

1

L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux

PRÉSENTATION

L'écotaxe poids lourds était l'un des grands projets issus du « Grenelle de l'environnement » en 2008. Votée à la quasi-unanimité par le Parlement en 2009, elle s'appuyait sur le cadre communautaire relatif à la tarification du réseau routier.

L'écotaxe poids lourds avait pour objectif de couvrir les coûts d'usage du réseau routier national, hors autoroutes concédées à péage, et d'une partie du réseau routier local. Elle devait être acquittée par les poids lourds, notamment étrangers en transit, sous la forme d'une taxe au kilomètre sur un réseau d'environ 15 000 km. L'État s'était engagé à ce qu'elle ne pèse pas in fine sur les entreprises de transport routier au moyen d'un mécanisme de répercussion sur les clients finaux. Le législateur poursuivait aussi des objectifs environnementaux, en permettant une modulation tarifaire en fonction de la classe de motorisation des poids lourds.

La mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds avait été confiée en octobre 2011 au consortium Écomouv' par un contrat de partenariat public-privé. Le début de la collecte de la taxe, initialement prévu en juillet 2013, avait été reporté au 1er janvier 2014. Elle devait rapporter près de 890 M€ par an de recettes nettes aux administrations publiques, dont 684 M€ en faveur du financement des infrastructures nationales de transport.

Le 29 octobre 2013, le Premier ministre a annoncé la « suspension » de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds dans la perspective de son aménagement, en espérant ainsi apaiser les manifestations liées à la crise du secteur agroalimentaire breton. Cet aménagement n'a été conçu que tardivement, en juin 2014, sous la forme d'un péage de transit poids lourds qui aurait été perçu sur un réseau bien plus réduit. Les oppositions à ce nouveau projet ont conduit à l'annonce de sa « suspension sine die » par la ministre chargée de l'écologie le 9 octobre 2014, puis à la résiliation du contrat de partenariat passé avec la société Écomouv', le 30 octobre 2014.

Sans revenir sur la négociation du contrat de partenariat et sur les travaux parlementaires disponibles⁸⁰, la Cour a souhaité établir un bilan de la gestion du projet et du coût global de son abandon.

Au terme de son contrôle, elle constate que l'écotaxe constituait un instrument ambitieux de la politique des transports et de son financement (I). La résiliation du contrat de partenariat n'a pas été conduite en protégeant suffisamment les intérêts de l'État (II). L'abandon de l'écotaxe poids lourds présente un coût élevé pour les finances publiques (III). Cet abandon traduit enfin l'échec des ambitions initiales et un gâchis patrimonial, social et industriel (IV).

I - Une ambition forte de politique des transports

A - Un objectif de meilleure couverture des coûts d'usage du réseau routier

La justification initiale de l'écotaxe poids lourds reposait sur un triple constat relatif à l'usage du réseau routier par les poids lourds en France.

Le premier concerne l'intensité des dommages causés par la circulation des poids lourds sur les infrastructures routières, en comparaison des véhicules légers, qui impose à la collectivité publique gestionnaire du réseau (État ou collectivités départementales) de supporter des surcoûts en investissement et en entretien.

Le deuxième constat tient à l'insuffisance de la couverture des coûts d'usage du réseau par le transport routier de marchandises : selon l'estimation réalisée en 2003 par le ministère des transports, les poids lourds ne couvrent leurs coûts complets d'usage qu'à hauteur de 66 % sur le réseau routier national non concédé, et de 23 % sur les réseaux routiers

⁸⁰ Assemblée nationale, Rapport de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, mai 2014 ; Sénat, Rapport de la commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, mai 2014.

locaux⁸¹. Il s'ensuit, d'une part, un report sur le contribuable du financement de la part non couverte par les usagers et, d'autre part, un avantage à utiliser la route du fait d'une sous-tarification de son usage au regard des autres modes de transport de marchandises.

Enfin, la part du trafic routier de marchandises assurée par des poids lourds sous pavillon étranger a quasiment doublé en France, passant d'environ 20 % en 1990 à près de 40 % en 2015. La taxe à l'essieu, créée en 1968 dans le but précis de compenser les dépenses d'entretien de la voirie occasionnées par les véhicules à fort tonnage, ne concerne en réalité que les poids lourds immatriculés en France : près de 40 % du trafic des poids lourds circulant en France échappe donc à cette taxe⁸².

Comme pour l'ensemble des instruments de tarification kilométrique du réseau routier mis en place dans d'autres pays européens⁸³, la définition d'un nouveau dispositif de financement s'est inscrite dans le cadre communautaire en matière de tarification des infrastructures routières, fondé sur les principes *utilisateur-payeur* puis *pollueur-payeur* à partir de 2011, énoncés par la directive « Eurovignette », et sur la suppression des entraves à la liberté de circulation des marchandises que prévoit la directive « Interopérabilité ».

B - Une réponse aux besoins de financement des infrastructures de transport

L'idée de mettre en place un système de taxe kilométrique de l'usage du réseau routier par les poids lourds remonte à 2003, lorsqu'il est apparu indispensable de doter l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) d'une recette importante. Mais cette perspective avait alors été écartée au profit de l'affectation ponctuelle d'une partie du produit de la cession, par l'État, des sociétés concessionnaires d'autoroute (4 Md€). Cependant, l'insuffisance des ressources de l'AFITF au regard des projets engagés par cet établissement a relancé, dès 2007, le débat sur l'affectation d'une nouvelle recette pérenne à haut rendement.

⁸¹ Claude Gressier, Dominique Bureau, *Couverture des coûts des infrastructures routières. Analyse par réseaux et par sections types du réseau routier national*, 48 p., septembre 2003, disponible sur www.debatpublic.fr.

⁸² La Cour a déjà relevé que le barème de cette taxe a été fixé à un niveau trop faible pour répondre à ses objectifs, même pour les seuls poids lourds sous pavillon français. Cf. Cour des comptes, *Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : Les politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, décembre 2015, 123 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁸³ Voir partie IV. - C.

La question est devenue plus aigüe, à partir de 2009, compte tenu des engagements nouveaux pris par l'État en matière de financement de grandes infrastructures de transport dans le cadre du Grenelle de l'environnement, en particulier des lignes ferroviaires à grande vitesse. Ces engagements ont eu pour effet d'accroître de manière massive les besoins financiers de l'AFITF dans un contexte où l'État cherchait à supprimer la subvention d'équilibre versée à l'établissement.

Après le Grenelle de l'environnement, l'objectif de rendement budgétaire a presque occulté les autres objectifs de l'écotaxe poids lourds. En effet, la définition par l'État du réseau routier national soumis à la taxe, et plus encore la fixation du tarif moyen de cette taxe à 0,13 € par kilomètre, ont été surtout guidées par l'estimation attendue d'une recette annuelle nette de 1 Md€ pour l'État, montant finalement ramené à 730 M€ (dont 684 M€ pour l'AFITF) en raison de divers aménagements de la taxe et des allègements introduits pour certaines régions : décote tarifaire de 50 % pour la Bretagne (- 40 M€ de recettes) et de 30 % pour les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (- 27 M€ de recettes).

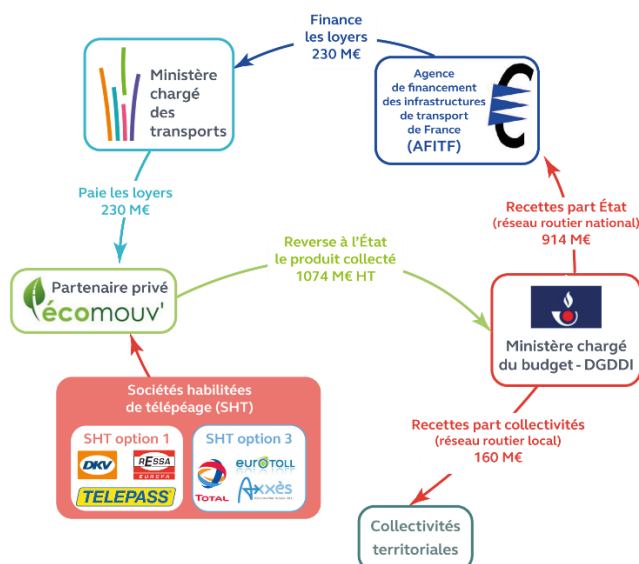
Tableau n° 1 : rendement prévisionnel net de l'écotaxe poids lourds

<i>En M€</i>	Recette annuelle nette en année pleine	Recette cumulée nette sur la période 2014-2024
<i>État (AFITF)</i>	684,00	7 558,20
<i>État (TVA)</i>	46,00	508,30
<i>Sous-total État</i>	730,00	8 066,50
<i>Sous-total collectivités territoriales</i>	159,84	1 766,59
Total général	889,84	9 833,09

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. Montants aux conditions économiques de 2014.

