

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

NOR : ECOE2308987P

Monsieur le Président de la République,

L'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets habilite le Gouvernement, jusqu'au 21 août 2023, à permettre aux régions d'instituer, à compter du 1^{er} janvier 2024, des taxes perçues au titre de l'usage par les poids lourds du réseau routier relevant du domaine public national qui peut, désormais, être mis à leur disposition par l'État. En effet, l'article 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dite « 3DS » prévoit, à titre expérimental, une telle mise à disposition. Les voies susceptibles d'être concernées ont été fixées par décret et la décision ministérielle du 4 janvier 2023 a précisé celles qui devraient effectivement être concernées.

Le II de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 habilite le Gouvernement, jusqu'au 31 décembre 2023, à poursuivre les travaux de recodification des dispositions relatives aux impositions sur les biens et services et à assurer leur conformité avec le droit de l'Union européenne. Ces impositions incluent notamment les taxes perçues au titre de l'usage par les véhicules du réseau routier. Ces taxes sont harmonisées au niveau européen, le cadre juridique européen ayant été modifié par une directive du 24 février 2022 devant être transposée au plus tard le 25 mars 2024.

Enfin, l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace permet d'ores et déjà à cette collectivité de mettre en place une taxe perçue au titre de l'usage par les véhicules du réseau routier relevant de son domaine public. Cette ordonnance a fait l'objet de divers ajustements lors de sa ratification.

Dans ce contexte, la présente ordonnance poursuit trois objectifs.

1° *La possibilité, à l'initiative de certaines collectivités autres que la Collectivité européenne d'Alsace, d'instituer une taxe permettant de faire contribuer les poids lourds au titre de l'usage du réseau routier que ces collectivités gèrent*

Conformément à l'article 40 de la loi 3DS, la décision ministérielle du 4 janvier 2023 prévoit la mise à disposition, à titre expérimental et pour une durée maximale de huit ans à compter de la promulgation de cette loi, de certaines voies du réseau routier national aux régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Occitanie, qui pourront se voir confier, à titre expérimental, la responsabilité de la gestion de près de 1 638 kilomètres d'autoroutes et routes nationales, dans des conditions prévues par convention avec l'État.

Comme le permet l'article 137 de la loi du 22 août 2021, la présente ordonnance permet aux régions volontaires de mettre en place une taxe au titre de l'usage, par les véhicules de transport de marchandises, des voies du réseau routier mis à leur disposition qui sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les autoroutes à péages ou depuis les voies soumises à une autre taxe, qu'il s'agisse de la taxe mise en place par la Collectivité européenne d'Alsace ou d'une taxe régionale ou, le cas échéant, étrangère. Cette possibilité est étendue aux départements pour les voies relevant de leur domaine public routier qui sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les voies soumises à une taxe régionale.

Seule la région Grand Est a manifesté son intérêt pour recourir à la faculté d'instituer cette taxe sur tout ou partie du réseau qui sera mis à sa disposition.

Il est prévu que ces taxes soient régies par le même dispositif juridique que celui existant pour la Collectivité européenne d'Alsace, dont le principe est celui de l'organisation de délégations larges au bénéfice de la collectivité territoriale s'agissant de l'institution de la taxe, de la fixation du tarif applicable ou de l'introduction d'exonérations ou de tarifs réduits. En cohérence, la collectivité compétente est bénéficiaire des recettes et en assure la gestion, la

collecte et le contrôle, le cas échéant en lien avec des prestataires de son choix. Ces éléments sont précisés dans le rapport au Président de la République sur l'ordonnance du 26 mai 2021.

Ce dispositif juridique commun fait toutefois l'objet d'évolutions afin d'assurer, d'une part, la transposition du nouveau cadre européen et, d'autre part, la cohérence au niveau national du périmètre de chacune des catégories de véhicules pouvant être soumis à des niveaux de taxation différents en fonction de leurs caractéristiques techniques et environnementales ;

2° La transposition, dans ses aspects fiscaux, du nouveau cadre européen régissant la tarification de l'usage des routes, qui impose notamment d'ajuster le dispositif existant pour la Collectivité européenne d'Alsace

Le cadre européen préexistant à la directive du 24 février 2022 permet aux Etats membres d'introduire une tarification de l'usage des routes au moyen de péages ou d'impositions de toute nature. Cette tarification présente, pour les Etats membres, un caractère facultatif, mais, lorsqu'ils choisissent d'y recourir, elle doit reposer sur tout ou partie des tarifs suivants :

- un tarif représentatif des coûts des infrastructures (construction et usage). Le cadre européen définit les principes permettant d'évaluer ces coûts, en particulier les conditions dans lesquelles ils peuvent être spécifiquement imputés aux poids lourds. En outre, les Etats membres sont tenus de moduler ce tarif en fonction des classes d'émissions de polluants des véhicules, dites classes « EURO », et peuvent introduire des modulations temporelles pour tenir compte des enjeux liés à la congestion ;
- un tarif représentatif des coûts dits « externes », et plus spécifiquement des coûts générés pour la société par la pollution atmosphérique ou sonore du fait de l'usage des routes. Le cadre européen définit la méthode devant être utilisée pour calculer le tarif associé à chaque véhicule et fixe un plafond de tarification devant être respecté en moyenne sur le réseau.

