



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS TRANSPORTS ROUTIERS

« UNE TRAJECTOIRE POSITIVE MAIS INSUFFISANTE POUR TENIR NOS OBJECTIFS »

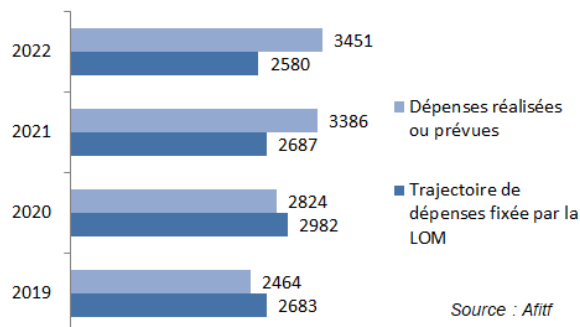
Réunie le 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a émis un **avis favorable** sur les **crédits relatifs aux transports routiers** du projet de loi de finances pour 2022, sur la proposition du **rapporteur Olivier Jacquin**, sous réserve de l'adoption de **10 amendements** visant à :

- **sécuriser les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)**, en augmentant le plafond de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pouvant lui être affectée ;
- **anticiper les futurs transferts de voirie** en augmentant de 100 M€ les crédits destinés à **l'entretien des routes du réseau national non concédé** ;
- soutenir les **collectivités territoriales** dans le recensement, le diagnostic et la réparation de leurs **ouvrages d'art** en augmentant l'enveloppe qui leur est allouée de 20 M€ ;
- **attribuer aux communautés de communes** qui se sont saisies de la compétence d'organisation des mobilités et qui n'ont pas institué le versement mobilité **une fraction de TICPE** pour le financement de services de mobilité ;
- **accompagner les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** dans la mise en œuvre de la compétence mobilité en demandant au Gouvernement un rapport relatif au potentiel de rendement fiscal du versement mobilité ;
- **donner à l'Autorité de régulation des transports (ART) les moyens d'exercer l'ensemble de ses missions en toute indépendance** en augmentant de 4,6 M€ le montant de sa subvention pour charge de service public ;
- **accompagner le déploiement du réseau de bornes de recharges de véhicules électriques** en augmentant l'enveloppe prévue de 10 M€ ;
- **renforcer l'efficacité du prêt à taux zéro** créé par la loi « Climat et résilience », pour mieux accompagner les ménages dans le renouvellement de leurs véhicules ;
- **proposer une solution crédible de verdissement du transport de marchandises** par la mise en place d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants ;
- **poursuivre et accompagner l'ensemble de la dynamique du « système vélo »** (pratique, infrastructures cyclables, réparation, vente...), dans le présent rapport nous nous contenterons d'appuyer sur l'importance d'un meilleur financement des infrastructures en abondant le fonds vélo de 150 M€.

1. INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : SÉCURISER LA TRAJECTOIRE DE L'AFITF ET CONSOLIDER SES MOYENS DANS LA PERSPECTIVE DE FUTURS TRANSFERTS DE VOIRIE

A. REPENSER LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AFITF POUR RÉDUIRE LES INCERTITUDES CHRONIQUES PESANT SUR SES RECETTES

Dépenses de l'Afitf : comparaison entre la trajectoire fixée par la LOM et la trajectoire réalisée ou prévue



Le montant des **dépenses de l'Afitf** prévu pour 2022 devrait respecter la trajectoire fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) (2,58 Md€).

Pour autant, cette trajectoire semble aujourd'hui **dépassée** compte tenu des dépenses nouvelles engagées après le vote de ce texte : Canal Seine Nord Europe, Lyon-Turin, déploiement du plan de relance (750 M€ en 2022) et, plus récemment le plan « Marseille en Grand » - un amendement adopté à l'Assemblée nationale pour tenir compte des annonces

présidentielles a d'ailleurs augmenté le budget de l'Afitf – de telle sorte que les dépenses de l'agence devraient finalement avoisiner les **3,4 Md€** en 2022.

