



*Association Européenne des Concessionnaires
d'Autoroutes et d'Ouvrages à Péage*

**POSITION ET COMMENTAIRES DE L'ASECAP SUR LA
PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT
EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LA DIRECTIVE
1999/62/CE RELATIVE A LA TAXATION DES POIDS
LOURDS POUR L'UTILISATION DE CERTAINES
INFRASTRUCTURES**

ASECAP est l'organe des sociétés d'autoroutes, tunnels et ponts à péage en Europe.

L'association comprend 114 sociétés concessionnaires basées dans 14 pays du continent européen (EU, EU élargie, EEE) gérant et exploitant environ 22.600 km de routes à péage, c'est-à-dire environ 25 % de la longueur total du TERN.

ASECAP tire de cette représentation une expertise reconnue dans le domaine du financement des infrastructures, de leur construction, exploitation et entretien.

A ce titre il paraît opportun à l'ASECAP de contribuer au débat sur le futur de la tarification de l'usage des infrastructures et la révision de la directive Eurovignette.

*

Aujourd'hui le système de péage des concessions en Europe est soumis aux prescriptions de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 1999, relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures ; au vu du droit communautaire il constitue une « concession de service »¹.

Comme indiqué au moment du Livre blanc², ASECAP partage avec le législateur européen le souci de développer les conditions d'un transport durable qui soient harmonieuses sur le territoire européen. A ce titre ASECAP approuve totalement l'idée de la Commission d'adapter le régime de tarification de l'usage des infrastructures communautaires ; mais ASECAP considère incomplet le projet de nouvelle tarification.

Afin d'améliorer l'harmonisation dans l'UE de « la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures » tout en prenant correctement en compte les systèmes modernes existants de tarification équitable, ainsi que les besoins de financement à venir pour les RTE-T, ASECAP considère que la Directive révisant l'Eurovignette doit mieux prendre en considération le système de concession existant dans l'Union :

- La Directive devrait clairement distinguer le péage de concession et le péage-redevance : le premier est un prix d'usage réglé à une société concessionnaires, le second est une taxation perçue par un Etat ou une collectivité publique ;
- La méthodologie de tarification proposée pour le péage -redevance ne peut pas comme telle s'appliquer aux concessions existantes qui permettent d'ores et déjà la tarification équitable visée par le texte ; elle ne saurait convenir pour des concessions futures, où le principe de la liberté de proposition par le concessionnaire dans le cadre d'un appel d'offres doit être la règle.
- La Directive doit clairement affirmer le principe d'affectation du péage de concession au réseau couvert par la concession, et le respect du contrat passé entre concédant et concessionnaire.

¹ Communication interprétative de la Commission sur les concessions en droit communautaire du 12.4.2000.

² Voir « Position de l'ASECAP sur la tarification des transports » de juin 2003 et « Avis du secteur autoroutier concédé européen relatif au Livre Blanc de la Commission européenne consacré à la politique des transports à l'horizon 2010: "L'heure du choix" » de 2001.

1 – LE PÉAGE DE CONCESSION : UN INSTRUMENT NÉGLIGÉ PAR LA DIRECTIVE

1.1 Le système existant des concessions dans l'Union

Les systèmes de péage existant en Europe résultent de partenariats public-privé (PPP) : l'infrastructure est concédée par l'autorité publique à un partenaire de statut privé qui en devient entièrement responsable, sous la surveillance de l'autorité publique. Dans une telle organisation, les péages collectés sont des produits dans le compte d'exploitation de l'entreprise.

Au sein de ce type de PPP, le système de péage repose sur le principe de l'utilisateur-payeur recommandé par le Livre blanc et développe une approche nécessairement double, à la fois d'intérêt général et industrielle.

Du point de vue de l'intérêt général, en accord avec le législateur national, le système de tarification met d'ores et déjà en œuvre à l'égard de tout type de véhicule le principe du pollueur-payeur et internalise une grande partie des coûts externes (bruit, protection des sols et des eaux) produits par l'usager.

Du point de vue industriel, le péage sert à rembourser les emprunts contractés lors de la construction de l'infrastructure³, sachant que **la construction d'un kilomètre d'autoroute coûte dans l'UE 5 M € en moyenne**, et sert à financer l'entretien, la maintenance et l'exploitation.

Ainsi, ce système de tarification équitable bénéficie-t-il à l'aménagement du territoire européen et à l'usager sous la forme :

- D'un réseau autoroutier financé par l'utilisateur lui-même, mis en place en une période de temps largement inférieure à celle qui serait nécessaire budgétairement ;
- d'une infrastructure de grande qualité où l'entretien et le renouvellement sont complètement couverts par le péage ;
- d'un réseau fournissant des services ajoutés à la route tels que l'information routière, la sécurité, le péage électronique, etc, améliorant la sécurité routière, le confort de l'usager et diminuant la congestion.

