

N° 334

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi (procédure accélérée)  
portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports,*

Par Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 260 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. L'ÉCO-TAXE POIDS LOURDS : LA TRADUCTION D'UN ENGAGEMENT DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	7
A. UN CADRE EUROPÉEN DÉJÀ ANCIEN .....	7
B. LA TAXE POIDS LOURDS ALSACIENNE (TPLA) : UNE RÉPONSE À LA TAXE POIDS LOURDS ALLEMANDE.....	9
C. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : LES PRÉMICES D'UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE .....	9
<b>II. LE RECOUVREMENT DE L'ÉCO-TAXE : UN DÉFI D'ENVERGURE</b> .....	11
A. UN RÉSEAU TAXABLE DE 15 000 KILOMÈTRES.....	11
B. UN TAUX MOYEN DE 12 CENTIMES PAR KILOMÈTRE, PONDÉRÉ PAR DES CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX .....	14
C. UN RECOUVREMENT LARGEMENT AUTOMATISÉ .....	17
D. LE RECOURS À UN CONTRAT DE PARTENARIAT.....	19
1. <i>Un contrat de partenariat signé avec un consortium franco-italien</i> .....	19
2. <i>Un prestataire privé appuyé par des sociétés habilitées de télépéage</i> .....	20
E. UNE TAXE RECOUVRÉE SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES.....	22
1. <i>Le prestataire privé, commis de l'Etat</i> .....	22
2. <i>La création d'un service dédié au sein de la direction générale des douanes et droits indirects</i> .....	24
3. <i>Une politique de contrôle sous l'égide de l'administration des douanes</i> .....	24
F. POUR UN ABANDON DE LA TPLA AU PROFIT D'UNE EXPÉRIMENTATION « GRANDEUR NATURE » .....	25
G. UN REPORT PROBABLE ET SOUHAITABLE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TAXE POIDS LOURDS NATIONALE .....	26
<b>III. UN ENJEU IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	27
A. UN MILLIARD D'EUROS POUR L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	27
B. UNE TAXE COÛTEUSE À RECOUVRER.....	29

<b>IV. LA « RÉPERCUSSION », UN PRINCIPE DÉLICAT À METTRE EN ŒUVRE</b> .....	30
A. UN PRINCIPE FONDATEUR DE L'ÉCO-TAXE .....	30
B. UN PREMIER DISPOSITIF UNANIMEMENT DÉCRIÉ .....	31
1. <i>Une première ébauche de répercussion : les propositions du rapport Abraham (juin 2010)</i> .....	31
2. <i>Le décret du 4 mai 2012 : une traduction imparfaite du rapport Abraham</i> .....	33
C. L'ARTICLE 7 DU PROJET DE LOI : DES DISPOSITIONS PROTECTRICES MALGRÉ DES CRITIQUES ENCORE NOMBREUSES .....	34
1. <i>Une « majoration de prix » plutôt qu'une répercussion</i> .....	34
2. <i>Une proposition mieux accueillie que le décret du 4 mai 2012</i> .....	37
3. <i>Un dispositif qui n'est pas exempt de critiques</i> .....	37
4. <i>Une disposition in fine protectrice des transporteurs</i> .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>AUDITIONS</b> .....	55

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports a été déposé sur le Bureau du Sénat le 3 janvier 2013. Il a été renvoyé pour examen au fond à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.

L'article 7 du projet de loi organise la « répercussion » de l'éco-taxe poids lourds, c'est-à-dire le mécanisme permettant de faire supporter ladite taxe non par les transporteurs, mais par leurs clients, appelés chargeurs.

**Les dispositions contenues dans le projet de loi ne sont pas de nature fiscale** : elles n'impactent ni l'assiette, ni le taux, ni les modalités de recouvrement de l'impôt. En revanche, elles se révèlent déterminantes pour mesurer l'incidence de l'éco-taxe poids lourds. La « répercussion », actée par le Grenelle de l'Environnement en 2007, constitue **un aspect essentiel du caractère écologique de la taxe** : ce sont les véritables bénéficiaires de la route qui doivent l'acquitter. C'est **la traduction du principe « pollueur-payeur »**.

Alors que la commission des finances entend pleinement participer au débat sur l'élaboration d'une fiscalité écologique, dans la foulée de l'installation, le 18 décembre 2012, du Comité pour la fiscalité écologique, elle a souhaité se saisir pour avis du projet de loi et plus spécifiquement de son article 7.

En outre, l'éco-taxe poids lourds représente **un enjeu de près d'1,2 milliard d'euros pour les finances publiques**. Elle devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2013. Or son recouvrement reste une opération très complexe, nécessitant la mise en place de technologies de pointe. Votre rapporteur s'est par conséquent également intéressée à l'état d'avancement du projet avant sa date de lancement théorique, à savoir le 20 juillet 2013.

Le présent rapport pour avis s'inscrit dans le prolongement des travaux déjà conduits par la commission des finances sur le sujet et notamment la table-ronde tenue le 16 février 2011 sur la mise en place de la taxe poids lourds<sup>1</sup>.

### **Taxe poids lourds nationale ou éco-taxe poids lourds ?**

Le code des douanes régit la « taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises », le contrat de partenariat mentionne la « taxe poids lourds nationale » (TPLN) et la taxe poids lourds alsacienne (TPLA), d'autres documents officiels reprennent la terminologie d'éco-taxe poids-lourds, voire d'éco-redevance poids lourds.

Ces termes sont indifféremment utilisés. Il convient surtout de retenir que l'éco-taxe poids lourds se divise en deux taxes : la TPLA, limitée à la seule région Alsace et dont la vocation est expérimentale et la TPLN qui sera mise en œuvre sur l'ensemble du territoire métropolitain et qui remplacera la TPLA.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110214/finc.html#toc1>

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. L'ÉCO-TAXE POIDS LOURDS : LA TRADUCTION D'UN ENGAGEMENT DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

#### A. UN CADRE EUROPÉEN DÉJÀ ANCIEN

Dès 1993, la Communauté économique européenne (CEE) avait adopté une première directive régissant les taxes sur les poids lourds<sup>1</sup>. Ce texte visait à **éliminer les distorsions de concurrence** entre les entreprises de transport européennes et à **favoriser ainsi la libre circulation des biens** au sein de la CEE. Il posait néanmoins le principe selon lequel il peut exister des *« mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs »*.

Annulée pour un vice dans la procédure législative, la législation européenne a été remplacée par la directive « Eurovignette »<sup>2</sup>, adoptée en 1999 (Eurovignette I) et révisée en 2006 (*cf.* encadré ci-dessous).

Une nouvelle directive du 27 septembre 2011 (« Eurovignette III »<sup>3</sup>) a complété les précédentes. Les premières législations visaient à harmoniser la perception de péages en vue de couvrir les frais engagés pour la construction des infrastructures.

La directive de 2011 **s'inscrit plus nettement dans une perspective écologique, selon le principe du « pollueur-payeur », puisqu'elle permet de taxer les « externalités » engendrées par le transport routier, notamment le bruit, la pollution atmosphérique et la congestion.**

L'éco-taxe poids lourds doit par conséquent respecter ce cadre, sachant que, en pratique, elle l'a largement anticipé puisque son assiette, définie en 2007, repose notamment sur des critères écologiques (classe EURO du véhicule).

---

<sup>1</sup> Directive 93/89/CEE du Conseil du 25 octobre 1993 relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures.

<sup>2</sup> Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds et à l'utilisation de certaines infrastructures.

<sup>3</sup> Directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

## Les directives « Eurovignette »

### La directive « Eurovignette II »

« A l'heure actuelle, la tarification du transport routier des poids lourds respecte les obligations réglementaires issues de la directive [...] "Eurovignette II" relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

« Ce texte affirme **le principe du péage lié au recouvrement des coûts de l'infrastructure** (coûts de construction, de développement, d'entretien) sauf quelques exceptions (notamment la modulation des péages en fonction de la classe d'émission EURO, l'introduction de surpéages pour combattre les nuisances en zones sensibles de montagne, la mise en place de droits régulateurs pour réduire la congestion urbaine) et définit une méthodologie de calcul des péages afin d'éviter des distorsions de concurrence entre Etats-membres.

« D'autre part, cette directive prévoit que [...] la Commission européenne lance une étude afin de présenter un modèle universel pour l'internalisation des coûts externes dans la tarification des infrastructures et le cas échéant une révision de la législation. Conformément à ces dispositions, la Commission a adopté le 8 juillet 2008 un paquet "écologisation des transports" comprenant trois communications et une proposition de révision de la directive Eurovignette dont l'objectif est de permettre l'internalisation d'un certain nombre de coûts externes dans la tarification du transport routier de marchandises ».

### La directive Eurovignette III

« L'objectif de la révision de la directive "Eurovignette" est de permettre **l'internalisation dans la tarification des infrastructures routières d'un certain nombre de coûts externes** (congestion, bruit et pollution atmosphérique) générés par les poids lourds.

« Il s'agit d'un projet ambitieux qui rompt avec la logique traditionnelle pour affirmer **la notion de coût social et environnemental du transport**, conformément au principe "pollueur-payeur". Ce texte a été l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne en 2008. La tarification des coûts externes est en effet regardée comme un outil pertinent pour **optimiser l'utilisation des infrastructures routières et encourager dans le transport de marchandises le report modal de la route vers le ferroviaire et la voie d'eau** ».

Les principales dispositions de la directive sont les suivantes :

- elle détermine une méthode de calcul du niveau maximal des péages d'infrastructure ;
- elle prévoit et encadre la possibilité d'internaliser dans le péage une partie des coûts externes du transport routier (pollution atmosphérique, bruit, congestion) ;
- elle rend obligatoire la modulation des péages en fonction de la norme EURO des poids lourds.

Elle n'est applicable pas aux contrats de concession existants. Elle le sera à compter de leur renouvellement.

La perception des externalités devrait se faire par le biais de systèmes de télépéage sans barrière (*free flow*), le recours au satellitaire étant recommandé.



La directive « Eurovignette III » devrait être transposée, avant le 16 octobre 2013, dans le cadre d'un projet de loi de transposition bientôt déposé devant le Parlement.

L'éco-taxe poids lourds respecte déjà les dispositions obligatoires de la directive. En revanche, il sera nécessaire de modifier la partie législative du code des douanes pour que la taxe puisse également taxer le bruit ou la congestion ou prenne en compte d'autres facteurs que la norme EURO du véhicule.

*Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.*

### **B. LA TAXE POIDS LOURDS ALSACIENNE (TPLA) : UNE RÉPONSE À LA TAXE POIDS LOURDS ALLEMANDE**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'Allemagne a mis en place la *Lastkraftwagen-Maut* (LKW-Maut), à savoir une taxe appliquée aux poids lourds de plus de 12 tonnes circulant sur le réseau autoroutier, dont l'utilisation est traditionnellement gratuite.

Or cette initiative a conduit à un important report de trafic sur les routes alsaciennes, jusqu'à 2 000 camions par jour selon les mesures effectuées par les services de l'Etat en 2005. En effet, l'existence d'une autoroute gratuite A 35, qui traverse la région selon un axe Nord-Sud, a provoqué un fort effet d'aubaine pour les transporteurs.

En réponse à ce phénomène, notre ancien collègue député Yves Bur a proposé l'instauration d'une **taxe expérimentale**, équivalente à celle applicable outre-Rhin, et limitée à la seule région Alsace. Adopté contre l'avis de la commission et du Gouvernement, l'article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports<sup>1</sup> introduit ainsi un nouvel article 285 *septies* au sein du code des douanes définissant cette taxe expérimentale : **la taxe poids lourds alsacienne (TPLA)**.

Bien que n'étant jamais entrée en vigueur, le principe de l'expérimentation alsacienne n'a jamais été formellement abandonné. A ce jour, il est toujours prévu que la TPLA soit mise en place le 20 avril 2013. **Votre rapporteur doute cependant de l'opportunité de son lancement seulement trois mois avant celui de la taxe poids lourds nationale (TPLN)** sur l'ensemble du territoire métropolitain (*cf. infra* II. F.).

### **C. LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT : LES PRÉMICES D'UNE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE**

Il est en réalité vite apparu que le problème identifié en Alsace ne pouvait être traité à l'échelle de cette seule région.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

Le Grenelle de l'environnement a également mis en avant la nécessité d'œuvrer au « report modal » du transport de marchandises, c'est-à-dire de faire décroître la part du transport routier au profit d'autres modes (fluvial, maritime, ferroviaire) et, en tout état de cause, de réduire le transport routier considéré comme le plus polluant.

Les travaux du Grenelle ont donc conclu à l'opportunité de créer une « **éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé** » (engagement n° 45). Le Gouvernement synthétise ainsi ses objectifs :

« - **assurer la couverture des coûts d'usage du réseau routier non concédé par les poids lourds** ;

« - **réduire les impacts environnementaux en réduisant le trafic routier de marchandise, éventuellement par changement de mode, mais surtout par réduction de la demande de transport routier** ;

« - **financer la politique de développement intermodal des transports** ;

« - **dégager des ressources pour financer de nouvelles infrastructures** ».

La taxe poids lourds nationale ou TPLN a été créée par l'article 153 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> et codifiée aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes.

Elle est également inscrite au VI de l'article 11 de la loi de programmation « Grenelle I »<sup>2</sup>, qui fut pourtant promulguée après la loi de finances pour 2009 précitée.

#### **VI de l'article 11 de la loi de programmation « Grenelle I »**

*« VI. – [...] Une écotaxe sera prélevée sur les poids lourds à compter de 2011 à raison du coût d'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Cette écotaxe aura pour objet de financer les projets d'infrastructures de transport. A cet effet, le produit de cette taxation sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France pour la part du réseau routier national. L'Etat rétrocèdera aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, déduction faite des coûts exposés y afférents. Cette redevance pourra être modulée à la hausse sur certains tronçons dans un souci de report de trafic équilibré sur des axes non congestionnés.*

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

« Cette taxe sera répercutée par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises. Par ailleurs, l'Etat étudiera des mesures à destination des transporteurs permettant d'accompagner la mise en œuvre de la taxe et de prendre en compte son impact sur les entreprises. Par exception, des aménagements de la taxe, qu'ils soient tarifaires ou portant sur la définition du réseau taxable, seront prévus aux fins d'éviter un impact économique excessif sur les différentes régions au regard de leur éloignement des territoires de l'espace européen ».

L'éco-taxe est établie sur le réseau national non concédé, c'est-à-dire les routes nationales et les autoroutes gratuites, ainsi que sur le réseau local susceptible de subir un report de trafic. En droit européen, elle est assimilée à un péage ou à une redevance pour service rendu et non à une taxe : elle doit refléter le coût d'usage de l'infrastructure. Pour cette raison, le réseau concédé (à péages) ne peut pas faire partie du réseau taxable.