S'agissant des **recettes**, la situation apparaît **problématique**. Comme en 2020, l'Afitf est confrontée, en 2021, à d'**importantes pertes**¹, notamment s'agissant de la taxe de solidarité sur les billets d'avion ou du produit des amendes radar², pour lesquels **les prévisions de recettes pour 2021 étaient manifestement surestimées**. Par ailleurs, les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) refusent de s'acquitter de la **contribution volontaire exceptionnelle** qui leur revient (61 M€), contestant l'indexation sur l'inflation de la taxe d'aménagement du territoire. Le rapporteur estime **inacceptable** que la trajectoire financière de l'Afitf **puisse pâtir du rapport de force qu'essayent d'instituer les**

Pertes de l'Afitf envisagées pour 2021

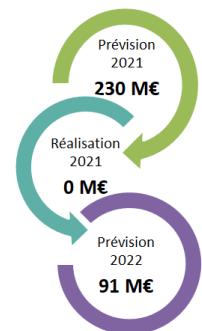


SCA avec l'État. Le rapporteur s'étonne que considérant les enjeux propres à la fin des contrats, mis en avant par la [commission d'enquête sénatoriale de 2020](#), le ministre des transports **ne traite pas et renvoie au prochain quinquennat des questions essentielles** telles que la définition du « bon état » des infrastructures à la fin des contrats, la préparation des fins de contrats ou encore les importants investissements, notamment de verdissement, qu'il convient de réaliser d'ici là.

Si les **prévisions de recettes pour 2022 paraissent plus prudentes**, le rapporteur considère que la **nature conjoncturelle de certaines de ses recettes** place l'Afitf dans une situation délicate :

elle rencontre en effet chaque année des difficultés à percevoir les montants initialement prévus pour financer ses dépenses. Le Gouvernement a jusqu'à présent compensé les pertes de l'agence par le biais de **lois de finances rectificatives** (250 M€ prévus en deuxième loi de finances rectificative pour 2021).

Contribution du secteur aérien



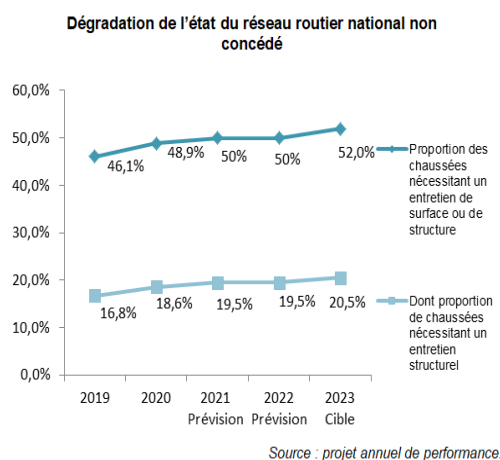
Le rapporteur considère que cette situation n'est **pas tenable** et qu'il est nécessaire de faire reposer des **investissements aussi lourds et engageants** que ceux des infrastructures de transport sur des **recettes certaines**. Dans cette perspective, la commission a adopté un **amendement** visant à **sécuriser les recettes de l'Afitf** en augmentant le plafond de TICPE pouvant lui être affectée, dans le cas où d'autres recettes feraient défaut.

¹ Si les pertes totales s'élèvent à 477 M€, le projet de budget rectificatif n° 6 de l'agence les chiffre à 274 M€ compte tenu de la compensation prévue en LFR2 pour 2021 et d'un ajustement des dépenses prévues.

² Dont l'agence est la dernière bénéficiaire.

En outre, le rapporteur estime indispensable de doter l'agence de davantage d'effectifs afin d'assurer pleinement l'ensemble des missions qui lui reviennent.

B. DÉPLOYER DAVANTAGE DE MOYENS AU SERVICE DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER POUR ANTICIPER D'ÉVENTUELS TRANSFERTS DE VOIES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Le PLF pour 2022 prévoit d'allouer **893 M€** à l'entretien courant et préventif du réseau national non concédé, soit une hausse de l'ordre de 38 M€ par rapport à 2021. Ce montant respecte la trajectoire fixée par la LOM. Pour autant, la trajectoire positive observée ces dernières années en matière de moyens financiers dédiés à l'entretien de l'infrastructure routière ne parvient pas à enrayer la **dégradation du réseau**.

