

« Construire en France une politique soutenable des transports de marchandises »

Un projet associatif, dans une perspective européenne, pour mieux chiffrer et intégrer les coûts environnementaux et sociaux des transports de marchandises.

RAPPORT D'EXPERTISE

septembre 2006



PILOTE DU PROJET :
Michel Dubromel
Responsable du Réseau Transport et Mobilité
Durables de France Nature Environnement
Président d'Alsace Nature Bas-Rhin

CHARGE DE MISSION :
Matthieu Violette
transports@fne.asso.fr
Tel : 02 38 62 49 24

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	5
Résumé.....	6
1. Diagnostic et perspectives du système de transport de marchandises en France	8
1.1 La question des transports : chiffres et tendances	8
1.2 Bilan des études économiques portant sur la vérité des coûts	23
1.3 Introduction à la politique européenne des transports.....	36
1.4 Analyse des différentes tarifications aujourd'hui en vigueur en Europe	41
1.5 La prédominance du transport routier : un coût environnemental non négligeable.....	55
2. Revue de positions sur les coûts des transports en France	57
2.1 Un sujet polémique entre acteurs et parties prenantes des transports	57
2.2 Des ouvertures politique tant aux niveaux national que régional.....	65
2.3 Un contexte favorable pour amorcer un changement	70
3. Analyse de la fiscalité appliquée au domaine du transport routier de marchandises	71
3.1 La taxe professionnelle, un outil de financement des collectivités territoriales	71
3.2 Vers une diminution de la taxe à l'essieu ?	72
3.3 Des disparités entre modes de transport dans l'application des péages d'infrastructures.....	74
3.4 La TIPP : une taxe sur l'énergie, rien de plus... ..	78
3.5 Un ensemble de prélèvements à réformer en profondeur.....	84
4. Questions juridiques et sociales	85
4.1 Un contexte juridique à faire évoluer pour permettre la mise en place d'une redevance d'usage sur le transport routier de marchandises.	85
4.2 Une question sociale très préoccupante.....	92
Conclusion	99
Table des Annexes	100
Table des matières	111

Introduction

Les constats de l'impact de notre système de transports sur l'environnement sont éloquentes :

- Le secteur des transports contribue pour 1/3 au dérèglement climatique en Europe et les émissions de gaz à effet de serre issus de ce dernier ont augmenté de 2 % par an depuis 1990 (soit environ +35 % en 15 ans).
- Les déplacements par route concourent à 94 % des émissions de CO2 du secteur des transports, dont 28,5 % ont pour origine les transports routiers de marchandises.¹
- La part du transport routier de marchandise en France n'a cessé d'augmenter et est passée de 70 % en 1985 à pratiquement 85 % en 2005. Cette croissance de la route s'est principalement faite au détriment du rail.
- Selon l'étude du ministère de l'Équipement sur la demande de transport à l'horizon 2025, l'augmentation à 20 ans du trafic routier de marchandises devrait être de 50 %, alors que, même dans l'hypothèse d'un contexte de politique multimodale volontariste et d'une amélioration de la qualité de service, le transport ferroviaire de fret devrait cesser de régresser et retrouver en 2025 son niveau de part de marché des transports terrestres de 1980...

Face à ce constat, il est urgent de réagir. France Nature Environnement, en tant que tête de réseau des associations de protection de la nature et de l'environnement a engagé en juin 2005 son projet « Construire en France une politique soutenable du transport de marchandises ».

Nous soutenons qu'une internalisation des coûts du transport, comparable à celle qui a été mise en place en Suisse (Redevance Poids Lourds Liée aux Prestations) est un élément fondamental pour arriver à notre objectif. Cette internalisation des coûts, dans un contexte d'une politique volontariste des transports aux niveaux européens et français, permettrait d'engager un rééquilibrage modal en faveur de modes de transports plus respectueux de l'environnement.

Le rapport d'expertise poursuit deux objectifs :

- le premier est d'établir un diagnostic stratégique du système de transport de marchandises en France, dans le contexte européen. Ce diagnostic a pour objectif d'analyser concrètement les marges de manœuvre dont nous disposons pour proposer des solutions réalistes.
- le second est un ensemble de propositions, qui, sur la base du diagnostic, donneront des clés d'action et des méthodes à suivre.

¹ Etude 2003 CITEPA (Centre interprofessionnel technique d'étude la pollution atmosphérique).

Résumé

Chapitre 1 :

Diagnostic et perspectives du système de transport de marchandises en France

Ce chapitre fait le point sur les grandes tendances qui caractérisent le transport de marchandises. La tendance principale est la montée en puissance depuis de nombreuses années du transport routier de marchandises au détriment d'autres modes de transport, notamment le fret ferroviaire et fluvial.

Cette prédominance du transport routier de marchandises est due à la conjugaison de plusieurs facteurs, aussi bien économiques que politiques. Mais cette prédominance occasionne de nombreux problèmes, notamment en matière d'environnement : le transport routier génère en effet de nombreux coûts externes, qui sont aujourd'hui laissés à la charge de la collectivité.

Leur évaluation devient un enjeu de plus en plus important, comme en témoignent les rapports qui ont été publiés ces dernières années. Plusieurs pays européens ont mis en œuvre de nouveaux systèmes de tarification, en privilégiant les redevances kilométriques. Nous analysons les projets déjà mis en œuvre, ainsi que les options retenues par différents pays européens. Cette analyse nous permet ainsi de mettre à jour les mécanismes qui ont abouti à l'adoption de la redevance kilométrique et de voir quels outils nous devons mobiliser afin qu'un système similaire voit le jour en France.

Chapitre 2 : Revue de positions sur les coûts des transports en France

L'approche d'un tel sujet reste très sensible. Deux facteurs conjoints y concourent.

- Le premier est l'impact environnemental du transport routier.
- Le second est la crise que connaît le pavillon français, qui doit faire face à une concurrence accrue d'autres pays européens et qui, pour des raisons propres à ce secteur d'activités, n'est pas favorable à la mise en œuvre d'un nouveau prélèvement. Celle-ci est en effet perçue comme défavorable à leur activité et à leur compétitivité.

La conjonction de ces deux facteurs pose donc les bases de la problématique à laquelle nous devons faire face : source de pollutions diverses et en proie à un déficit de reconnaissance sociale, le transport routier de marchandises est aussi un secteur économique important, générateur d'emplois, et en proie à une concurrence européenne assez féroce. Un sujet aussi sensible nécessite donc de reprendre les prises de position des différents acteurs que nous avons pu rencontrer. Nous verrons que sous des apparentes oppositions, il est possible de mettre à jour des points de convergence et que des ouvertures à plusieurs niveaux existent bel et bien.

Chapitre 3 :

Analyse de la fiscalité appliquée au domaine du transport routier de marchandises

L'objectif de ce chapitre est de faire un état des lieux des coûts fiscaux et d'usage supportés par chaque mode de transport de marchandises, en insistant sur la relation entre contribution financière et le dommage que cette taxe, ou redevance, est censée supporter. Nous abordons successivement les différents modes de transport en détaillant les taxes et redevances spécifiques et générales auxquelles ils sont soumis, afin de recadrer le débat sur la concurrence entre les modes. La TIPP fait l'objet d'un paragraphe entier, car son objet porte à débat.

Chapitre 4 : Questions juridiques et sociales

Une internalisation des coûts de transport en France ne sera pas sans conséquences. La mise en œuvre d'une telle redevance nécessite un environnement juridique propice, il faut donc pour cela voir quelles opportunités sont offertes et quelles modifications sont à envisager du point de vue du droit européen et du droit français. Notre étude ne peut non plus éluder les questions sociales, dans la mesure où la mise en place de la redevance aura aussi un impact en termes économiques et sociaux.

Compte tenu de la technicité de l'aspect juridique, l'analyse que nous proposons n'a pas l'ambition de traiter tout ce domaine mais plutôt de mettre en évidence ce qu'il est à la fois aujourd'hui possible de faire et ce qui nécessite des évolutions juridiques de fond.

Chapitre 5 : Nos propositions

Nos propositions, reprises dans un autre document, se basent sur le diagnostic du rapport d'expertise. Elles forment un ensemble complet de divers leviers d'actions pour construire en France une politique soutenable des transports de marchandises.

1. Diagnostic et perspectives du système de transport de marchandises en France

La politique européenne des transports, basée sur l'ouverture des frontières intérieures, et l'élargissement géographique de l'Union Européenne ont eu comme effets une intensification d'échanges de biens et de capitaux. Cet accroissement ininterrompu de la mobilité n'est pas sans conséquences : de nouveaux comportements sont apparus (essor de la route, fonctionnement de l'économie en flux tendus...) et ont entraîné un profond changement du marché du transport et de ses effets environnementaux. C'est sur ce marché européen des transports que nous nous pencherons dans une première partie. Une fois abordés les grands chiffres et tendances, nous examinerons plus en détail les coûts générés par ces transports et plus particulièrement les coûts externes ainsi que leurs politiques d'internalisation en Europe et en France.

1.1 La question des transports : chiffres et tendances

1.1.1 Répartition modale et évolution de chaque mode de transport

La répartition modale du transport de marchandises en France a fortement évolué depuis plus d'un siècle. Pour résumer les grandes tendances, l'on peut dire que :

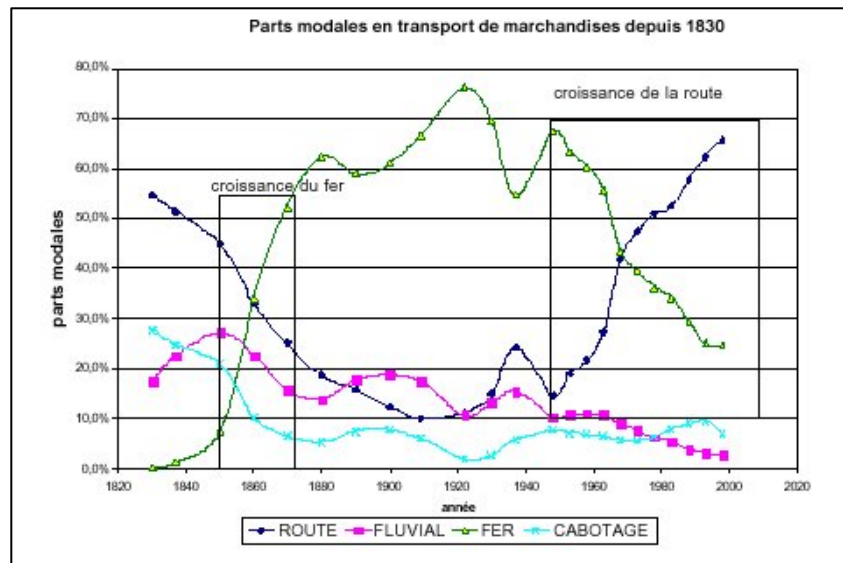
- Le transport routier par poids lourds est celui qui transporte la part la plus importante de marchandises et sa part n'a cessé d'augmenter depuis les années 1960.
- Le fret aérien connaît depuis plus de 20 ans une croissance très forte mais le volume de marchandises transportées reste relativement faible.
- En revanche les transports ferroviaire, fluvial et le cabotage maritime ont connu une forte baisse, même si le transport fluvial présente des chiffres de croissance importants depuis quelques années.

Le transport ferroviaire de marchandises a atteint son apogée en 1920 : il transporte, alors, près de 76 % de l'ensemble des marchandises². Son évolution est plus cyclique jusqu'en 1950. C'est à partir de cette date, que ses parts de marché ne cessent de baisser. En 1970, le transport routier prend l'avantage sur le transport ferroviaire. Transport ferroviaire et transport routier connaissent donc une évolution antinomique. Selon les différentes évaluations, le mode routier transporte de nos jours entre 80 et 85 % du total des marchandises. Comme le montre Alain Sauvart, le transport routier a connu une croissance à partir de l'entre deux guerres, moins forte cependant que celle du transport ferroviaire entre 1850 et 1880.

Le graphique ci après montre clairement l'évolution des parts modales du transport de marchandises³ :

² SAUVANT Alain, *Volume et partage modal du transport de marchandises en France de 1845 à nos jours*, Notes de synthèse du SES, Paris, Mars - Avril 2002.

³ *Ibid.*



(Sauvant, 2002)

Cette inversion de tendance du transport de marchandises est étroitement liée aux conditions économiques et sociales de l'époque.

Les mutations du transport de marchandises sont donc le reflet des avancées technologiques d'une époque. « Il a fallu dans chacun des deux cas [ferroviaire et routier], une révolution technologique, tant dans les mobiles et leur motorisation (locomotive à vapeur, moteur à explosion) que dans les infrastructures (voies ferrées, routes goudronnées et autoroute). »⁴

Ils sont aussi le reflet de l'environnement économique. Selon Philippe Bovet, ce déclin du rail s'explique par trois facteurs : « la mise en place du réseau autoroutier, la perte d'industries traditionnelles tels le charbon et le fer, et le développement du transport routier »⁵.

Le transport routier dispose, à la différence des autres modes de transport, d'un avantage de flexibilité, dans un contexte où les entreprises travaillent de plus en plus en flux tendus. L'autre avantage du transport routier est qu'il permet plus facilement le porte à porte, chose impossible pour les autres modes de transport, à moins d'être raccordé au réseau ferroviaire ou d'être situé en bordure d'un port fluvial ou maritime.

Le transport combiné permet de résoudre ce problème. Qu'il soit « rail-route » ou « fleuve-route », le transport combiné permet de bénéficier des avantages de la route pour les débuts et fins de parcours (flexibilité, capacité de porte à porte) tout en limitant l'impact global du transport en termes de coûts externes (les bilans environnementaux du fret ferroviaire et fluvial sont bien supérieurs au fret routier).

A cela s'ajoute la qualité de l'infrastructure qui permet de faire circuler rapidement une marchandise. De ce fait, les seules lois économiques ne sont pas les seules causes de la situation quasi monopolistique du transport routier. Les choix politiques nationaux d'aménagement du territoire ont conduit à vouloir désenclaver les territoires grâce à un réseau de transport routier performant. La qualité du réseau routier français est de fait

⁴ Ibid.

⁵ BOVET Philippe, *La route, voie sans issue*, in *Manière de Voir* n°81, juin-juillet 2005, p 22.

une des principales raisons de l'augmentation des parts de marché de la route au détriment des autres modes de transport.

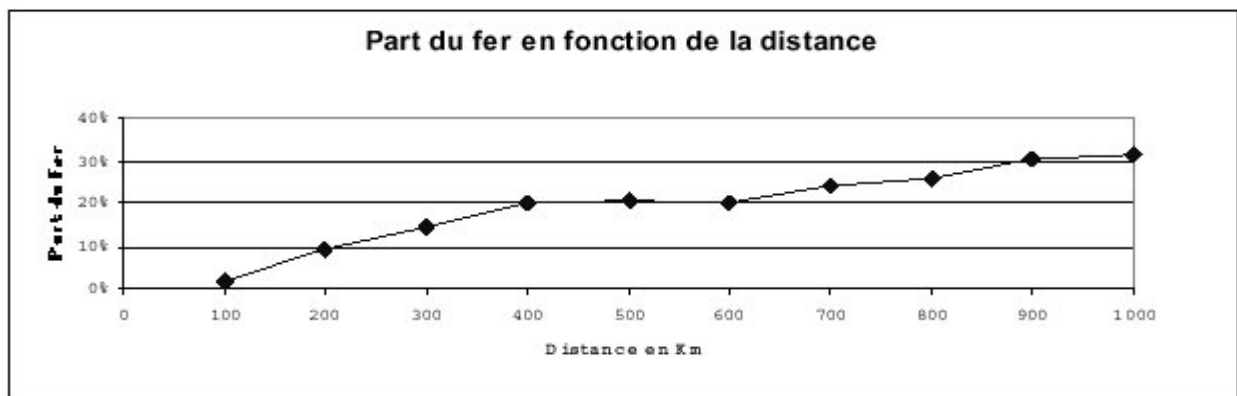
La répartition modale dépend aussi du type de marchandises transportées et de la distance à parcourir. « *La part du ferroviaire en transport national atteint 30 à 50 % pour la métallurgie de base ou la chimie et reste inférieure à 10 % pour les biens de consommation et d'équipement manufacturés. Ce partage dépend aussi de la distance de transport et de la massification des flux : plus la distance est grande, et plus la part du fer est élevée, mais pour ce mode de transport, il faut toutefois que les volumes échangés atteignent une masse critique.* »⁶

L'effondrement en France des industries lourdes (métallurgie, sidérurgie,...) est un autre facteur explicatif de la perte de vitesse du rail par rapport à la route.

Part de marché du fer en transport national selon les produits échangés

Part de marché du fer en 2001	Produits*
Inférieure à 10 %	4B : minerais et déchets non ferreux
	8C : autres produits chimiques
	9 : biens d'équipement et de consommation manufacturés
Comprise entre 10 % et 20 %	0 : produits agricoles et animaux vivants
	1 : denrées alimentaires et fourrage
	5B : produits métallurgiques non ferreux
	6A : minéraux bruts ou manufacturés et matériaux de construction
	7 : engrais
Comprise entre 20 % et 40 %	8B : pâtes à papier et celluloses
	4A : minerais ferreux et déchets pour la métallurgie
Supérieure à 40 %	2+3 : combustibles minéraux solides et produits pétroliers
	5A : produits métallurgiques ferreux
	6B : matières premières pour l'industrie chimique
	8A : produits chimiques de base

*Produits classés selon la nomenclature statistique des transports



(Méteyer, 2001)

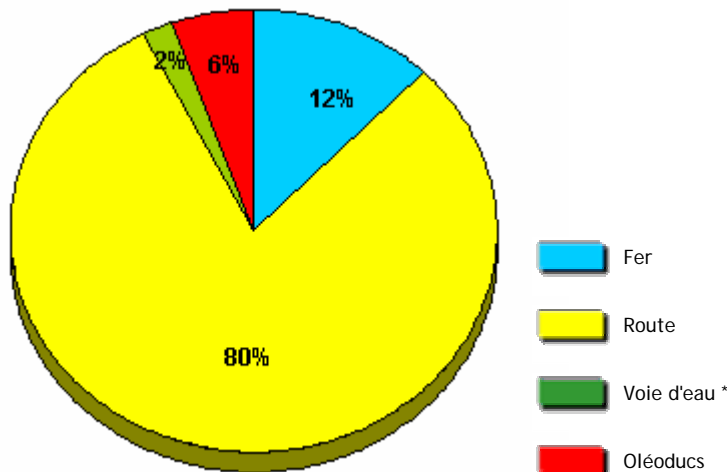
Comme le montrent les deux tableaux ci-dessus⁷, le ferroviaire apparaît en mesure de concurrencer la route pour certaines produits et/ou en fonction de la distance).

⁶ METEYER Jean Claude, *Concurrence fer-route et évolution du fret ferroviaire*, Notes de synthèse du SES n° 151, Janvier - Février 2004.

⁷ *Ibid.*

Le pallier de 500 kilomètres est indiqué par la plupart des acteurs, comme une distance minimale où le ferroviaire commence à être pertinent par rapport à la route.⁸ La part de marché du ferroviaire augmente progressivement pour atteindre plus de 30 % sur les distances supérieures à 1000 kilomètres.

La répartition modale du transport de marchandises peut donc s'analyser de la façon suivante :



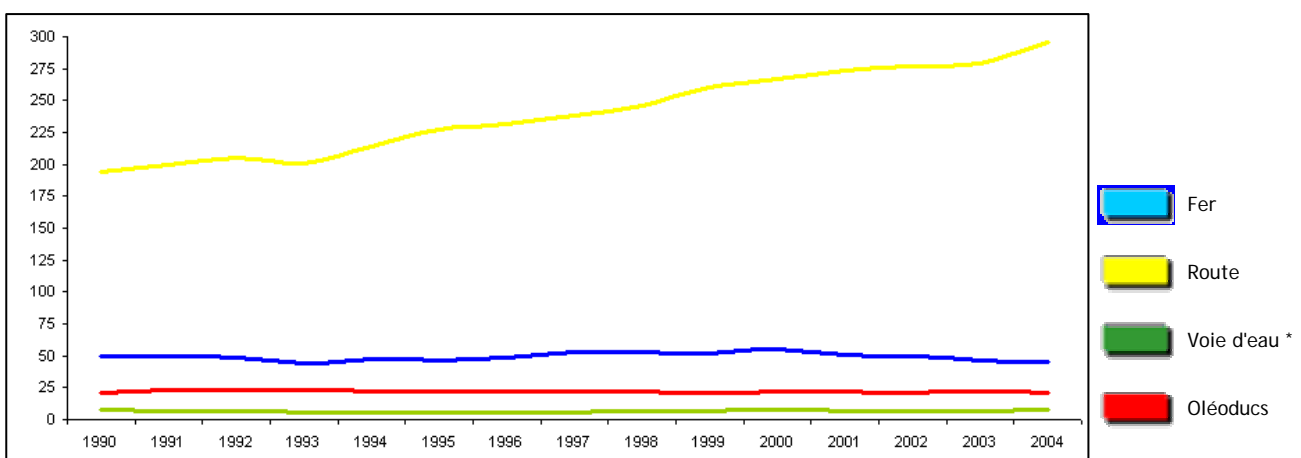
Partage modal du trafic intérieur de marchandises (2004)

(www.transports.equipement.gouv.fr)

L'évolution récente montre très nettement la prédominance du mode routier sur les autres, et notamment en volume transporté :

« De 1980 à 2002, le volume du transport routier (en tonnes kilomètres) a augmenté de 85 % alors que les transports ferroviaire et fluvial étaient en recul. La route est devenue le mode dominant avec une part de marché passée de 65 % à 80 %. Les fortes baisses relatives du ferroviaire et du fluvial s'expliquent par l'évolution structurelle de l'appareil productif et des marchandises à transporter, mais également par une perte de compétitivité par rapport à la route. »⁹

Evolution du trafic intérieur de marchandises (1990-2004)



(en milliards de tonnes-kilomètres ; * non compris le transit rhénan)
(www.transports.equipement.gouv.fr)

⁸ Chiffre moyen indiqué par les acteurs du transport auditionnés (FNE-TMD, 2006).

⁹ DAEI-SES, *La demande de transports à l'horizon 2025, note de synthèse*, octobre 2004.

1.1.2 Atouts et faiblesses des modes de transport non routiers

Nous avons vu que le transport routier est en l'état actuel des choses bien plus compétitif que les transports ferroviaire et fluvial : plus rapide, plus flexible, il est généralement perçu comme plus fiable par les acteurs du secteur des transports. Il a aussi l'avantage d'être généralement d'un coût moins élevé pour les chargeurs.

1.1.2.1 Une compétitivité économique du rail à améliorer

Aujourd'hui, les raisons du déclin du rail sont d'ordres multiples.

La vitesse moyenne d'un train de fret en Europe est de 18 km/h. Celle d'un poids lourd est de l'ordre de 56 km/h, tous types de routes confondues (autoroutes, réseau secondaire,...).

L'interopérabilité des réseaux ferroviaires européens se pose également (cf carte du réseau ferroviaire européen en Annexe I¹⁰). Ceci soulève des questions essentiellement techniques et l'on dénombre trois causes principales de non interopérabilité :

- l'écartement des voies entre les différents pays (La différence d'écartement des voies entre la France et l'Espagne pose un problème en termes d'interopérabilité),
- le type d'électrification (ex : réseau 25000 ou 15000 Volts),
- le système de signalisation (ex : généralisation du système ERTMS)

Ce manque d'interopérabilité crée des distorsions de concurrence, en particulier au passage des frontières, car ces contraintes techniques peuvent occasionner des retards conséquents.

La fiabilité du fret ferroviaire est souvent en cause. Les trains de fret sont régulièrement en retard ; actuellement, 20 % des trains nationaux arrivent avec un retard supérieur à 30 minutes ce qui n'est pas acceptable pour les entreprises travaillant en flux tendus. A ceci s'ajoute une conflictualité importante à la SNCF, qui a pour conséquence une dégradation de la qualité du service de nature à décourager un certain nombre de chargeurs.

Cette perte de compétitivité du fret ferroviaire par rapport à la route s'explique également par les choix et arbitrages faits par la SNCF. Celle-ci axe son développement sur le transport de voyageurs, et en particulier sur une offre TGV très conséquente. Cette priorité donnée au transport de voyageurs se fait au détriment du transport de marchandises et a plusieurs conséquences dommageables pour le fret :

- Manque de sillons¹¹ performants,
- Arrêts des trains de fret au profit du passage des trains de voyageurs dans le cas de problèmes logistiques (manque de conducteurs, de locomotives,...)
- Absence de régularité,
- Manque d'investissement pour assurer la traçabilité des marchandises.

¹⁰ Commission européenne, *Livre Blanc, la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, 2001, Luxembourg.

¹¹ Période durant laquelle l'infrastructure est affectée à la circulation d'un train entre deux points du réseau ferré.

En 2003, la SNCF a mis en œuvre le plan « *Fret 2006* » (communément appelé plan VERON) pour rationaliser son activité et permettre un retour à l'équilibre des comptes (450 millions de déficit pour un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros)¹².

Ce plan de « redressement » de l'activité fret préconise plusieurs mesures telles que l'augmentation des tarifs, l'abandon de certains trafics, la fermeture des gares de fret les moins rentables. Leur mise en œuvre a eu pour conséquence une chute importante du trafic de fret ferroviaire en France. En 2003, la SNCF transportait 47,7 milliards de tonnes kilomètres. En 2005, ce chiffre est passé à 40,7 milliards de tonnes kilomètres (soit une diminution de 15 % en 2 ans).

Un autre élément important influençant le fret ferroviaire en France est l'effondrement du transport combiné¹³ (moins 30 % de trafic entre 2000 et 2004) pourtant considéré à la fin des années 90, comme le meilleur potentiel de développement du ferroviaire. Il ne représentait plus en 2004 que 23,7 % de l'activité fret de la SNCF.

La question clé est le transport des remorques avec ou sans le tracteur routier (et éventuellement leur chauffeur). Sur ce point, pour de nombreux spécialistes, la pertinence économique ne peut être atteinte, sur de longues distances, que si seules les remorques routières sont transportées. Il semble que cette option soit retenue comme orientation dans les projets en cours de développement : la plupart des projets d'autoroute ferroviaires sont conçus comme du transport non accompagné. C'est le cas du système Modalhor¹⁴. Après un début difficile, l'expérimentation dans les Alpes entre Aiton (France) et Orbasano (Italie) paraît en bonne voie puisque les capacités des trains sont aujourd'hui utilisées à 90 %. Certains, en revanche, pointent du doigt l'absence de viabilité économique de la ligne.

Sur un parcours à longue distance, la liaison Luxembourg-Perpignan devrait être mise en service début 2007. Il est significatif que ce projet soit porté par une société d'autoroute (ASF) et par une fédération de transporteurs routiers (TLF) : ce projet, qui a vocation à transporter les marchandises sans accompagnement (semi-remorque routière seule), suppose donc une forte organisation logistique aux deux extrémités de la liaison.

► Les raisons qui conduisent à la perte de parts de marché du rail, dans un contexte d'accroissement des échanges européens sont donc multiples, mais deux principales peuvent être mises en avant : une moindre efficacité du transport par rail (lenteur, difficultés d'interopérabilité, manque de fiabilité) et un coût plus élevé en dehors des trafics fortement massifiés. Cette perte de parts de marché est donc le fruit d'un comportement « rationnel » des acteurs économiques - et notamment des chargeurs - qui se tournent vers le mode de transport pour lequel ils retirent le bénéfice économique le plus élevé.

¹² Plan présenté au mois de novembre 2003 et établi pour une durée de trois ans. De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante <http://fret.sncf.com>.

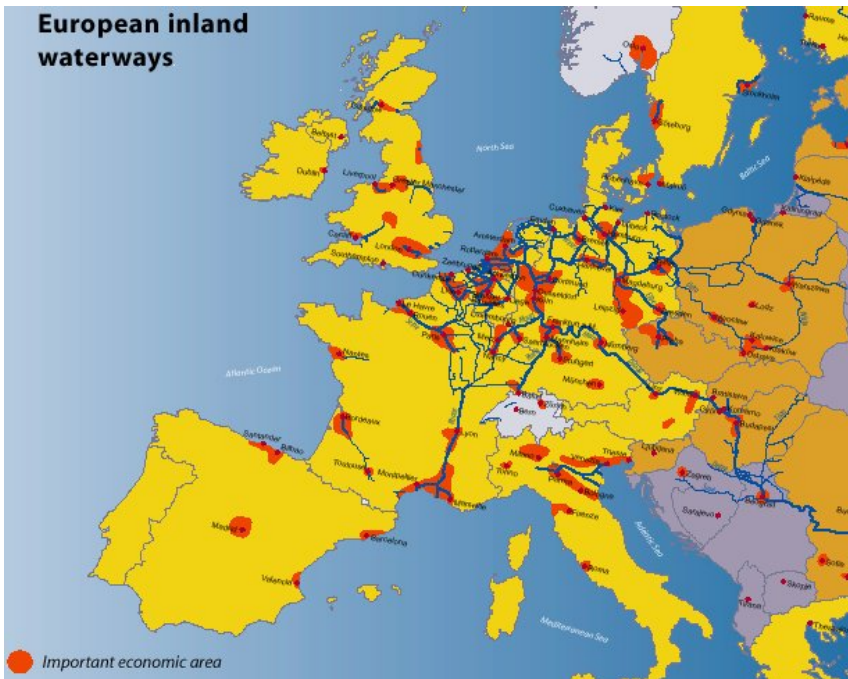
¹³ Le transport combiné désigne deux techniques qui permettent de charger des poids lourds complets sur un train ou seulement les remorques.

¹⁴ www.modalohr.com

1.1.2.2 Une renaissance du secteur fluvial

Comme nous l'avons vu précédemment, le transport fluvial a connu une forte baisse de ses parts de marché en l'espace de 40 ans. Il représentait (en 1970) 110 millions de tonnes et 14 milliards de tonnes kilomètres. En 2003, le fluvial ne représente plus que 55 millions de tonnes et 6,9 milliards de tonnes kilomètres¹⁵. La part en volume du fluvial a donc été divisée par deux en 30 ans. Elle est maintenant évaluée à 3 % de l'ensemble des transports terrestres en France.

Ces chiffres généraux masquent cependant de grandes disparités géographiques. Ainsi la part modale du fluvial passe à 15 ou 20 % dans les bassins dits « mouillés », c'est-à-dire les bassins du Nord-Pas-de-Calais, de la Moselle, du Rhin et de la Seine. *« En effet, par rapport aux Etats voisins, la France est défavorisée puisqu'un seul département sur trois est dit " mouillé ". Ainsi, ce mode de transport représente-t-il aux Pays-Bas 42 % du trafic total de marchandises et environ 13 % en Allemagne (chiffres 2001).¹⁶ »*



Commission Européenne, 2003

Nous devons également indiquer que le réseau fluvial français n'est pas spécialement conçu pour les transports massifiés au contraire de certains autres réseaux Européens (20 % seulement de voies à grand gabarit contre 75 % en Allemagne). En conséquence, la flotte est principalement constituée de péniches de capacité inférieure à 1000 tonnes (80 % contre 50 % dans le Benelux). Des secteurs entiers de canaux, dans le Sud Ouest notamment, ne sont plus, empruntés pour le transport de marchandises compte tenu des caractéristiques des voies.

En termes de poids économique, le fluvial représente :

- environ 1900 bateaux dont 1150 automoteurs et 650 barges,
- 1000 entreprises dont 900 de moins de 6 salariés (une grande majorité des mariniers sont indépendants et possèdent leur bateau).

Ici encore, l'évolution des parts de marché est le reflet de mutations économiques historiques. Le transport fluvial a fait les frais des évolutions structurelles de l'économie

¹⁵ Site du Ministère des transports, rubrique « Marchandises - transport fluvial ».

¹⁶ *Ibid.*

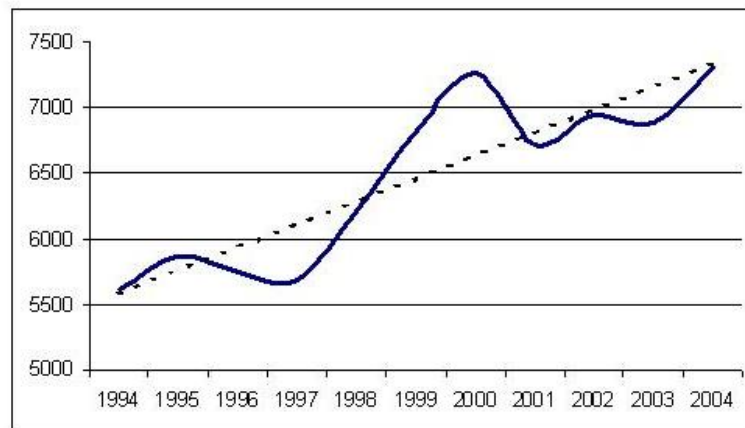
et de sa tertiarisation : « *déclin des industries lourdes traditionnelles et des transports de pondéreux, importance croissante de la rapidité des acheminements.* »¹⁷

Mais le déclin du fluvial s'explique surtout par des facteurs propres à ce secteur : « *vétusté du réseau et manque d'entretien entraînant des difficultés d'exploitation, rigidité des pratiques professionnelles, obsolescence du cadre législatif et réglementaire, et d'une manière générale, mauvaise insertion technique et commerciale dans les " chaînes logistiques " de l'économie moderne.* »¹⁸

Depuis une dizaine d'années, le transport fluvial connaît des chiffres de croissance importants, du fait notamment de l'augmentation du transport combiné fleuve route sur la Seine et le bassin Rhône-Saône (par conteneurs maritimes). Les progrès en termes de fret fluvial sont très sensibles : « *la navigation intérieure a enregistré au cours de la dernière décennie (1994-2004) une progression sensible de son activité sur le territoire national : + 29,7 % en terme de prestation (t-Km) et + 8,6 % en volume (tonnages).* »¹⁹

Le graphique ci après²⁰ montre l'évolution du transport fluvial depuis 1994, en milliards de tonnes kilomètres :

Evolution globale des trafics de marchandises sur les voies navigables en France de 1994 à 2004



Il semble depuis une dizaine d'années que le transport fluvial est en train de retrouver une certaine compétitivité, notamment sous l'impulsion de Voies Navigables de France (VNF). Cette tentative de rénovation du secteur passe par trois types de mesures :

- réduction de la surcapacité des flottes, dans le cadre d'un plan d'aide au déchargement²¹, et parallèlement, renouvellement ou modernisation de la flotte,
- rénovation du cadre législatif et réglementaire relatif à l'affrètement et aux conditions d'accès à la profession,
- effort conséquent de l'Etat et de Voies Navigables de France (VNF) en matière d'entretien et de restauration du réseau.

► Comparé à la route et ses 300 milliards de tonnes kilomètres transportées en 2004²², il est clair que le fluvial pèse peu dans la balance. Toutefois, étant donné les chiffres de

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Voies Navigables de France, www.vnf.fr.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Le déchargement correspond à l'élimination des bateaux (pour cause d'ancienneté, de capacités,...)

²² Source DAEI / SES. Ces chiffres incluent le trafic de transit.

croissance qu'il connaît et les projets d'aménagements fluviaux à l'ordre du jour (notamment le projet de Canal Seine Nord Europe), il constitue un espoir en termes de report modal du trafic. Cependant, ce report modal ne se fera qu'à condition que ces projets s'intègrent dans une politique volontariste des transports à l'échelle de l'Union Européenne.²³

1.1.2.3 Un nouveau potentiel pour le cabotage maritime

L'étendue de la façade maritime de la France permet de développer le cabotage par voie maritime entre différents ports nationaux et européens. Il constitue une alternative intéressante à la route. Dans ce cadre, le Livre Blanc européen des Transports préconise de développer des projets d'« autoroutes de la mer ».

Ces autoroutes sont conçues comme des déviations maritimes pour les poids lourds afin de leur éviter une zone de congestion routière ou un obstacle naturel (un massif montagneux) à traverser. L'autoroute de la mer est un concept relativement nouveau et semble une alternative intéressante, bien qu'il suppose une organisation logistique pointue.

► Comme pour le transport combiné, on retrouve un impact positif direct : la zone géographique évitée qui verra son trafic routier diminuer. Le risque est cependant de voir se développer le trafic routier de part et d'autre de la chaîne de transport maritime ce qui inéluctablement serait générateur de demande de construction d'infrastructures routières. Ces enjeux doivent donc être pensés bien en amont.

1.1.2.4 Les différents modes de transports peuvent être complémentaires

Par transport alternatif, nous entendons tout mode de transport proposant une alternative au mode routier (ou mode non routier).

De nombreux projets de complémentarité entre modes sont également à l'étude²⁴. Ces projets se caractérisent par le choix de réaliser le parcours principal selon un mode de transport alternatif (rail, fluvial ou mer) en réservant les parcours terminaux par route. Il est en effet important de considérer, pour un trajet défini, les différents modes de transport en termes de complémentarité, et non plus de concurrence seulement.