Conformément à son objet, **le produit de l'éco-taxe est reversé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et aux collectivités territoriales (pour la partie du réseau taxable leur appartenant).**

Enfin, il convient de noter que **la loi « Grenelle I » prévoit la « répercussion » de la taxe « par les transporteurs sur les bénéficiaires de la circulation des marchandises »**. C'est l'objet de l'article 7 du présent projet de loi.

Cette disposition se justifie pour **des raisons écologiques et économiques**. Elle traduit le principe « **pollueur-payeur** » : le véritable utilisateur de la route n'est pas le transporteur mais son client. En outre, elle apparaît nécessaire pour **éviter que la taxe ne pèse trop lourdement sur un secteur dont les marges sont déjà très faibles** (cf. *infra* IV).

## **II. LE RECOUVREMENT DE L'ÉCO-TAXE : UN DÉFI D'ENVERGURE**

La mise en place de la TPLA et de TPLN a été retardée compte tenu de **la complexité d'élaboration du système de recouvrement**. Initialement prévue pour 2011, la TPLN devrait entrer en vigueur dans le courant de l'année 2013.

### **A. UN RÉSEAU TAXABLE DE 15 000 KILOMÈTRES**

La TPLN s'étend sur **un réseau d'environ 15 000 kilomètres**, à raison de 10 000 kilomètres de réseau national non concédé et de 5 000 kilomètres de réseau local, gérés par 68 collectivités, susceptibles de subir un report de trafic « *significatif* » du fait de la mise en place de la taxe.

Deux décrets ont établi les routes sur lesquelles la circulation des poids lourds est soumise à la taxe.

Le premier est en réalité une liste d'exemptions de routes nationales non concédées mais dont le faible trafic conduit à les exclure de la TPLN (moins de 800 poids lourds par jour)<sup>1</sup>. En effet, comme l'indique le ministère de l'écologie, la taxation de ces axes représenterait « *un coût de perception de l'éco-redevance disproportionné avec les revenus générés par celles-ci* ». Environ 1 500 kilomètres du réseau national (12,5 % de celui-ci) échappe ainsi à la taxe.

Le second fixe la consistance du réseau local soumis à la TPLN<sup>2</sup>. Il a été **élaboré en concertation avec les collectivités territoriales concernées**, certaines d'entre elles ayant refusé l'application de la taxe sur leur territoire. Seules sont concernées les routes locales susceptibles de subir un report de trafic soit depuis les autoroutes, soit depuis le réseau national taxé ou soit depuis des routes équivalentes dans les pays frontaliers. Les autres routes locales, même celles sur lesquelles le trafic est d'ores et déjà élevé, ne font pas partie du périmètre de la TPLN.

Un an après l'entrée en vigueur de la TPLN, une évaluation sera menée afin de mesurer la réalité du report de trafic et, éventuellement, d'ajuster le périmètre du réseau local taxable.

Le ministère de l'écologie met à disposition des cartes précises et interactives du réseau soumis à la TPLN (*cf. infra*)<sup>3</sup>.




---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1588 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier national non soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

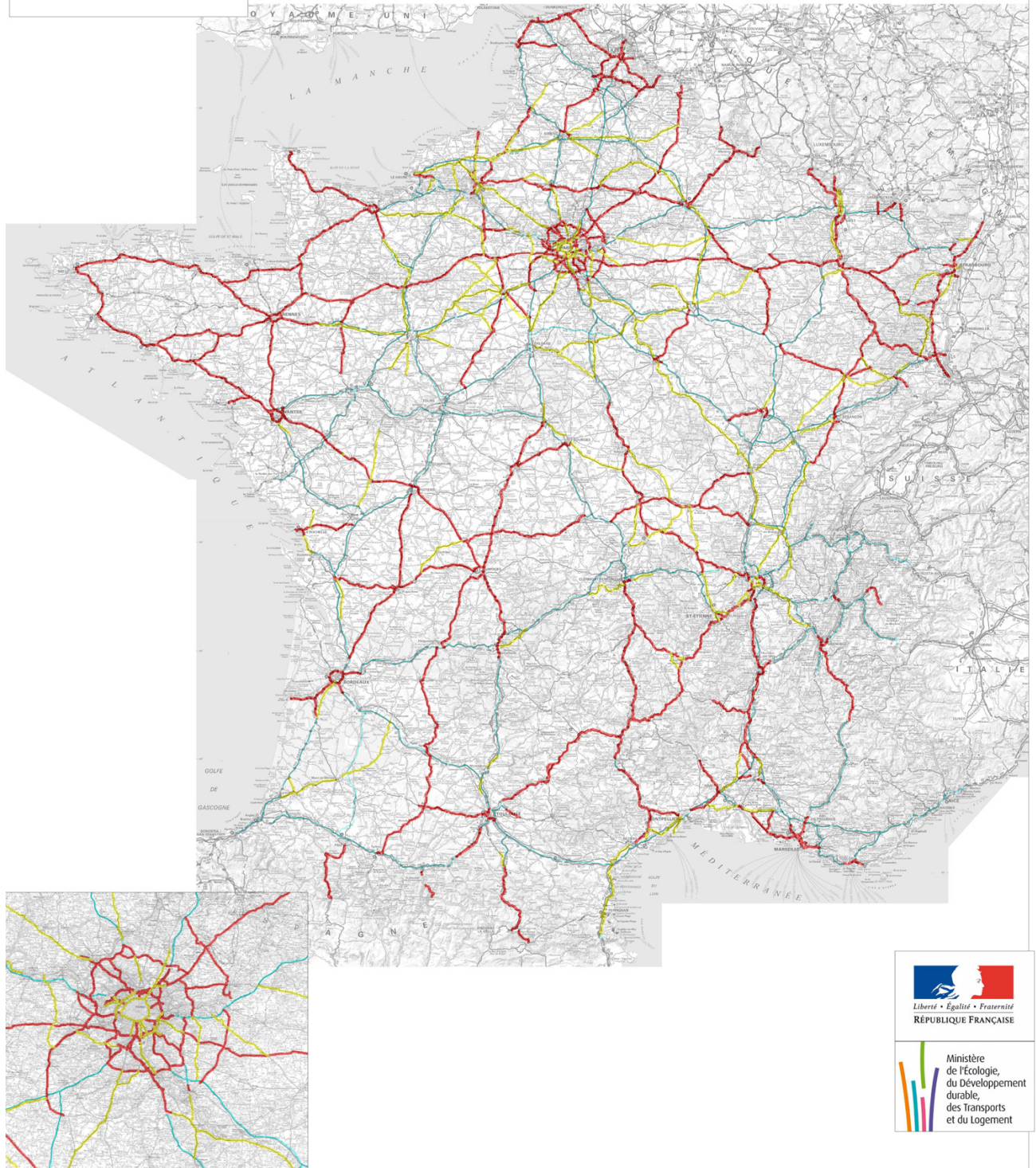
<sup>2</sup> Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

<sup>3</sup><http://www.developpement-durable.gouv.fr/Reseau-soumis-a-l-eco-redevance.html>.

## Réseau

-  Local taxé
-  RRN taxé
-  concédé

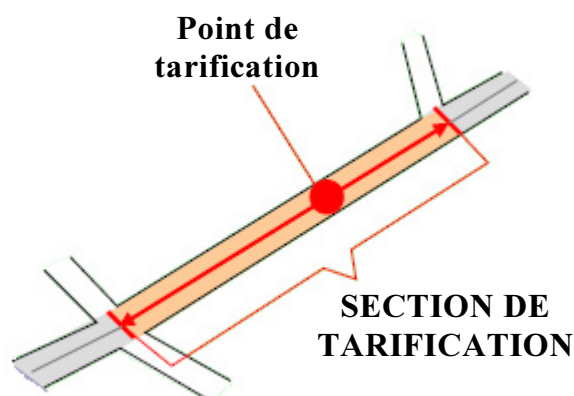
## Réseau soumis à l'éco-taxe poids lourds nationale



RRN : réseau routier national non concédé



Le réseau taxable est divisé en **sections de tarification**. Il en existe près de **4 100**. Chacune d'entre elle est associée à un **point de tarification virtuel**. Le franchissement d'un point de tarification constitue le **fait générateur de la taxe**. Elle est alors due sur l'ensemble de la longueur de la section de tarification. En moyenne, une section de tarification mesure 3,8 kilomètres.



En théorie, il aurait été envisageable de taxer les poids lourds en fonction du kilométrage réellement parcouru. Mais, en pratique, cette option est apparue très délicate à mettre en œuvre même avec un système perfectionné de repérage par satellite. Or dans le cadre de la perception d'une taxe, **le fait générateur et l'assiette taxable doivent être établis avec la plus grande fiabilité**.

Au demeurant, la tarification par section ne s'éloigne que peu de la tarification « au réel » puisqu'une section est normalement définie entre deux intersections. Lorsqu'un poids lourd s'engage sur une section de tarification, on peut donc légitimement en déduire qu'il l'a parcourue en entier<sup>1</sup>.

#### ***B. UN TAUX MOYEN DE 12 CENTIMES PAR KILOMÈTRE, PONDÉRÉ PAR DES CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX***

Les poids lourds (ou un ensemble de véhicules) taxés sont ceux affectés aux transports de marchandises, dont le poids total autorisé en charge est **supérieur à 3,5 tonnes (12 tonnes pour la TPLA)**. Sont explicitement exonérés les véhicules prioritaires, les véhicules agricoles et les véhicules militaires.

---

<sup>1</sup> Il est toujours possible qu'un poids lourd s'engage, entre deux intersections, sur un chemin privé. Deux cas sont possibles : soit il a dépassé le point de tarification et il acquitte un surplus d'éco-taxe par rapport au « réel » ; soit il n'a pas dépassé le point et il n'est pas imposé sur la distance qu'il a parcourue. L'Etat et le redevable sont alternativement perdants et gagnants, pour des montants toutefois limités.

L'assiette de la taxe est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule. A cette assiette est appliqué un taux compris entre 0,025 et 0,20 centimes d'euro par kilomètre et qui devrait s'établir, **en moyenne, à 12 centimes par kilomètre.**

Le taux de la taxe dépend de la catégorie<sup>1</sup>, elle-même déterminée à partir de plusieurs facteurs : le nombre d'essieux, le poids total autorisé en charge et le poids total roulant autorisé du véhicule. Ce taux est ensuite modulé en fonction de la classe EURO du poids lourd.

#### **La classe EURO**

L'annexe 0 de la directive « Eurovignette II » classe les poids lourds en fonction de leurs émissions polluantes. Elle prend en compte les rejets de monoxyde de carbone, d'hydrocarbures, d'oxydes d'azote, de particules fines et l'opacité des gaz d'échappement.

La norme la plus exigeante actuellement est EURO VI, tandis que la norme EURO 0 est la plus polluante.

L'arrêté définissant le barème de la TPLN n'a pas, à ce jour, été publié. D'après les informations disponibles sur le site Internet d'Ecomouv' (le partenaire privé chargé de recouvrer la taxe, *cf. infra*), les valeurs pourraient être les suivantes :

*« Les valeurs utilisées jusqu'à présent pour les études, qui ne préjugent pas du futur barème définitif mais peuvent servir pour des évaluations, sont les suivantes :*

*« - 8 centimes/kilomètre pour la première catégorie (2 essieux, moins de 12 tonnes) ;*

*« - 10 centimes/kilomètre pour la deuxième (2 essieux de 12 tonnes et plus, 3 essieux) ;*

*« - 14 centimes/kilomètre pour la troisième (4 essieux ou plus) ».*

---

<sup>1</sup> En application du décret n° 2011-234 du 2 mars 2011 relatif aux catégories de véhicules soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, les poids lourds sont répartis en trois catégories.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, la modulation en fonction de la classe EURO serait la suivante :

Véhicules électriques	EURO VI, EURO V (EEV), motorisations spéciale (hybrides)	EURO V	EURO IV	EURO III	EURO II	EURO I et avant
- 40 %	- 15 %	- 5 %	0 %	10 %	15 %	20 %

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Il convient de souligner que tous les nouveaux modèles sur le marché à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 devront respecter la norme EURO VI, tandis que la grande partie du parc en circulation respecte déjà la norme EURO V. Ce constat doit toutefois être modéré pour la catégorie 2, composée à 73 % par des véhicules respectant EURO III et EURO II.

Le Gouvernement devrait par ailleurs faire le choix de ne pas pénaliser la norme EURO IV afin de « protéger les plus petites entreprises de transport qui n'ont pas un taux de renouvellement [de leur flotte] très élevé ».

Compte tenu de ces données, il est possible d'établir un tableau synthétique des taux kilométriques en fonction de la catégorie du poids lourd et de sa classe EURO.

#### Taux kilométrique indicatif en fonction de la catégorie et de la classe EURO

(en centimes d'euros)

	Catégorie 1 (2 essieux jusqu'à 12 t)	Catégorie 2 (2 et 3 essieux de plus de 12 t)	Catégorie 3 (4 essieux et plus)
EURO I et avant	12,0	12,0	19,6
EURO II	10,4	11,5	18,2
EURO III	9,6	10,5	16,8
EURO IV	8,0	10,0	14,0
EURO V	7,6	9,0	13,3
EURO VI	6,8	7,0	11,9

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

L'article 275 du code des douanes prévoit, conformément à la directive « Eurovignette III », que les taux pourront également être modulés en fonction de la congestion de la section de tarification. Cette possibilité ne devrait toutefois pas être utilisée lors des premières années de mise en œuvre de la TPLN.

Enfin, le calcul du taux subit une dernière modification si la section de tarification se situe en Bretagne (taux réduit de 40 %) ou dans les régions



Aquitaine ou Midi-Pyrénées (taux réduit de 25 %). Pour ces deux dernières régions, le législateur a estimé que leur degré de « périphéricité » était un handicap devant être compensé. Pour la région Bretagne, la minoration s'explique en outre par le fait qu'elle ne comporte pas d'autoroutes soumises à péages.

Au total, **les taux devraient varier entre 4,08 centimes/kilomètre** pour un poids lourds de catégorie 1, classe EURO VI circulant en Bretagne et **19,6 centimes/kilomètre** pour un poids lourds de catégorie 3, classe EURO I ne circulant ni en Bretagne, ni en Aquitaine, ni en Midi-Pyrénées.

Le barème définissant les taux kilométriques devrait évoluer chaque année par **arrêté ministériel**.

