



CÉCILE COMBETTE-MURIN
pour TDIE
cecile.combettemurin@gmail.com.

LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE EUROVIGNETTE VA-T-ELLE ABOUTIR?

Quatre ans après la présentation de la proposition de révision de la directive dite Eurovignette, le Parlement européen et le Conseil de l'Union ont trouvé un accord informel en trilogue le 16 juin dernier. À l'issue de longues négociations, l'accord fixe le cadre européen en matière de tarification routière pour les prochaines années.

Toutefois, cet accord provisoire doit encore être formellement validé à travers un vote du Conseil qui devrait intervenir le 9 novembre prochain, et un vote du Parlement au premier semestre 2022 pendant la présidence française du Conseil de l'UE. Si le texte qui sera adopté par le Conseil ou le Parlement n'est pas conforme à l'accord du 16 juin, le projet de révision pourrait être remis en cause.

Au cœur du débat, la question de la place à accorder au principe « pollueur-payeur » dans la tarification de l'usage des infrastructures routières.

Le 31 mai 2017, dans le cadre d'un paquet législatif consacré au transport routier, dit « paquet mobilité I »¹, la Commission proposait une deuxième révision de la directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite directive « Eurovignette ». En vigueur depuis 1999, elle avait été révisée une première fois en 2011.

La directive Eurovignette adoptée en 1999 a permis d'intégrer l'amortissement des investissements dans les règles de tarification de l'usage des infrastructures routières; la première révision adoptée en 2011 a intégré le coût de l'entretien des infrastructures, et fait une première ouverture sur la prise en compte des externalités environnementales dans la tarification européenne. L'objet principal de cette deuxième révision est d'intégrer le principe pollueur-payeur aux règles de tarification de l'usage des infrastructures routières.

NOTES

1. Ce paquet contenait également les textes suivants: une proposition de directive relative à l'interopérabilité des systèmes de télépéage; une proposition de directive relative aux règles en matière de détachement des conducteurs routiers; une proposition de règlement sur l'accès au marché du transport international de marchandises par route; une proposition de directive relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route; une proposition de règlement sur les durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et la durée minimale des pauses et temps de repos journalier et hebdomadaire. Deux autres paquets sont venus compléter cet ensemble, publiés respectivement le 8 novembre 2017 et le 17 mai 2018.

Cette proposition législative est présentée par la Commission non seulement comme un outil pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur, mais aussi comme un texte s'inscrivant dans la priorité politique de lutte contre le changement climatique. Les principales innovations par rapport à la directive en vigueur (voir encadré) sont:

- ▶ élargissement du champ d'application aux autobus et autocars, véhicules utilitaires légers et voitures particulières;
- ▶ abandon progressif (*phasing-out*) des systèmes de tarification fondés sur le temps (vignettes);
- ▶ prise en compte de la congestion dans la tarification, et possibilité de différencier celle-ci en fonction du niveau d'émissions des véhicules.

Consciente de la sensibilité du sujet pour les États membres, la Commission avait par ailleurs choisi de ne pas proposer de fléchage obligatoire des redevances collectées.

LES RÈGLES EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE TARIFICATION ROUTIÈRE DANS L'UE²

Au sein de l'UE, la tarification routière reste un choix national : les États membres sont libres de décider de l'introduire ou non sur leur territoire. Toutefois, s'ils choisissent de percevoir des redevances, ils doivent suivre le cadre commun édicté dans la directive Eurovignette, afin d'éviter les distorsions de concurrence entre opérateurs de transport et une discrimination à l'égard du trafic international.

Les règles actuelles ne s'appliquent qu'aux poids lourds. Elles concernent les péages fondés sur la distance et les droits d'usage qui le sont sur la durée (vignettes). L'idée est que les frais de construction, d'exploitation et de développement des infrastructures puissent être couverts par l'imposition de péages et de vignettes aux usagers de la route. Les redevances peuvent être complétées par une fiscalité pour « coûts externes » visant à réduire la pollution résultant du transport routier. Les États membres peuvent également moduler la redevance d'infrastructure pour tenir compte de la gestion routière.