Plusieurs types de transport combiné existent²⁵ :

- Le transport combiné rail-route (TCRR)

Le transport combiné rail-route a plusieurs facettes. Tout d'abord le TCRR non accompagné par conteneurs ou caisses mobiles, ensuite les autoroutes ferroviaires (ou routes roulantes) qui peuvent avoir deux configurations :

- le mode accompagné (chauffeurs, tracteurs et remorques voyagent dans le train)
- le mode non accompagné (tracteurs et/ou remorques, sans les chauffeurs)

²³ France Nature Environnement, Communiqué de presse « Canal à grand gabarit Seine Nord Europe : la politique des transport est-elle cohérente ? », mardi 22 novembre 2005.

²⁴ A ce propos, voir le travail de l'ADEME sur le transport combiné (www.ademe.fr, rubrique transport).

²⁵ Ce bilan sur les différents types de transport combiné est réalisé à partir du travail de l'ADEME, *Tableau de bord national des Transports Combinés 2006 (rail-route, fleuve-route et mer-route, Volume 1 - Panorama Général*, version provisoire août 2006.

- Le transport combiné fleuve-route

La configuration la plus fréquente est l'acheminement des conteneurs par le mode fluvial entre un port maritime et un port fluvial. Les parcours initiaux et terminaux sont réalisés par route.

Une autre configuration consiste à charger les marchandises au départ des usines par camion dans des conteneurs ou caisses mobiles puis de les acheminer vers un terminal fleuve route, suite à quoi elles sont acheminées par barges jusqu'au terminal de destination.

- Le cabotage maritime (ou short sea shipping)

Le Ro-Ro rend possible la traversée d'un bras de mer (il peut être accompagné ou non accompagné) avec un pré et post acheminement par camion.

Le Lo-Lo (ou feeding) consiste à pré et post-acheminer des conteneurs entre les grands ports européens têtes de lignes intercontinentales et les autres ports européens.

▶ Il n'est donc pas judicieux de vouloir en permanence opposer les deux modes de transport, mieux vaut chercher du côté de leur complémentarité.

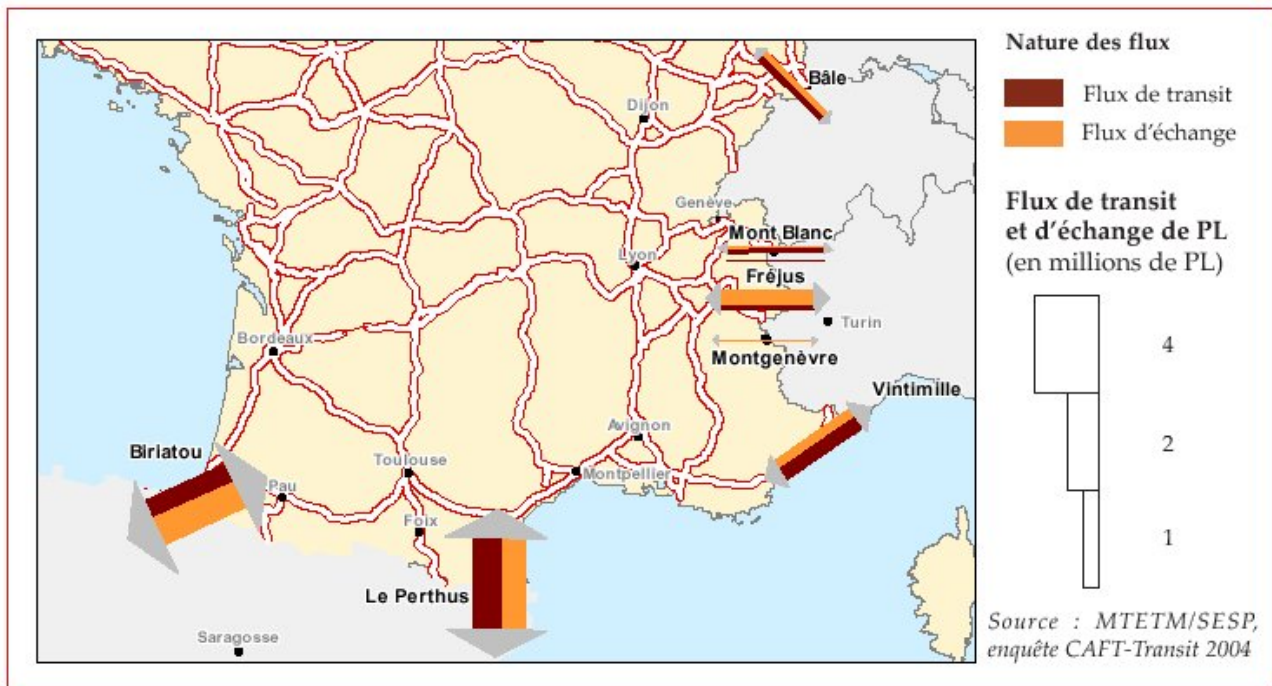
Les transports alternatifs sont appréciés différemment selon les acteurs. Les associations de protection de l'environnement mettent en avant l'aspect moins polluant des transports alternatifs et leur moindre impact en termes d'accidentologie (quoique le fret aérien soit l'un des plus polluant). Les chargeurs mettent en avant leur manque de souplesse ou leur coût généralement plus élevé.

▶ Des opportunités de développement pour les transports alternatifs sont possibles, mais cela nécessite une coopération européenne ainsi que la mise en œuvre d'une véritable politique des transports à l'échelle communautaire.

1.1.3 Augmentation continue des flux de transit

De par sa situation géographique, la France fait partie des grands pays européens de transit. Sa position centrale engendre des flux importants de marchandises qui circulent sous divers pavillons européens. Les zones frontalières sont particulièrement sensibles à ces flux de transit : frontières franco-suisse, franco-italienne, franco-espagnole. La France est le pays d'Europe qui voit passer dans ses montagnes le plus grand volume de trafic international de fret : plus de 100 millions de tonnes par an.²⁶

²⁶ <http://www.agirpourl'environnement.org/campagnes/c3.htm>.



Trafic transpyrénéen et transalpin de poids lourds

in AGRIS et HOUEE, *Toujours plus de poids lourds au passage des Pyrénées*, SESP, 2006

Le cas de l'Arc Alpin

Au sein de l'Arc Alpin (Mont Cenis/Fréjus jusqu'au Brenner), le trafic de marchandises a doublé entre 1980 et 2003, passant de 50 à 104 millions de tonnes²⁷. Une comparaison historique permet de prendre toute la mesure du renversement de tendances qui s'est opéré. En 1970, 6 millions de tonnes de marchandises transitaient par la route contre 22 millions par le rail. En 1982, cette tendance s'inverse et n'a jamais été remise en cause. Mais nous ne pouvons pas généraliser à l'ensemble des pays alpins : si en Autriche et en France plus des ¾ des marchandises sont transportées par la route, en Suisse, les 2/3 sont transportées par le rail²⁸.

Le cas de l'Alsace

Une étude récente effectuée par la Direction Régionale de l'Équipement d'Alsace²⁹ évalue à 28 000 le nombre de poids lourds traversant quotidiennement l'Alsace³⁰. La répartition des flux montre qu'il s'agit de :

- 66 % de trafic d'échange (origine ou destination du trajet en Alsace),
- 31 % de trafic de transit (origine et destination en-dehors de l'Alsace),
- 3 % de trafic interne (origine et destination en Alsace).

²⁷ Commission Internationale pour la Protection des Alpes in CIPRA Info n° 77, septembre 2005, p.4.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Les résultats de cette étude sont consultables à l'adresse suivante :

http://www.alsace.equipement.gouv.fr/DRE/actu_52.htm.

³⁰ Ce chiffre tient compte du report de poids lourds sur les routes alsaciennes du fait de la mise en place de la LKW Maut (voir chapitre 1.4)

Cela signifie que, chaque jour, environ 8 680 poids lourds ne font que transiter par l'Alsace, et ce pour deux raisons. « *Ce trafic de transit comprend d'une part le transport routier international en relation avec une région française (à hauteur de 58 % du transit total estimé) et d'autre part l'ensemble des flux ayant pour origine et destination un pays étranger (42 %)*³¹ ».

Un calcul simple montre donc que plus de 3 640 poids lourds (13 %) traversent chaque jour l'Alsace (et la France), alors qu'ils n'ont ni origine ni destination dans le territoire français...

Le trafic de transit « pur » apparaît donc très important, particulièrement pour deux liaisons : les trajets Allemagne - Espagne représentent 1 440 poids lourds par jour, et les trajets Benelux - Italie représentent 490 poids lourds par jour.

Remarquons au passage que 23 % des camions (sur les 28 000 camions quotidiens) circulent à vide, et que le pavillon français représente 43 % des véhicules sondés.

Le cas de la frontière franco-espagnole

Dans les Pyrénées, de nombreux cols et vallées frontalières font face à une très forte augmentation du nombre de poids lourds alors que le fret ferroviaire évolue assez peu, voire régresse. Quelques chiffres du trafic à travers la frontière espagnole permettent de comprendre la taille des enjeux dans ces zones très sensibles d'un point de vue environnemental.

Les chiffres du trafic de marchandises sont assez éloquent³². En 1992, le tunnel du Perthus a vu passer 23,1 millions de tonnes de marchandises. En 1999, on estime à 36,8 millions de tonnes, soit une augmentation de 60 % en 7 ans. Concernant la zone de Biriadou³³, pour les mêmes années, ce chiffre passe de 14 à 29,2 millions de tonnes soit une augmentation de 108 %. Dans le même temps, la ligne de fret ferroviaire de Port-Bou voit son activité passer de 1,7 à 2,5 millions de tonnes. Celle de Hendaye passe de 1 million à 1,6 millions. L'augmentation est moindre, et les valeurs en volume largement inférieures.

Une analyse récente du SESP³⁴ sur l'évolution du trafic routier transpyrénéen souligne qu'après un fort développement entre 1993 et 1999, la progression du trafic s'est ralentie même si elle reste forte (+28 % entre 1999 et 2004). Elle est sensiblement plus prononcée à l'ouest (36 % à Biriadou) qu'à l'est (22 % au Perthus).

Cette évolution, due principalement à la progression du transit, génère une hausse importante du trafic de poids lourds sur les axes de transit. C'est ainsi que sur la liaison routière (N10) entre la frontière espagnole et Bordeaux, on a observé en 2004 un trafic journalier moyen de 30000 véhicules/jour dont 30 % de poids lourds³⁵.

► Cette augmentation du trafic de transit est clairement liée à une recomposition spatiale du processus de production au niveau européen. Concurrence et recherche du profit incitent les entreprises à délocaliser leurs unités de production vers des pays où la main d'œuvre coûte moins cher. Le transport ne représentant jusqu'à maintenant

³¹ *Ibid.*

³² www.ifen.fr, site de l'Institut Français pour l'Environnement.

³³ Point frontière occidental de la chaîne des Pyrénées situé dans le pays basque.

³⁴ Service Economie Statistiques et Prospective - Ministère de l'Équipement : *Toujours plus de poids lourds au passage des Pyrénées*, février 2006.

³⁵ Direction Régionale de l'Équipement Aquitaine, données 2004.

qu'une part très faible du coût de production (en moyenne 5 à 7 % du coût du produit fini), la distance fabrication - marché n'est plus une contrainte dominante dans le choix d'implantation d'une entreprise. L'augmentation du transport de marchandises est donc le reflet d'une division internationale du travail de plus en plus poussée.

1.1.4 Conséquences sur l'environnement du transport routier de marchandises en France

Les conséquences sur l'environnement du transport de marchandises ne se mesurent pas seulement en fonction de la partie roulante du système (flux et circulation). La réalisation d'infrastructures et les infrastructures ont elles aussi des effets sur l'environnement.

1.1.4.1 Une contribution prépondérante au changement climatique

Les dommages liés au climat en Europe représentent approximativement 100 milliards d'euros rien que sur la période 1999-2003, soit le double de la période précédente. Le secteur des transports contribue pour 1/3 au dérèglement climatique en Europe et les émissions de gaz à effet de serre issus de ce dernier ont augmenté de 2 % par an depuis 1990 (soit environ +35 % en 15 ans).

Les transports dans leur ensemble (voyageurs et marchandises tous modes confondus) contribuent pour plus d'un tiers aux émissions de gaz à effet de serre. Le transport routier de marchandises contribue pour près de 28,5 % aux émissions de gaz à effet de serre, de l'ensemble du secteur des transports routiers³⁶:

- véhicules particuliers : 56,4 %
- poids lourds : 28,5 %
- véhicules utilitaires légers : 14,6 %
- deux roues : 0,6 %

Le secteur des transports routiers est le premier consommateur de produits pétroliers, avec près de 54 % du total, ce qui en fait le premier responsable de nos importations. Les poids lourds consomment 28,5 % de ces 54 % soit environ 15,4 % de la consommation totale des produits pétroliers en France³⁷.

1.1.4.2 Un impact notable sur la qualité de l'air

Le transport routier est un lourd contributif à la pollution de l'air dite de proximité. L'élaboration des PROA (Plans régionaux de la qualité de l'air) a été l'occasion d'identifier la part des transports routiers dans les contributions à la pollution de l'air d'une manière territorialisée. Par exemple, en Midi-Pyrénées, il représente (données PROA) 31,8 % du SO₂, 60,1 % des NO_x, 36,4 % des COVNM, 62,6 % du CO et 33,7 % du CO₂.

³⁶ Institut Français de l'Environnement, chiffres 2002.

³⁷ Données ADEME, 2003.

L'impact négatif, en termes environnementaux, des poids lourds est confirmé par les études locales de qualité de l'air.³⁸

- « Les poids lourds représentent 6 % du kilométrage parcouru en Île-de-France mais 38 % des émissions d'oxydes d'azote des transports routiers.

- Pour les oxydes d'azote (NOx) : les émissions moyennes d'un poids lourd sont équivalentes à celles de 9 véhicules particuliers et de 6 véhicules utilitaires légers.

- Pour les particules et en ce qui concerne les PM 10³⁹, les émissions moyennes d'un poids lourd sont similaires aux émissions de 6 véhicules particuliers diesel. »

Les transports routiers contribuent aujourd'hui en France à 12 % des PM 10 et à 21 % des PM 1, sachant que ces dernières ont des impacts sanitaires plus conséquents car pénétrant plus profondément dans les voies respiratoires. Les émissions liées au transport routier ne proviennent pas seulement des moteurs mais également des particules issues de l'usure de la chaussée et des freins.⁴⁰

1.1.4.3 Une dégradation des paysages et écosystèmes

Le transport routier nécessite la construction d'infrastructures qui ont un impact environnemental, elles sont de grosses consommatrices d'espaces naturels.

Ces espaces sont alors imperméabilisés et stérilisés, annihilant ainsi leur potentiel de séquestration naturelle du carbone, par l'intermédiaire de la végétation et des sols, en sachant qu'une autoroute consomme environ 10 hectares par kilomètre (emprise directe et indirecte).

Ainsi en France, les quelques 1,5 millions de km de voiries routières, représentent une perte de potentiel de puits de carbone, d'environ 15 millions de tonnes de CO2 par an (soit environ 4 millions de tonnes de carbone par an). A près de 30 € (valeur moyenne pour avril 2006) la tonne de carbone sur le marché d'échange, cette perte de fonction puits de carbone peut être évaluée au coût annuel de 120 millions d'euros par an.

De ce fait, la construction d'infrastructures de transport a pour effet d'engendrer des pertes, qui ne sont pas toujours comptabilisés en tant qu'effets externes.

A noter que les infrastructures de transport ont d'autres impacts :

- perturbation des réseaux hydriques,
- perturbations de la faune,
- destruction de la flore...

1.1.4.4 Une artificialisation irréversible du territoire

En France, les surfaces artificielles⁴¹ représentent 8 % du territoire et leur étendue est en croissance rapide. 2,2 % du territoire est maintenant occupé par des infrastructures de transport (enquête annuelle TERUTI). Le réseau routier représente 91 % de cette

³⁸ Les chiffres qui suivent sont tirés du site www.airparif.asso.fr (site de la Surveillance de la Qualité de l'Air en Île de France).

³⁹ Particules en suspension (Particule Matter en anglais) d'un diamètre aérodynamique inférieur à 10 micromètres

⁴⁰ Conseil National de l'Air, réunion du 22 novembre 2005.

⁴¹ Les dites surfaces artificielles sont l'habitat et les espaces verts associés, les équipements sportifs ou de loisirs, les bâtiments divers (industrie, entrepôts,...) et les infrastructures. Les infrastructures routières et ferroviaires représentent 39 % de cet ensemble.

emprise, les réseaux ferroviaires et les aéroports respectivement 7 et 2 %. Entre 1992 et 2003, les surfaces de routes et parkings ont augmenté de 12 %.

Cette artificialisation du territoire, due en partie à la construction soutenue d'infrastructures de transport a des impacts qui dépassent le simple cadre des transports : problèmes hydrographiques, atteintes à la biodiversité,...

► Ces impacts extrêmement préoccupants, et qui s'accroissent encore, sur le climat, la santé et nos cadres de vie, méritent absolument d'être pris en compte dans les choix de politique des transports.

1.1.5 Conclusion

► On ne peut que constater une nette prédominance du transport routier de marchandises sur les autres modes de transport.

Cette prédominance s'explique par des raisons historiques ainsi que des facteurs propres à l'économie contemporaine :

- une augmentation du nombre de marchandises transportées du fait de l'accroissement des échanges et d'une division internationale du travail de plus en plus poussée ;
- une politique d'investissement et de mise en valeur d'infrastructures favorables à la route ;
- une économie fonctionnant à flux tendus, qui nécessite des modes de transports rapides et fiables ;
- la moindre attractivité des transports alternatifs à la route (compétitivité, fiabilité, manque d'investissements...) ;
- une imparfaite prise en compte des impacts environnementaux dans l'économie, même si le concept de pollueur-payeur et son acceptabilité font son chemin.

1.2 Bilan des études économiques portant sur la vérité des coûts

Tous les modes de transport génèrent, à différents degrés, des phénomènes qui ne sont pas pris en compte par le marché économique et qui sont supportés en partie par la collectivité. On appelle ces phénomènes des externalités. Elles sont de deux types : les externalités positives (desserte du territoire, rapidité des liaisons entre deux zones,...) et les externalités négatives (bruit, pollution, congestion, dégradation des bâtiments, fragmentation de l'espace, effet de serre...). Les externalités négatives sont aussi appelées « *coûts externes* ».

1.2.1 Définition des coûts d'infrastructure et des coûts externes

Les coûts d'infrastructure sont de trois types :

- La construction des routes : les routes sont en grande partie financées sur des fonds publics. Ces coûts de construction vont des premières études de faisabilité jusqu'à l'ouverture de la route.
- L'exploitation des routes : l'exploitation des routes concerne les interventions qui permettent de garantir la sécurité des usagers, la qualité de l'information et des indications. Pour les autoroutes, l'exploitation intègre notamment la perception du péage
- L'entretien : les routes nécessitent un entretien proportionnel au trafic. Les poids lourds sont un important contributeur à la dégradation des infrastructures routières.

Les coûts externes des transports s'analysent de deux façons : les coûts générés par l'infrastructure et les coûts générés par la partie mobile du système, c'est à dire les flux de transport.⁴²

Les coûts externes des infrastructures de transport sont de deux types. Les effets temporaires de la construction de l'infrastructure viennent perturber l'environnement immédiat de l'infrastructure, notamment en termes de bruit ou de pollution diffuse. A ces effets temporaires s'ajoutent des effets permanents tels que « *la consommation d'espace et effets de coupure, obstacles à l'écoulement des eaux, atteintes aux paysages, impacts sur la faune et la flore,...* »⁴³

Ces effets externes concernent tous types d'infrastructures de transport, aussi bien la construction d'une autoroute qu'une nouvelle ligne de chemin de fer ou le réaménagement d'un canal afin de lui permettre d'augmenter ses capacités de transport de marchandises. Cependant, nous devons noter que « *les infrastructures de transport fragmentent de plus en plus le territoire de l'Union Européenne. La longueur du réseau autoroutier a augmenté de plus de 70 % depuis 1980, passant de 31 000 kilomètres à 53 000 kilomètres, ce qui correspond à la stérilisation d'environ 70 000 hectares ; celle des lignes de chemin de fer a diminué de 7 % et celle des voies navigables de 3 %.* »⁴⁴.

⁴² DOMERGUE Philippe, *Réduire les effets externes des transports sur l'environnement*, article disponible sur le site du Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire, www.csspf.fr.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ MATHIEU Gérard, *Bilan environnemental des transports en France en 2001, perspectives 2010 - 2020*, décembre 2002. Cette idée est reprise du rapport TERM (Transport and Environment Reporting Mechanism

La partie mobile du système (en l'occurrence les flux de transport) génère également des coûts externes : consommation de ressources non renouvelables, pollution contribuant au réchauffement climatique, pollution de l'air, des sols et des eaux, bruit, accidents, congestion, ... Chaque effet externe décrit ci dessus est pris partiellement en compte par l'économie, notamment à travers la création de dispositifs préventifs ou de systèmes d'assurance (contre les accidents par exemple). Il faut donc bien souligner que le coût externe est la partie résiduelle des impacts cités plus haut.⁴⁵

Les effets externes sont aussi à différencier en fonction de l'étendue de leur impact sur la collectivité. Les spécialistes économiques distinguent généralement deux types d'effets externes : les *effets usagers - usagers* (ou effets club) et les *effets usagers - non usagers*.⁴⁶

- Les premiers effets sont induits par les utilisateurs d'un moyen de transport et n'ont de répercussion que sur ces utilisateurs, l'efficacité économique du réseau de transport est donc réduite pour ceux qui l'utilisent. L'exemple le plus probant est la congestion.
- Les seconds effets sont générés par les utilisateurs de ce moyen de transport mais ont des retombées négatives sur l'ensemble de la société, et notamment le bien être des personnes qui ne circulent pas. Il s'agit par exemple du bruit et de la pollution.

Cependant, l'internalisation des coûts externes générés par les transports suppose au préalable une évaluation de ces coûts : comment mesurer ces externalités ? Quels indicateurs retenir ? Comment intégrer ces coûts ? Comment évaluer ces effets externes ?

Une ébauche de réponse est apportée par Philippe Domergue⁴⁷ : « *L'évaluation est d'abord physique : kilogrammes d'équivalent pétrole ou de gaz carbonique, nombre de tués, de blessés graves ou légers, kilomètres carrés de terrains utilisés voire pollués, heures perdues dans les embouteillages, décibels émis... L'évaluation doit être « monétarisée » pour permettre une réintégration dans la sphère économique d'effets non pris en compte a priori par celle-ci : c'est ce qu'on appelle l'internalisation des effets externes, grâce aux différents outils économiques qui sont évoqués plus loin. »*

► L'intégration des coûts externes dans le système économique apparaît donc comme un enjeu majeur. Tous les modes de transport génèrent des coûts externes, mais à des degrés divers. Le fait qu'ils ne soient pas internalisés donne l'avantage comparatif le plus élevé aux modes de transport les plus nocifs pour l'environnement. Une solution pour rétablir des conditions de concurrence entre modes de transport passe par l'internalisation des coûts externes des transports, en suivant l'objectif d'établir leur vérité et de favoriser un rééquilibrage modal.

for the European Union), *Indicateurs pour le suivi de l'intégration transport et environnement dans l'Union Européenne - Résumé*, 2001).

⁴⁵ DOMERGUE, *op. cit.*

⁴⁶ BUTTON Kenneth, *Vue d'ensemble de l'internalisation des coûts sociaux du transport (Chapitre 1) in Internaliser les coûts sociaux des transports*, Séminaire CEMT - OCDE, Paris, 1993.

⁴⁷ DOMERGUE, *op. cit.*

1.2.2 Les rapports sur les coûts imputables aux divers modes de transport

L'évaluation des coûts générés par les différents modes de transport fait souvent l'objet d'âpres débats entre experts et au sein de la communauté scientifique. Les méthodes d'évaluation des coûts externes sont différentes et débouchent donc sur des résultats variables, qui surévaluent ou sous-évaluent certains de ces coûts. De même, les rapports d'experts sont souvent commandités par différentes institutions parties prenantes dans le domaine du transport, ce qui peut avoir une incidence sur les conclusions retenues. Nous devons garder à l'esprit que l'évaluation des coûts externes est une discipline nouvelle, et qu'elle est donc en proie à des questionnements méthodologiques.

Les effets externes sont donc des phénomènes quantifiables et scientifiquement mesurables. Deux principaux problèmes subsistent :

- Comment mesurer ?
- Quelle valeur attribuer à quel coût ?

Certains rapports fondamentaux dans l'approche des coûts externes illustrent parfaitement les divergences méthodologiques existant dans l'évaluation de ces coûts.

1.2.2.1 Le rapport Boiteux

Le premier barème d'évaluation est le rapport communément appelé *Boiteux*, du nom de Marcel Boiteux, président du groupe de travail du Commissariat Général au Plan.

Ce rapport a été publié pour la première fois en 1994. Une seconde version (communément appelée *Boiteux 2⁴⁸*) a été réactualisée en juin 2001. Il présente un barème d'évaluation et de mesure des coûts externes pour toutes les infrastructures de transport d'une certaine taille.

Ce rapport est celui utilisé par les services de l'Etat français, et plus particulièrement les services du Ministère de l'Equipement, pour évaluer les coûts externes des infrastructures de transport. Il constitue, depuis la transposition d'un premier rapport en 1994 dans la circulaire « Idrac » de 1998, le barème officiel des services de l'Etat en France. La circulaire actuellement applicable a été mise en application par Gilles De Robien, ministre de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer entre 2002 et 2005. Elle transpose la seconde version du rapport Boiteux de 2001.

Le rapport Boiteux est l'un des premiers à ébaucher une approche complète des coûts externes. Cependant, il comporte certaines lacunes, comme le reconnaissent aujourd'hui plusieurs experts :

- Il traite de 5 externalités (pollution, contribution au réchauffement climatique, accidents, congestion et bruit), or la méthode retenue pour évaluer le bruit est quasiment impossible à appliquer, ce qui revient à considérer le bruit comme quantité négligeable.
- La pollution atmosphérique est différenciée selon différentes densités de zones, mais le zonage est en totale inadéquation avec la réalité géographique.
- La valeur de la tonne de CO₂ (27 €/t) est bien trop basse pour traduire l'obligation de réduire les émissions du secteur des transports. S'agissant d'infrastructures à durée de vie particulièrement longue, des valeurs 4 à 5 fois plus élevées s'imposent.

⁴⁸ Commissariat au Plan, *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, juin 2001.

Il est à noter que cette circulaire ne s'impose qu'aux services de l'Etat et que les collectivités ont la possibilité d'appliquer des barèmes différents, tels que ceux élaborés au niveau européen.

1.2.2.2 Le rapport INFRAS-IWW

Il s'agit de trois études successives traduisant des mises à jour et des approfondissements permanents et cohérents (1995, 2000 et 2004). Cet ensemble d'études a été commandité par l'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC, Paris).

La dernière étude (2004) est à la fois la plus complète (elle prend en compte 8 externalités) et la plus utilisée en Europe, aussi bien par les institutions européennes (Agence Européenne de l'Environnement, Banque Européenne d'Investissement,...) que par les différents Etats ou par les entreprises ferroviaires.

Les valeurs retenues pour le CO2 sont cohérentes pour les plus hautes avec l'objectif à long terme de l'Union (140 €/t pour diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050), la valeur affichée étant clairement une valeur de transition sur une trajectoire de long terme.

En mars 2004, la version actualisée aborde les coûts de congestion en prenant bien soin de spécifier que *« considérés seuls, les coûts totaux de congestion n'ont pas une grande signification. Ils décrivent les avantages que la société pourrait retirer de l'utilisation optimale de l'infrastructure. En revanche, ils n'indiquent pas les efforts à faire pour atteindre cet optimum. »*⁴⁹

Selon Philippe Domergue⁵⁰, *« l'étude Infrass-IWW jouit d'une très forte légitimité en Europe. En effet c'est la seule étude citée dans le livre vert de la Commission européenne de 1996 sur la tarification équitable et efficace des Transports et elle constitue la base des évaluations de la Conférence Européenne des Ministres des Transports de 1995 et 1998. Elle a en outre été reprise par l'Agence Européenne de l'Environnement pour les indicateurs Transport-Environnement (étude « TERM ») présentés au Conseil Transport de décembre 1999 par Madame de PALACIO, vice présidente de la Commission Européenne. »*

1.2.2.3 Le rapport UNITE

A ceux-ci s'ajoutent les différentes études réalisées par le laboratoire de recherche UNITE (UNification of accounts and marginal costs for Transport Efficiency). L'objectif de UNITE peut se résumer ainsi : *« Une tarification efficace et équitable de l'utilisation des infrastructures de transport est un aspect fondamental pour développer une politique de transports soutenables qui prend en compte l'ensemble des coûts et bénéfices engendrés par les transports. »*

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du 5^{ème} programme cadre de recherche européen (PCRD). Il s'agit du produit d'un travail en consortium pour la Commission Européenne et représente un ensemble d'études réalisées entre 2001 et 2003. Ces études, qui représentent plus de 5000 pages de texte, ont été réalisées par une trentaine d'experts de plusieurs pays, mais avec une faible coordination, ce qui rend l'ensemble peu cohérent. Comme pour le rapport Boiteux, seules 5 externalités sont considérées.

⁴⁹ INFRAS - IWW, *Les coûts externes des transports, coûts des accidents, coûts environnementaux et coûts de congestion en Europe de l'Ouest*, Zurich - Karlsruhe, mars 2004, p. 129.

⁵⁰ DOMERGUE, *Op. Cit.*

Les valeurs unitaires considérées sont particulièrement faibles, notamment celle de la tonne de CO₂ à 20 €, qui traduit en fait le trop faible objectif de Kyoto en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-8 % pour l'UE 15 par rapport à 1990) et non l'objectif nécessaire (-75 %) à l'horizon 2050.

Cette étude propose des méthodes d'évaluation des coûts marginaux, c'est à dire par véhicule kilomètre supplémentaire.

Les travaux réalisés par UNITE sont la référence principale pour la Commission Européenne. Ces données commencent à être reprises dans un certain nombre d'études françaises, par exemple le Canal Seine Nord Europe.

Enfin, il existe de nombreux rapports (et notamment parlementaires) traitant du transport de marchandises en France, particulièrement sur les conditions de concurrence européenne et le « crise » du pavillon Français. On pense ici notamment à la mission parlementaire dirigée par Francis Hillmeyer⁵¹. D'autres rapports réalisés par le sénat montrent aussi l'intérêt porté à la question du transport de marchandises en France : rapport Oudin⁵², rapport Haenel et Gerbaud⁵³.

► Ces deux dernières études utilisent des méthodes différentes d'évaluation des coûts externes (le rapport INFRAS donne une valeur plus élevée aux coûts externes que le rapport Boiteux II). Cette divergence de conclusions est liée à des considérations méthodologiques mais aussi semble-t-il à des enjeux liés aux commanditaires : un rapport du Commissariat Général au Plan pour l'un et un rapport commandité par l'Union Internationale des Chemins de Fer pour l'autre.

1.2.3 Comparaison entre les diverses méthodes de chiffrage des coûts externes

1.2.3.1 *Evaluer les coûts externes, un exercice malaisé*

Le principal problème de l'évaluation des coûts externes ne tient pas dans la mesure. Nous disposons d'outils suffisamment fiables capables de mesurer le bruit, de détecter les émissions de pollutions, ou de compter le nombre d'accidents impliquant des véhicules à quatre roues. Nous commençons à avoir des données sur les impacts sanitaires tout à fait reconnues. Tout le problème réside dans la monétarisation de ces coûts, c'est à dire quel est le coût à attribuer à tel ou tel niveau de bruit, où comment mesurer la valeur de la vie humaine. Ces mesures ne peuvent qu'être des évaluations.

Cette difficulté à chiffrer les coûts externes est reprise dans le rapport *Boiteux 2* :

« Sur ces points, le calcul économique propose certes des méthodes claires, mais sa mise en oeuvre est semée d'embûches. Chaque chiffrage est le résultat d'une démarche en plusieurs étapes, et à chaque étape il faut mobiliser des études provenant des sciences médicales, physiques et sociales, toutes disciplines qui ont leurs méthodes propres et peu d'occasions de dialoguer. Les estimations obtenues sont inévitablement imparfaites. Elles prêtent donc à controverse. »⁵⁴

⁵¹ HILLMEYER Francis, *Le transport routier de marchandises*, février 2004.

⁵² OUDIN Jacques, *Rapport d'information sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020*, 2003.

⁵³ HAENEL Hubert et GERBAUD Francis, *Fret ferroviaire français, la nouvelle bataille du rail*, février 2003.

⁵⁴ Commissariat Général au Plan, *Transports : Choix des investissements et coûts des nuisances*, 2001.

A ce propos, un exemple mérite d'être retenu :

« Le barème CGP (Commissariat Général au Plan) [Boiteux, NDLA] réévalue fortement la valeur de la vie humaine, utilisée pour les évaluations de l'insécurité, en la faisant passer de 1,9 à 3,7 millions de francs, mais la valeur adoptée reste faible si on l'a compare avec celle retenue dans les pays européens les plus développés. En effet, la valeur de 3,7 millions de francs était celle de la Suède vingt ans plus tôt, et les évaluations suédoises ont fortement progressé depuis avec le niveau de vie : multiplication par 3,3 en 19 ans pour une vie perdue soit 10 millions de francs en 1995, multiplication par 33 en 19 ans pour un blessé grave et par 11 pour un blessé léger. La progression dans le temps retenue dans le barème CGP apparaît beaucoup plus limitée puisqu'elle évolue comme la consommation finale des ménages par tête.⁵⁵ »

Le barème *Boiteux 2* (2001) a réévalué à la hausse le coût de la vie humaine et de l'insécurité routière. Une vie humaine est maintenant évaluée à 1 million d'euros, contre 564 000 euros en 1994, soit une augmentation de 77 % en l'espace de 7 ans.

1.2.3.2 Différences d'appréciations selon les barèmes choisis

Il existe une opposition fondamentale entre les deux barèmes, concernant l'évaluation des coûts par les différents moyens de transport.

C'est ainsi qu'une étude⁵⁶ réalisée à partir du rapport Boiteux 2 nous apprend « qu'en 2000, les poids lourds couvrent globalement leurs CMS [coûts marginaux sociaux] et leurs coûts complets⁵⁷ sur les autoroutes à péage. Cependant ils ne couvrent en moyenne qu'environ 60 % du CMS sur le réseau national non concédé. Sur la totalité du réseau national, les poids lourds couvrent à plus de 95 % les CMS et à plus de 85 % les coûts complets occasionnés par leurs circulations.[...] Le constat est différent sur les réseaux locaux où si les recettes prélevées sur les véhicules légers dépassent les différentes estimations de charges, en revanche les poids lourds sont loin de couvrir les coûts internes et sociaux qu'ils occasionnent (couverture moyenne entre 25 % pour le coût complet et 40 % pour le CMS).[...] Enfin, sur les traversées de zones sensibles (cas d'une vallée alpine), la couverture des coûts serait quasiment assurée pour les poids lourds en raison d'un tarif de péage supérieur d'environ 50 % à la moyenne nationale. »

Ces extraits montrent que, selon le barème *Boiteux 2*, les poids lourds couvrent globalement leurs coûts externes. Selon cette étude, ce sont sur les autoroutes que les coûts sont les mieux pris en compte, car les usagers y acquittent un péage pour utiliser l'infrastructure. Elle présente donc des conclusions sans équivoques. Les coûts des poids lourds seraient encore mieux couverts en 2000 qu'en 1997 sur le réseau principal. Selon le barème *Boiteux*, les coûts externes générés par les poids lourds seraient très largement couverts sur le réseau concédé. Ce n'est cependant pas le cas sur les autres réseaux, où les coûts ne seraient couverts qu'à 40 %. Ainsi globalement, les poids lourds couvriraient leurs coûts à hauteur de 75 %.

⁵⁵ DOMERGUE, *op. cit.*

⁵⁶ Ministère de l'Écologie et du Développement Durable et Ministère de l'Équipement, *Couverture des coûts des infrastructures routières, Analyse par réseaux et par sections types du réseau routier national*, septembre 2003.

⁵⁷ Le *coût marginal* reflète le coût d'un véhicule ou d'une unité de transport supplémentaire utilisant l'infrastructure. Il se distingue du *coût moyen*, obtenu en divisant les coûts totaux de l'infrastructure par le nombre de véhicules ou d'unités de transport. Le coût marginal est dit « *social* » lorsqu'il intègre les coûts externes (encombrements, pollution, accidents).

Le rapport INFRAS (et plus précisément l'actualisation de 2004) propose une comparaison entre les différents modes de transport au niveau européen.