L'AFITF, affectataire du produit brut de l'écotaxe poids lourds après déduction de la part revenant aux collectivités départementales, finançait les redevances dues par l'État au partenaire privé, chargé de la perception de la taxe dans le cadre du contrat de partenariat public-privé (loyers d'environ 230 M€ par an).

Schéma n° 1 : structure simplifiée des flux financiers annuels liés à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds



Source : Cour des comptes

C - Un dispositif conçu dans la dynamique du Grenelle de l'environnement

Dès 2006, la loi relative à la sécurité et au développement des transports avait adopté le principe d'une taxe kilométrique sur les poids lourds empruntant le réseau routier non concédé. Ce texte incluait un article, issu d'un amendement parlementaire, prévoyant l'instauration d'une taxe expérimentale en Alsace ; à la suite de la création de la taxe poids lourds allemande en 2005 (*LKW-Maut*), cette région supportait en effet le report de trafic des poids lourds souhaitant échapper à la taxe allemande, notamment sur l'axe rhénan.

L'article 11 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement étend le principe au territoire national. Le dispositif juridique est défini par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 qui prévoit notamment : le recours à un partenaire privé pour la mise en œuvre opérationnelle et l'exploitation du dispositif ; la délégation à ce partenaire privé de la collecte de la taxe⁸⁴ ; l'affectation

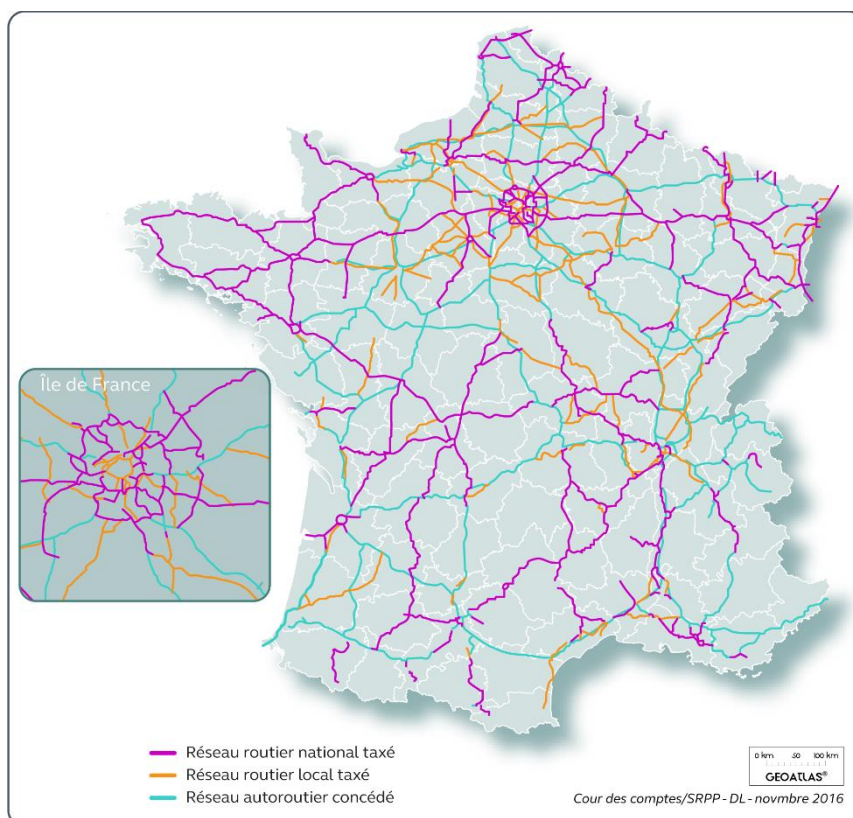
⁸⁴ Délégation de la collecte de la taxe sous la forme d'un commissionnement accordé par la direction générale des douanes et droits indirects, en suivant les conclusions de l'avis du Conseil d'État du 11 décembre 2007.

du produit net de l'écotaxe à l'AFITF, pour la recette issue de l'usage du réseau routier national, et aux collectivités territoriales concernées, pour la voirie locale.

L'écotaxe poids lourds s'applique sur un réseau de 15 000 km, dont 10 000 km de routes nationales⁸⁵.

Le réseau routier local taxé a été défini sur la base d'une analyse du trafic poids lourds par axes, du report de trafic issu du réseau autoroutier concédé et du possible report de trafic du réseau routier national entraîné par la mise en place de l'écotaxe poids lourds.

Carte n° 1 : réseau routier soumis à l'écotaxe poids lourds



Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

⁸⁵ Le réseau routier national taxé correspondait à 90 % des voiries dont l'État a la charge, hors réseau autoroutier concédé déjà soumis à péage.

Le réseau routier local taxé a été limité à 5 000 km (soit 0,5 % de la totalité du réseau local) représentant une recette prévisionnelle nette annuelle de 160 M€ dont le produit devait être rétrocédé aux collectivités concernées. Le taux de rétrocession aux départements présentait de fortes variations en fonction de l'étendue du réseau taxé : 40 % dans les départements de la région Centre ou Picardie, 11 % en Midi-Pyrénées, 2 % en Nord – Pas-de-Calais.

L'Île-de-France devait rapporter près de 20 % de la recette annuelle de l'écotaxe (dont 46 M€ au titre du réseau local et près de 20 M€ pour le boulevard périphérique au profit de la Ville de Paris).

La taxe devait peser sur environ 800 000 poids lourds de plus de 3,5 tonnes, dont 550 000 français et 250 000 étrangers.

D - Un projet conduit en contrat de partenariat public-privé

Dès la conception du dispositif en 2007-2008, l'État a considéré que la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds pouvait relever d'un contrat de partenariat public-privé au regard de la complexité technique et opérationnelle du projet et de la nécessité d'assurer rapidement l'équilibre financier de l'AFITF.

Le processus d'attribution, piloté par le ministère chargé des transports et associant le ministère chargé du budget, a été lancé dès mars 2009. Il a abouti, en janvier 2011, à la désignation de la société italienne Autostrade per l'Italia Spa et de sa filiale constituée spécifiquement Écomouv' SAS⁸⁶. Le contrat de partenariat a été signé le 20 octobre 2011⁸⁷. Il prévoyait le début de la collecte le 20 avril 2013 pour l'écotaxe alsacienne et le 20 juillet 2013 pour l'écotaxe nationale. Le partenaire privé était également chargé de l'exploitation-maintenance du dispositif et de la collecte de l'écotaxe jusqu'au terme du contrat en janvier 2025.

⁸⁶ Le capital de la société Écomouv' SAS a rapidement été ouvert à Thalès (11 %), à la SNCF (10 %), à SFR (6 %) et à Stéria (3 %).

⁸⁷ Ce retard est dû au recours précontractuel introduit par la société SANEF SA, dont la candidature n'avait pas été retenue.

Schéma n° 2 : calendrier contractuel de mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds



Source : Écomouv'

La procédure d'attribution du contrat de partenariat a permis à l'État d'affiner la conception technique du dispositif, fondée sur les technologies satellitaire et GSM associées à la présence obligatoire d'un équipement embarqué dans chacun des poids lourds. Les portiques installés sur les axes routiers n'étaient pas utilisés pour la facturation de l'écotaxe, mais seulement pour le contrôle⁸⁸.

