

Compte rendu

Commission des affaires européennes

Mardi 12 octobre
2010
17 heures

Compte rendu n° 166

- I. Communication du Président Pierre Lequiller sur sa mission à Bucarest..... 3
- II. Communication du Président Pierre Lequiller sur la proposition de directive sur les systèmes de garantie des dépôts bancaires (document E 5512)..... 6
- III. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur les équipements électriques et électroniques (documents E 4190 et E 4191) 8
- IV. Communication de M. Gérard Voisin sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire (document E 5642)..... 11
- V. Communication de M. Gérard Voisin sur la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Eurovignette) (document E 3911)..... 15

**Présidence de
M. Pierre Lequiller**
Président



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPEENNES

Mardi 12 octobre 2010

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission

La séance est ouverte à 17 heures

I. Communication du Président Pierre Lequiller sur sa mission à Bucarest les 3 et 4 octobre 2010

Le Président Pierre Lequiller. Dans le contexte actuel des relations franco-roumaines et, notamment, des débats européens sur l'intégration des minorités roms, il m'est apparu nécessaire de me déplacer à Bucarest pour rencontrer les responsables parlementaires et gouvernementaux. Je souhaite vous en faire un rapide compte rendu.

Cette visite, les 3 et 4 octobre derniers, dont le principe avait été décidé de longue date, a porté sur tous les principaux sujets européens d'intérêt commun, bien au-delà de la question des Roms. Elle a traduit la volonté du parlement français de dialoguer en confiance, en n'esquivant pas les problèmes, avec un pays traditionnellement francophile, et francophone, que nous avons fortement soutenu dans sa démarche d'adhésion à l'Union, dans une volonté politique de réunification européenne. Elle m'a permis de mieux appréhender les positions de la Roumanie et la situation politique actuelle de ce pays.

La Roumanie est en ce moment dans une situation difficile sur le plan économique et politiquement très animée. Du point de vue de l'économie, la crise a conduit à une contraction du PIB de plus de 7 % en 2009 et la relance se fait attendre. La Roumanie est fortement soutenue par le FMI et par l'Union européenne. Pour redresser les finances publiques, les salaires des fonctionnaires ont dû être récemment réduits de 25 %. En ce qui concerne la vie politique, il faut souligner que la réélection du Président Traian Basescu en décembre 2009 a été très serrée : le Président a été élu avec 50,3 % des voix ; le Premier ministre sortant, M. Emil Boc, a été confirmé, avec le soutien d'une majorité PDL et du parti hongrois. Par ailleurs, la Roumanie doit en outre faire encore des progrès importants en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la transparence de la justice.

Ma mission a montré une série de convergences sur différents sujets d'actualité européenne. La Roumanie, le plus petit des grands Etats de l'Union, ou le plus grand des petits, reste un partenaire très important pour notre pays.

J'ai pu principalement rencontrer au cours de ce déplacement: M. Călin Popescu-Tăriceanu, Président du groupe du Parti national libéral (PNL) à la Chambre des députés, ancien Premier ministre ; M. Teodor Baconschi, ministre des affaires étrangères ; M. Bogdan Aurescu, secrétaire d'Etat aux affaires européennes ; M. Viorel Hrebenciuc, député, Président de la Commission des affaires européenne du Parlement ; M. Cristian Dumitrescu, député (PSD), Président du groupe d'amitié Roumanie-France.

Sur le fond, et s'agissant en premier lieu de la question des minorités roms, les interlocuteurs rencontrés se sont montrés très conscients de la nécessité d'engager un effort important d'intégration, la situation actuelle étant clairement inacceptable; un secrétaire d'Etat à la question rom a été récemment désigné.

Un point essentiel réside dans la nécessité d'une meilleure utilisation des fonds de cohésion, s'agissant en particulier des crédits d'insertion. A l'heure actuelle ces crédits sont très peu utilisés : sur 20 milliards d'euros pour la politique de cohésion 2007 -2013, seulement 85 millions sont fléchés vers des projets d'insertion en faveur des Roms, et la consommation effective des crédits est très faible. Le problème de la mauvaise utilisation concerne d'ailleurs la totalité des fonds structurels. Au-delà de ce qui pourrait être interprété comme un simple désintérêt pour ces efforts d'intégration, il semble qu'une des causes majeures de la mauvaise utilisation des fonds disponibles tiennent à un manque d'expertise administrative pour le montage des programmes. La consommation des crédits pré-adhésion était en revanche excellente, la Roumanie ayant bénéficié, au cours de cette période, d'un soutien européen en termes d'expertise. La France va d'ailleurs mettre des moyens humains en soutien à la Roumanie pour contribuer au montage des dossiers.

Même s'il est très clair que la question de l'intégration des Roms ne va pas être résolue en quelques mois, il est essentiel que les autorités roumaines manifestent concrètement au cours des prochains mois leur engagement pour avancer dans ce domaine.