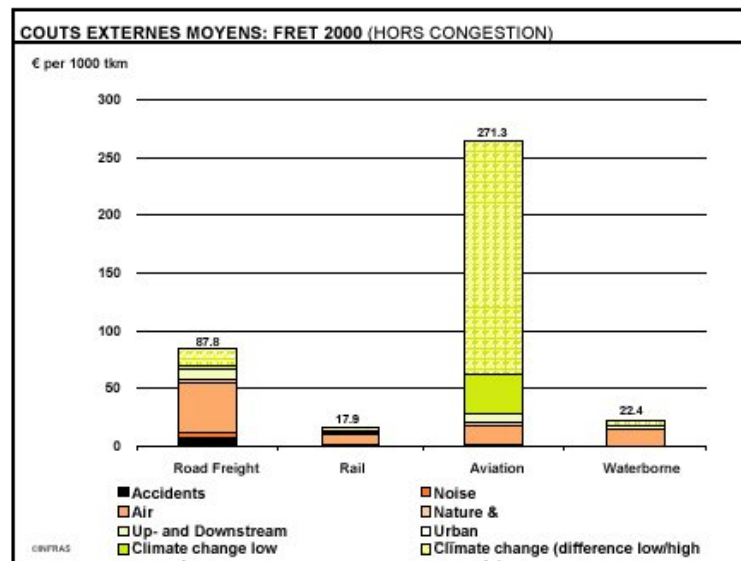


Figure 3 Coûts externes moyens 2000 (UE 17) par mode de transport et par catégorie de coûts : Transport de fret. La valeur élevée des coûts de changement climatique est imputable à l'effet plus important généré par l'aviation sur le réchauffement global des rejets de CO₂ à haute altitude (facteur 2,5 par rapport aux rejets de CO₂ à la surface du sol – Base : IPCC 1999).

(INFRAS, 2004)

Ce graphique montre entre autres que :

- Le fret aérien est de loin celui qui génère les coûts externes les plus importants, en particulier en termes d'impact sur le changement climatique.
- Le fret routier génère des pollutions nombreuses, soit 87,8 € pour 1000 tonnes kilomètres. La pollution de l'air y apparaît comme le coût externe le plus important.
- Le fret ferroviaire et le fret fluvial ont de loin le meilleur bilan environnemental.

Les travaux réalisés à partir de UNITE quant à eux proposent le bilan ci-dessous ; l'on observe là encore une différence avec le rapport INFRAS. Ainsi selon les travaux de UNITE, le transport routier génère 24,12 € de coûts externes pour 1000 tonnes kilomètres (soit un écart de près de 64 € pour 1000 tonnes kilomètres).

Comparaison des coûts externes moyens par mode de transport (en euros/1000 t-km)

	Route	Rail	Voie fluviale	Voie maritime
Accidents	5,44	7,46	0	0
Bruit	2,138	3,45	0	0
Pollution atmosphérique	7,85	3,8	3	2
Effet sur le climat	0,79	0,5	insignifiant	insignifiant
Infrastructure	2,45	2,9	1	Moins de 1
Congestion	5,45	0,235	insignifiant	insignifiant
Total	24,12	12,35	5 au maximum	4 au maximum
Différence de coût avec la route (tous les 1 000 t-km)		11,80 ₣	19 ₣	20 ₣
Réduction des coûts externes par report modal de 1 000 t-km		11,80 ₣	19 ₣	20 ₣
Réduction des coûts d'un euro par report modal depuis la route		85 t-km	52 t-km	50 t-km

Source : Commission européenne

(TERM, 2001)

Il est très difficile de comparer le rapport Boiteux 2 avec les autres rapports qui visent à identifier les coûts générés par le transport de marchandises. La raison principale tient à l'objectif même de ces rapports. Le rapport Boiteux se place dans une perspective micro-économique car son objectif était de définir une méthodologie appropriée pour évaluer, comparer et choisir un projet d'infrastructure parmi plusieurs. Le rapport INFRAS ainsi que les documents réalisés par le groupe de travail UNITE se placent dans une perspective macro-économique, à l'échelle d'un Etat voire de l'Union Européenne. Ils visent donc à évaluer d'une façon globale l'impact socio-économique du bruit ou de la pollution économique à une échelle plus large.⁵⁸ Cette différence d'échelle rend donc les trois rapports difficilement comparables. Il est cependant possible de comparer INFRAS et UNITE, comme le montre le tableau ci après :

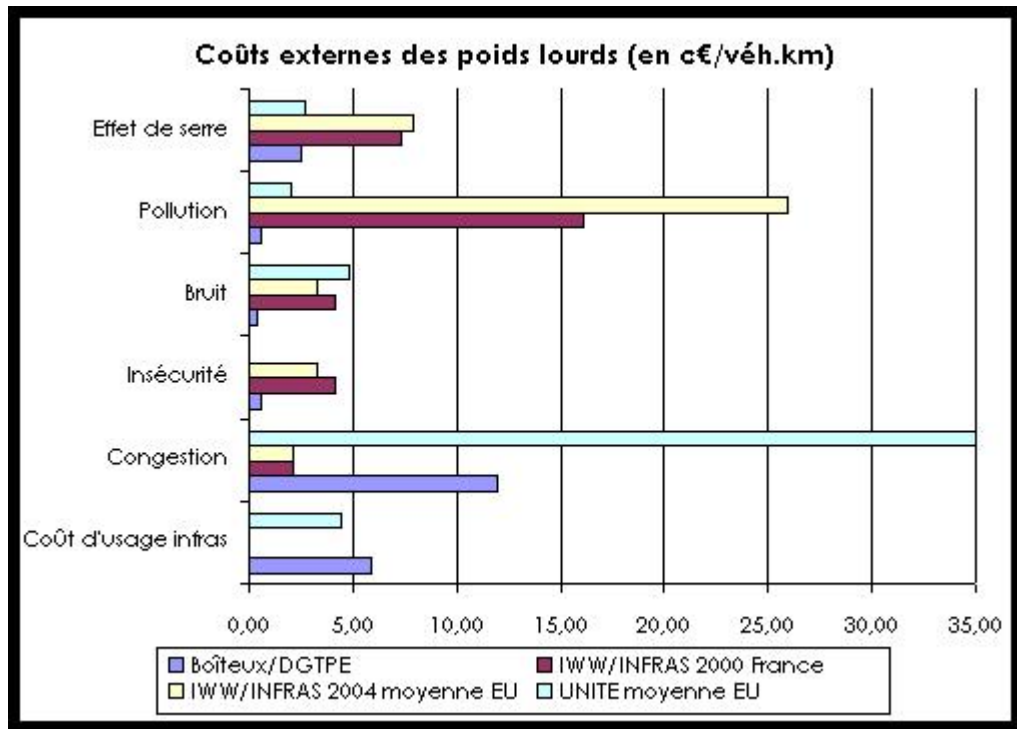
Externalités (en % du PIB)	INFRAS IWW 2004	UNITE 2001/2003
Pays étudiés	UE15 + Suisse + Norvège	UE15 + Suisse + Hongrie + Estonie
Année des statistiques et des résultats	2000	1998
Accidents	1,8	0,5
Pollution de l'air	2,0	0,6
Changement climatique	2,2	0,2
Bruit	5	0,3
Sous total	6,5	1,6
Congestion	3,0	1,0
Sous total (congestion incluse)	9,5	2,6
Effets sur la nature et paysage	0,2	x
Coûts supplémentaires pour les zones urbaines	0,1	x
Processus amont-aval*	0,5	x
TOTAL	10,3 %	2,6 %

(Sources : Infrass - IWW 2004 et UNITE 2003, tableau réalisé par Philippe Domergue, CSSPF)
(* risques nucléaires, énergie consommée pour la production et l'entretien des matériels roulants)

⁵⁸ MATHIEU Gérard, *Bilan environnemental des transports en France en 2001, perspectives 2010 - 2020*, décembre 2002.

► Ce tableau montre de fortes disparités dans l'évaluation des coûts externes. Alors que le rapport INFRAS évalue les coûts externes à 10,3 % du PIB sur le panel concerné, le groupe de travail UNITE l'évalue à seulement 2,6 %, soit 4 fois moins que le premier.

Si l'on peut comprendre que des divergences existent quant au coût attribué au changement climatique, celui-ci variant très fortement selon les hypothèses retenues, il est en revanche surprenant qu'il y ait de tels écarts quant au coût induit, par exemple, par un accident (dont les valeurs varient de 1 à 3).



In Commission des Comptes de l'Economie et de l'Environnement, *Mobilité, Transport et Environnement*, en cours de publication

► Ce graphique montre là encore les différences entre les barèmes d'évaluation. Il apparaît nettement que les valeurs de Boîteux sont le plus souvent moindres que celles des autres rapports. Le rapport UNITE valorise très fortement la congestion, à la différence de INFRAS, qui valorise à très haut niveau l'effet de serre, la pollution et l'insécurité routière.

1.2.4 Cas particulier dans les zones sensibles : les zones montagneuses et les traversées périurbaines

La circulation d'un poids lourd en rase campagne n'aura pas le même impact environnemental que celle d'un poids lourd en milieu périurbain. Ni le même impact qu'en zones de montagne. Il en est de même pour le coût des infrastructures. A titre d'exemple, un kilomètre d'autoroute construite en rase campagne est évalué à 6 millions d'Euros.⁵⁹ Ce chiffre est multiplié par trois pour une zone de montagne et peut

⁵⁹ <http://www.area-autoroutes.fr>.

atteindre des sommes astronomiques pour les zones périurbaines. « L'A86 par exemple, en zone urbaine et hors tunnel, a coûté 80 millions d'euros du kilomètre. »⁶⁰

La sensibilité de certaines zones s'explique par des facteurs écologiques et environnementaux de divers ordres.

1.2.4.1 Le cas des zones montagneuses

Certaines particularités naturelles impliquent un traitement particulier des espaces sensibles. Ainsi l'ADEME a proposé des coefficients de majoration en fonction de la pente de la voirie routière, qui amplifie non seulement la consommation d'énergie, mais aussi le bruit.

Coefficients	Pente de 2 à 4 %	Pente de 4 à 6 %
Véhicules légers	1,1	1,1
Poids Lourds	1,5	2,1

(Source : ADEME in « *Transports : choix des investissements et coût des nuisances* ». Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux. Chapitre 7. CGP. Juin 2001)

Cette différence entre zones sensibles et autres zones est confirmée par un travail universitaire, réalisé à l'Université de Pau, dont les données sont tirées de quatre sites montagneux des Pyrénées et des Alpes.⁶¹ Cette « étude confirme que les zones de montagne constituent, de par l'augmentation de la consommation énergétique due à l'importance des déclivités d'une part, et au resserrement des vallées d'autre part, des lieux dans lesquels la pollution est beaucoup plus élevée qu'en plaine. Ainsi, un camion émet 3 fois plus de polluants en zone de montagne qu'en terrain plat ; comparé à une voiture particulière, un poids lourd émet jusqu'à 50 fois plus de polluants. Enfin, les phénomènes d'inversion thermique, fréquents en montagne, peuvent multiplier par 3 les concentrations de polluants. »

En effet, du fait de l'effet couvercle, le même poids lourd circulant dans une vallée montagneuse aura un impact plus négatif sur l'environnement qu'un poids lourd circulant en plaine : l'« effet couvercle » est un autre nom du phénomène d'inversion thermique. En condition normale, la température décroît avec l'altitude. L'air chaud contenant les polluants au niveau du sol se disperse verticalement. En condition d'inversion des températures (ou inversion thermique), le sol s'est refroidi de façon importante pendant la nuit. La température à quelques centaines de mètres d'altitude est supérieure à celle mesurée au niveau du sol (air chauffé par le soleil). Les polluants se trouvent alors bloqués sous une couche d'inversion qui joue le rôle de couvercle thermique. Si au même moment il n'y a pas de vent, la concentration des polluants augmente dans des proportions importantes.⁶²

A un trafic important générant des problèmes de pollution en zones montagneuses s'ajoutent des problèmes d'accidentologie. Les accidents du tunnel de Fréjus et du Mont Blanc montrent bien que les capacités d'accueil de trafic routier de marchandises sont limitées. Pour mémoire :

⁶⁰ <http://management.journaldunet.com/dossiers/050690autoroutes/reperes.shtml>.

⁶¹ ETCHÉLECOU André (Dir.), « Programme Ecosystèmes Transport Pollution », Université de Pau, Avril 2001 in MATHIEU Gérard, *op. Cit.*, p.83

⁶² ARSMB, CPVH, ABS, *Transport routier et pollution dans les Alpes, le cas particulier de la vallée de Chamonix*, 12 mai 2004.

- Le 24 mars 1999, un poids lourd transportant de la farine et de la margarine s'immobilise au kilomètre 6,7 dans le sens France-Italie, soit 750 mètres après son entrée dans la partie du tunnel contrôlée par l'exploitant italien. L'incendie qui se déclare se propage alors aux véhicules derrière lui. Le bilan humain de cet incendie, d'une ampleur sans précédent, est de 39 victimes.⁶³
- La collision entre deux camions le 24 octobre 2001 dans le tunnel du Saint Gothard, suivie d'un incendie a provoqué la mort de 11 personnes. « Avec 18 700 véhicules/jour dont 21 % de camions, l'ouvrage connaissait le plus fort trafic de poids lourds dans un tunnel. »⁶⁴
- Le 4 juin 2005 : un camion prend feu à l'intérieur du tunnel du Fréjus. Le bilan est de deux morts.

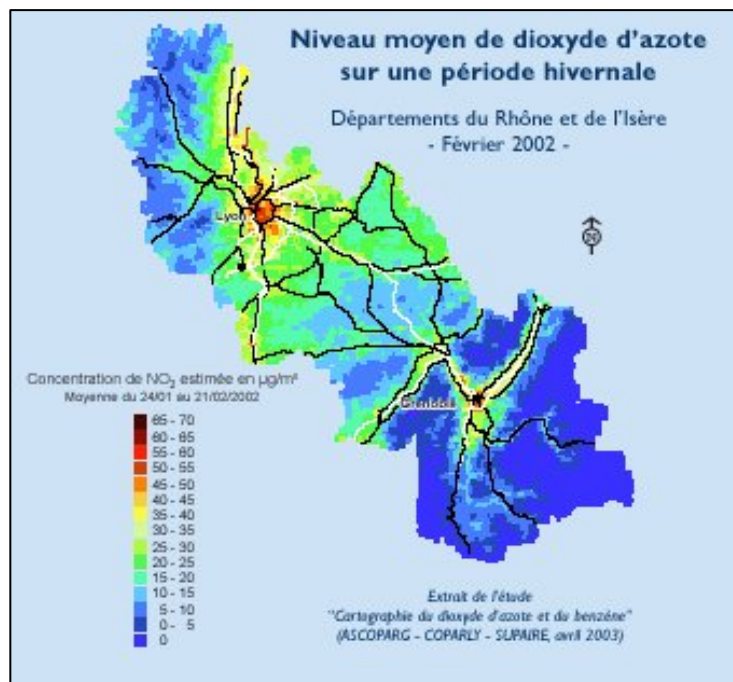
Ces trois tunnels sont des voies de passage privilégiées du massif alpin. Même si ces accidents ne sont pas quotidiens, les dégâts humains infligés montrent les limites de la capacité d'absorption de trafic des tunnels alpins.

1.2.4.2 Les zones urbaines et périurbaines

Le constat est le même en ce qui concerne les traversées périurbaines, qui apparaissent comme des zones sensibles pour plusieurs raisons :

- Elles sont des nœuds de transit comme la région lyonnaise, bordelaise ou parisienne et accueillent donc un fort trafic.
- Ce sont des zones d'habitation diffuse, phénomène amplifié par la périurbanisation.

Les zones urbaines souffrent de différents maux dus à la route (aussi bien voiture que le camion). Le premier est la pollution. La carte suivante montre une corrélation entre l'existence d'un centre urbain et le niveau de pollution⁶⁵ :



⁶³ Sur le site Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc, www.atmb.net.

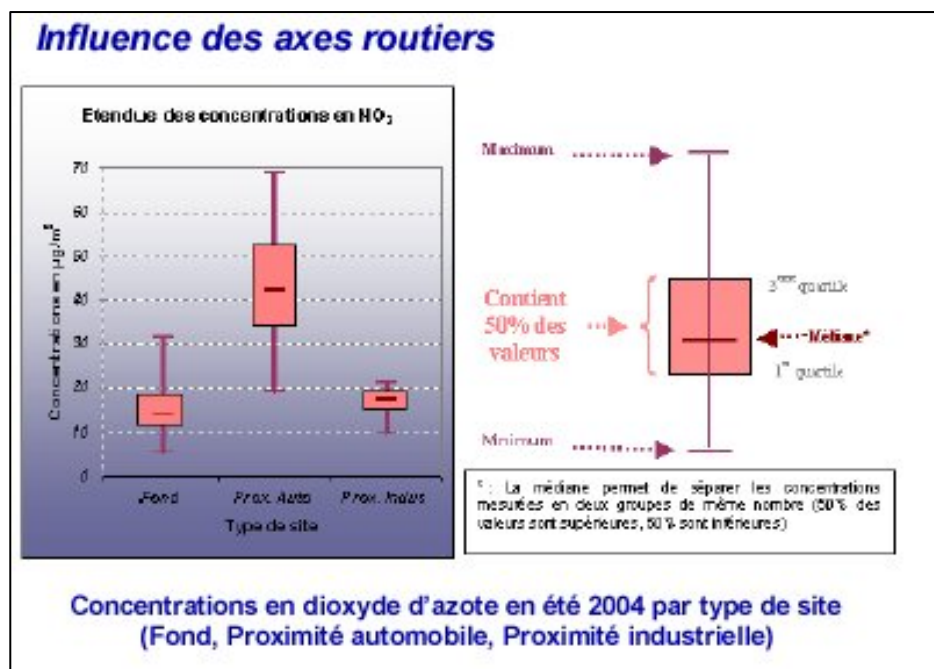
⁶⁴ www.iutcolmar.uha.fr.

⁶⁵ L'ozone en Rhône Alpes, disponible sur le site de ATMO (Surveillance et information sur la qualité de l'air en Rhône Alpes), www.atmo-rhonealpes.org.

L'ozone est l'un des seuls polluant routier dont le niveau est inférieur en ville que dans les espaces ruraux ou périurbains⁶⁶. En revanche, pour toutes les autres particules polluantes, cette tendance s'inverse. Les zones urbaines souffrent donc d'une pollution plus forte dont les impacts sanitaires ont fait l'objet d'études spécifiques (comme PSAS-9, APHEIS) et de publications, notamment « *Impacts sanitaires de la pollution atmosphérique urbaine* » par l'AFSSE (Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale). Les impacts sur les écosystèmes et le patrimoine bâti sont maintenant mieux connus et quantifiés.

Les études menées par l'Association Agréée pour la Surveillance de la Qualité de l'Air en Aquitaine⁶⁷ montrent clairement l'impact des transports routiers en terme d'émissions de dioxyde d'azote. Le graphique ci-après montre très bien l'influence du trafic routier sur les mesures en dioxyde d'azote. La Surveillance de la Qualité de l'Air en Aquitaine montre que les axes les plus touchés sont par ordre décroissant :

- La rocade
- La ceinture des boulevards
- Les quais
- D'autres axes importants (autoroutes, axes d'échange centre - périphérie)



(Airaq, 2004)

⁶⁶ « Ce phénomène s'explique par le fait que l'ozone, produit la journée dans les villes, disparaît quasiment entièrement pendant la nuit sous l'effet d'autres polluants (réactions de destruction de l'ozone). A la campagne et en altitude en revanche, l'ozone est moins détruit la nuit en raison de la faible présence de ces substances pouvant "dévorer" l'ozone. En altitude, la production de l'ozone est par ailleurs accrue en raison d'un rayonnement solaire plus fort. Chaque jour d'été, une nouvelle quantité d'ozone vient s'ajouter, née des précurseurs émis en ville et transportés en périphérie et même sur de plus longues distances. », MATHIEU Gérard, *op. cit.*

⁶⁷ <http://www.airaq.asso.fr/index.htm>.

La construction de voies routières rapides, peu importe leur catégorie (contournement en voies express, autoroutes,...) ont pour effet de contribuer à la périurbanisation dans la mesure où la qualité d'un réseau routier ou d'un transport collectif peut déterminer la localisation des ménages. Or, les SCOT, PDU et autres documents de planification affichent une volonté de contenir l'étalement. Celui-ci est source d'accroissement de la mobilité et de consommation très importante d'espace. La création d'une voie express, dont l'objectif premier est de fluidifier la circulation entraîne simultanément des impacts irréversibles sur le milieu naturel environnant et accroît la sensibilité environnementale des territoires soumis, de par sa présence, à une pression croissante des transports et de consommation d'espaces naturels par l'urbanisation.

Les objectifs en matière d'urbanisation et de transports collectifs (de même que pour les marchandises) doivent être intégrés et cohérents sur le plan temporel. Il est clair que si l'on développe une zone pavillonnaire sans infrastructure de transports collectifs efficaces, c'est la route qui s'impose presque naturellement comme moyen de desserte local.

► Sur ces zones particulières que sont donc les zones montagneuses et périurbaines, les coûts externes des transports apparaissent plus importants. Si une redevance à vocation environnementale est mise en place, il est primordial que son montant varie en fonction de la sensibilité environnementale de la zone.

1.2.5 Quelle méthodologie retenir ?

Lors de la dernière révision de la Directive Eurovignette relative à la tarification d'usage des infrastructures par les poids lourds, les Etats membres n'ont pas pu se mettre d'accord pour retenir et valoriser, même à minima, une partie des coûts externes... Une nouvelle étude a donc été décidée pour permettre à la Commission Européenne de fournir des orientations dans les deux ans à venir.

De nombreux experts dans le domaine des transports souhaitent qu'une vision commune soit partagée sur l'évaluation des coûts externes, afin de permettre un véritable début de prise en compte dans la tarification d'usage d'infrastructure.

► Comme nous venons de le voir, l'évaluation des coûts externes fait l'objet de beaucoup d'appréciations d'experts, avec des avis souvent divergents. Compte tenu des enjeux économiques, ces différentes visions ne facilitent pas la prise en compte des externalités dans la tarification de l'infrastructure routière.

1.3

Introduction à la politique européenne des transports

L'impact environnemental négatif des transports routiers a été démontré à plusieurs reprises, par différentes études. Il s'agit donc d'un fait qu'il s'agit de maîtriser et il est indispensable de trouver une échelle pertinente pour traiter ce problème. Du fait de l'élargissement des marchés économiques, les niveaux national et régional ne sont pas les plus pertinents. L'échelle mondiale a été le théâtre de nombreux engagements et de ratification de traités, mais les enjeux liés aux transports sont trop variés pour en faire une échelle pertinente. Il semble donc que le niveau le plus pertinent soit le niveau européen, surtout du fait de l'effacement des frontières.

1.3.1 Contexte et modèle européen

Deux phénomènes sont à mettre en avant pour décrire le « contexte européen » du transport de marchandises.

- La construction européenne, telle que l'on peut l'observer depuis près d'un demi siècle passe essentiellement par une ouverture à la concurrence des marchés nationaux, une libre circulation des marchandises et un accroissement des échanges au niveau européen, aussi bien d'un point de vue financier que matériel. Le domaine des transports est à la fois un reflet et un moteur de cet accroissement des échanges. La construction européenne des 50 dernières années a eu pour conséquence un rapprochement politique des pays entre eux. Inauguré le 16 juillet 1965, le tunnel du Mont Blanc avait pour objectif de sceller un rapprochement politique entre l'œuvre et la Œuvre. Le discours de Charles De Gaulle précisait ce jour d'inauguration : « *Oui, c'est un fait technique exceptionnel que nous consacrons aujourd'hui. C'est aussi un fait économique d'une importance considérable car le passage sous le Mont Blanc relie directement l'œuvre du Nord et la Savoie française. Nul doute qu'entre nos deux pays, les échanges de marchandises ne doivent en être accrus.* »⁶⁸

- L'autre facteur déterminant réside dans la domination du Droit européen sur toutes les autres formes de Droits nationaux.

► La problématique des transports ne peut donc se traiter qu'au niveau européen, aussi bien en termes de maîtrise des impacts que des implications environnementales et énergétiques.

1.3.2 Les différentes prises de position de la Commission Européenne sur les transports

Face au constat de la domination du transport routier de marchandises sur les autres modes de transport, les autorités politiques ont, à différents niveaux (européen, national et régional) émis des avis dans l'objectif de limiter la prédominance de la route.

⁶⁸ Discours de Charles de Gaulle, 16 juillet 1965, in *Just in Time 2*, 21 juin 2005, *Là-bas si j'y suis*, France Inter.

Dans l'avant-propos du Livre Blanc des Transports⁶⁹, Madame Loyola de Palacio, ancienne commissaire Européen aux Transports et à l'Energie, écrit que « *l'Europe doit enfin amorcer un véritable tournant dans la politique commune des transports. Il est temps de fixer à notre politique commune des transports de nouvelles ambitions : rééquilibrer durablement le partage entre modes de transports et développer l'intermodalité, combattre résolument la congestion et placer la sécurité et la qualité des services au œuvre de notre action, tout en maintenant le droit à la mobilité. Un des enjeux principaux est de définir des principes communs pour une tarification plus juste des différents modes de transports. Ce nouveau cadre pour la tarification devrait à la fois contribuer à l'utilisation des modes les moins polluants ou des réseaux les moins congestionnés et ouvrir la voie à de nouveaux types de financements des infrastructures.* »

L'on note donc qu'un des premiers objectifs fixés par le Livre Blanc est le rééquilibrage entre les modes de transport. Le Livre Blanc s'attache à expliciter en particulier les enjeux environnementaux des transports. Une partie⁷⁰ insiste même sur la nécessité d'établir « *la vérité des coûts pour l'utilisateur* » : l'on peut y lire que « *Le Conseil européen de Göteborg des 15 et 16 juin 2001 a d'ailleurs rappelé qu'une « politique écologiquement viable doit s'attaquer à l'internalisation complète des coûts sociaux et environnementaux et qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour que la croissance économique ne soit plus associée à la croissance du volume du transport, en particulier en réorientant le transport routier vers le train, le bateau et le transport public de passagers* ». L'action de la Communauté doit donc viser à remplacer progressivement les taxes existantes pesant sur le système de transport par des instruments plus efficaces pour intégrer les coûts d'infrastructure et les coûts externes. »

Cette idée avait déjà été lancée en 1997 à l'occasion de la publication d'un autre Livre Blanc intitulé « *Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures...* »⁷¹. On peut lire dans l'introduction :

« *C'est pourquoi la Commission juge nécessaire d'entreprendre, à l'échelle de la Communauté, une harmonisation progressive et par étapes des principes de tarification appliqués dans l'ensemble des principaux modes de transport commerciaux. Elle propose que le système de tarification soit basé sur le principe de "l'utilisateur-payeur", suivant lequel tous les utilisateurs des infrastructures de transport doivent supporter l'ensemble des coûts qu'ils imposent, y compris les coûts environnementaux et les autres répercussions externes, au point d'utilisation ou aussi près que possible de celui-ci.* »

► Ces quelques citations et extraits des Livres Blancs de la Commission Européenne montrent que l'intégration des coûts externes des transports fait partie de l'agenda européen et est présenté, du moins dans les textes, comme une nécessité.

⁶⁹ Commission européenne, *Livre Blanc, la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, 2001, Luxembourg.

⁷⁰ Partie III, Chapitre 2 : « La vérité des coûts pour l'utilisateur », *Livre Blanc*, op. cit.

⁷¹ Commission européenne, *Livre Blanc, Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'Union européenne*, 1997, Luxembourg.

► Nous adhérons tout à fait à ces propos, mais nous souhaitons qu'ils soient effectivement mis en œuvre au niveau européen, ce qui, 6 ans après, est loin d'être le cas.

Car dans les faits, les choses sont loin d'être simples.

L'exemple le plus intéressant à l'heure actuelle concerne la nouvelle version de la directive Eurovignette, dont l'objet est de mettre en œuvre une tarification équitable pour l'utilisation des infrastructures par les poids lourds, et qui a été le fruit d'après négociations entre les différentes parties prenantes. La version finale de cette directive Eurovignette confirme que l'intégration des coûts externes est repoussée à une date ultérieure. Cette directive présente quelques avancées (nous les aborderons plus loin) mais elle ne répond pas aux objectifs du Livre Blanc.

Ainsi aujourd'hui, du fait de la complexité des processus de décisions au niveau européen et des divergences d'intérêt entre les pays selon leur situation géographique et la vitalité économique de leur pavillon, une harmonisation des taxes au niveau européen, bien que mise en avant dans le Livre Blanc, n'est pas à l'ordre du jour.

► Il existe donc une différence fondamentale entre les vœux européens inscrits dans le Livre Blanc et la politique mise en œuvre actuellement par l'Union Européenne.

1.3.3 Politique européenne des transports et grands projets français et européens d'infrastructures

L'Europe s'est engagée dans une politique de développement des transports dans une perspective internationale. C'est le but du Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T)⁷², dont l'objectif est de combler les chaînons manquants au sein du réseau d'infrastructures de transports à l'échelle de l'Europe.

La Commission Européenne des transports précise que « *l'idée d'un réseau transeuropéen de transport a émergé au cours des années 1980* »⁷³. Pour des raisons essentiellement historiques, des chaînons manquants ont existé et existent encore. Pour l'anecdote, rappelons que « *ce sont des considérations militaires inspirées du souvenir de l'invasion napoléonienne, qui ont conduit l'œuvre à opter au XIXe siècle pour un écartement des rails différent de celui de la Cœuvre !* »⁷⁴

« L'objectif du RTE - T est donc de combler ces chaînons manquants, en ce qui concerne les différents modes de transport... dans le but de « *favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux.* »⁷⁵ Ainsi la liaison Lyon - Turin est présentée comme un chaînon manquant entre l'Europe de l'Est et l'Europe du Sud.

Cependant, cette notion de « *chaînon manquant* » pour suggestive qu'elle soit demeure indéfinie, floue et même dangereuse : en effet toute construction d'un « chaînon »

⁷² Commission Européenne, *Réseau TransEuropéen de Transports, axes et projets prioritaires*, 2005.

⁷³ Site de l'Union Européenne, http://europa.eu.int/comm/transport/themes/network/french/tn_1_fr.html.

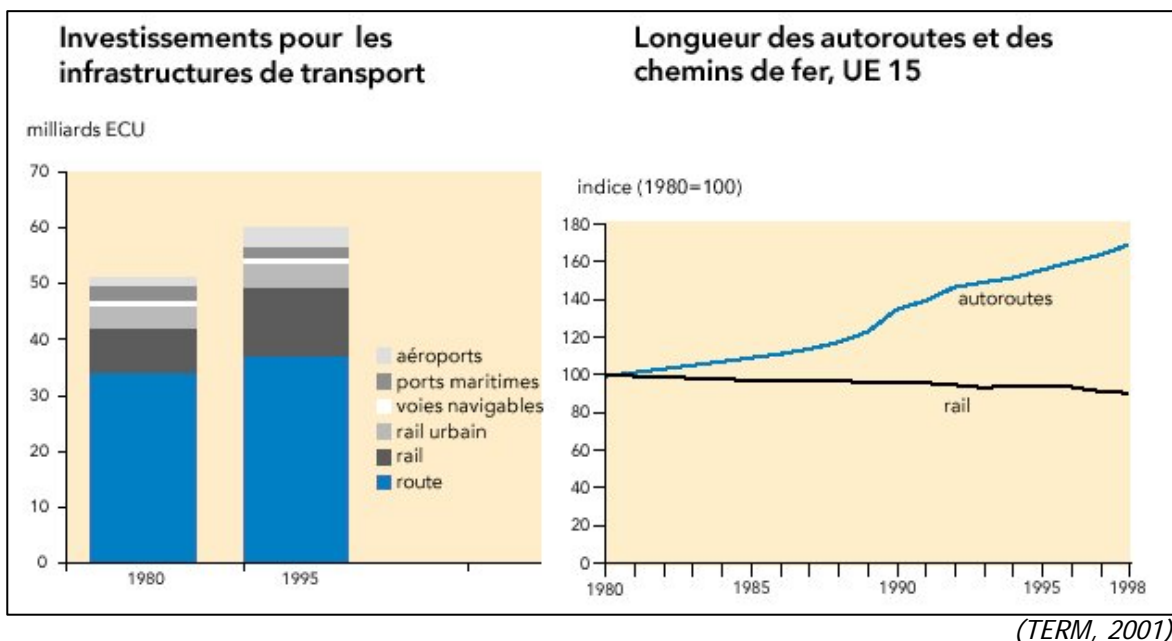
⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Commission Européenne, *Réseau TransEuropéen de Transports, axes et projets prioritaires*, 2005.

appelle de nouveaux « chaînons manquants », un maillage n'étant par nature jamais terminé.⁷⁶ De 14 projets prioritaires initiaux, il y en a actuellement 30⁷⁷. Le montant total des ces projets prioritaires se monte à 235 milliards d'euros : se pose alors le problème de financement de ces projets.

Les textes et déclarations politiques européennes émettent souvent le vœu de développer les transports alternatifs afin de limiter l'emprise de la route sur nos modes de déplacement. L'on observe que de nombreux projets concernent des modes de transports alternatifs à la route et en particulier les transports fluvial, maritime et ferroviaire. A ce développement des transports alternatifs s'ajoute une volonté de « maîtriser la croissance du transport aérien »⁷⁸.

Cependant, les investissements récents en matière d'infrastructures de transport montrent la prédominance des projets routiers dans les choix de création de nouvelles infrastructures. Le graphique suivant est à ce titre assez éloquent⁷⁹ :



► Par rapport à la volonté de réaliser de grands projets d'infrastructures de transport, de nombreuses interrogations sont posées :

- Comment trouver les financements, sans pour autant abandonner l'entretien et l'amélioration des réseaux existants ?
- Comment penser ces nouvelles infrastructures dans une politique globale de transport ?
- Comment les intégrer tout en respectant des contraintes environnementales ?

► Nous ne pouvons qu'espérer que les priorités changent en matière d'investissement d'infrastructures.

⁷⁶ Pour une analyse critique des notions de RTE et de chaînon manquant, vous pouvez vous reporter au chapitre 8 de l'ouvrage *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, CEO, Agone.

⁷⁷ La liste des 30 projets prioritaires est disponible en annexe II.

⁷⁸ Commission Européenne, *Maîtriser la croissance du transport aérien*, partie I, 1^{er} chapitre, 2001.

⁷⁹ TERM (Transport and Environment Reporting Mechanism for the European Union), *Indicateurs pour le suivi de l'intégration transport et environnement dans l'Union Européenne - Résumé*, 21 p, 2001.

1.3.4 Bases du droit européen en matière de politique de transports

Concernant les bases du droit européen, quelques réglementations sont fondamentales :

- Il est impossible de discriminer un transporteur du fait de sa seule nationalité. De ce fait, il est impossible qu'un prélèvement en un pays donné touche seulement les pays ou transporteurs étrangers, car cela serait perçu comme une mesure protectionniste allant à l'encontre de la politique libre échangiste mise en œuvre par l'Union Européenne depuis plusieurs décennies. La discrimination peut donc seulement s'exercer dans le cas d'un recouvrement dû à une faute.
- Le principe de libre circulation des marchandises est la base du droit européen des transports.
- L'ouverture à la concurrence des marchés nationaux se traduit par la fin des monopoles d'Etat sur des secteurs particuliers.
- Une normalisation des comptes ainsi qu'une limitation des aides aux entreprises ferroviaires vise à favoriser une concurrence non faussée par des aides publiques.

1.3.5 Une politique européenne qui se doit d'être plus ambitieuse

- ▶ La volonté européenne est de faire acquitter à chaque mode de transport des droits d'usage de son infrastructure.
- ▶ Ces droits d'usage sont déjà en place pour les modes ferroviaire et fluvial sur l'ensemble de ces infrastructures. Ce n'est pas encore le cas pour les péages routiers, même si plusieurs pays ont d'ores et déjà mis en place des systèmes de redevance.

1.4

Analyse des différentes tarifications aujourd'hui en vigueur en Europe

La prise en compte des coûts générés par les transports routiers, par une tarification kilométrique n'est pas de l'ordre de l'utopie ou de la « douce rêverie environnementaliste ». Préconisée depuis 5 ans par le Livre Blanc des Transports de la Commission Européenne et par plusieurs groupes politiques, les avancées qui ont eu lieu dans plusieurs pays européens montrent les possibilités techniques et politiques qui s'offrent à nous. D'ailleurs, plusieurs pays en ont pris le chemin.

