

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte)»**

[COM(2017) 280 final — 2017/0128 (COD)]

(2018/C 081/25)

Rapporteur: **Vitas MAČIULIS**

Consultation	Parlement européen, 15 juin 2017 Conseil de l'Union européenne, 20 juin 2017
Base juridique	Article 91 du TFUE
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	2 octobre 2017
Adoption en session plénière	18 octobre 2017
Session plénière n°	529
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	183/1/1

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE soutient fermement la proposition de la Commission européenne du 31 mai 2017 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier, qui vise à améliorer les dispositions fixées dans la directive du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004. L'utilisation pratique de ces dispositions au cours des dernières années a montré que nombre d'entre elles ne répondent pas aux exigences modernes.

1.2. Des systèmes de péage électronique routier ont déjà été introduits au niveau national, régional ou local dans 20 États membres. Toutefois, le manque d'interopérabilité des systèmes au niveau international entraîne des pertes considérables de recettes pour les États membres, ainsi que des coûts supplémentaires pour les usagers directs de la route. Le CESE encourage les États membres à poursuivre activement la coopération transfrontière lors du développement de mécanismes avancés de péage routier. En raison d'un manque de coopération, les États membres n'ont aucun moyen d'identifier les auteurs d'infractions spécifiques si leur véhicule est immatriculé à l'étranger.

1.3. Le CESE est fermement convaincu que tous les efforts possibles devraient être consentis pour instaurer un système de télépéage routier uniforme dans l'ensemble de l'Union européenne, sur la base des technologies de pointe. Le CESE se prononce en faveur d'un système simple, flexible et à bas prix pouvant rapidement être étendu afin de couvrir un éventail plus large d'utilisateurs et de réseaux routiers. Un tel système créerait une base favorable pour la mise en œuvre des pratiques de péage non discriminatoires établies par les dispositions de la législation sur l'Eurovignette.

1.4. L'unité embarquée à bord du véhicule (OBU), qui constitue l'élément essentiel dans un système de télépéage, ne doit pas nécessairement consister en un seul appareil. Il peut s'agir de plusieurs dispositifs connectés physiquement ou à distance, y compris des smartphones ou des tablettes, qui ensemble remplissent les fonctions d'une unité embarquée. Le CESE recommande d'encourager le développement d'applications informatiques particulières pour ces finalités, ce qui réduirait considérablement les coûts pour les usagers de la route.

1.5. Certains États membres utilisent déjà différentes technologies de perception des péages routiers, et il serait très onéreux pour eux de passer à un régime uniforme. Par conséquent, le CESE recommande à la Commission européenne de rechercher des instruments financiers, techniques et juridiques flexibles afin d'encourager les États membres à intégrer les différentes solutions existantes dans un système interopérable. L'inclusion dans l'annexe de la directive d'une liste des technologies pouvant être utilisées dans les systèmes avec OBU permettrait également de réagir plus rapidement aux développements technologiques et favoriserait l'uniformité.

1.6. Le CESE appuie l'initiative de la Commission européenne visant à ce que tous les utilisateurs dans l'Union européenne puissent conclure un contrat unique avec les prestataires du service européen de télépéage (SET). Cela permettra de mettre en œuvre des pratiques plus transparentes et conviviales.

1.7. Cela permettrait de recouvrer de manière plus aisée et plus efficace les redevances routières impayées par des usagers de la route fraudeurs et malhonnêtes, quel que soit leur pays d'immatriculation. Le CESE recommande à la Commission d'envisager l'extension des traités régissant l'utilisation du système EUCARIS (système d'information européen concernant les véhicules et les permis de conduire). Ce système fournit déjà une infrastructure et des logiciels à certains pays, ce qui leur permet de partager leurs informations en matière d'enregistrement de voitures et de permis de conduire et contribue ainsi à lutter contre le vol de voitures et la fraude à l'immatriculation.

1.8. Les aspects sociaux de la proposition de la Commission européenne revêtent également une importance cruciale. Dans l'ensemble de l'Union européenne, les PME et les microentreprises sont prédominantes dans le secteur du transport routier de marchandises. Le péage électronique pour les voitures particulières est une question très sensible. Les solutions dans ce domaine doivent donc être très soigneusement équilibrées.

