

...le projet de loi de finances pour 2023 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance »

## AVIS TRANSPORTS ROUTIERS

# « ACCÉLÉRER LA TRANSITION AU BÉNÉFICE DES USAGERS, DES PROFESSIONNELS ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

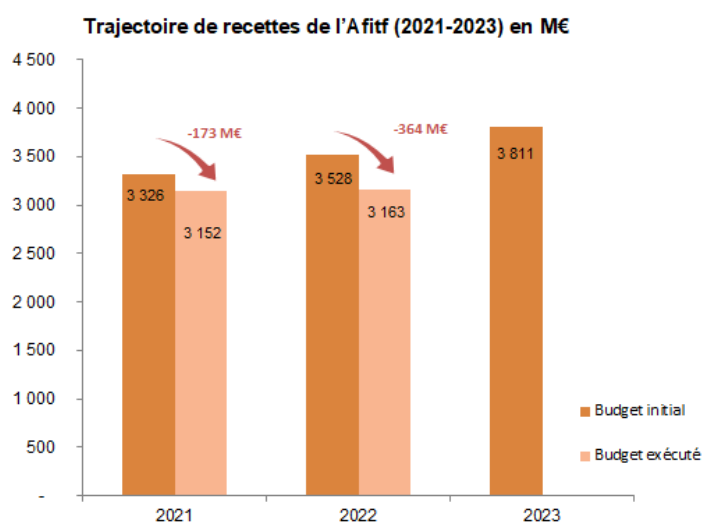
Réunie le 23 novembre 2022, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a, suivant la proposition de son rapporteur **Hervé Gillé**, émis un **avis favorable**, sur les crédits relatifs aux **transports routiers** du projet de loi de finances (PLF) pour 2023, **sous réserve de l'adoption de 13 amendements** visant notamment à :

- **sécuriser les recettes de l'Afitf** ;
- diminuer le taux de TVA sur les mobilités du quotidien, pour **redonner des marges de manœuvre aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** ;
- allouer **davantage de moyens** à l'entretien des **routes nationales**, d'une part et des **ouvrages d'art des collectivités territoriales et de l'État**, d'autre part ;
- **accompagner les ménages et les professionnels du transport** dans la **décarbonation des flottes automobiles et de poids lourds** ;
- **encourager le développement du vélo**.

## 1. INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : DES RESSOURCES À SÉCURISER

En 2023, les **ressources** de l'Agence de financement des infrastructures de France (Afitf) devraient atteindre un montant inédit (**3,8 milliards d'euros [Md€]**). Le rapporteur se félicite de cette trajectoire positive. Cependant, **il regrette que les augmentations prévues fassent parfois l'objet d'une sous-exécution**.

Ces variations s'expliquent notamment par le **caractère incertain** de plusieurs des ressources de l'Afitf, au premier rang desquelles la **contribution du secteur aérien**, non perçue en 2021 et en 2022, ou encore le **produit des amendes radar**, dont l'agence figure au dernier rang de priorité des bénéficiaires. De plus, les sociétés



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à partir des éléments transmis

concessionnaires d'autoroutes refusent depuis 2021 de s'acquitter du versement de la **contribution volontaire exceptionnelle** (120 M€ sur deux ans). Au surplus, le versement prévu au titre du **plan de relance** a été revu à la baisse de 210 M€ pour 2022.

Compte tenu du caractère **certain** des investissements nécessaires en matière d'infrastructures de transport, le rapporteur considère qu'il est indispensable de **diminuer l'aléa** pour **sécuriser et renforcer la prévisibilité des recettes de l'agence**.

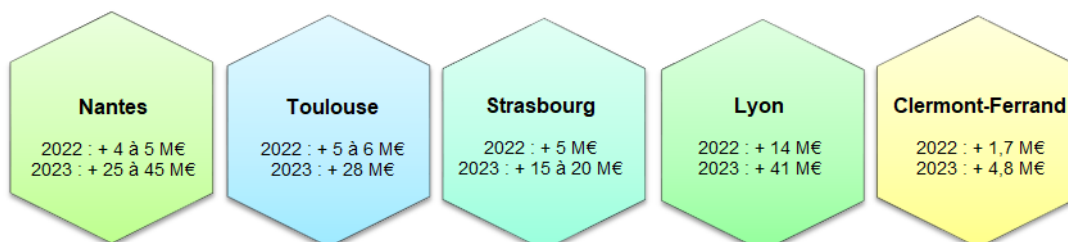
C'est pourquoi la commission a adopté, suivant son rapporteur, l'amendement [I-957](#), visant à ce que, **dans le cas où certaines recettes de l'agence viendraient à manquer en 2023, ces dernières soient compensées par une affectation supplémentaire d'accise sur les énergies**.