La mise en place d'une tarification d'usage des infrastructures sur les poids lourds répond à des enjeux communs et vise à régler trois types de problèmes :

- la nécessité de trouver des ressources nouvelles pour assurer le financement d'infrastructures alternatives,
- la mise en place d'une tarification efficiente et équitable du transport routier de marchandises,
- l'inclusion de la tarification des poids lourds dans une politique intermodale.⁸⁰

Les décisions de mettre en place une tarification pour l'usage des infrastructures, en intégrant les coûts externes, sur le transport routier impliquent concertation et réflexion. Elles sont souvent fortement contestées, notamment par les transporteurs qui y voient une entrave à leur compétitivité. Elles se basent sur le constat que les poids lourds génèrent d'importantes pollutions, qui représentent un coût pour la collectivité. Les tarifications kilométriques en vigueur dans certains pays européens montrent une volonté de diminuer l'impact environnemental du transport de marchandises. Avant de mettre en place ces taxes, les pays sont partis du constat qu'il faut renforcer l'équité dans l'utilisation des infrastructures et faire payer les modes de transport d'une façon plus équitable :

« En Suisse, il est avancé que les coûts non couverts par les poids lourds représenteraient plus de 600 millions d'euros. Ces coûts, jusqu'alors à la charge des contribuables, sont désormais imputés à leurs auteurs.

En Allemagne, l'Etat fédéral fait valoir que les poids lourds étrangers seraient responsables de la dégradation des infrastructures routières dans une proportion de 25 à 30 % mais ne s'acquitteraient avec le système de l'Eurovignette que de 10 % des frais d'infrastructures. Dès lors, la tarification à la distance devrait assurer une contribution plus importante des poids lourds étrangers à la couverture des coûts des infrastructures de transport et réduire les distorsions de concurrence entre certains poids lourds étrangers et les poids lourds allemands. »⁸¹

Afin de bien cerner les enjeux liés à la mise en place de ces taxes kilométriques, nous étudierons aussi bien les volets politiques que techniques.

⁸⁰ Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, *Rapport d'information n° 1461 sur la modification de la directive Eurovignette*, présenté par Christian PHILIP, février 2004.

⁸¹ *Ibid.*

1.4.1 Des choix politiques forts

1.4.1.1 La Suisse : le pays précurseur

Parmi les trois systèmes de tarification actuellement en vigueur en Europe, la Redevance Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP) développée en Suisse est le plus ancien. Elle est le fruit d'un travail de longue haleine. C'est en 1994 que la population suisse a voté en faveur d'un transfert des marchandises du mode routier vers le rail.

Stratégie fédérale

Cet objectif de transfert modal figure dès lors dans la Constitution Fédérale de la Confédération Suisse (article 84) :

« La Confédération protège les régions alpines contre les effets négatifs du trafic de transit. Elle limite les nuisances causées par le trafic de transit afin qu'elles ne portent pas atteinte aux êtres humains, aux animaux, aux plantes, ni à leurs espaces vitaux.

Le trafic de marchandises à travers la Suisse sur les axes alpins s'effectue par le rail. Le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires. Les dérogations ne sont accordées que si elles sont inévitables. Elles doivent être précisées dans une loi.

La capacité des routes de transit des régions alpines ne peut être augmentée. Les routes de contournement qui déchargent les localités du trafic de transit ne sont pas soumises à cette disposition. »

Du fait de l'organisation politique particulière de la Suisse (notamment la division en cantons fédéraux), *« les mesure politiques liant l'environnement aux transports apparaissent à plusieurs niveaux : la politique nationale globale du Conseil Fédéral, qui influence les transports, la politique nationale sectorielle, notamment au niveau du DETEC⁸², et les mesures relevant de la recherche et de l'application concrète. »⁸³*

Afin de bien comprendre l'exemple suisse, il est important d'analyser les tenants et aboutissants qui ont permis l'adoption de la Redevance Poids Lourds liée aux Prestations, car celle-ci s'inscrit dans un contexte volontariste de réduction du transport routier de marchandises. Le 9 avril 1997, le Conseil Fédéral a adopté un plan de mesures intitulé « Le développement durable en Suisse », qui liste 8 champs d'action, dont 4 concernent directement le domaine des transports (voir tableau en annexe III).

Le DETEC a, quant à lui, élaboré sa propre stratégie en fonction des prises de position du Conseil Fédéral, en se basant sur l'idée que les transports doivent être *« écologiquement viables, économiquement compétitifs et socialement justes »⁸⁴*. Les objectifs de la politique du DETEC doivent donc répondre à des exigences de trois types :

- *« Le nombre de déplacements ne doit pas augmenter de manière démesurée, au détriment de l'environnement : la gestion de ces déplacements doit prendre en considération les impératifs écologiques grâce à l'internalisation des coûts externes (aspect écologique).*

⁸² Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication.

⁸³ Conseil National des Transports, *Dossier n°4 : Transport et Environnement : les politiques en Europe*, Paris, Novembre 2002, 95 p.

⁸⁴ CNT, *op. cit.*

- Les besoins en matière de mobilité ne doivent pas aller à l'encontre de l'économie nationale, de manière à ce que les coûts financiers restent supportables pour l'Etat (aspect économique).
- Toutes les catégories sociales et toutes les régions doivent avoir accès aux infrastructures de transport (aspect social). »⁸⁵

La Suisse a par ailleurs passé des accords avec l'Union Européenne, pour permettre l'adoption de la RPLP. La renégociation de l'accord bilatéral sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE a donc abouti à plusieurs mesures, basées sur des contreparties réciproques. Alors que la Suisse augmente progressivement sa limite de poids total autorisé en charge jusqu'au 40 tonnes acceptés en Europe, elle augmente le prix de passage sur son territoire : jusqu'à 215 € par jour pour un véhicule de 40 tonnes. L'UE reconnaît l'objectif de politique de transit suisse, c'est à dire le principe constitutionnel de transfert de la route vers le rail. Il a de même été convenu que la Suisse pourrait adopter la RPLP. « Cette redevance satisfait donc au principe de non discrimination. Elle revêt une grande importance pour la Suisse étant donné qu'elle représente en quelque sorte un substitut économique à l'abandon de la limite des 28 tonnes. »⁸⁶

Chronologie politique

La RPLP a donc été adoptée à 57 % par le biais d'une votation populaire, en septembre 1998. Une première votation populaire avait rejeté ce principe le 7 décembre 1986 (64 % de non). Une période de 12 ans a été nécessaire afin que les citoyens suisses adoptent le principe d'internalisation des coûts externes du transport routier de marchandises. Entre ces deux votations, le principe de transfert de la route vers le rail a été érigé en principe constitutionnel et un important travail de sensibilisation a été réalisé.

► Plusieurs conclusions peuvent donc être données à ce bref aperçu du contexte politique qui a entouré la mise en œuvre de la RPLP Suisse :

- Un temps de gestation d'environ 20 ans,
- Une volonté politique forte portée par plusieurs acteurs,
- Un principe de transfert modal inscrit dans la Constitution,
- Une négociation avec l'Union européenne, alors que la Suisse n'en fait pas partie, afin de créer un contexte juridique favorable. Cette négociation a abouti à des concessions entre les deux parties.

1.4.1.2 L'Allemagne⁸⁷ : un système moderne pour financer les infrastructures

Jusqu'en 2005, l'Allemagne a mis en œuvre le système son premier système « Eurovignette 1999 », c'est à dire un système de tarification fondé sur le temps, qui

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Office fédéral du développement territorial, *La RPLP : équitable et efficiente*, brochure de présentation, 2004.

⁸⁷ Le point sur le système allemand se base pour l'essentiel sur le très bon travail de Guillaumette ABADIE, *La tarification de l'utilisation des autoroutes allemandes par les poids lourds*, Notes de synthèse du SES, janvier - février 2003, 6 p.

autorise un prélèvement annuel maximum de 1250 € par véhicule de plus de 12 tonnes. En 2001, les recettes prélevées avec ce système se sont montées à 425 millions d'euros.

Contexte

A la fin des années 90, l'Allemagne se trouve face à une forte situation de congestion sur le réseau routier mais aussi sur les réseaux ferré et fluvial, dans un contexte où les prévisions de trafic d'ici 2015 font état d'une augmentation de 20 % du transport de voyageurs et d'une augmentation de 60 % du transport de marchandises. Pour faire face à ce phénomène de congestion, l'Allemagne a lancé un ambitieux programme quinquennal de développement d'infrastructures.

Solutions envisagées

Le montant total du premier programme quinquennal (2003-2007) s'élève à 3,6 milliards d'euros. La moitié de ce montant servira à élargir le réseau d'autoroutes fédérales, la seconde moitié des financements est allouée au rail et aux voies fluviales.

La LKW Maut⁸⁸ a pour principale vocation de contribuer à ce financement, et même plus dans la mesure où le gouvernement allemand estime percevoir au terme de la première année une somme évaluée à 3,5 milliards d'euros (cette somme représente 0,2 % du PIB et 50 € par habitant).

Le montant perçu avec ce prélèvement sera entièrement utilisé pour financer des infrastructures de transport : il s'agit donc d'une recette affectée, versée sur un compte particulier puis transférée à une société de financement d'infrastructures de transport créée pour l'occasion

La LKW Maut est présentée comme une taxe plus équitable dans la tarification des frais d'infrastructures :

- Les poids lourds causent les dégâts les plus importants sur les infrastructures. Il est donc logique de les faire payer plus.
- La concurrence entre les modes de transport (rail, route, fluvial) n'en sera que plus équitable.
- La tarification en fonction de la distance ne pénalise pas les « petits » utilisateurs de la route à l'inverse de la tarification au temps.
- La concurrence entre poids lourds nationaux et poids lourds étrangers sera plus équitable, ces derniers étant soumis au même régime. D'après des évaluations, les poids lourds étrangers participeraient à la dégradation des infrastructures dans une proportion de 25 à 30 %, en acquittant avec l'ancien système (Eurovignette 1) seulement 10 % des frais.

Chronologie politique

Un bref rappel chronologique permet d'observer que l'adoption de la mesure n'a pas été simple.

Le gouvernement a souhaité recourir à cette taxe dès août 2001. Suite à cela différentes études de faisabilité et de pertinence ont été réalisées par une commission

⁸⁸ Lastkraftwagen Maut, soit « Droit de péage sur les camions »

indépendante. La loi visant à l'introduction d'un péage pour l'utilisation des autoroutes fédérales par des véhicules utilitaires lourds a été promulguée le 12 avril 2002.

La LKW Maut a été mise en place le 1^{er} janvier 2005. Le système aurait dû être mis en place dès la fin de l'été 2003, mais des difficultés politiques et techniques ont surgi, ce qui a reculé la mise en place de la taxe.⁸⁹ Les difficultés politiques sont essentiellement une opposition des transporteurs allemands, qui voyaient dans cette taxe une baisse de leur compétitivité sur le plan national et international. Un compromis n'a pu être trouvé qu'à la condition que l'Allemagne assure aux expéditeurs une enveloppe annuelle de 600 millions d'euros, afin de les protéger contre une concurrence déloyale. La commission Européenne s'est opposée à cette enveloppe, ce qui a retardé la mise en œuvre de la taxe. Des difficultés techniques sont aussi apparues, notamment quant au choix du concessionnaire, deux consortiums étant en lice.

Comme pour la RPLP, la mise en œuvre de ce prélèvement est progressive. Alors qu'il ne concerne que les autoroutes pour le moment, il sera bientôt étendu à des routes du réseau secondaire, du fait de l'engorgement subi par le réseau secondaire. L'Allemagne a par ailleurs la spécificité d'avoir un réseau intermédiaire (du type routes nationales pour reprendre l'exemple français) de faible qualité. De ce fait, l'instauration de la LKW Maut a eu deux effets pervers immédiats : report du trafic sur les routes de moindre taille entraînant de gigantesques problèmes de congestion et report du trafic sur les zones périphériques frontalières qui ne sont pas soumises à la taxe. L'exemple le plus frappant est bien entendu l'Alsace.

Nous devons rappeler que le calcul de la taxe allemande n'intègre pas les coûts externes du transport, mais qu'il prend seulement en compte les coûts d'infrastructure. Le montant de la taxe varie entre 9 et 14 centimes / kilomètres. Ce montant varie en fonction du nombre d'essieux et de la classe du véhicule, comme en Suisse. Toutefois, le système allemand ne différencie que deux types d'essieux (jusqu'à 3 et plus de 4). Par rapport à ce qui a été prévu lors des discussions, le montant de perception a été revu à la baisse : il était prévu de faire varier le montant de la taxe entre 14 et 19 centimes par kilomètre, avec un moyenne de 15 centimes / kilomètre.

- ▶ Sans prendre en compte l'ensemble des coûts externes, la LKW Maut prend cependant en compte le niveau d'émissions polluantes du véhicule (normes Euros), ce qui constitue une première approche environnementale du problème.
- ▶ L'affectation des ressources va aussi dans le bon sens dans la mesure où 50% des sommes prélevées servent à financer les routes, 38% le réseau ferroviaire et 12% le réseau fluvial.

1.4.1.3 L'Autriche : des éco-points au péage kilométrique

L'Autriche est, dans plusieurs domaines, considérée comme un précurseur pour limiter l'impact environnemental des transports : elle fut en effet le premier pays européen à rendre obligatoire l'introduction du pot catalytique pour les voitures particulières, en 1986, et parmi les premiers à prohiber l'essence plombée.⁹⁰

⁸⁹ Transport and Environment Bulletin, n° 135, Février 2005

⁹⁰ CNT, op. Cit.

Ancien système

Concernant le trafic de poids lourds, l'Autriche est un autre grand pays de transit. Un système d'éco-points (Ökopunkte) a été mis en place afin de limiter le trafic de transit et s'applique sur tous les camions de plus de 7,5 tonnes. Ce système est basé sur le niveau d'émissions polluantes de chaque camion et sur le nombre de kilomètres parcourus. Plus un camion émet de matières polluantes, plus le nombre de points requis pour une journée est élevé.⁹¹ Il est comparable aux systèmes suisse et allemand que nous venons d'étudier mais en réalité, on peut qualifier ce système d'hybride : il s'apparente à la RPLP et à la LKW Maut, dans la mesure où il est basé sur le niveau de pollution émise et sur le nombre de kilomètres. Mais il est comparable à un marché d'émissions de droit à polluer, dans la mesure où un quota est distribué à chaque pays membre de l'Union Européenne (qui le redistribue ensuite à ses transporteurs) par la Commission Européenne. La vraie volonté de restriction de la circulation réside dans le nombre d'éco-points distribués chaque année : ce nombre a baissé de 60 % entre 1991 et 2003.⁹²

A ce système d'éco-points s'ajoute une limitation du trafic : « *le Transit Agreement limite le nombre total de voyages annuels à 108 % par rapport à celui de 1991* »⁹³. Et si le total de voyages dépasse ce chiffre, le nombre d'éco-points distribués diminue de 20 % l'année suivante. Un tel dépassement a eu lieu en 1999 ce qui a occasionné un contentieux entre l'Autriche et les Etats membres. Suite à ce contentieux, il a été décidé que le système serait supprimé.

Les résultats, en terme d'impact environnemental, semblent plutôt positifs. « *De 1994 à 1998, les émissions moyennes de NOx des camions ont diminué de 27 % et les émissions totales du transit ont décliné également.* »⁹⁴

Cependant, du fait d'un contentieux important entre la Commission Européenne et l'Autriche, portant notamment sur le principe même de limitation du trafic, ce système a été abandonné

Nouveau système

Depuis le premier janvier 2004, l'Autriche a introduit un nouveau système de péages pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes qui empruntent les autoroutes et voies rapides (autocars compris).

Le montant du péage est plus important que pour la RPLP et la LKW Maut et fonctionne avec un système de coefficients.

Nombre d'essieux	Coefficient	Prix / kilomètre
2	100 %	0,13 centimes
3	140 %	0,182 centimes
4	210 %	0,273 centimes

⁹¹ Conseil National des Transports, Transport et Environnement : les politiques en Europe, Dossier n°4, novembre 2002.

⁹² Institut National de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ; http://www-old.ineris.fr/recherches/base_drc/general/index_frame.htm.

⁹³ CNT, *op.cit.*

⁹⁴ INERIS, *op. cit.*

► En revanche, nous regrettons que les recettes prélevées ne servent qu'à financer qu'à exploiter le système autoroutier existant et financer la construction de nouvelles autoroutes et voies rapides.

1.4.1.4 Etat d'avancement des discussions en Grande Bretagne

La Grande Bretagne⁹⁵ a lancé un projet comparable aux projets suisse et allemand, qui pour le moment est repoussé à une date ultérieure.

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

- la « fuel tax » comparable à la TIPP,
- la « vehicle excise duty », taxe annuelle comparable à une vignette dans la mesure où elle n'est pas proportionnelle à la distance parcourue. Elle intègre dans son coût des coûts de construction, d'entretien ainsi que des coûts environnementaux, basés sur la capacité polluante du véhicule.

Le choix d'instaurer une taxe sur les transports en Grande Bretagne fait partie intégrante d'une politique de transport, planifiée sur 10 ans (2001-2011) et pour laquelle le gouvernement manque de ressources. Ce plan transport se décline en trois axes principaux :

- Réduction de la congestion (par la construction et l'élargissement de nombreuses routes),
- Réduction de la pollution,
- Amélioration de la sécurité routière.

Afin d'être mené à bien, ce plan nécessite 31,5 milliards d'euros. Face à ces importants besoins de financement, il a été décidé de mettre en place une « Lorry Road User Charge ».

Méthode

En 2001, un dossier de consultation a été diffusé à différentes parties prenantes du transport, et notamment des associations de transporteurs, des grandes entreprises et des associations de protection de la nature et de l'environnement. La consultation avait pour but de faire le choix entre un système de tarification au temps (type Eurovignette) et un système de tarification kilométrique (type RPLP). Au printemps 2002, le gouvernement s'est prononcé en faveur de la tarification kilométrique et le cadre général de la redevance a été adopté dans la loi de finances 2003.

Champ d'application

La taxe s'appliquera aux véhicules de plus de 3,5 tonnes, avec une possible extension dans les années qui suivent aux voitures particulières. La taxe s'appliquera sur l'ensemble des routes du pays. Le taux de la taxe sera évalué en fonction de divers critères :

- coût des infrastructures,
- coût des accidents,

⁹⁵ Réalisé à partir du travail réalisé par ABADIE Guillaumette, *Le projet de péage Poids Lourds britannique*, Notes de synthèse du SES, Mai - juin 2003, 6 p.

- coûts externes (pollution, bruit, congestion).

Mais c'est essentiellement en termes de modulation que la Lorry Road User Charge innove, dans la mesure où le taux moyen (pour l'instant évalué à 16 centimes d'euros par kilomètre) variera en fonction :

- du PTAC,
- du nombre d'essieux,
- du niveau d'émissions polluantes des véhicules,
- de la période et l'heure de circulation du véhicule,
- du type d'infrastructure empruntée (autoroutes, routes nationales ou routes locales).

Cette modulation extrêmement précise a pour but très clair de faire diminuer la congestion et d'inciter les camions à se déplacer en dehors des heures de pointe.

Des mesures de compensation

Le gouvernement britannique, dans le but d'éviter une fronde des organisations de transporteurs, a décidé d'instaurer des mécanismes de compensation en faisant diminuer d'autant « la fuel tax » et la « vehicle excise duty ». Cette mesure n'affectera donc pas le pavillon britannique, mais au contraire, les poids lourds étrangers devront maintenant s'acquitter d'une taxe et donc indirectement participer au financement des infrastructures routières britanniques.

- ▶ Les discussions sont actuellement bien engagées dans divers pays européens sur les questions de tarification des infrastructures routières. Une carte⁹⁶ (en annexe IV) fait l'état des lieux des projets actuellement en cours en Europe et des systèmes en vigueur.
- ▶ De plus en plus, les élus prennent conscience des risques et problèmes induits par un système de transport basé quasi exclusivement sur la route. De nombreux pays européens se sont engagés dans une réflexion sur la tarification de l'usage des infrastructures par les poids lourds.

1.4.2 Une diversité de choix techniques opérationnels

1.4.2.1 La Suisse : une mesure réfléchie

La mise en œuvre de la RPLP a été assujettie à de nombreuses études techniques, devant répondre à divers problèmes :

- logistiques : comment faire pour ne pas ralentir le trafic et éviter de créer de la congestion aux zones frontalières ?
- collecte de la redevance : comment mettre en place un système fiable de collecte de la redevance en fonction du nombre de kilomètres effectivement parcourus par un poids lourd ?
- quel prix permet d'intégrer au mieux les coûts externes ?

⁹⁶ Office fédéral du développement territorial, *La RPLP : équitable et efficiente*, brochure de présentation, 2004.

D'un point de vue technique, la RPLP s'applique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes servant au transport de personnes et de marchandises. Elle est calculée en fonction de 3 critères :

- le nombre de kilomètres parcourus sur le territoire suisse,
- le poids total maximum admissible,
- les valeurs d'émissions polluantes du véhicule.

Il existe cependant une légère différence entre les poids lourds suisses et les poids lourds étrangers. Tous les véhicules suisses doivent être équipés d'un appareil électronique de saisie appelé « On board Unit ». Cet appareil mémorise toutes les données nécessaires au calcul mensuel de la taxe.

Concernant l'objet même de la RPLP, n'oublions pas comme son nom l'indique qu'il s'agit d'une redevance, et que les montants tirés de cette redevance sont donc affectés à des domaines particuliers. En l'occurrence, les montants générés par la RPLP sont pour les 2/3 alloués au financement des grands projets d'infrastructure des transports publics (FTP). La RPLP contribue donc en grande partie au financement des Nouvelles Lignes Ferroviaires Alpines (NLFA). Le tiers restant est reversé aux Cantons pour l'entretien de leurs réseaux routiers.

1.4.2.2 L'Allemagne : le choix du positionnement par satellite

Le calcul de la LKW Maut est basé sur le nombre de kilomètres parcourus par le véhicule. Le montant de la taxe est variable en fonction de caractéristiques propres au véhicule et plus particulièrement le niveau d'émissions polluantes et le nombre d'essieux. En guise d'exemple, un poids lourd répondant à la norme Euro 4 ou Euro 5 jusqu'à 3 essieux se verra taxer 0,009 € du kilomètre ; un poids lourd répondant à la norme Euro 0 ou Euro 1 avec 4 essieux et plus devra acquitter une taxe de 0,14 € par kilomètre parcouru.⁹⁷

Afin d'assurer le recouvrement de la taxe, les poids lourds ont, comme pour la Suisse, un système d'embarquement appelé « On board Unit », le recouvrement de la taxe étant assuré par l'entreprise Toll Collect⁹⁸. Un schéma (en annexe V) montre le système technique de récolte de la taxe mis en œuvre.

Deux systèmes sont mis en place afin d'assurer l'efficacité du recouvrement et d'éviter les fraudes :

- Les ponts de contrôles fixes : 300 ponts de contrôle ont été construits sur le réseau autoroutier allemand. Lorsqu'un camion roule sous un de ces ponts, la plaque d'immatriculation du véhicule est scannée et le nombre total d'essieux est comptabilisé. Ces données sont automatiquement transmises au système de contrôle central qui vérifie si un paiement a été enregistré pour cette plaque d'immatriculation et si le montant correspond au montant devant être payé pour ce nombre d'essieux. Si aucun paiement n'a été enregistré (ou pas suffisamment), le véhicule est alors signalé à une unité de contrôle mobile qui l'intercepte et le verbalise.⁹⁹
- Les unités de contrôle mobiles : 550 personnes ont été engagées par la BAG¹⁰⁰, avec pour mission exclusive de contrôler la "Maut". Les véhicules de ces brigades sont équipés

⁹⁷ Chiffres cités par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg.

⁹⁸ www.toll-collect.de.

⁹⁹ Observatoire Régional des Transports d'Auvergne, <http://www.transport-auvergne.com/>.

¹⁰⁰ Bundesamt für Güterverkehr (Office fédéral pour le transport de marchandises).

d'un dispositif relié au système de contrôle central. Le contrôleur doit uniquement entrer le numéro d'immatriculation du véhicule pour vérifier si la taxe kilométrique a été payée correctement.¹⁰¹

1.4.2.3 L'Autriche : le choix de l'infra-rouge

Le système autrichien a fait les frais dans ses débuts de problèmes techniques, mais qui sont loin d'être insurmontables. La question majeure est celle de la fiabilité du système. A la manière du télépéage français, chaque camion est équipé d'un Ecotag, qui est lu par une borne électronique. Ces « écotags » permettent à l'ordinateur central situé à Vienne de vérifier que la compagnie de transport à laquelle appartient le véhicule est en règle et qu'elle dispose du nombre d'écopoints nécessaires pour le trajet. En cas de fraude, l'amende se monte à 1 450 €.

Différents problèmes techniques se sont posés : « *problème de lecture de l'écotag, notamment par temps de pluie ; les conducteurs ne savent pas toujours si l'écotag a été lu ou non ; la colle utilisée pour attacher l'écotag est de mauvaise qualité.* »¹⁰² Il reste que ces problèmes mineurs ne remettent pas en cause le système dans son ensemble.

1.4.2.4 Synthèse comparative des principaux choix techniques

Le tableau ci après fait un bilan technique avantages/inconvénients des deux systèmes de perception actuellement à l'œuvre en Europe :

Pays	Allemagne	Suisse/Autriche
Type de système	Géolocalisation par satellite	DSRC (Micro-ondes à courte portée)
Apparition	Années 2000	Années 1970
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> - Système souple et flexible (adaptable facilement à la taille du réseau) - Système susceptible de bénéficier de nombreux progrès technologiques, dont Galileo - Limite le nombre d'installations au sol - Système qui permet de percevoir le péage sur l'ensemble du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible prix des équipements embarqués - Système fiable - Système rapide à mettre en place - Faible fraude - Système vraisemblablement choisi par les autres pays (Slovaquie, République Tchèque)
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> - Coût encore élevé des équipements embarqués, qui ne permet pas de l'imposer à tous les camions - Investissement onéreux - Suppose la mise en place d'installations au sol, pour éviter la fraude 	<ul style="list-style-type: none"> - Nécessite de nombreux équipements au sol - Problème en cas de réseau dense avec de nombreux échangeurs - Système jugé dépassé par la Commission Européenne et reconnu par les suisses comme difficilement adaptable à un grand territoire aux frontières complexes

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² INERIS, *op. cit.*

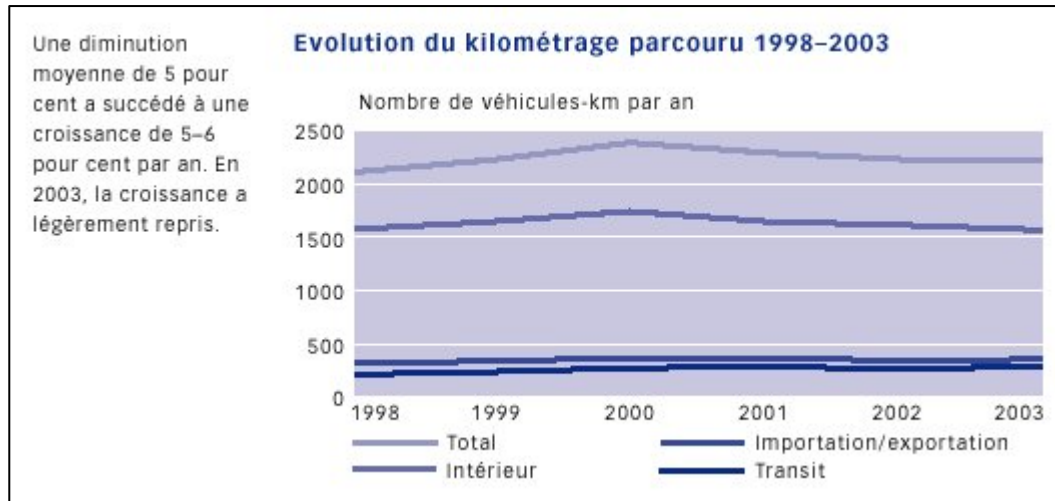
1.4.3 Des impacts déjà perceptibles

La Suisse est le seul pays pour lequel on peut observer, en l'état actuel des choses, un changement de comportement.

1.4.3.1 Premiers impacts en Suisse¹⁰³

Cette taxe est maintenant mise en place depuis près de 4 ans, délai qui permet d'observer 5 phénomènes :

- **Un recul des prestations** : l'introduction de la RPLP a conduit à un recul du nombre de véhicules - kilomètres par an, comme le montre le graphique ci dessous.



(OFDT, 2004)

Selon les derniers chiffres, 1 255 millions de camions de marchandises ont franchi les Alpes en 2004, soit 10,6 % de moins qu'en 2000, la dernière année avant l'introduction de la RPLP.

- **Un environnement ménagé** : l'introduction de la RPLP, dont le montant est calculé aussi en fonction des émissions polluantes des véhicules a eu pour effet un renouvellement accru du parc de véhicules. « *La baisse conjuguée des émissions polluantes par véhicule d'une part, et de la prestation kilométrique d'autre part, a conduit à une diminution substantielle de la charge polluante imputable aux poids lourds. Selon les modèles [...], le nouveau régime de trafic conduira d'ici 2007 à des valeurs pour le CO2 et le NOx inférieures d'environ 6-8 % à ce qu'elles auraient été avec l'ancien régime* »¹⁰⁴.

- **Des recettes conformes aux prévisions** : La redevance a dégagé durant les trois premières années des produits bruts compris annuellement entre 800 et 900 millions de francs suisses (soit entre 517 et 581 millions d'euros). La recette nette, une fois les frais de perception et remboursement effectués, se monte à environ 750 millions de francs suisses (soit 484 millions d'euros). Conformément à la loi, 1/3 de cette recette est versée aux cantons, 2/3 à la Confédération.

- **Un impact modeste sur le renchérissement des prix** : Les calculs d'Eco-plan (un bureau d'études mandaté pour étudier les effets de la mise en œuvre de la RPLP) montrent que l'introduction de la RPLP a entraînée une hausse des prix de transport d'environ 6 %. Etant donné la faible part du transport dans le processus de production,

¹⁰³ Office fédéral du développement territorial, *La RPLP : équitable et efficiente*, brochure de présentation, 2004.

¹⁰⁴ *Ibid.* p. 22 - 23

les prix à la consommation ont augmenté, du fait de la RPLP d'environ 0,1 % chaque année, selon l'Office fédéral de la statistique.

- En revanche, la RPLP n'a pas encore entraîné de changements dans la répartition modale du transport de marchandises. Le choix d'un moyen de transport ne dépend pas seulement du coût de celui-ci, mais aussi de sa qualité, de sa fiabilité, en un mot, de l'offre globale de service. De ce fait, il ne suffit pas de renchérir le coût d'un mode de transport pour que les acteurs économiques l'abandonnent (de même que les personnes n'abandonneront pas leurs voitures au profit d'un réseau de transport en commun de mauvaise qualité). L'enjeu est donc de pouvoir proposer des transports alternatifs de qualité. La construction des Nouvelles Liaisons Ferroviaires Alpines répond à cet objectif. La répartition modale en faveur du rail a donc porté essentiellement sur le trafic intérieur, pour lequel le rail est simple et compétitif.

Par ailleurs, les perspectives de baisse du trafic routier de marchandises ne sont pas partagées par tous, notamment dans un futur très proche, ce qui corrobore les affirmations plus haut. « Dès 2006, le transport routier devrait retrouver une courbe ascendante en raison de l'augmentation générale du trafic de transit, et, selon les prévisions, il atteindrait à nouveau le niveau de 2001, d'ici la fin de 2020. »¹⁰⁵

1.4.3.2 Reports de trafic dus à la LKW Maut

Pour l'Allemagne, il est encore trop tôt pour dire si la mise en place de la LKW Maut a eu des effets sur les transports. En l'état actuel des choses, la LKW Maut a essentiellement comme effet pervers de reporter du trafic en Alsace, l'une des régions françaises dans lesquelles les autoroutes sont gratuites, et sur le réseau secondaire allemand.

Ce problème est d'autant plus important que le réseau de routes secondaires en Allemagne est beaucoup moins adapté (étroit et sinueux) à une circulation de poids lourds qu'en France où de nombreuses routes nationales à 2X2 voies sont très souvent parallèles aux autoroutes. Le report sur le réseau alsacien est un phénomène très ponctuel par rapport à la LKW Maut, mais qui est amplifié par le fait que le réseau autoroutier alsacien est totalement gratuit (à quelques dizaines de kilomètres près sur la liaison autoroutière entre Strasbourg et Paris). Nous pouvons donc constater que de ce point de vue, la LKW Maut est une réussite incomplète. Il est fort probable que la taxation de l'ensemble du réseau allemand permettra d'apporter une solution à ce problème. D'autant plus que la région alsacienne a été autorisée à mettre en place une taxe régionale, visant à limiter ce trafic de transit.

1.4.4 Bilan de la mise en application de ces mesures

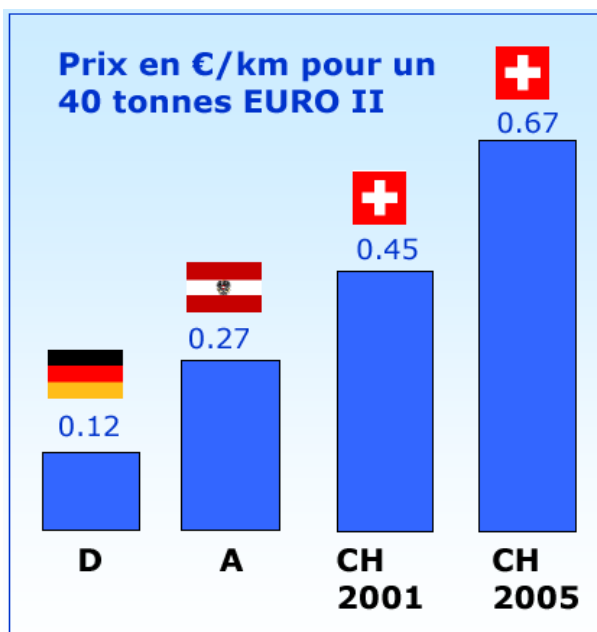
Ces mesures ont mis longtemps à aboutir car il ne faut pas négliger deux aspects :

- L'aspect technique : une telle mesure doit être finement étudiée pour éviter les désagréments de mise en œuvre du système de perception ainsi que pour limiter les tentatives de fraude. Il faut bien spécifier que ces mesures bénéficient d'avancées technologiques importantes (transmission satellite, unités de comptage embarquées, ...)

¹⁰⁵ ARE LSVA, *Rapport sur la RPLP*, cité par Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe, CNT, *Le transport intermodal en Europe, Dossier n°7*, juin 2005.

- L'aspect politique : c'est le point crucial. Une telle mesure verra forcément se mettre en place des actions de lobbying en faveur ou contre la redevance. Dans chaque pays, l'adoption d'une internalisation du coût du transport est le fruit d'un contexte qui vise à insuffler un renouveau dans la politique des transports. Cette internalisation est souvent un élément parmi d'autres d'une politique de transports : elle fait partie d'un panier de mesures.

Tarification des infrastructures en Europe						
		Suisse	Autriche	Allemagne	Royaume-Uni	
Dénomination de la redevance		RPLP	Péage kilométrique	LKW Maut	Lorry Road User Charge	
Champ d'application	Véhicules	Tout PL	Tout PL	PL de + de 12 tonnes	Tout PL	
	Réseau	Totalité du réseau	Réseau principal	Réseau principal	Totalité du réseau	
Date de mise en application		01-01-2001	01-01-2004	01-01-2005	Reporté à une date ultérieure	
Tarifs	c€/Km	Entre 1,39 et 1,86 c€ / Tonne-Km	Entre 13 et 27 c€ / km	Entre 10 et 17 c€ / km	Environ 16 c€ / km	
	Paramètres de modulation	Tonnage	Nombre d'essieux	Nombre d'essieux	Nombre d'essieux	
		Normes €		Normes €	Type de route emprunté Horaire de circulation	



L'on observe par ce graphique que les taux pratiqués en Suisse sont de loin les plus importants, près de 5 fois ceux pratiqués en Allemagne depuis 2005.

(Source : RAPP TRANS AG, 2005)

- ▶ Il semble se développer en Europe un consensus sur l'évolution de la tarification des poids lourds. De nombreux pays ont mis en œuvre ou envisagent de mettre en œuvre une taxation sur les poids lourds, avec cependant des différences sensibles entre les pays. La RPLP suisse est résolument celle dont l'aspect environnemental est le plus fort, dans la mesure où cette redevance couvre déjà une partie notable (environ le tiers) des coûts externes estimés, et où 2/3 des recettes sont affectés au développement des transports alternatifs. Pour les autres pays, cette taxe sert essentiellement à financer des nouvelles infrastructures, aussi bien routières que alternatives.
- ▶ Il est aussi important de remarquer que toutes les décisions prises par l'UE se basent sur la libre circulation des marchandises et la compétitivité mais ne prennent jamais comme élément déterminant le droit à un environnement de qualité. Ces décisions paraissent à nouveau en contradiction avec les orientations du Livre Blanc des Transports (2001) qui plaçait le secteur des transports dans un contexte de développement durable, en prenant en compte sur un pied d'égalité les contraintes environnementales, économiques et sociales.

