

Avis n° 2023-039 du 27 juillet 2023

portant sur le projet de décret relatif aux conditions de modulation des péages applicables aux véhicules lourds tenant compte de leurs émissions de dioxyde de carbone et à la mise en œuvre d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique de ces véhicules

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par le ministre chargé des transports, par courrier enregistré le 15 juin 2023 au service de la procédure de l'Autorité, et déclarée recevable le 16 juin 2023 ;

Vu la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ;

Vu la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures ;

Vu la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture ;

Vu le code de la voirie routière, notamment ses articles L. 119-11 à L. 119-13 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité, notamment son article 18 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 27 juillet 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE DE LA SAISINE

1.1. La transposition de la directive 1999/62/CE dite « Eurovignette », révisée par la directive (UE) 2022/62 du 24 février 2022, s'est limitée aux éléments à caractère obligatoire

1. Aux fins d'éliminer les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport routier des États membres, la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières (ci-après « directive Eurovignette »), dans sa version initiale, prévoyait notamment l'harmonisation des systèmes de prélèvement (taxes, péages et droit d'usages) et l'institution, à travers le principe de l'« utilisateur payeur », de mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs.
2. Les révisions successives de la directive Eurovignette, en particulier celle issue de la directive (UE) 2022/362 du 24 février 2022 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures, ont renforcé le principe de l'« utilisateur-payeur » et instauré puis renforcé celui du « pollueur-payeur » dans les dispositifs de tarification routière, dans l'objectif de « parvenir à l'internalisation complète et obligatoire des coûts externes pour les transports routiers [...] (y compris ceux liés au bruit, à la pollution locale et à la congestion [...])¹ ».
3. À cet effet, la directive (UE) 2022/362 prévoit l'instauration de plusieurs mécanismes tarifaires concernant l'utilisation des infrastructures routières dans les États membres, certains étant facultatifs, d'autres obligatoires.
4. Parmi les mécanismes obligatoires, il est prévu, en premier lieu, au paragraphe 3 de l'article 7 *quater bis* de la directive Eurovignette, que les États membres appliquent, à partir du 25 mars 2026, une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic des véhicules utilitaires lourds, c'est-à-dire les « véhicule ayant une masse en charge maximale techniquement admissible supérieure à 3,5 tonnes² », à savoir les poids lourds³, les autocars et autobus⁴.
5. Aux termes des points 9 et 10 de l'article 2 de la directive Eurovignette, la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique est perçue aux fins de recouvrer le « coût des dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par le rejet de particules et de précurseurs d'ozone tels le NOX et les composés organiques volatils, lors de l'utilisation d'un véhicule ». Elle constitue, conformément au point 7 de l'article 2 de ladite directive, l'une des composantes possibles du « péage » au sens du droit européen⁵, au même titre que la « redevance d'infrastructure », à laquelle elle peut s'ajouter. Par dérogation, la directive Eurovignette admet que les États membres n'appliquent pas la redevance pour coûts externes « lorsque cela entraînerait le détournement des véhicules les plus polluants, ce qui aurait des répercussions négatives en termes de sécurité routière et de santé publique⁶ ».

¹ Considérant n° 2 de la directive (UE) 2022/362.

² Article 2, point 18) de la directive (UE) 2022/362.

³ Aux termes de l'article 2, point 19) de la directive (UE) 2022/362, un « poids lourd » correspond à « un véhicule utilitaire lourd destiné au transport de marchandises ».

⁴ Aux termes de l'article 2, point 20) de la directive (UE) 2022/362, les autocars et autobus correspondent à « [des] véhicule[s] utilitaire[s] lourd[s] destiné[s] au transport de plus de huit passagers, outre le conducteur ».

⁵ Le « péage » au sens du droit européen comprend une ou plusieurs des redevances suivantes : la « redevance d'infrastructure » (équivalent du péage au sens du droit français), la « redevance de congestion », la « redevance pour coûts externes ». Conformément au point 8 de l'article 2 de la directive, la redevance d'infrastructure est perçue aux fins de recouvrer les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures.

⁶ Article 7 *quater bis*, paragraphe 3, alinéa 2 de la directive (UE) 2022/362.