S'agissant des autres principaux sujets évoqués au cours de cette mission, il faut souligner l'intérêt très vif des Roumains à propos du débat sur l'avenir de la PAC. La Roumanie est une grande puissance agricole de l'Union, à fort potentiel ; dans les échanges que j'ai pu avoir à ce sujet, les Roumains se sont montrés très proches des positions françaises, qu'a exprimées encore récemment le ministre Bruno Le Maire devant notre Commission : maintien de l'enveloppe budgétaire et des deux piliers de la PAC, développement de la régulation des marchés. Le commissaire roumain à l'agriculture, M. Dacian Cioloș, est incontestablement un trait d'union important à ce sujet pour nos deux pays ; il reste que, comme pour la Pologne, des divergences surgiront probablement en ce qui concerne le niveau des aides aux agriculteurs. La même convergence politique apparaît, au moins à ce stade, en ce qui concerne le maintien de la politique régionale.

Sur la politique européenne de l'énergie, mes interlocuteurs se sont montrés sensibles à la question de la sécurité énergétique et à la nécessité d'une approche plus concertée au niveau européen ; le sujet du nucléaire est important : la France est en discussion avec la Roumanie pour la réalisation de deux tranches supplémentaires de la centrale existante et, à plus long terme, pour la création d'une nouvelle centrale, qui est en projet de longue date.

En ce qui concerne les sujets économiques et financiers, les positions roumaines me sont apparues assez proches des nôtres : sur la mise en place d'une gouvernance économique européenne, la question des sanctions, la pérennisation du fond de stabilisation, le renforcement de la réglementation financière.

S'agissant de la question des relations extérieures, mes interlocuteurs ont évoqué la mise en place du service européen d'action extérieure, qui est à leurs yeux décevante, dans la mesure où il n'y a pas eu encore de nomination de diplomates roumains au sein du service. Ils plaident pour un équilibre satisfaisant, entre diplomates issus de la Commission et

diplomates nationaux et, géographiquement, s'agissant des diplomates nationaux, entre les différents pays de l'Union

Sur les sujets parlementaires, il a été notamment convenu de renforcer les liens entre les deux parlements, et particulièrement avec la Commission des affaires européennes. J'ai d'ailleurs invité une délégation de la Commission des affaires européennes à venir à Paris, sans doute au cours du premier semestre 2011.

II. Communication du Président Pierre Lequiller sur la proposition de directive sur les systèmes de garantie des dépôts bancaires (document E 5512)

Le Président Pierre Lequiller. Le 12 juillet dernier, la Commission européenne a présenté une proposition pour modifier une directive de 1994 sur les systèmes de garanties des dépôts bancaires (les SGD). Ce sont des « structures » rassemblant les banques d'un pays et qui assurent que, en cas de faillite d'une banque, les clients de celle-ci seront remboursés jusqu'à un certain plafond. Il existe actuellement de tels systèmes dans chacun des 27 Etats membres, il y a même des pays où il en existe plusieurs selon des « catégories » de banques, mais leur régime juridique n'est que partiellement harmonisé.

La proposition comporte trois éléments principaux :

- une harmonisation du régime juridique des systèmes de garantie, notamment en ce qui concerne les modalités du remboursement des déposants ;
- une réduction du délai de remboursement et une amélioration des informations que les banques doivent fournir aux SGD ;
- la création d'une possibilité, pour un SGD qui ne parviendrait pas à faire face à toutes les demandes de remboursement des clients d'une banque en faillite, d'emprunter des fonds aux autres SGD des pays de l'Union européenne.

Je me suis rendu récemment à Berlin, et à l'occasion de cette visite, mon homologue Gunther Krichbaum, Président de la Commission des affaires européennes du Bundestag, a attiré mon attention sur ce texte qui soulève, en Allemagne, un problème spécifique lié au statut très particulier des « banques des *Länder* ». Le Bundestag a d'ailleurs émis une opinion défavorable au texte, au titre du contrôle de la subsidiarité, même si nos partenaires allemands indiquent que le texte soulève d'abord, pour eux, des problèmes de fond.

L'objectif proposé par la Commission européenne est d'instaurer une solidarité à l'échelle européenne entre les systèmes de garantie des dépôts, au bénéfice, non pas des banques, mais des consommateurs, c'est-à-dire des clients. Que l'on soit d'accord ou non avec l'objectif – et ceci sera un point central des négociations entre Etats – on ne peut, en tout cas, nier que cet objectif serait en lui-même mieux atteint par une action législative communautaire que par 27 actions législatives nationales différentes. C'est d'ailleurs ce qu'ont jugé nos collègues du Sénat, qui ont estimé que ce texte ne soulevait pas de problème de subsidiarité.

Il nous reviendra d'apprécier, quand nous examinerons le texte dans le cadre de l'article 88-4 de notre Constitution, son opportunité et les problèmes que ce texte peut soulever sur le fond.

Je vous propose donc d'adresser, en tant que Président de la Commission des affaires européennes, un courrier au commissaire Michel Barnier, pilote sur ce texte au sein de la Commission européenne, pour relayer auprès de lui les préoccupations de nos collègues allemands, afin d'apporter à ceux-ci un soutien parlementaire. Cela ne constitue pas, à ce stade, une appréciation de notre Commission sur le fond du texte, puisqu'il faut laisser à nos

rapporteurs, MM. Michel Diefenbacher et Pierre Bourguignon, le temps de procéder à un examen approfondi, en intégrant notamment la position du Gouvernement sur les différents éléments de la proposition de directive, mais cette démarche nous permet de demander dès à présent que les spécificités des systèmes nationaux soient prises en considération lors des négociations.