VERS UNE POSITION COMMUNE ENTRE LE PARLEMENT ET LE CONSEIL

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE

La proposition législative de la Commission est soumise à la procédure ordinaire, dite de « codécision », qui met sur un pied d'égalité le Parlement européen et le Conseil. Ceux-ci doivent approuver le texte dans les mêmes termes pour qu'il soit intégré dans le droit de l'UE. Des réunions de négociation informelles dites « trilogues » sont organisées en présence de la Commission européenne, rassemblant des représentants du Parlement européen et du Conseil pour rapprocher leurs positions respectives et aboutir à un compromis final.

LE PARLEMENT EUROPÉEN SOUTIEN L'AMBI- TION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dans sa position adoptée le 25 octobre 2018 en session plénière³, sur la base du rapport de l'eurodéputée française Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy (groupe politique S&D) membre de la commission TRAN, le Parlement européen a dans son ensemble fait sienne la logique de la proposition de la Commission européenne⁴. Conscient de la probabilité que le processus législatif n'aboutisse pas avant le renouvellement des instances européennes de 2019, le Parlement pousse l'ambition de plusieurs propositions de la Commission et notamment l'objectif de l'inscription du principe pollueur-payeur dans la directive.

Ainsi, le Parlement européen demande que la tarification routière soit fondée sur la distance, et non plus sur le temps, à partir de 2026 pour les voitures particulières (soit deux ans plus tôt que ce que proposait la Commission européenne) et de 2023 pour les véhicules lourds un an plus tôt. Afin de veiller à un traitement équitable de tous les transporteurs, le Parlement européen demande que la redevance routière s'applique à tous les véhicules utilitaires lourds à partir de 2020 ainsi qu'aux camionnettes destinées au transport de marchandises, alors que les règles actuelles permettent aux États membres d'exempter les poids lourds de moins de douze tonnes ainsi que les bus et les cars.

Le Parlement européen prévoit des aménagements tarifaires, notamment pour les habitants de zones géographiques mal desservies, qui ne peuvent faire autrement que d'utiliser leur voiture, afin de ne pas risquer d'accroître

la fracture territoriale. Par ailleurs, pendant la période de transition avant le passage à une tarification fondée sur la distance, le Parlement demande que des vignettes pour une période d'une journée et d'une semaine soient disponibles afin de ne pas pénaliser les conducteurs d'autres États membres en transit.

“ Pour encourager l'utilisation de véhicules respectueux de l'environnement, le Parlement propose que les véhicules à émissions nulles bénéficient d'une réduction des redevances d'infrastructure de 50 % par rapport au taux le plus bas. ”

En ce qui concerne la tarification des coûts externes, le Parlement européen demande qu'elle s'applique à compter du 1^{er} janvier 2021 aux véhicules utilitaires lourds et aux camionnettes destinées au transport de marchandises sur toutes les routes à péage, et à compter du 1^{er} janvier 2026 à toutes les catégories de véhicules. Les eurodéputés souhaitent aussi qu'une redevance de congestion s'applique de manière non discriminatoire à toutes les catégories de véhicules, avec toutefois une exonération possible pour les autobus et les autocars afin de promouvoir les transports collectifs.

Pour encourager l'utilisation de véhicules respectueux de l'environnement, le Parlement propose que les véhicules à émissions nulles bénéficient d'une réduction des redevances d'infrastructure de 50 % par rapport au taux le plus bas.

Enfin, les eurodéputés introduisent un fléchage obligatoire des recettes générées par les redevances d'infrastructure et les redevances pour coûts externes au profit de l'entretien et de la maintenance du réseau routier et l'optimisation du système de transport dans son ensemble.

AU CONSEIL, LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR DIVISENT

Les travaux des États membres sur la révision de l'Eurovignette n'ont pas progressé aussi rapidement que ceux du Parlement européen. Une proposition de compromis élaborée par la présidence finlandaise du Conseil (second semestre 2019) a été rejetée par une minorité de blocage⁵. Elle a dû être affinée sous présidence croate (1^{er} semestre 2020),

NOTES

2. Source : Conseil, communiqué de presse du 18 décembre 2020.

3. 398 voix pour, 179 contre et 32 abstentions.