ASECAP tient à la disposition de la Commission toute information utile étayant ces points pour permettre la rédaction du « rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre » de la directive Eurovignette « tenant compte des progrès techniques et de l'évolution de la densité de la circulation » (art 11 de la directive 1999/62).

ASECAP propose donc que la révision de la directive Eurovignette ne porte pas préjudice à ce PPP et à sa capacité à stimuler l'engagement du secteur privé dans la construction et la gestion de nouvelles sections d'autoroutes, de ponts et tunnels.

1.2 L'incertitude sur le futur système de concession dans le projet de Directive

Or, au moment où l'UE se prépare à allonger la liste des projets RTE-T et à favoriser leurs financements par le secteur public et privé, le projet de directive laisse dans l'incertitude juridique le régime des futurs systèmes de concession.

³ L'affectation des péages se répartit en France par exemple de la manière suivante : 41% : Charges financières sur investissements ; 17% : Exploitation et divers (hors taxes) ; 4% : Grosses réparations (hors taxes) ; 22% : Impôts et taxes ; 16% : TVA sur les péages.

En effet, le projet de directive règle la situation du système des concessions existantes en l'excluant du champ d'application de la proposition de directive (exclusion du coût de construction des contrats de concessions déjà signés lors du calcul des péages pondérés - art 7.9 - et préservation de leur « autonomie » concernant l'affectation de la recette – art 8 bis .3-).

Cependant cette prise en compte par l'exclusion n'est guère satisfaisante, car elle élude toutes les questions juridiques et financières. Par ailleurs, elle laisse de côté le régime des futures concessions décidées par les Etats après la mise en œuvre de la directive, vraisemblablement à partir du 1^{er} juillet 2005, ainsi que les relations entre l'autorité indépendante de supervision et les concessions (art 8 bis).

ASECAP considère que le présent projet de Directive, en n'abordant pas la question des concessions futures, les assujettit implicitement aux dispositions du texte et, en cela, méconnaît la nature de la concession en Europe.

2 - LA STRUCTURE RÉVISÉE DE TARIFICATION DU PROJET DE DIRECTIVE : UNE MÉTHODOLOGIE PEU ADAPTÉE AU SYSTÈME DES CONCESSIONS

ASECAP considère que la méthodologie tarifaire proposée par le projet de Directive n'est pas compatible avec les critères économiques et financiers du système de concessions.

2.1 Prise en compte de la durée de l'équilibre financier des concessions en Europe

La tarification pratiquée par le concessionnaire et vérifiée par l'autorité publique nationale inclut « les coûts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructure concerné »⁴ mais aussi les charges financières liées à la rémunération des fonds propres mobilisés.

Ces coûts sont répartis sur la durée de la concession qui varie en Europe entre 30 et 70 années.

Aussi, borner l'imputation des dépenses de construction aux 15 dernières années à compter de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle directive (art 2. ter) constitue un obstacle à la gestion financière de la dette du concessionnaire (par exemple le pont Øresund entre le Danemark et la Suède mis en place n 2000 devrait être libéré de ses remboursements en 2035).

2.2 Prise en compte de l'affectation des péages des concessions en Europe

ASECAP considère que la proposition de directive devrait clairement affirmer le principe selon lequel l'affectation du péage de concession doit bénéficier au réseau couvert par la concession.

D'ailleurs, selon la Cour de Justice des Communautés Européennes, l'affectation des recettes de péage dans un système de concession ne doit bénéficier qu'au secteur routier⁵.

Dans les pays qui ne pratiquent pas la concession, la tarification est directement perçue par l'Etat (Suisse, Allemagne jusqu'au 1^{er} septembre 2003(?)) et possède un caractère fiscal ou parafiscal. Versée directement sur le budget national, elle peut être affectée à tout type de financement

⁴ Article 7.9 de la directive 1999/62.

⁵ Voir interprétation de la directive 1999/62 par la CJCE le 20 septembre 2000, C-205/1998, point 140.

d'infrastructures, d'autant que l'amortissement des autoroutes est déjà pris en charge par les contribuables. La proposition de directive en l'état s'applique sans problème à cette situation.