Je signalerai notamment au commissaire Barnier que nous prêterons attention, quand nous examinerons au fond ce projet de directive, à son impact potentiel sur le système bancaire français – qui est très différent du système allemand – et à la manière dont ce texte est susceptible de renforcer effectivement la stabilité financière en Europe.

Après une intervention de **M. Christophe Caresche** évoquant des réticences allemandes à étendre certaines mesures de contrôle bancaire, la Commission a approuvé la démarche proposée par le Président Pierre Lequiller.

III. Communication de M^{me} Marietta Karamanli sur les équipements électriques et électroniques (documents E 4190 et E 4191)

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Les équipements électriques et électroniques contiennent des éléments dangereux pour la santé et l'environnement, et doivent donc être traités de façon spécifique. Deux directives de 2003 s'appliquent actuellement, l'une sur les substances dangereuses, l'autre sur les déchets. La Commission européenne propose la refonte de ces deux textes.

Concernant la proposition de directive sur la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, les enjeux principaux sont :

- le champ d'application : la Commission propose son extension de 8 à 10 catégories d'équipements. La France est favorable à un champ d'application ouvert : tous les équipements sauf ceux expressément exclus ;

- l'interdiction de substances : la directive actuelle interdit 6 substances- métaux lourds et retardateurs de flammes chromés. La proposition crée un mécanisme d'interdiction de nouvelles substances, s'inspirant de celui du règlement REACH relatif aux substances chimiques. Les modalités seraient définies selon la procédure de comitologie. Le Conseil souhaite préciser ces modalités dans la directive ;

- la procédure d'exemption : les exemptions sont actuellement décidées au cas par cas. La Commission propose d'introduire différents critères. Lors des discussions au Conseil, un équilibre a été trouvé entre les critères environnementaux et les critères socio-économiques. Ce compromis donne satisfaction à la France qui trouvait que la proposition de la Commission donnait trop d'importance aux critères socio-économiques.

Un accord politique sur la proposition de directive sera recherché lors du Conseil environnement du 14 octobre, puis un accord en première lecture pourrait être trouvé avec le Parlement européen.

Sur proposition de la rapporteure, la Commission a *approuvé* cette proposition de directive (E 4190).

La proposition de directive sur les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) pose plus de difficultés.

La directive de 2003 actuellement en vigueur vise à prévenir la production de déchets et organiser la collecte et le recyclage de façon spécifique. Elle pose le principe de la responsabilité du producteur de l'équipement, par exception au principe général de responsabilité du détenteur du déchet.

En France, la filière de collecte et de traitement des DEEE ménagers fonctionne depuis 2006. Une éco-participation, comprise dans le prix des appareils neufs, finance la collecte, le réemploi, la dépollution et le recyclage des appareils usagés. L'éco-participation est versée par le producteur à un éco-organisme, chargé de l'enlèvement et du traitement des déchets pour le compte des producteurs adhérents. Les déchets sont collectés soit par le distributeur (obligation de reprise de l'ancien équipement lors de l'achat d'un nouveau) soit dans des points de collecte mis à disposition par les collectivités locales.

La Commission européenne souhaite améliorer le fonctionnement de la filière dans l'Union européenne, de façon à obtenir de meilleurs taux de collecte et de recyclage.

Actuellement, le taux moyen de collecte dans l'Union européenne est de 65 % des équipements électriques et électroniques mis sur le marché et moins de la moitié sont traités et déclarés conformément aux exigences de la directive. Fin 2009, la quantité de déchets d'équipements électriques et électroniques dans l'Union européenne était estimée entre 8,3 et 9,1 millions de tonnes. Selon la Commission européenne, elle pourrait atteindre 12,3 millions de tonnes d'ici 2020.

La proposition soulève plusieurs questions :

- le champ d'application : la Commission propose d'aligner le champ d'application sur celui de la directive relative aux substances dangereuses. Le Conseil est divisé sur cette question. La France est favorable à un champ d'application ouvert ;

- la définition du producteur : la proposition prévoit d'adopter une définition communautaire du producteur (le premier « metteur au marché » communautaire), alors qu'actuellement une définition nationale s'applique (le producteur est le premier « metteur au marché » sur le territoire national, producteur ou importateur). Le Conseil s'y oppose, en raison des difficultés de mise en œuvre que cela entraînerait. En particulier, cela réduirait les possibilités de contrôle au niveau national ;

- l'objectif de collecte pour les déchets : la Commission propose de porter ce taux à 65% des équipements mis sur le marché au cours des deux précédentes années dans chaque Etat membre. Plusieurs Etats jugent l'objectif irréaliste. La France y est favorable si des moyens supplémentaires sont disponibles pour les producteurs. Elle a notamment proposé de créer une obligation de remise des déchets aux producteurs à partir des points de collecte, ce qui aurait l'avantage de limiter les fuites de déchets hors de la filière.

Outre la fixation d'un taux de collecte de 65 % par Etat membre, la proposition vise à relever de 5 % les taux de recyclage et de valorisation de la directive actuelle. Afin d'encourager le réemploi, des objectifs de recyclage associés à la réutilisation sont fixés.

