



AVIS DE M. JEAN-PIERRE CORBISEZ SUR LES CRÉDITS RELATIFS AUX TRANSPORTS ROUTIERS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Corbisez **sur les crédits relatifs aux transports routiers du projet de finances pour 2020** (programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres »).

En raison de l'augmentation insuffisante des moyens relatifs à l'entretien du réseau routier au regard des besoins, en particulier des moyens consacrés à la surveillance et à l'entretien des ponts, ainsi que de certaines mesures prévues par le projet de budget relatives au dispositif « bonus-malus » (suppression du compte d'affectation spéciale, restriction des conditions d'octroi de la prime à la conversion, mise en place de deux grilles du malus au cours de l'année 2020), **la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.**

Une réponse imparfaite au besoin de régénération du réseau routier

L'état du réseau routier national demeure inquiétant

L'État est **responsable d'une petite partie seulement du patrimoine routier** (21 000 kilomètres¹, soit 2 % des routes françaises et 12 000 ponts, soit 5 % des ponts), mais ce réseau supporte **plus du tiers du trafic routier total.**

Le réseau routier national non concédé a connu une **dégradation continue de son état** ces dernières années. La proportion de **chaussées** en bon état structurel est passée de 85,4 % en 2011 à 82 % en 2017. **18 % des chaussées présentaient donc des dégradations de structure nécessitant des interventions lourdes de régénération en 2017.** La commission s'était alarmée de cette dégradation à l'occasion d'une table ronde² de mars 2017.

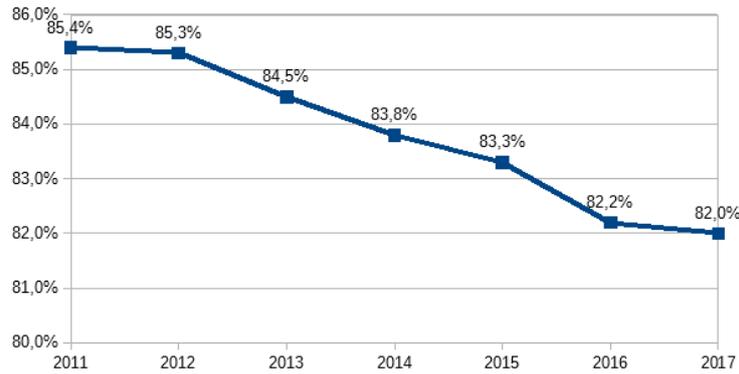
La situation est également inquiétante s'agissant des **ouvrages d'art**, comme l'a mis en lumière la commission dans un récent rapport sur la sécurité des ponts³ : entre 2007 et 2017, le pourcentage d'ouvrages en mauvais état (classés 3 ou 3U) est resté stable (autour de 6 %, soit 720 ponts environ), mais celui des **ouvrages nécessitant un entretien sous peine de dégradation ou présentant des défauts (classés 2E et 2) a fortement augmenté** (de 65 % à 79 %). **Le nombre de ponts en bon état apparent (classés 1) s'est quant à lui réduit de 13 % à 11 %.**

¹ 12 000 kilomètres sont des autoroutes et des routes nationales non concédées, gérées par 11 directions interdépartementales des routes (DIR) et 9 000 kilomètres sont des autoroutes concédées dont la gestion est assurée par des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

² « Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger », rapport d'information de M. Hervé Maurey, président, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 8 mars 2017 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-458-notice.html>

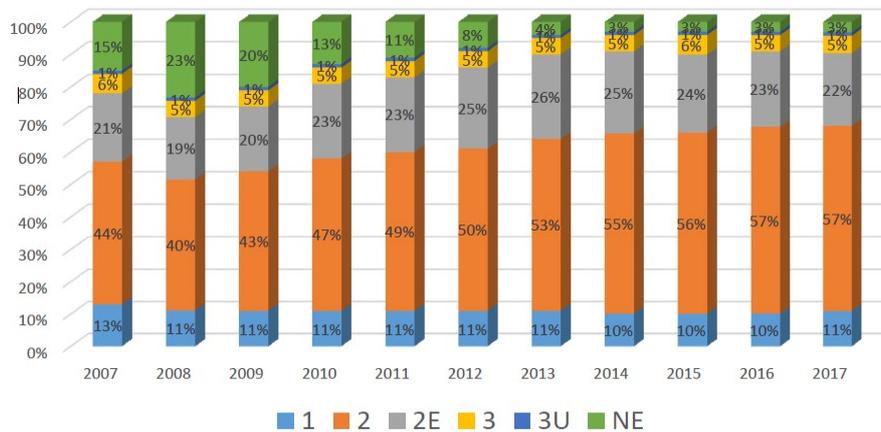
³ « Sécurité des ponts : éviter un drame », rapport d'information de MM. Patrick Chaize et Michel Dagbert, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 26 juin 2019 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-609-notice.html>

Évolution de la proportion de chaussées du réseau routier national non concédé en bon état structurel



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Évolution de l'état des ponts du réseau routier national non concédé⁴ (en nombre)



Source : Cerema

Des crédits d'entretien qui augmentent trop lentement au regard des besoins

En 2020, les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif et aux opérations de régénération du réseau routier national non concédé devraient atteindre **870 millions d'euros⁵**, soit 40 millions d'euros de plus par rapport à 2019. Parmi ces montants, les crédits dédiés à l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national sont également en augmentation de près de 10 millions d'euros, pour atteindre 79 millions d'euros.