### **C. UN RECOUVREMENT LARGEMENT AUTOMATISÉ**

La taxe poids lourds est, à bien des égards, hors normes. D'après les estimations du ministère de l'écologie, près de **800 000 véhicules** devraient être assujettis, à raison de **550 000 français et 250 000 étrangers**. Pour chacun d'entre eux, il convient de suivre leur trajet sur les 15 000 kilomètres de réseau taxable et le franchissement éventuel d'un des 4 100 points de tarification. Ces quelques chiffres montrent à quel point le recouvrement de la TPLN constitue son principal défi.

**Le recours à des péages électroniques s'est révélé être la seule solution effectivement praticable.** L'installation de péages physiques, à l'instar de ceux existant sur les autoroutes, n'était tout simplement pas envisageable compte de l'étendue et de l'hétérogénéité du réseau taxable. Un système déclaratif présentait un risque important de fraude et aurait donc nécessité de redoubler les efforts de contrôle. Enfin, la directive « Eurovignette III » (considérant n° 31) incite les Etats membres à recourir à des péages électroniques afin de **favoriser l'interopérabilité**.

Le suivi sur une base individualisée des poids lourds nécessite de recourir à des technologies de pointe. Ainsi, chaque véhicule doit « *disposer d'un équipement électronique embarqué permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la liquidation de ladite taxe* » (article 276 du code des douanes). La **géolocalisation du véhicule se fait par satellite** (GPS) ou par ondes courtes là où le repérage par satellite est inopérant, notamment dans les tunnels.

L'équipement (électronique) embarqué, abrégé en « EE » ou « OBU » (*On Board Unit*), se présente sous la forme d'un petit boîtier (*cf. photos infra*). Il doit être positionné sur le pare-brise du véhicule, à l'instar d'un équipement GPS.

## Équipement électronique embarqué



Source : sites Internet d'Ecomouv' et d'Eurotoll

Le code des douanes ajoute que « *la taxe due au titre des trajets effectués est liquidée à partir des informations collectées automatiquement au moyen de l'équipement électronique embarqué [...], des informations déclarées lors de l'enregistrement du véhicule et des données paramétrées dans l'équipement électronique embarqué* ».

Ainsi, lors de sa première installation, les principales données relatives au redevable et au véhicule doivent être enregistrées dans l'EE. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, cette opération ne dure pas plus de 20 minutes. Ensuite, pour chaque trajet, le conducteur du véhicule doit opérer une programmation sommaire, notamment pour indiquer le nombre d'essieux du convoi.

Afin de vérifier que les poids lourds sont effectivement équipés d'un boîtier électronique, **un système de contrôle également électronique sera déployé tout le long du réseau taxable**. Il est composé de :

- **173 points de contrôle fixes**. Ils se présenteront sous la forme de portiques « multivoies ». Ils pourront à la fois déterminer les caractéristiques du véhicule et lire sa plaque ;

- **130 points de contrôle déplaçables** déployés sur 500 sites pré-aménagés ;

- **contrôles automatiques manuels**, à l'image des radars mobiles utilisés pour le contrôle de la vitesse. Les services de la Douane, les forces de l'ordre et les contrôleurs des transports terrestres (CTT) disposeront ainsi de 400 outils manuels pour contrôler, à l'arrêt ou à faible vitesse, les équipements embarqués et de 200 lecteurs installés sur des véhicules permettant de contrôler les véhicules en circulation.

## **D. LE RECOURS À UN CONTRAT DE PARTENARIAT**

### **1. Un contrat de partenariat signé avec un consortium franco-italien**

Le recours à un prestataire extérieur pour la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds est explicitement autorisé par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 (*cf.* encadré ci-dessous).

**Devant l'ampleur et la complexité technique du projet, l'Etat a fait le choix de déléguer l'essentiel des missions de recouvrement de l'éco-taxe à un prestataire privé, par le biais d'un contrat de partenariat public-privé.**

Une commission consultative a été mise en place en mars 2009<sup>1</sup> et l'appel d'offres publié début mai 2009. Cinq dossiers ont été déposés. Une offre a été refusée car incomplète, une autre a été abandonnée. Le dialogue compétitif s'est clôturé le 12 juillet 2010 et les offres finales ont été remises fin septembre 2010.

Le 14 janvier 2011, le ministre chargé des transports a retenu, conformément à la proposition de la commission consultative, l'offre de l'entreprise *Autostrade per l'Italia*. D'abord annulée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, la procédure d'appel d'offres a finalement été validée par le Conseil d'Etat le 24 juin 2011.

#### **Missions pouvant être confiées à un prestataire extérieur aux termes du III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009**

« 1° *Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe, y compris le dispositif de traitement automatisé et la mise à disposition des équipements électroniques embarqués ;*

« 2° *La collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe ;*

« 3° *La liquidation du montant de la taxe ;*

« 4° *La communication aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage [...] du montant de taxe due ;*

« 5° *Le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage ;*

« 6° *La notification aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage de l'avis de rappel [...] ;*

<sup>1</sup> Décret n° 2009-345 du 30 mars 2009 relatif aux modalités d'application du III de l'article 153 de la loi de finances pour 2009.

« 7° *Le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils de contrôle automatique permettant de détecter les véhicules en infraction [...]* ;

« 8° *La constatation des manquements au regard de la taxe détectés au moyen des appareils mentionnés au 7° et la notification aux redevables concernés [...] de la taxation forfaitaire [...]* ;

« 9° *Le recouvrement des sommes acquittées à la suite des procédures prévues aux 6° et 8° et des frais de dossier* ».

L'entreprise *Autostrade per l'Italia* a constitué le consortium *Ecomouv'*, dont elle possède 70 % du capital, le reste étant détenu par Thalès, pour 11 %, SNCF, pour 10 %, SFR, pour 6 % et Steria, pour 3 %. Chaque membre du consortium a un rôle bien défini. Par exemple, SFR est en charge des systèmes de communication tandis que Thalès est responsable des systèmes de contrôle automatique.

Le contrat de partenariat a été signé et notifié à *Ecomouv'* le 20 octobre 2011. **Sa durée est de 159 mois, soit 13 ans et 3 mois, dont 21 mois de déploiement et 11,5 années d'exploitation.** Au terme du contrat, l'ensemble du dispositif est remis à l'Etat.

*Ecomouv'* doit assurer « *le financement, la conception la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance de l'ensemble des biens composant le dispositif* » (article 2 du contrat).

Le dispositif est lui-même défini comme « *l'ensemble des biens – notamment les immeubles, équipements, logiciels, programmes – et des services nécessaires à la collecte des taxes, à leur contrôle ainsi qu'à la formation, à l'information et à l'assistance des agents de l'Etat et des redevables* ».

*Ecomouv'* devrait employer près de 200 personnes installées à Metz et 100 personnes installées à Paris pour réaliser la mission qui lui a été confiée par le contrat de partenariat.

## **2. Un prestataire privé appuyé par des sociétés habilitées de télépéage**

L'équipement embarqué constitue l'élément central pour la collecte de la taxe. **La responsabilité de la diffusion des équipements embarqués incombe à *Ecomouv'***. Toutefois, il n'est pas le seul acteur à être autorisé à proposer des équipements embarqués.

Conformément au code des douanes, ***Ecomouv'* peut s'appuyer sur des « sociétés habilitées de télépéage » (SHT) pour recouvrer la taxe.** Cette disposition a été introduite afin de favoriser l'interopérabilité au niveau

européen. En effet, les SHT offrent déjà à leurs clients des services afin de payer les péages autoroutiers (TIS-PL) ou des taxes poids lourds dans d'autres pays européens à partir d'un seul boîtier.

Comme l'indique le Gouvernement à la Commission européenne<sup>1</sup>, « *la volonté de la France de se placer au plus tôt dans le cadre défini par la directive Interopérabilité conduit à **promouvoir l'abonnement à un service de télépéage comme modalité principale et prioritaire de paiement de la taxe*** ».

De fait, il conviendra de distinguer deux catégories de redevables.

Les **abonnés** souscriront un contrat directement avec une SHT. Ils lui donneront mandat pour les représenter. La SHT acquittera la taxe auprès d'Ecomouv' et la facturera ensuite à ses clients (post-paiement). Ceux-ci bénéficient d'un abattement d'éco-taxe, qui devrait être de 10 %, dont le montant reflète l'économie de gestion engendrée pour l'Etat. Les équipements embarqués pourront être ceux fabriqués par Ecomouv' ou ceux de la SHT (trois d'entre elles proposent un boîtier différent). Outre l'interopérabilité, la SHT pourra proposer des services à valeur ajoutée à ses clients (reconstitution de parcours, parcours optimisé, etc.).

Les **non-abonnés** devront se procurer l'équipement embarqué d'Ecomouv'. A la différence du redevable abonné, il doit déposer auprès du prestataire une **avance** sur laquelle la taxe sera, au fur et à mesure de sa liquidation, imputée (pré-paiement). Le redevable non-abonné doit s'assurer que cette avance est toujours suffisante. En outre, il doit s'acquitter d'une caution de 100 euros afin d'obtenir l'équipement embarqué<sup>2</sup>, qui est par ailleurs gratuit. En outre, le service Ecomouv' n'est pas interopérable à la différence de ceux proposés par les SHT.

L'abonnement présente un intérêt évident pour le transporteur. La facturation *ex post* pèse moins sur sa trésorerie ; le coût fiscal est moins élevé ; il aura accès à plus de services. C'est pourquoi le ministère de l'écologie estime que **60 % des véhicules, représentant 80 % de la collecte, seront couverts par un abonnement.**

A ce jour, six SHT ont déposé un dossier d'habilitation auprès de l'Etat et signés des contrats avec Ecomouv' (Axxes, DKV, Eurotoll, Ressa, Télépass et Total)<sup>3</sup>.

Le ministère fait également valoir que le recours aux SHT est un **facteur sécurisant pour la collecte effective de la taxe**, notamment auprès des transporteurs étrangers, qui seront équipés de boîtiers interopérables.

---

<sup>1</sup> Dossier d'information sur l'éco-taxe poids lourds transmis à la Commission européenne (mis à jour en janvier 2013).

<sup>2</sup> Cette caution est rendue à la restitution de l'appareil. Elle vise à éviter la détérioration de l'équipement ou des oublis de restitution, notamment de la part des transporteurs étrangers.

<sup>3</sup> L'habilitation est un processus partagé entre l'Etat et Ecomouv' (il revient à ce dernier de certifier les équipements embarqués par les SHT).

**De fait, la SHT doit offrir à Ecomouv' (et indirectement à l'Etat) une garantie de paiement, « faisant son affaire du recouvrement auprès de son client en cas de paiement [de la facture] a posteriori »<sup>1</sup>.**

En contrepartie, Ecomouv' rémunère les SHT à hauteur de 60 millions d'euros par an.

Pour les redevables non-abonnés – ou pour les abonnés dont l'équipement tombe en panne – Ecomouv' s'assure de la bonne distribution des équipements embarqués, qui doivent être accessibles rapidement à partir de n'importe quel point du territoire. Il s'agit de respecter l'exigence européenne de non-discrimination.

A cette fin, Ecomouv' gère **420 points de distribution automatique, dont 40 hors de France**. Son site Internet et son centre d'appels sont accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Les services d'Ecomouv' peuvent répondre en six langues<sup>2</sup>. Sur ce point, le contrat de partenariat fixe des objectifs de performance très stricts au prestataire privé.

Il doit également veiller à la bonne information des redevables français et étrangers. Pour ce faire, il a développé des actions de communication en prenant appui sur les fédérations professionnelles de transporteurs. A l'approche de la date théorique de mise en service, les transporteurs français sont de mieux en mieux informés. En revanche, il est plus difficile de mesurer la diffusion du message à l'étranger.

Par ailleurs, ceux que l'on appelle les « compte propre », c'est-à-dire les personnes qui transportent des marchandises pour leur propre compte, semblent inégalement au courant de la mise en œuvre de l'éco-taxe. De fait, cette catégorie comprend des personnes très hétérogènes (grossiste, collectivités territoriales, PME de maçonnerie, etc.), pour lesquelles il existe de nombreuses organisations professionnelles relais.

## ***E. UNE TAXE RECOUVRÉE SOUS LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES***

### **1. Le prestataire privé, commis de l'Etat**

L'Etat aurait pu faire le choix de recourir à un partenaire privé seulement pour la conception et la maintenance du dispositif de collecte. La particularité du contrat « éco-taxe » réside dans le fait qu'Ecomouv' assure également l'exploitation, c'est-à-dire qu'il a un rôle central dans la collecte de la taxe.

---

<sup>1</sup> Réponse du ministère de l'écologie au questionnaire de votre rapporteur.

<sup>2</sup> Français, anglais, allemand, polonais, italien, espagnol. Les brochures et le site Internet seront également accessibles en russe et en portugais.

Lors des travaux préparatoires au projet de loi de finances pour 2009, le Gouvernement avait souhaité recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur un tel schéma. Ce dernier a considéré que le recours à un partenaire privé aux fins de collecter une taxe est envisageable à condition que celui-ci reçoive une commission de la part de l'Etat.

Autrement dit, l'Etat ne peut pas abandonner l'intégralité de ses prérogatives de puissance publique. En matière de recouvrement d'impôt, cela n'aurait été acceptable ni socialement, ni juridiquement. Le prestataire privé est un prolongement de la puissance publique ; il ne s'y substitue pas.

Dans ce cadre, l'article 153 de la loi de finances pour 2009 rappelle que le prestataire privé « *assure les missions [qui lui sont confiées] sous le contrôle de l'Etat. Ce contrôle comporte des investigations dans les locaux du prestataire pour s'assurer notamment de la fiabilité du dispositif technique et des traitements mis en œuvre dans l'exercice de ses missions* ».

Certains des personnels du prestataire, notamment ceux intervenant directement lors des phases du recouvrement ou du contrôle, doivent être agréés par le préfet.

La loi précise également que « *le prestataire est titulaire d'une commission délivrée par l'administration des douanes et droits indirects [...]. Il est seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes et droits indirects. Il verse au comptable désigné à cet effet, par virement, le 25<sup>e</sup> jour du mois suivant la liquidation, la taxe facturée accompagnée des données ayant permis la liquidation de cette taxe, ainsi que la taxe recouvrée* » à la suite des procédures de sanction des manquements.

Le prestataire doit fournir une garantie financière assurant dans tous les cas le versement des sommes facturées, même si elles n'ont pas pu être effectivement recouvrées.

Un **décret organise la commission délivrée par le ministre chargé des douanes au prestataire choisi par appel d'offres**<sup>1</sup>. La commission est délivrée jusqu'au terme du contrat, à moins d'un manquement du prestataire dans la réalisation de ses missions contractuelles.