- la possibilité pour les Etats membres d'afficher séparément du prix des produits les coûts de collecte et de recyclage des déchets électriques et électroniques : la proposition prévoit de maintenir cette possibilité, qui était inscrite à titre transitoire dans la directive de 2003, tandis que M. Karl Florenz, rapporteur de la commission de l'environnement du Parlement européen, souhaite la supprimer. L'affichage distinct permet d'informer les consommateurs des enjeux de la collecte et du recyclage.

La présidence espagnole a constaté fin juin des désaccords importants entre le Conseil et le Parlement européen et les travaux doivent se poursuivre sous présidence belge. Le Parlement européen doit examiner le texte en première lecture début novembre.

Compte tenu des interrogations et des difficultés qui se posent, il est trop tôt pour adopter un avis sur cette proposition et je propose que notre commission revienne sur ce sujet lorsque les discussions au niveau européen auront progressé.

M. Jacques Desallangre. Je souhaiterais savoir quelle est la différence entre la définition nationale du producteur et la définition européenne. Par ailleurs, comment se

déroulera concrètement la collecte des déchets, une fois posé le principe de la remise des déchets au producteur ?

M^{me} Marietta Karamanli : La définition du producteur dans le cadre de la directive actuelle est nationale, il s'agit du premier « metteur au marché » sur le territoire national, producteur ou importateur. La Commission propose de se fonder sur le premier "metteur au marché" communautaire, ce qui reviendrait à priver les Etats membres de leurs capacités de contrôle à l'égard des entreprises qui mettent des équipements sur leur marché mais ne sont pas présentes sur leur territoire.

S'agissant de la collecte, la proposition de la France, qui s'inspire du Grenelle 2, vise à limiter les fuites de déchets hors de la filière agréée, qui sont actuellement très importantes.

M. Jean Gaubert. Je souhaiterais savoir si la définition du producteur qui est proposée est identique à celle que nous connaissons aujourd'hui.

M^{me} Marietta Karamanli. La définition serait différente car il s'agirait de la première mise au marché au plan communautaire et non national.

M. Philippe Cochet. En matière d'application concrète, il faudra bien prendre en compte les pertes énormes qui existent entre les dépôts et les retraitements réels. Comment pense-t-on sécuriser cette filière ?

M. Gérard Voisin. L'expérience que nous avons connue dans le domaine des pneumatiques automobiles est éclairante. Il existe bien aujourd'hui une filière organisée et le prix du pneu est augmenté du coût de son retour au recyclage. Les utilisateurs perçoivent bien l'intérêt à rapporter le pneu au revendeur. Par ailleurs, il faudra conserver un affichage distinct pour que le consommateur ait conscience du coût du recyclage.

M. Jacques Desallangre. J'ajoute cependant qu'une fois le pneu rapporté, le problème n'est pas systématiquement réglé et l'on se souvient que des pneus avaient été découpés pour faire des sous-couches de routes qui se sont ensuite effondrées.

M^{me} Odile Saugues. Pour m'être battue depuis plusieurs années contre l'installation d'un incinérateur dans ma circonscription, je connais bien ce problème et mon expérience est celle de la nécessité d'une éducation des citoyens. Les personnes doivent être persuadées que le matériel rapporté sera bien recentralisé et recyclé. Il est bien connu qu'une partie du tri sélectif effectué par les particuliers est parfois apportée à l'incinérateur, ce qui entame la crédibilité des mesures mises en place. La transparence doit régner dans la filière afin que chacun sache comment les produits sont collectés, triés et réutilisés.

M^{me} Marietta Karamanli. Ceci est tout à fait juste et, la refonte de la directive devrait permettre d'améliorer les taux de traitement et de recyclage. Bien entendu, la formation et l'éducation des citoyens seront une priorité.

M. Jacques Desallangre. La puissance publique devra assurer la viabilité de la filière.

M^{me} Marietta Karamanli. Bien sûr. En conclusion, je vous propose donc d'attendre des éléments d'information supplémentaires avant de donner notre avis sur la proposition de directive (E 4191).

IV. Communication de M. Gérard Voisin sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire (document E 5642)

M. Gérard Voisin, rapporteur. La concurrence constituant un objectif du traité de l'Union et étant souvent parée de toutes les vertus par la Commission européenne, celle-ci préconise, à travers la proposition de refonte de la directive établissant un espace ferroviaire européen, une communication et un Livre blanc à venir, de favoriser une « saine » concurrence sur tout le réseau, une interopérabilité renforcée, une standardisation accrue et la fin des obstacles administratifs qui empêchent encore aujourd'hui le rail de trouver sa place dans une chaîne de transport multimodale optimale, au sein de laquelle le passage d'un mode de transport à un autre, pour les passagers comme pour le fret, se ferait tout naturellement.

Cette proposition de directive dont nous sommes saisis, et que nous examinerons ultérieurement dans toute sa substance, car elle est très complexe, et la position du Gouvernement n'étant pas encore établie, confirme la volonté de libéralisation de la Commission européenne.

Une autre proposition législative de la Commission européenne devrait intervenir en 2012 au plus tard viendra remettre en cause les monopoles nationaux, de droit ou de fait.

Pour les nombreux services ferroviaires entrant dans la catégorie des « obligations de service public » – non rentables d'un point de vue commercial – il serait question de soumettre l'octroi des contrats à des procédures d'appel d'offres. Ce qui passerait sans doute par une modification du règlement 1370/2007 qui définit les règles de passation des contrats de service public dans les transports en commun. Par dérogation, celui-ci permet toujours aux autorités publiques d'attribuer ce type de contrat directement, sans procédure d'appel d'offre.