## 2. Contexte et vue d'ensemble des systèmes de péage existants

2.1. En 2012, des redevances routières étaient prélevées sur les poids lourds dans 20 États membres et sur les voitures particulières dans 12 d'entre eux. Le réseau routier à péage comptait environ 72 000 kilomètres, dont 60 % équipés de systèmes de télépéage routier (ETC) introduits au niveau national ou local à partir du début des années 1990 et auxquels plus de 20 millions d'usagers de la route avaient souscrit un abonnement. Les systèmes de communications spécialisées à courte portée (DSRC) constituent la solution la plus fréquemment adoptée pour la perception par télépéage. De nouvelles technologies, y compris satellitaires, ont également été adoptées au cours des 10 dernières années. En conséquence, plusieurs technologies différentes, et, dans la plupart des cas, non interopérables, coexistent au sein de l'Union européenne.

2.2. La directive 2004/52/CE a été adoptée pour remédier à cette fragmentation du marché par la création d'un service européen de télépéage (SET). En vertu de ladite directive, le SET aurait dû être à la disposition des poids lourds en octobre 2012 au plus tard et aurait dû être disponible pour tous les autres types de véhicules au plus tard en octobre 2014.

2.3. Afin de garantir que les différents systèmes de péage soient compatibles sur le plan technologique et puissent par conséquent être reliés à ce service de péage unique, la directive autorisait l'utilisation de trois technologies pour prélever les péages par voie électronique: la technologie micro-ondes (DSRC), le satellite (GNSS) et les communications mobiles (GSM).

2.4. À l'heure actuelle, les dispositions de la directive 2004/52/CE n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre sur le marché européen de péage. Les systèmes de péage ne sont toujours pas homogènes — chaque État membre et percepteur de péage a un cadre législatif, des objectifs pour la mise en place d'un régime, un contexte et des conditions de trafic locaux qui lui sont propres.

2.5. Dans les recommandations qu'il a formulées dans de nombreux avis antérieurs, le CESE a souligné l'importance de normes communes et de l'interopérabilité transfrontière pour garantir l'efficacité des transports transfrontière et le développement d'un SET efficace<sup>(1)</sup>.

2.6. Les principaux systèmes de tarification dans l'Union européenne sont les suivants:

2.6.1. Systèmes de tarification basés sur la distance: la redevance est calculée sur la base de la distance parcourue par le véhicule, puis pondérée par d'autres paramètres caractérisant le véhicule (poids total, nombre d'essieux, classe d'émissions, etc.). C'est le type le plus commun de système utilisé dans l'Union européenne: divers moyens techniques servent à ce que la redevance imposée à un véhicule soit proportionnée, sur la base de son utilisation effective de l'infrastructure routière.

2.6.2. Systèmes de tarification basés sur le temps ou une vignette: la redevance est calculée sur la base d'une période de temps donnée, et est également pondérée comme expliqué ci-dessus en fonction des caractéristiques du véhicule. Ces systèmes impliquent l'achat d'une vignette autorisant l'utilisation du réseau routier pour une certaine durée (un jour, un mois ou une année complète). La redevance à payer est indépendante de l'utilisation réelle de l'infrastructure routière.

---

<sup>(1)</sup> JO C 32 du 5.2.2004, p. 36.  
JO C 277 du 17.11.2009, p. 85.  
JO C 291 du 4.9.2015, p. 14.  
JO C 173 du 31.5.2017, p. 55.  
JO C 288 du 31.8.2017, p. 85.

2.6.3. Systèmes de tarification basés sur l'accès: la redevance s'applique principalement aux zones urbaines et à des infrastructures spécifiques, l'utilisateur se voyant imposer une redevance pour conduire dans la zone concernée. De tels systèmes permettent de réduire le trafic et la pollution dans des zones particulièrement sensibles des villes ou dans d'autres zones densément peuplées.

2.7. Deux technologies principales sont utilisées dans l'Union européenne pour les transactions de péage électronique dans les systèmes «basés sur la distance»: le positionnement par système mondial de navigation par satellite (GNSS) et les systèmes de communications spécialisés à courte portée (DSRC), à savoir la technologie des micro-ondes de 5,8 GHz adoptée par le comité européen de normalisation (CEN).

2.7.1. La technologie GNSS utilise les données relatives aux différentes positions d'un véhicule reçues d'un réseau de satellites et mesure la distance parcourue sur route afin de déterminer la redevance. L'unité embarquée à bord du véhicule (OBU) identifie son emplacement et recueille et traite les informations nécessaires sans l'aide d'unités placées sur l'infrastructure routière. Il s'agit du système le plus pratique, mais aussi du plus onéreux.

2.7.2. La technologie de communications spécialisées à courte portée (DSRC) est fondée sur la communication radio bidirectionnelle entre un équipement fixe placé le long de la route (RSE) et un dispositif mobile (OBU) installé dans les véhicules. Par le biais de cette communication, les usagers de la route (et leurs véhicules) sont identifiés par l'infrastructure routière afin de déclencher le paiement.