4. voir notamment le compte-rendu du petit-déjeuner débat TDIE-TI&M du 13 février 2018 avec Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy, TI&M n° 507 janvier-février 2018 <http://tdie.eu/wp-content/uploads/2018/07/507-TIM-TDIE-De%CC%81bat-02-bd02-3.pdf>

5. Composée de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grèce, du Luxembourg, de la Suède et des Pays-Bas, pour des raisons différentes : la Grèce souhaitait exclure du champ d'application du texte la totalité de ses contrats de concession, l'Allemagne souhaitait que les véhicules hybrides soient considérés comme des véhicules 0 émission, et l'Italie trouvait le texte trop peu ambitieux.

pour finalement être adoptée en décembre 2020 sous présidence allemande. Plusieurs sujets ont donné lieu à des débats longs et compliqués entre États membres, comme la possibilité d'exempter les poids lourds de moins de 7,5 tonnes utilisés pour comptes propres⁶, ou encore la possibilité de mettre en place des sur-péages pour aider à financer des infrastructures alternatives (jusqu'à 15 %, ou 25 % pour un projet transfrontalier, comme le tunnel du Brenner⁷).

“ Le Conseil laisse aux États membres la possibilité de choisir le modèle de tarification qu'ils préfèrent pour encourager l'utilisation de véhicules respectueux de l'environnement. ”

Lors de son audition en commission TRAN le 20 février 2020 pour présenter les priorités de son mandat, la nouvelle Commissaire européenne aux transports Adina-Ioana Vălean a réitéré la nécessité d'aboutir à un texte final ambitieux, en souhaitant un accord au Conseil au plus vite. Elle a indiqué que dans le cas contraire, la Commission « se verrait contrainte » soit de proposer un nouveau texte, soit de réfléchir à d'autres façons de mettre en œuvre le principe « pollueur-payeur » dans le transport routier.

Dans son orientation générale formellement adoptée le 18 décembre 2020, le Conseil laisse aux États membres la possibilité de choisir le modèle de tarification qu'ils préfèrent, jugeant que le « *one size fits all* », et donc la tarification kilométrique, n'est pas partout l'approche la plus pertinente, compte tenu des différences en ce qui concerne la géographie, la densité de population et les réseaux routiers: la possibilité d'une tarification sur la durée est donc maintenue.

Par ailleurs, le Conseil demande que le champ d'application de la réglementation ne soit étendu qu'aux autres véhicules auxquels les États membres souhaiteront appliquer des redevances, qu'il s'agisse des autobus, des camionnettes ou des voitures particulières. Les États membres pourront ainsi appliquer des péages et droits d'usage à chaque type de véhicules indépendamment des autres. Ils pourront également prévoir des taux de péage ou des droits d'usage réduits, voire exonérer certains véhicules de péage ou de droits d'usage sous certaines conditions.

Les grands principes d'affectation des recettes tirées de la tarification routière demeurent inchangés: les États membres ne sont pas tenus d'affecter ces recettes au secteur des transports.

Le principal changement par rapport au système actuel apporté par le Conseil consiste dans l'introduction d'une modulation obligatoire des redevances d'infrastructure et les droits d'usage en ce qui concerne les véhicules utilitaires lourds en fonction de leurs émissions de CO₂, afin d'inciter les transporteurs à se doter de véhicules sans cesse plus performants. Les limites d'émission de chaque catégorie ou classe de poids lourds seront revues chaque année pour augmenter les contraintes. Le système sera régulièrement adapté aux progrès technologiques et pourra être progressivement étendu à d'autres types de véhicules lourds. Cette

proposition, formulée par la présidence finlandaise du Conseil fin 2019 est devenue l'un des points forts de la position du Conseil, salué notamment par la France ainsi que par la Commission européenne.

La France s'est félicitée de l'adoption de la position du Conseil en décembre 2020, tout en considérant que la tarification de l'usage des infrastructures n'est qu'une des composantes d'une boîte à outils plus large en faveur de la décarbonation des systèmes de transport, qui doit inclure aussi des mesures sur la tarification des carburants, des aides au renouvellement de la flotte ou encore l'amélioration des standards d'émissions des véhicules neufs.