## 2. TRANSPORTS COLLECTIFS : REVOIR LE MODÈLE DE FINANCEMENT FACE À LA CRISE

### A. SOUTENIR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ (AOM) DANS UN CONTEXTE HAUSSIER DES PRIX DE L'ÉNERGIE

Après deux années de pandémie, qui ont conduit à d'importantes pertes de recettes commerciales, d'une part, et au titre du versement mobilité, d'autre part, **les AOM doivent à présent rembourser les avances** qui leur ont été consenties par l'État dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2020. À ces dépenses s'ajoutent désormais d'importants **surcoûts énergétiques**, compte tenu des **clauses d'indexation** des contributions versées aux opérateurs de transport.

#### Évaluation des surcoûts énergétiques de plusieurs AOM



Source : Groupement des autorités responsables de transport (GART).

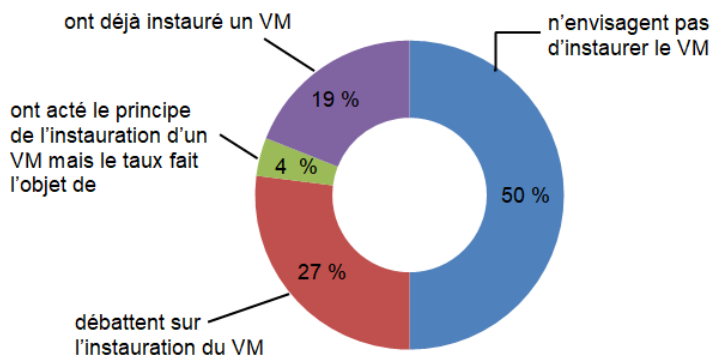
Dans ces conditions, certaines AOM envisagent de **diminuer l'offre de transport** ou **d'augmenter le tarif payé par l'utilisateur**. Plusieurs d'entre elles n'ont pas d'autre choix que de **renoncer** ou de **reporter certains de leurs investissements**. Pour le rapporteur, aucun de ces leviers n'est pleinement satisfaisant, à l'heure où la **décarbonation du secteur des transports** est une priorité et dans le contexte actuel particulièrement inflationniste. À terme, ces solutions sont même **susceptibles d'amoindrir l'attractivité des transports collectifs par rapport au mode routier**, à contre-courant de nos objectifs de report modal.

Pour **donner davantage de marges de manœuvre aux AOM**, la commission a adopté l'amendement [I-948](#), qui vise à **abaisser le taux de TVA de 10 à 5,5 % sur les mobilités du quotidien**. Cet amendement a été **adopté en séance publique**.

### B. ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE TRANSPORTS DANS LES ZONES PEU DENSES

Près de trois ans après l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM), et alors que 53 % des communautés de communes se sont saisies de la compétence mobilité, **la question du financement des transports en zone peu denses demeure**. Parmi les communautés de communes ayant pris la compétence, toutes n'envisagent pas d'instaurer un versement mobilité (cf. résultats de l'enquête réalisée par Intercommunalités de France, été 2022).

### Intentions des communautés de communes répondantes en matière de versement mobilité (VM)



Source : Intercommunalités de France.

Pour le rapporteur, la **répartition inégale des activités et des emplois sur le territoire** explique le renoncement de certaines AOM, notamment en zones peu denses, à lever le versement mobilité, compte tenu du **faible potentiel de rendement de cette ressource sur leur territoire**.

Pour permettre aux AOM d'exercer pleinement leurs compétences, la commission a adopté un amendement [I-955](#) visant à attribuer aux communautés de communes s'étant saisies de la compétence mobilité et n'ayant pas institué de versement mobilité une **fraction du produit de l'accise sur les énergies**, à hauteur de 10 euros par habitant.

## C. AMÉLIORER LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES CONCOURANT AUX POLITIQUES DE MOBILITÉ

Les auditions conduites par le rapporteur ont mis en lumière **le manque de dialogue** entre les **différents acteurs** participant, de près ou de loin, aux politiques de mobilité, limitant ainsi leur efficacité.

Les exemples ne manquent pas...



