour deux raisons majeures : elle ne prend pas en compte l'ensemble des coûts externes du transport routier, et notamment son coût environnemental; et elle ne prévoit d'affecter qu'à la marge le produit des recettes tirées des péages aux modes de transport les moins polluants.

Paris, le 25 mai 2004

<b>AMENDEMENT N° 2</b>
------------------------

PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
« TAXATION DES POIDS LOURDS  
POUR L'UTILISATION  
DE CERTAINES INFRASTRUCTURES »

---

**AMENDEMENT**

présenté par

M. Daniel REINER

et les membres du groupe socialiste

Rédiger comme suit le cinquième alinéa :

Considère comme primordial que soient intégralement pris en compte tous les coûts du transport routier, et notamment les coûts de congestion et les coûts environnementaux tels que ceux liés à la pollution atmosphérique et au bruit ;

**OBJET**

Alors que le livre blanc sur les transports a insisté sur la nécessité d'intégrer les coûts externes dans le prix du transport, et notamment les coûts environnementaux, le projet de directive ne les prend en compte que de manière très partielle. Les conséquences du transport routier en termes de nuisances sonores, de pollution atmosphérique, de congestion ne sont pas internalisées dans la tarification. Il est simplement prévu de prendre en compte les différences de dommages qui résultent de l'augmentation des poids à l'essieu, et le coût des accidents non couvert par les assurances.

Il est proposé dans cette rédaction de donner plus de force au contenu de l'alinéa 5 afin de promouvoir une réelle transparence des coûts induits par le transport routier face à d'autres modes en apparence plus onéreux.

Paris, le 25 mai 2004

<b>AMENDEMENT N° 3</b>
------------------------

PROPOSITION DE RÉOLUTION  
« TAXATION DES POIDS LOURDS  
POUR L'UTILISATION  
DE CERTAINES INFRASTRUCTURES »

---

**AMENDEMENT**

présenté par  
M. Daniel REINER  
et les membres du groupe socialiste

Compléter in fine le sixième alinéa par les mots suivants :

, et notamment prioritairement aux modes de transport alternatifs à la route ;

**OBJET**

Selon le projet de directive, les Etats membres peuvent appliquer des majorations aux péages dans les zones particulièrement sensibles, notamment les régions montagneuses. Les recettes tirées de cette majoration doivent être affectées à l'amélioration des transports existants et au développement de modes alternatifs de transport sur le même corridor ou la même zone. La proposition de directive reconnaît donc le bien-fondé des financements croisés pour le développement des modes de transport alternatifs à la route.

Le débat au Parlement de 2003 sur les infrastructures de transport a vu cette idée également affichée sur tous les bancs.

Il serait donc souhaitable, dans cette même logique, de promouvoir une affectation prioritaire des produits de la taxation aux modes de transports ferroviaires et fluviaux.

Paris, le 25 mai 2004

<b>AMENDEMENT N° 4</b>
------------------------

PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
« TAXATION DES POIDS LOURDS  
POUR L'UTILISATION  
DE CERTAINES INFRASTRUCTURES »

---

**AMENDEMENT**

présenté par  
M. Daniel REINER  
et les membres du groupe socialiste

Supprimer le neuvième alinéa.

**OBJET**

Il n'apparaît pas nécessaire de multiplier la création d'autorités dites « indépendantes » et donc de créer « une autorité indépendante de supervision des infrastructures ». Ce genre d'organisme a un coût de fonctionnement souvent très lourd et une utilité par toujours avérée.

Paris, le 25 mai 2004

<b>AMENDEMENT N° 5</b>
------------------------

PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
« TAXATION DES POIDS LOURDS  
POUR L'UTILISATION  
DE CERTAINES INFRASTRUCTURES »

---

**AMENDEMENT**

présenté par

M. Daniel REINER

et les membres du groupe socialiste

Rédiger comme suit le dixième alinéa:

Estime opportun d'envisager l'émission d'un emprunt européen destiné à financer les grands projets d'infrastructures transeuropéennes, et notamment ceux définis par le groupe Van Miert.

**OBJET**

La proposition de résolution suggère de créer un fonds européen de financement et de péréquation, alimenté par une fraction des recettes des péages pour « marquer la solidarité des Etats membres dans la construction d'un réseau de transports unifié ». Cet objectif est tout à fait intéressant. Toutefois, les besoins de financement sont tels (250 milliards d'euros d'ici 2020) et les recettes estimées des péages si faibles (on parle de 3,4 à 4,5 milliards d'euros par an en Allemagne et de 400 à 600 millions d'euros par an en France) que l'efficacité de ce fonds n'est pas avéré.

Autant donc laisser les recettes des péages aux Etats membres pour financer les infrastructures de transport et tout particulièrement les modes de transport alternatifs à la route.

L'idée d'un emprunt européen, déjà émise par plusieurs groupes politiques lors du débat au parlement en 2003, venant en complément des budgets nationaux et communautaires, paraît plus opportun pour soutenir cette politique en faveur des transports.