Il apparaît également que la Commission européenne envisage très clairement une séparation totale (« *full separation* ») entre les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises qui opèrent les services de transport. A l'heure actuelle, la législation ne requiert pas une séparation institutionnelle totale entre les activités de transport et de gestion d'infrastructure. Le gestionnaire d'infrastructure peut faire partie d'une holding qui inclut aussi une ou plusieurs entreprises ferroviaires. Avec l'indépendance « formelle et pratique » que prévoit la Commission, on se dirigerait vers la fin de ce type de formule. L'objectif de la proposition est d'éviter les discriminations vis-à-vis des nouveaux entrants.

Le cabinet du commissaire aux transports, M. Siim Kallas, a affirmé que « *la question n'est pas encore tranchée. Elle est de première importance pour la SNCF qui est un opérateur intégré* ».

Ces réformes concerneraient en particulier les TER dont l'ouverture à la concurrence pourrait éventuellement avoir des conséquences sociales importantes, les charges sociales étant pour les cheminots supérieures de 13 % à celles des salariés du secteur privé.

Une grande prudence des autorités françaises est nécessaire. En effet, faute de cadre social harmonisé et d'apurement de la dette de la SNCF, cette dernière aura du mal à se mesurer à armes égales avec la concurrence.

Les objectifs poursuivis par la Commission européenne semblent contradictoires : elle souhaite favoriser la concurrence, tout en désirant promouvoir le transport intermodal et

les corridors de fret ferroviaire. Or ces politiques que nous devons soutenir impliquent pour être efficaces de se doter des outils nécessaires.

Nous ne pouvons qu'être d'accord sur la nécessité d'une modernisation des opérateurs historiques, mais la libéralisation ne doit pas conduire à casser les outils dont nous disposons ou oublier les impératifs d'aménagement du territoire.

Sur le plan budgétaire l'exemple anglais qui a conduit à une socialisation des pertes par l'Etat et à un taux de rentabilité exceptionnel pour les opérateurs privés nous conduit à regarder avec prudence une politique de libéralisation trop rapide du rail.

Au-delà de cette présentation très succincte, la nécessité d'approfondir notre réflexion me conduit à proposer à notre Commission la rédaction d'un rapport d'information sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

M. Jacques Desallangre. Il est plus que temps de réfléchir enfin aux conséquences concrètes de la frénésie de libéralisation qui a mené l'Europe dans l'impasse. Il est évident que la SNCF serait dans une position très délicate face à la concurrence. Et cela ne tient pas seulement aux 13 % de surcoût salarial sur lesquels notre rapporteur s'est étrangement concentré. Il faut rappeler que la SNCF assume de nombreuses missions d'intérêt général dans notre pays, qui exercent inévitablement un impact sur sa rentabilité. Je pense à l'aménagement du territoire, chacun de nous connaissant bien les conséquences concrètes des fermetures de ligne sur l'affaiblissement de notre maillage économique. Mais je pense aussi à la sécurité et au défi écologique, l'expérience outre-manche montrant sans ambiguïté combien ces objectifs essentiels peuvent être compromis par une concurrence aveugle.

M. Philippe Cochet. Il faut distinguer la problématique du transport de passagers de celle du fret. Cette dernière concentre les plus grandes difficultés et appelle les modernisations les plus urgentes. Ma conviction est que la concurrence est plus efficace que le monopole de la SNCF pour motiver le changement.

M. Gérard Voisin. Le sujet est en effet vaste, et sollicite de nombreux aspects de l'action public. Il n'en reste pas moins que la question financière, qui comporte celle des charges en particulier sociales, est au cœur des défis. N'oublions pas que la SNCF accumule 9 milliards d'euros de dettes, qui croissent de manière exponentielle. Nous ne pouvons, dans ce contexte, faire l'économie d'une réflexion sur la compétitivité, en observant notamment que la Deutsch Bahn a pris 10 % du marché au cours des dernières années.

M^{me} Odile Saugues. Ces réflexions sont essentielles, mais je m'étonne qu'elles interviennent après la bataille. L'ouverture du fret à la concurrence est actée. Je l'avais critiquée en son temps, pressentant les difficultés que chacun semble découvrir aujourd'hui. Non, la concurrence n'est pas une recette magique, et la précipitation dans la libéralisation est le plus sûr chemin vers l'échec. Pour le fret, où est le progrès lorsque l'on sait, par exemple, que désormais la SNCF transporte ses traverses... par des camions ? Pour le transport de voyageurs, l'exemple anglais sur la sécurité ou la ponctualité me semble devoir être médité. Au fond, la question centrale est celle de l'ampleur des investissements que requiert le rail. C'est pour cette raison que RFF est étranglé depuis sa création par une dette colossale, qui obère son indispensable régénération des voies dont l'insuffisance est la source de l'augmentation des retards que l'on constate partout. Et la hausse des péages acquittés par la SNCF n'est pas une solution, l'entreprise se plaignant déjà de leur niveau qui entame à ses yeux sa compétitivité.