Le partenaire privé Écomouv' était responsable de la collecte de l'écotaxe pour le compte de l'État par commissionnement des douanes, mais cette collecte était cependant en très grande partie déléguée à des sociétés habilitées de télépéage (SHT) utilisant les équipements fournis par Écomouv' (DKV, Ressa, Telepass) ou leur propre technologie (Total, Axxès, Eurotoll).

Le recours à ces SHT opérant également dans plusieurs pays européens devait en effet favoriser la compatibilité européenne des systèmes nationaux de tarification routière, permettant de lever les freins au fonctionnement du marché intérieur et de mettre en œuvre la directive européenne « Interopérabilité ».

II - Un échec traduisant une perte de vision stratégique

L'unanimité qui avait entouré la création de l'écotaxe poids lourds a cédé la place à diverses contestations sectorielles et géographiques à partir du printemps 2013, conduisant à la « suspension » de l'écotaxe par le Premier ministre le 29 octobre 2013. Celle-ci a entraîné, de fait, l'abandon du projet un an plus tard, à l'issue d'une période de forte incertitude qui a déstabilisé l'ensemble des parties prenantes.

⁸⁸ Contrôle de la présence d'un équipement embarqué dans le poids lourds et contrôle de la cohérence des informations de cet équipement embarqué avec les caractéristiques du poids lourd.

A - Des contestations hétérogènes et mal anticipées

Les contestations découlaient pour partie de fragilités intrinsèques du dispositif juridique de l'écotaxe, comme la mise en œuvre du principe de répercussion tarifaire visant à la neutralité pour les transporteurs, mais également des oppositions locales et sectorielles qui ont fait de l'écotaxe poids lourds un bouc-émissaire.

Des modalités de répercussion tarifaire inadaptées

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, les organisations de transport routier avaient subordonné leur acceptation à l'engagement de l'État d'assurer une parfaite neutralité de la taxe afin de ne pas dégrader la compétitivité de leurs entreprises. L'État devait donc mettre en place un dispositif de répercussion de l'augmentation du prix du transport sur les donneurs d'ordre, c'est-à-dire les chargeurs. Or, il a été très vite confronté à la difficulté de mettre en œuvre un tel mécanisme, dérogeant au principe de la négociation commerciale. Dans ces conditions, les dispositions du décret du 4 mai 2012, particulièrement complexes, ont été jugées déconnectées du coût effectif de la taxe pour les transporteurs et ayant des effets imprévisibles pour les chargeurs.

Même réaménagé par la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, ce mécanisme n'a pas permis de lever la difficulté, pour l'État, de respecter son engagement de répercuter la charge de l'écotaxe sur les donneurs d'ordre. Il a créé les conditions d'une remise en cause plus globale de l'écotaxe par les transporteurs routiers.

Un dispositif devenu la cible de contestations locales et sectorielles

La logique même de la taxe, fondée sur un barème kilométrique, a été contestée, notamment en Bretagne. Or, dès le débat parlementaire sur la loi Grenelle, une série de décotes tarifaires avaient été accordées, dans un premier temps pour le seul Finistère (25 % mi-2009), puis pour toute la Bretagne (40 puis 50 % en 2013⁸⁹) et d'autres régions (30 % pour l'Aquitaine et Midi-Pyrénées).

⁸⁹ La décote a été portée à 50 % en Bretagne par un amendement de députés bretons au projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports en 2013.

Ces concessions n'ont pourtant pas permis d'endiguer une contestation qui s'est cristallisée à partir de l'installation des portiques de contrôle sur le réseau taxé.

Ce contexte local a mis en lumière le défaut d'explication et de pédagogie qui aurait pourtant été nécessaire pour un dispositif aussi nouveau. L'écotaxe est dès lors devenue la cible de contestations hétérogènes.

B - Une « suspension » prise sous la pression

La décision du 29 octobre 2013 de « suspendre la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds » a été prise dans la précipitation pour tenter de répondre à une situation d'urgence. En dépit d'enjeux budgétaires, financiers, juridiques et technologiques majeurs, aucune analyse préalable de la portée de cette décision n'a été conduite et les administrations concernées n'ont pas été mises en mesure d'alerter sur son incohérence juridique. En effet, cette décision ne pouvait être rapprochée d'aucune stipulation du contrat de partenariat avec Écomouv', lequel ne prévoyait pas le cas d'une « suspension » ni, *a fortiori*, les conséquences qu'une telle décision pouvait emporter sur le contrat ou les cocontractants⁹⁰.

Dès la fin 2013, cette décision sans base contractuelle a fragilisé la position de l'État, limitant notamment toute possibilité de rechercher, par la suite, une éventuelle faute d'Écomouv' dans le retard ou les défauts du dispositif. Elle a également placé l'État en position de faiblesse lors des négociations du protocole d'accord avec le partenaire privé au printemps 2014.

En outre, et en dépit de son absence de fondement juridique, la décision de « suspension » a profondément perturbé la poursuite du déploiement de l'écotaxe en vue d'un démarrage opérationnel de la collecte de l'écotaxe au 1^{er} janvier 2014. Placé dans une situation de forte incertitude, Écomouv' a en effet suspendu le recrutement d'une cinquantaine de salariés dès la fin 2013. Les équipes de la direction des douanes, recrutées spécialement pour constituer le service taxe poids lourds à Metz, se sont quant à elles retrouvées sans mission.

⁹⁰ Seule la possibilité d'une mise à disposition avec report de la mise en recette, c'est-à-dire d'un fonctionnement sans perception de la taxe, était prévue par le contrat.

C - Des attermolements préjudiciables aux intérêts de l'État

À la suite de la « suspension », les administrations ont recherché les solutions contractuelles envisageables. Elles ont été identifiées à partir de la fin novembre 2013. Les deux options les plus solides juridiquement et les moins risquées financièrement étaient soit la résiliation du contrat de partenariat pour motif d'intérêt général, soit sa continuation normale. L'hypothèse d'une résiliation pour faute du cocontractant avait quant à elle été jugée particulièrement risquée par manque de motif suffisamment solide.

Un *statu quo* a toutefois été maintenu par l'État, à défaut d'un choix entre deux stratégies opposées au sein du Gouvernement : celle, portée jusqu'en avril 2014 par le ministère de l'écologie, de préserver coûte que coûte les possibilités de mise en œuvre rapide de l'écotaxe et celle, portée par le Premier ministre, de retarder autant que possible les échéances financières, c'est-à-dire le paiement des premiers loyers dus à Écomouv'.

L'État a donc laissé perdurer pendant plusieurs mois une situation qui l'a placé dans une position juridique risquée et aux conséquences lourdes sur l'ensemble des parties prenantes. L'État a en effet financé, à hauteur de 181 M€, l'exploitation à vide du dispositif de l'écotaxe poids lourds jusqu'au 30 décembre 2014. En outre, la programmation financière de l'AFITF a été fortement perturbée en l'absence de ressource issue de l'écotaxe en 2014. Enfin, le partenaire privé Écomouv' a constaté une situation de cessation de paiement en janvier 2014.

L'objectif de limiter les incidences financières de court terme, c'est-à-dire d'éviter le versement de toute redevance à Écomouv' jusqu'au terme de cette « suspension », a alors prévalu sur les autres enjeux de long terme. L'État a ainsi tenté, entre janvier et mars 2014, de différer le prononcé de la mise à disposition contractuelle de l'ensemble du dispositif, et donc le déclenchement du paiement des loyers à Écomouv', alors même que son bon fonctionnement avait été constaté dans les rapports techniques.

Cette position a été maintenue jusqu'à la signature du protocole avec Écomouv' en juin 2014.

La mise à disposition : une étape clé du contrat de partenariat

Devant intervenir dans les deux mois suivant la phase d'expérimentation et d'homologation technique (vérification d'aptitude au bon fonctionnement puis vérification de service régulier), la mise à disposition devait être prononcée par l'État qui reconnaissait ainsi que le dispositif ne contenait plus de défaut majeur. Elle devait entraîner, dans le cadre du contrat, le déclenchement du paiement des loyers à Écomouv', ainsi que l'acceptation par l'État de la cession de créance d'une partie de la dette contractée par le partenaire privé.