6. En second lieu, et conformément aux dispositions de l'article 7 *octies bis* de la directive Eurovignette, les États membres devront, à partir du 25 mars 2026, faire varier la redevance d'infrastructure en fonction de classes d'émission de dioxyde de carbone des véhicules utilitaires lourds. Cette variation devra donc porter sur la composante du péage perçue aux fins de recouvrer les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures⁷. Le classement des véhicules utilitaires lourds dans les différentes classes d'émissions de dioxyde de carbone est établi par le paragraphe 2 de l'article 7 *octies bis* de la directive, tandis que l'amplitude de la variation est fixée par le paragraphe 3 de ce même article.
7. Enfin, le paragraphe 2 de l'article 9 de la directive Eurovignette invite les États membres, sans toutefois les y contraindre, à utiliser les recettes provenant de la redevance d'infrastructure et de la redevance pour coûts externes au bénéfice du secteur des transports et, en particulier, s'agissant des recettes générées par la redevance pour coûts externes, à les utiliser pour « rendre les transports plus durables ».
8. Conformément à l'article 4 de la directive (UE) 2022/362, ces dispositifs doivent être transposés par les États membres en droit national le 25 mars 2024 au plus tard.
9. Le législateur français a fait le choix de ne transposer que les deux mécanismes tarifaires dont la transposition est rendue obligatoire par la directive Eurovignette, et qui n'étaient pas d'ores et déjà prévus par le droit français. À cette fin, la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture a créé les articles L. 119-11 à L. 119-13 du code de la voirie routière.
10. L'article L. 119-11 transpose l'article 7 *octies bis* de la directive Eurovignette en prévoyant une modulation des « péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes dont le poids total en charge est supérieur à 3,5 tonnes [...] en fonction de la classe des émissions de dioxyde de carbone du véhicule, au sens de l'article 7 *octies bis* de la directive 1999/62/CE [...] ». Il est précisé que les modulations de péages selon les émissions de CO₂ ainsi prévues s'effectuent de sorte qu'elles restent sans effet sur le montant total des recettes perçues par l'exploitant.
11. L'article L. 119-12 transpose l'article 7 *quater bis* de la directive Eurovignette en prévoyant que les péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes dont le poids total en charge est supérieur à 3,5 tonnes sont « majorés d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic établie conformément aux exigences et aux valeurs de référence mentionnées aux annexes III bis et III ter de la directive 1999/62/CE [...] ». La redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique est ainsi conçue comme une majoration du « péage » au sens de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui équivaut à la redevance d'infrastructure au sens de la directive Eurovignette⁸.
12. Conformément à l'article 7 *quater bis* de la directive, le dernier alinéa de l'article L. 119-12 prévoit qu'il peut être dérogé à l'application de cette redevance lorsqu'elle « aurait pour effet de détourner les véhicules les plus polluants, entraînant ainsi des conséquences négatives en termes de sécurité routière et de santé publique ».
13. Le législateur n'a pas, en revanche, suivi les recommandations mentionnées par le paragraphe 2 de l'article 9 de la directive Eurovignette relatif à l'affectation des recettes générées par la redevance pour coûts externes au financement des mesures permettant de rendre les transports plus durables.

⁷ Article 2, point 8 de la directive (UE) 2022/362.

⁸ Pour rappel, l'alinéa 2 de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière prévoit qu'un péage peut être institué pour l'usage d'une autoroute « en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure ». Les dépenses visées par cet article correspondent « aux coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures », dont la redevance d'infrastructure doit permettre d'assurer la couverture, conformément au point 8 de l'article 2 de la directive Eurovignette.

14. Enfin, comme le permettait le paragraphe 7 de l'article 7 de la directive Eurovignette, le législateur a prévu une application différée de ces deux mécanismes, qui ne sont applicables que pour les contrats de concession pour lesquels la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022. Leur mise en œuvre ne concerne donc pas les contrats de concession en cours d'exécution.
15. L'article L. 119-13 du code de la voirie routière renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports, le soin de déterminer les conditions d'application de ces deux mécanismes.
16. Aux termes de l'article L. 122-7 du code de la voirie routière, l'Autorité « *veille au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier* ». C'est au regard de cette mission que le législateur a prévu qu'elle rende un avis consultatif sur ce projet de décret⁹.