M. Régis Juanico. Je partage la conviction de mes collègues que l'enjeu ferroviaire dépasse largement la seule question de la rentabilité. Il nous faut préserver les atouts importants dont disposent notre réseau et la SNCF. Il suffit pour s'en convaincre de voir ce qui se passe ailleurs. Et il ne faut pas oublier le rôle décisif des collectivités territoriales, dont l'avis, en particulier pour les TER, doit être pleinement pris en compte. De même, l'avenir du fret, qui sollicite des problématiques complexes passant notamment par la clarification des relations entre RFF et la SNCF, passe par la question des moyens, en particulier pour nous doter de voies internationales performantes.

M. Christophe Caresche. En effet, la prudence face à la libéralisation est l'attitude responsable, sans récuser la perspective prometteuse d'un vrai espace ferroviaire européen, qui serait un formidable atout économique et, surtout, écologique.

Mais cette approche critique et constructive, débarrassée des œillères idéologiques, doit s'étendre à la question globale de la concurrence. Les temps de la concurrence effrénée entre chaque Etat européen, dont la compétition récente entre Alstom et Siemens donne un exemple éloquent, me semblent révolus. Il est temps de comprendre que la vraie concurrence se joue avec le reste du monde, et que nous perdrons toute chance de l'affronter si nous persistons dans une logique étroitement nationale qui divise nos forces plutôt que de les additionner. Cela place la question de la politique industrielle européenne au cœur de l'agenda. Où sont les grands projets communs conquérants relayant le succès d'Airbus ? Voilà à mes yeux l'enjeu décisif, et nous devons tout faire pour convaincre nos partenaires, en particulier allemand, d'avancer dans cette voie.

Le Président Pierre Lequiller. C'est en effet une question essentielle, à laquelle d'ailleurs MM. Jérôme Lambert et Jacques Myard consacrent pour la Commission un rapport sur le renouveau de la politique industrielle.

M. Marc Dolez. Il importe de dresser au préalable un bilan détaillé des effets de la libéralisation du fret, en n'oubliant pas les 262 gares supprimées, le million de camions supplémentaires jetés sur nos routes et les milliers d'emplois disparus. Ce bilan ne doit pas occulter l'état inquiétant de nos infrastructures, qu'avaient notamment dénoncé MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, sénateurs, en février 2008 dans leur mission d'information, relevant que 30 à 60 % de nos infrastructures risquaient de n'être plus utilisables dans quelques années.

Le Président Pierre Lequiller. Pour répondre à toutes ces interrogations, je rappelle que notre Commission recevra, conjointement avec la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, le mercredi 20 octobre prochain.

M. Jean Gaubert. Je doute à mon tour de l'utilité de créer un troisième opérateur en France. L'expérience d'EDF, que même sa nouvelle direction juge désormais désastreuse, devrait nous inspirer un peu plus de prudence. Et chacun voit bien que la concurrence ne serait guère à l'avantage de notre pays. Je rappelle notamment que la Deutsche Bahn assoit sa réelle compétitivité sur l'étroit maillage des villes allemandes, qui nourrit la forte rentabilité des liaisons intercités, avantage dont ne dispose pas notre entreprise nationale.

M. Gérard Voisin. Ce passionnant débat donne une belle impulsion à mon futur rapport. J'en retiens des lignes directrices consensuelles. En premier lieu, l'enchevêtrement entre RFF et SNCF doit absolument être démêlé si l'on veut y voir plus clair, en gardant

l'abyssale dette au cœur de nos préoccupations. En second lieu, la compétitivité est, qu'on le veuille ou non, un enjeu majeur, et un combat loin d'être perdu d'avance. Cela implique d'être attentif aux coûts, car ils sont réels, imposant réalisme à tous les acteurs, élus compris. En outre, les collectivités territoriales sont des acteurs essentiels, et doivent être pleinement associées. Enfin, il faut en effet tenir compte des spécificités nationales. Je remarque ainsi qu'en Allemagne ces questions intéressent directement les Länder, alors que l'approche nationale est plus forte en France.

M. Jacques Desallangre. Attention toutefois à bien mesurer toutes les conséquences d'une logique de rentabilité exclusivement comptable. Chacun doit par exemple garder à l'esprit le fait que le recours effréné de la SNCF au transport routier, qui va jusqu'au transport des essieux évoqués tout à l'heure, est lié à la sectorisation de l'entreprise qui fait que chaque unité veut améliorer sa rentabilité propre dans une logique étroite qui ignore les intérêts d'ensemble du secteur.

M. Michel Lefait. Je partage les craintes exprimés, et m'inquiète de l'indécision manifeste du Gouvernement, qui un jour évoque une taxe sur les TGV pour financer les TER, le lendemain laisse RFF accroître ses péages tout en demandant à la SNCF de contenir ses tarifs, et demeure incapable de tenir un discours clair sur la libéralisation et sur l'avenir des voies déficitaires.

M^{me} Odile Saugues. Une nouvelle fois je m'interroge sur le timing de ces travaux. Le train me semble lancé, la SNCF a déjà trouvé des marchés chez ses voisins, comme le montre, par exemple, le succès de l'exploitation de la ligne Ashford-Pancras par sa filiale Keolis... N'est-il pas trop tard pour freiner les choses ?

M. Gérard Voisin. Le moment est donc opportun pour faire le point et suggérer les améliorations utiles, dans la lignée des travaux conduits par la majorité.