LE COMPROMIS DU TRILOGUE DU 16 JUIN 2021

Une fois finalisées les positions initiales des deux colégislateurs, les trilogues ont pu commencer. Le premier a eu lieu le 29 janvier 2021, sous présidence portugaise du Conseil de l'UE.

Lors de son intervention en commission TRAN le 26 janvier 2021 pour présenter les priorités de cette présidence dans le domaine des transports, le ministre portugais Pedro Nuno Santos a fait part de sa volonté d'arriver à un accord avec le Parlement européen au cours de ce premier semestre 2021. Il a toutefois indiqué que la position du Conseil, issue d'un compromis difficile entre les États membres, devrait être préservée, faute de quoi une situation de blocage serait à redouter.

Le Parlement européen a de son côté dû se réapproprié une position adoptée sous l'ancienne législature, alors que le rapporteur du texte a changé: Christine Revault d'Allonnes-Bonnefoy n'ayant pas été réélue en 2019, c'est l'eurodéputé italien S&D Giuseppe Ferrandino qui a conduit les négociations pour le Parlement.

Un accord politique provisoire a été trouvé entre les deux équipes de négociation à l'issue du troisième trilogue le 16 juin au matin, avec les grandes lignes suivantes:

► les vignettes fondées sur la durée devront être supprimées progressivement pour les véhicules utilitaires lourds sur le réseau central RTE-T dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive révisée. Il s'agit là de la principale concession du Conseil au Parlement. Toutefois, des exemptions seront possibles dans des cas dûment justifiés après notification à la Commission européenne (faible densité de population, risque d'un report de trafic, etc.). Les États membres pourront continuer à appliquer des vignettes sur les différentes parties de leur réseau, et pour les autres types de véhicules. Ils auront aussi la possibilité de mettre en place un système hybride pour les poids lourds sur le réseau central, en combinant un système de péage fondé sur la durée (quand celui-ci était en place avant l'entrée en vigueur de la directive révisée) avec des redevances fondées sur la distance.

► La possibilité actuelle d'exempter des péages et redevances les camions de moins de douze tonnes est maintenue pour une durée maximale de cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive révisée. Les camionnettes et camions de 3,5 à 7,5 tonnes qui circulent pour

NOTES

6. Demande forte de l'Allemagne.

7. L'Autriche souhaitait des sur-péages encore plus importants, mais l'Italie y était fortement opposée.

UNE DIRECTIVE RÉVISÉE AU SERVICE DE LA DÉCARBONATION

«L'accord intervenu aujourd'hui sur la tarification routière, qui prévoit des règles plus strictes et plus larges et un nouveau système visant à lutter contre les émissions de CO₂, est un élément essentiel pour décarboner les transports et réaliser les objectifs climatiques conformément au pacte vert pour l'Europe et à l'accord de Paris.» Pedro Nuno Santos, ministre portugais des Infrastructures et du Logement, président du Conseil des ministres des Transports de l'UE⁸, 16 juin 2021 – le Portugal assurait la présidence du Conseil de l'UE au premier semestre 2021.

compte propre pourront également être exemptés.

► Les États membres conservent la liberté d'appliquer ou non des péages et droits d'usage pour différentes catégories de véhicules, indépendamment les uns des autres.

► Pour assurer un traitement équitable aux utilisateurs occasionnels et aux véhicules en transit, l'accord prévoit des périodes de validité plus courtes (un jour, une semaine, dix jours) et un encadrement des tarifs pour les vignettes.

► Cinq ans après l'entrée en vigueur de la directive, la Commission européenne évaluera les pratiques de tarification des véhicules légers et le cas échéant pourra présenter une nouvelle proposition législative afin de durcir les règles.

► Comme le prévoyait la position initiale du Conseil, le compromis prévoit l'introduction d'un nouvel outil pour faire varier les redevances d'infrastructure et les droits d'usage pour les véhicules utilitaires lourds en fonction des émissions de CO₂ (en évitant tout chevauchement avec d'autres instruments de tarification du carbone, comme un éventuel futur ETS du transport routier). La redevance pour coûts externes liés à la pollution atmosphérique devient obligatoire pour les véhicules utilitaires lourds quatre ans après l'entrée en vigueur de la directive, quand des péages sont appliqués (des exemptions sont toutefois possibles, quand cela occasionne des détournements de trafic par exemple). La variation des péages ou droits d'usage fondée sur la performance environnementale s'appliquera aux camionnettes et minibus à partir de 2026, mais ne sera pas obligatoire pour les voitures.