Intercommunalités de France ainsi que la Fédération française des usagers de la bicyclette ont évoqué des situations problématiques de **rupture de continuité des itinéraires**, notamment dans les espaces périurbains ;



le Medef a indiqué que le **tissu économique local** était souvent insuffisamment associé à la définition des politiques de mobilité et que l'offre était parfois inadaptée aux besoins de mobilité domicile-travail, notamment pour ceux habitant en périphérie des agglomérations et qui viennent y travailler quotidiennement.

Pour le rapporteur, une **réflexion commune associant tous les acteurs de la mobilité** autour de **schémas** et d'**objectifs partagés** est une condition *sine qua none* de la **réussite des politiques de transport**.

## 3. ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : DES MOYENS INSUFFISANTS À AMPLIFIER

### A. ÉTAT DES ROUTES : NE PAS BAISSER LA GARDE À LA VEILLE DES TRANSFERTS DE VOIRIES

Le PLF pour 2023 prévoit d'allouer environ **930 M€** en crédits de paiement (CP) à l'entretien du réseau routier national non concédé (RRNNC), soit environ 60 M€ de plus que l'année précédente. Le rapporteur salue cette augmentation ; qui plus est, ce montant respecte la trajectoire fixée par le rapport annexé à la LOM.

Pour autant, **il est à craindre que l'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux obère le niveau de régénération des voies initialement envisagé**.

En outre, la loi « 3DS » du 21 février 2022 prévoit la possibilité, pour les métropoles, départements et régions volontaires – de manière expérimentale pour ces dernières – de se voir transférer certaines portions du RRNC. Plusieurs collectivités ont manifesté leur intérêt.

#### Demandes de transfert

- **1 métropole** et **12 départements** ont fait une demande de transferts **sans réserve ni condition**.
- Ces demandes représentent **plus de 1 100 km de linéaire de réseau routier**.

#### Demandes de transfert assorties de conditions

- **16 départements** ont fait une demande de transfert **assortie de conditions**.
- Ces demandes représentent un **linéaire de 1 300 km**.
- Les **conditions** posées sont de plusieurs natures : engagement de l'État sur des opérations d'investissements dans les prochains CPER, aménagement particulier du droit à compensation financière, remises en état préalable ou versement d'une soule pour remise en état, informations plus précises sur l'état des infrastructures à transférer.

#### Demandes de mise à disposition

- **3 régions** ont délibéré en faveur d'une mise à disposition expérimentale : Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie.
- Ces demandes représentent un **linéaire de 1 800 km** (dont 300 km sont également demandés par des départements).
- Les deux dernières ont délibéré sans conditions.
- Grand Est a délibéré avec conditions : transmission par l'État d'informations exhaustives sur l'état des infrastructures, révision du calcul du droit à compensation pour tenir compte de l'état et des contraintes sur le réseau, obtention de garanties concernant les modalités de mise en oeuvre d'une redevance spécifique poids lourds.

Source : Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

Dans cette perspective, et pour que ces transferts se fassent dans de bonnes conditions, la **poursuite d'un effort suffisant d'entretien des routes** est **indispensable**, faute de quoi les collectivités devraient assumer des dépenses supplémentaires pour rattraper le retard en la matière. Or, et comme l'a souligné l'Assemblée des départements de France (ADF), **la route constitue trop souvent une « variable d'ajustement budgétaire »**.

Pour éviter cet écueil et préparer les futurs transferts, la commission a adopté, suivant son rapporteur, l'amendement [II-346](#), qui vise à **abonder de 50 M€ le budget consacré à l'entretien des routes du RRNC**.

## B. OUVRAGES D'ART : DÉPLOYER LE PROGRAMME NATIONAL PONTS À PLUS GRANDE ÉCHELLE

Créé en octobre 2020 dans le cadre du plan de relance, soit un peu plus d'un an après l'adoption par la commission du rapport d'information [Sécurité des ponts : éviter un drame](#), le **Programme national ponts (PNP)** a permis de consacrer **40 M€**, sur une période de **3 ans** (2021-2023), au **recensement** et à l'**évaluation** des **ponts des collectivités volontaires du bloc communal**. Au terme de la première phase du PNP, il apparaît que **le constat dressé en 2019, déjà inquiétant, se confirme, voire s'aggrave**.