Après un premier report en novembre 2013 pour cause de persistance de « défauts majeurs », le rapport de vérification en service régulier, réceptionné par le ministère de l'écologie le 20 janvier 2014, confirmait l'absence de défaut majeur, et donc la conformité du dispositif aux stipulations du contrat. Ce rapport devait logiquement conduire l'État à prononcer la mise à disposition dans les deux mois, c'est-à-dire au plus tard le 20 mars 2014. Or, afin de ne pas verser de loyer à Écomouv' à partir de cette date, l'État s'est constamment refusé à reconnaître la mise à disposition, prenant le risque que son cocontractant ouvre une procédure contentieuse à son encontre.

D - Une difficile négociation du protocole d'accord avec Écomouv'

L'idée de la négociation d'un protocole d'accord avec Écomouv' permettant de clarifier la situation et de traduire *de jure* la « suspension » du contrat a émergé fin 2013. La mise au point d'un mandat de négociation de l'État s'est cependant heurtée aux divergences de positions au sein du Gouvernement et à la difficulté de concevoir une stratégie pérenne de sortie de la décision de « suspension ». Le mandat de négociation finalement retenu se résumait à deux objectifs principaux : éviter tout paiement à Écomouv' en 2014 et ne rien trancher de manière définitive au cours de cette période.

La négociation, qui s'est ouverte en janvier 2014 pour s'achever le 20 juin 2014, a été laborieuse. Le refus par l'État de tout paiement ou de reconnaissance de la mise à disposition, et à l'inverse, l'exigence d'Écomouv' que l'État la prononce, ont conduit à de nombreux blocages. Face à cette impasse, le ministre des transports a signifié à Écomouv' l'engagement d'une procédure de déchéance (résiliation pour faute) à son encontre, en dépit des risques juridiques majeurs qui avaient bien été identifiés par l'administration et les conseils juridiques.

Ayant fait l'objet d'un accord technique le 28 mars 2014, le protocole n'a été signé que le 20 juin 2014. Ce délai s'explique par le changement de gouvernement intervenu le 2 avril 2014 et par la persistance de positions divergentes en son sein, non seulement sur ce document mais également sur l'avenir du dispositif.

Ce protocole a permis de donner un cadre juridique à la décision de « suspension », au prix de fortes concessions financières de la part de l'État et après six mois d'atermoiements.

Le protocole du 20 juin 2014 : un acquis limité pour l'État

Le protocole a entériné plusieurs constats et principes que l'État se refusait à reconnaître jusqu'alors. En particulier, il a finalement reconnu la mise à disposition, et ce de manière rétroactive (au 20 mars 2014). L'État a également renoncé, de manière irrévocable, à poursuivre la procédure de déchéance. Il a enfin accepté que la prise en compte de surcoûts supportés par Écomouv' vienne minorer les pénalités de retard imputées au partenaire privé.

En contrepartie, l'État a obtenu une période de réflexion sur l'avenir du dispositif, la suspension des paiements jusqu'à fin 2014 et leur report en 2015. Il a acquis la possibilité d'arbitrer, jusqu'au 31 octobre 2014, entre la reprise de l'exécution normale du projet ou la résiliation du contrat de partenariat pour un motif d'intérêt général.

E - Une résiliation inéluctable

Les administrations des transports et des douanes se sont engagées, à partir d'avril 2014, dans la conception d'un dispositif de substitution sous la forme d'un « péage de transit poids lourds ». Celui-ci avait deux objectifs : dissiper les oppositions de l'automne 2013 ; permettre une utilisation du dispositif technique existant, dont le bon fonctionnement avait été reconnu par l'État. Aucun de ces objectifs n'a finalement été atteint.

Ce projet s'inscrivait dans le cadre juridique du contrat de partenariat avec Écomouv'. Il était fondamentalement très proche du dispositif technique de l'écotaxe poids lourds, à l'exception du périmètre du réseau routier taxable. L'État a ainsi ignoré la plupart des propositions faites par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'avenir de l'écotaxe poids lourds en mai 2014⁹¹.

⁹¹ Cette mission proposait notamment de maintenir un réseau proche de celui de l'écotaxe mais en prévoyant une franchise kilométrique mensuelle ou en élargissant les exonérations.

Le projet de péage de transit poids lourds a rapidement montré ses limites. D'une part, il n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles de l'écotaxe, puisque le principe et les modalités de répercussion tarifaire n'ont pas été révisés. D'autre part, la réduction très importante du réseau taxable, passé de 15 000 km dans le cadre de l'écotaxe à 4 000 km dans le cadre du péage de transit, a rendu le dispositif beaucoup moins intéressant financièrement. La recette nette était en effet estimée à 342 M€, soit une diminution de plus des deux tiers par rapport à l'écotaxe. Les frais de perception sous la forme des loyers versés à Écomouv' auraient alors été particulièrement élevés, représentant 38 % de la recette brute.

Le péage de transit n'a pas fait l'unanimité au sein du Gouvernement, ce qui explique une insuffisante communication vis-à-vis des professionnels, pourtant nécessaire pour obtenir leur accord.

La ministre chargée de l'écologie a réuni, le 9 octobre 2014, les organisations professionnelles de transporteurs routiers pour constater l'échec du péage de transit et pour annoncer sa « suspension *sine die* ». Cette nouvelle décision n'a pas été davantage préparée que la précédente, un an plus tôt. La lettre de résiliation adressée à Écomouv' le 30 octobre 2014 indique « que l'État, confronté à des difficultés insurmontables dans la mise en œuvre de l'écotaxe, même aménagée, a décidé de résilier le contrat de partenariat conclu avec Écomouv' SAS le 20 octobre 2011 ».

III - Un abandon très coûteux pour les finances publiques

L'abandon de l'écotaxe poids lourds est à l'origine d'une perte de recettes potentielles nettes au profit des administrations publiques de 9 833,09 M€ sur la période d'exécution du contrat.

En outre, cet abandon a entraîné des dépenses importantes pour l'État :

- les indemnités directes versées à Écomouv' ou ses partenaires à la suite de la résiliation du contrat de partenariat, pour un montant de 957,58 M€, soit 180,79 M€ au titre de la « suspension » et 776,79 M€ au titre de l'indemnité de résiliation ;
- les dépenses engagées par les administrations des ministères chargés respectivement des transports et des douanes pour assurer le pilotage, la mise en œuvre opérationnelle et la défaisance du contrat de partenariat, évaluées à 70 M€.

À ces coûts, peuvent être ajoutés la perte de recettes liée à l'abaissement du tarif de la taxe à l'essieu (- 53 M€ par an), ainsi que des risques contentieux pendants (270 M€).

A - Une perte de recettes de près de 10 Md€ sur la durée du contrat de partenariat

Sur la durée d'exécution du contrat de partenariat (2014-2024), à paramètres inchangés et aux conditions économiques de 2014, l'écotaxe poids lourds aurait dû rapporter 9,83 Md€ nets aux administrations publiques⁹², dont 8,07 Md€ à l'État (7,56 Md€ de recettes nettes au profit de l'AFITF et 0,51 Md€ de TVA au budget général) et 1,77 Md€ aux collectivités départementales.

À cette perte de recettes de l'écotaxe poids lourds, doit être ajouté le manque à gagner pour l'État issu de la réduction du tarif de la taxe à l'essieu, au minimum communautaire. Cette mesure, qui représente une perte de recettes de 53 M€ par an, avait été prise en 2009 pour favoriser l'acceptation de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds auprès des organisations de transport routier. Entre 2009 et 2024, et à défaut de révision du tarif de la taxe à l'essieu d'ici là, la perte de recettes cumulée atteindrait 795 M€ pour le budget de l'État (en euros constants).

La perte de recettes de l'écotaxe poids lourds a été compensée par une majoration du tarif de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) sur le gazole, pour un rendement total de 1 139 M€ par an à partir de 2015⁹³. Une partie de la recette est affectée à l'AFITF en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids lourds (715 M€ par an à partir de 2016).