V. Communication de M. Gérard Voisin sur la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (Eurovignette) (document E 3911)

M. Gérard Voisin, rapporteur. L'évolution économique de ces trente dernières années a été marquée par deux phénomènes majeurs : la mondialisation, qui conduit à rechercher les coûts les plus bas, et la gestion du commerce et des entreprises à flux tendus, qui implique un niveau minimal de stocks.

Cette évolution, qui a favorisé la désindustrialisation de certains pays d'Europe occidentale, a reposé très largement sur le développement du fret routier, garant d'un coût de transport faible, de souplesse et de rapidité.

Les entreprises ne se seraient pas délocalisées si les coûts de transport et de logistique avaient absorbé les différentiels de rémunération. La gestion à flux tendus ne serait pas possible sans l'apport du transport routier, le rail et la voie d'eau impliquant des ruptures de charge et n'offrant pas suffisamment de souplesse.

D'où un développement exponentiel du transport routier, qui fait l'objet d'une contestation accrue de la part des populations qui en perçoivent les nuisances, sans mesurer à quel point leur mode de vie en dépend.

Ce sentiment est accru par l'impression, en partie justifiée, qu'une partie de la compétitivité des entreprises de transport routier étrangères reposent sur « l'exploitation » de leurs chauffeurs ; ce sentiment est sans doute excessif mais il est en partie exact. La France est une terre de transit où les entreprises étrangères ne respectent pas sa législation du travail, créant ainsi un risque important pour la sécurité routière du fait de la fatigue accrue des conducteurs étrangers soumis à des horaires de travail plus importants. La notion de temps de travail ne recouvre pas celle de temps de conduite.

La concurrence en Europe ne peut pas reposer sur les différences de conditions de travail et de rémunération des chauffeurs routiers. Aussi la proposition de directive qui nous est soumise, qui vise à faire supporter aux transporteurs les conséquences des coûts environnementaux qu'il génère, peut, si elle est correctement appliquée par les autorités françaises, constituer une chance pour le développement du pavillon français qui pourrait regagner une partie des parts de marché perdues ces dernières années si le trafic de transit est plus lourdement taxé et si une partie du produit de cet impôt vient alléger les charges des transporteurs français.

C'est pourquoi cette proposition est importante non seulement pour l'environnement mais également pour l'emploi dans notre pays.

La directive 1999/62/CE du 17 juin 1999, modifiée par la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, harmonise les systèmes de prélèvement, taxes sur les véhicules, péages et droits liés à l'usage des infrastructures routières, et institue des mécanismes d'imputation des coûts d'infrastructure aux transporteurs.

Elle s'applique aux taxes sur les véhicules, aux péages et aux droits d'usage imposés aux véhicules destinés au transport de marchandises par route et ayant un poids total en charge autorisé d'au moins 12 tonnes.

La directive précise, pays par pays, quelles sont les taxes visées. Chaque Etat membre arrête les procédures de perception et de recouvrement de ces taxes. De plus, ces taxes sont perçues par l'Etat membre dans lequel le véhicule est immatriculé.

Les Etats membres ne peuvent fixer des taux de taxes sur les véhicules inférieurs aux taux minimaux définis dans la directive (c'est le cas, par exemple, de la taxe à l'essieu). La directive prévoit également la possibilité pour tous les Etats membres d'appliquer, dans certains cas et sous certaines conditions, des taux réduits ou des exonérations.

La directive énumère les conditions que doivent remplir les Etats membres afin de pouvoir introduire et/ou maintenir des péages ou introduire des droits d'usage.

Les Etats membres qui mettent en place des systèmes électroniques de perception des péages font en sorte que leurs systèmes soient compatibles.

La modification intervenue en 2006 a mis en place des règles pour le prélèvement par les Etats membres des péages ou des droits d'usage pour l'utilisation de routes, y compris les routes du réseau transeuropéen et les routes dans les régions montagneuses.

A partir de 2012, cette réglementation s'appliquera aux véhicules dont le poids est compris entre 3,5 tonnes et 12 tonnes.

Les Etats membres ont la possibilité de différencier les péages en fonction du type de véhicule, sa catégorie d'émissions (classification « Euro »), le degré de dommages qu'il occasionne aux routes, ainsi que le lieu, le moment et le niveau de l'encombrement. Cela permet de lutter contre les problèmes causés par la congestion du trafic, y compris les dommages causés à l'environnement sur la base du principe « pollueur payeur ».

La Commission européenne, pour mieux prendre en compte les dégâts ou désordres environnementaux liés au développement du trafic poids lourds, a émis une proposition le 8 juillet 2008 pour modifier les directives précitées afin de permettre aux Etats membres d'internaliser les coûts liés à la pollution et aux encombrements causés par les poids lourds (coûts externes).

Le transport génère en effet des nuisances qui ont un coût pour la société et pour l'économie. Le transport routier de marchandises représente à lui seul les trois quarts du transport de marchandises. « L'internalisation des coûts externes » vise à donner un signal de prix fort afin que les utilisateurs supportent les coûts qu'ils génèrent et soient ainsi incités à modifier leur arbitrage au profit de modes de transport plus respectueux de l'environnement.