Le rapporteur juge cette situation particulièrement **préoccupante**, d'autant plus que certaines voies du réseau routier national pourraient bientôt être transférées aux régions ou aux départements volontaires aux termes du [projet de loi « 3Ds »](#), en cours de navette.

Dans cette perspective, la commission a adopté un **amendement** visant à **augmenter de 100 M€ les crédits affectés à l'entretien du réseau routier national non concédé**.

En outre, la commission a adopté un **amendement** conjoint du rapporteur et de Philippe Tabarot, rapporteur des crédits en matière de transports ferroviaires, maritimes et fluviaux visant à **augmenter la subvention pour charges de service public de l'ART**, afin de lui permettre d'exercer l'ensemble des missions qui lui sont désormais dévolues.

40 M€ sont par ailleurs prévus par le plan de relance sur 2021 et 2022 en faveur de l'**entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales**. D'après le rapport d'information de Patrick Chaize et Michel Dagbert : [« Sécurité des ponts : éviter un drame »](#) de juin 2019, les **besoins** des collectivités en matière de recensement, diagnostic et réparation sont **considérables**.

Compte tenu du **succès** des aides mises en œuvre dans le cadre du plan de relance, la commission a tenu à accompagner cette dynamique en adoptant un **amendement** du rapporteur afin d'**augmenter l'enveloppe dédiée au soutien des collectivités pour l'entretien de leurs ponts**.

2. TRANSPORTS PUBLICS : DES EFFORTS À AMPLIFIER

A. UN ACCOMPAGNEMENT PERFECTIBLE DE LA REPRISE DU TRANSPORT PUBLIC

Rudement mis à l'épreuve par la crise sanitaire, le secteur des transports publics **retrouve une fréquentation équivalente au niveau d'avant crise depuis la rentrée de septembre**, après une perte de plus de 30 % observée au cours du 1^{er} semestre 2021 d'après le Groupement des autorités responsables de transport (GART). Pour autant, les AOM sont encore confrontées à une **baisse de leurs recettes**.

Dans ce contexte, plusieurs **dispositifs de soutien** aux AOM ont été mis en place, que le rapporteur, partageant les inquiétudes formulées par le GART, considère toutefois **insuffisants**.



Source : GART

La compensation des pertes de VM (LFR3 2020), reconduite pour 2021

- Un mode de calcul assez restrictif pour la compensation du VM et une iniquité de traitement entre les EPCI et les syndicats mixtes. En définitive, d'après le GART : « peu d'AOM hors Île-de-France ont bénéficié de cette compensation des pertes de [VM]. Seuls 19 syndicats mixtes ont été compensés de leurs pertes de VM pour un montant de 29 M€. Rapportée aux 200 M€ de pertes subies par les 258 AOM avec VM en 2020, la compensation VM LFR3 n'a bénéficié qu'à 7 % des AOM et n'a compensé que 15 % des pertes réelles de VM. »

Les avances remboursables (LFR4 2020), non reconduites pour les AOM de province en 2021

- 86 AOM urbaines hors IDF, soit un quart d'entre elles, ont sollicité une avance remboursable pour pallier leurs pertes de recettes tarifaires et VM pour un montant de 583 M€. Ce montant reste inférieur aux 700 M€ de pertes.
- Pour 2021, Île-de-France Mobilités (IDFM) s'est vu accorder 800 M€ d'avance remboursables pour compenser les pertes de recettes tarifaires. Cette aide est à la fois inéquitable vis-à-vis des autres AOM et insuffisante pour IDFM.