1.2. Le projet de décret prévoit les modalités d'application des deux nouveaux mécanismes tarifaires obligatoires influant sur le montant du péage : la modulation selon les émissions de dioxyde de carbone et la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique

17. Par courrier, enregistré le 15 juin 2023 au service de la procédure, le ministre chargé des transports a saisi l'Autorité d'une demande d'avis sur un projet de décret *relatif aux conditions de modulation des péages applicables aux véhicules lourds tenant compte de leurs émissions de dioxyde de carbone et à la mise en œuvre d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique de ces véhicules* (ci-après, le « *projet de décret* »). Le ministère a par ailleurs transmis pour information à l'Autorité le projet d'arrêté *relatif aux valeurs de référence de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique des véhicules lourds* (ci-après, le « *projet d'arrêté* »).
18. **En premier lieu**, ce projet de décret vise à préciser les conditions d'application de la modulation prévue au premier alinéa de l'article L. 119-11 du code de la voirie routière en précisant, d'une part, que les véhicules sont répartis en fonction des classes d'émission de dioxyde de carbone conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 *octies bis* de la directive Eurovignette, d'autre part, que les « *modalités de calcul de la neutralité financière de la modulation, ainsi que l'amplitude de la variation du péage selon la classe d'émission de dioxyde de carbone du véhicule, sont précisées dans l'acte instituant le péage prévu aux articles L. 122-4 ou L. 153-1 ou, en cas de concession, dans les cahiers des charges annexés aux conventions de concession* ».
19. **En second lieu**, le projet de décret prévoit que la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique visée à l'article L. 119-12 du code de la voirie routière, « *a la même nature que le péage et est acquittée par les usagers dans les mêmes conditions* ». Le projet de décret précise également « *[qu'elle] est acquise au percepteur du péage au sens l'article R. 119-13 dans la limite de la couverture des dépenses de toute nature visées aux articles L. 122-4 ou L. 153-1, ainsi que, le cas échéant, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire* ». Les valeurs de référence pour cette redevance sont fixées par un arrêté du ministre chargé de la voirie routière.

⁹ L'avis consultatif de l'Autorité sur le décret précisant les conditions d'application de la modulation et de la majoration des péages, respectivement prévues aux articles L.119-11 et L.119-12 du code de la voirie routière, a été introduit par l'amendement n° COM-17 du 5 décembre 2022 déposé par M Cyril Pellevat, rapporteur pour avis du projet de loi, dont les motifs indiquent que « *L'Autorité de régulation des transports a pour mission de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutier. Le rôle qui lui est ainsi dévolu justifie que cet acteur soit consulté sur le décret en Conseil d'État pris pour l'application des dispositions relatives aux péages applicables aux véhicules de marchandises et de voyageurs, sous la forme d'un avis consultatif.* »

2. ANALYSE

2.1. L'internalisation des coûts externes dans le péage payé par l'utilisateur vise à inciter à adapter son comportement en tenant compte des nuisances qu'il génère

20. **L'internalisation des coûts externes vise à réduire les nuisances environnementales générées par l'usage des autoroutes en appliquant le principe « pollueur-payeur ».** L'objectif affiché par la directive est de « parvenir à l'internalisation complète et obligatoire des coûts externes pour les transports routiers [...] (y compris ceux liés au bruit, à la pollution locale et à la congestion [...]) »¹⁰. La directive met ainsi à la disposition des États membres des outils qui permettent d'intégrer les coûts externes générés par l'usage des autoroutes à péage dans leur tarification. L'analyse économique recommande en effet, pour réduire les nuisances générées par les véhicules, de faire supporter aux usagers les coûts externes dont ils sont à l'origine (principe du « pollueur-payeur »).
21. **Les mécanismes d'internalisation visent à s'assurer que les usagers prennent en compte les nuisances qu'ils génèrent dans leurs décisions.** Les mécanismes d'internalisation des coûts externes permettent d'envoyer un signal-prix aux usagers, qui les incite à adapter leurs comportements, notamment à réduire les pratiques les moins souhaitables du point de vue de la collectivité. En ce qui concerne les émissions de polluants locaux ou de CO₂, un dispositif correctement conçu devrait inciter (i) les transporteurs à faire évoluer leurs flottes de véhicules pour en réduire les émissions et (ii) les chargeurs à privilégier des modes moins polluants.
22. **Pour que leur efficacité économique soit maximale, l'amplitude de ces mécanismes doit refléter la valeur socio-économique de la nuisance.** Afin que l'incitation procurée aux usagers soit proportionnée à l'objectif d'intérêt général de réduction des nuisances, et que leurs décisions soient économiquement efficaces, la valorisation des coûts externes résultant des mécanismes d'internalisation utilisés doit s'approcher de leur valeur socio-économique, que la littérature économique et les guides établis par les organismes publics compétents permettent d'apprécier. En effet, la valeur socio-économique d'une nuisance représente le coût pour la collectivité de cette nuisance. Les décisions des usagers seront économiquement efficaces si le mécanisme d'internalisation fait supporter aux usagers le coût de la nuisance qu'ils génèrent pour la collectivité : ils seront incités à adopter les comportements visant à réduire ces nuisances tant que cela leur revient moins cher que de supporter financièrement la valeur socio-économique de la nuisance à travers le mécanisme d'internalisation.
23. Le projet de décret sera analysé à l'aune des effets incitatifs attendus de ce type de mesures, rappelés ci-dessus.