**11 540 communes** bénéficiaires  
**40 000 ponts** recensés et visités

**23 % des ponts du bloc communal** (contre 18 à 20 % estimés en 2019) **présentent des défauts significatifs ou majeurs**

Seuls **300 à 500 ouvrages** devraient être concernés par la phase 2 du PNP, qui consiste en une évaluation approfondie de l'ouvrage

Si le PNP constitue une **première avancée positive**, le [rapport « droit de suite »](#) adopté par la commission en juin 2022 a néanmoins mis en lumière **l'insuffisance des montants**



**consacrés à l'évaluation approfondie des ouvrages les plus dégradés.** La DGITM a d'ailleurs indiqué qu'il n'était pas envisagé de prolonger le PNP. En outre, **aucun financement** n'est prévu pour **accompagner les collectivités qui en ont besoin à procéder à des travaux de réparation de leurs ouvrages d'art.** Enfin, le rapporteur fait sien le constat du rapport de 2022, qui estime urgent de **rattraper le retard accumulé** concernant les moyens consacrés aux ouvrages d'art du RRNNC.

Aussi, et pour traduire les recommandations du rapport de juin 2022 adoptées à l'unanimité, la commission a adopté **3 amendements** du rapporteur afin :

- **d'allouer 40 M€ supplémentaires** à la réalisation d'une **évaluation approfondie des ouvrages d'art les plus dégradés** identifiés par le PNP (amendement [II-361](#)) ;
- de consacrer **60 M€ au co-financement des travaux de réparation de ponts des collectivités territoriales** (amendement [II-362](#)) ;
- **de rattraper le retard** en matière d'entretien des ponts de l'État (amendement [II-345](#))

## 4. ACCÉLÉRER LA DÉCARBONATION DU PARC DE VÉHICULES

### A. ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS LE RENOUVELLEMENT DE LEURS VÉHICULES

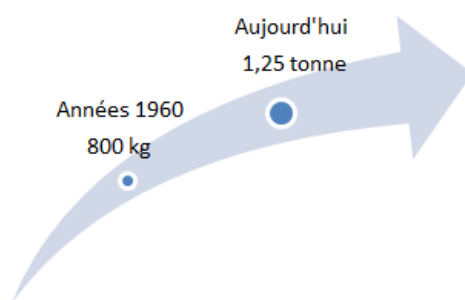
#### 1. Le « *leasing social* » : un nouveau dispositif aux modalités à ce stade inconnues

L'**objectif de fin de vente des véhicules thermiques à compter de 2035** suppose, dès à présent, de conduire une **politique volontariste de soutien à l'acquisition de véhicules peu polluants.** Plusieurs dispositifs ont d'ores et déjà été mis en œuvre (**bonus automobile et prime à la conversion**). Cette année, le PLF pour 2023 prévoit en outre la création d'un **dispositif dit de « *leasing social* »,** qui vise à soutenir la **location à longue durée de véhicules électriques.**

Au total, **1,3 Md€ est prévu pour financer ces trois dispositifs, alors même que les modalités du « *leasing social* » n'ont pas encore été arrêtées** (public concerné, véhicules ciblés, montant total de l'aide, etc.). **Le rapporteur déplore que le Gouvernement impose au Parlement de se prononcer sur une somme aussi substantielle au bénéfice d'un dispositif qui loin d'être abouti et dont tous les acteurs interrogés ignorent tout.**

Enfin, le rapporteur estime que **les aides à l'acquisition de véhicules propres davantage favoriser les véhicules les plus légers.**

#### Augmentation tendancielle du poids moyen des véhicules en France



#### 2. Déploiement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : un accompagnement en deçà des enjeux

Le **déploiement des ZFE-m** dans les années à venir et la mise en place, dans certaines d'entre elles, de **schéma de restrictions de circulation des véhicules les plus polluants** doit s'accompagner de dispositifs d'accompagnements ciblés des **ménages** et des **collectivités territoriales** concernés.

S'agissant des **collectivités territoriales**, le rapporteur se félicite des **200 M€** du nouveau programme « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » consacrés à l'accompagnement du déploiement des ZFE-m. Pour autant, la commission s'inquiète d'une part de ce que ce soutien arrive si tardivement et d'autre part s'émeut, comme France urbaine, du **retard** pris sur le développement de la **lecture automatisée des plaques d'immatriculation**, qui est pourtant l'une des conditions de réussite d'une ZFE-m.

Pour ce qui concerne les **ménages**, il convient de rappeler que **plus de 40 % de la population française est concernée par la mise en place d'une ZFE-m**. Dans ce contexte, il est essentiel de définir des aides ciblées à destination des ménages, notamment les plus modestes, pour les aider à acquérir un véhicule propre. C'est tout l'objet de **l'expérimentation de prêt à taux zéro**, inscrite dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 à l'initiative de la commission.