La commission porte sur l'ensemble des relations entre Ecomouv' et la Douane. Elle prévoit, par exemple, les informations que le prestataire doit recueillir, conserver et/ou transmettre à la Douane. Elle établit les cas pour lesquels le prestataire est libéré de l'obligation de verser à l'Etat la taxe facturée. Elle encadre l'agrément des personnels du prestataire. Elle régit le contrôle du prestataire par la Douane. Elle fixe enfin le régime des garanties financières du prestataire.

L'ensemble des sommes collectées par le prestataire seront transférées au service comptable de la Douane.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-991 du 23 août 2011 relatif au prestataire chargé de la collecte de la taxe sur les poids lourds prévue aux articles 269 à 283 quinquies et 285 septies du code des douanes.

## **2. La création d'un service dédié au sein de la direction générale des douanes et droits indirects**

Afin d'assurer le pilotage stratégique de l'éco-taxe, l'audit et le contrôle d'Ecomouv, la Douane a installé à Metz un nouveau service dédié : **le service taxe poids lourds (STPL)**, composé d'environ **130 agents**. Le coût du STPL est estimé à environ 23 millions d'euros en rythme de croisière.

Au titre de sa mission de pilotage, il reviendra, par exemple, au STPL de valider le schéma d'installation des bornes de contrôle déplaçables. Il devra également mener les contrôles ponctuels et les audits annuels du commissionné.

**Le STPL constatera, juridiquement parlant, les manquements et les infractions relevés et transmis par les systèmes d'Ecomouv'**. Au titre du pouvoir régalién de l'Etat, seule la Douane pourra, par exemple, proposer une transaction, mettre en œuvre un recouvrement forcé ou engagé des procédures judiciaires.

Pour ce faire, les systèmes d'information et ceux du STPL seront étroitement interfacés. Lors de son audition, le directeur général des douanes a insisté sur la nécessité de traiter le maximum des cas de manière automatisée, compte tenu de la masse des informations qui lui parviendront. Le STPL doit pouvoir contrôler la régularité des opérations et le correct reversement des fonds.

En cas de contestation du montant de la taxe à recouvrer, la réclamation sera traitée par le STPL après transmission par Ecomouv'.

Le tribunal de grande instance (TGI) de Metz devrait également voir sa charge de travail croître puisqu'il deviendra la juridiction de recours des décisions douanières. Le ministère de la justice travaille actuellement à la définition des moyens nécessaires pour l'accomplissement de cette tâche.

## **3. Une politique de contrôle sous l'égide de l'administration des douanes**

Toute infraction ou manquement expose le redevable à une amende douanière pouvant atteindre 750 euros et, bien évidemment, au recouvrement de la taxe éludée. Si les informations nécessaires à son calcul ne sont pas disponibles (par exemple, en cas d'absence d'équipement embarqué), le redevable sera imposé comme s'il avait parcouru un trajet de 500 kilomètres.

Le code des douanes prévoit également la possibilité d'immobiliser le véhicule. Cette menace, qui devrait rarement être mise à exécution, constitue un outil particulièrement dissuasif. Elle pourra notamment être mise en œuvre à l'encontre des transporteurs étrangers qu'il est plus difficile de poursuivre.

A côté du système de contrôle automatique, il reviendra à la Douane, mais aussi aux autres forces de l'ordre (police, gendarmerie) et aux contrôleurs



des transports terrestres de faire respecter la législation sur le terrain. Des outils électroniques (*cf. supra* II. C) seront mis à leur disposition par Ecomouv'.

Lors de son audition, le directeur général des douanes et droits indirects a indiqué à votre rapporteur qu'il visait un maillage suffisant de contrôle manuel, en appui et en complément du système automatisé, de sorte que l'ensemble soit considéré comme dissuasif.

Par ailleurs, la Douane, en coopération avec les forces de l'ordre, va développer une stratégie de contrôle centrée sur les facteurs de risque identifiés. Un groupe de travail commun a été mis en place afin d'assurer la bonne information de tous les acteurs appelés à intervenir sur le terrain.

Pour des raisons européennes relatives à la libre circulation, il convient que la stratégie de contrôle n'apparaisse pas excessivement centrée sur les poids lourds étrangers, quand bien même ils constituent un facteur de risque important. Sur ce plan, le système automatisé présente l'avantage d'objectiver le contrôle.

En tout état de cause, **votre rapporteur estime que les premières semaines seront cruciales pour « crédibiliser » l'éco-taxe poids lourds**, même si l'Etat devra faire preuve d'une pédagogie bienveillante durant cette période envers les redevables de bonne foi.

#### ***F. POUR UN ABANDON DE LA TPLA AU PROFIT D'UNE EXPÉRIMENTATION « GRANDEUR NATURE »***

Aux termes du contrat de partenariat, Ecomouv' doit mettre à disposition le système de recouvrement relatif à la TPLA le 20 avril 2013, date à laquelle elle doit normalement devenir applicable. La date d'entrée en vigueur fera l'objet d'un arrêté ministériel.

**Alors que les systèmes d'Ecomouv' sont encore au stade de la vérification, votre rapporteur doute de l'opportunité de lancer une expérimentation dans la seule région Alsace trois mois avant la date théorique de mise en place de la TPLN.**

Au surplus, les transporteurs ne connaissent pas par avance les véhicules qui ont vocation à traverser la région Alsace. Ils seront donc contraints de prévoir des équipements embarqués pour une partie significative de leur flotte avant même le lancement de la TPLN. En outre, d'après le ministère de l'écologie, *« les professionnels alsaciens, tant transporteurs que chargeurs, se sont exprimés de manière claire [...] pour demander une expérimentation "gratuite" »*.

Il convient d'ajouter que l'adoption définitive du présent projet de loi ne devrait pas intervenir avant la mi-mars. Les transporteurs ne disposeraient par conséquent que d'un temps très limité pour s'adapter au nouveau régime de répercussion.

Au total, **l'expérimentation alsacienne n'a plus grand sens et son lancement trois mois avant la TPLN présente de nombreux inconvénients.** Son abandon représenterait un coût limité puisque la recette brute (avant rémunération du prestataire) de la TPLA est estimée à environ 8 millions d'euros.

Compte tenu de la complexité du système, **votre rapporteur préconise qu'une expérimentation «à blanc» soit organisée sur l'ensemble du territoire à compter du mois de juin, soit à peu près de deux mois avant le lancement théorique de la TPLN.**

Elle permettrait de réaliser une **montée en puissance progressive du système** et d'éviter un phénomène de goulot d'étranglement le jour de la date effective de mise en service. Elle présenterait également **l'avantage de détecter les inévitables « bugs » liés à tout système d'information complexe.** Elle viendrait utilement compléter les tests « en charge » déjà prévus par l'Etat.

#### ***G. UN REPORT PROBABLE ET SOUHAITABLE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TAXE POIDS LOURDS NATIONALE***

Lors de son audition, le 29 janvier 2013, par la commission du développement durable, Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, a indiqué que *« la date de lancement opérationnel de la taxe est bien celle du 20 juillet : si report il y a, c'est que je ne prendrai pas la responsabilité de lancer un système non sécurisé techniquement. Dans cette hypothèse encore, nous examinerons la possibilité d'élargir l'expérimentation. [...] Je conduis ce dossier avec **pragmatisme et prudence**, car je ne souhaite pas handicaper les professionnels ».*

**Votre rapporteur estime que la date du 20 juillet n'est pas opportune et doit être repoussée,** au regard de plusieurs contraintes.

La première d'entre elle est le degré de fiabilité du système opéré par Ecomouv'. Une taxe ne peut être recouvrée que dans des **conditions maximales de fiabilité.** Ainsi que le souligne le ministre, un système non sécurisé techniquement ne doit pas être mis en service. Les représentants d'Ecomouv' ont assuré à votre rapporteur que les délais de réalisation des différentes opérations avant le lancement du système sont **« tendus »** mais qu'elles se déroulent selon le plan établi.

La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la Douane ont confirmé ce diagnostic. De fait, plusieurs étapes de « recette »<sup>1</sup> et de vérification des systèmes doivent encore être conduites. A titre d'illustration, 130 composants représentant 3 000 tests doivent être

---

<sup>1</sup> Article 19.1 du contrat : « La recette du dispositif désigne les opérations par lesquelles le titulaire et ses co-contractants procèdent aux tests nécessaires pour déterminer si le dispositif est achevé et s'il est conforme aux prescriptions issues du contrat ».

vérifiés. Il n'apparaît pas opportun de réduire les délais pour ce type d'opération.

Par ailleurs, les systèmes d'Ecomouv' ne sont toujours pas interfacés avec ceux de l'Etat. Or il est probable que l'on détecte, à cette occasion, de nouveaux problèmes à corriger.

En tout état de cause, il reviendra au comité de pilotage de projet qui se tiendra dans le courant du mois de février de se prononcer sur un éventuel report pour des raisons techniques.

En outre, l'intensité de la circulation ne plaide pas pour un lancement en pleine période estivale. Les organisations professionnelles des transporteurs ont également demandé un report pour des raisons administratives (personnels en vacances aux mois de juillet et d'août) et comptables (lancement le 1<sup>er</sup> du mois plutôt qu'en cours de mois).

**La TPLN pourrait donc être collectée au plus tôt le 1<sup>er</sup> août 2013 et, de préférence, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013.**

L'enjeu industriel ne doit pas non plus être ignoré. A terme, l'ambition de la Commission européenne consiste à ce qu'un poids lourd soit équipé d'un seul équipement embarqué pour circuler dans toute l'Union européenne (interopérabilité). Le bon fonctionnement du système français peut donc aussi lui permettre de s'imposer comme une référence auprès de nos partenaires européens.

D'ailleurs, plusieurs pays (Belgique, Pays-Bas, Hongrie, Danemark) mènent une réflexion sur l'introduction d'une éco-taxe poids lourds et observent de près le système français, qui est aujourd'hui un des plus avancés techniquement. Un lancement précipité ne manquerait pas de lui porter un préjudice d'image.

**Pour l'ensemble ces raisons, il apparaît souhaitable à votre rapporteur de repousser la date d'entrée en vigueur de la TPLN au 1<sup>er</sup> septembre ou, au plus tard, le 1<sup>er</sup> octobre.** Il lui semble en revanche indispensable que l'éco-taxe soit effective après cette date afin de ne pas perturber excessivement l'équilibre financier de l'AFITF (*cf. infra*).

### **III. UN ENJEU IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

#### ***A. UN MILLIARD D'EUROS POUR L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

A raison d'un taux moyen au kilomètre de 12 centimes, la TPLN devrait rapporter, d'après les estimations du Gouvernement, **environ 1 200 millions d'euros par an**, dont l'affectation serait la suivante :

**- 760 millions d'euros pour l'AFITF ;**

- **160 millions d'euros pour les collectivités territoriales** propriétaires du réseau local taxable ;

- **230 millions d'euros au titre de la rémunération du prestataire Ecomouv' et des SHT (environ 60 millions d'euros) ;**

- **50 millions d'euros de TVA** puisque les loyers d'un contrat de partenariat sont soumis à cet impôt.

Par ailleurs, le ministère de l'écologie estime que la TPLN entraînera un report de trafic vers le réseau concédé (autoroutes) générant une **augmentation des recettes des péages comprise entre 250 et 400 millions d'euros**. Lors de son audition par la commission du développement durable, et en réponse à une question de votre rapporteur, Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, a indiqué que *« les concessionnaires d'autoroutes bénéficieront, je le crains, d'un effet d'aubaine. Nous sommes en discussion avec eux pour leur faire accepter le principe d'une hausse de la redevance domaniale, trop peu souvent actualisée »*.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la redevance domaniale – affectée à l'AFITF – pourrait s'établir à 370 millions d'euros, soit une progression d'environ 170 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Néanmoins, les textes réglementaires ne sont pas encore parus.

Par ailleurs, dans le cadre du système de répercussion organisé par le présent projet de loi, c'est-à-dire une majoration forfaitaire de la prestation de transports, les recettes de TVA devraient progresser très légèrement, puisque la majoration de prix s'applique au prix hors taxes.

Quoi qu'il en soit, le retard pris dans la mise en place de la TPLN a pesé sur le budget de l'Etat puisqu'il a dû apporter **une subvention d'équilibre à l'AFITF de près d'un milliard d'euros en 2011 et en 2012. En 2013, la subvention de l'Etat a été réduite de 300 millions d'euros afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de la TPLN en cours d'année.**

En réalité, même si elle devait être perçue dès le 20 juillet, la recette effective pour l'AFITF ne serait que de 235 millions d'euros. En effet, la taxe est reversée à l'Etat par Ecomouv' sous un délai de deux mois. Il existe donc un décalage temporel entre la date du fait générateur et celle de son reversement à l'AFITF.

Lors de son audition, le directeur de cabinet du ministre délégué chargé des transports a indiqué à votre rapporteur qu'un report de quelques mois de la TPLN ne serait **pas sans conséquence financière pour l'AFITF**. Le manque à gagner serait de l'ordre de 80 millions d'euros par mois.

Un report au 1<sup>er</sup> octobre signifierait que l'AFITF percevrait seulement 70 à 80 millions d'euros au titre de l'éco-taxe en 2013. Toutefois, l'Agence dispose d'un fonds de roulement, opportunément constitué fin 2012, qui lui permettra de faire face à ses engagements.

En tout état de cause, l'AFITF, dont la mission s'inscrit par définition sur le long terme, doit disposer d'une visibilité suffisante sur son budget.

**Il importe par conséquent que l'éco-taxe soit effectivement perçue au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et qu'elle puisse, enfin, être considérée comme une ressource pérenne de l'AFITF pour l'élaboration de son budget primitif 2014.**

La taxe revenant aux collectivités territoriales sera versée au comptable de la Douane. La Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Metz reversera ensuite les recettes nettes aux trésoriers payeurs généraux des départements concernés. D'après le ministère de l'écologie, « *les crédits seront qualifiés "éco-taxe poids lourds" sans affectation particulière* ».

### **B. UNE TAXE COÛTEUSE À RECOUVRER**

**L'éco-taxe est incontestablement coûteuse à recouvrer puisqu'à peu près 280 millions d'euros sur un total de 1 200 millions, soit environ 23 %, sont consacrés à la rémunération du prestataire privé.** En termes nets, il convient cependant de soustraire 50 millions d'euros qui sont versés au titre de la TVA acquittée sur le loyer de PPP et qui revient donc à l'Etat. **Le coût de recouvrement s'établit alors à un peu moins de 20 %.** A titre de comparaison, ce pourcentage ne dépasse pas 1,2 % pour l'impôt sur le revenu.

Il convient tout d'abord de rappeler que le choix du prestataire privé a été effectué à la suite d'un appel d'offres dans lequel le coût représentait une pondération significative.