L'enveloppe supplémentaire de 400 M€ pour le 4^e appel à projets « Transports collectifs en site propre et pôles d'échanges multimodaux »

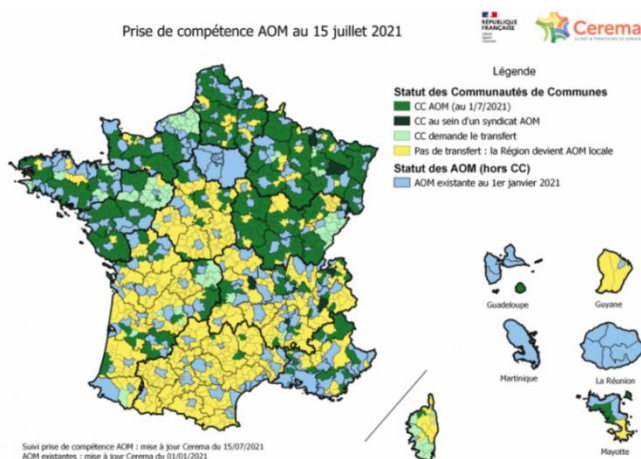
- D'après le GART, cet appel à projets ne bénéficiera qu'à un quart des AOM, toutes n'ayant pas candidaté.

« Garantir un dispositif équitable entre les AOM urbaines et avec IDFM est essentiel pour ne pas léser les AOM et notamment celles de petites ou moyennes tailles qui n'ont pas les moyens ou la nécessité de mettre en place un TCSP. »

GART

B. DONNER AUX AOM S'ÉTANT SAISIES DE LA COMPÉTENCE MOBILITÉ LES MOYENS DE FINANCER DES SERVICES DE TRANSPORT

Conformément à la LOM, les communautés de communes se sont prononcées sur le transfert de la compétence d'organisation des mobilités, et 53 % d'entre elles sont désormais AOM locales.



Parmi elles, seule une minorité envisage d'instituer le VM. D'après une enquête conduite par l'Association des communautés de France, 3,6 % d'entre elles envisageaient de le mettre en place dès leur prise de compétence et 9,9 % au cours du mandat. Le rapporteur estime que cette faible mise en œuvre du VM relève possiblement, pour les petites AOM, du rendement potentiel modeste du VM sur leur territoire, compte tenu de la répartition inégale des activités et des emplois.

La commission a adopté **deux amendements** sur proposition du rapporteur :

- [un amendement](#) pour affecter aux communautés de communes s'étant saisies de la compétence mobilité une fraction de TICPE à hauteur de 10 € par habitant, pour financer des services de transport ;
- [un amendement](#) pour demander un rapport au Gouvernement sur le potentiel de rendement fiscal du VM des AOM, afin de les éclairer sur l'opportunité de lever le VM ou non.

3. ACCOMPAGNER LES MÉNAGES ET LES TRANSPORTEURS DANS LA DYNAMIQUE DE VERDISSEMENT DU PARC AUTOMOBILE ET DE POIDS LOURDS

A. RENOUELEMENT DU PARC DE VÉHICULES LÉGERS : DÉPLOYER PLUS DE MOYENS POUR SOUTENIR LES PARTICULIERS

Dans le cadre du plan de soutien à l'automobile présenté en mai 2020, les critères d'éligibilité à la **prime à la conversion** ont été élargis et les modalités du **bonus** renforcées pour **accélérer la dynamique de renouvellement des flottes de véhicules légers**. Le PLF pour 2022 prévoit 993 M€ pour soutenir l'acquisition de véhicules propres.

Le rapporteur estime néanmoins que, dans la perspective du **déploiement de zones à faibles émissions mobilité** dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants et afin de tenir **l'objectif décarbonation complète du secteur des transports d'ici à 2050**, un renforcement des dispositifs existants est nécessaire.