1.5 La prédominance du transport routier : un coût environnemental non négligeable

Le constat dressé peut se résumer en quelques points clefs :

- Une prédominance de la route sur les autres modes de transport qui s'explique par un mode de production en flux tendus qui donne au transport routier l'avantage de la flexibilité et de la fiabilité.
- Un réseau d'infrastructures routières denses, et de bonne qualité.
- Un relatif désengagement de la SNCF dans le fret au profit des transports de voyageurs, et plus particulièrement le TGV.
- Le faible intérêt, porté par les pouvoirs publics au transport fluvial.

Ceci concourt à donner au transport routier un avantage comparatif par rapport aux autres modes de transport sur quasiment tous les points.

Or, pour de nombreux spécialistes des transports, le constat est également que :

- Le transport routier, tout comme les autres modes, ne paye pas l'intégralité de ses coûts externes, alors qu'il est un important contributeur au réchauffement climatique et à la pollution locale.
- Il est clair qu'il ne paye pas non plus l'intégralité de ses coûts d'infrastructure, notamment pour l'usure de la chaussée qu'il provoque.
- Fret aérien exclu, le transport routier est celui dont l'impact est le plus négatif pour l'environnement. D'autant plus que les volumes transportés sont bien plus élevés que pour les autres modes de transport.

Différents pays européens ont mis en place ou étudient la faisabilité de péages pour l'usage réel des infrastructures routières avec, si possible, une prise en compte des coûts externes. Les résultats de ces orientations demeurent, du fait de leurs mises en œuvre récentes, difficilement exploitables, sauf en Suisse où l'impact environnemental est globalement positif. D'un point de vue technique, l'exploitation de la LKW Maut et de la RPLP montre que ce type de système est facilement applicable et généralisable à d'autres pays.

La prédominance du transport routier de marchandises et les impacts environnementaux associés font l'objet d'enjeux importants maintenant reconnus. Sur la base des études sur les coûts externes et en fonction de l'expérience des réalisations dans les pays étrangers, nous pouvons relever les éléments suivants :

► Trois types de problèmes qui seraient à résoudre :

- La non-distorsion de la concurrence entre transporteurs européens du fait de la réglementation fiscale et sociale de chaque pays.
- Les problèmes d'exploitation du rail liés essentiellement au mode de fonctionnement du système ferroviaire actuel.
- Les infrastructures à réaliser pour un rééquilibrage modal performant.

► Ces problèmes sont de nature différentes et surtout ne relèvent pas des mêmes horizons. Pour progresser dans une réflexion commune cohérente, il importe de ne pas les mélanger :

- Les réglementations peuvent être harmonisées relativement rapidement pour peu que l'on en ait la volonté politique.

- La réforme de structures d'exploitation est un processus plus progressif mais qui est réalisable sur moins de dix ans.

- Les décisions d'infrastructures nécessitent par contre de se projeter à un horizon de vingt ou même trente ans. Cet exercice est difficile mais il présente l'avantage de supposer résolu dans le scénario de base d'une part les problèmes d'exploitation qui peuvent techniquement être résolus en quelques années si la détermination politique est forte et appuyée sur un consensus social suffisant, et d'autre part les problèmes de politique financière et générale à court et moyen terme.

► Du fait des coûts sociaux engendrés par la croissance du transport routier de marchandises, il est maintenant fondamental de mener une politique des transports ambitieuse, intégrant les valeurs d'un développement soutenable de notre économie et acceptable par les acteurs économiques. Il faut considérer la mise en œuvre d'une internalisation des coûts externes du transport routier de marchandises comme un premier levier, et non comme une fin en soi, à l'image de nos voisins européens. Etant donné l'ampleur des enjeux environnementaux auxquels nous devons faire face, les solutions retenues se doivent d'être ambitieuses et volontaristes

2. Revue de positions sur les coûts des transports en France

En France, la mise en place d'une redevance d'usage d'infrastructure pour les poids lourds reste une mesure très polémique car elle touche un secteur porteur de nombreux emplois. L'actualité récente, rendant possible la mise en place en Alsace d'une redevance expérimentale (janvier 2006), a suscité des manifestations de transporteurs routiers, qui voient dans cette mesure une taxation supplémentaire de leur activité.

2.1 Un sujet polémique entre acteurs et parties prenantes des transports

L'approche d'un tel sujet reste très sensible. Deux facteurs conjoints y concourent :

- Le premier est l'impact environnemental du transport routier tel que nous l'avons décrit précédemment : bruit, contribution au réchauffement climatique, à la pollution de l'air, insécurité routière, congestion, ... Cet impact environnemental dont on mesure de plus en plus les impacts sanitaires a des conséquences néfastes, en termes d'acceptabilité sociale du poids lourds par les citoyens.
- Le second est la crise que connaît le pavillon français, qui doit faire face à une concurrence accrue d'autres pays européens et qui, pour des raisons propres à ce secteur d'activités, n'est pas favorable à la mise en œuvre d'une nouvelle taxe. Celle-ci est en effet perçue comme défavorable à leur activité et à leur compétitivité.

La conjonction de ces deux facteurs pose donc les bases de la problématique à laquelle nous devons faire face : source de pollutions diverses et en proie à un déficit de reconnaissance sociale, le transport routier de marchandises est aussi un secteur économique important, générateur d'emplois, et en proie à une concurrence européenne féroce. Un sujet aussi sensible nécessite donc de reprendre les positions des différents acteurs que nous avons pu rencontrer, afin de voir que sous de réelles oppositions, il est possible de mettre à jour des points de convergence permettant de faire évoluer les transports de marchandises.

2.1.1 Pour les transporteurs : un secteur en grande difficulté

Les auditions que nous avons menées nous ont permis de rencontrer trois organisations patronales de transporteurs routiers : l'UNOSTRA¹⁰⁶, la FNTR¹⁰⁷ et TLF¹⁰⁸. Ces trois organisations, qui ont en commun de défendre les intérêts des entreprises de transport routier de marchandises représentent cependant des métiers différents.

- L'UNOSTRA a essentiellement vocation à représenter les intérêts des entreprises de petite taille (PME et transporteurs indépendants).
- La FNTR représente des transporteurs de taille plus importante.
- TLF représente essentiellement les entreprises engagées dans une démarche logistique.

¹⁰⁶ Union Nationale des Organisations Syndicales des Transporteurs Routiers Automobiles

¹⁰⁷ Fédération Nationale des Transporteurs Routiers

¹⁰⁸ Transport et Logistique de France

Ces organisations témoignent donc de la diversité d'un même métier. Rien de comparable en effet entre un transporteur engagé dans une démarche de logistique internationale, qui possède plusieurs dizaines de véhicules et une entreprise familiale, dont le marché est essentiellement local. Les conceptions et les intérêts du métier de transporteur peuvent donc diverger.

La position des transporteurs est a priori contre la mise en place d'une redevance sur le transport routier. Celle-ci est perçue comme une taxe supplémentaire sur un secteur déjà en grande difficulté. Ces difficultés rencontrées sont répertoriées dans un livret édité par la FNTR : « *Le Livre Noir du transport routier français* »¹⁰⁹. Les principales difficultés sont énoncées ainsi :

- Les transporteurs souffrent en premier lieu de la montée des prix du pétrole, qui pèse sur leurs marges. Cette hausse des coûts du carburant est attribuée à deux facteurs : une hausse du cours du pétrole ainsi qu'un poids trop important de la fiscalité dans le prix du gazole à la pompe. « *Au premier trimestre 2005, les coûts d'exploitation d'un ensemble routier en longue distance ont ainsi augmenté de 2,6 % par rapport à la moyenne 2004, à cause de la crise pétrolière* ».¹¹⁰
- Est aussi mis en avant l'impact de la fiscalité, et en particulier de la TIPP. La compétitivité française serait mise à mal par une TIPP trop forte. Il est précisé que « *le niveau français de la TIPP est de 21 % supérieur à la moyenne européenne.* » (25 pays). « *Les entreprises de transport routier de marchandises ont payé un total de 2,6 milliards d'Euros de TIPP en 2004* ». Ce chiffre équivaut à près de 11 % du total de TIPP perçu par l'Etat en 2004

C'est d'un point de vue social également qu'émanent les critiques des organisations patronales de transport routier. Les points mis en avant sont :

- le temps de travail le plus faible d'Europe,
- les coûts les plus élevés d'Europe, en particulier par rapport aux pays entrants. « *Selon une étude réalisée par CNR - Prognos, le coût journalier du personnel roulant dans les entreprises tchèques, polonaises ou hongroises était trois fois moins élevé que celui de leurs homologues français.* »¹¹¹

Ainsi, l'effort social réalisé par les entreprises françaises briderait leurs capacités d'investissement alors que les pays nouveaux entrants et leurs règles sociales « allégées » seraient plus compétitifs.

D'un point de vue technique, la limite française du PTAC à 40 tonnes crée, selon la FNTR, une distorsion de concurrence avec les pays autorisant les plus gros tonnages. « *Au final, rester limité à 40t revient à perdre 2 à 4 points de parts de marché* ».

La conjonction de ces facteurs conduit à une diminution des marges des exploitants. Les coûts ont augmenté de 24 % en 10 ans. A cette hausse des coûts de transport s'est conjuguée une hausse plus faible des prix payés par les chargeurs aux transporteurs

¹⁰⁹ Fédération Nationale des Transporteurs Routiers, *Le Livre Noir du Transport routier français*, mars 2005.

¹¹⁰ FNTR, *op. cit.*

¹¹¹ FNTR, *op. cit.*

(14 %). Cet effet ciseau a conduit à une chute des marges nettes des entreprises : elle est passée de 2,5 % en 2001 à 1,2 % en 2002 et 0,9 % en 2003.

► L'argumentaire des transporteurs est comparable à tous les argumentaires patronaux d'autres secteurs industriels : critique des 35 heures, poids des taxes françaises qui brident l'investissement et la compétitivité du secteur, crispation et « archaïsme » des organisations syndicales françaises, manque de flexibilité de l'économie française en général qui reste braquée sur ses « acquis »,...

Aux critiques visant les transports routiers, les fédérations insistent beaucoup sur les externalités positives (délai, souplesse, desserte du territoire...) de ce mode de transport et font valoir le manque d'alternative dans le domaine du transport de marchandises. Si le camion est omniprésent, ce serait du aux seuls phénomènes économiques de l'offre, de la demande, et des avantages comparatifs.

La SNCF et plus particulièrement sa branche fret sont la cible de nombreuses critiques que l'on peut résumer en plusieurs points clefs :

- Le ferroviaire et en particulier le fret SNCF est largement subventionné par les autorités publiques (infrastructures, exploitation, régimes sociaux). Il coûte donc à la collectivité alors que le transport routier participe à la croissance.
- Il est impossible de faire circuler un train rapidement entre plusieurs pays européens du fait de la non-interopérabilité des réseaux.
- Le transport ferroviaire est également source de nuisances (bruit ...).
- Le transport ferroviaire ne paie pas ses coûts externes de traction, aussi bien la traction diesel qui génère de la pollution que la traction électrique en partie d'origine nucléaire. De plus, la SNCF ne paie pas pour le traitement des déchets.
- Le transport combiné nécessite trop d'efforts logistiques pour les PME routières.
- Le fret ferroviaire n'est économiquement efficace qu'à partir d'un seuil de 500 kilomètres.
- Le fret ferroviaire n'est pas en mesure de répondre à un accroissement significatif de la demande de transports.
- Les transporteurs pointent du doigt les problèmes récurrents de la SNCF en matière de fiabilité et de qualité de service.

Les transports fluviaux et maritimes sont aussi l'objet de critiques même si la concurrence est ressentie comme moindre :

- Les transports maritime et fluvial génèrent des pollutions diffuses.
- Le transport maritime implique des enjeux logistiques énormes.
- La France accuse un important retard en ce qui concerne le transport fluvial et maritime.
- L'expérience d'« autoroute de la mer » France-Italie n'est aujourd'hui économiquement valable que parce que les navires disposent d'un fond de cale (automobiles,...).

Les critiques sont également vives par rapport à la notion de « coûts externes ». Ces critiques portent essentiellement sur deux points :

- Les coûts externes sont un sujet « tarte à la crème » et sont difficiles à mesurer.
- La TIPP intègre déjà les coûts externes dans la mesure où elle est strictement proportionnelle à la consommation de carburants et donc à la pollution émise.

► La plupart de ces opinions sont partagées par les trois organisations patronales que nous avons rencontrées lors de nos auditions. Il existe cependant des différences de points de vue entre ces trois organisations, dans la mesure où elles représentent différents aspects de la profession.

- Malgré toutes les critiques auxquelles il doit faire face, le fret ferroviaire n'est pas forcément vu comme un « ennemi », mais comme un moyen de diminuer la congestion sur les routes, congestion qui au final coûte aux entreprises. Deux organisations patronales ont donc émis le souhait de voir se développer, sous la maîtrise d'entreprises routières, la profession d'opérateur de transport de marchandises, afin de mieux intégrer le ferroviaire dans la chaîne logistique de transport. Ils souhaitent à ce titre pouvoir choisir le mode de transport le plus adapté à la destination et au type de marchandises transportées. Le rail apparaît pertinent pour des transports à longue distance, le problème essentiel à l'heure actuelle restant sa fiabilité. Développer la profession d'opérateurs de transport permettrait d'engager un rééquilibrage modal. Ces avis sont essentiellement le fait d'entreprises de grande taille, engagées dans une démarche de logistique internationale, et qui voient par exemple dans le transport combiné ou le ferroutage des alternatives intéressantes à des routes sur-fréquentées.

- Il semble que les organisations de transporteurs aient conscience du déficit d'acceptabilité sociale du transport routier de marchandises. Ils sont globalement favorables aux démarches qui permettent de rehausser leur image de marque auprès du grand public tout en insistant sur le fait que toute intervention de l'Etat, ou toute pénalité fiscale, ne peut être que nocive à leur activité.

2.1.2 Pour les chargeurs : la compétitivité économique dicte les choix

La position des chargeurs révèle un comportement *d'homo oeconomicus*.

D'un côté, le chargeur a à sa disposition un mode de transport peu coûteux, flexible, fiable, rapide, disposant d'infrastructures de qualités irriguant la totalité du territoire et capables de transporter un large éventail de marchandises (la route).

De l'autre côté, le transport ferroviaire est globalement plus cher et moins flexible. La logistique à mettre en oeuvre par le chargeur est beaucoup plus importante (investissement dans des embranchements ferroviaires particuliers, rupture de charges...). Pour ce mode de transport, les chargeurs pointent également du doigt le manque de fiabilité (wagons égarés et dévoyés, retards, grèves...). L'AUTF (Association des Utilisateurs de Transport de Fret) n'oublie pas de rappeler plusieurs éléments qui justifient ses choix en faveur de la route par rapport au rail:

- « *Le niveau de qualité [du rail], bien qu'en lente progression, reste très en dessous de celui de la route, avec moins de 80 % de taux de ponctualité contre plus de 95 % pour la route.*

- Les fermetures de gare et arrêts de ligne se poursuivent.

- Les clients - industriels demandent la communication anticipée de ces décisions de manière à pouvoir réorganiser le cas échéant leur logistique et s'inquiètent de voir la Commission demander « la réduction du volume du trafic de Fret SNCF », alors qu'ils sont victimes depuis un an des coupes sombres, opérées par Fret SNCF, dans leurs trafics.

- Les prix du transport ont été revalorisés de manière excessive en 2004 et 2005, sans négociation commerciale suffisante et surtout sans préavis. »¹¹²

Par ailleurs, le transport fluvial reste malgré sa croissance un secteur peu porteur dont les parts de marché sont très faibles, sauf pour certains types de marchandises. Son principal handicap reste la lenteur.

La position de force du transport routier de marchandises est donc le fruit d'un arbitrage économique réalisé par les chargeurs, qui voient dans le transport routier un mode de transport fiable, rapide et économique. Il est donc, par conséquent, privilégié au maximum.

Cette idée est confirmée par Georges Di Lallo, président de la Commission Consultative des Transports de la Fédération Française de l'Acier (FFA).¹¹³ Son intervention souligne le manque d'alternatives : « Aujourd'hui la SNCF est juge et partie, c'est un opérateur monopolistique, et nous ne disposons pas d'alternatives si ce n'est les camions. »¹¹⁴

A ce constat s'ajoute un problème d'interopérabilité du réseau : « Beaucoup d'opérateurs privés étrangers veulent venir sur le marché français mais avec des locomotives jugées non standard en France. Ce sont des locomotives General Motors, type 366, et elles n'ont pas le droit de circuler en France alors qu'elles le font sans aucun problème en Allemagne. »¹¹⁵

Et Georges Di Lallo de conclure¹¹⁶ :

« Par rapport à la notion de prix, le chargeur est prêt à payer, mais pas pour une non-qualité de service. Il faut arriver à un juste prix et ne pas pressurer les transporteurs. On doit arriver à un consensus généralisé, à un juste prix du transport. »

► Le transfert modal ne peut se faire de la route vers le rail ou vers le fluvial qu'en présence d'alternatives de transport fiable et d'un rééquilibrage de la tarification. La mise en place d'une redevance en France suppose donc la mise en place d'une vraie politique d'investissements ferroviaires, susceptible de renforcer la compétitivité du rail. L'AUTF est en cela très favorable à la libéralisation du fret ferroviaire en Europe, dans la mesure où la concurrence qui va se créer devrait déboucher sur une baisse des prix du transport. Le plan Véron et la fermeture de lignes a conduit certains chargeurs à abandonner le rail au profit de la route. De même, les chargeurs souhaitent pouvoir bénéficier d'une totale liberté dans le choix du mode de transport et ne pas se voir imposer de solutions de transport toutes faites.

¹¹² AUTF, Communiqué de presse, *Recapitalisation du Fret SNCF, une condition nécessaire mais pas suffisante au sauvetage du fret ferroviaire français*, 2 mars 2005.

¹¹³ Compte rendu du séminaire de France Nature Environnement du 25 juin 2005 : « Construire en France une politique soutenable des transports de marchandises ».

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

► Il est primordial de mentionner que l'outil fiscal que nous proposons ne constitue pas une nouvelle taxe, qui se sur ajoute à d'autres. Il s'agit avant tout d'un outil de financement d'une politique de transports offrant au chargeur un choix de transport plus vaste et permettant un éventail de solutions, plus qu'une obligation « de fait » d'utiliser la route.

► D'autres solutions sont à l'étude : l'ADEME finance actuellement une recherche réalisée par le LET (Laboratoire d'Economie des Transports), dans le cadre du PREDIT sur la faisabilité et la simulation d'un marché de permis d'émission de CO2 négociable dans le transport de marchandises. Le travail mené par l'ADEME sur le Bilan Carbone® montre également un rapprochement avec les chargeurs. « *Les chargeurs ont une responsabilité importante sur les consommations d'énergie et les émissions de CO2 dont leur logistique est à l'origine.[...] Cette méthode permet aux entreprises d'identifier le potentiel d'économie d'énergie et de réduction des émissions de CO2 offert par l'optimisation de leurs schémas logistiques et d'agir en conséquence.* »¹¹⁷

2.1.3 Pour les associations de protection de la nature et de l'environnement : une volonté ferme d'arriver à la mise en place d'une redevance

► Les associations de protection de la nature et de l'environnement sont favorables à la mise en place d'une internalisation des coûts de transport, via une redevance, dans le but de favoriser le rééquilibrage modal des transports. Ces vœux sont portés par des organisations non gouvernementales dont l'influence est importante.

Les propositions du WWF-France (World Wildlife Fund) en 2001 vont dans le sens d'une internalisation des coûts du transport :

« - *Les prix des carburants doivent être relevés et les émissions polluantes taxées, grâce à l'instauration d'un système qui pourrait s'apparenter à la Redevance Poids Lourds suisse : cette taxe est proportionnelle à la longueur des trajets, afin de ne pas pénaliser l'économie de proximité mais d'encourager le recours au ferroviaire pour les marchandises en transit. Cette mesure permettrait de respecter le protocole de Kyoto, signé en 1997 dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.*

- *Les transports inutiles (poids lourds circulant à vide ou faiblement chargés, transports de marchandises de faible valeur sur des milliers de kilomètres alors qu'ils peuvent être produits, transformés ou conditionnés plus près) doivent être dissuadés, en particulier par les mesures de taxation vues précédemment.*

- *Les usagers du transport routier doivent payer les vrais coûts de la route. Ces coûts externes (pollution de l'air, bruit, accidents, détérioration de la chaussée,...) doivent être internalisés, c'est à dire pris en compte lors de l'établissement des tarifs routiers à l'instar des tarifs ferroviaires qui intègrent par exemple l'usure des rails.* »¹¹⁸

Les positions de Greenpeace vont dans le même sens :

« *Des mesures s'imposent pour contraindre l'évolution des transports de marchandises :*

¹¹⁷ ADEME

¹¹⁸ WWF, *Pour une politique soutenable des transports en montagne*, 2001.

- Introduire la vérité des coûts et le principe pollueur-payeur. C'est à dire faire payer à chaque mode de transport la globalité des coûts qu'il génère : santé, infrastructures, accidents, pollution et effet de serre, etc...

A ce titre, l'instauration d'une redevance kilométrique pour les poids lourds constitue une mesure de régulation essentielle. Cette taxation du transport routier permettra de révéler la compétitivité des modes ferroviaire et maritime dont les bilans énergétique et écologique sont bien plus intéressants. »¹¹⁹

Les positions de ITE (Initiative Transports Europe, dont France Nature Environnement est membre) préconisent également une solution en faveur du report modal :

« Les nuisances dues au trafic de transit routier ont depuis longtemps déjà dépassé les limites du supportable pour les hommes, la faune et la flore de la zone alpine et des autres zones sensibles d'Europe. [...] De nouvelles solutions doivent émerger à l'échelle européenne pour ne pas être asphyxié par l'avalanche croissante du transport de marchandises à travers l'Europe.

Les solutions ferroviaires doivent être encouragées pour les transports de marchandises longue distance (transeuropéens ou transalpins); les solutions maritimes et fluvio-maritimes doivent être encouragée pour les transports de courte distance; les transports superflus doivent être supprimés pour soulager l'homme et les zones sensibles. »¹²⁰

Enfin, FNE (France Nature Environnement) développe depuis de nombreuses années des analyses similaires :

« Cette année, [2004] les associations interpellent fortement le Commissaire Européen aux Transports Jacques Barrot et les Ministres concernés sur l'urgence à mettre en place une redevance kilométrique sur les poids lourds, à l'image de nos voisins suisses »¹²¹

2.1.4 Pour les associations d'usagers de transport et de consommateurs : sensibiliser aussi les consommateurs

La FNAUT (Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports) a elle aussi développé une réflexion concernant la tarification du transport de marchandises, notamment dans un dossier spécialement dédié au fret¹²². On y lit qu' *« un point crucial est la sous tarification du transport de fret ; et d'abord celle du transport routier qui alimente un cercle vicieux. Cette sous tarification a en effet une double conséquence :*

- elle fausse les conditions de concurrence et affaiblit le rail en le privant de trafics et de recettes. [...]*
- elle favorise des pratiques industrielles perverses. [...]*

¹¹⁹ Greenpeace, *Transports de marchandises à travers les montagnes, Alternatives et solutions possibles pour éviter le Mont Blanc et sauver la Maurienne*, mars 2001.

¹²⁰ www.ite-euro.com.

¹²¹ France Nature Environnement, Communiqué de presse : *Une redevance sur les poids lourds, maintenant !*, 30 septembre 2004.

¹²² FNAUT, *Le transport du fret : comment rééquilibrer rail et route ?*, in FNAUT-INFOS n° 133, avril 2005.

Les origines de la sous-tarification routière sont diverses mais bien connues :

- *paiement non intégral des coûts de construction et d'entretien des routes par les transporteurs routiers ;*
- *non respect des réglementations relatives aux temps de conduite, charges et vitesses autorisées ;*
- *prise en charge imparfaite du coût de congestion des routes, en particulier en milieu urbain et périurbain, et du coût social des accidents de la circulation ;*
- *non internalisation des coûts écologiques (pollution de l'air, bruit, gaspillages de pétrole, contribution à l'effet de serre) dans la tarification.»*

Pour sa part, le journal *Que Choisir*, mensuel édité par l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC), a consacré un dossier spécial aux transports de marchandises¹²³. Dans la conclusion de son article, Arnaud de Blauwe met en avant les vrais problèmes : *« Rien ne peut arrêter la noria des camions sinon des mesures contraignantes. Mais il faut un vrai courage politique pour les imposer à un lobby routier aux multiples facettes : transporteurs mais aussi entreprises de travaux publics et élus dont le penchant naturel est de favoriser la route. Dans ce débat il faut aussi compter sur le consommateur. Moins de camions sur les routes et plus de marchandises sur les trains ou sur les bateaux suppose de changer des habitudes. Comme celle de recevoir un produit à peine commandé. »*

▶ L'évolution des besoins de transport devra se faire aussi avec l'assentiment et un changement de comportement des usagers et des consommateurs.

2.1.5 Un constat partagé : « Il est véritablement urgent d'agir ! »

▶ Les différentes prises de position montrent que le sujet de la tarification des infrastructures pour les poids lourds est loin d'être un sujet « vierge ». Les prises de position nous renvoient à des jeux d'acteurs classiques.

▶ L'on note cependant que le constat de l'omniprésence des poids lourds sur les routes et de la nécessité d'agir est partagé par tous. Les solutions proposées, en revanche, diffèrent largement.

¹²³ UFC, « Que Choisir », Dossier *Le tout routier trace sa route*, novembre 2004.

2.2 Des ouvertures politique tant aux niveaux national que régional

Du côté politique également, les prises de positions sont variables.

2.2.1 Au niveau des institutions européennes : un positionnement ambiguë

La position des institutions européennes à propos de l'intégration des coûts externes dans la tarification des infrastructures est extrêmement ambiguë, comme nous avons pu l'observer précédemment.

► Plusieurs documents de la Commission Européenne montrent une certaine volonté de réfléchir sur l'intégration des coûts externes au niveau européen (Livre Blanc, Livre Vert). Or, en l'état actuel des choses, il y a une grande frilosité envers cette intégration, comme l'ont montré les dernières discussions sur la directive Eurovignette.

2.2.2 Au niveau national : une multitude de positions, une prise de conscience du problème

Nous avons vu précédemment que le rapport Hillmeyer¹²⁴ est farouchement opposé à la mise en place d'une redevance, considérée comme un frein supplémentaire à la compétitivité du pavillon français. Ce rapport se fait l'écho des principales revendications des organisations de transporteurs routiers : allègement des taxes, moindre effort social, plus de flexibilité dans le travail,...

Cependant, tous les rapports ou prises de positions des élus nationaux ne sont pas opposés à la mise en place d'une redevance sur le transport routier. L'on observe du côté du Sénat une approche réelle de la problématique à travers différents rapports sur le système de transports¹²⁵. C'est ainsi qu'un rapporteur se dit favorable à l'intégration des coûts externes des transports dans la directive Eurovignette : *« La proposition de résolution présentée par notre collègue Jacques Oudin, au nom de la Délégation pour l'Union européenne rejoint, sur un grand nombre de points, la position défendue par le Gouvernement français. Ainsi, si elle approuve les grandes lignes de ce projet de directive, elle constate néanmoins qu'il est en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc de septembre 2001 sur la politique européenne des transports. Elle exprime notamment le regret d'une insuffisante prise en compte des coûts globaux du transport routier de marchandises, en particulier s'agissant des coûts de congestion et des coûts environnementaux. »*¹²⁶

¹²⁴ HILLMEYER Francis, *Le transport routier de marchandises*, février 2004

¹²⁵ Et notamment le rapport n° 323 fait « au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution présentée, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Jacques Oudin sur la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351). » (Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, 2004).

¹²⁶ MAREST Max, Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, rapport n° 323 « sur la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures », 2004.

Un rapport présenté par le député Christian Philip, va dans le même sens.¹²⁷ Ce rapport insiste en particulier sur la nécessité par rapport à la Directive Eurovignette de mener une réforme plus audacieuse et de mieux inscrire cette réforme dans la logique d'une véritable politique commune des transports.

A l'Assemblée Nationale, le sujet a déjà été abordé lors d'un débat parlementaire qui a eu lieu dans la nuit du 20 au 21 mai 2003. C'est le problème de financement des grandes infrastructures de transport, suite à un audit publié en février 2003¹²⁸, qui a conduit à ce débat. Cet audit a montré qu'il manque «11 à 15 milliards d'Euros d'ici à 2020 pour financer les réalisations, et encore, en condamnant certains projets, dont la liaison ferroviaire Lyon-Turin ou le canal Nord-Seine-Europe. Et si l'on refuse de sacrifier ces projets, ce qui semble être l'hypothèse de travail de Gilles de Robien, il ne manque non plus 15 mais 25 milliards d'Euros sur vingt ans, soit 1,2 milliard d'Euros à trouver par an.»¹²⁹

Lors de ce débat, quatre pistes ont été évoquées :

- Taxer les camions,
- Augmenter l'impôt sur le gazole,
- Sortir du pacte de stabilité,
- Vendre les autoroutes.

La première piste (taxer les camions) est explicitée par un journaliste de *Libération* :

« Cette mesure, calquée en gros sur celle qui entrera en vigueur en Allemagne dès août prochain, est la plus symbolique. Elle reposerait sur une taxation, à l'horizon 2006, de chaque poids lourd, français comme étranger, sur le réseau non autoroutier hexagonal. Le fruit de cette redevance dont le prélèvement postule que les camions soient équipés de systèmes GPS pourrait atteindre 600 millions d'euros par an.

Au-delà de son aspect opportun sur un plan budgétaire, le renchérissement du coût du transport routier serait un vrai choix politique. Les écologistes de tout poil plaident depuis longtemps pour taxer plus les transports polluants afin de favoriser les modes alternatifs (rail ou transport fluvial).[...] La question des redevances soulève toutefois plusieurs problèmes techniques de compatibilité avec les textes européens. Par ailleurs, le ministère des Transports, conscient que les entreprises françaises de transport souffrent déjà d'un manque de compétitivité en Europe, entend s'assurer que le surcoût sera intégralement impacté aux chargeurs. Une gageure. Jusqu'à présent, les industriels ont toujours profité de la concurrence effrénée du secteur routier pour dicter les prix aux transporteurs. »¹³⁰

L'on voit au travers de l'actualité de la fin d'année 2005 que c'est la dernière option qui a été retenue.

► Trois éléments importants sont à tirer de ce débat parlementaire :

¹²⁷ PHILIP Christian, *La taxation des poids lourds : un tournant nécessaire de la politique des transports*, 25 février 2004.

¹²⁸ Conseil Général des Ponts et Chaussées et Inspection Générale des Finances, *Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport*, février 2003.

¹²⁹ MATHIOT Cédric, *Transports : où trouver les milliards ?*, in *Libération*, jeudi 22 mai 2003, p.22.

¹³⁰ *Ibid.*

- La taxation des poids lourds a déjà été évoquée comme moyen de financement des infrastructures à l'Assemblée Nationale, ce n'est donc pas un sujet politiquement vierge.
- La question de compatibilité avec les textes européens reste un élément majeur de notre sujet.
- Qui supportera le surcoût engendré par cette taxe ? Le journaliste pointe du doigt la concurrence effrénée du secteur, notamment au niveau européen, qui donne plus de poids aux chargeurs dans les processus de négociation.

2.2.3 Au niveau des Régions françaises (Conseils Régionaux, CESR) : des prises de positions récurrentes en faveur d'un rééquilibrage modal

Plusieurs Régions françaises ont émis des vœux politiques et autres motions afin de faire remonter le débat sur le transport routier de marchandises au niveau national.

A ce jour, 11 régions (Île de France, Pays de la Loire, Rhône Alpes, Nord Pas de Calais, Lorraine, Languedoc Roussillon, Provence Alpes Côtes d'Azur, Alsace, Basse-Normandie, Centre et Poitou-Charentes) ont adopté des vœux et motions. L'on retrouve dans ces vœux et motions politiques des éléments récurrents :

- Etat des lieux du déséquilibre modal dans le domaine du transport de marchandises.
- L'impact négatif des transports d'un point de vue environnemental.
- Les implications locales du transport routier de marchandises et les problèmes induits par celui-ci.
- Des propositions diverses, visant à rééquilibrer la répartition modale du transport, telles que l'application en France de la directive Eurovignette ou la mise en place d'une internalisation plus volontaire (par le biais d'une redevance du type RPLP ou LKW Maut) des coûts externes de transport.

Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR) regroupent, à l'échelle régionale, les acteurs de la société dans leur diversité. Celui de Midi-Pyrénées écrit par exemple¹³¹ :

« Pour le CESR de Midi-Pyrénées, la tarification doit pour le moins refléter la vérité des coûts, y compris les coûts externes. Or, ce n'est pas aujourd'hui le cas, notamment en ce qui concerne le mode routier. Elle doit donc évoluer en conséquence, c'est-à-dire à la hausse. Mais, au-delà, la tarification doit également servir de signal politique pour favoriser le report modal de la route vers les autres vecteurs plus respectueux des questions de sécurité, de pollution et de nuisances.

Redevance, taxe ou relèvement tarifaire, la forme de cette réévaluation importe peu si ce n'est le souci de ne pas créer de distorsion de concurrence avec les autres pays européens. Elle pourrait d'ailleurs être différente selon les modes de transport.

Le CESR de Midi-Pyrénées ne saurait par ailleurs écarter, notamment pour le franchissement des Pyrénées, toute perspective de taxe de zone destinée à financer des infrastructures et des systèmes de transport moins consommateurs d'énergie, moins

¹³¹ CESR Midi Pyrénées, *Pour une ambition régionale en matière de transports de marchandises : le choix d'un développement durable*, Avis du 21 mars 2005.

polluants et plus sûrs que les 20 000 camions qui, actuellement, franchissent chaque jour la frontière franco-espagnole. »

- ▶ Les motions votées par les Régions françaises ne sont donc pas des faits isolés. Elles sont motivées par un constat basé sur des réalités locales.
- ▶ Elles montrent et pointent :
 - Les effets néfastes à l'échelle locale du transport routier de marchandises.
 - Une certaine sensibilisation des élus locaux à ces questions de transport routier.
 - Une prise de conscience des impacts environnementaux des transports.
 - Une acceptabilité sociale de ces transports et des poids lourds de plus en plus difficile.
 - La volonté d'un rééquilibrage modal entre modes de transport, en faveur de ceux plus respectueux de l'environnement.

2.2.4 La population française, concernée et mobilisée

Plusieurs éléments sont à évoquer ici. Mesurer l'opinion est toujours une chose difficile, notamment par le biais de sondages, qui révèlent toujours une part d'incertitude. Ils restent cependant un bon moyen pour mesurer une tendance générale.

En 2000, un sondage a été réalisé, pour le compte du Ministère de l'Équipement et le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire¹³². Ce sondage européen révèle des conclusions très intéressantes dont les principales conclusions sont reprises en annexe VI¹³³. Certaines réponses à ce sondage sont sans équivoque¹³⁴.

- La croissance du transport routier de marchandises pose problème et dans tous les pays soumis à l'enquête, une grande majorité de la population en est consciente. Dans chaque pays se dégage une majorité favorable au transfert de la route vers le rail, ce dernier étant perçu comme moins polluant et plus sûr. 91 % des français considèrent ce transfert « urgent » et « nécessaire », bien que dans une moindre mesure réalisable (73 %).

- En Europe, l'on observe donc que 69 % des personnes interrogées se déclarent « plutôt » ou « tout à fait » favorables à l'application d'une écotaxe ou du principe du pollueur-payeur à chaque mode de transport.

De ce fait, nous pouvons conclure avec l'Institut SOFRES trois choses principales :

« - Sur une problématique pourtant complexe et peu familière, l'opinion publique dans les grands pays européens apparaît nettement favorable à un rééquilibrage du transport de marchandises de la route vers le chemin de fer ;

¹³² Enquête réalisée du 6 au 8 octobre 2000 auprès d'un échantillon national représentatif de 400 jeunes âgés de 18 ans et plus, interrogés par téléphone. Méthode des quotas (sexe, âge et activité) et stratification par commune.

¹³³ L'intégralité de l'enquête est disponible à l'adresse suivante :

http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/111200_fret_n.htm.

¹³⁴ Nous gardons toutefois à l'esprit qu'un sondage ne représente pas un outil scientifiquement fiable. De nombreux auteurs ont démontré les limites du recours permanent au sondage. Il permet cependant de « prendre la température » de l'opinion publique et d'observer les tendances lourdes.

- Si les sympathisants écologistes allemands ressortent, sans surprise, comme les partisans les plus affirmés d'une telle évolution, c'est en France que l'opinion est la plus massivement favorable au fret ferroviaire, qu'elle idéalise quasiment par rapport au fret routier. A l'inverse, l'Espagne apparaît globalement en retrait sur cette question.