Lors de son audition devant votre commission des finances, le 14 février 2011, Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, expliquait que, « *en ce qui concerne le coût de perception, il résulte de la concertation qui a été menée. L'entreprise retenue est celle qui était la moins chère à cet égard, et les coûts sont assez proches de ceux constatés en Allemagne, légèrement supérieurs à 20 % de la recette totale. Deux raisons expliquent ce montant élevé. Premièrement, nous taxons le réseau non autoroutier, sur lequel il y a un peu moins de trafic en moyenne que sur le réseau autoroutier. L'assiette est donc moins favorable. D'autre part, cela s'explique par un coût d'amortissement rapide, puisque le partenariat est conclu sur une dizaine d'années. Il est probable que si le système se poursuit au-delà de ces dix années, le coût diminuera* ».

Il est au demeurant fort probable que **la complexité technique du projet a été sous-estimée lors de l'examen de la loi de finances pour 2009.** En effet, elle prévoyait une entrée en vigueur en 2011, soit un délai de réalisation de deux ans alors qu'il sera plus proche de quatre ou cinq années.

**Les responsabilités d'Ecomouv' sont importantes.** Les stipulations du contrat de partenariat sont particulièrement **exigeantes** vis-à-vis du partenaire privé.

**Au titre de l'investissement, il a dû engager près de 550 millions d'euros.** Au titre du fonctionnement et de l'exploitation quotidienne du système, qui représentent 60 % de ses coûts, il doit assurer la disponibilité d'équipements embarqués sur près de 420 points de distribution. Un centre téléphonique multilingue doit rester opérationnel 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, etc.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur, le ministère de l'écologie indique que la rémunération d'Ecomouv' est calculée *« sur la base des coûts de fonctionnement et d'investissement du dispositif : coût des équipements embarqués, du dispositif de contrôle, du réseau de distribution, coût des communications entre les équipements embarqués et le système central, etc. »*.

Il convient aussi de rappeler que le prestataire n'est pas rémunéré avant la mise à disposition effective du système. Il supporte un risque financier d'autant plus lourd qu'il est responsable du versement de la taxe liquidée, qu'elle ait été effectivement recouvrée ou non auprès du transporteur.

La rémunération du prestataire est globalement fixe. Elle est ajustée à la marge en fonction de paramètres externes (volumétrie du trafic en particulier) ou internes (respect des indicateurs de performance). En revanche, elle n'est pas indexée sur le montant d'éco-taxé recouvrée.

**Au total, votre rapporteur estime que, au regard des exigences exposées par l'Etat et par les règles communautaires et des contraintes technologiques du système, le coût global du contrat de partenariat, bien qu'élevé, ne semble pas surestimé.**

#### **IV. LA « RÉPERCUSSION », UN PRINCIPE DÉLICAT À METTRE EN ŒUVRE**

##### ***A. UN PRINCIPE FONDATEUR DE L'ÉCO-TAXE***

La taxe écologique sur les poids lourds vise à **facturer à son juste prix pour la société l'utilisation du transport routier, notamment au regard de son impact environnemental.**

Le transport routier engendre en effet des « externalités », telles que la pollution (particules fines, CO<sub>2</sub>), le bruit ou encore l'encombrement des voies routières. Par définition, ces nuisances ne sont pas incluses dans le prix facturé par le transporteur à son client. En revanche, elles ont un coût pour la société. Le principe de l'éco-taxé vise donc à les « internaliser » en augmentant le prix du transport.

Pour autant, l'éco-taxé ne doit pas constituer un prélèvement sur les transporteurs routiers, qui sont des prestataires de services. Les véritables utilisateurs de la route sont leurs clients (les chargeurs). La « répercussion » permet la traduction du principe « pollueur-payeur ».

Or comme le rappelle le considérant n° 30 de la directive « Eurovignette III », « **la tarification des coûts externes au moyen de péages influencera davantage les décisions des usagers en matière de transport s'ils sont conscients de tels coûts.** Par conséquent, ces coûts devraient être indiqués séparément sur un relevé, une facture ou un document équivalent délivré par l'exploitant du péage. Un tel document permettrait en outre aux transporteurs de répercuter plus facilement le montant de la redevance pour coûts externes sur l'expéditeur ou sur tout autre client ».

Dans cette perspective, le Grenelle de l'Environnement et, à sa suite, la loi de finances pour 2009 et la loi de programmation « Grenelle I » ont acté le principe de la « répercussion » de l'éco-taxe.

L'article 153 de la loi de finances pour 2009, aujourd'hui codifié à l'article L. 3222-3 du code des transports, prévoit ainsi que « **le prix du transport est majoré de plein droit** [de la TPLN et de la TPLA] *supportées par l'entreprise pour la réalisation de l'opération de transport. La facture fait apparaître les charges supportées par l'entreprise de transport au titre de ces taxes.*

*« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles cette majoration est établie, sur des bases réelles ou forfaitaires, ainsi que les modalités d'application correspondantes ».*

La répercussion apparaît d'autant plus nécessaire que le secteur du transport routier connaît une **situation économique difficile**. Il se caractérise par une importante fragmentation (environ 37 000 entreprises) et, en conséquence, par une forte présence de TPE et de PME (près de 30 000 entreprises). Il s'agit d'un secteur structurellement en sur-capacité d'offre. **Le taux de marge nette du secteur du transport routier de marchandises s'établit ainsi à 1,5 %**. Le contexte concurrentiel européen se caractérise également par un manque d'harmonisation du régime social des conducteurs. Le dispositif de répercussion se veut donc protecteur en assurant effectivement le report de la taxe sur les chargeurs.

Un dispositif similaire existe déjà pour la répercussion des prix du carburant (articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports). Il n'est néanmoins pas envisageable de le transposer tel quel pour l'éco-taxe poids lourds. En effet, le carburant représente une proportion toujours plus ou moins stable du prix de la prestation de transport. En revanche, l'éco-taxe varie sensiblement selon l'itinéraire emprunté.

## **B. UN PREMIER DISPOSITIF UNANIMEMENT DÉCRIÉ**

### **1. Une première ébauche de répercussion : les propositions du rapport Abraham (juin 2010)**

La répercussion, simple dans son énoncé, reste pourtant très délicate à mettre en œuvre. En juin 2009, Dominique Bussereau, alors secrétaire d'Etat

chargé des transports, avait missionné Claude Abraham, ingénieur général des ponts et chaussées, afin de piloter un groupe de travail consacré aux modalités de répercussion de l'éco-taxe poids lourds.

Le rapport Abraham, remis en juin 2010, note que « *le transport routier est une activité complexe, largement diversifiée et qui revêt des formes et des modalités multiples : il n'y a pas commune mesure entre le transport lourd, sur grandes distances, d'une charge unitaire, pour le compte d'un seul chargeur, et le transport de messagerie où un même véhicule livre une multitude de clients et où l'activité de transport ne constitue qu'une fraction de la prestation [...]. D'une façon générale, ou en tout cas dans la majorité des cas, entre son point de départ et son retour au même point, un même véhicule peut assurer des transports pour plusieurs chargeurs, effectuer des chargements ou des déchargements en cours de route, effectuer des trajets à vide, trouver ou non du fret de retour pour des chargements ou des parcours partiels* ».

Sur la base de ce constat, **il apparaît évident qu'une répercussion « au réel » se révélera au mieux d'une formidable complexité et, en réalité, impossible.**

Ainsi, le rapport Abraham estime, à juste titre, que « *le mode de répercussion doit être d'emploi aussi simple que possible, afin de ne pas imposer aux entreprises des charges comptables excessives et d'être accessibles aux petites entreprises. En d'autres termes, il est nécessaire d'éviter "l'usine à gaz"* ».

Dans le même temps, la répercussion doit rester équitable, c'est-à-dire que « *le transporteur ne devrait pas facturer moins d'éco-redevance qu'il n'en paie et un chargeur ne devrait pas se voir imputer plus d'éco-redevance que le montant dont il est responsable* ».

Enfin, **la répercussion doit prendre en compte les « charges induites »** par l'éco-taxe, à savoir la formation du personnel (conducteurs, commerciaux, personnels administratifs), la mise à jour des systèmes d'information, les frais financiers liés à la gestion de la trésorerie et des cautions, le retour à vide des poids lourds, etc.

Afin de trouver un compromis entre ces exigences contradictoires, le rapport Abraham propose de distinguer **trois situations** :

- le cas où un véhicule ou une flotte de véhicules sont utilisés exclusivement pour un chargeur : la répercussion se fait au réel ;

- le cas des activités de messagerie, où l'activité de transport ne constitue qu'une partie de la prestation facturée : il revient alors au transporteur d'inclure *a priori* l'éco-taxe dans son barème de facturation ;

- le cas de plusieurs chargeurs servis par un véhicule ou une flotte de véhicules, où l'activité de transport constitue la totalité de la prestation facturée : la répercussion est calculée forfaitairement par application d'un taux



dépendant du point de chargement et du point de déchargement de la marchandise. Un comité de suivi doit permettre d'établir les taux forfaitaires les plus justes.

Enfin, le rapport admet que certaines prestations complexes ne rentrent dans aucune de ces trois catégories. Dès lors, « *il appartiendra à l'opérateur de négociier avec son client les modalités de répercussion de l'éco-taxe et des charges induites* ».

Le rapport propose enfin qu'un outil d'évaluation de la TPLN et de la TPLA soit mis à disposition des transporteurs et des chargeurs sur Internet afin de calculer le montant des taxes dues pour un itinéraire donné en fonction de la catégorie du véhicule.

Remis en juin 2010, le rapport Abraham a fait l'objet d'une évaluation par le Comité national routier, commandée par la DGITM en janvier 2011 à la demande des organisations professionnelles. Les conclusions du Comité ont été rendues en mars 2012.

## **2. Le décret du 4 mai 2012 : une traduction imparfaite du rapport Abraham**

Conformément à l'article L. 3222-3 du code des transports, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de la répercussion. Il a été pris le 4 mai 2012 et publié le 6 mai<sup>1</sup>. **Il s'inspire des propositions du rapport Abraham mais s'en écarte sur plusieurs points.**

Il reprend la distinction entre les trois types de prestation de transport. Le cas de la répercussion au réel est repris tel quel. Il ne pose pas de problème mais il est aussi celui qui se révèle le plus théorique.

Pour les activités de messagerie, la répercussion dépend d'un montant forfaitaire en application d'un barème fixé, non plus par le transporteur, mais par arrêté ministériel en fonction des lieux de chargement et de déchargement de la marchandise.

Dans les autres cas, la majoration résulte bien de l'application d'un taux forfaitaire, mais celui-ci résulte du rapport entre le montant dû au titre de l'éco-taxe et le chiffre d'affaires sur la période durant laquelle l'opération de transport a été effectuée.

Enfin, le décret établit une « commission nationale d'évaluation du dispositif de répercussion » de la TPLA et de la TPLN. Selon son article 4, « *elle a pour mission d'évaluer le fonctionnement du mécanisme, de se prononcer sur les propositions de révision du barème [des activités de messagerie] et de proposer les améliorations nécessaires* ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de la majoration du prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

Le texte réglementaire a été unanimement décrié par les organisations professionnelles des transporteurs et des chargeurs, l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) représentant ces derniers ayant même déposé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Les transporteurs reprochent au décret sa complexité et le fait qu'il ne prenne pas explicitement en compte les « charges induites ». Le fait que la majoration puisse résulter de données internes à l'entreprise a également été vivement critiqué. En effet, comme l'explique le ministère de l'écologie, « *l'application d'un taux de majoration des prix déterminé à partir de données propres à l'entreprise [risque de conduire] les donneurs d'ordre à négocier ce taux et donc à vider de sa substance le principe même de répercussion prévue par la loi* »<sup>1</sup>.

L'AUTF, pour sa part, estime que le décret s'apparente à une création de taxe dès lors que la répercussion est totalement déconnectée de la réalité de la taxe payée. Devant votre rapporteur, l'association a réaffirmé le principe selon lequel la répercussion devrait s'organiser dans le cadre des négociations contractuelles entre chargeurs et transporteurs. De plus, le système proposé par le décret ne donne aucune visibilité *a priori* au chargeur, qui ne connaît pas les données internes à l'entreprise. Il peut donc avoir le sentiment de rémunérer son transporteur « à l'aveugle ».

Au total, **le Gouvernement a décidé de remettre à plat le dossier de la répercussion. Tel est l'objet de l'article 7 du présent projet de loi.**

### ***C. L'ARTICLE 7 DU PROJET DE LOI: DES DISPOSITIONS PROTECTRICES MALGRÉ DES CRITIQUES ENCORE NOMBREUSES***

#### **1. Une « majoration de prix » plutôt qu'une répercussion**

Comme évoqué précédemment, en matière de répercussion, le dispositif le plus satisfaisant économiquement – et intellectuellement – est également celui qui se révèle le plus complexe. Le législateur et le pouvoir exécutif doivent par conséquent réaliser un arbitrage entre simplicité du dispositif et une répercussion qui s'approche au plus près des coûts réellement supportés par les transporteurs.

Le projet de loi prend acte du fait que « *le prix d'une opération de transport n'est qu'indirectement et partiellement relié à l'itinéraire suivi. [...] Dans la majorité des cas, le prix ne repose pas sur les mêmes paramètres que ceux servant au calcul de la taxe* » (extrait de l'étude d'impact annexée).

D'un point de vue juridique, le Gouvernement opère un changement de paradigme, ce que traduit une évolution sémantique : le texte législatif

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire de votre rapporteur.

n'organise plus la « répercussion », il établit une « **majoration de prix** » obligatoire de la prestation de transport.

Concrètement, le « **prix de la prestation de transport** » (hors taxes) est **majoré « de plein droit »**<sup>1</sup> par application d'un taux « *qui est fonction des régions de chargement et de déchargement des marchandises transportées* ».

L'article 7 du projet de loi dispose clairement que cette majoration est imputée « *pour la partie du transport effectué sur le territoire métropolitain, quel que soit l'itinéraire emprunté* ». Un transport de marchandises qui ne viendrait pas à emprunter un itinéraire taxé verrait tout de même sa facture majorée.

**La déconnexion entre l'éco-taxe réellement acquittée et la majoration de prix n'est cependant pas totale**, puisque les taux de majoration « *correspondent à l'évaluation de l'incidence moyenne [de la TPLN et de la TPLA] sur les coûts de transport compte tenu de la consistance du réseau soumis à ces taxes, des trafics et des itinéraires observés ainsi que du barème de ces taxes. Ils tiennent compte également des frais de gestion afférents à ces taxes et supportés par les transporteurs. Ils sont fixés par un arrêté du ministre chargé des transports* ».