Cette compensation budgétaire permet d'accroître les recettes fiscales de l'État à un moment où la baisse du prix du pétrole a rendu peu sensible une augmentation de la fiscalité pétrolière. Cette mesure assure une surcompensation globale de la perte de recettes de l'écotaxe poids lourds : entre 2015 et 2024, la compensation par la TICPE dégagerait un excédent de rendement de 1,5 Md€ par rapport à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

⁹² Sur la période, la recette brute totale aurait été de 12,3 Md€, dont 2,5 Md€ auraient été reversés au partenaire privé au titre des redevances d'investissement, de financement et de fonctionnement.

⁹³ Une augmentation générale de 2 centimes par litre et une augmentation spécifique de 4 centimes par litre pour le carburant du transport routier de marchandises.

Tableau n° 1 : comparaison de la répartition du produit de l'écotaxe poids lourds et de celui de la compensation de son abandon (TICPE) en recettes cumulées sur la période 2015-2024

<i>En M€</i>	AFITF	État (budget général)	Collectivités territoriales	Total
<i>Perte de recettes nettes liées à l'abandon de l'écotaxe poids lourds</i>	- 6 874	- 462	- 1 607	- 8 943
<i>Compensation TICPE (nette du financement des indemnisations pour l'AFITF)</i>	6 616	3 816	0,00	10 432
<i>Solde de compensation</i>	- 258	+ 3 354	- 1 607	+ 1 489

Source : Cour des comptes. Hypothèses de calcul (valeur 2015) fondées sur la législation constante et la consommation constante de carburant : rendement annuel de 1 139 M€, dont 715 M€ affectés à l'AFITF à partir de 2016. En 2015, affectation intégrale de la fraction de 1 139 M€ à l'AFITF.

Cette compensation est très inégalement répartie : très déficitaire pour les collectivités territoriales qui ne perçoivent pas la recette prévue de l'écotaxe poids lourds, très excédentaire pour le budget général de l'État qui bénéficie d'un surplus net de recettes cumulées de 3,35 Md€ entre 2015 et 2024, par rapport à la répartition prévue du produit de l'écotaxe⁹⁴. En outre, elle se fait aux dépens des automobilistes et au bénéfice des poids lourds étrangers qui se ravitaillent peu en France (cf. tableau n° 4).

B - Une indemnisation de la « suspension » de 2014 peu favorable aux intérêts financiers de l'État

Le protocole du 20 juin 2014 conclu entre l'État et Écomouv⁷ prévoyait les modalités de la « suspension » de l'écotaxe poids lourds ; en particulier, il définissait la rémunération due par l'État pour compenser l'absence de règlement, en 2014, des redevances dues et dont Écomouv⁷ avait assuré le préfinancement.

⁹⁴ L'État bénéficie de 424 M€ de recettes supplémentaires de TICPE par an à législation constante, contre une recette de TVA de 46 M€ par an dans le cas de la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds.

Cette indemnisation s'élève à 180,79 M€. Si l'État n'avait pas cherché à reporter en 2015 le règlement des loyers dus en 2014, il n'aurait eu à payer que 147,73 M€, soit les seules redevances contractuelles. Ce montant aurait même pu être ramené entre 100 et 120 M€, après application des pénalités de retard pour le démarrage de l'exploitation initialement prévue le 20 juillet 2013 et finalement prononcée le 20 mars 2014. L'indemnisation rétroactive de la « suspension » de 2014 représente ainsi un surcoût pour l'État situé entre 58 et 76 M€ par rapport à l'application stricte du contrat de partenariat.

Une partie de ce surcoût apparaît contestable dans son fondement et dans les modalités de son calcul.

Il comprend la prise en charge par l'État, à hauteur de 22,70 M€, des dépenses d'exploitation d'Écomouv' antérieures au démarrage contractuel de l'exploitation, le 20 mars 2014, alors même que des dépenses d'exploitation engagées avant la mise à disposition effective du dispositif n'ont pas lieu d'être indemnisées et que les surcoûts de cette période sont déjà indemnisés par ailleurs.

Il comprend également des coûts de portage anormalement élevés du crédit-relais contracté par Écomouv', du fait du non-paiement des loyers dus par l'État en 2014. Ces coûts représentent un montant de 12 M€, pris en charge par l'État à hauteur de 6 M€. Au regard des échéances de paiement, ils correspondent à un taux moyen d'intérêt de près de 11 %, éloigné du standard de marché.

Le mandat de négociation arbitré par le cabinet du Premier ministre en janvier 2014 avait pour objectif premier d'éviter tout paiement au partenaire privé en 2014 et de disposer d'une période de réflexion sur l'avenir du dispositif. L'atteinte de cet objectif a eu un coût.

C - Des modalités discutables de règlement des indemnités de sortie du contrat

L'indemnité de résiliation due par l'État au titre de l'abandon du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds s'élève à 776,79 M€⁹⁵. Ce montant découle de la négociation du protocole du 20 juin 2014 avec Écomouv', et diffère très peu du montant qui aurait été dû par application stricte du contrat en l'absence de ce protocole (777,39 M€).

⁹⁵ Dont 49,29 M€ de remboursement de la TVA à Écomouv'.

La négociation avec Écomouv' a porté sur trois composantes de l'indemnité de résiliation et a dégagé une réfaction de l'ordre de 40 M€.

Il s'agit d'une part de la réduction du niveau de rémunération des fonds propres et des quasi-fonds propres, qui était contractuellement fixé à un niveau élevé au regard du marché. La négociation a permis de ramener le taux effectif de 17,52 % à 13 %, représentant une diminution de 20,61 M€ sur l'indemnité de résiliation.

Il s'agit d'autre part de l'indemnisation des sous-contrats d'Écomouv', qui a été fixée à 35 M€⁹⁶ (soit une économie de 5 M€ par rapport à la valeur des sous-contrats estimée à 40 M€).

Il s'agit enfin de la constatation d'économies liées à l'absence de mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, notamment en termes d'investissements (15 M€).

Cependant, le bénéfice de ces réflexions a été intégralement annulé par des surcoûts de 39 M€, acceptés en parallèle par l'État dans la négociation. L'essentiel de ces surcoûts concerne l'étalement du paiement de l'indemnité de résiliation jusqu'en 2024.

Les modalités de règlement des indemnités de sortie du contrat ont en effet été négociées avec l'objectif, à court terme, de ne pas dégrader le déficit budgétaire en 2015.

Tableau n° 2 : indemnités de sortie du contrat de partenariat

<i>En M€</i>	Indemnités totales de sortie du contrat de partenariat	Dont payées en 2015	Dont payées entre 2016 et 2024
<i>Indemnités de suspension en 2014</i>	180,79	180,79	0,00
<i>Indemnités de résiliation</i>	776,78	337,01	439,77
Total	957,57	517,80	439,77

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

L'État a fait le choix de reporter le paiement d'une partie de l'indemnité de résiliation entre 2016 et 2024. La part de l'indemnisation payée en 2015 s'est élevée à 517,80 M€. Le paiement du solde, soit 46 %

⁹⁶ Cette indemnisation a principalement permis à Écomouv' de financer le licenciement de ses 210 salariés et le plan de sauvegarde de l'emploi.

de la charge d'indemnisation (439,77 M€ sur 957,57 M€), est reporté entre 2016 et 2024, au rythme d'un paiement annuel d'une cinquantaine de millions d'euros. Cet échéancier a un coût de 35,4 M€⁹⁷.

D - Des coûts de pilotage, de mise en œuvre et de défaisance, en partie pérennisés

Pour piloter le contrat de partenariat, suivre son exécution et mettre en œuvre la collecte de l'écotaxe poids lourds, les administrations concernées ont engagé des dépenses estimées à 70 M€ entre 2008 et 2015, qui s'avèrent rétrospectivement inutiles⁹⁸.

Les dépenses de l'État consacrées à la conception, la négociation et le suivi du projet s'élèvent à 21 M€, dont près de 13 M€ de marchés de conseil et d'assistance et 8 M€ de frais de personnel et de fonctionnement. En outre, la société Écomouv' a bénéficié d'aides publiques de 1,4 M€ pour son installation à Metz⁹⁹.

La mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds n'était pas intégralement déléguée au partenaire privé Écomouv' et l'État gardait des compétences en matière de contrôle et de recouvrement, confiées à l'administration des douanes. Celle-ci a supporté des dépenses de fonctionnement et d'investissement en systèmes d'information pour plus de 6 M€. Elle a créé 309 emplois, dont 130 pour le service taxe poids lourds des douanes à Metz et 179 pour les unités de surveillance et de contrôle sur le territoire. Pour les seules années 2013 et 2014, ces emplois représentent un coût salarial de 30,47 M€.

Des coûts de défaisance, non encore stabilisés, sont à prendre en compte : dépenses résultant de la sécurisation et du stockage des équipements mobiles (1,2 M€) ; provision pour les dépenses de démontage et de destruction des équipements fixes, comme les portiques (8,7 M€) ; location des entrepôts de stockage des équipements issus de l'écotaxe poids lourds, notamment 718 000 boîtiers d'équipements embarqués rachetés à Écomouv' et aux SHT (0,25 M€).

⁹⁷ Après prise en compte des frais de rupture anticipée et des coûts de résiliation des instruments de couverture.

⁹⁸ Principalement la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) au ministère chargé des transports et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au ministère chargé du budget.

⁹⁹ Aides à la reconversion des anciennes bases de défense.

Les emplois spécifiquement créés pour la gestion et le contrôle de l'écotaxe poids lourds ont été réaffectés au sein de l'administration des douanes, mais ils l'ont été en décentralisant à Metz certaines missions préexistant à l'échelon central. Ils constituent donc des sureffectifs¹⁰⁰ et un surcoût de masse salariale pour l'État dont la résorption ne sera que progressive¹⁰¹.

Enfin, l'État est exposé à des risques contentieux importants, s'élevant à 270 M€, liés aux demandes indemnitaires formulées par certaines sociétés de télépéage.

IV - Un gâchis patrimonial, économique, financier, industriel et social

A - Un gâchis patrimonial important pour l'État

La mise en œuvre du contrat de partenariat avec Écomouv' a nécessité la réalisation d'équipements qui ont été intégrés dans les actifs patrimoniaux au bilan de l'État. Ces actifs étaient initialement valorisés à 652 M€.

La résiliation du contrat de partenariat et l'abandon de l'écotaxe poids lourds ont conduit l'État à constater la dépréciation comptable intégrale de ces actifs. Cet appauvrissement patrimonial de l'État est très probablement pérenne, car les perspectives de retour à meilleure fortune grâce à une réutilisation de tout ou partie des équipements apparaissent illusoire.

Certaines régions évoquent la perspective de la mise en place d'écotaxes poids lourds régionales. Outre les questions de faisabilité juridique et d'acceptabilité de ces projets, les régions ne pourraient s'appuyer ni sur les systèmes conçus par Écomouv', qui ont été désarmés et détruits par l'État, ni sur les équipements, qui vont progressivement être frappés d'obsolescence technique.

¹⁰⁰ La Cour avait pourtant constaté l'insuffisante performance des missions fiscales des douanes : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, volume I-2. Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser, p. 11-46. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁰¹ Une partie des effectifs de surveillance et de contrôle de l'écotaxe a été redéployée dans le cadre du plan de lutte antiterroriste.

Le ministère chargé des transports défend quant à lui la réutilisation des portiques pour y installer des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation. L'issue de ce projet est incertaine. Si la police et la gendarmerie nationales ont manifesté un intérêt de principe, la direction des douanes l'a rejeté afin de poursuivre le déploiement de ses propres infrastructures de lecture automatisée des immatriculations.

L'État a enfin procédé à la vente de quelques équipements pour un montant de 2,19 M€. Ces cessions d'actifs ont été réalisées au prix de moins-values considérables¹⁰². Les bornes automatiques de distribution des équipements embarqués, qui étaient installées dans les aires de service ont été vendues à 30 % de leur valeur ; le mobilier du centre d'exploitation d'Écomouv' à Metz à 17 % de sa valeur ; les serveurs informatiques du système d'exploitation de l'écotaxe ont été vendus à 2 % de leur valeur.

B - Une occasion manquée de mettre en place un instrument pertinent de politique des transports

L'abandon de l'écotaxe poids lourds laisse sans réponse les constats économiques et les objectifs qui avaient présidé à sa conception : transférer le financement de charges d'infrastructures du contribuable vers l'utilisateur ; faire contribuer les poids lourds étrangers à hauteur de leur usage du réseau routier français ; réduire l'écart de coûts entre le transport routier de marchandises et les autres modes pour inciter au report modal du trafic de transit notamment vers le fret ferroviaire.

Outre l'effet de report attendu vers des modes de transport alternatifs, l'écotaxe poids lourds pouvait constituer, à terme, un outil efficace de fiscalité environnementale, en incluant progressivement dans son barème le coût des externalités négatives produites par le transport routier de marchandises¹⁰³.

¹⁰² Par rapport à la valeur nette comptable à la date de la résiliation du contrat de partenariat.

¹⁰³ L'écotaxe poids lourds ne comportait qu'un seul paramètre de fiscalité environnementale : une modulation du tarif en fonction de la norme Euro de la motorisation du poids lourds taxé.

La hausse de la fiscalité pétrolière sous la forme d'un relèvement des tarifs de TICPE¹⁰⁴ a répondu au seul objectif d'assurer le financement de l'AFITF et d'accroître les recettes fiscales de l'État. En effet, elle n'est pas directement liée à l'usage de l'infrastructure routière ; elle vise indifféremment les poids lourds et les voitures particulières ; elle est largement éludée par les poids lourds étrangers en transit¹⁰⁵, dont seul moins d'un quart se ravitaille en carburant en France en raison du prix inférieur du gazole dans plusieurs pays frontaliers.

L'écotaxe poids lourds devait peser sur les poids lourds étrangers circulant en France à hauteur de 31 %, soit un niveau proche de leur part de marché (près de 40 %). La compensation de son abandon par un relèvement du tarif de TICPE ramène cette contribution à 2 % et fait donc supporter cet abandon par les poids lourds sous pavillon français et les automobilistes à hauteur de 98 %.

Tableau n° 3 : comparaison de la contribution annuelle par type d'utilisateurs entre l'écotaxe poids lourds et le relèvement de fiscalité pétrolière

	Écotaxe poids lourds (recette brute)		Compensation de l'abandon de l'écotaxe par la TICPE		Écart
	M€	%	M€	%	
<i>Contribution des poids lourds étrangers</i>	350	31 %	25	2 %	- 325
<i>Contribution des poids lourds français</i>	779	69 %	462	41 %	- 317
<i>Contribution des autres utilisateurs (notamment particuliers)</i>	0	0 %	652	57 %	+ 652
Total	1 129	100 %	1 139	100 %	+ 10

Source : Cour des comptes d'après CGEDD (2015, données 2013) et DGITM

¹⁰⁴ L'augmentation des tarifs de TICPE en compensation de l'abandon de l'écotaxe poids lourds a été préférée à l'instauration d'un droit d'accès au réseau sous la forme d'une vignette.

¹⁰⁵ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Participation du transport routier au financement des infrastructures*, 98 p., juin 2015, disponible sur cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr.

Enfin, l'objectif indirect de rééquilibrage de la compétitivité relative entre les transporteurs français et étrangers en France, que portait l'écotaxe poids lourds, est mis en échec. Les poids lourds français voient leurs charges s'accroître de 462 M€ tandis que celles des étrangers ne progressent que de 25 M€ par rapport à la situation antérieure.

C - Un échec industriel et social affectant la politique européenne des transports

La France prend du retard dans la mise en œuvre de la politique européenne de la tarification routière, définie par les directives « Eurovignette » et « Interopérabilité ».