2.2. S'agissant de la modulation du péage selon les émissions de CO₂

24. Au préalable, l'Autorité relève que la modulation des tarifs de péage en fonction des émissions de dioxyde de carbone est prévue à l'article L. 119-12 du code de la voirie routière, et que le projet de décret ne fait qu'en prévoir les modalités d'application. Le champ d'appréciation de l'Autorité est, en conséquence, relativement limité.

¹⁰ Considérant n°2 de la directive (UE) 2022/362.

2.2.1. Une modulation CO₂ ne constitue pas le mécanisme le plus pertinent du point de vue économique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

25. **Comme elle l'a déjà formulé dans son avis n° 2020-058 du 10 septembre 2020¹¹ et dans son deuxième rapport sur l'économie générale des concessions de janvier 2023¹², l'Autorité rappelle que la modulation CO₂ (iso-recette) ne constitue pas le mécanisme le plus pertinent pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).** La modulation des tarifs de péage en fonction des émissions de CO₂ implique la superposition de deux instruments (avec la composante carbone de l'accise sur les énergies) poursuivant le même objectif, ce qui est peu lisible, et risque, en outre, de se traduire par une mise à contribution excessive des usagers de l'autoroute. De plus, les émissions sont mieux appréhendées par la consommation de carburant que par le type de véhicule utilisé et la distance parcourue : la consommation d'un litre de carburant émet en effet une quantité donnée de CO₂ alors que les émissions sur un trajet dépendent de la vitesse pratiquée. De ce point de vue, l'accise sur les énergies est donc un mécanisme plus efficace pour internaliser le coût des émissions de CO₂ des véhicules.
26. **Au demeurant, le droit européen reconnaît que la modulation des tarifs de péage en fonction des émissions de gaz à effet de serre devrait être transitoire.** La directive Eurovignette prévoit en effet que ces modulations ne sont pas obligatoires lorsqu'une redevance pour coûts externes liée aux émissions de CO₂ est mise en place ou dès lors qu'une tarification adéquate du carbone utilisé pour le transport routier s'appliquera à l'échelle de l'Union¹³.
27. **Par ailleurs, une modulation des péages ne semble pas optimale du point de vue économique à deux égards.**
28. **D'une part, elle n'envoie pas un signal-prix suffisant pour que les usagers adaptent efficacement leurs pratiques.** Certes, elle incite bien au renouvellement de la flotte de véhicules puisque les poids lourds les plus émissifs s'acquitteront d'un péage plus élevé que les poids lourds moins émissifs. En revanche, elle ne fournit pas d'incitation aux chargeurs pour qu'ils tiennent compte des émissions de CO₂ qu'ils génèrent dans leur choix de mode de transport, puisque, en moyenne, le péage acquitté par les poids lourds reste le même.
29. **D'autre part, en l'absence d'une disposition de même nature sur le réseau non concédé, des effets adverses de report des trafics poids lourds sur le réseau non concédé pourraient provoquer globalement une hausse des émissions de GES.** En l'état, le déséquilibre d'internalisation des émissions de CO₂ entre les autoroutes soumises à péage et le reste du réseau pourrait favoriser un report des poids lourds les plus émetteurs vers d'autres itinéraires plutôt qu'une évolution de la flotte de véhicules. Or, si ces itinéraires sont plus longs – notamment parce qu'ils engendrent un détour – ou s'ils imposent des conditions de circulation qui amènent à émettre plus de CO₂ – par exemple s'ils nécessitent une traversée d'agglomération imposant des accélérations et décélérations régulières du véhicule –, alors la mesure pourrait aboutir à augmenter les émissions de CO₂ plutôt qu'à les réduire.
30. **Enfin, le calibrage d'une modulation ne doit pas aboutir à faire supporter aux transporteurs un coût du carbone supérieur à sa valeur socio-économique.** Autrement, les conséquences économiques de cette mesure seraient disproportionnées puisqu'elles amèneraient les transporteurs à faire des choix de flotte trop coûteux par rapport aux économies de CO₂ qu'ils génèrent.