Pour des raisons d'équité, le texte législatif distingue deux situations selon que le transport s'effectue à l'intérieur de la même région ou au-delà du périmètre régional. En effet, le réseau taxable est plus ou moins étendu selon les régions, sans compter la réduction de 40 % de l'éco-taxe en Bretagne et de 25 % en Aquitaine et en Midi-Pyrénées.

Il ne serait donc pas juste qu'une prestation de transport, par exemple à l'intérieur de l'Aquitaine, soit majorée du même taux qu'une prestation de transport en Île-de-France où le réseau taxable est le plus dense.

En revanche, il n'existe **qu'un seul taux national**, qui, d'après l'étude d'impact, pourrait être fixé à **4,4 %**. Les taux intra-régionaux prévisibles sont retracés dans le tableau ci-dessous.

La facture fait apparaître la majoration de prix.

---

<sup>1</sup> Le non-respect, par le co-contractant du transporteur routier, de cette obligation est puni d'une amende de 15 000 euros.

### Taux intra-régionaux

REGION	TAUX	REGION	TAUX
Île-de-France	6,10 %	Pays-de-la-Loire	2,60 %
Champagne-Ardenne	3,70 %	Bretagne	3,30 %
Picardie	3,10 %	Poitou-Charentes	3,10 %
Haute-Normandie	3,50 %	Aquitaine	1,80 %
Centre	2,60 %	Midi-Pyrénées	1,90 %
Basse-Normandie	3,20 %	Limousin	3,90 %
Bourgogne	2,90 %	Rhône-Alpes	2,50 %
Nord-Pas-de-Calais	5,00 %	Auvergne	2,80 %
Lorraine	5,30 %	Languedoc-Roussillon	1,90 %
Alsace	6,30 %	Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,20 %
Franche-Comté	2,50 %	Corse	0,00 %

Source : étude d'impact annexé au projet de loi

#### **Comment le principe de la majoration de prix peut-il être mis en œuvre par des transporteurs étrangers ?**

*« Au regard de la réglementation européenne, la législation nationale s'applique aux transporteurs étrangers qui effectuent des transports en France.*

*« L'article 9§1 du Règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 précise que "l'exécution des transports de cabotage est soumise, sauf si la législation communautaire en dispose autrement, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur dans l'Etat membre d'accueil". L'article 9§2 du règlement précité ajoute que "les dispositions législatives, réglementaires et administratives visées au paragraphe 1 sont appliquées aux transporteurs non résidents dans les mêmes conditions que celles qui sont imposées aux transporteurs établis dans l'Etat membre d'accueil, afin d'empêcher toute discrimination fondée sur la nationalité ou le lieu d'établissement".*

*« Pour les transports internationaux, la majoration s'appliquera sur le prorata du prix de la prestation de transport correspondant à la partie française du trajet. Il sera appliqué un taux régional si ce trajet est situé à l'intérieur d'une même région ou le taux interrégional si ce trajet concerne plusieurs régions.*

*« En conclusion, les prestations de transport réalisées sur le territoire métropolitain par des transporteurs étrangers seront soumises au même dispositif de majoration des prix que celles réalisées par les entreprises françaises et selon les mêmes modalités. Cette majoration devra être mentionnée sur la facture.*

*« La méconnaissance de ce dispositif par le donneur d'ordre est passible d'une sanction pénale (amende de 15 000 euros) prévue à l'article L. 3242-2 du code des transports ».*

Source : réponse du ministère de l'écologie au questionnaire de votre rapporteur

## 2. Une proposition mieux accueillie que le décret du 4 mai 2012

A quelques mois de l'entrée en vigueur de l'éco-taxe poids lourds, la **définition des modalités de répercussion devient urgente**. En effet, les professionnels, aussi bien chargeurs que transporteurs, doivent se préparer aux changements qu'elle entraîne (formations, adaptation des systèmes d'informations, etc.).

Par ailleurs, le fait de porter les règles de « majoration de prix » au niveau législatif a été favorablement accueilli par les organisations professionnelles des transporteurs. La base juridique sera en effet mieux établie, évitant ainsi certaines critiques adressées au décret, et sécurisant les relations donneurs d'ordre/transporteurs.

Devant votre rapporteur, la Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR) a indiqué être en accord avec le principe retenu par le projet de loi, à savoir une majoration forfaitaire, **qui tienne également compte des charges induites par l'éco-taxe**. La **simplification** du dispositif est également considérée comme une bonne nouvelle.

## 3. Un dispositif qui n'est pas exempt de critiques

La profession des transporteurs et les chargeurs ont néanmoins adressé des critiques au nouveau système proposé.

Tout d'abord, la majoration de prix repose sur un taux forfaitaire, lui-même réalisé à partir d'une **moyenne**. On peut légitimement reprocher au dispositif d'entraîner des effets d'aubaine soit pour le transporteur (son prix est majoré au-delà de ce qu'il acquitte réellement) ou pour le chargeur (la majoration est inférieure au coût de l'éco-taxe).

Au surplus, les taux sont établis au niveau de la région alors que la consistance du réseau d'un département à l'autre peut considérablement varier. De même, le transport d'une région à l'autre se voit appliquer une majoration de 4,4 % (taux national) alors que chacune de ses deux régions peut bénéficier d'un taux radicalement différent

Par exemple, le prix d'une prestation de transport sur le seul territoire lorrain ou le seul territoire alsacien sera majoré, respectivement, de 5,3 % et de 6,3 %. En revanche, un transport entre les deux régions se verra appliquer le taux de majoration national, soit 4,4 %. On constatera l'effet inverse pour un transport entre les régions PACA (2,2 %) et Rhône-Alpes (2,5 %).

**Ces effets sont inévitables et sont inhérent à une modalité forfaitaire de majoration. En tout état de cause, le système proposé, au regard du précédent, apparaît le moins mauvais, car le seul opérationnel.** Ses imperfections sont le prix à payer pour sa simplicité et sa facilité d'utilisation.

**Les organisations professionnelles de transporteurs rencontrées par votre rapporteur ont également souligné l'insuffisance du taux national de 4,4 %.** En effet, d'après les calculs de la FNTR, les « charges induites » n'ont pas été correctement mesurées : le taux national pertinent serait proche de 5,2 %. Votre rapporteur note cependant que les taux indiqués à ce jour par le ministère sont **indicatifs**. Ils seront fixés par arrêté à l'issue du vote définitif du présent projet de loi.

En outre, certaines factures n'identifient pas spécifiquement la prestation de transport. Afin d'appliquer la majoration de prix, il sera désormais nécessaire d'individualiser, sur la facture, une ligne « prestation de transport », à laquelle pourra s'appliquer la majoration. Cette tâche risque néanmoins de se révéler délicate, voire de prêter le flan à une négociation ardue avec le donneur d'ordres.

Il convient également de souligner que la « majoration de prix » s'assimile à du chiffre d'affaires. Elle sera donc soumise à TVA.

#### **4. Une disposition *in fine* protectrice des transporteurs**

Comme souligné plus haut, la « majoration de prix » n'éliminera pas la discussion commerciale puisque le prix résulte d'un accord contractuel entre les parties.

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de l'écologie fait valoir qu'il est *« possible que, dans le cadre de cette relation contractuelle, les donneurs d'ordres cherchent à [annuler] cette majoration par une baisse du prix de la prestation elle-même.*

*« Toutefois, le prix de la prestation de transport en matière de transport routier de marchandises fait l'objet d'un encadrement législatif (cf. article L. 3221-1 infra) pour des raisons de régulation et de sécurité du secteur.*

*« Aussi dans un domaine où la faiblesse du taux de rentabilité est notable (aux alentours de 1 %), les potentialités de négociation à la baisse du "haut de facture" en contrepartie de la majoration légale des prix, si elles existent, demeureront faibles ».*

#### **Article L. 3221-1 du code des transports**

*« Tout prestataire de transport public routier de marchandises, et notamment les transporteurs routiers de marchandises, commissionnaires de transport ou loueurs de véhicules industriels avec conducteur, est tenu d'offrir ou de pratiquer un prix qui permette de couvrir à la fois :*

« - les charges entraînées par les obligations légales et réglementaires, notamment en matière sociale et de sécurité ;

« - les charges de carburant et d'entretien ;

« - les amortissements ou les loyers des véhicules ;

« - les frais de route des conducteurs de véhicules ;

« - les frais de péage ;

« - les frais de documents de transport et les timbres fiscaux ;

« - et, pour les entreprises unipersonnelles, la rémunération du chef d'entreprise. »

L'article L. 3242-2 du même code prévoit par ailleurs qu'est punie d'une amende de 90 000 euros la méconnaissance, pour tout prestataire de transport, des obligations résultant des dispositions de l'article L. 3221-1.

Dans le cadre d'une relation commerciale parfois conflictuelle, la « majoration de prix » donnera une assurance aux transporteurs dans le cadre d'un rapport de forces parfois tendu. **En ce sens, les dispositions du projet de loi apparaissent protectrices.** La non-application de la majoration de prix est d'ailleurs sanctionnée par une amende supportée par le chargeur.

**Il est indéniable que l'éco-taxe modifie les relations économiques entre chargeurs et transporteurs et nul doute qu'il faudra du temps pour qu'ils trouvent, en commun, un nouvel équilibre dans leurs relations financières.**

C'est pourquoi, dans une optique de pacification et d'objectivisation du dialogue, **votre rapporteur souhaite mettre en avant deux préconisations déjà évoquées par le passé.**

Tout d'abord, il lui apparaît essentiel d'établir une **commission nationale de suivi**, à l'image de celle proposée par le décret du 4 mai 2012. Elle aurait la tâche **d'évaluer l'effectivité de la majoration de prix et d'établir, en lien avec les professionnels, les taux régionaux et inter-régionaux.**

Ensuite, il serait souhaitable que l'Etat en coopération avec Ecomouv' **mette à disposition de tous les professionnels un outil Internet public<sup>1</sup> d'évaluation de l'éco-taxe en fonction de l'itinéraire emprunté ou envisagé.**

---

<sup>1</sup> De tels outils existent déjà mais ils ne sont pas publiquement accessibles.

\*

**Sous le bénéfice de ces observations, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 7 du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 5 février 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 260 (2012-2013), portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Je voudrais remercier la commission d'avoir confié ce rapport législatif à son rapporteur spécial.

Notre commission a décidé de se saisir de l'article 7 du projet de loi, qui organise la répercussion de l'éco-taxe poids lourds. Cet article n'entre pas dans le champ des lois de finances car il ne modifie ni le taux, ni l'assiette, ni les modalités de recouvrement de l'éco-taxe.

Seulement, pour que cette taxe soit véritablement écologique, il faut qu'elle soit facturée au véritable bénéficiaire de la route qui n'est pas le transporteur, mais son client, le chargeur. C'est ce que l'on a appelé la « répercussion », qui n'est que la traduction du principe « pollueur-payeur ».

L'éco-taxe, dont l'entrée en vigueur théorique est fixée au 20 juillet, c'est aussi un enjeu financier de près d'1,2 milliard d'euros pour l'Etat et les collectivités territoriales. Elle s'appuie sur un mode de recouvrement entièrement nouveau et automatisé. A bien des égards, c'est une taxe du XXI<sup>e</sup> siècle !

L'éco-taxe française s'inscrit dans le cadre européen de « Eurovignette », dont l'objectif est de supprimer les distorsions de concurrence entre les transporteurs des différents pays. Elle fait figure de précurseur des exigences européennes les plus récentes, notamment en matière environnementale. La Commission européenne observe néanmoins de près sa mise en œuvre et veille à ce qu'elle ne se révèle pas désavantageuse pour les transporteurs étrangers. Ce point est très important pour l'organisation du recouvrement.

Ce type de taxes se propage par capillarité dans toute l'Union européenne.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, l'Allemagne applique une taxe poids lourds sur son réseau autoroutier. Quasi-immédiatement, plusieurs milliers de poids lourds se sont reportés sur le réseau routier alsacien et en particulier, sur l'axe Nord-Sud (A 35), établi en parallèle d'une autoroute allemande et qui est gratuit.

Notre ancien collègue député Yves Bur avait donc proposé la mise en œuvre d'une taxe expérimentale limitée à l'Alsace, équivalente à la taxe allemande, afin de mettre fin à ce report de trafic. Elle a été votée début 2006.

Seulement, il est rapidement apparu que la taxe alsacienne ne suffirait pas à traiter un problème plus vaste.

Le Grenelle de l'Environnement a donc décidé d'élargir l'éco-taxe à l'ensemble du réseau routier national non concédé. Cette disposition est inscrite dans le projet de loi de programmation « Grenelle I » et traduite par l'article 153 de la loi de finances pour 2009.

L'éco-taxe poursuit quatre objectifs :

- assurer la couverture des coûts d'usage du réseau routier, qui s'opère par le paiement de la taxe proprement dit ;
- réduire les impacts environnementaux du trafic routier de marchandises, en réduisant la demande de transport routier ; c'est l'objet de la répercussion ;
- financer la politique de développement intermodal des transports ;
- et dégager de nouvelles ressources pour financer les infrastructures.

Ces deux derniers points relèvent de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à laquelle l'éco-taxe est affectée.

L'assiette de la taxe sera le nombre de kilomètres parcourus sur le réseau routier concerné par un poids lourd de plus de 3,5 tonnes – contre 12 tonnes en Allemagne –, à laquelle un taux moyen de 12 centimes d'euro par kilomètre sera appliqué. Le recouvrement de la taxe constitue le principal défi puisqu'il doit s'effectuer sur un réseau de 15 000 kilomètres parcourus par 800 000 poids lourds dont 250 000 véhicules étrangers. Outre les transporteurs, seront également redevables de la taxe ceux qui transportent des marchandises pour eux-mêmes – les « comptes propres » – dont, mes chers collègues, les collectivités territoriales peuvent faire partie.

La carte du réseau taxable – 10 000 kilomètres de réseau national non concédé en métropole et après accord des collectivités, 5 000 kilomètres de routes locales – figure sur le site du ministère de l'écologie. Quant au barème définissant le taux de la taxe, il obéit à plusieurs critères : le poids des véhicules, leur nombre d'essieux et leur caractère plus ou moins polluant défini par les normes EURO. A ce jour, elles vont de EURO 0 à EURO VI. La majorité de la flotte est constituée plutôt par des camions EURO V et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, tous les véhicules neufs obéiront à la norme EURO VI. Le Gouvernement devrait proposer de ne pas pénaliser la norme EURO IV car elle est encore fortement représentée parmi les PME, qui renouvellent moins régulièrement leur flotte.

Si le taux moyen s'établit à 12 centimes d'euro par kilomètre, ce chiffre varie de 6,8 à 19,6 centimes. Enfin les poids lourds circulant en Bretagne ainsi qu'en Aquitaine et Midi-Pyrénées bénéficient de réductions respectives de 40 % et 25 %, du fait du caractère périphérique de ces régions.