Ces dispositifs sont suivis par la Commission européenne au moyen d'obligations de notification qui s'imposent lors de l'institution de l'un de ces tarifs ainsi que lors de chacune de ses modifications substantielles. Doivent également être notifiées toutes les classifications de véhicules utilisées pour faire varier ces tarifs et toute modification de ces classifications.

Le dispositif national institué pour la Collectivité européenne d'Alsace a été introduit dans le respect de ces exigences.

La directive du 24 février 2022 a modifié ces exigences, notamment sur les points suivants :

- l'obligation, à compter du 25 mars 2026, pour toutes les voies routières faisant l'objet d'un tarif d'infrastructure, de mettre en place un tarif de la pollution atmosphérique, ce qui ne constituait auparavant qu'une faculté ;
- la prise en compte des émissions de CO₂ au moyen de l'introduction d'une catégorisation des véhicules en 5 classes en fonction de ces émissions, lesquelles devront être utilisées dans deux mécanismes. D'une part, l'obligation existante de modulation du tarif d'infrastructure en fonction des classes d'émissions de polluants « EURO » est, à compter d'une date qui dépend de l'intervention d'actes d'exécution à venir de la Commission européenne, remplacée par une obligation de modulation en fonction de ces classes d'émission de CO₂. D'autre part, les Etats membres peuvent désormais, en sus du tarif d'infrastructure et du tarif de pollution atmosphérique et sonore, introduire un tarif fondé sur ces classes d'émissions de CO₂ ;
- la simplification de tarif représentatif des coûts externes, qu'il s'agisse de la pollution atmosphérique ou sonore ou des émissions de CO₂. Ainsi, la nouvelle directive prévoit des valeurs de référence par classe de véhicule directement utilisables par les Etats membres ; ces derniers pourront également retenir des valeurs inférieures. Les règles de calcul préexistantes, de même que l'obligation de notifier les classifications des véhicules retenues, seront limitées aux situations où les Etats membres souhaitent appliquer des niveaux qui excèdent ces valeurs de référence.

La présente ordonnance reprend ces éléments dans le dispositif fiscal national, désormais commun à la Collectivité européenne d'Alsace et à d'autres collectivités, en complément des travaux de transposition déjà conduits pour les péages autoroutiers.

Afin de donner toute sa portée à la simplification du tarif représentatif des coûts externes au bénéfice des collectivités territoriales, mais également afin de prévenir des divergences d'une région à l'autre, il est prévu qu'un arrêté ministériel définira les catégories de véhicules auxquelles pourront recourir les collectivités pour définir leurs tarifs représentatifs des coûts des infrastructures et des coûts externes. Il est envisagé que cet arrêté mette en place une catégorisation simple en six classes qui s'appuie sur celle utilisée pour les péages autoroutiers, déjà harmonisée au niveau national. Le nombre de classes pourra évoluer afin de tenir compte des obligations européennes de variation en fonction des classes d'émissions de CO₂, mais a vocation à rester très inférieur à celui permis par le cadre européen.

La présente ordonnance reprend également l'obligation, à compter du 26 mars 2027, d'inclure dans le champ des tarifs mis en place les poids lourds dont la masse est comprise entre 3,5 tonnes et 12 tonnes, les collectivités ayant la possibilité d'anticiper cette inclusion.

En revanche, l'extension du cadre européen aux autocars et autobus est sans incidence car la tarification de l'usage des routes au moyen d'une imposition de toute nature est, en France, limitée aux seuls poids lourds ;

3° *La codification des dispositions applicables*

Le Gouvernement a engagé un chantier de codification des impositions sectorielles qui s'est traduit par la création, le 1^{er} janvier 2022, du code des impositions sur les biens et services. La création de ce code repose sur les principes suivants :

- une organisation des impositions, nationales et locales, en fonction du secteur d'activité ;
- une meilleure articulation entre les dispositions fiscales et les dispositions connexes relevant d'autres codes, notamment l'affectation des recettes ;
- un plan de présentation uniforme pour toutes les impositions ;
- un recours plus systématique à la délégation infra-législative pour les éléments relevant de la gestion fiscale.

Ces orientations sont précisées dans le rapport au Président de la République sur l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Le dispositif fiscal prévu par la présente ordonnance s'insère dans ce nouveau code, dans sa subdivision consacrée aux impositions propres au secteur du transport routier. Les dispositions relatives à la gestion, au contrôle et au recouvrement de ces taxes sont insérées dans le code général des collectivités territoriales, à l'instar de ce qui est fait pour les autres impositions. Enfin, les dispositions prévoyant une concertation entre les collectivités et les organisations professionnelles de transport routier et celles régissant les relations entre les institutions européennes et l'Etat rejoindront les dispositions similaires en matière de péages dans le code de la voirie routière.

L'intégration dans le code des impositions sur les biens et services du dispositif alsacien ne remet pas en cause l'architecture de ce dispositif car cette dernière avait été anticipée lors de son élaboration. En revanche, certains articles sont scindés et les modalités de gestion, notamment les délais et modalités de paiement de la taxe, auparavant définies par la loi, sont désormais renvoyés à des délibérations de la Collectivité.

Tel est l'objet de la présente ordonnance, que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.