2.8. Des systèmes de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques (ANPR) sont utilisés dans les systèmes de tarification basés sur l'accès. Cette technologie utilise des caméras vidéo pour lire les plaques d'immatriculation des véhicules. Elle n'exige pas d'unités embarquées et fait appel à des équipements moins coûteux intégrés à l'infrastructure routière.

2.9. Une vue d'ensemble des différents systèmes de péage en usage dans différents pays de l'Union européenne est présentée dans les tableaux ci-dessous:

2.9.1. Systèmes de péage basés sur la distance pour les poids lourds:

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Free-flow	GNSS avec ANPR et/ou DSRC	Hongrie, Slovaquie, Belgique
Free-flow	GNSS avec infrarouges et/ou DSRC	Allemagne
Free-flow	DSRC	Autriche, République tchèque, Pologne, Portugal, Royaume-Uni (Dartford Crossing)
Free-flow	ANPR	Royaume-Uni (Dartford Crossing)
Free-flow	ANPR et OBU DSRC	Portugal (A22, ..., A25)
Réseau avec gares de péage	DSRC	Croatie, France, Grèce, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Espagne et Royaume-Uni

2.9.2. Systèmes de péage basés sur la distance pour les véhicules légers:

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Free-flow	DSCR/ANPR	Portugal

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Différentes sections avec gares de péage	DSCR/ANPR	Autriche (A9, A10 Tauern, A11 Karawanken, A13 Brenner et S16 Arlberg)
Réseau avec gares de péage	DSCR	Croatie, Danemark, France, Grèce, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Espagne

#### 2.9.3. Systèmes de péage basés sur la durée pour les poids lourds:

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Vignette	e-Eurovignette	Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Suède
Vignette	Vignette électronique	Royaume-Uni, Lettonie
Vignette	Autocollant	Bulgarie, Lituanie, Roumanie

#### 2.9.4. Systèmes de péage basés sur la durée pour les véhicules légers:

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Vignette	Autocollant	Autriche, Bulgarie, République tchèque, Hongrie (vignette électronique), Roumanie (vignette en papier), Slovaquie, Slovénie
Péage avec barrière physique, ou free flow	DSRC, ANPR — diffère d'un système à un autre	Royaume-Uni

#### 2.9.5. Systèmes de péage basés sur l'accès pour tous les véhicules <sup>(2)</sup>:

Système de péage	Technologie utilisée	Pays
Redevance d'accès (péage cordon)	ANPR	Suède (Stockholm)
Redevance d'accès (vignette)	ANPR	Royaume-Uni («taxe d'embouteillages» de Londres — London Congestion Charge), Milan (redevance d'accès à la zone C)

### 3. Description des principaux problèmes

3.1. Dans sa communication d'août 2012 sur la mise en œuvre du service européen de télépéage (COM(2012) 474 final), la Commission européenne indiquait clairement que «l'absence de mise en œuvre du SET dans les délais prévus ne tient pas à des motifs techniques», mais que cette mise en œuvre est «entravée par le manque de coopération entre les différents groupes de parties prenantes» et le peu d'efforts déployés par les États membres. Dans son rapport d'avril 2013 sur une stratégie pour un service de télépéage et un système de vignette pour les véhicules particuliers légers en Europe (A7-0142/2013), le Parlement européen adoptait la même position et convenait avec la Commission «que la technologie nécessaire pour les systèmes interopérables existe déjà».

<sup>(2)</sup> Étude intitulée «State of the art of electronic tolling» MOVE/D3/2014-259.

3.2. La majorité des systèmes de péage routiers nécessitent que les usagers de la route installent des OBU à bord de leur véhicule. Seuls quelques-uns offrent une interopérabilité transfrontière. Il en résulte des coûts et des charges pour les usagers, qui doivent équiper leurs véhicules de plusieurs unités embarquées pour être en mesure de circuler sans contrainte dans différents pays. Les coûts sont actuellement estimés à 334 millions d'EUR par an, et devraient passer juste en dessous des 300 millions d'EUR par an d'ici 2025.

3.3. Un certain degré d'interopérabilité transfrontière a été atteint mais, que ce soit en Allemagne, Croatie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque ou au Royaume-Uni, seules les unités embarquées nationales peuvent encore être utilisées pour acquitter les péages. L'un des objectifs des dispositions législatives relatives au SET est de permettre aux unités embarquées d'être intégrés à d'autres dispositifs à bord des véhicules, en particulier des tachygraphes numériques. L'intégration aux tachygraphes s'est révélée décevante.