- Cependant, au vu des hésitations qu'entraîne, particulièrement dans les catégories populaires, l'introduction du paramètre du coût, ces résultats largement positifs doivent être considérés, pour les politiques de développement du fret ferroviaire, comme un terreau favorable et à travailler et non comme les signes d'une opinion acquise. »¹³⁵

Dans les Alpes et particulièrement la vallée de Chamonix, l'engagement de la population contre le trafic des poids lourds est relativement ancien. Un rapide historique de l'activité de l'association ARSMB (Association pour le Respect du Site du Mont Blanc) créée en 1991 permet d'évaluer la mobilisation de la population locale contre le trafic des poids lourds. Deux lignes directrices ont dès le début guidé l'action de l'ARSMB (5 000 personnes adhèrent à l'ARSMB l'année de sa création) :

- un combat pour le développement du fret ferroviaire,
- la lutte contre le doublement du tunnel du Mont Blanc.

Le 14 novembre 1994, des manifestants bloquent pendant une douzaine d'heures le tunnel du Mont-blanc et recueillent 15 000 signatures contre le projet de doublement du tunnel. Les pouvoirs publics retirent le projet.

En 1999 se déclare l'incendie dans le tunnel du Mont Blanc. A partir de cette date, l'action de l'ARSMB se concentre essentiellement contre la réouverture du tunnel aux poids lourds. Une pétition de juin 2001 recueille près de 250 000 signatures. Le 25 juin 2002, date de la réouverture du tunnel aux camions, on évalue le nombre de manifestants à près de 5 000. Aux pétitions et manifestations s'ajoutent d'autres types d'actions, en partenariat avec plusieurs municipalités : dans les communes de Servoz, Les Houches et Chamonix, se déroule, contre la volonté du préfet du département de Haute Savoie, un référendum contre le retour des camions. Plus de 97 % des suffrages exprimés sont contre le retour des camions.

Une action identique a lieu de l'autre côté du tunnel, à Courmayeur en Italie. Un tiers de la population vote malgré l'opposition des principales forces politiques et s'exprime à 90 % contre le retour des camions.

En Alsace, depuis la mise en place de la LKW Maut et l'important report de trafic sur les routes, les transporteurs routiers essaient d'obtenir sans succès une détaxation du tronçon situé sur la rive droite du Rhin, entre Bâle et Karlsruhe.

Les associations de protection de la nature et de l'environnement prennent le contre pied de cette position : dans une tribune publiée le 5 janvier 2006 dans les *Dernières Nouvelles d'Alsace*, France Nature Environnement et Alsace Nature s'expriment en faveur d'un report modal et demandent la mise en place d'une taxe similaire à la LKW MAUT.

L'exaspération des populations est générale et des articles paraissent tous les 15 jours dans les journaux alsaciens, exposant les positions respectives des élus régionaux, des

¹³⁵ Sondage réalisé par la SOFRES, *Op. Cit.*

transporteurs routiers et de la population. Les comptages effectués par la DRE sont également publiés, confirmant un report important de trafic de transit sur les routes alsaciennes.

Dès le 11 juin, sur une route nationale à l'entrée sud de Strasbourg (Lipsheim), une première manifestation rassemble plus de 200 personnes. C'est une première pour la région Alsace, les populations ne s'étant pratiquement jamais mobilisées sur des questions de transport. Une nouvelle manifestation ayant été interdite le 2 juillet, ce sont 2 nouvelles manifestations sur des routes nationales qui sont organisées le 30 septembre : à Soufflenheim, près de Haguenau (150 personnes) et à Lipsheim, au sud de Strasbourg (200 personnes). Les revendications se précisent avec l'interdiction de circulation de nuit pour les poids lourds, le refus du transit et la demande de mise en place d'une redevance poids lourds.

L'on pourrait compiler encore longtemps les actions menées dans la vallée de Chamonix et en Alsace contre les conséquences d'une politique du « tout-routier ». Elles témoignent d'une revendication massive d'une population qui subit de plein fouet un trafic important de poids lourds, qui plus est dans des zones écologiquement très sensibles.

► Le sondage confirme le déficit d'acceptabilité sociale dont font les frais les transporteurs routiers, tandis que le fret ferroviaire apparaît comme positivement connoté. C'est un levier sur lequel nous devons travailler, car comme le montre la dernière partie de l'exploitation du sondage, il s'agit d'un terreau favorable et non d'une opinion acquise.

► Quoiqu'il en soit, ces chiffres largement favorables au transfert modal ne peuvent que nous encourager dans notre démarche, d'autant plus dans un contexte de croissance du fret routier, qui entraîne de nombreux blocages locaux comme en témoignent les cas alpin et alsacien.

2.3 Un contexte favorable pour amorcer un changement

Un sujet aussi sensible que la taxation des poids lourds révèle des jeux d'acteurs importants et relativement complexes.

Toute solution devra s'intégrer dans le triple contexte :

- de la volonté, partagée par la très grande majorité de l'opinion, de mener des actions efficaces pour préserver le cadre de vie et l'environnement,
- de préserver les atouts du transports routiers comme la proximité et la fiabilité,
- d'endiguer la chute du pavillon français pour maintenir en particulier l'emploi.

► Les différentes prises de position que nous avons pu lire montrent à quel point ce sujet est d'actualité, mais aussi brûlant. Si les acteurs économiques de la route apparaissent sceptiques, nous soulignons diverses prises de position, associatives et politiques, qui vont dans le sens des mesures que nous préconisons. France Nature Environnement souhaite en effet dépasser le stade de la simple critique et développe un ensemble de propositions pour une meilleure prise en compte des coûts générés par le transport routier de marchandises.

3. Analyse de la fiscalité appliquée au domaine du transport routier de marchandises

Face à ce constat, la question de la prise en compte fiscale des coûts générés, pour la collectivité, par chaque mode de transport est fondamentale. Nous proposons donc de faire un état des lieux de chaque taxe supportée par le transport routier de marchandises, afin de voir quels coûts sont effectivement pris en compte.

La relation entre la contribution financière et le dommage que cette taxe, ou redevance est censée supporter sera mise en évidence. Nous allons examiner successivement les taxes et péages suivants :

- la taxe professionnelle,
- la taxe à l'essieu,
- les péages autoroutiers,
- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP),

3.1 La taxe professionnelle, un outil de financement des collectivités territoriales

La taxe professionnelle est une taxe acquittée par tous les acteurs économiques.

« La taxe professionnelle est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent en France, à titre habituel, une activité professionnelle non salariée.

Les diverses exonérations prévues peuvent être de plein droit ou temporaires.

La taxe est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains.

Elle sert à financer le budget des communes, des départements et des régions, ainsi que d'autres organismes, telles les chambres de commerce et d'industrie, ou les chambres de métiers. »¹³⁶

Le montant de la taxe professionnelle est fixé par les collectivités territoriales sur lesquelles sont implantés les bâtiments, nécessaires à l'activité économique de l'entreprise. Celle-ci est calculée en fonction de deux facteurs :

- la valeur locative des biens immobiliers et de certains biens mobiliers dont a disposé le redevable à la fin de la période de référence pour les besoins de sa profession,
- un pourcentage des recettes globales de son activité économique. De 8 % en 2004, ce taux est passé de 6 % en 2005.

Les méthodes de calcul et l'existence même de cette taxe sont souvent remis en cause car elle est considérée comme un frein à l'emploi, mais à ce jour aucune solution de remplacement n'a été trouvée pour permettre le financement des collectivités locales.

¹³⁶ www.impots.gouv.fr.

Le secteur du transport routier bénéficie cependant de nombreux dégrèvements de la taxe professionnelle, justifiés (par le gouvernement) par la perte de compétitivité de ce secteur au niveau national et international. Ces mesures ont été reprises le 12 septembre 2005 par Dominique Perben, ministre de l'Équipement et des Transports. Parmi les onze mesures annoncées par le ministre, trois « mesures d'urgence » concernent la taxe professionnelle :

« - Revaloriser "fortement" en 2006 le dégrèvement de taxe professionnelle par véhicule de 16 tonnes et plus et des autocars de plus de 40 places assises en le faisant passer de 366 à 700 euros par véhicule ;

- Porter ce dégrèvement à 1 000 euros pour les véhicules les plus récents et les moins polluants (normes EURO II et EURO III, soit près de 50 % du parc de véhicules de 16 tonnes et plus) ;

- Ces deux mesures vont être rétroactives au 1er janvier 2005, "ce qui aura un effet sur la trésorerie des entreprises avant la fin de l'année". »¹³⁷

En 2004, les entreprises de transport routier avaient déjà bénéficié d'un dégrèvement de taxe professionnelle. Le ministre des transports d'alors (Gilles de Robien) avait promis aux entreprises un dégrèvement de 244 € par camion en 2004, suivi par un dégrèvement de 366 € en 2005¹³⁸. Ce montant de 366 €, nous l'avons vu plus haut, est passé finalement à 700 €.

Le montant de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises routières est estimé à 650 millions d'euros.

Cette taxe professionnelle n'est pas acquittée par les entreprises de transports étrangères, ce qui incite certaines grandes entreprises françaises à délocaliser leur activité par l'intermédiaire de filiales à l'étranger (avec souvent également des avantages pour l'employeur sur le plan des conditions sociales et du coût de main d'œuvre.)

► Il apparaît difficile d'aménager le montant et les modalités de perception de la taxe professionnelle, celle-ci étant une source importante de financement des collectivités territoriales. Ce n'est donc pas sur cette taxe particulière que nous allons proposer des évolutions fiscales.

3.2 Vers une diminution de la taxe à l'essieu ?

La taxe à l'essieu est calculée en fonction du nombre d'essieux dont dispose un camion.

« La taxe à l'essieu a été créée en 1968 pour compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation de certains véhicules à fort tonnage. La fiscalité applicable aux véhicules de transports de marchandises à fort tonnage dans les États membres de la Communauté européenne a été harmonisée par la directive communautaire du 25 octobre 1993 (93/89/CEE). Suite à la loi du 2 juillet 1998, et à compter du 1^{er} janvier 1999, l'ensemble des véhicules de transport de 12 tonnes et plus est désormais assujéti à la taxe à l'essieu (y compris les

¹³⁷ www.premier-ministre.gouv.fr.

¹³⁸ www.maire-info.com, Rubrique Fiscalité locale, 15 octobre 2004.

véhicules de collectivités locales qui bénéficiaient auparavant d'une exonération) au taux minimum d'imposition prévu par la directive. En outre, les remboursements accordés aux véhicules utilisant les autoroutes à péages sont supprimés à compter de 1999. »¹³⁹

La taxe à l'essieu n'intègre donc pas les coûts externes, mais les coûts supplémentaires d'usure de l'infrastructure. Comme son nom l'indique, elle est proportionnelle au nombre d'essieux du Poids Lourd (essieux de la remorque et essieux de la cabine) et au poids que chacun d'eux doit supporter. Elle varie en fonction du type de suspension (la suspension pneumatique a un impact moindre sur la chaussée que la suspension classique).

En 2004, la taxe à l'essieu a rapporté à l'Etat une recette budgétaire de 223 millions d'euros, pour un parc de 475 000 véhicules. Le coût moyen acquitté par un véhicule s'élève donc à 460 €. ¹⁴⁰

Son mode de paiement est variable : il est journalier ou trimestriel. Le choix entre les deux options dépend de la fréquence d'utilisation du véhicule. Pour un véhicule porteur de 19 tonnes à trois essieux et suspension pneumatique, le tarif trimestriel est de 68,60 euros. Si le camion est utilisé 20 jours sur un trimestre, le tarif journalier est de 54,80 euros ; s'il est utilisé 30 jours, il passe à 82,20 euros.) ¹⁴¹

La taxe à l'essieu intègre donc le nombre d'essieux ainsi que le nombre de tonnes du véhicule avec charge. Elle n'intègre cependant aucun coût lié à la pollution, la congestion, le bruit ; c'est à dire, aucune des nuisances environnementales générées par le transport routier. A noter également que le transport combiné bénéficie d'un dégrèvement de cette taxe à l'essieu.

Nous pouvons donc conclure avec le Conseil des impôts¹⁴² que « *[la taxe] ne constitue pas plus que la TIPP ou que les taxes à l'immatriculation un instrument adéquat pour bien prendre en compte les coûts sanitaires liés aux polluants locaux émis par le transport routier (particulièrement les émissions de particules en zones urbaines et dans les zones de montagne).* »

La taxe à l'essieu est une disposition européenne, et chaque Etat se doit d'appliquer un montant minimal de taxation par véhicule. En France, ce taux est l'un des plus bas.

► La diminution de la taxe à l'essieu, au niveau le plus bas autorisé par la Commission Européenne, voire sa suppression compensée par la mise en place d'une redevance, apparaît donc comme une solution viable.

¹³⁹ LEPELTIER Serge, *Les nuisances environnementales de l'automobile*, 2001, Sénat

¹⁴⁰ Conseil des impôts, *op. cit.*

¹⁴¹ Chiffres tirés du site Internet de la douane française, www.douane.gouv.fr. Un tableau des tarifs est disponible en annexe VII.

¹⁴² Conseil des impôts, *op. cit.*

3.3 Des disparités entre modes de transport dans l'application des péages d'infrastructures

La volonté européenne est de faire acquitter à chaque mode de transport des droits d'usage de son infrastructure. Ces droits d'usage en France sont déjà en place pour les modes ferroviaires et fluviaux pour l'ensemble du réseau. Ce n'est pas le cas des péages routiers réduits au réseau routier concédé.

3.3.1 Des péages routiers réduits au réseau des autoroutes concédées

Les péages autoroutiers¹⁴³ acquittés par les utilisateurs d'une infrastructure autoroutière sont comparables à un droit d'usage (au même titre qu'un ticket de cinéma). Le montant du péage intègre différents coûts : le coût de l'infrastructure, le coût d'exploitation de cette infrastructure ainsi que le coût de son entretien et la rémunération du concessionnaire.

Concernant les seuls poids lourds, le montant des péages acquittés en France par les entreprises françaises est d'environ 880 millions d'euros en 2004¹⁴⁴. Le péage représente 4,4 % du coût total du transport de marchandises pour un transporteur.¹⁴⁵

Le montant du péage sur les autoroutes concédées est avant tout le fruit d'arbitrages économiques, décidés par l'Etat : son montant ne doit pas être dissuasif, quitte à ne pas prendre en compte tous les coûts d'infrastructure, sans quoi les usagers se détourneraient de l'autoroute au profit du réseau secondaire. Le péage ne peut donc pas être totalement déconnecté des préférences et des choix des usagers de l'autoroute. Certaines autoroutes à péage font en effet face à la concurrence de routes nationales (ex : A10 / N10,...)

L'objectif, pour l'Etat qui administre les tarifs, est donc de trouver l'optimum entre la couverture des coûts d'infrastructure et une offre commercialement attractive.

Il est en revanche impossible pour les sociétés concessionnaires d'autoroute de faire varier leurs péages en fonction du trafic et de l'heure de passage, et ce pour plusieurs raisons :

- Les tarifs sont très strictement encadrés par l'Etat.
- Les dispositions juridiques fixent l'égalité de tous devant le péage, ce qui interdit des variations en fonction du niveau de congestion ou du flux.

Les seules variations de tarif possibles sont en fonction du type de véhicules. Ceci ce qui a amené une distinction en 5 classes, en fonction du poids du véhicule et de son impact en termes d'usure de la chaussée.

Un autre point à noter sur le montant des péages est sa proportionnalité par rapport à la dégradation des chaussées. Selon les spécialistes, un poids lourd dégrade la route plusieurs milliers de fois plus qu'un véhicule léger, si bien que les études menées par les services du ministère de l'Équipement afin d'évaluer les dégâts sur la chaussée et les

¹⁴³ La carte du réseau autoroutier français est disponible en annexe VIII

¹⁴⁴ FNTR, *op. cit.*

¹⁴⁵ CNR, 2^{ème} trimestre 2005.

coûts d'entretien des infrastructures n'intègrent même pas dans leurs hypothèses de calcul les véhicules légers, les considérant comme quantité négligeable.

Le différentiel de prix à payer pour accéder à une autoroute entre un véhicule de classe 1 (voiture particulière) et un véhicule de classe 4 (poids lourd de 5 essieux ou plus) est de l'ordre de 1 à presque 3¹⁴⁶. Ce chiffre reste cependant théorique. Les entreprises de transport routier bénéficient en effet de remises commerciales dont les montants varient en fonction de la flotte de véhicules. Le montant moyen des remises est d'environ 25 %, bien que ce taux varie, nous l'avons vu, en fonction des transporteurs et de leur capacité de négociation. Il faut préciser aussi que ces réductions sur les péages ne sont en rien obligatoires et que la directive Eurovignette de juin 2006 impose un plafond à cette réduction qui ne doit pas excéder 13 % du tarif affiché.

Le transport routier n'est pas le seul mode de transport à acquitter des péages pour l'utilisation du réseau. Il est en revanche le seul à ne pas acquitter de péage sur l'ensemble du réseau.

	Autoroutes concedées	Autoroutes non concedées	routes nationales	routes départe- mentales	voies communales*	Total
France métropolitaine	7 840 Km	2 543 Km	26 625 Km	359 644 Km	604 308 Km	1 000 960 Km
Part (en %)	0,78 %	0,25 %	2,66 %	35,93 %	60,37 %	100 %

Longueur du réseau routier français au 1er janvier 2004¹⁴⁷

Les poids lourds doivent donc acquitter un péage sur 7840 kilomètres de voie, alors que le nombre de kilomètres total du réseau est de 1 000 960 kilomètres, soit 0,78 % des voies. Si l'on enlève les voies communales, peu adaptées aux poids lourds et peu fréquentées par ceux-ci, nous arrivons au chiffre de 1,98 %, ce qui est un chiffre très faible.

3.3.2 Les péages ferroviaires : une évolution généralisée à l'ensemble du réseau

Avant de traiter des péages acquittés par les entreprises ferroviaires pour l'usage de l'infrastructure, il est nécessaire de rappeler quelques éléments pour bien comprendre les évolutions du système ferroviaire et le contexte de perception de ces péages.

L'organisation du système ferroviaire français a été sensiblement modifiée par la loi 97-135 du 13 février 1997 (JO du 15/02/1997) portant création de Réseau Ferré de France (RFF), un Etablissement public Industriel et Commercial (EPIC). RFF « a pour objet l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national. ». RFF est de ce fait propriétaire du réseau ferré national et a délégué à l'entreprise publique SNCF l'exploitation du réseau.

¹⁴⁶ Ce taux varie sensiblement entre les concessionnaires d'autoroutes, mais ce différentiel reflète assez bien la moyenne nationale.

¹⁴⁷ Direction Générale des routes, www.route.equipement.gouv.fr.

Les récentes directives européennes sur le ferroviaire mettent fin au monopole de la SNCF en matière de transport de marchandises sur son territoire. C'est en effet le 15 mars 2003 qu'est entré en vigueur le premier « paquet ferroviaire » de libéralisation du fret. Celui-ci prévoit l'ouverture progressive à la concurrence pour les transports internationaux des réseaux ferroviaires des Etats membres de l'Union Européenne.

Ceci signifie donc que des opérateurs autres que les entreprises ferroviaires « historiques » (SNCF, CFF¹⁴⁸, DB¹⁴⁹, ...) peuvent proposer des services transnationaux de transport de fret. De même que ces entreprises historiques peuvent exploiter des services dans toute l'Europe.

Le second « paquet ferroviaire », de 2003, dans la continuité du premier, propose d'autres étapes dans la libéralisation du système ferroviaire

- Au 1^{er} janvier 2006 au plus tard : accès de toutes les entreprises ferroviaires à l'ensemble du réseau ferroviaire français, dans le cadre d'un transport international de marchandises.
- Au 31 mars 2006 au plus tard: accès de toutes les entreprises ferroviaires à l'ensemble du réseau ferroviaire français, quel que soit le type de fret (national ou international).

Tous les Etats Membres ont eu l'obligation de séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du transport ferroviaire. Ceci a été fait afin de préparer la libéralisation du mode ferroviaire, RFF pouvant dès lors facturer les services aux diverses compagnies de transport utilisatrices.

L'infrastructure et l'exploitation du réseau sont donc deux éléments bien distincts :

« Avec la création de RFF :

- La SNCF est libérée de la charge de l'infrastructure ferroviaire,
- La propriété du domaine public ferroviaire est transférée pour l'essentiel à RFF,
- Ce transfert de propriété modifie les relations entre infrastructure (gérée par RFF) et transport (exploité par la SNCF) : la SNCF est désormais cliente de RFF pour son accès au réseau et lui doit à ce titre des redevances. »¹⁵⁰

En contrepartie, La SNCF est chargée, pour le compte de RFF :

- « de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité
- de la gestion opérationnelle des circulations
- du bon fonctionnement du réseau et des installations techniques (surveillance, entretien, réparations, dépannages). »¹⁵¹

Il s'agit donc bien d'une distinction fondamentale entre les deux établissements publics.

Les avis sont assez partagés sur la libéralisation du transport ferroviaire :

- Certains y voient, en introduisant une dimension concurrentielle, l'occasion de redonner un second souffle au fret ferroviaire.

¹⁴⁸ Chemin de Fer Fédéraux Suisse.

¹⁴⁹ Deutsche Bahn.

¹⁵⁰ www.rff.fr.

¹⁵¹ *Ibid.*

- D'autres y voient une dérégulation continue d'un secteur historiquement public et une mesure entraînant un nivellement par le bas des conditions de travail des cheminots.

Sur les péages plus précisément, les montants sont fixés en fonction de trois facteurs, précisés dans la loi portant création de RFF :

- un **droit d'accès**, en fonction du nombre de kilomètres sur lesquels l'entreprise ferroviaire se propose de circuler chaque mois,
- un **droit de circulation**, en fonction du nombre de trains-kilomètres,
- un **droit de réservation**, différent selon les périodes horaires, et fonction aussi du nombre de trains-kilomètres.

Le coût du sillon est donc variable selon son intérêt économique, ou plus précisément le bénéfice économique attendu par la SNCF. Le prix n'est pas entièrement fixé en fonction de l'offre et de la demande dans la mesure où nous sommes en situation de duopole. Un sillon Paris - Lyon le vendredi en fin d'après-midi sera proportionnellement, aux kilomètres parcourus, bien plus cher qu'un sillon classique entre deux villes régionales, desservies par un TER.

Le montant des péages versés par la SNCF à RFF a plus que doublé entre 1997 et 2004.

La part des péages pour le ferroviaire fret dans le montant total de ses coûts s'élève à 11 % soit plus du double de ce que doivent supporter les entreprises routières.

Les péages versés par la SNCF à RFF (*en millions d'Euros*)

	2001	2002	2003	2004
Montant total des péages	1863	2129	2115	2230
Dont Fret	210	210	197	191

(A noter : la baisse des péages fret est liée à la baisse de l'activité fret de la SNCF)

3.3.3 Les péages fluviaux : une modulation fine

Il est du ressort de VNF (Voies Navigables de France) de percevoir les péages pour le transport des marchandises sur les voies navigables françaises¹⁵². Le transporteur se doit d'acquitter un péage pour tout transport et pour tout parcours réalisé en utilisant le réseau fluvial.

Les montants des péages sont modulés en fonction de différents critères :

- les caractéristiques du bateau,
- la longueur du trajet,
- la nature des marchandises transportées.

Le péage fluvial se compose de deux éléments : un droit d'accès et un péage dont le montant varie en fonction des kilomètres effectués.

¹⁵² Article 124 de la loi de finances pour 1991 (n°90-1168 du 29/12/90)

Ce péage constitue une *redevance pour service rendu* dans la mesure où les recettes générées sont utilisées aux seules fins d'entretien et d'amélioration du réseau. De plus les critères utilisés pour calculer les péages se rapprochent, du moins pour les deux premiers, des critères utilisés pour le calcul des péages routiers (distance parcourue et caractéristiques du bateau - qui se rapprochent de la taxe à l'essieu).

Pas plus que pour les autres modes de transport, les péages du réseau fluvial ne sont calculés en fonction des coûts externes générés. A la différence près que le transport fluvial génère nettement moins de nuisances environnementales que les transports aérien ou routier.

Le tableau ci après reprend les divers tarifs pratiqués par VNF, sur l'ensemble du réseau fluvial :

Port en lourd (tarifs en euros)	Transports publics de marchandises générales y compris conteneurs	Transports de marchandises spécialisées et transports réalisés par navires fluvio-maritimes
Supérieur à 5000 T	72,98	36,49
Entre 3000 et 4999 T	63,75	31,88
Entre 1700 et 2999 T	59,45	29,73
Entre 1100 et 1699 T	56,47	28,24
Entre 500 et 1099 T	50,85	25,43
Entre 200 et 499 T	35,33	17,67
Inférieur à 199 T	19,81	9,91

A ce droit d'accès s'ajoute un péage en fonction des tonnes kilomètres, établis comme le tableau ci dessous.

Gabarit du bateau	(en centimes d'euros /km)
Petit gabarit	0,0743
Grand gabarit	0,0941

► Aujourd'hui, aucun des péages des réseaux de transport ne prend en compte l'intégralité des coûts d'infrastructure. Cependant, à l'instar des péages ferroviaires et fluviaux, l'harmonisation du principe de mode de calcul des péages, à la fois sur l'intégralité du réseau et à la tonne/kilomètre transportée, serait une première façon envisageable de limiter les distorsions de concurrence entre les modes.

Ceci est conforme à la volonté européenne de faire acquitter à chaque mode de transport des droits d'usage sur l'ensemble de l'infrastructure.

3.4 La TIPP : une taxe sur l'énergie, rien de plus...

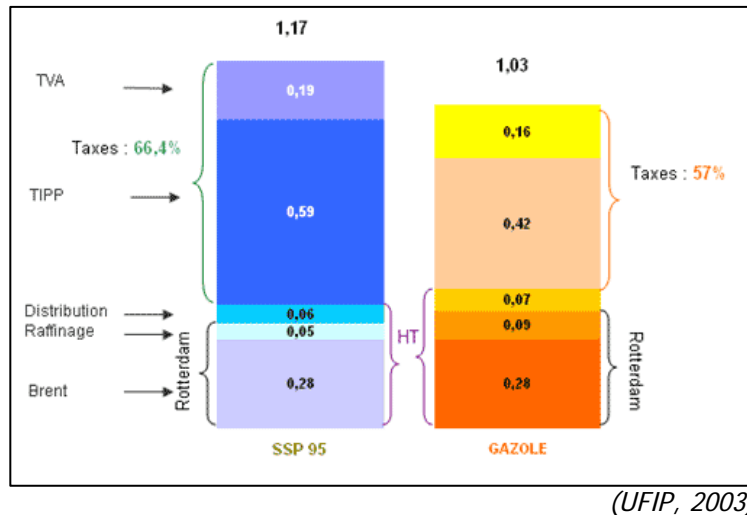
La TIPP est une taxe sur la consommation d'énergie sur certains produits pétroliers, et en particulier sur les carburants et les combustibles d'origine pétrolière.

La TIPP est une importante source de revenus pour l'Etat, mais aussi pour les collectivités locales, dans la mesure où une partie en est reversée aux Départements et aux Régions. Elle est la quatrième source de revenus pour l'Etat français, derrière la

TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. En 2004, elle a rapporté 24,9 milliards d'Euros à l'Etat, sous forme de recettes non affectées. Le montant de la TIPP versée par le transport routier français est estimé à 2,6 Milliards d'Euro¹⁵³ en 2004. Ce chiffre se monte à 3,6 milliards d'euros, en incluant le pavillon étranger.¹⁵⁴

La TIPP est strictement proportionnelle à la consommation de carburants, car indexée en fonction de chaque litre de carburant acheté à la pompe. Le graphique ci après montre la façon dont se décompose un litre de super et un litre de gazole.¹⁵⁵

Décomposition du prix des carburants (gazole et super sans plomb 95), France



3.4.1 Le fonctionnement de la TIPP Gazole en France

Les entreprises de transport routier de marchandises sont assujetties à cette taxe. Selon les différentes évaluations des organisations patronales de transport routier, la part du carburant dans le total des coûts supportés par les entreprises de transport routier est comprise entre 22 et 25 %. La TIPP représente 55 % de ce coût, soit 13,20 % du total des coûts que supportent ces entreprises.¹⁵⁶

Les revendications des organisations patronales à propos du gazole sont diverses. L'une qui fait consensus est la création d'un gazole professionnel à l'échelle européenne.

Le montant de TIPP relève de la subsidiarité des Etats membres, les prix pratiqués sont donc variables d'un pays à l'autre. En février 2005, la France se situe au quatrième rang (derrière l'Allemagne, l'Italie et la Suède) pour la TIPP sur le gazole consommé par les véhicules de plus de 7,5 tonnes de Poids Total Avec Charge :

¹⁵³ FNTR, op. cit.

¹⁵⁴ DGMT, *La fiscalité routière en 2006*, mars 2006.

¹⁵⁵ Union Française des Industries Pétrolières, www.petrole.fr

¹⁵⁶ FNTR, op. cit.



(Eurostat, 2005)

La moyenne de la TIPP gazole des pays européens (Europe des 25) se situe à 324 € pour 1000 litres ; les entreprises françaises supportent une TIPP de 392 € pour 1000 litres lorsque ce carburant est acheté en France. Ce chiffre n'intègre pas les réductions consenties par l'Etat.

En effet, les transporteurs routiers bénéficient chaque année d'un remboursement partiel de TIPP sur le gazole, « dont le coût est estimé à 182 millions d'Euros en 2004. Le motif de cet avantage est le maintien de la compétitivité de cette profession face à la concurrence étrangère. »¹⁵⁷

D'un point de vue environnemental, rien ne justifie ce type de remise. Pour faire face à une concurrence de plus en plus forte, les transporteurs se voient octroyer des remises sur presque tous les impôts et taxes auxquels ils sont assujettis. Il s'agit d'une forme d'assistance à un secteur dont les marges sont de plus en plus faibles. De ce fait, il y a une différence entre les taux officiels et les taux effectifs, après remise, de la TIPP gazole en France.

3.4.2 La TIPP participe-t-elle à la couverture des coûts d'usage des infrastructures ?

La TIPP est, comme nous l'avons vu, le principal impôt sur l'énergie que doivent acquitter les entreprises de transport routier de marchandises. Les débats sur le fait de savoir si la route paye ou non ses coûts à travers la TIPP sont assez polémiques.

Deux arguments principaux s'opposent :

- Le premier est que la TIPP est strictement proportionnelle à la consommation de carburants. Le montant de TIPP payé par l'entreprise est donc strictement proportionnel à la pollution émise lors de la consommation du carburant. De ce fait, chaque véhicule paye le montant de sa pollution d'une façon proportionnelle. A cela s'ajoute le fait que la France a l'un des taux les plus importants de TIPP en Europe, ce qui renforce ce type d'arguments et contribue à laisser penser que la route paie ses coûts de pollution à travers la TIPP.

¹⁵⁷ Conseil des impôts, *Fiscalité et Environnement, 23^{ème} rapport au Président de la République*, Editions des journaux officiels, 2005.

- L'argument opposé rappelle que l'objectif de la TIPP n'est absolument pas environnemental, dans la mesure où les recettes générées par cette taxe vont dans le budget général de l'Etat et qu'elle sert donc au financement des services publics tels que la police ou les écoles. De plus, la TIPP est une taxe sur l'énergie comme les autres puisque toutes les énergies sont taxées.

Un autre argument avance que le fait que l'énergie fossile soit taxée par le biais de la TIPP incite à limiter sa consommation, et donc par ricochet, qu'elle contribue à protéger l'environnement : *« l'ancienneté et le niveau relativement élevé de la TIPP ont certainement contribué dans une proportion malheureusement mal connue, à limiter la consommation domestique en stimulant notamment les efforts des constructeurs automobiles pour réduire la consommation des moteurs. [...] Aussi, la TIPP peut elle être considérée comme le principal outil disponible pour limiter les émissions liées à la consommation des hydrocarbures. »*¹⁵⁸

3.4.3 Le manque d'harmonisation européenne fausse la concurrence

Au vu de l'eupéanisation croissante du marché du transport de marchandises, il apparaît nécessaire de travailler sur une harmonisation des taux d'accise sur la TIPP. Mais les Etats Membres ont de fortes réticences à aborder ce domaine, car ils considèrent ce domaine comme relevant de leur subsidiarité, d'autant plus qu'il s'agit d'un prélèvement rapportant des fonds importants. Certains pays proches de la France et qui ne pratiquent pas forcément le moins disant social ont des taux d'accise sur le gazole relativement bas.

Le tableau ci dessous récapitule les accises sur le gazole professionnel des pays frontaliers de la France :

Pays	Accise sur le gazole professionnel (€ /1000l)
Allemagne	470
Italie	413
France	392
Moyenne UE 25	324
Belgique	312
Espagne	294
Luxembourg	265

(réalisé à partir de FNTR, *Livre Noir du Transport routier Français, chiffres février 2005*)

L'on comprend donc aisément que des transporteurs domiciliés dans le nord est de la France aillent faire le plein de gazole au Luxembourg ou en Belgique. De plus, les camions de fret international disposent maintenant de réservoirs atteignant jusqu'à 1 000 litres de gazole. Un camion reliant les Pays Bas à l'Espagne n'a pas besoin de faire le plein en France et n'acquiesse donc jamais la TIPP française.

¹⁵⁸ Conseil des impôts, *op. cit.*

C'est ainsi que selon un rapport de la DGTPE¹⁵⁹, 26 % du trafic poids lourds en France ne paie pas de TIPP française, du fait de la plus faible taxation dans les pays voisins (Luxembourg,...). Le manque à gagner pour l'Etat serait de 1 milliard d'euros/an.

La Directive Européenne 2003/96/CE a fixé le taux minimum des accises sur le gasoil à 302 Euros pour 1000 litres au 1^{er} janvier 2004. Ce taux minimum n'est pas encore appliqué par tous les pays européens. Au 1^{er} janvier 2010 il atteindra 330 €, ce qui est encore assez loin des niveaux pratiqués par la France. Il ne semble donc pas que l'Union Européenne ait la possibilité rapidement d'orienter les Etats membres vers une harmonisation par le haut des niveaux d'accise sur la TIPP.

3.4.4 Quelles évolutions en cas d'augmentation significative des prix du pétrole ?

Plusieurs solutions à court terme sont possibles en cas d'augmentation des prix du pétrole. L'on en dénombre trois principales.

Instaurer une TIPP flottante

La TIPP flottante a été mise en place en France en juillet 2000, puis supprimée en juillet 2002. Ce mécanisme qui permet au gouvernement de moduler la TIPP pour compenser les fluctuations du prix du baril en rendant la taxe souple et variable (les prix à la pompe apparaissent alors stabilisés). Prévue à l'époque pour limiter l'impact de la hausse des cours du pétrole sur le prix à la pompe, il s'agit d'une mesure conjoncturelle, qui sert à masquer, sans le résoudre, le problème de la crise pétrolière.

Baisser l'accise sur la TIPP

Cette mesure est l'une des recommandations phare des organisations patronales de transport routier. Selon eux, le niveau de l'accise sur le gazole est responsable de la perte de compétitivité du pavillon français par rapport à d'autres pays moins taxés.

Indexer les montants des contrats sur les prix des carburants

Légalement¹⁶⁰, il est possible d'indexer les prix du gazole en cas de crise pétrolière sur les montants des contrats signés avec les chargeurs. Les entreprises de transport routier (celles représentées par la FNTR) disent être, en quelque sorte, les « amortisseurs » des crises pétrolières. Leur souhait est donc de partager ce risque avec les chargeurs, afin de maintenir des marges stables.

Mais, selon TLF, l'application de cette loi est entravée par la concurrence européenne. Cette organisation rappelle en effet que 50 % des contrats signés avec les chargeurs sont des contrats SPOT, c'est à dire des contrats de très courte durée pour un trajet ou un aller retour. De ce fait, pour 50 % des contrats, il est impossible de mettre en place ce mécanisme d'indexation. Cette loi ne s'applique qu'aux transporteurs français alors que

¹⁵⁹ Direction Générale du Trésor et des Politiques Economiques

¹⁶⁰ Cette mesure est rendue possible par la loi relative à la sécurité et au développement des transports (5 janvier 2006)

le marché des transports est européen. TLF craint que cette loi d'indexation ait pour effet pervers une domiciliation des contrats dans des pays étrangers, comme la Belgique par exemple.

▶ Ces trois solutions apparaissent comme des mesures purement conjoncturelles, qui ne répondent pas aux tendances lourdes de raréfaction progressive de l'énergie pétrolière et donc de l'augmentation mécanique de son prix.

Il est assez difficile d'évaluer les réserves de pétrole encore disponibles sur la planète et les hypothèses en matière de prospective divergent. Deux écoles s'opposent pour répondre à la question de la date de la décroissance inévitable de la production mondiale de pétrole :

- D'un côté, un groupe « d'optimistes », qui table sur une production croissante jusqu'en 2035, au moins.