Compte tenu de l'étendue du réseau, le recouvrement est automatisé, chaque véhicule devant disposer d'un équipement embarqué permettant un suivi par satellite. Les informations seront ensuite transmises à un centre de traitement des données qui liquidera l'impôt auprès du transporteur. 173 points de contrôles fixes et 130 bornes déplaçables seront installés et les agents des douanes et des forces de l'ordre seront dotés de boîtiers de contrôle comparables à ceux utilisés pour le contrôle de la vitesse.

La complexité des systèmes nécessaires au traitement des données a conduit l'Etat à recourir à un prestataire privé. L'appel d'offres a été remporté par la société italienne *Autostrade per l'Italia* associée à Thales, SFR, Steria et à la SNCF au sein du consortium *Ecomouv'*. Le contrat de partenariat avec l'Etat a été signé pour une durée de 13 ans et 3 mois, dont 21 mois de déploiement et 11,5 années d'exploitation.

Il confie au prestataire le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance de l'ensemble des équipements de recouvrement et de contrôle, la formation des agents de l'Etat, l'information des redevables français et étrangers ainsi que la responsabilité de la bonne diffusion des équipements embarqués, accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 sur n'importe quel point du territoire et disponibles dans 420 points de distribution en France et à l'étranger. Le centre d'appels d'*Ecomouv'*, installé à Metz prendra des communications dans six langues et la distribution des boîtiers pourra également être assurée par des sociétés habilitées de télépéage (SHT) afin – à la différence de l'Allemagne – de favoriser l'interopérabilité des systèmes des différents pays européens. Les transporteurs bénéficieront d'un abattement d'éco-taxe de 10 %, s'ils recourent à une SHT puisque cette dernière portera le risque financier du paiement de la taxe en lieu et place d'*Ecomouv'*. On estime que 70 % à 80 % des transporteurs devraient s'abonner ainsi.

L'Etat n'a cependant pas abandonné ses prérogatives puisque le prestataire est soumis au contrôle étroit de la direction générale des douanes. *Ecomouv'* a ainsi reçu une « commission » – c'est le terme utilisé par la loi – de la part de l'Etat.

Pour mener à bien sa mission de contrôle et d'audit du prestataire, la direction générale des douanes a créé un service dédié, le service taxe poids lourds (STPL), également installé à Metz qui emploie environ 130 agents. En particulier, seul le STPL aura la possibilité d'engager une transaction ou l'exécution d'un recouvrement forcé. La sanction d'un manquement sera juridiquement effectuée par la Douane, quand bien même ledit manquement serait relevé par les systèmes informatiques d'*Ecomouv'*.

Sur le terrain, la douane sera également en première ligne pour effectuer les contrôles des transporteurs et assurer la crédibilité de la taxe.

Si *Ecomouv'* doit être prêt à collecter la taxe le 20 juillet 2013, la date effective de mise en service sera fixée sur décision ministérielle. Quant à l'expérimentation alsacienne, elle n'a jamais été formellement abandonnée et

devait voir le jour trois mois avant l'éco-taxe nationale. J'estime, comme l'ensemble des interlocuteurs que j'ai pu rencontrer, qu'elle n'a désormais plus de sens et que l'entrée en vigueur du dispositif devrait plutôt être précédée d'une expérimentation nationale à blanc, c'est-à-dire sans perception de la taxe, qui pourrait débiter au mois de juin.

Autre argument en faveur de l'abandon de la taxe alsacienne, la taxe nationale devrait elle-même faire l'objet d'un report de quelques semaines comme Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports, l'a clairement laissé entendre lors de son audition devant la commission du développement durable la semaine dernière. Les professionnels préfèrent notamment que le dispositif ne soit pas instauré pendant la période estivale et le ministre ne souhaite pas mettre en place un service qui ne soit pas absolument sûr. J'ai pu lire dans la presse que le lancement pourrait être repoussé au 1<sup>er</sup> octobre. Ce serait un bon compromis qui priverait cependant l'AFITF d'une partie de ses recettes. En effet, pour l'Agence qui devrait percevoir en année pleine 760 millions d'euros – sur une recette totale de 1,2 milliard d'euros – le report au 1<sup>er</sup> octobre établirait la recette pour 2013 à environ 70 millions d'euros contre les 235 millions d'euros initialement prévus.

Par ailleurs, 160 millions d'euros seront reversés aux collectivités territoriales et 280 millions d'euros, dont au 50 millions au titre de la TVA, à Ecomouv'.

La rémunération du prestataire est élevée : environ 20 % de la taxe collectée. J'estime cependant que ce choix était opportun, compte tenu de l'ampleur de l'opération. L'entreprise sélectionnée à l'issue d'un appel d'offres dans lequel le coût a constitué un critère important, est soumise à nombre élevé d'obligations et a déjà réalisé plusieurs centaines de millions d'euros d'investissements alors que l'Etat n'a pas encore déboursé un centime.

J'en viens maintenant au problème de la répercussion de l'éco-taxe du transporteur vers le chargeur. Elle ne traduit pas seulement un élément essentiel du caractère écologique de la taxe, elle répond aussi à une nécessité économique, compte tenu de la faiblesse du secteur du transport routier, dont la marge nette se situe autour de 1,5 %.

Si son principe est simple à énoncer, son application pratique demeure un casse-tête plus de quatre ans après le vote de la loi de finances pour 2009. Le prix d'une prestation de transport tient en réalité fort peu à l'itinéraire emprunté, puisqu'un poids lourd peut emporter des marchandises pour le compte de plusieurs chargeurs, s'arrêter en cours de route pour charger ou décharger ou encore revenir à vide.

Les conditions dans lesquelles s'effectue le transport routier rendent quasiment impossible une répercussion à l'euro près de l'éco-taxe acquittée. Le système est donc complexe : l'éco-taxe porte sur le réel et la répercussion est forfaitaire. Or, le forfait est une source d'iniquité, soit que le transporteur répercute plus qu'il ne paye, soit l'inverse.

Le précédent gouvernement avait proposé, par un décret du 4 mai 2012, publié le 6 mai 2012, des modalités de répercussion. Ce système a été unanimement critiqué à la fois par les transporteurs, car trop complexe, et par les chargeurs, qui l'ont même attaqué devant le Conseil d'Etat. Pour ces derniers, il présentait l'inconvénient de ne leur offrir aucune visibilité *a priori* sur le coût de la répercussion.

Le décret sera abrogé à compter du vote de l'article 7 du projet de loi, qui établit la répercussion sur des bases différentes. Le transporteur appliquera un taux de majoration au prix hors taxes de la prestation de transport. Ce taux, défini par arrêté ministériel, sera fonction de la région de chargement et de déchargement, et calculé en fonction de la densité du réseau taxable dans chaque région.

Il existe donc vingt-deux taux régionaux, pour les cas où le poids lourd se déplace à l'intérieur d'une seule région, et un taux national, de l'ordre de 4,4 %.

Le nouveau système est mieux accueilli par les transporteurs, qui sont rassurés par ce cadre légal, simple et dont les taux de majoration prennent en compte les charges administratives induites par l'éco-taxe, comme la formation du personnel ou l'adaptation des logiciels. Ils trouvent le taux national de 4,4 % peu élevé et proposent de retenir 5,1 % ou 5,2 % pour mieux tenir compte de leurs frais de gestion.

Il est vrai que cette majoration de prix est problématique. Ainsi, le taux de la Lorraine sera de 5,3 % et celui de l'Alsace de 6,3 %, mais un transport entre les deux régions se verra appliquer le taux national de 4,4 %. A l'intérieur même d'une région, le réseau taxable est plus ou moins dense selon les départements.

Cependant, à la lumière des propositions faites auparavant, c'est probablement le système le moins mauvais de tous, car c'est le plus opérationnel, et ses imperfections sont le prix à payer pour sa simplicité et sa facilité d'utilisation.

Le taux de majoration n'a pas vocation à reproduire fidèlement l'éco-taxe poids lourds acquittée par le transporteur. Le Gouvernement ne parle d'ailleurs plus de répercussion mais de majoration de prix. Ce glissement sémantique montre que la majoration de prix est en partie déconnectée de l'éco-taxe payée par le transporteur.

En outre, les transporteurs sont lucides : ils savent bien que la majoration de prix n'éliminera pas la discussion commerciale. L'éco-taxe oblige chargeurs et transporteurs à trouver un nouvel équilibre dans leurs relations financières. Dans ce cadre, la négociation commerciale gardera toute sa place. Néanmoins, les transporteurs estiment que la loi les protège et leur donne une arme supplémentaire dans le cadre d'un rapport de forces parfois tendu.

Je préconise d'établir une commission nationale de suivi, à l'image de celle que prévoyait le décret de mai 2012, et de mettre à disposition des transporteurs un outil Internet de simulation de l'éco-taxe acquittée sur un parcours, permettant d'objectiver la discussion entre transporteurs et chargeurs.

Enfin, au lieu d'instaurer la taxe poids lourds en Alsace dès le 20 avril, je suggère la mise en place d'une expérimentation à blanc, c'est-à-dire sans paiement de la taxe, à l'échelle nationale.

**M. Philippe Marini, président.** – Ce travail approfondi mené en si peu de temps montre l'étendue de votre implication. Comptez-vous présenter des amendements ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Non.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous vous remercions d'avoir réussi à nous faire partager votre passion. Voilà la première taxe à emprunter le chemin de la fiscalité écologique, après une réflexion engagée depuis plusieurs années. Nous avons à l'esprit les nombreuses difficultés qu'elle était susceptible de poser, notamment du point de vue de l'harmonisation européenne, ou du coût de recouvrement. Les études d'impact évaluent à 7,8 % du montant estimé de la taxe les frais de gestion, soit 48 millions d'euros. Jean Arthuis évoquait un taux de 7 % à 8 % en Europe : le nôtre est donc raisonnable. Le système proposé semble plus prudent que celui présenté précédemment.

Je souscris à la proposition d'un suivi. La taxe va entraîner un coût supplémentaire pour les chargeurs et, selon les régions, le taux ne sera pas le même. Même si un dispositif savant est destiné à équilibrer le dispositif, les taux varieront entre 1,9 % et 6,1 %, pour l'Ile-de-France. A 12 centimes le kilomètre en moyenne, les zones excentrées seront pénalisées, ce qui explique le traitement particulier de la Bretagne, de Midi-Pyrénées et de l'Aquitaine. Pour ceux qui l'ignoreraient, chaque fois qu'un Breton se rend à Munich pour vendre ses légumes, il parcourt 1 500 kilomètres...

Le comité de suivi est une absolue nécessité pour faciliter des ajustements. Quant à l'outil de simulation, c'est également une excellente idée.

Notre commission des finances peut suivre la volonté de simplification du Gouvernement, même si cela sera sans doute douloureux. Depuis quelques jours, certaines organisations professionnelles se manifestent. Cependant, chacun est conscient des enjeux de la fiscalité écologique, puisqu'il s'agit de modifier les comportements des chargeurs vis-à-vis du transport.

**M. Philippe Marini, président.** – Les améliorations proposées – comité national de suivi, outil Internet de simulation, suppression de la taxe alsacienne – ne nécessitent-elles pas d'amendements au texte ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Non.

**M. Jean-Vincent Placé.** – Le sujet est débattu depuis longtemps. Malgré la directive européenne, le gouvernement précédent, notamment Jean-Louis Borloo, avait reporté son application. Cela est d'autant plus regrettable que le produit de la taxe ira à l'AFITF, qui en a bien besoin, notamment dans le cadre du Schéma national des infrastructures de transport (SNT). A quand un débat sur la nécessité du report modal, en particulier sur son impact environnemental ? Je me félicite que la taxe participe à la diminution de la part du transport routier au profit des autres modes de transport ; pour le reste, je me réjouis de cet œcuménisme. La fiscalité écologique doit contribuer à hauteur de 3 milliards d'euros au plan pour la compétitivité du Premier ministre ; c'est un premier pas : félicitons-nous en.

**M. Philippe Dallier.** – Sur le principe, je n'ai rien à objecter. Je crains cependant l'usine à gaz. On sait ce qu'il en est de la fiabilité des contrôles : des tracteurs sont parfois verbalisés à 140 kilomètres/heure sur l'autoroute. Dans ce cas, au moins, l'auteur de l'infraction peut assez facilement se défendre. Avec le système de balise embarquée, il y aura toujours un malin pour prendre l'identification d'un autre. En informatique, aucun système n'est inviolable ! Dans quelles conditions le redevable de l'éco-taxe pourra-t-il contester la facture ? Quelles garanties sont apportées pour sécuriser le système ?

En cas de disparition du redevable, c'est le prestataire qui devra acquitter la taxe. Je crains que cela ne soulève un problème juridique. Cette disposition assez particulière a-t-elle un équivalent dans un autre domaine ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Le Grenelle de l'Environnement comportait 240 articles. L'éco-taxe a été bien accueillie par tout le monde, l'Etat étant à la recherche de recettes pour entretenir les routes. Les 2 milliards d'euros du budget de l'AFITF proviennent d'une subvention de l'Etat de 1 à 1,2 milliard d'euros, et de redevances, à hauteur de 800 millions à 1 milliard d'euros. Avec l'éco-taxe, l'Etat devrait retrouver ses capacités financières.

Sur les 21 000 kilomètres de routes nationales, dont 9 000 kilomètres sont en concession, 10 000 kilomètres rentreront dans le cadre de l'éco-taxe. Les présidents de conseils généraux le savent bien : il y a 370 000 kilomètres de routes départementales, 600 000 kilomètres de voies communales et 600 000 kilomètres de chemins ruraux. C'est dans ce cadre général que doivent être envisagés les 15 000 kilomètres de routes, dont 5 000 à caractère départemental, qui seront soumis à l'éco-taxe.

La mise en œuvre est un peu difficile certes, mais le système des péages n'est pas plus simple.

Il serait intéressant de connaître la différence entre le prix de l'éco-taxe sur les routes nationales et départementales et celui des péages. Quel est le coût moyen au kilomètre de l'éco-taxe par rapport au péage moyen

autoroutier ? En Saône-et-Loire, il y a un grand débat sur la mise au gabarit autoroutier de la RCEA (route Centre-Europe Atlantique) reliant Mâcon à Poitiers. Bien sûr, tout le monde rêve d'un financement par l'éco-taxe. Mais il faut avoir à l'esprit que le département s'apprête à percevoir trois à quatre millions d'euros sur un projet de 1,1 milliard.

**M. Richard Yung.** – Je salue l'aisance de notre rapporteur sur un système aussi complexe. Je retrouve là tout le génie français de la législation. Mais comme l'a dit Jean-Vincent Placé, l'essentiel est d'avancer dans la voie de la fiscalité écologique.