3.4. L'absence d'interopérabilité transfrontière génère également des coûts pour les autorités, qui doivent fournir et entretenir des unités embarquées superflues qui fonctionnent sur le territoire national, mais ne peuvent pas être utilisées à l'étranger. Pour un seul système national utilisant la localisation par satellite pour définir la position des véhicules, le coût unique de fourniture des unités embarquées s'élève à 120 millions d'EUR, tandis que les coûts d'entretien sont de 14,5 millions d'EUR par an <sup>(3)</sup>.

3.5. Le SET n'est toujours pas pleinement développé, et très peu de progrès ont été réalisés sur la voie de l'interopérabilité. Les prestataires sont confrontés à d'importantes barrières à l'entrée, telles qu'un traitement discriminatoire de la part des autorités, des procédures d'agrément longues et fluctuantes, et des spécificités techniques des systèmes locaux qui ne sont pas conformes aux normes établies. Seuls quelques accords transnationaux limités ont été conclus dans l'Union européenne. Les principales raisons de cette situation sont les suivantes:

3.5.1. L'opérateur du système de péage existant jouit d'une position privilégiée sur certains marchés nationaux. Il en résulte des obstacles à la mise en œuvre de pratiques harmonisées et non discriminatoires de péage dans l'Union européenne.

3.5.2. La législation SET comporte des obstacles: en particulier, elle exige que les fournisseurs SET soient en mesure de fournir des services partout en Europe dans un délai de 24 mois.

3.5.3. Les systèmes de péage nationaux appliquent les trois technologies autorisées par la législation sur le SET de manière très différente, rendant l'interopérabilité transfrontalière difficile et coûteuse.

3.6. La législation ne prévoit pas de dispositions efficaces en matière de respect des péages par les véhicules immatriculés dans un autre pays de l'Union européenne. Dans certains endroits, le trafic international représente une part significative des recettes totales générées par les systèmes de péage; limiter la fraude au péage par les utilisateurs étrangers constitue donc un défi de taille. Un État membre qui détecte une infraction au péage au moyen d'un dispositif de contrôle automatique ne peut pas identifier l'auteur de l'infraction sur la base du numéro de plaque lorsque le véhicule est immatriculé à l'étranger. Il n'existe aucune base juridique au niveau de l'Union européenne pour l'échange de données relatives à l'immatriculation des véhicules entre les États membres aux fins du respect des péages. La perte de recettes qui en résulte pour les systèmes de péage nationaux, régionaux et locaux est de l'ordre de 300 millions d'EUR par an <sup>(4)</sup>.

3.7. Il est fort nécessaire de promouvoir l'échange d'informations sur la fraude au péage au niveau de l'Union européenne et de donner aux différentes autorités de péage davantage de pouvoirs leur permettant d'identifier les contrevenants et de lancer des procédures de recouvrement. En ce qui concerne le respect des péages, il incombe aux États membres de démontrer que les usagers de la route sont traités sur un pied d'égalité, et aussi de garantir que les sanctions soient dûment appliquées.

3.8. L'obligation pour tous les prestataires du SET de couvrir tous les types de véhicules et tous les secteurs à péage en Europe est jugée excessive. Il serait plus efficace de laisser les prestataires du SET libres de répondre aux exigences de leurs clients, plutôt que de leur imposer un service complet mais coûteux.

<sup>(3)</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte) COM(2017) 280 final.

<sup>(4)</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage et facilitant l'échange transfrontière d'informations relatives au défaut de paiement des redevances routières dans l'Union (refonte) COM(2017) 280 final.

3.9. Les modifications apportées à la directive sur l'interopérabilité et la décision sur le SET proposée par la Commission permettront aux usagers de la route de réaliser des économies cumulées de 370 millions d'EUR (valeur actuelle nette — VAN, 2016-2025). La plupart de ces économies seront bénéfiques pour l'industrie de camionnage, qui est principalement composée de PME. Les gestionnaires de réseaux routiers bénéficieront des économies liées à la non-nécessité de fournir des unités embarquées superflues (48 millions d'EUR VAN) et de recettes de péage supplémentaires résultant d'une meilleure réglementation en matière de respect transfrontière de la législation (150 millions d'EUR par an). Les prestataires du SET bénéficieront d'une réduction de la charge réglementaire liée à l'entrée sur les marchés nationaux (10 millions d'EUR VAN, pour un groupe qui devrait compter 12 prestataires du SET). En outre, ils verront leur marché s'élargir, avec des recettes supplémentaires de 700 millions d'EUR par an<sup>(5)</sup>.