Cette augmentation est conforme à la **trajectoire inscrite dans le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)**, qui prévoit d'allouer à l'entretien, à l'exploitation et à la modernisation du réseau routier national non concédé 850 millions d'euros par an d'ici 2022 puis 930 millions d'euros par an sur la période 2023-2027.

Évolution des montants consacrés à l'exploitation et à l'entretien du réseau routier national non concédé (en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prévision 2020
Crédits d'entretien du réseau routier national	667	639	614	607	663	743	680	812	833	870
dont crédits consacrés à l'entretien des ouvrages d'art	32,9	41,6	35,1	41,2	47,2	51,7	58,9	65,3	70	79,1

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

⁴ La méthode d'évaluation IQOA utilisée par l'État permet de répertorier les ouvrages en cinq classes d'état : dans Classe 1 : ouvrages en bon état apparent ; Classe 2 : ouvrages ayant des défauts mineurs ; Classe 2E : ouvrages de type 2 dont les risques d'évolution des désordres peuvent à court terme affecter la structure ; Classe 3 : ouvrages dont la structure est altérée et nécessite des travaux de réparation, sans caractère d'urgence ; Classe 3U : ouvrages dont la structure est gravement altérée et nécessite des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage ou à la rapidité des désordres.

⁵ 304 millions d'euros de crédits sont issus du budget général et 543 millions d'euros de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Toutefois, ce montant est inférieur à celui préconisé par l'audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé⁶ et par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)⁷, qui ont estimé qu'**1 milliard d'euros par an était nécessaire, dont 120 millions d'euros pour les ouvrages d'art**, dès 2018 pour enrayer la dégradation du patrimoine existant et le remettre à niveau en une dizaine d'années.

Par ailleurs, la trajectoire d'augmentation des crédits actée par la LOM **repose pour partie sur le prochain quinquennat**, puisque les montants dédiés à l'entretien et la régénération des réseaux devront augmenter de manière substantielle à partir de 2023⁸.

Au-delà du réseau routier national, la commission a souligné dans son rapport sur les ponts que l'état du patrimoine d'ouvrages gérés par les collectivités territoriales, en particulier par les communes et les intercommunalités (entre 80 000 et 100 000 ponts), est inquiétant et pose des problèmes de sécurité et de disponibilité. Alors que les communes et les intercommunalités peuvent rencontrer des difficultés financières importantes dans la gestion de leurs ponts, la commission regrette que le projet de loi de finances pour 2020 ne comporte **aucune mesure permettant d'aider ces collectivités à surveiller et entretenir leur patrimoine**.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, le Sénat a inclus dans le rapport annexé relatif à la programmation financière des infrastructures de transport une mention indiquant que **l'État accompagnera les collectivités territoriales dans l'inventaire de leurs ouvrages et leur apportera un appui en matière d'ingénierie**⁹. Si un tel appui technique est indispensable, il n'est pas suffisant et doit s'accompagner d'aides financières au profit des collectivités qui rencontrent des difficultés.

En application de la loi « Didier » de 2014¹⁰, **15 400 ponts de rétablissement**¹¹ – c'est-à-dire des ouvrages construits pour rétablir des voies de communication interrompues par une nouvelle infrastructure de transport – ont été recensés et devront faire l'objet de conventions de partage des frais liés à leur entretien entre les collectivités qui en sont propriétaires, d'une part, et l'État, SNCF Réseau et Voies navigables de France (VNF) qui gèrent les nouvelles infrastructures de transport, d'autre part. Cette aide financière, dont le montant est encore incertain, **ne concernera toutefois que 8 % des ponts gérés par les collectivités territoriales et ne saurait donc être suffisante**.

S'agissant des crédits consacrés à la modernisation et au développement du réseau routier national, qui permettent principalement de financer les opérations inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020¹² ou au programme spécifique d'aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) de la région Bourgogne, ils s'élèveront l'année prochaine à **671 millions d'euros**, dont 63 % (421 millions d'euros) sont apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et 37 % (250 millions d'euros) par les collectivités territoriales par le biais d'un fonds de concours.

⁶ IMDM, Nibuxs, *Audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau*, avril 2018.

⁷ « *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* », *Rapport du Conseil d'orientation des infrastructures*, janvier 2018.