Pour autant, et **compte tenu des besoins**, la commission a adopté un amendement [I-953](#), sur proposition du rapporteur, **afin d'en allonger la durée et d'en élargir le périmètre**. Cet amendement a été **adopté en séance publique**.

## B. SOUTENIR LES TRANSPORTEURS DANS LA DÉCARBONATION DE LEURS FLOTTES

Si, compte tenu de nos objectifs ambitieux, la part modale des modes ferroviaire et fluvial était multipliée par deux, le transport routier de marchandises représenterait encore plus de 75 % du fret. Aussi, **la décarbonation du transport routier de marchandises doit constituer une priorité**. Il s'agit là d'un **véritable défi pour les transporteurs routiers**, dont les coûts de carburant ont récemment beaucoup augmenté ; d'après la Fédération nationale du transport routier (FNTR), **le carburant représente environ 25 % du montant des charges d'une entreprise de transport**. En outre, le **coût d'acquisition** de véhicules lourds fonctionnant avec des **propulsions alternatives** est bien plus élevé que celui d'un véhicule diesel. Un véhicule lourd électrique est ainsi 4 à 5 fois plus cher qu'un véhicule diesel.

Dans ce contexte, le rapporteur plaide pour un **renforcement**, dès à présent, **du soutien à l'acquisition de véhicules lourds moins polluants**, sans quoi l'objectif fixé par la LOM de fin de vente des véhicules lourds utilisant majoritairement des énergies fossiles, d'ici 2040 ne pourra être atteint.

Pour tenir cet objectif fixé par le législateur, la commission a adopté **3 amendements** sur proposition de son rapporteur, visant à :

- allouer 15 M€ supplémentaires à l'**appel à projets « Écosystèmes des véhicules lourds électriques »** ; l'enveloppe initialement prévue ayant été intégralement consommée (amendement [II-347](#)) ;
- mettre en place un **prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules de plus de 2,6 tonnes peu polluants**, dans le contexte d'augmentation des taux (amendement [I-954](#)). Cet amendement a été **adopté en séance publique** ;
- élargir le bénéfice du **suramortissement** pour l'acquisition d'un véhicule peu polluant aux **véhicules rétrofités** (amendement [I-956](#)). Cet amendement a été **adopté en séance publique**.

## 5. ENCOURAGER LA PRATIQUE DU VÉLO

Alors que, d'après la FUB, **l'utilisation du vélo progresse en milieu urbain** (+ 12 % de passagers par rapport à 2021), **elle reste fragile en milieu périurbain et rural**, où le nombre de passagers à vélo a diminué de 2 % sur la même période.

Malgré l'engouement que semble susciter le vélo, **l'augmentation de sa part modale reste encore trop limitée**. L'action des collectivités territoriales et de l'État, dans le cadre du Plan vélo et mobilités actives initié en 2018, mérite d'être saluée avec la création de **plusieurs milliers de kilomètres d'aménagements cyclables**. Néanmoins, la croissance du linéaire, estimée à 7 % par an sur la période 2018-2022, est insuffisante pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas-carbone. Aussi, le rapporteur salue l'annonce, en septembre dernier, d'un deuxième plan vélo, doté de **250 M€**.

Pour autant, force est de constater que les besoins en matière d'ingénierie territoriale sont significatifs et justifient d'y consacrer des moyens complémentaires.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement [II-348](#), qui a pour objet de consacrer **20 M€ supplémentaires en faveur du développement de la pratique du vélo**.

\*

Enfin, la commission a adopté l'amendement [II-333](#), pour **renforcer les moyens de l'Autorité de régulation des transports** à hauteur de 4,6 millions d'euros supplémentaires **afin de lui permettre d'exercer pleinement ses missions dans de bonnes conditions**, sans grever son fonds de roulement qui a atteint un seuil critique.

## POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information « Sécurité des ponts : éviter un drame »](#)
- [Rapport d'information « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse »](#)
- [Rapport – P.J.L « Climat et résilience »](#)



**Jean-François Longeot**

Président  
Sénateur  
du Doubs  
(*Union centriste*)



**Hervé Gillé**

Rapporteur  
Sénateur  
de la Gironde  
(*Socialiste, Écologiste  
et Républicain*)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/  
index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