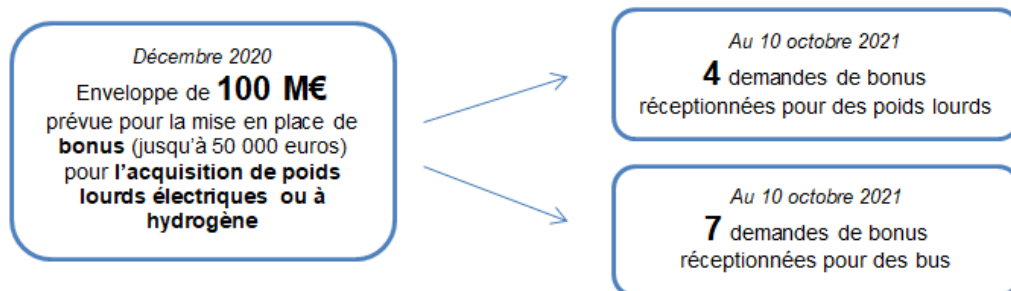
La commission a ainsi adopté **deux amendements** :

- [un amendement](#) afin de **renforcer l'efficacité du prêt à taux zéro** pour l'acquisition de véhicules légers peu polluants ;
- [un amendement](#) afin d'augmenter de 10 M€ les crédits consacrés au **déploiement de bornes à recharge rapide sur le réseau national non concédé**.

B. VERDISSEMENT DU PARC DE POIDS LOURDS : METTRE EN PLACE UNE AIDE CRÉDIBLE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PEU POLLUANTS

Le [rapport](#) de Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau relatif à l'avenir du transport de marchandises face aux impératifs environnementaux a mis en lumière les **besoins considérables en matière de verdissement du transport routier de marchandises**. Faute d'une offre alternative disponible et accessible, et dans l'attente des résultats de la « *task force* » sur la transition énergétique du transport routier de marchandises, les dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement se révèlent, pour l'heure, **insuffisants**, voire même **inadaptés**.

99 % des 600 000 poids lourds du parc français sont motorisés au diesel



Source : DGITM.

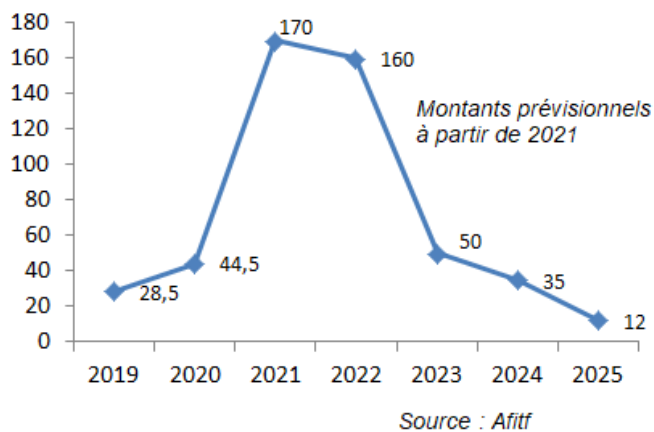
Dans cette perspective, la commission a adopté un [amendement](#) tendant à mettre en place une **aide crédible** au renouvellement des flottes de poids lourds par la création d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules lourds peu polluants.

4. DÉVELOPPEMENT DU VÉLO : ACCÉLÉRER LA DYNAMIQUE POUR ATTEINDRE NOS OBJECTIFS DE REPORT MODAL

Le vélo connaît un **essor considérable**, dans les **zones urbaines** comme dans les **zones rurales**, comme le confirme l'Afitf, chargée du déploiement du **fonds mobilités actives** doté de 350 M€ sur 7 ans et de 150 M€ supplémentaires dans le cadre du plan de relance. Sur **533 projets retenus**, **260** sont situés en **territoires peu denses**.

Le rapporteur salue cette hausse des crédits mais considère que des **efforts supplémentaires** sont indispensables pour atteindre les objectifs de part modale de 9 % en 2024 et 12 % en 2030 fixés par la [loi « Climat et résilience » du 22 août 2021](#).

Fonds mobilités actives
Trajectoire de déploiement des 500 M€



La commission a donc adopté un **amendement** visant à **abonder le fonds vélo de 150 M€ supplémentaires**, afin de porter son montant à 200 M€.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



Jean-François Longeot

Président

Sénateur
du Doubs
(Union centriste)



Olivier Jacquin

Rapporteur

Sénateur
de Meurthe-et-Moselle
(Socialiste, Écologiste
et Républicain)

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