¹¹ Avis n° 2020-058 du 10 septembre 2020 portant sur le projet de décret relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique ainsi que sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 8 août 2016 fixant les conditions d'organisation du service public sur les installations annexes situées sur le réseau autoroutier concédé.

¹² Rapport de l'Autorité de régulation des transports, Économie générale des concessions, 2^{ème} édition, janvier 2023, pages 39-40.

¹³ Article 7 *octies bis*, paragraphes 5 et 11.

2.2.2. Le mécanisme prévu par le projet de décret devrait être précisé pour encadrer l'amplitude de la modulation, conformément à la directive Eurovignette

31. **Indépendamment de la question de la pertinence économique de la modulation des péages en fonction des émissions de CO₂, le mécanisme décrit dans le projet de décret mériterait d'être précisé pour encadrer l'amplitude de la modulation de péage selon la classe d'émission de dioxyde de carbone du véhicule.** En effet, le projet de décret laisse à l'acte instituant le péage – spécifiquement au cahier des charges dans le cadre d'un contrat de concession – le soin de préciser l'amplitude de la modulation du péage selon la classe d'émission de dioxyde de carbone du véhicule, mais sans l'encadrer.
32. Or, en ce qu'elle s'applique à une redevance pour service rendu, la modulation des tarifs de péages en fonction de la classe d'émission de CO₂ du véhicule doit avoir une amplitude compatible à la fois avec (i) le principe d'égalité des usagers devant le service public, qui suppose que la différence de traitement résultant de cette modulation tarifaire n'est pas manifestement disproportionnée au regard des objectifs poursuivis, et (ii) le principe de proportionnalité entre le montant de la redevance et le coût du service.
33. Le paragraphe 3 de l'article 7 *octies bis* de la directive Eurovignette prévoit de manière précise les amplitudes minimales et maximales de la modulation pour chaque classe de véhicules. Les modulations appliquées doivent donc s'inscrire dans ces intervalles, tout en vérifiant, dans chaque cas particulier, le respect des principes susmentionnés.
34. **En conséquence, l'Autorité recommande de modifier le projet de décret, pour y préciser que la modulation du péage selon la classe d'émission de dioxyde de carbone du véhicule, déterminée dans l'acte qui institue le péage, doit respecter les intervalles prévus par le paragraphe 3 de l'article 7 *octies bis* de la directive Eurovignette.**
35. **Lors du calibrage de la modulation, l'Autorité invite par ailleurs l'État-concédant à tenir compte des principes énoncés aux points 29 et 30, dans le respect des intervalles imposés par la directive.** Ainsi, il conviendra tout d'abord de s'assurer, dans la limite des intervalles imposés par la directive, que le calibrage retenu pour une section d'autoroute donnée n'aboutisse pas à augmenter les émissions de CO₂ plutôt qu'à les réduire à la suite de reports sur le réseau non concédé. En l'absence de tels effets de report de trafic, la modulation devrait être calibrée de manière à refléter la valeur socio-économique des émissions de CO₂ des poids lourds.

2.3. S'agissant de la redevance pour coûts externes liés à la pollution atmosphérique

2.3.1. Une redevance pour coûts externes a pour objet d'internaliser dans le péage les coûts externes liés à l'utilisation des infrastructures routières

36. **Une redevance pour coûts externes (ci-après « RCE ») liés à la pollution atmosphérique locale est efficace du point de vue économique dès lors qu'elle incite les usagers de l'autoroute à adapter leurs comportements, notamment à réduire les pratiques les plus dommageables pour la santé et l'environnement.** Une RCE liée à la pollution atmosphérique a pour objectif de couvrir « *le coût des dommages causés à la santé humaine et à l'environnement par le rejet de particules et de précurseurs d'ozone tels que le NO_x et les composés organiques volatils, lors de l'utilisation d'un véhicule¹⁴* ». Majorant le tarif du péage payé par l'utilisateur, elle envoie un signal-prix qui incite à la fois au renouvellement de la flotte de véhicules – puisque les poids lourds les plus émissifs s'acquitteront d'un péage plus élevé que les poids lourds moins émissifs – et à tenir compte des émissions de polluants locaux générées par le choix de mode de transport, puisque le péage moyen acquitté par les poids lourds est augmenté.