- De l'autre côté, un groupe « de pessimistes » qui situe le pic de production mondiale entre 2005 et 2014.¹⁶¹

Quoiqu'il en soit, tous s'accordent sur le fait que les coûts d'exploitation ne pourront faire qu'augmenter dès à présent, pour deux raisons :

- Les tensions sur le marché ont vocation à perdurer. La volatilité de prix du pétrole risque de se prolonger car de nombreux facteurs apparaissent comme des inconnues : une croissance de la demande mondiale difficile à évaluer, des délais variables entre la prospection et l'exploitation du premier baril, une incertitude sur la somme des réserves, ...

- Un prix qui ne descendra plus en dessous de 40 \$ le baril. *« Vos rapporteurs ont procédé à plus de 40 auditions tant en France qu'aux États-Unis. Ils ont interrogé des représentants de compagnies pétrolières et parapétrolières, des analystes financiers, des consultants, des économistes, des représentants d'associations professionnelles, des représentants des administrations en charge des questions énergétiques. Tous ont convenu que l'ère du pétrole bon marché était définitivement révolue, sauf récession mondiale. »*¹⁶²

▶ La croissance de la demande devrait de fait rester soutenue, essentiellement du fait d'un « rattrapage » de pays fortement peuplés comme la Chine ou l'Inde (accès à la voiture particulière,...) tandis que l'offre reste très incertaine.

▶ Les types de mesures évoquées plus haut ne sont donc pas assez volontaristes car elles reflètent uniquement une vision à court terme du problème. Un traitement à long terme de la baisse des ressources pétrolières ne peut que passer par deux options :

- une réduction de la mobilité par la route (qui n'aille pas à l'encontre des principes de libre circulation)

- la proposition d'une alternative fiable et de qualité, qui passe par le développement de transports alternatifs.

¹⁶¹ Les arguments des deux « écoles » sont détaillés dans un rapport du Sénat, KERGUERIS Joseph et SAUNIER Claude, *Rapport d'information sur les perspectives d'évolution du prix des hydrocarbures à moyen et long terme*, 2005, Paris, p. 35.

¹⁶² *Ibid.*

3.5 Un ensemble de prélèvements à réformer en profondeur

Après ce rapide état des lieux des taxes et péages que doivent acquitter les entreprises de transport routier de marchandises, on peut donc distinguer trois formes de prélèvements :

- Les taxes supportées par tous les véhicules quelle que soit leur nationalité (TIPP, quoique remise en cause par les possibilités d'approvisionnement dans des pays tiers),
- Les taxes qui ne s'imposent qu'aux transporteurs ayant leur siège social en France (taxe professionnelle et taxe à l'essieu),
- Les perceptions d'usage de certaines infrastructures qui ne s'imposent qu'aux services utilisés sur le territoire français (péage).

Mais ces prélèvements font l'objet de nombreux allègements :

- Taxe professionnelle : dégrèvements,
- Taxe à l'essieu : aucune remise, mais elle est faible comparativement aux autres pays européens,
- TIPP et TVA sur les carburants : remboursement partiel,
- Péages autoroutiers : remises dont la moyenne est évaluée à 25 %.

► Nous estimons qu'un système fiscal basé sur des dégrèvements et des remises permanentes pour un secteur économique n'est pas un système pérenne. Il reflète un problème structurel et doit donc être réformé en profondeur. Les discours sur le « développement durable » ne seront crédibles que s'ils sont accompagnés d'une fiscalité écologique sur le transport routier.

► L'ouverture européenne et la libéralisation des transports nécessitent de trouver des dispositifs de prélèvements qui prennent en compte ces évolutions et la réelle utilisation des infrastructures de transport indépendamment de sa nationalité, sans porter préjudice à la libre circulation des marchandises.

► Il convient donc de mettre en place des prélèvements qui permettent d'orienter la demande de transport vers les modes de transports ayant le moindre impact environnemental et de réduire éventuellement ceux ayant le plus fort impact.

4. Questions juridiques et sociales

La mise en œuvre d'une redevance d'usage des infrastructures routières nécessite un environnement juridique propice, il faut donc pour cela voir quelles opportunités s'offrent à nous et quelles modifications sont à envisager du point de vue du droit européen et du droit français. Notre étude ne peut éluder non plus les questions sociales, dans la mesure où la mise en place d'un tel prélèvement aura un impact en termes économiques et sociaux, impacts qu'il est nécessaire de prendre en compte et d'anticiper.

4.1 Un contexte juridique à faire évoluer pour permettre la mise en place d'une redevance d'usage sur le transport routier de marchandises.

Une des principales objections dans la mise en place d'une redevance poids lourds, qui intègre en particulier la prise en compte des coûts externes, est que les dispositifs juridiques européens et français actuels ne le permettent pas à priori et qu'ils doivent être modifiés.

L'analyse des aspects juridiques qui suit vise à faire le point sur les législations européennes et françaises. Compte tenu de la technicité du sujet, celle-ci n'a pas l'ambition de traiter tout ce domaine mais plutôt de mettre en évidence ce qui est à la fois aujourd'hui possible de faire et ce qui nécessite des évolutions juridiques de fond.

4.1.1 Le droit communautaire n'autorise pas encore la prise en compte des coûts externes

Trois principes de base de la politique européenne des transports routiers ne peuvent être remis en cause par un Etat membre.

- Le premier est celui de la **libre circulation des marchandises**, qui interdit à un Etat membre de mettre en place des restrictions de circulation sur son territoire.
- Le second principe est celui de **non discrimination en fonction de la nationalité** ou du pavillon d'origine du véhicule. Il est donc impossible pour un Etat membre de mettre en place un système protectionniste, applicable uniquement aux camions étrangers, dont l'objectif est par exemple de limiter le trafic de transit. Ce principe est complémentaire de la liberté de circulation des marchandises.
- Le troisième est l'interdiction de discriminer le poids lourd en fonction de **l'origine et la destination de la marchandise**. Il apparaît donc impossible de réduire le trafic de transit dans les pays seulement traversés par une mesure discriminatoire.

Le texte européen de référence sur la tarification pour l'usage des infrastructures est la directive Eurovignette.

La Directive 1999/62 du 17 juin 1999 dite directive Eurovignette a donné, à chaque Etat membre, la possibilité de maintenir ou d'introduire des droits de péages et/ou des

droits d'usage des infrastructures pour les poids lourds d'un poids total en charge de plus de 12 tonnes, limités au Réseau TransEuropéen de Transports (RTE-T) et au franchissement de ponts, tunnels et cols de montagne. Ils peuvent prendre deux formes :

- Soit selon un droit d'usage forfaitaire tenant compte de la durée d'utilisation (limite fixée par un barème, environ 8 euros par jour),
- Soit selon une redevance, fonction du kilométrage parcouru, liée à l'utilisation effective d'une infrastructure.

Cette perception implique de façon implicite l'affectation des recettes à la couverture des coûts ayant un rapport direct avec le réseau routier soumis à prélèvement. La directive Eurovignette de 1999 prévoit donc la possibilité d'une tarification de l'usage de l'infrastructure, sans prévoir la prise en compte des coûts externes.

La directive énumère les conditions que doivent remplir les États membres afin de pouvoir introduire et/ou maintenir des péages ou introduire des droits d'usage. Ces conditions sont les suivantes :¹⁶³

- La perception concerne exclusivement l'utilisation d'autoroutes ou de routes analogues, de ponts, de tunnels et de routes de montagne franchissant des cols ;
- Application du principe de non discrimination en raison de la nationalité du transporteur ou de l'origine ou de la destination du transport ;
- Absence de contrôle aux frontières intérieures ;
- Réexamen des taux maxima des droits d'usage au 1er juillet 2002, puis tous les deux ans ;
- Application du principe de proportionnalité des taux des droits d'usage en fonction de la durée de l'utilisation des infrastructures ;
- Possibilité de variation des taux en fonction des catégories d'émissions des véhicules et/ou du moment de la journée ;
- Possibilité pour deux ou plusieurs États membres de coopérer pour instaurer un système commun de droits d'usage, moyennant le respect de certaines conditions telles que la répartition équitable des recettes entre les États membres.
- En plus des taxes prévues par la directive, les États membres peuvent appliquer :
 - Des taxes ou des droits perçus lors de l'immatriculation du véhicule ou frappant les véhicules ou les chargements dont le poids ou les dimensions sont hors normes ;
 - Des taxes de stationnement et des taxes spécifiques applicables au trafic urbain ;
 - Des droits destinés à combattre la congestion routière.

Le Livre Blanc des Transports de 2001 préconise un rééquilibrage modal des transports favorable au développement durable et en particulier l'application des principes d'usager payeur et de pollueur payeur.

Pour répondre à ces ambitions et aussi pour tenir compte de la volonté de plusieurs états (Allemagne, Autriche, Angleterre...) de faire évoluer leur tarification des

¹⁶³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l24045b.htm>

infrastructures routières, la Commission Européenne a présenté le 23 Juillet 2003 une proposition de nouvelle directive Eurovignette.

Dans le cadre des discussions au sein du Conseil des Ministres des Transport et du Parlement Européen sur le texte de la nouvelle directive Eurovignette, les débats ont montré une fois de plus les réticences politiques à l'intégration des coûts externes dans la tarification d'usage des infrastructures par les poids lourds.

Diverses raisons ont été mises en avant contre la prise en compte des coûts externes, la principale étant l'incertitude méthodologique qui pèse sur leur évaluation. L'adoption possible des coûts externes est donc repoussée jusqu'à l'existence d'un barème d'évaluation clair et légitime, partagé par tous. Les Etats membres doivent transposer cette directive dans les deux ans qui suivent l'adoption formelle du texte législatif (intervenue sous la présidence Autrichienne en mars 2006 et publiée au Journal officiel des Communautés Européennes le 9 juin 2006).

Ainsi, à ce jour, le nouveau texte de la directive Eurovignette intègre les dispositions suivantes :

- Les Etats Membres ne sont pas autorisés, pour le moment, à intégrer les coûts externes dans la tarification de leurs infrastructures.
- L'intégration potentielle des coûts externes est repoussée d'ici 2008, date à laquelle un barème d'évaluation accepté par tous doit être proposé par la Commission Européenne et soumise au Parlement.
- La directive couvre le Réseau Transeuropéen de Transports (RTE-T). Conformément aux amendements du Parlement ; les États membres doivent informer la Commission (selon une liste de demandes d'informations fournies par elle) des péages et des droits d'usage qu'ils appliquent aux routes parallèles au RTE et sur lesquelles le trafic peut être détourné. Le réseau des routes secondaires n'est pas couvert par la directive.
- La directive s'applique aux véhicules de plus de 3,5 tonnes à partir de 2012, avec un certain nombre de dérogations.
- La directive limite les rabais pour usage fréquents, effectués par les exploitants d'autoroute en faveur des entreprises de transport, à 13 %.
- La directive augmente la possibilité de différencier les péages en tenant compte de critères environnementaux (pour encourager l'utilisation des véhicules plus propres) et de la période de la journée (pour décourager la circulation pendant les heures de pointe et réduire ainsi la congestion).
- Chaque Etat est libre d'affecter les recettes de ses péages. La directive Eurovignette recommande cependant d'attribuer le montant des péages au secteur des « *transports* », ce qui est pour le moins flou.
- Les Etats Membres sont autorisés à mettre en place une surtaxe de 15 %, voire 25 %, sur les infrastructures dans les zones montagneuses et à utiliser les recettes prélevées au développement des transports alternatifs prioritaires du réseau transeuropéen. Le sur péage est exclu en zone urbaine.

Le montant des péages reste donc toujours plafonné d'une manière indirecte, dans la mesure où il ne peut pas dépasser les coûts d'investissements, d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure.

La Directive Eurovignette donne à la fois des obligations aux Etats dans la transposition (comme la limitation des réductions pour usage fréquents) et des possibilités pour chaque Etat de mettre en place des prélèvements pour l'usage de l'infrastructure en intégrant certains paramètres (comme le réseau routier sur lequel ils s'appliquent).

L'enjeu important de la transposition est donc dans chaque Etat la volonté politique de mettre en place les dispositions pour une réelle prise en compte des coûts d'usage d'infrastructure.

► L'intégration des coûts externes pour les poids lourds est donc, en l'état actuel des choses, juridiquement impossible à mettre en œuvre sur la tarification d'usage du réseau routier. La nouvelle directive Eurovignette apporte quelques progrès, mais elle est loin d'être à la hauteur des préconisations du Livre Blanc, qui entendait intégrer les coûts externes de tous les modes de transport de marchandises, afin de mettre fin à la concurrence faussée et d'instituer des règles de concurrence plus équitables entre mode de transports. Il apparaît que la nouvelle version de la directive Eurovignette est le résultat d'un compromis entre les pays « centraux » de l'Europe (qui connaissent un fort trafic de transit et sont donc favorables à un prélèvement dont l'objectif serait de limiter le transit) et les pays périphériques (qui n'ont aucun intérêt à ce que soit mise en œuvre une internalisation des coûts du transport).

4.1.2 Une évolution du droit français qui dépend de la volonté politique

Par principe, l'utilisation des voies de circulation routière du domaine public français doit être gratuite. Depuis de nombreuses années, ce principe a été aménagé en particulier pour trouver des sources de financement pour la création de nouvelles infrastructures routières.

De même la mise en place d'un péage n'est pas considérée comme un obstacle au principe de la liberté d'aller et venir.

4.1.2.1 L'instauration d'un péage sur les autoroutes ou ouvrages d'art concédés¹⁶⁴

D'après une loi de 1880¹⁶⁵, une loi d'avril 1955¹⁶⁶, et les articles L 122-4 et L153 du Code de la voirie, le concessionnaire ou le délégataire de la mission de service public peut recevoir un paiement pour les dépenses liées à la construction, l'exploitation, l'entretien, l'aménagement, l'extension de l'infrastructure, les frais de perception du péage et sa rémunération personnelle.

Or aujourd'hui, les collectivités sont amenées à subventionner d'une manière importante la construction de nouvelles autoroutes concédées, sans que ces subventions rentrent dans le calcul du prix des péages.

Les péages routiers sont considérés comme des redevances pour service rendu, c'est à dire que leur montant doit être proportionnel aux coûts directement engagés pour la

¹⁶⁴ L122-4-4 Code de la voirie routière

¹⁶⁵ Article 1er de la Loi du 30 juillet 1880 qui détermine le mode de rachat des concessions de ponts à péage, JO « lois et décrets » du 31 juillet 1880, p.8 929, texte partiellement abrogé et incorporé dans le code de la voirie routière article 1er (alinéa 1)

¹⁶⁶ Article 4 de la loi du 18 avril 1955 n°55-435, Portant statut des autoroutes, JORF du 20 avril 1955, révisée le 24 octobre 1973

production du service, ce qui en exclut notamment la prise en compte des atteintes à l'environnement.

De ce fait, il est impossible de faire varier les coûts d'un péage sur le réseau autoroutier concédé en fonction des normes Euro d'un véhicule par exemple, dans la mesure où un poids lourd polluant n'entraînera pas des charges d'exploitation plus importantes qu'un véhicule moins polluant.

L'ensemble du réseau concédé est intégré au réseau transeuropéen et doit donc se conformer à l'application de la directive Eurovignette ; or celle-ci n'autorise pas la prise en compte des coûts externes dans la tarification de l'usage des infrastructures.

Une particularité à signaler pour les concessionnaires d'autoroutes : ceux-ci acquittent envers l'Etat une redevance domaniale pour occupation du domaine public, cette redevance étant affectée à l'Agence de financement des infrastructures de Transport en France.

4.1.2.2 Les péages sur les autoroutes non concédées

Depuis l'adoption de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales de mai 2004, il est possible de mettre en place un péage en régie ou en délégation de service public ailleurs que sur le réseau autoroutier concédé, y compris sur les contournements autoroutiers des grandes agglomérations, qui sont des zones très sensibles d'un point de vue environnemental. Aujourd'hui nous n'avons pas eu connaissance de la mise en œuvre de cette nouvelle possibilité offerte par la loi, cette application devant faire l'objet d'un décret du Conseil d'Etat au cas par cas.

Des dispositions très proches sont prévues pour les péages de certains ouvrages d'art. Par contre aujourd'hui la perception de péage n'est pas autorisée sur les routes express.

Si un péage en régie est mis en place, les revenus générés par celui-ci seraient affectés directement dans le budget de l'Etat. C'est à dire que ces péages pourraient difficilement être orientés directement vers le développement de transports alternatifs ou à la protection de l'environnement. Il reste que ce n'est pas impossible : *« au vu de la jurisprudence française actuelle en matière de ressources publiques, dès lors que le prélèvement envisagé aurait pour vocation à financer d'autres missions que le simple usage de l'infrastructure routière et tiendrait compte dans la détermination de son montant d'autres charges que celles directement liées à l'utilisation de l'infrastructure, celui-ci constitue une imposition de toute nature dont il appartiendrait au législateur d'en définir l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement »*¹⁶⁷.

Remettre en cause la gratuité de certains tronçons d'autoroute n'est pas une difficulté d'ordre technique, ni même économique. Le problème est essentiellement politique, surtout dans le cas de figure où la taxation ne pourrait porter sur les seuls poids lourds, mais aussi sur les véhicules particuliers.

En fait, il n'y a pas d'obstacles juridiques insurmontables à mettre en œuvre un péage sur l'usage de ces autoroutes aujourd'hui gratuites. L'enjeu est essentiellement politique avec un risque de non acceptabilité par les usagers si les motivations ne sont pas clairement expliquées. Ce risque existe d'autant plus pour les zones françaises où ces autoroutes sont considérées comme des outils de l'aménagement du territoire (Alsace, Massif Central, Bretagne). Cela impliquerait de remettre en cause des choix

¹⁶⁷ Ibid.

réalisés il y a plusieurs années et de s'interroger également sur le péage des véhicules légers. De plus, il ne faut pas éluder le fait que la mise en place d'un péage sur certains itinéraires est susceptible de provoquer un report de trafic sur d'autres infrastructures, dont l'usage restera gratuit (routes nationales).

4.1.2.3 Possibilité de péages sur les routes nationales, départementales...

Aujourd'hui, aucune disposition législative ne permet de mettre en place des péages sur ces voies routières. En 2004, au moment de l'élaboration de la loi sur la décentralisation, le Sénat avait bien proposé une possibilité de mise en place de péage sur les routes express, mais devant l'hostilité de l'Assemblée Nationale, cette disposition n'avait finalement pas été retenue.

Par contre, en décembre 2005, le Parlement a voté, dans le cadre de la loi relative à la sécurité et au développement des transports, une disposition modifiant le code des douanes qui permet d'instituer à titre expérimental sur une période de 5 ans une taxe sur les poids lourds empruntant certains itinéraires en Alsace. Les modalités d'application de cette loi seront fixées par décret à la fin de l'année 2006.

4.1.2.4 Distinction entre les péages Poids Lourds / Véhicules Légers

En raison de « l'égalité des charges » pour tous les usagers, il paraît difficile de mettre en place un péage seulement pour les poids lourds, sans que les véhicules légers y soient assujettis. En effet, les véhicules légers comme les poids lourds émettent des pollutions et utilisent l'infrastructure. Par contre, il est possible de moduler les tarifs des péages en fonction des dégradations causées par les différents véhicules (comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle) mais il est délicat de ne faire payer qu'une seule partie des usagers. Il n'est cependant pas interdit d'augmenter l'amplitude des péages (faire passer le différentiel actuellement de l'ordre de 1 à 3 à 1 à 4 ou 5). Cependant, une telle modulation doit être argumentée et ne doit pas reposer sur des considérations environnementales. Sans quoi la Commission Européenne pourrait s'y opposer en argumentant que les péages français sont déjà parmi les plus élevés en Europe...

Même s'il est évident que les poids lourds dégradent la route beaucoup plus que les voitures, ce qui justifie pleinement le différentiel entre les différentes classes de véhicules, nous devons garder à l'esprit que les coûts d'infrastructures et d'entretien du réseau autoroutier comportent de nombreux coûts fixes, indépendants des flux de transport et du type des véhicules qui y circulent.

Néanmoins dans certains rapports la mise en place d'un prélèvement d'usage d'infrastructures routières a été retenue. Ainsi, dans un rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de février 2003 du Conseil Général des Ponts et Chaussées, la possibilité d'instaurer des péages sur les grands axes routiers français uniquement pour les poids lourds avait été préconisée pour permettre le financement de projets d'infrastructures de transport, sous couvert de la mise en place « *d'une redevance domaniale dont le montant est fonction de la valeur de tous les avantages retirés par celui qui l'utilise* ». Pour les véhicules légers ce rapport orientait les choix plutôt vers « *un accroissement sensible de la TIPP appliquée au gazole consommé par les véhicules particuliers.* »

Une même suggestion est reprise dans le vingt-troisième rapport du Conseil des Impôts de 2005.¹⁶⁸

4.1.2.5 La variation en fonction des normes Euro

Aujourd'hui en droit français, il paraît difficile de faire varier un péage en fonction du classement Euro des véhicules, car en termes de « services rendus », il n'y a pas de différences quelle que soit la classe des véhicules.

Néanmoins les normes Euro sont prises en compte dans la tarification des tunnels du Mont-blanc et du Fréjus, ce qui se justifie par une exploitation plus coûteuse due aux poids lourds les plus polluants (dégradation des murs,...).¹⁶⁹

A partir de ces exemples, la question se pose de la nécessité d'adopter notre législation, pour permettre une modulation tarifaire des péages en fonction des catégories Euro des poids lourds, compte tenu de l'intérêt général de la lutte contre la pollution.

4.1.2.6 Les modalités de contrôle des prélèvements mises en œuvre

Il y a tout lieu de penser que la grande partie des prélèvements de péages sera automatisée, avec des données nominatives. Il sera donc nécessaire de recueillir l'avis ou l'autorisation de la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés) sachant que le rapprochement systématique des données relatives aux déplacements et aux utilisateurs pourrait être considéré comme une atteinte au droit de l'anonymat dans les déplacements.

► L'extension des péages pour l'usage des voies routières du réseau national apparaît possible en France, sous réserves d'adaptations de la réglementation et de volonté politique. Il en est de même pour la mise en place d'une tarification en fonction des émissions de pollution des poids lourds.

► L'exemple de la loi du 5 janvier 2006 représente un premier pas dans ce domaine. La mise en application de cette loi sera à suivre avec la plus grande attention.

► La prise en compte des coûts externes dans les péages d'usage d'infrastructures ne pourrait qu'avec en premier lieu une évolution de la législation européenne. Du côté français, il pourrait certes y avoir des réserves du Conseil d'Etat ou du Conseil Constitutionnel, mais le principe d'intérêt général semble favorable à l'intégration des coûts externes dans la tarification d'usage de l'infrastructure routière.

¹⁶⁸ *Op. Cit.*

¹⁶⁹ Les tarifs sont disponibles en annexe IX

4.2 Une question sociale très préoccupante

Le secteur du transport de marchandises est le reflet de la politique européenne allant vers toujours plus de libéralisation des échanges. Les différentes options politiques retenues jusqu'ici ont toujours été dans le sens d'une dérégulation du marché du transport routier. Celles-ci ont été timides jusque dans les années 1980. En revanche, à partir de 1986 se dessinent les contours de la politique des transports au niveau européen :

- L'Acte Unique Européen (1986) réaffirme le rôle essentiel du marché commun des transports et substitue à la règle de l'unanimité celle de la majorité qualifiée,
- Le traité de Maastricht (1992),
- Le Livre Blanc des Transports (2001).

Deux grandes étapes ont accéléré la dérégulation du transport routier de marchandises :

« Depuis la libéralisation du transport routier de marchandises intervenue le 1^{er} juillet 1998, un dispositif global a par ailleurs été mis en place en vue d'assurer une meilleure compétitivité du transport routier français face à la concurrence qui s'exerce désormais au sein de l'Union Européenne. Ce dispositif trouve sa traduction première dans la loi n° 98-69 du 6 février 1998 tendant à améliorer les conditions d'exercice de la profession de transporteur routier.

La politique communautaire est cependant devenue déterminante à maints égards :

- *Les conditions d'accès à la profession de transporteur routier sont désormais définies au niveau communautaire, les transports transnationaux libéralisés depuis le 1^{er} janvier 1993, le régime d'autorisations contingentées organisant le cabotage routier définitivement supprimé le 1^{er} juillet 1998 et les transports internationaux facilités par la recherche de l'harmonisation technique des véhicules.*
- *La réglementation sociale communautaire a essentiellement traité à l'harmonisation des temps de conduite et des moyens utilisés pour leur contrôle ; la création de l'attestation de transporteur vise en outre à faire échec à l'emploi de conducteurs de pays tiers à des conditions défavorables. Mais l'harmonisation reste limitée, et des disparités demeurent, notamment en matière de restrictions à la circulation, de conditions de travail, de coûts du travail et de contrôle. »¹⁷⁰*

Plusieurs traits distinctifs caractérisent le système de transport routier de marchandises à l'échelle européenne :

- c'est un secteur économique très dérégulé et atomisé,
- c'est un secteur qui s'analyse maintenant à l'échelle européenne...
- ... mais il n'y a pas pratiquement pas de politique de convergence au niveau européen en matière de conditions de travail et de conditions sociales en général, ni en matière d'harmonisations fiscales. Ceci crée donc un phénomène de « dumping social », dont les entreprises françaises de transport font les frais.

¹⁷⁰ CNT, *op. cit.*

4.2.1 Morosité économique et concurrence européenne

Plusieurs éléments significatifs attestent de la santé économique précaire des entreprises de transports, notamment dans le cadre d'une concurrence économique féroce au niveau européen :

- Une érosion des marges : du fait d'une forte pression des chargeurs et d'une concurrence effrénée de pays moins disant au niveau salarial, la marge des entreprises de transport n'a cessé de s'effriter depuis une vingtaine d'année. La marge nette des entreprises de transport routier est maintenant évaluée à environ 1 %.¹⁷¹
- De nombreuses faillites : les faillites sont très nombreuses dans ce secteur, et notamment les faillites d'entreprises de moins de 10 salariés.

Le pavillon français subit une forte concurrence de la part d'autres pays européens. Cette concurrence a pour effet d'entraîner un repli des transporteurs vers le marché national :

« Dans le transport routier, la prédominance d'un marché intérieur important constitue certes un terrain de repli pour les entreprises françaises, mais celles opérant ou souhaitant opérer à l'international sont confrontées à la concurrence d'entreprises d'autres Etats membres qui bénéficient pour certaines de différentiels de compétitivité liés par exemple à un niveau nettement moindre de charges sociales ou fiscales.. »

En quelques années, la part des transports internationaux dans le chiffre d'affaires de la profession est tombée de 29 % à 18 %, et certains sont pessimistes sur l'avenir du pavillon français.

En outre, le marché intérieur français ne constitue pas une citadelle inexpugnable, et les parts de marché peuvent être grignotées dans le cadre des droits de cabotage par des entreprises sachant utiliser les zones d'incertitude de la réglementation applicable, sans parler des établissements français ou étrangers ayant recours à des pratiques illégales ou frauduleuses.

Ainsi, un nouveau phénomène de dumping social est apparu en Europe ces dernières années : l'utilisation par des sociétés de transport routier communautaires, via des filiales, de conducteurs originaires d'Europe centrale, de Bulgarie ou de Roumanie notamment, embauchés à des salaires inférieurs à ceux des français et à des conditions de travail d'un autre âge. »¹⁷²

Cette pratique a été révélée par certains journaux, dénonçant notamment la délocalisation par certaines grosses entreprises de transport routier (comme Norbert Dentressangle) de certaines de leurs unités vers les pays nouveaux entrants dans l'Union Européenne.

Ce phénomène est comparable à celui du cabotage routier de marchandises¹⁷³, activité qui apparaît de plus en plus réglementée au niveau européen. A l'échelon national, le

¹⁷¹ CESR Midi-Pyrénées, *Pour une ambition régionale en matière de transport de marchandises - Le choix d'un développement durable*, 23 mars 2005.

¹⁷² Conseil National des Transports, *L'évolution sociale dans les transports terrestre, maritime & aérien en 2003 et 2004*, L'évolution de la régulation sociale, premier fascicule.

¹⁷³ Le cabotage est une « activité consistant pour un transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui, titulaire de la licence communautaire, à effectuer à titre temporaire des transports nationaux »

cabotage est régi par la loi 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, qui a durci les conditions de pratique et d'accès.

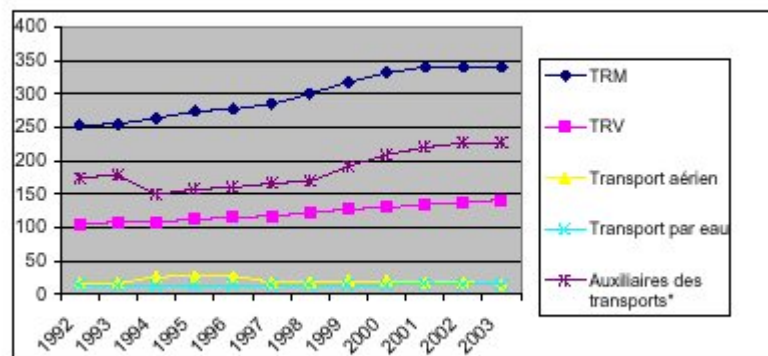
En France, le cabotage est soumis à une double limitation :

- Il est interdit que cette activité se pratique plus de 30 jours consécutifs,
- Il est interdit de pratiquer cette activité plus de 45 jours par an.

Restent cependant les problèmes liés au contrôle de ces dispositions, même si les amendes et peines encourues sont assez dissuasives.

Ce diagnostic, qui peint d'une façon assez dramatique la situation économique du transport routier de marchandises, est contrebalancé par les chiffres de l'emploi, sur une période assez longue :

Evolution de l'emploi dans les transports – secteur privé des transports



Source : D'après données CCTN – opt. citée

Le transport routier est un très important pourvoyeur d'emplois. Il représentait en 2003, près de 350 000 emplois pour compte d'autrui. Le graphique montre depuis 1992 une augmentation continue du nombre d'emplois dans ce secteur, même si celle-ci est remise en cause depuis 2000. On peut donc considérer le transport routier comme un secteur fragile, mais il est abusif, au regard de ces chiffres sur l'emploi de le décrire comme un secteur « en crise ». Cette idée est confirmée par le rapport du CESR Midi Pyrénées¹⁷⁴ : « Depuis 1997, ce sont toutefois plus de 4000 emplois salariés qui ont été créés dans le transport routier de marchandises en Midi-Pyrénées. Cette croissance de près de 35 % est conforme à la tendance nationale dans ce domaine d'activité. »

Selon une étude de 2001 réalisée par le cabinet Prognos et commandée par le Conseil National de la Route, le coût journalier du personnel roulant en France est de 211 € par jour de conduite. A titre de comparaison, ce coût est de 73 € en Pologne, et 66 € en Hongrie. Ces comparaisons ont l'avantage de marquer les esprits, de même lorsque l'on compare le salaire horaire d'un ouvrier français et d'un ouvrier coréen...

En effet, une étude réalisée par le même commanditaire et le même prestataire¹⁷⁵ permet de réaliser le tableau ci après :

de marchandises par route pour compte d'autrui dans un autre Etat membre de l'Union Européenne, sans y être établi » (Ministère de l'Équipement). Au niveau français, le cabotage crée donc une concurrence directe à l'encontre des transporteurs français, surtout si il est réalisé par un transporteur d'un pays dans lequel le coût journalier d'un chauffeur est beaucoup moins cher.

¹⁷⁴ Op. cit

¹⁷⁵ Les grands résultats de l'étude sont présentés dans *Les cahiers de l'observatoire* n°200, décembre 2003. Elle porte sur un panel de 8 pays : Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas et Portugal.

Pays	Coût annuel d'un conducteur (en euros) (1)	Indices
Danemark	63 436	160
Pays-Bas	43 184	109
Italie	41 158	105
Belgique	40 674	102
Allemagne	40 165	101
France	39 707	100
Royaume-Uni	36 203	91
Espagne	23 224	58
Portugal	15 110	38

(1) Le coût total d'un conducteur retient ici le salaire, les diverses primes versées, les charges patronales et les indemnités de déplacement.

La France n'est donc pas le pays dans lequel le coût journalier d'un conducteur coûte le plus cher. Cependant, cette relative bonne place s'expliquerait par des temps de travail assez faibles et donc des salaires qui pèsent moins que dans les autres pays.

4.2.2 Impact sur le respect des réglementations

La concurrence à laquelle doivent faire face les transporteurs français a de lourdes implications en matière de conditions de travail des chauffeurs routiers.

De nombreux progrès ont été réalisés. Ils concernent notamment la sécurité routière et nous observons que « *d'après les données de la sécurité routière, le nombre d'accidents impliquant au moins un poids lourd a diminué depuis 1985 plus fortement que le nombre total d'accidents de la route (-60 % pour les premiers, -53 % pour les seconds). Les accidents corporels de la circulation impliquant au moins un poids lourd ne représentent que 5 % de l'ensemble des accidents corporels Leur taux de gravité (nombre de tués pour 100 victimes d'accidents) est cependant plus élevé (8,34 %) pour les conducteurs de poids lourds que pour l'ensemble des usagers (4,99 %).* »¹⁷⁶ Ceci s'explique par une meilleure formation des conducteurs (96 % des conducteurs ont suivi la formation obligatoire) et par les effets de la politique de lutte gouvernementale contre l'insécurité routière.

Cette note positive ne doit pas masquer les problèmes chroniques que connaissent les transporteurs routiers en matière de conditions de travail :

« *Soumis à une concurrence accrue, certains transporteurs peuvent être tentés de transgresser les limitations maximales édictées dans ce domaine, normes maximales qui sont déjà supérieures au droit commun.*

A titre d'exemple, les services de l'inspection du travail des transports, qui procèdent essentiellement à des contrôles en entreprise, observent le dépassement des durées

¹⁷⁶ CNT, *op. Cit.*

maximales de temps de service pour encore 17 % des journées de travail des conducteurs grands routiers et 21 % des conducteurs courte distance analysées. »¹⁷⁷

Cette analyse est corroborée par la Commission Européenne elle même : *« D'après une étude menée en Autriche, Allemagne, France et Italie, 23 % des camionneurs avouent s'être assoupis quand ils travaillaient de 40 à 50 heures par semaine et 45 % lorsque cette durée atteint entre 50 et 60 heures. 74 % reconnaissent s'être assoupis plus de six fois dans l'année précédente lorsqu'ils conduisent quatre nuits consécutives. »¹⁷⁸*

Les chiffres d'accidents du travail sont par ailleurs assez éloquents, même si ceux ci sont en baisse depuis plusieurs années : *« Cette évolution ne doit pas masquer que le transport routier de marchandises reste une activité à risques particulièrement importants. En 2002, 8,8 % des salariés du TRM ont été victimes d'un accident du travail avec arrêt, à comparer au taux de 4,3 % pour l'ensemble des secteurs d'activités. »¹⁷⁹*

Ce non respect, par certains transporteurs, des dispositions réglementaires a plusieurs conséquences :

- Cela crée des distorsions de concurrence avec les autres modes de transport, qui se doivent de respecter les normes réglementaires en vigueur. Un conducteur de train a le pouvoir de refuser le départ d'un train s'il juge que les conditions de sécurité ne sont pas remplies. L'on imagine mal un conducteur routier agir de la sorte.

- Cela accentue la pénibilité du travail des conducteurs. *« Dans les transports, plus que dans d'autres secteurs, pour les travailleurs mobiles notamment, les rythmes de travail sont souvent irréguliers et atypiques, et la survenance fréquente d'aléas inhérents à la nature de l'activité entraîne un certain caractère d'imprévisibilité des horaires. Il est vrai que tout en diminuant au 1er semestre 2003, comme les années précédentes, selon le SES, la durée hebdomadaire de service des conducteurs routiers, grande distance notamment, est plus longue que celle des autres salariés. »¹⁸⁰*

Nombre d'infractions relevées par procès verbal

Réglementation sociale européenne	49542
Réglementation des transports	9842
Matières dangereuses	3 849
Code de la route	2193
TOTAL	65426

(CNT, 2003)

Les infractions à la réglementation sociale représentent 76 % de l'ensemble des infractions relevées par procès verbal.

Un rapport de l'Inspection du Travail des Transports dressait en 2003 et 2004 le bilan suivant :

¹⁷⁷ CNT, *op. cit.*

¹⁷⁸ Commission Européenne, *Transports Routiers : Que fait l'Europe*, Office des publications officielles des Communautés Européennes, 2004, Luxembourg.

¹⁷⁹ CNT, *op. cit.*

¹⁸⁰ CNT, *op. cit.*

« Le bilan de l'action coordonnée tendant à faire respecter la transparence, les limites maximales de la durée du travail et les droits à rémunération dans le transport routier de marchandises avec véhicules de plus de 3,5 tonnes.