En effet, plusieurs pays européens ont mis en place une tarification kilométrique de l'usage des infrastructures routières, qui a directement inspiré la conception de l'écotaxe poids lourds. Pour l'ensemble de ces pays, les recettes collectées sont affectées au financement des infrastructures de transport, voire exclusivement aux infrastructures routières. La Suisse a été le premier pays à mettre en place un tel système en 2001, suivie de l'Autriche (2004), de l'Allemagne (2005), de la République tchèque (2007), de la Slovaquie (2010), de la Pologne (2011) et enfin, postérieurement à l'abandon de l'écotaxe poids lourds en France, de la Belgique depuis avril 2016. La plupart de ces pays ont eu recours à un partenaire privé pour la conception-construction des dispositifs, voire l'exploitation comme en Allemagne ou en Belgique. L'ensemble de ces systèmes est fondé, comme l'était l'écotaxe poids lourds en France, sur l'équipement des poids lourds en dispositifs embarqués et sur l'existence de portiques de contrôle fixes et de bornes de contrôle mobile sur le réseau routier taxé. De même, la taxe kilométrique concerne tous les poids lourds de plus de 3,5 tonnes, sauf pour la *Lkw-Maut* allemande (7,5 tonnes). Le tarif moyen de l'écotaxe poids lourds en France (0,13 € par kilomètre) était faible au regard des tarifs retenus par les pays européens. Par ailleurs, la France aurait été la seule à mettre en place un dispositif juridique de répercussion de la taxe sur les chargeurs.

L'écotaxe poids lourds française portait néanmoins des objectifs plus ambitieux, puisqu'elle était la première à permettre le développement de l'interopérabilité des systèmes de tarification routière à l'échelle européenne : les équipements embarqués français étaient en effet compatibles avec les systèmes de télépéage de plusieurs pays européens. À cet égard, le système technologique développé en France pouvait être considéré comme un modèle et était observé comme tel par la Commission européenne.

Le projet français d'écotaxe poids lourds s'inscrivait également dans une politique industrielle à forte ambition technologique. Des entreprises françaises actionnaires et sous-contractantes d'Écomouv' avaient investi dans ce projet pour se positionner ou se renforcer sur le marché européen des systèmes innovants de tarification routière. Les avatars de l'écotaxe poids lourds ont pu fragiliser leur stratégie.

Enfin, l'abandon de l'écotaxe poids lourds a eu des conséquences sociales directes avec le licenciement de l'ensemble des 210 salariés d'Écomouv', dont 157 à Metz. Les reclassements envisagés pour une partie d'entre eux dans des établissements publics de l'État n'ont pas prospéré.

CONCLUSION

L'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un échec de politique publique dont les conséquences sont probablement très durables. Cet échec ne saurait s'expliquer que par des considérations conjoncturelles. Plusieurs causes structurelles peuvent en effet être avancées.

La première tient probablement à la faiblesse de l'information sur ce dispositif. L'administration, qui s'est focalisée sur la conception technique et l'attribution du contrat de partenariat, n'a sans doute pas suffisamment expliqué quels étaient les objectifs de l'écotaxe. L'unanimité de départ, dans la dynamique de l'adoption du Grenelle de l'environnement, a occulté la nécessité de promouvoir de manière pédagogique ce qui n'était pas seulement une nouvelle taxe mais une réforme importante du financement de la route en France.

La deuxième tient à l'engagement initial pris auprès des transporteurs routiers de leur assurer une parfaite neutralité financière. Dès lors qu'il est apparu extrêmement complexe d'y parvenir, les organisations professionnelles ont progressivement abandonné leur neutralité à l'égard du dispositif. L'État s'est ensuite enferré dans la recherche d'un autre mécanisme, et exposé aux critiques de toutes parts sur ses imperfections, entraînant par là même un refus manifeste à l'encontre de ce projet.

La troisième tient au pilotage du projet, qui a longtemps été soutenu politiquement (de 2008 à octobre 2013), en raison des enjeux de rendement budgétaire de l'écotaxe. Ce soutien n'était toutefois pas exempt d'ambiguïtés, comme en témoignent les concessions faites aux régions dites « périphériques », l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et surtout la Bretagne, accréditant l'idée que le déploiement de l'écotaxe poids lourds pouvait être négociable.

À partir d'octobre 2013, et pour répondre à des pressions contre une écotaxe poids lourds devenue bouc-émissaire, le pilotage du projet a été centré sur des objectifs de court terme. Ils ont occulté la nécessité de résoudre les difficultés intrinsèques de l'écotaxe poids lourds, en particulier le mécanisme de répercussion tarifaire.

Coûteux pour les finances publiques et dommageable pour la cohérence de la politique des transports et son financement, l'abandon de l'écotaxe poids lourds constitue un gâchis. Pour l'avenir, la Cour ne peut qu'inviter l'État à mieux anticiper, évaluer et gérer les risques inhérents à tout projet de réforme dans un secteur sensible comme celui des transports.

Réponse

Réponse du Premier ministre	226
-----------------------------------	-----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'écotaxe, dès la phase d'expérimentation de ce projet à l'été 2013, ont conduit le Gouvernement à suspendre sine die ce dispositif à l'automne 2014 et à résilier le 30 octobre de la même année le contrat de partenariat conclu avec la société Écomouv'. Si la Cour rappelle à juste titre l'instabilité et les points de faiblesse du dispositif de répercussion tarifaire de l'écotaxe sur les donneurs d'ordre et les chargeurs, fixé par le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 avant d'être aménagé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013¹⁰⁶, ainsi que les oppositions locales et sectorielles que ce dispositif a suscitées, je ne saurais toutefois partager son analyse des conditions dans lesquelles l'Etat a renoncé à ce projet, ainsi que des modalités suivant lesquelles cette décision a été mise en œuvre.

1. Face à un dispositif dont la Cour souligne les fragilités et les limites, les gouvernements chargés de mettre en œuvre l'écotaxe à compter de juin 2012, ont agi avec pragmatisme, en tenant compte de l'ensemble des aspects de ce projet.

En premier lieu contrairement à ce que soutient la Cour, il est nécessaire de rappeler que plusieurs analyses juridiques et financières ont été réalisées antérieurement à la décision de suspension du 29 octobre 2013, et tout au long du processus qui a conduit à la résiliation, afin d'en mesurer la portée sur les finances publiques et sur le dispositif contractuel en cause.

Le contrat initial ne comportant pas, pour aborder la fin de la relation contractuelle, toutes les dispositions adaptées à la situation particulière rencontrée, une négociation exigeante a conséquemment été conduite avec la société Écomouv', dans le respect des droits et obligations des cocontractants, qui constitue, comme le relève d'ailleurs la Cour, un cadre particulièrement contraint, dont il convient de ne pas sous-estimer le poids.

Les quelques semaines préalables à l'engagement de cette négociation ont, par ailleurs, coïncidé avec celles pendant lesquelles se sont déroulés les travaux menés par deux missions parlementaires consacrées aux conditions de mise en œuvre de l'écotaxe et aux pistes susceptibles d'être explorées pour aménager le dispositif initial. Ces

¹⁰⁶ Dispositions fixées par le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de majoration du prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, réaménagées par l'article 16 de la loi n°2013-431 du 28 mai 2013, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-670 DC du 23 mai 2013.

travaux ont abouti courant mai 2014¹⁰⁷. Le Gouvernement se devait de permettre le déroulement des travaux engagés par la représentation nationale tout en étendant au mieux l'espace de négociation propre au contrat de partenariat : Il ne peut donc lui être reproché, comme le fait la Cour, le maintien d'un statu quo, voire des « attermolements ». Durant cette période, l'utilisation par l'État de tous les leviers dont il disposait dans le cadre des négociations avec Écomouv' a permis d'obtenir de la part de cette entreprise des conditions financières plus favorables qu'initialement prévues, y compris s'agissant de la période de suspension (cf. infra).

La décision du 9 octobre 2014 de suspension sine die du dispositif et la résiliation du contrat sont intervenues après plusieurs semaines de concertation avec les différents acteurs aux fins de rechercher les meilleures conditions de lancement opérationnel d'un dispositif de substitution (péage de transit poids lourds), rendu public dans ses grandes lignes fin juin 2014, alors que le dispositif technique n'avait pu faire l'objet d'un test en grandeur nature. Je souligne également que cette décision est intervenue dans un environnement social alors marqué par des appels à une « mobilisation reconductible tant que l'écotaxe n'aura pas été abrogée ».