¹⁴ Article 2, point 10 de la directive Eurovignette.

37. **En principe, une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique locale doit être calibrée de telle sorte que l'incitation financière qu'elle génère reflète le coût socio-économique de la pollution atmosphérique au niveau local.** En effet, la pollution atmosphérique est une externalité locale, qui affecte les populations et l'environnement à proximité des autoroutes de manière différente selon les cas (les zones densément peuplées sont plus sensibles à la pollution atmosphérique que les zones peu peuplées). Il est pertinent que son internalisation fasse l'objet d'une redevance spécifique, différenciée en fonction de l'exposition des populations locales à la pollution générée par les véhicules des différentes classes d'émission.
38. **Néanmoins, en l'absence d'un mécanisme équivalent sur le réseau routier non soumis à péage (en particulier le réseau non concédé), des effets adverses de réallocation des flottes de poids lourds pourraient provoquer globalement une hausse de la pollution atmosphérique locale générée par les poids lourds et de ses effets néfastes.** En l'état, le déséquilibre d'internalisation de la pollution atmosphérique locale entre les autoroutes soumises à péage et le reste du réseau pourrait favoriser un report des poids lourds les plus émetteurs vers d'autres itinéraires. En effet, les poids lourds les plus polluants subissant un surcoût dû à la RCE sur autoroute concédée plus important que les poids lourds les moins polluants, ils pourraient être affectés à d'autres trajets plus urbains ou générant davantage d'émissions polluantes locales. Ils affecteraient ainsi une population plus importante, amplifiant l'effet néfaste de la pollution atmosphérique locale (et sonore en même temps), ce qui aurait l'effet contraire à l'objectif de diminution de ces nuisances.
39. **Enfin, il convient de noter que, par construction, une RCE majorant le niveau de péage tend à réduire la capacité contributive des usagers au financement de l'infrastructure.** L'application d'une RCE majorant le péage au sens du droit français (c'est-à-dire correspondant à la redevance d'infrastructure au sens de la directive Eurovignette), a mécaniquement pour effet de diminuer les recettes issues du péage disponibles pour financer l'infrastructure. D'une part, elle vient diminuer le niveau de trafic. D'autre part, lorsque la propension à payer des usagers n'est déjà pas suffisante pour couvrir les coûts d'infrastructure, alors l'ajout de la redevance vient encore diminuer la part des recettes disponible et augmente la subvention d'équilibre nécessaire pour réaliser les projets.

2.3.2. Si la « redevance pour coûts externes » instaurée par le projet de décret constitue une incitation au renouvellement de la flotte des véhicules, elle ne constitue pas pour autant la RCE prévue tant par la directive Eurovignette que par l'article L. 119-12 du code de la voirie routière

40. Le dispositif prévu par le projet de décret soulève plusieurs observations.
41. **En premier lieu, le projet de décret met en place un dispositif s'apparentant à une modulation (iso-recettes) en fonction des émissions de polluants locaux, et non à une majoration des péages par une RCE, ce qui ne correspond ni à ce que prévoit la directive Eurovignette, ni à ce que prévoit l'article L. 119-12 du code de la voirie routière.** En effet, dans le dispositif issu du projet de décret, la redevance aurait « *la même nature que le péage* » et serait « *acquise aux percepteurs de péage [...] dans la limite de la couverture des dépenses de toute nature visées à l'article L. 122-4 [...]* » du code de la voirie routière.
42. Au regard de ces éléments, l'Autorité constate, d'une part, que le dispositif issu du projet de décret ne correspond pas à la RCE liée à la pollution atmosphérique telle que définie aux points 9 et 10 de l'article 2 de la directive Eurovignette, dans la mesure où il ne vise pas à couvrir les coûts externes liés à la pollution atmosphérique, mais à couvrir les « *dépenses de toute nature* » des percepteurs de péage, déjà couvertes en principe par la « redevance d'infrastructure » définie au point 8 de l'article 2 de la directive Eurovignette. Le fait que les valeurs de référence de la redevance prévue par le projet d'arrêté¹⁵ soient empruntées à l'annexe III ter de la directive ne change rien au constat que ce dispositif ne constitue pas une redevance pour coûts externes au sens de la directive Eurovignette.