Au contraire dans les pays qui pratiquent la concession, le péage a d'abord pour objet de rembourser les investissements en faisant appel aux usagers et non aux contribuables : il n'est donc pas possible d'utiliser sans limite le produit du péage à d'autres objets. ASECAP est donc en opposition avec la possibilité d'une affectation « au profit du secteur des transports dans son ensemble » (art 9.2) et la possibilité d'une majoration de 25% du péage permettant un financement croisé (art 7.11).

Dans un système de concession, ASECAP rappelle au législateur européen qu'en absence du système d'adossment, l'équilibre financier des futures nouvelles sections d'autoroute doit être réalisé et que toutes les ressources du péage sont dès lors nécessaires (sans parler du besoin de plus longues durées de concession et/ou de subventions publiques).

Pour cette raison ASECAP souhaite que « l'autonomie des concessionnaires privés » dans l'affectation des péages à laquelle le texte fait mention (art 8 bis .3), et qui résulte de la liberté du contrat passé entre le concédant et le concessionnaire, soit clairement posé en principe.

De plus, dans ses réflexions sur les moyens de favoriser le report de certains types de marchandises sur d'autres modes, le législateur européen doit considérer que la majorité des trajets effectués pour le fret sont compris entre 60 et 90 km. Ceci rend plus difficile l'utilisation efficace des systèmes de transport alternatifs au transport routier et exige que les autres modes de transport améliorent notablement leur productivité et leur compétitivité, faute de constituer dans le cas contraire une subvention induue.

2.3 Prise en compte du régime commercial des concessions en Europe

Le système de concession repose impérativement sur la possibilité pour le partenaire privé de tenir compte de la concurrence entre modes de transport (route parallèle, train, ferry) et de développer une politique commerciale visant à susciter l'installation du trafic sur l'infrastructure; or, la formule tarifaire envisagée bride toute possibilité pour le concessionnaire de pratiquer une telle tarification.

Ainsi la limitation des réductions sur le péage aux économies réalisées sur les coûts administratifs (art 8 ter) équivaut-elle, selon les membres d'ASECAP, à mettre un terme à la liberté de politique commerciale des concessionnaires (exemple: les offres d'abonnements de télépéage permettant une économie sur le péage); de la même manière les coûts de construction ne prennent-ils pas en compte les travaux d'amélioration de l'infrastructure (art 2.a ter).

2.4 Prise en compte du caractère local de la tarification des concessions en Europe

Compte tenu de l'autonomie du concessionnaire et des paramètres locaux déterminants la structure de tarification de péage et de leur application dans les concessions à l'ensemble des véhicules (VL, PL, deux roues), ASECAP considère nécessaire d'assouplir la méthodologie de tarification proposée en annexe III du texte.

2.4.1 A propos de la réglementation de la modulation tarifaire permettant une utilisation plus rationnelle des infrastructures (art 7.10), ASECAP propose que la nouvelle directive précise que l'assiette retenue pour ces pondérations est calculée pour chaque réseau concédé et non pour l'ensemble du réseau mis à péage.

2.4.2 Ensuite ASECAP souligne le problème posé par la méthodologie harmonisée de tarification appliquée aux poids lourds et proposée en annexe III. Celle-ci en effet manque de paramètres communs aux méthodologies nationales en cours (nombre d'essieux, longueur et hauteur du véhicule, poids) et n'est pas suffisamment adaptables aux situations locales rencontrées sur le

territoire européen (la tarification du pont Øresund au Danemark distingue par exemple entre trois longueurs de PL).

2.4.3 Enfin ASECAP fait noter que l'intégration par la directive dans la tarification des coûts des accidents de la circulation non couverts par les assurances (annexe III point 2, art 7.9 et art 7 bis) ne serait pas constitutive de la structure du péage retenu par la concession mais serait une taxation de l'Etat qui s'y ajouterait.

Cette tarification ne remet pas en cause les efforts du secteur autoroutier en matière de sécurité routière rendant en moyenne l'autoroute quatre fois plus sûrs que la route nationale⁶.

*

⁶ Ce résultat correspond à un engagement continu des sociétés concessionnaires notamment traduit par :

- la mise en place d'un département d'analyse détaillée des accidents ;
- des mesures de prévention : l'organisation plusieurs fois dans l'année de campagnes de sécurité spécifiques au réseau autoroutier concédé ; des opérations de vérification de la pression des pneus sur les aires d'autoroutes ; l'amélioration de l'information et du guidage des conducteurs ;
- la participation des membres d'ASECAP au programme européen eSafety et l'attention accordée à toutes les évolutions technologiques susceptibles de diminuer encore les accidents de circulation.

Force est de constater qu'en dépit des qualités intrinsèques des infrastructures autoroutières, les accidents demeurent provoqués dans l'immense majorité des cas par un comportement inadapté des conducteurs.