Cette notion « d'internalisation des coûts externes » doit être précisée. Il est toujours possible de faire supporter à un usager les coûts qui peuvent lui être imputés directement et évalués monétairement. Or, l'établissement de la preuve d'un lien de causalité et son évaluation monétaire ne sont pas toujours possibles. Dans le cas du transport routier il est par exemple très difficile de ventiler les conséquences environnementales du trafic routier entre véhicule légers et poids lourds, de même l'impact des dégâts liés aux émissions de polluants est extrêmement difficile à évaluer monétairement. Il est donc convenu par une

approche forfaitaire, de pénaliser le pollueur sans que ce dernier ne puisse être nominativement identifié.

Le projet initial de proposition de directive visait à intégrer dans le prix des péages perçus sur les poids lourds un montant correspondant au coût des pollutions atmosphériques et sonores due au trafic et à celui de la congestion automobile.

Ce montant aurait dû varier en fonction de la catégorie d'émission, de la distance parcourue, du lieu et du moment d'utilisation des routes. En particulier, la directive « Eurovignette » s'accompagne d'une méthode de calcul conçue pour adapter le tarif de la redevance en fonction de la norme environnementale du véhicule, du type de route empruntée et de la durée de validité. Les systèmes de tarification électroniques calculeraient le prix correct en fonction de ces critères.

Les actuelles dispositions régissant l'Eurovignette ne s'appliquent qu'aux axes faisant partie du «réseau transeuropéen» (RTE, axes routiers expressément désignés reliant les pays de l'Union européenne) et aux véhicules de plus de 12 tonnes. Aux termes du nouveau projet de texte, les dispositions concernant l'Eurovignette s'appliqueraient à tous les axes du RTE et aux routes par lesquelles transite habituellement un important volume de transport international de marchandises. Les villes conserveraient leur droit de prélever des redevances locales sur leurs voies de circulation (comme la redevance appliquée à Londres).

Les Etats membres devraient affecter les recettes ainsi perçues à des projets liés au développement durable des transports. Les redevances étant collectées au moyen de systèmes électroniques ne gênant pas la fluidité du trafic.

Depuis le constat d'échec dressé par le Conseil des ministres des transports de septembre 2009, ce projet semblait bloqué par les divergences entre les Etats de transit, comme la France où l'Allemagne, et les Etats de destination, en particulier ceux de la péninsule ibérique. Or la présidence belge de l'Union, malgré ses difficultés de politique intérieure, s'est échinée à trouver un compromis qui pourrait aboutir le 15 octobre prochain. Cette situation conduit à présenter cette communication, qui sera suivi d'un rapport plus complet au mois de décembre.

Bien que ce projet se soit enlisé au niveau du Conseil, le Parlement européen l'a adopté le 11 mars 2009.

En particulier, les députés de tous les groupes politiques se sont ralliés au principe de « l'affectation » : les Etats membres seraient tenus d'investir les recettes générées par l'Eurovignette dans des projets visant à améliorer les normes environnementales des véhicules et à développer des infrastructures alternatives de transport, ce qui heurte la majorité du Conseil.

Pour les routes situées dans les régions montagneuses ou les conurbations, une majoration sera instaurée. Les recettes supplémentaires générées par cette majoration devraient être investies dans des moyens de transport parallèles alternatifs (ainsi, par exemple, la majoration instaurée sur le segment alpin de l'autoroute Lyon-Gênes financerait une liaison ferroviaire parallèle).

Bien entendu, ce projet se heurte à l'hostilité des ministres européens des finances qui refusent toute idée d'affectation des recettes.

D'autant que, selon une étude d'incidence réalisée par la Commission européenne, la méthode de calcul de l'Eurovignette aurait pour effet d'augmenter le coût supplémentaire global pour l'utilisateur de 3 % environ si les Etats membres décidaient d'instaurer ces redevances.

Je vous propose de prendre position en faveur de ce projet de directive, dans la version adoptée par le Parlement européen le 10 mars 2009, et de défendre, malgré les réticences de notre ministre du budget, le principe de l'affectation des sommes recueillies par le biais de l'Eurovignette au profit du transport – qui verse déjà au budget général le triple des sommes qu'il reçoit.

Nous pourrions nous inspirer en particulier de l'Allemagne qui, avec son système « Toll collect », taxe le trafic de transit comme le trafic national, mais dans le même temps soutient ses transporteurs nationaux par des aides admises par la Commission européenne.

Par exemple, cette dernière a autorisé le 24 janvier 2007 l'Allemagne à mettre en place un régime d'aide visant à favoriser l'utilisation de poids lourds respectueux de l'environnement. Ces aides ont un impact non négligeable de 100 millions d'euros sur six ans et il semblerait opportun que la France suive cette voie.

Sur proposition du rapporteur, et sous les réserves qu'il a émises, la Commission *a approuvé* ce projet de directive.

La séance est levée à 18 h 15

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 12 octobre 2010 à 17 heures

Présents. - M. Christophe Caresche, M. Philippe Cochet, M. Jacques Desallangre, M. Marc Dolez, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, M. Régis Juanico, M^{me} Marietta Karamanli, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Michel Lefait, M. Pierre Lequiller, M. Jean-Claude Mignon, M. Didier Quentin, M^{me} Odile Saugues, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Pierre Bourguignon, M. Michel Delebarre, M. Michel Diefenbacher, M. Michel Herbillon