¹⁵ Transmis pour information à l'Autorité, avec la saisine du 15 juin dernier.

43. L'Autorité constate, d'autre part, que le dispositif prévu par le projet de décret ne vient pas majorer le péage en surenchérissant son montant, contrairement à ce qui est prévu par l'article L. 119-12 du code de la voirie routière. Dans la mesure où ce dispositif n'autorise pas à percevoir un péage qui dépasserait la couverture des coûts à la charge des percepteurs de péage, il peut être assimilé à une modulation (iso-recettes), qui n'engendre aucune recette additionnelle au péage – entendu comme la redevance d'infrastructure¹⁶.
44. **En deuxième lieu, l'Autorité observe que le dispositif ne permet pas de fournir les incitations suffisantes pour que les usagers adaptent efficacement leurs pratiques.** Il incite bien au renouvellement de la flotte de véhicules puisque les poids lourds les plus émissifs s'acquitteront d'un péage plus élevé que les poids lourds moins émissifs. En revanche, il n'incite pas à un choix du mode de transport tenant compte des effets de la pollution locale puisque, en moyenne, le péage acquitté par les poids lourds reste le même.
45. **En conséquence, l'Autorité recommande de modifier le projet de décret afin de mettre en place une RCE additive,** c'est-à-dire distincte du péage et ne servant pas à couvrir les charges d'infrastructures du concessionnaire, conforme au cadre juridique applicable, et permettant de parvenir à l'internalisation complète et obligatoire des coûts externes pour les transports routiers.
46. **Par ailleurs, afin d'éviter les effets adverses de réallocation des flottes de poids lourds vers le réseau routier non soumis à péage, l'Autorité invite l'État-concédant à s'assurer, au cas par cas, que la mise en œuvre de la RCE ne provoque pas de tels effets, et à faire usage, le cas échéant, de la dérogation prévue à l'article L. 119-12 du code de la voirie routière susmentionnée.**

47. **Pour conclure** s'agissant de la modulation de la redevance d'infrastructure selon la classe d'émission de CO₂ des véhicules, l'Autorité rappelle que ce type de modulation ne constitue pas le mécanisme le plus pertinent du point de vue économique pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Lors de la fixation du péage, il conviendra en outre de s'assurer que le calibrage de cette modulation réponde aux exigences de la directive et n'aboutisse pas à faire supporter aux transporteurs un coût du carbone supérieur à sa valeur socio-économique.
48. S'agissant de la redevance pour coûts externes, l'Autorité relève que l'efficacité du dispositif prévu par le projet de décret est limitée. Le fait que le dispositif prévu par le projet de décret limite un éventuel besoin en subvention d'équilibre, et ne vienne donc pas freiner de futurs projets de nouvelles concessions autoroutières, ne suffit pas à le justifier. C'est au contraire une conséquence logique et souhaitable d'une politique visant à favoriser le report modal vers des modes moins émissifs. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il n'est pas conforme aux dispositions législatives, européennes comme nationales, applicables.

*

¹⁶ Il ressort pourtant du considérant n°18 de la directive 2011/76/UE du 27 septembre 2011 procédant à l'introduction d'un mécanisme de redevance pour coûts externes lors de la précédente révision de la directive Eurovignette que les redevances pour coûts externes se conçoivent comme une composante additionnelle de la redevance d'infrastructure : « *Il devrait être possible d'ajouter à une redevance d'infrastructure un élément de coût externe, fondé sur le coût de la pollution atmosphérique et sonore due au trafic. L'élément de coût externe intégré dans le montant du péage devrait pouvoir être ajouté au coût de l'utilisation de l'infrastructure, sous réserve que certaines conditions soient respectées lors du calcul des coûts, afin d'éviter de taxer indûment les usagers* ».

Le présent avis sera notifié au ministre chargé des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 27 juillet 2023.

**Présents : Monsieur Philippe Richert, vice-président, président par intérim ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.**

Le Vice-Président,
Président par intérim

Phillipe Richert