► Les grands principes d'affectation des recettes sont inchangés: les États membres ne sont pas tenus, malgré le souhait du Parlement, d'affecter les recettes générées par ces redevances d'infrastructure et redevances pour coûts externes à des projets dans le secteur des transports. Les recettes générées par les redevances de congestion (facultatives) devront être utilisées pour résoudre les problèmes de congestion ou pour le développement d'un système de mobilité durable.

► Les grilles tarifaires des péages ne devront pas être adaptées avant le renouvellement des contrats de concession, ce qui était un point important pour la France.

L'ACCORD PROVISOIRE DU TRILOGUE SERA-T-IL CONFIRMÉ PAR LES DEUX COLÉGISLATEURS ?

Si d'ordinaire, après un accord en trilogue sur un texte, les votes définitifs du Parlement et du Conseil relèvent d'une simple formalité, ce n'est pas le cas pour le dossier sensible de la deuxième révision de la directive Eurovignette. Les deux équipes de négociation du trilogue sont en effet allées très loin dans leurs efforts pour aboutir à l'accord du 16 juin. Des modifications du texte du trilogue ne sont ainsi pas à exclure, mais elles remettraient en cause l'accord, et l'aboutissement du processus législatif. La présidence française du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022 pourrait donc avoir la charge d'assurer le suivi des ultimes négociations, et l'aboutissement de la révision.

La commission TRAN a validé lors d'un vote le 12 juillet dernier l'accord provisoire du 16 juin résultant des négociations interinstitutionnelles. Le résultat (28 voix pour, 21 voix contre) témoigne toutefois d'une division des parlementaires sur le sujet: si les groupes S&D et Renew se sont prononcés en faveur de l'accord, le groupe des Verts, lui, a voté contre. Karima Delli, présidente de la commission TRAN, élue du groupe des Verts, a ainsi dénoncé une «politique des petits pas» et un «manque d'ambition certain». Le groupe conservateur PPE est divisé. L'eurodéputée autrichienne Barbara Thaler, rapporteur fictive sur le texte, a regretté un accord «plein de trous», qui «ne permettra pas de remplir les objectifs du Pacte vert». Elle rejoint la position de son État membre, qui s'était prononcé contre le texte adopté par le Conseil en décembre 2020, estimant qu'il ne lui permettrait pas de mettre en place des péages adéquats pour favoriser le report modal vers le tunnel du Brenner.

À la suite de la conclusion de l'accord du 16 juin 2021, les juristes-linguistes ont commencé leur travail sur le texte.

Le résultat de ce travail était attendu pour la fin octobre. Le Conseil devrait adopter sa position, lors d'une première lecture, sur le texte issu de l'accord

“ Karima Delli a ainsi dénoncé une «politique des petits pas» et un «manque d'ambition certain» ”

provisoire du 16 juin, tel que revu par les juristes linguistes, début novembre. Le texte reviendra ensuite pour une deuxième lecture au Parlement européen, avec un vote en commission TRAN envisagé pour janvier 2022, suivi d'un vote en session plénière en février 2022. La directive révisée sera adoptée définitivement si le texte issu du vote du Parlement en deuxième lecture est bien identique à celui adopté par le Conseil en novembre, sinon il appartiendra au Conseil de revoir sa position lors de sa deuxième lecture ou d'aller en conciliation pour un ultime compromis entre les deux institutions. Les négociations qui débutent sur les textes du paquet «Fit for 55», et notamment sur la proposition de créer un nouveau système d'échange de quotas d'émissions pour le transport routier, peuvent avoir une influence sur la suite du processus d'adoption de la nouvelle directive Eurovignette. Les États membres disposeront ensuite d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive pour en transposer les dispositions dans leur droit national. ■

NOTES

8. La présidence du Conseil de l'UE était assurée par le Portugal du 1^{er} janvier au 30 juin 2021.