900 000 « journées travail » ont été vérifiées dont 86 % sont réputées être transparentes. Pour les conducteurs longue distance, la moyenne de temps de service est de 50,26 heures par semaine et 208 heures mensuelles ; le taux de dépassement des normes est de 17 % du volume contrôlé.

Pour les conducteurs courte distance, le temps de service est en moyenne de 46,40 heures par semaine et 195 heures mensuelles, le taux de dépassement de 21 %.

En ce qui concerne la rémunération, celle-ci n'est conforme que dans 40 % des cas, mais on ne connaît pas l'écart entre la rémunération perçue et la rémunération conforme ». ¹⁸¹

Nombre d'infractions relevées par procès verbal

REGLEMENTATION SOCIALE	
TYPE D'INFRACTIONS	
Infractions à la conduite continue	9 636
Infractions à la conduite journalière	12 571
Infractions au repos journalier	15097
Autres	9 815
TOTAL	47 119

(CNT, 2003)

Un rapide calcul ¹⁸² permet de bien saisir les problèmes liés aux conditions de travail des conducteurs routiers :

- En 2003, l'inspection du travail des transports a relevé 169199 infractions au code du travail, considérant tous les modes de transport (ferroviaire, fluvial, maritime, aérien,...). Sur ces 169 199 infractions constatées et relevées, 83 906 concernent **uniquement** les conditions de travail des conducteurs routiers, soit 49,6 % de l'ensemble des infractions relevées sur l'année 2003.

- Concernant les temps de travail et sa mesure, celui ci est l'objet de conflits entre syndicats de salariés et les entrepreneurs. C'est par exemple le système des équivalences, qui sont dénoncées par les syndicats de salariés. Si un conducteur conduit 58 heures par semaine, seulement 52 heures de travail seront comptabilisées. Ces équivalences ont été mises en place par Jean-Claude Gayssot, alors Ministre des Transports, la justification d'une telle mesure était de vouloir sauver l'emploi.

- Les débats sont également vifs en ce qui concerne la notion de temps de service. La CGT considère que les salaires doivent être calculés sur la base du temps de service global, ce qui va de l'allumage du moteur jusqu'à son extinction, c'est à dire le temps pendant lequel le salarié est en situation de mise à disposition, conduite mais également, attentes dans les centrales d'achat et usines, formalités de frontière, passage en ferry ou parcours en train... Or, il semble que de nombreux conducteurs soient obligés de se mettre en repos pendant les heures d'attente, et de ce fait, ne soient pas payés pendant les temps d'astreinte hors conduite.

¹⁸¹ CNT, *op. cit.*

¹⁸² Calcul réalisé à partir des chiffres du CNT, *op. cit.*

Mais ce n'est pas seulement le fait des transporteurs : le rôle des chargeurs dans ce processus est loin d'être négligeable et certaines pratiques (enchères à la baisse, contrats spot,...) placent les transporteurs dans une situation de grande précarité et incitent au non respect de règles, qui apparaissent parfois contraignantes au regard des législations très souples d'autres pays européens.

Il semble que se développe au niveau européen un souci d'harmonisation des conditions de travail, en témoigne l'accord du Parlement Européen sur le projet de loi visant à harmoniser et améliorer les conditions de travail des chauffeurs européens.¹⁸³

Plusieurs avancées sont à noter :

- Une durée de conduite limitée à 56 heures par semaine
- Une impossibilité de contourner les pauses
- Un repos consécutif de 45 heures tous les quinze jours
- L'augmentation du pourcentage des contrôles de 1% à 3% des jours prestés

▶ Il apparaît donc urgent de donner les moyens d'organiser un véritable contrôle de la législation du transport routier de marchandises à l'échelle nationale et européenne. Seul un respect des réglementations par les acteurs français et européens du transport routier permettra d'éviter les distorsions de concurrence.

▶ Selon certains avis, il serait judicieux de créer une tarification sociale obligatoire au niveau européen. Celle-ci interdirait que la concurrence se fasse en fonction de critères sociaux. Cette tarification sociale obligatoire permettrait de ne pas « vendre » le transport à moindre coût et de « normaliser » les relations entre transporteurs et chargeurs, ces derniers ayant tendance à exercer une très forte pression sur les transporteurs, par le biais de mécanismes comme des « enchères à la baisse ».

¹⁸³ Commission Européenne, Communiqué de presse *Des règles sociales européennes dans les transports*, 2 février 2006. Le document est téléchargeable à l'adresse suivante : <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/110&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

Conclusion

Ce rapport constitue la base des propositions de France Nature Environnement, disponibles dans un document annexe, pour construire, en France, une politique soutenable des transports de marchandises.

Les impacts négatifs de notre système de transport sur l'environnement, qui laisse la part belle à la route, sont depuis longtemps prouvés. Les discours ne cessent d'évoquer « le développement durable » et le « report modal ». Mais jamais ils ne sont suivis d'actions ambitieuses et concrètes. Par son travail, France Nature Environnement entend prouver que des alternatives viables existent et que le réseau des associations de protection de la nature et de l'environnement est une force de proposition, sans se cantonner à un seul rôle de contestation.

Ces propositions forment un ensemble complet et cohérent, et mettent en avant toutes les marges de manœuvres dont nous disposons pour promouvoir une tarification des infrastructures de transport la plus équitable qui soit.

La mise en œuvre d'une éco-redevance sur le transport routier de marchandises ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais comme un levier d'action pour limiter l'impact de nos transports sur l'environnement. De nombreuses autres mesures complémentaires peuvent et doivent être mises en œuvre.

France Nature Environnement tient à remercier ses partenaires, sans qui le rapport et le document de présentation de nos propositions n'auraient pu voir le jour :

- Le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD)
- L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME)
- L'Initiative des Alpes (IDA)

Table des Annexes

Annexe I : Carte des principaux systèmes d'électrification ferroviaire en Europe

Annexe II : Liste des 30 projets prioritaires pour le Réseau de
Transport Transeuropéen

Annexe III : La politique Suisse des transports : vue d'ensemble

Annexe IV : Carte des redevances sur le trafic des poids lourds en Europe

Annexe V : Perception du péage poids lourds en Allemagne

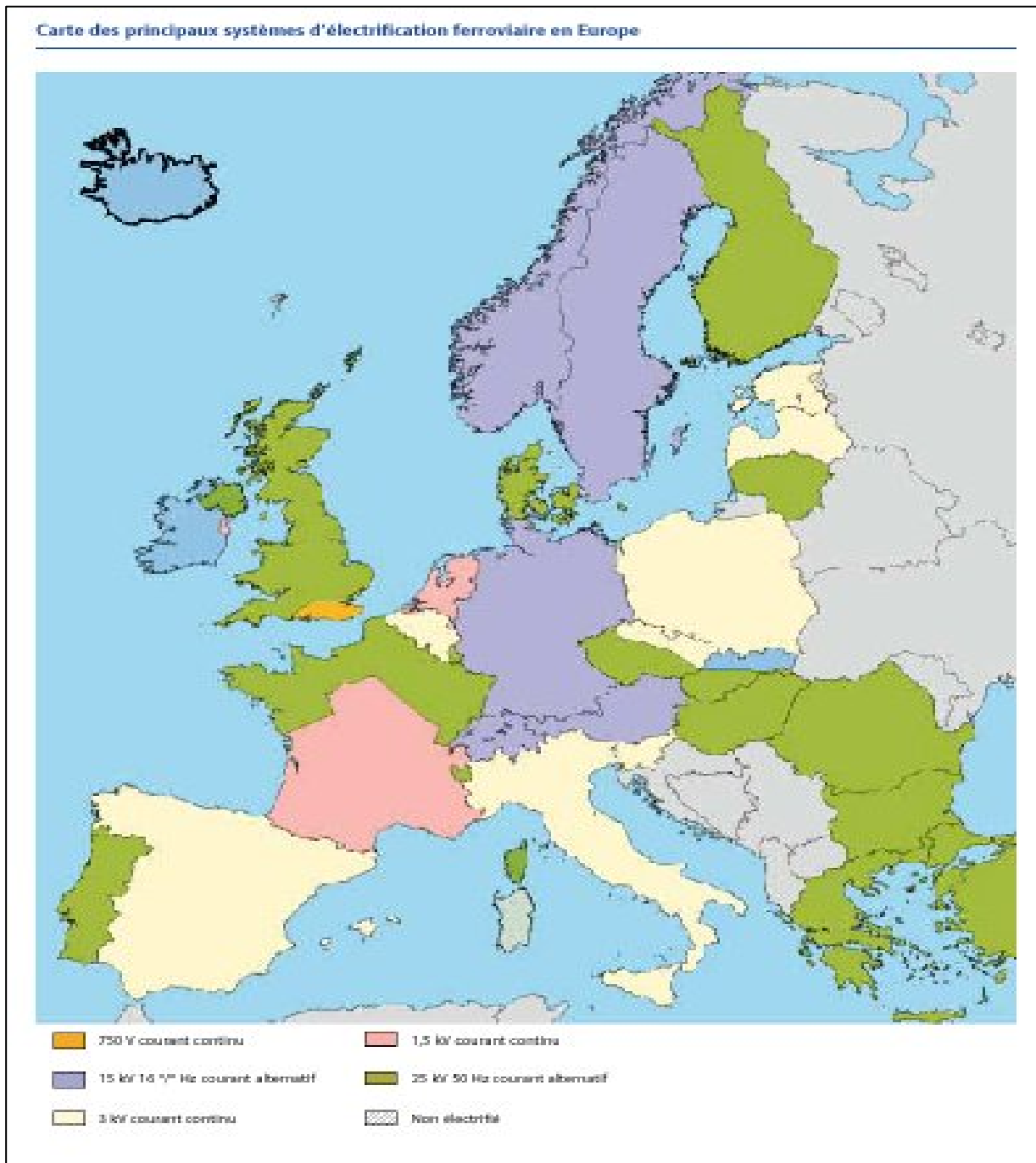
Annexe VI : *Les européens face à l'enjeu du fret ferroviaire*, Sondage SOFRES pour le compte du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF)

Annexe VII : Les montants de taxe à l'essieu en France

Annexe VIII : La carte du réseau autoroutier français

Annexe IX : Coûts de passage au tunnel du Mont Blanc (en €)

Carte des principaux systèmes d'électrification ferroviaire en Europe



Liste des 30 projets prioritaires pour le Réseau de Transport Transeuropéen

1. Axe ferroviaire Berlin-Vérone/Milan-Bologne-Naples-Messine-Palermo
2. Axe ferroviaire à grande vitesse Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres
3. Axe ferroviaire à grande vitesse du sud-ouest de l'Europe
4. Axe ferroviaire à grande vitesse Est
5. Ligne de la Betuwe
6. Axe ferroviaire Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne
7. Axe autoroutier Igoumenitsa/Patras-Athènes-Sofia-Budapest
8. Axe multimodal Portugal/Espagne-reste de l'Europe
9. Axe ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Stranraer
10. Aéroport de Malpensa
11. Liaison fixe de l'Øresund
12. Axe ferroviaire/routier triangulaire nordique
13. Axe routier Royaume-Uni/Irlande/Benelux
14. Ligne principale de la côte ouest
15. Galileo
16. Axe ferroviaire de fret Sines/Algeciras-Madrid-Paris
17. Axe ferroviaire Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava
18. Axe fluvial du Rhin/Meuse-Main-Danube
19. Interopérabilité des lignes à grande vitesse dans la péninsule Ibérique
20. Axe ferroviaire du détroit de Fehmarn
21. Autoroutes de la mer
22. Axe ferroviaire Athènes-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nuremberg/Dresde
23. Axe ferroviaire Gdansk-Varsovie-Brno/Bratislava-Vienne
24. Axe ferroviaire Lyon/Gênes-Bâle-Duisburg-Rotterdam/Anvers
25. Axe autoroutier Gdansk-Brno/Bratislava-Vienne
26. Axe ferroviaire/routier Irlande/Royaume-Uni/Europe continentale
27. «Rail Baltica»: axe Varsovie-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki
28. «Eurocaprail» sur l'axe ferroviaire Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg
29. Axe ferroviaire du corridor intermodal mer Ionienne/mer Adriatique
30. Canal fluvial Seine-Escaut

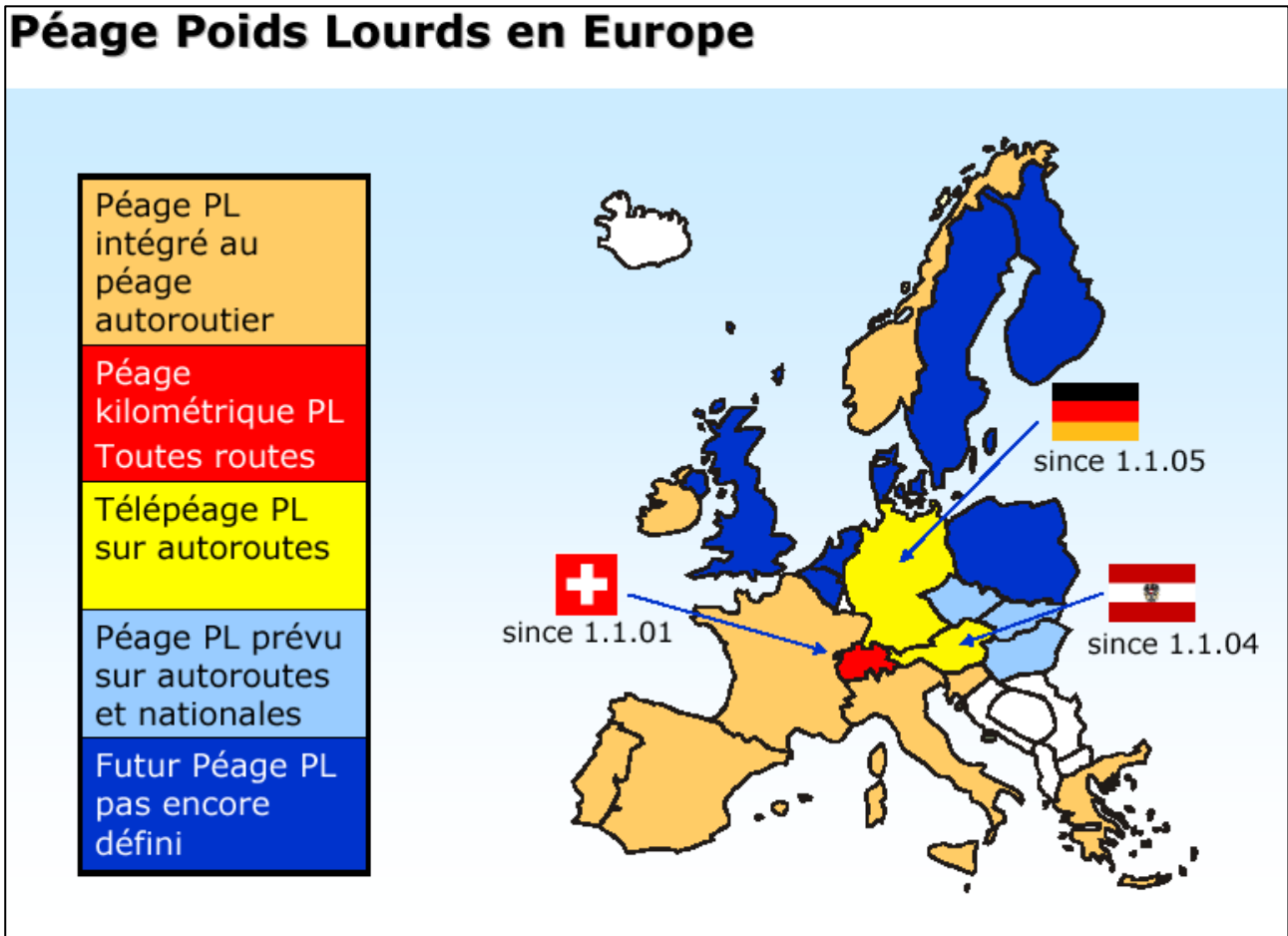
La politique Suisse des transports : vue d'ensemble

Thèmes	Objectifs	Résultats	Remarques
Energie et Production de CO2	- Stabiliser la consommation d'énergie entre 1990 et 2000 - Diminuer de 10% la production de CO2 par rapport à 1990	Mesures en cours d'application : - loi CO2 en vigueur - programme Energie Suisse lancé au printemps 2001	Il n'existe pas encore d'instrument accepté par le marché à propos des teneurs en CO2
Réforme fiscale écologique	Imposer l'énergie au lieu de travail	Pas réalisé	Doit être repris ultérieurement
Dépenses de la Confédération	Développer un plan financier dans le domaine des transports	Objectif en partie appliqué : - septembre 1998 : loi RPLP - novembre 1998 : FTP ¹⁸⁴ - octobre 1999 : bilatérales ¹⁸⁵ - concept télématique	Il manque un plan de mesures pour un développement durable de la mobilité
Mise en œuvre et contrôle des résultats	Création d'un Conseil du développement durable	CDD crée en février 1998	CDD intégré au Conseil de l'Aménagement du Territoire en 2001

¹⁸⁴ La Finance Transport Public permet de financer les projets Rail + Bus 2000, qui comprennent les Nouvelles Lignes Ferroviaires Alpines (NLFA) ainsi que les mesures d'accompagnement

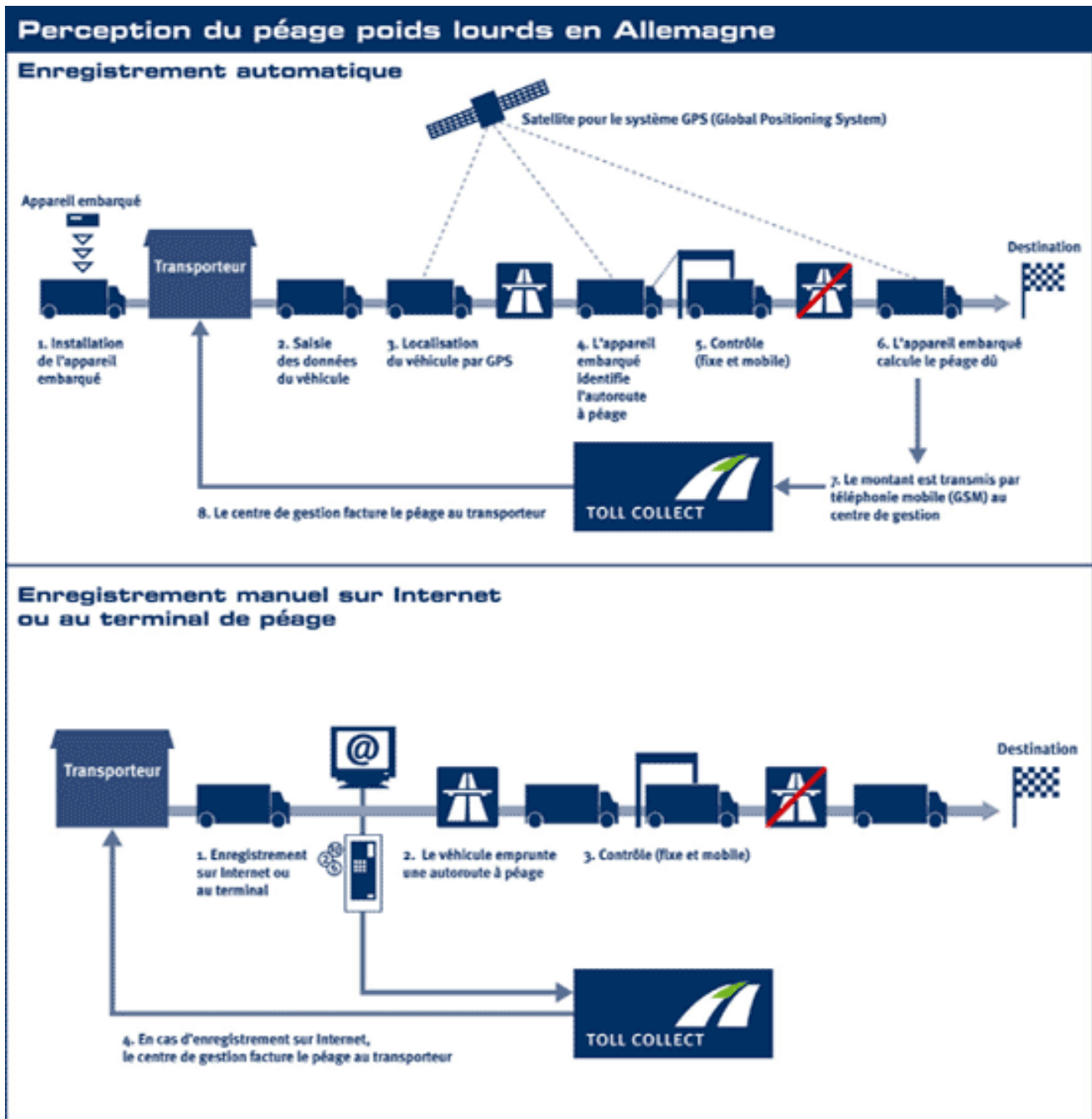
¹⁸⁵ Volet Transport Terrestre avec l'Union Européenne qui entérine les deux financements précédents.

Carte des redevances sur le trafic des poids lourds en Europe



Source : RAPP TRANS AG

Perception du péage poids lourds en Allemagne



Les européens face à l'enjeu du fret ferroviaire, Sondage SOFRES pour le compte du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF)

Question : Pour le transport des marchandises, entre le transport en camion par la route et le transport en train, lequel vous semble :

	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Moyenne Europe
Le plus rapide						
- Le transport routier	39	53	32	43	54	44
- Le transport ferroviaire	59	44	64	51	44	53
- Sans opinion	2	3	4	6	2	3
Le moins polluant						
- Le transport routier	5	3	6	4	3	4
- Le transport ferroviaire	93	96	90	91	92	92
- Sans opinion	2	1	4	5	5	4
Le plus sûr						
- Le transport routier	2	4	9	9	6	6
- Le transport ferroviaire	98	92	82	84	89	89
- Sans opinion	0	4	9	7	5	5

Question : Certains proposent qu'à l'avenir, on favorise le transfert d'une partie du transport de marchandise de la route vers le train. Vous personnellement, cela vous paraît-il être :

	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Moyenne Europe
Nécessaire						
- Oui	91	84	73	80	67	79
- Non	8	14	21	15	23	16
- Sans opinion	1	2	6	5	10	5
Urgent						
- Oui	91	77	60	70	48	69
- Non	8	22	36	25	44	27
- Sans opinion	1	1	4	5	8	4
Réalisable						
- Oui	77	61	68	62	80	69

- Non	23	35	27	30	14	26
- Sans opinion	0	4	5	8	7	5

France uniquement

Question : La croissance du trafic routier de marchandise et donc la multiplication des camions sur les routes et autoroutes peuvent poser divers problèmes. Pourriez-vous m'indiquer lequel est selon vous le plus grave ? Et en second ? (1)

	Réponse citée en premier		Réponses citées en premier et en second	
	%	Rang	%	Rang
- Les risques d'accident	47	1	73	2
- La pollution de l'air par les gaz d'échappements	37	2	76	1
- Les difficultés de circulation	10	3	27	3
- Le bruit	3	4	15	4
- La dégradation et l'usure prématurée des routes	2	5	7	5
- Sans opinion	1		1	

(1) Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner deux réponses.

Europe

Question : D'une façon générale, le transport de marchandises entraîne des nuisances comme la pollution, le bruit, les accidents. Pour lutter contre ces nuisances, seriez-vous favorable ou défavorable à faire payer à chaque mode de transport le coût des nuisances qu'il cause à la collectivité ?

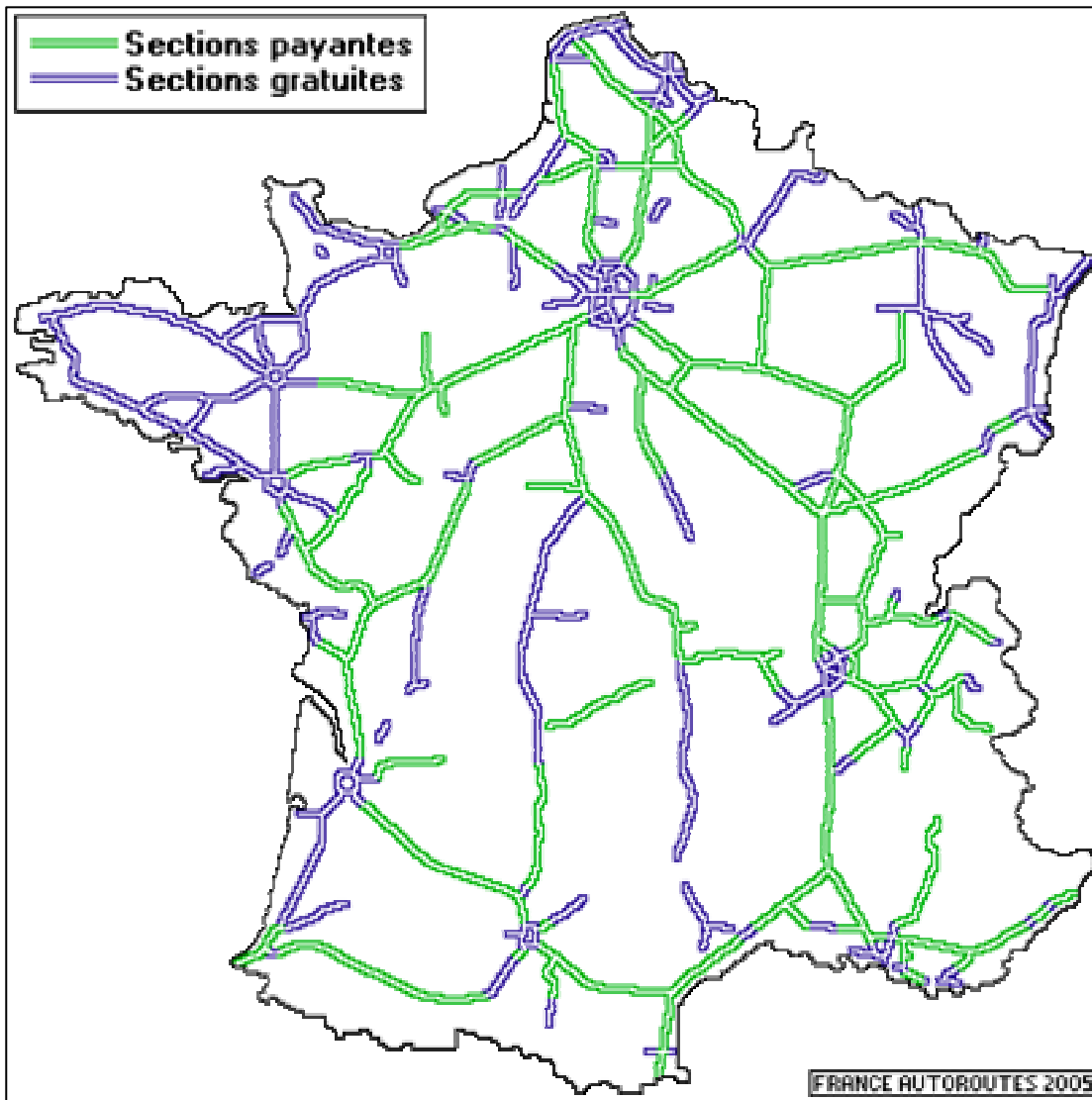
	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Italie	Espagne	Moyenne Europe
- Tout à fait favorable	27	22	29	26	26	26
- Plutôt favorable	37	52	45	40	39	43
- Plutôt défavorable	22	19	11	13	15	16
- Tout à fait défavorable	13	4	11	11	10	10
- Sans opinion	1	3	4	10	10	5

Les montants de taxe à l'essieu en France

**TAXE SPECIALE SUR CERTAINS VEHICULES ROUTIERS
TARIF TRIMESTRIEL**

Catégories de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Tarifs par trimestre (en euros)	
	Egal ou supérieur	et inférieur à	Suspension pneumatique de l'(des) essieu (x) moteurs (s)	Autres systèmes de suspension de l'(des) essieu (x) moteurs (s)
I – Véhicules automobiles porteurs				
a) à deux essieux	12	18	68,60	99,09
	18		91,47	137,20
b) à trois essieux	12	27	68,60	99,09
c) à quatre essieux	12		68,60	99,09
	27		91,47	135,68
II – Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) semi-remorque à un essieu	12	20	94,52	131,11
	20	27	144,83	176,84
	27		221,05	251,54
b) semi-remorque à deux essieux	12	27	94,52	131,11
	27	33	117,39	163,12
	33	39	144,83	193,61
	39		158,55	234,77
c) semi-remorque à trois essieux	12	27	94,52	131,11
	27	38	117,39	163,12
	38		131,11	176,84
III – Remorques	16			68,60

La carte du réseau autoroutier français



ANNEXE VIII

Coût de passage au tunnel du Mont Blanc (en €)

Classe	TYPE DE VEHICULE	COTE ITALIE		COTE FRANCE	
		Course simple	Aller-retour(1)	Course simple	Aller-retour (1)
3 Euro 2-3	Véhicule à deux essieux dont la hauteur totale est supérieure à 3 m	113,120	181,60	113,50	182,20
3 Euro 1		119,70	192,10	120,10	192,80
4 Euro 2-3	Véhicule de trois essieux ou plus dont la hauteur totale est supérieure à 3 m	227,40	368,30	228,20	369,50
4 Euro 1		240,60	389,60	241,40	390,90
classe D Euro 2-3	Convoi exceptionnel (frigorifiques) "A"	199,15	-	199,75	-
classe D Euro 1		209,80	-	210,45	-
classe E Euro 2-3	Convoi exceptionnel "B"	626,70	-	628,80	-
classe E Euro 1		663,10	-	664,90	-

Table des matières

Sommaire	3
Introduction	5
Résumé	6
1. Diagnostic et perspectives du système de transport de marchandises en France	8
1.1 La question des transports : chiffres et tendances	8
1.1.1 Répartition modale et évolution de chaque mode de transport	8
1.1.2 Atouts et faiblesses des modes de transport non routiers	12
1.1.2.1 Une compétitivité économique du rail à améliorer	12
1.1.2.2 Une renaissance du secteur fluvial	14
1.1.2.3 Un nouveau potentiel pour le cabotage maritime	16
1.1.2.4 Les différents modes de transports peuvent être complémentaires	16
1.1.3 Augmentation continue des flux de transit	17
1.1.4 Conséquences sur l'environnement du transport routier de marchandises en France	20
1.1.4.1 Une contribution prépondérante au changement climatique	20
1.1.4.2 Un impact notable sur la qualité de l'air	20
1.1.4.3 Une dégradation des paysages et écosystèmes	21
1.1.4.4 Une artificialisation irréversible du territoire	21
1.1.5 Conclusion	22
1.2 Bilan des études économiques portant sur la vérité des coûts	23
1.2.1 Définition des coûts d'infrastructure et des coûts externes	23
1.2.2 Les rapports sur les coûts imputables aux divers modes de transport	25
1.2.2.1 Le rapport Boiteux	25
1.2.2.2 Le rapport INFRAS-IWW	26
1.2.2.3 Le rapport UNITE	26
1.2.3 Comparaison entre les diverses méthodes de chiffrage des coûts externes	27
1.2.3.1 Evaluer les coûts externes, un exercice malaisé	27
1.2.3.2 Différences d'appréciations selon les barèmes choisis	28
1.2.4 Cas particulier dans les zones sensibles : les zones montagneuses et les traversées périurbaines	31
1.2.4.1 Le cas des zones montagneuses	32
1.2.4.2 Les zones urbaines et périurbaines	33
1.2.5 Quelle méthodologie retenir ?	35
1.3 Introduction à la politique européenne des transports	36
1.3.1 Contexte et modèle européen	36
1.3.2 Les différentes prises de position de la Commission Européenne sur les transports	36
1.3.3 Politique européenne des transports et grands projets français et européens d'infrastructures	38
1.3.4 Bases du droit européen en matière de politique de transports	40

1.3.5	<i>Une politique européenne qui se doit d'être plus ambitieuse</i>	40
1.4	Analyse des différentes tarifications aujourd'hui en vigueur en Europe	41
1.4.1	<i>Des choix politiques forts</i>	42
1.4.1.1	<i>La Suisse : le pays précurseur</i>	42
1.4.1.2	<i>L'Allemagne : un système moderne pour financer les infrastructures</i>	43
1.4.1.3	<i>L'Autriche : des éco-points au péage kilométrique</i>	45
1.4.1.4	<i>Etat d'avancement des discussions en Grande Bretagne</i>	47
1.4.2	<i>Une diversité de choix techniques opérationnels</i>	48
1.4.2.1	<i>La Suisse : une mesure réfléchie</i>	48
1.4.2.2	<i>L'Allemagne : le choix du positionnement par satellite</i>	49
1.4.2.3	<i>L'Autriche : le choix de l'infra-rouge</i>	50
1.4.2.4	<i>Synthèse comparative des principaux choix techniques</i>	50
1.4.3	<i>Des impacts déjà perceptibles</i>	51
1.4.3.1	<i>Premiers impacts en Suisse</i>	51
1.4.3.2	<i>Reports de trafic dus à la LKW Maut</i>	52
1.4.4	<i>Bilan de la mise en application de ces mesures</i>	52
1.5	La prédominance du transport routier : un coût environnemental non négligeable	55
2.	Revue de positions sur les coûts des transports en France	57
2.1	Un sujet polémique entre acteurs et parties prenantes des transports	57
2.1.1	<i>Pour les transporteurs : un secteur en grande difficulté</i>	57
2.1.2	<i>Pour les chargeurs : la compétitivité économique dicte les choix</i>	60
2.1.3	<i>Pour les associations de protection de la nature et de l'environnement : une volonté ferme d'arriver à la mise en place d'une redevance</i>	62
2.1.4	<i>Pour les associations d'usagers de transport et de consommateurs : sensibiliser aussi les consommateurs</i>	63
2.1.5	<i>Un constat partagé : « Il est véritablement urgent d'agir ! »</i>	64
2.2	Des ouvertures politique tant aux niveaux national que régional	65
2.2.1	<i>Au niveau des institutions européennes : un positionnement ambigu</i>	65
2.2.2	<i>Au niveau national : une multitude de positions, une prise de conscience du problème</i>	65
2.2.3	<i>Au niveau des Régions françaises (Conseils Régionaux, CESR) : des prises de positions récurrentes en faveur d'un rééquilibrage modal</i>	67
2.2.4	<i>La population française, concernée et mobilisée</i>	68
2.3	Un contexte favorable pour amorcer un changement	70
3.	Analyse de la fiscalité appliquée au domaine du transport routier de marchandises	71
3.1	La taxe professionnelle, un outil de financement des collectivités territoriales	71
3.2	Vers une diminution de la taxe à l'essieu ?	72
3.3	Des disparités entre modes de transport dans l'application des péages d'infrastructures	74
3.3.1	<i>Des péages routiers réduits au réseau des autoroutes concédées</i>	74

3.3.2	<i>Les péages ferroviaires : une évolution généralisée à l'ensemble du réseau</i>	75
3.3.3	<i>Les péages fluviaux : une modulation fine</i>	77
3.4	La TIPP : une taxe sur l'énergie, rien de plus...	78
3.4.1	<i>Le fonctionnement de la TIPP Gazole en France</i>	79
3.4.2	<i>La TIPP participe-t-elle à la couverture des coûts d'usage des infrastructures ?</i>	80
3.4.3	<i>Le manque d'harmonisation européenne fausse la concurrence</i>	81
3.4.4	<i>Quelles évolutions en cas d'augmentation significative des prix du pétrole ?</i>	82
3.5	Un ensemble de prélèvements à réformer en profondeur	84
4.	Questions juridiques et sociales	85
4.1	Un contexte juridique à faire évoluer pour permettre la mise en place d'une redevance d'usage sur le transport routier de marchandises.	85
4.1.1	<i>Le droit communautaire n'autorise pas encore la prise en compte des coûts externes</i>	85
4.1.2	<i>Une évolution du droit français qui dépend de la volonté politique</i>	88
4.1.2.1	<i>L'instauration d'un péage sur les autoroutes ou ouvrages d'art concédés</i>	88
4.1.2.2	<i>Les péages sur les autoroutes non concédées</i>	89
4.1.2.3	<i>Possibilité de péages sur les routes nationales, départementales</i>	90
4.1.2.4	<i>Distinction entre les péages Poids Lourds / Véhicules Légers</i>	90
4.1.2.5	<i>La variation en fonction des normes Euro</i>	91
4.1.2.6	<i>Les modalités de contrôle des prélèvements mises en œuvre</i>	91
4.2	Une question sociale très préoccupante	92
4.2.1	<i>Morosité économique et concurrence européenne</i>	93
4.2.2	<i>Impact sur le respect des réglementations</i>	95
	Conclusion	99
	Table des Annexes	100
	Table des matières	111



**FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT**

Document réalisé avec le soutien financier de :