Concernant la complexité, un GPS sera connecté au satellite en permanence et suivra le chemin de chaque camion. Si j'étais camionneur, je ne suis pas sûr que je trouverais cela très agréable.

Des frais de gestion de 20 % me semblent élevés, même s'ils sont liés à la brièveté de la période d'application, dix ans.

Que se passe-t-il chez nos voisins ? En Alsace, l'existence d'autoroutes des deux côtés de la frontière crée une concurrence. Si l'éco-taxe allemande est inférieure à la nôtre, le trafic va se reporter... Et le même risque menace les régions frontalières de la Belgique, du Luxembourg. On retrouve le problème récurrent de l'harmonisation européenne...

**M. Charles Guené.** – Je suis moins optimiste que vous sur la nature humaine. Les camions emprunteront rapidement les itinéraires non taxés auxquels il faudra sans doute étendre l'éco-taxe.

Concrètement, les tarifs varieront de 1 à 6 ; les départements percevront-ils la taxe perçue sur leur territoire ? Y aura-t-il péréquation ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Il n'y aura pas de péréquation : ils percevront le produit de la taxe perçue sur le réseau qui leur appartient.

**M. Philippe Marini, président.** – Il est permis d'amender...

**M. Éric Doligé.** – Etant donné l'efficacité de la SNCF, je ne suis pas certain que l'objectif de report du camion vers d'autres moyens de transport soit facilement atteignable.

Le produit de la taxe n'ira pas intégralement à l'AFITF : les collectivités territoriales, auxquelles ont été transférées de nombreuses routes, en seront également bénéficiaires.

Les coûts de gestion sont importants en raison de la complexité du dispositif et des objectifs de fiabilité qui ont été retenus, bien supérieurs à ce qui se pratique dans d'autres pays. Dans ces pays, en effet, une fiabilité de 98 %, avec un coût de gestion de 10 % est préférée à une fiabilité de 99 %, avec un coût de 20 %. Nous nous sommes fixés une fiabilité prétendument maximale, ce qui explique qu'en 2013 le système prévu pour 2010 ne soit pas mis en œuvre. J'avais à peu près compris le fonctionnement du système précédent, c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui : ces taux différentiels me



plongent dans la perplexité. Des taux différents selon les régions, un seul taux national... Quelle complexité ! Mais l'important, c'est de savoir ce qui reviendra à ceux qui entretiennent les routes. J'ai cru comprendre que l'Etat réservait 20 % du produit de la taxe aux gestionnaires, ce qui est logique compte tenu de la complexité de la facturation. Le reste lui reviendra, pour l'essentiel, et les collectivités territoriales percevront des miettes. Pourtant, elles assument la part la plus importante de l'entretien des voiries empruntées par ce type de véhicules. A nouveau, l'Etat récupère le pactole et les collectivités territoriales sont les grandes perdantes...

**M. Jean Arthuis.** – L'éco-taxe n'est pas la première taxe écologique : c'était déjà le cas de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Nous pouvons d'ailleurs imaginer que l'Etat substitue un jour l'éco-taxe à la TIPP : ce serait plus juste, car certains camions traversent la France sans acheter de carburant.

Le système induit une prime et un avantage compétitif pour les autoroutes, puisque l'éco-taxe ne s'y applique pas. N'est-ce pas l'occasion de réviser le niveau des redevances acquittées par les autoroutes au titre des concessions ?

Comment et avec quels moyens la taxe sera-t-elle récupérée sur les camions étrangers, de plus en plus nombreux sur nos routes ?

J'ai compris qu'une augmentation du prix serait pratiquée, de l'ordre de 4 %. Le responsable des achats de telle centrale d'achats de la grande distribution en tiendra-t-il compte ? Ayons conscience que ce supplément de taxe sera pris en charge, soit par les consommateurs, soit par les producteurs, ce qui risque d'accroître les délocalisations. J'aimerais être sûr que les transporteurs ne se réjouissent pas à l'idée de pouvoir justifier de 4 % de frais supplémentaires. Qu'ils ne rêvent pas trop : ceux qui paient seront tentés de compenser cela sur le prix du transport.

L'éco-taxe coûte 20 % de ce qu'elle rapporte. Mais lorsqu'il y a un allègement, par exemple de 40 %, le coût de recouvrement est relativement plus élevé.

Enfin, si une partie de la taxe va à l'AFITF, il est à craindre que l'Etat ne réduise d'autant sa subvention ...

**M. Philippe Adnot.** – Lorsque nous avons envisagé ce système, nous avons rencontré les opérateurs à l'étranger, en Allemagne notamment, mais sans les interroger sur la refacturation. Comment font-ils ?

**M. Yves Krattinger.** – Nous sommes contraints par l'Europe. Les conditions d'interopérabilité entre les pays ont été définies par la directive « Eurovignette », et nous avons une échéance pour la taxation des poids lourds, qui est une fiscalité écologique certes, mais qui tente d'intégrer les coûts externes du transport routier.

Le report de la circulation sur les autoroutes est souhaité pour des raisons évidentes de sécurité et de fluidité. C'est un élément des discussions avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les routes départementales qui vont bénéficier de reports ont été identifiées par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), et les départements informés en ont délibéré. Le périmètre taxable a été défini après avis du Conseil d'Etat. Un observatoire a été mis en place pour savoir si les reports réels sont conformes à l'évaluation : des reports non prévus peuvent se produire, de même que des reports attendus peuvent ne pas voir le jour.

Concernant la répercussion, je rends hommage au rapporteur : cela ne peut pas être simple, mais c'est déjà beaucoup mieux que le système qui avait été imaginé précédemment, qui aurait contraint les petites sociétés dépourvues de logiciel à passer leurs week-ends à faire des calculs impossibles...

La demande des Alsaciens est étrange. Quand les Allemands ont mis en place leur taxe, 2 500 poids lourds ont fait chaque jour le détour par l'Alsace, qui a alors réclamé l'éco-taxe. Aujourd'hui, ils ne veulent plus être en avance...

J'atteste que le travail effectué en amont fut sérieux et approfondi ; il est temps d'aboutir : le fait que le transport routier paye ses coûts externes constitue un progrès indispensable pour l'Europe, et pas seulement pour la France.

**M. Philippe Marini, président.** – Une comparaison a-t-elle été effectuée avec l'Allemagne concernant ce coût de gestion de 20 % ?

Les GPS pourront-ils être utilisés pour contrôler la vitesse ?

Ce système sophistiqué est-il vendable à l'étranger par la « maison France » ?

Enfin, Madame le rapporteur, quel est votre avis sur le texte ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Mon avis est favorable.

Le coût de gestion atteint environ 15 % en Allemagne, mais le réseau taxé est beaucoup plus homogène que le nôtre.

Ce n'est pas nous qui pourrions vendre, mais la société *Autostrade per l'Italia*, qui compte bien faire la démonstration de son efficacité. Le système allemand n'est pas interopérable, contrairement au nôtre.

Je rappelle aussi qu'il ne s'agit ni plus ni moins que d'appliquer le Grenelle de l'Environnement. Certains pensent que l'article 7 institue une nouvelle taxe : or il ne fait que répercuter une décision votée lors du Grenelle, qui plus est à l'unanimité, moins cinq abstentions. Elle a en outre à nouveau été votée dans la loi de finances pour 2009.

Monsieur Placé, la commission Duron travaille sur la hiérarchisation des projets du SNIT et nul doute que nous aurons des débats à ce sujet.

Monsieur Dallier, la contestation s'opère auprès de la douane. Pour l'identification des véhicules, c'est le système Lapi de lecture automatisée de plaques d'immatriculation qui sera utilisé.

Concernant le recouvrement, ce sera au prestataire de verser la taxe. Dans le cadre d'une procédure d'exception, il peut toutefois demander à la douane d'en être libéré. Aucun système n'est inviolable, je vous l'accorde. Quant au coût du système, il est lié à l'exigence de fiabilité.

Monsieur Emorine, l'éco-taxe va engendrer un surplus de recettes pour les autoroutes évalué entre 250 et 400 millions d'euros. Le Gouvernement discute de cet effet d'aubaine avec les concessionnaires et va sans doute réclamer une hausse de la redevance domaniale.

Concernant le périmètre, il y a eu accord avec les départements, après avis du Conseil d'Etat. De mémoire, soixante-huit collectivités territoriales ont délibéré et aucune n'a été laissée de côté. Ce qui est important, c'est que le périmètre peut être revu, à la demande des collectivités territoriales. En Gironde, j'ai interrogé mes services techniques : trois camions de 3,5 tonnes se rendent régulièrement à Bordeaux. S'ils empruntent l'A 660 ou l'A 63, ils seront redevables à l'éco-taxe. S'ils empruntent la départementale 250, qui leur est parallèle, ils y échapperont.

**M. Philippe Adnot.** – Ce ne sont pas les départements qui ont fixé le périmètre : l'Etat a fait des propositions, le département des contre-propositions, puis l'Etat a décidé souverainement.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Le périmètre n'a pas été décidé sans l'accord des collectivités territoriales. Du moins, est-ce ainsi que les choses m'ont été présentées.

**M. Yves Krattinger.** – Je confirme les propos de Philippe Adnot. Je co-préside le comité des maîtres d'ouvrage routier avec la DGITM, qui a arrêté la méthode. Nous avons fait des propositions, il y a eu des contre-propositions départementales, parfois un peu trop ambitieuses. C'est sur la base du texte de la loi de 2009 que l'arbitrage a été rendu.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Je le note.

Monsieur Yung, je suis d'accord sur le risque de report du trafic vers les pays limitrophes. L'harmonisation européenne, bien engagée dans le cadre de la directive « Eurovignette », doit être poursuivie.

Quant au GPS, les routiers sont d'ores et déjà suivis par leurs entreprises, qui savent à tout moment où se trouvent leurs camions.

Monsieur Guené, nous savons déjà que des sociétés vont proposer leurs services pour optimiser les trajets en évitant l'éco-taxe et les péages.

Le périmètre du réseau local taxable pourra être revu au bout d'un an en fonction de la réalité des reports de trafic.

Il n'y aura pas de péréquation entre les départements : ils percevront la taxe collectée sur leur réseau. 160 millions reviennent aux collectivités territoriales, mais ils seront d'abord perçus par l'intermédiaire de l'Etat.

Les transporteurs raisonnent souvent par département et ne comprennent pas pourquoi les taux de répercussion ne sont pas départementaux. Lorsque le camion reste dans la même région, il se verra appliquer le taux régional. S'il en sort, c'est le taux national qui s'appliquera.

Le coût de la perception s'élève à environ 15 % en Allemagne mais le réseau est beaucoup plus homogène, avec essentiellement des autoroutes, rendant la gestion et le contrôle plus aisés.

Tout le réseau local n'est pas inclus dans le périmètre taxable. Le laitier qui possède un camion de 3,5 tonnes pourra ne pas être taxé si son trajet n'entre pas dans le périmètre de l'éco-taxe.

L'interopérabilité est la grande force du système français : avec Ecomouv', nous avons mis au point un système très performant. Si tout fonctionne bien, nous serons les premiers et nous ferons école.

Monsieur Arthuis, l'éco-taxe mérite plus le qualificatif de fiscalité écologique que la TIPP en raison de son assiette.

Enfin, le report du trafic sur les autoroutes va augmenter la recette des péages de 250 à 400 millions d'euros.

**M. Jean Arthuis.** – Cela n'a rien d'écologique. Il y a autant d'essence consommée.

**M. Philippe Marini, président.** – Ce sont autant de nuisances en moins pour les riverains des routes...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – La hausse de la redevance domaniale est prévue. Cette augmentation pourrait procurer jusqu'à 170 millions d'euros de recettes supplémentaires à l'AFITF.

L'effet inflationniste est très limité. Encore une fois, l'éco-taxe n'est pas la TVA ! Seule une partie de la facture du transport sera concernée.

**M. Jean Arthuis.** – Y aura-t-il une ligne distincte pour l'éco-taxe comme pour la TVA ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Oui.

**M. Jean Arthuis.** – Est-ce à dire que, dans sa comptabilité, l'entrepreneur enregistrera une recette d'éco-taxe et qu'il recevra des factures du système de recouvrement ? Nous verrons s'il y a un équilibre entre ce qui a été facturé à ses clients...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Le commissaire aux comptes pourra le voir.

**M. Jean Arthuis.** – Tout le monde !

**M. Philippe Marini, président.** – Pour le transporteur, l'effet en trésorerie devrait être favorable, notamment pour la PME de transport. Le système lui répercutera le forfait dans un certain délai alors qu'il aura perçu sa facture.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Cela ne sera pas toujours le cas... Un redevable abonné à une SHT ne sera pas obligé d'avancer le paiement de l'éco-taxe. En revanche, un redevable non abonné devra faire cette avance, car Ecomouv' ne veut pas être débiteur à la place des transporteurs. Ils prendront un abonnement et verseront une certaine somme en avance. Il n'y aura aucun effet d'aubaine.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est un point sensible pour les petits et moyens transporteurs. Sera-t-il possible de contrôler la vitesse avec le système proposé ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur pour avis.** – Je ne crois pas.

Monsieur Adnot, il n'y a pas de système de répercussion en Allemagne, où l'Etat a mis en place l'éco-taxe et accordé près de 600 millions d'euros d'aides au secteur des transports.

*La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 7 du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.*



## **AUDITIONS**

### **Cabinet du ministre délégué chargé des transports**

M. Emmanuel Kesler, directeur de cabinet ;  
Mme Radia Ouarti, conseillère technique.

### **Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**

M. Olivier Quoy, adjoint au chef de la mission de la tarification ;  
M. Thierry Guimbaud, directeur des services de transport ;  
M. David Zambon, adjoint au directeur des services de transport.

### **Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**

M. Jérôme Fournel, directeur général ;  
M. Henri Havard, sous-directeur droits indirects ;  
Mme Laurence Jaclard, chargée des relations institutionnelles.

### **Ecomouv'**

M. Giovanni Castellucci, administrateur délégué du Groupe Atlantia, société mère d'Ecomouv' ;

M. Daniele Meini, PDG d'Ecomouv' ;  
M. Michel Cornil, vice-président d'Ecomouv' ;  
M. Sergio Battiboia, directeur général d'Ecomouv D&B ;  
M. Antoine Caput, Thalès ;  
M. Jean-Bernard Rampini, Steria.

### **Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR)**

M. Jean-Paul Deneuille, délégué général.

### **Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)**

Mme Aline Mesples, présidente ;  
M. Gilles Mathélié-Guinlet, secrétaire général.

**Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)**

M. Philippe Bonnevie, délégué général ;

M. Christian Rose, délégué général adjoint.