⁸ *S'agissant des ouvrages d'art, il est ainsi prévu que les crédits dédiés à leur entretien passent de 79 millions d'euros en 2020 à 92 millions d'euros en 2022, puis continuent à progresser pour atteindre 144,5 millions d'euros en 2027.*

⁹ *Le rapport annexé du projet de loi d'orientation des mobilités dispose : « En matière d'ouvrages d'art et de ponts, un effort particulier sera déployé pour renforcer la connaissance de ce patrimoine, mutualiser les informations entre personnes publiques et améliorer l'anticipation, aux plans financier et comptable, des enjeux de maintenance de ces infrastructures. L'État accompagnera les collectivités territoriales dans l'inventaire de ces ouvrages, qui sont des actifs clés pour l'attractivité française et présentent aujourd'hui des risques de sécurité mal connus. Les dispositifs existants d'appui de l'État aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie seront consolidés. À cet égard, une méthodologie adaptée au réseau d'ouvrages d'art et de ponts des collectivités territoriales et de leurs groupements devra être définie. »*

¹⁰ *Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.*

¹¹ *8 300 ponts de rétablissement concernent le réseau ferré national, 4 400 le réseau géré par Voies navigables de France et 2 700 le réseau routier national.*

¹² *D'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », l'objectif de l'État à travers les crédits de modernisation et de développement des routes est de « limiter l'augmentation de capacité du réseau routier au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou de besoins de dessertes des territoires et des grands pôles économiques et d'amélioration de la qualité de la vie (protection contre les nuisances sonores, etc.) ».*

La commission est toutefois **inquiète du retard important pris dans l'exécution du volet « mobilité » des CPER et donc des projets de transport qu'ils financent**, puisque, fin 2018, le taux national d'exécution en autorisations d'engagement était de 40 % (et seulement 34 % pour le volet routier) et inégal selon les régions. D'après les informations communiquées à la commission, le Gouvernement souhaite **prolonger de deux ans les CPER actuels** (jusqu'en 2022) et vise un objectif de réalisation à cette échéance de 80 %.

Un durcissement du malus automobile qui n'est justifié que si les aides à l'achat de véhicules propres sont ambitieuses

L'article 18 du projet de loi de finances prévoit de renforcer le barème du malus automobile, **en abaissant le seuil d'émissions à partir duquel il s'applique de 117 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre**. Cela engendrera un gain d'environ 141 millions d'euros en 2020, permettant de financer les aides à l'acquisition de véhicules propres à hauteur de 800 millions d'euros (405 millions d'euros au titre de la prime à la conversion¹³ et 395 millions d'euros au titre du bonus automobile).

Toutefois, le durcissement du malus automobile s'applique dans un contexte de restriction des aides à l'acquisition de véhicules propres. En effet, le Gouvernement **a fortement resserré les conditions d'octroi de la prime à la conversion cet été dans une logique budgétaire**¹⁴, en publiant un décret¹⁵ qui en exclut : les véhicules de plus de 60 000 euros, les véhicules émettant entre 117 et 122 g de CO₂/km, ainsi que les véhicules d'occasion classés Crit'Air 1 et 2 émettant moins de 116 g de CO₂/km.

La commission regrette que la prime à la conversion **ne puisse plus bénéficier à l'achat de véhicules d'occasion peu polluants**, ce qui constituait pourtant un levier important de renouvellement du parc automobile français, et que le plafonnement à 60 000 euros du prix des véhicules éligibles à la prime conduise à exclure les véhicules à hydrogène, compte tenu de leur coût.

De surcroît, **le bonus est trop restrictif** puisqu'il ne bénéficie qu'aux voitures émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre¹⁶, depuis que les véhicules hybrides rechargeables ont été exclus du dispositif en 2018, ainsi qu'aux 2 et 3 roues et quadricycles à moteur électrique.

La commission considère que le renforcement du malus automobile **n'est justifié que si, en parallèle, les aides à l'acquisition de véhicules propres sont ambitieuses et permettent un renouvellement rapide du parc automobile**, et craint que les recettes du malus ne soient pas consommées en totalité en raison des restrictions apportées à la prime à la conversion. En fonction de l'évolution du nombre de primes et de bonus versés dans les mois à venir, elle considère que **les critères d'attribution des aides devront pouvoir être revus rapidement**.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Jean-Pierre Corbisez
Rapporteur pour avis
Sénateur (RDSE) du Pas-de-Calais

Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable :
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html
Téléphone : 01.42.34.23.20

¹³ La prime à la conversion est cumulable avec le bonus et est accordée lors de l'acquisition ou la location de longue durée d'un véhicule peu émetteur de CO₂ est effectuée en remplacement d'un véhicule ancien polluant (véhicule diesel immatriculé avant 2001 ou avant 2006 pour les ménages modestes, véhicule essence immatriculé avant 1997).

¹⁴ La révision des conditions d'octroi de la prime est intervenue en raison du nombre important de primes versées depuis le 1^{er} janvier 2019 : au 29 septembre 2019, 291 211 demandes de primes avaient été acceptées (en 2018, 255 000 primes ont été versées).

¹⁵ Décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants. Les nouvelles conditions d'octroi de la prime à la conversion s'appliquent depuis le 1^{er} août 2019.

¹⁶ Le montant du bonus s'élève à 27 % du coût d'acquisition du véhicule, dans la limite de 6 000 euros.