Des analyses juridiques, financières et opérationnelles ont ainsi été réalisées à chaque stade du projet sur tous les scénarios envisageables. Je ne peux donc souscrire à l'affirmation de la Cour selon laquelle la décision du 9 octobre 2014 refléterait un déficit de préparation.

2. L'abandon de l'écotaxe a conduit à un bilan financier qui n'est pas si défavorable pour les finances publiques, contrairement à ce que la Cour laisse entendre

En premier lieu, l'État a économisé les frais de gestion du dispositif, d'un montant annuel de 220 M€, soit 2,2 Md€ sur dix ans, étant rappelé que cette charge était due, quel que soit le rendement effectif de la taxe. Pour mémoire, le montant de ces frais de gestion représentait un quart de la recette de la taxe dans la version initiale « écotaxe » et atteignait 38 % des produits attendus dans l'hypothèse du dispositif de second rang dit « taxe de transit poids lourds », alors que les coûts de perception sont usuellement, pour un dispositif fiscal, de l'ordre de quelques pourcents de la recette. Ainsi, l'analyse de la Cour, selon laquelle l'écotaxe pouvait constituer un outil efficace de fiscalité, doit être relativisée, au moins pour les premières années d'exploitation.

¹⁰⁷ Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds n° 1937 déposé le 14 mai 2014 par M. Jean-Paul Chanteguet (Assemblée nationale) - Rapport de Mme Virginie KLÈS, fait au nom de la commission des affaires économiques sur la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds - 21 mai 2014 (Sénat).

En deuxième lieu, concernant la perte de recettes induite pour l'État, la Cour indique elle-même que la majoration de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) décidée par le Gouvernement¹⁰⁸, en concertation avec les acteurs professionnels, compense la perte de recettes de l'écotaxe poids lourds. Je ne partage donc pas l'affirmation selon laquelle l'abandon aurait été très coûteux pour les finances publiques.

En troisième lieu, les indemnités versées à la société Écomouv' au titre de la suspension et de l'abandon du dispositif, ont été diminuées de plus de 100 M€ à l'avantage de l'État par rapport à ce que prévoyait le contrat initial, conformément aux conclusions de la commission de conciliation installée entre l'État et Écomouv', rendues le 10 juin 2014.

Contrairement à ce qu'indique la Cour, les surcoûts d'exploitation supportés par Écomouv' avant la mise à disposition effective du dispositif n'ont fait l'objet d'aucun paiement par ailleurs alors que l'État, selon toute vraisemblance, aurait dû verser en tout ou partie les indemnités correspondantes en cas de contentieux. L'État a privilégié leur paiement pour un montant minimisé dans le cadre des négociations, afin d'aboutir à un accord amiable qui lui était plus favorable.

L'indemnité de résiliation aurait quant à elle été majorée de plus de 100 M€ en l'absence de négociation efficace du contrat par l'État. En effet, outre les 21 M€ d'économie sur la rémunération des fonds propres et quasi-fonds propres, et les 15 M€ de constatation d'économie en termes d'investissement relevés par la Cour, les négociations ont permis de ramener l'indemnisation des sous-contrats à 35 M€, alors qu'elle aurait pu s'élever à 110 M€ au titre du contrat principal. Il convient également de noter que les 777 M€ cités par la Cour comprennent 52 M€ de remboursement de la TVA à Écomouv', qui ont été reversés par ailleurs par cette société à l'État et ont donc un effet neutre sur les finances publiques.

S'agissant des coûts de portage du crédit relais, ceux-ci ont été assumés pour moitié par Écomouv', alors que l'État aurait pu devoir assumer seul les surcoûts liés à la suspension. Le taux retenu de 11 % était par ailleurs inévitable en raison de la situation difficile dans laquelle se trouvait alors la société, ne lui permettant pas d'emprunter à des taux proches des standards du marché.

Enfin, le surcoût de 39 M€ mentionné par la Cour ne peut être regardé comme un surcoût de sortie du contrat. En effet, l'échelonnement des paiements jusqu'en 2024 était indiqué dans le contrat initial, qui

¹⁰⁸ Loi de Finances pour 2015.

prévoyait ces modalités de règlement habituelles. Enfin, la Cour, en contestant le lissage de la dépense, ne tient pas compte du coût de financement qu'un versement immédiat aurait fait supporter à l'État en renchérissant d'autant le coût.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il m'est impossible de partager la conclusion de la Cour selon laquelle la conduite du dossier complexe constitué par l'écotaxe aurait répondu à des objectifs de court terme à compter d'octobre 2013. En mettant fin à un dispositif onéreux en termes de frais de gestion sur le long terme et en lui substituant un relèvement de la TICPE, faisant supporter une contribution aux utilisateurs du réseau routier, contribuant à l'action contre la pollution par un relèvement des coûts et participant au financement des infrastructures, tout en défendant au mieux les intérêts de l'État dans la résiliation d'un contrat conclu sous la précédente mandature, c'est au contraire une décision réaliste et efficace sur le long terme qu'a prise le Gouvernement.

3. Les observations de la Cour ne peuvent davantage être partagées en ce qui concerne la réutilisation des équipements ou les effets de la décision sur les entreprises de transport françaises ou étrangères

Tout d'abord, il ne saurait être considéré que la réutilisation de tout ou partie des équipements est illusoire puisque plusieurs régions ont fait savoir qu'elles envisageaient d'utiliser certains équipements implantés sur leur territoire.

En ce qui concerne l'augmentation du taux de la TICPE spécifique aux poids lourds, les éléments avancés par la Cour, qui conclut au caractère insatisfaisant de cette réorientation du projet, doivent être nuancés :

- *En premier lieu, il est contestable d'affirmer que les recettes de la TICPE ne sont pas liées à l'usage de l'infrastructure routière. Le montant de la taxe est en effet proportionnel à la consommation de carburant et, partant, au kilométrage parcouru.*
- *D'autre part, la décision d'abandonner le dispositif de taxation ayant été prise sur la base du péage de transit poids lourds, solution de substitution au dispositif initial, la comparaison de la recette issue de la hausse du taux de la TICPE avec les produits attendus du dispositif de taxation kilométrique pourrait plus utilement être réalisée sur la base du projet dans sa seconde version et non de l'écotaxe dans la version initiale. En tout état de cause c'est en examinant l'alternative entre le péage de transit et une approche par la TICPE que la décision du Gouvernement a été prise.*

Il convient également de relativiser les observations de la Cour quant à la faible contribution des poids lourds étrangers au financement des infrastructures nationales. En effet, le péage de transit prévoyait une contribution des poids lourds étrangers à hauteur de 123 M€. Leur contribution dans le cadre de la nouvelle fiscalité de la TICPE aboutit à un montant de 42 M€, soit un différentiel quatre fois moins important que l'écart (325 M€) qui apparaît dans le rapport de la Cour (1^{ère} ligne du tableau n° 4).

Au regard de l'ensemble de ces données, l'affirmation de la Cour selon laquelle « le relèvement du tarif de la TICPE ramène la contribution des poids lourds étrangers à 2 % » me semble devoir être reconsidérée. En effet, les recettes 2015 découlant de la hausse de la fiscalité énergétique sur les poids lourds peuvent être estimées à 42 M€ pour le pavillon étranger (et non 25 M€ comme précisé dans le tableau n°4) et à 234 M€ pour le pavillon national (contre 462 M€ présentés dans le tableau précité). Dans le nouveau dispositif fiscal, la contribution des poids lourds étrangers par rapport à celle du pavillon national est donc de plus de 15 %.

Enfin, s'agissant de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite taxe à l'essieu, il convient de préciser que le maintien du choix opéré en 2009 sur l'abaissement du tarif au minimum communautaire, vise à préserver la compétitivité des entreprises de transport, confrontées à un environnement concurrentiel exacerbé au niveau européen. En effet, toute augmentation de la taxe à l'essieu qui ne serait supportée que par les entreprises nationales affaiblirait le pavillon français qui, depuis 2008, subit une chute de son activité importante et doit donc être soutenu.