#### 4. Principaux éléments de la proposition de la Commission sur la refonte de la directive 2004/52/CE

4.1. L'application transfrontière de la législation qui s'impose sera mise en œuvre comme suit:

4.1.1. Un mécanisme automatique et simple d'échange d'informations entre les États membres doit être mis en place. De nouveaux mécanismes et accords juridiques seront mis en œuvre pour traiter le problème du contrôle transfrontière du respect des péages. Ces informations permettraient aux États membres d'assurer le suivi des cas de manquement à l'obligation d'acquitter les péages par des conducteurs non résidents.

4.1.2. Le système devrait inclure tous les types de véhicules et tous les types de systèmes de télépéage, y compris le péage vidéo.

4.2. Les principales propositions s'agissant des technologies utilisées et du traitement des véhicules légers sont les suivantes:

4.2.1. La liste des technologies a été déplacée vers l'annexe de la directive. De cette manière, il sera possible de répondre au progrès technologique de façon plus rapide et efficace.

4.2.2. Cette liste de technologies resterait inchangée et ne pourrait être modifiée ultérieurement qu'après des essais approfondis, un travail de normalisation, etc.

4.2.3. La Commission propose de séparer le SET pour les poids lourds, d'une part, d'un SET pour les véhicules légers, d'autre part, de sorte que l'un puisse être fourni indépendamment de l'autre.

4.2.4. Une dérogation permettra aux prestataires du SET pour véhicules légers de fournir aux clients des unités embarquées DSRC.

4.3. Les définitions du SET seront unifiées, certaines clarifications étant proposées:

4.3.1. Il est précisé que le SET doit être fourni par les prestataires du SET, et non par les percepteurs de droits de péage. Les prestataires du SET se verront garantir une égalité d'accès au marché sur un pied d'égalité avec les prestataires de services de péage nationaux. Cela permettra d'accroître le choix offert aux consommateurs quant aux prestataires de services de péage. Les États membres ne seront pas tenus d'assurer le déploiement du SET dans un délai déterminé.

4.3.2. Les unités embarquées ne doivent pas nécessairement être constituées d'un seul appareil physique, et peuvent comprendre plusieurs dispositifs reliés physiquement ou à distance, y compris des équipements déjà installés dans le véhicule à moteur, tels que des systèmes de navigation fournissant toutes les fonctions d'une unité embarquée. La même unité embarquée devrait pouvoir fonctionner dans tous les systèmes de péage routier, les appareils portables tels que les smartphones pouvant être utilisés à côté d'unités embarquées fixes.

#### 5. Éventuels obstacles à la mise en œuvre de la proposition de la Commission

5.1. L'établissement de l'interopérabilité transfrontière pourrait nécessiter des efforts administratifs considérables et engendrer des coûts importants en raison des différences juridiques, techniques et opérationnelles entre les systèmes de péage nationaux, en raison de l'utilisation de différentes technologies.

5.2. La Commission devrait envisager la possibilité de créer un mécanisme de financement pour surmonter ces difficultés. La libération des fonds nécessaires inciterait les États membres à rendre leurs systèmes nationaux interopérables au niveau de l'Union européenne.

5.3. Il est important de permettre que les services du SET puissent être développés en parallèle avec les règles nationales, mais il est possible que les prestataires du SET soient confrontés à l'une ou l'autre forme de traitement discriminatoire de la part des collectivités locales des États membres.

---

<sup>(5)</sup> Document de travail des services de la Commission: Résumé de l'évaluation d'impact [SWD(2017) 191 final] (seulement en anglais).

5.4. Les aspects sociaux de la proposition sont également d'une importance cruciale. Les PME et les microentreprises sont prédominantes dans le secteur du transport routier de marchandises dans l'ensemble de l'Union européenne et il est attendu que l'incidence de la proposition sera positive pour elles. Une extension de l'application, de sorte qu'une plus grande proportion du réseau routier soit soumise à péage électronique pour les voitures particulières, pourrait ne pas être bien accueillie par le grand public. Il y a lieu dans ce cas de trouver des solutions soigneusement équilibrées.

5.5. Les coûts pourraient être réduits pour les utilisateurs grâce à l'intensification de la recherche et du développement de techniques et de solutions informatiques dans les systèmes de péage électronique. La promotion de l'innovation dans ce domaine est l'un des principaux points sur lequel la Commission européenne doit se concentrer.

Bruxelles, le 18 octobre 2017.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Georges DASSIS

---