



... le projet de loi de finances pour 2024 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

AVIS TRANSPORTS ROUTIERS

« 2024 : NE PAS RATER LE VIRAGE DU FINANCEMENT DE LA DÉCARBONATION DES TRANSPORTS ROUTIERS »

Réunie le 29 novembre 2023, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur pour avis **Hervé Gillé**, a émis un **avis favorable** aux **crédits relatifs aux transports routiers** inscrits au **projet de loi de finances (PLF) pour 2024**, sous le **bénéfice de l'adoption de 12 amendements**.

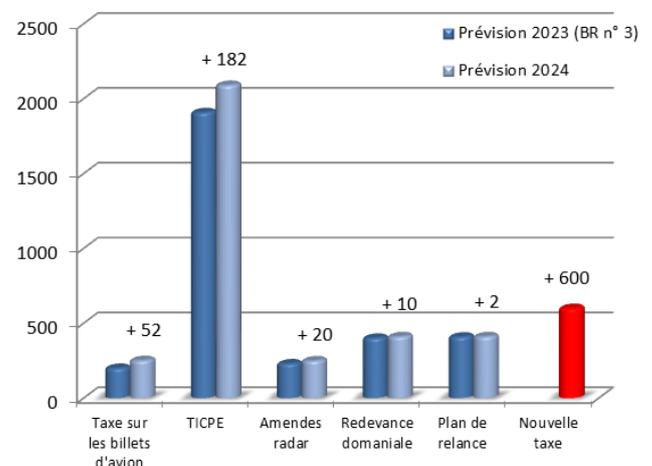
En dépit de l'affectation de **nouvelles recettes** à l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France)** en 2024 grâce à l'instauration d'une **taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance**, le modèle de financement de l'agence demeure incertain. S'agissant plus spécifiquement des **infrastructures routières**, leur **lente dégradation** doit à tout prix être **enrayée**, ce qui suppose des moyens supplémentaires. De même, les **autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** se trouvent « à la **croisée des chemins** » face aux **besoins** croissants de **transports collectifs** et aux **obligations de verdissement des flottes** qui s'imposent à elles. En parallèle, le déploiement des **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** nécessite d'accompagner plus fortement les **collectivités territoriales**, les **ménages** et les **professionnels** dans la **décarbonation de leurs véhicules**.

1. FINANCEMENT ET RÉGULATION DES TRANSPORTS : UNE DÉCENNIE CHARNIÈRE POUR LE SECTEUR

A. INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : DE NOUVELLES RESSOURCES EN 2024, MAIS UN MODÈLE DE FINANCEMENT TOUJOURS INCERTAIN

En 2024, les **recettes de l'Afit France** devraient atteindre **4,57 Mds€**, soit un niveau de 863 M€ supérieur à 2023 qui était à un seuil inédit. Le **rapporteur salue cette évolution** qui, outre l'augmentation du produit de certaines recettes habituelles de l'agence, provient en grande partie de l'institution d'une **nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance** (article 15 du PLF), dont le produit reviendra à l'agence pour financer le **plan d'avenir dans les transports** annoncé par la Première ministre en février 2023 (100 Mds€ pour le transport ferroviaire à horizon 2040).¹

Décomposition de la hausse de recettes de l'Afit France en 2024 (prévisions, en millions d'euros)²



Source : DGITM et Afit France

¹ Selon les prévisions, aucune recette exceptionnelle n'est à ce jour prévue pour 2024, à l'inverse de 2023 (3 M€). S'agissant de la nouvelle taxe instituée à l'article 15, un amendement de la commission des finances a été adopté par le Sénat visant à abaisser les 600 M€ de produit prévus à 500 M€, pour affecter 1/6^{ème} de la taxe aux communes et départements.

Néanmoins, cette hausse de recettes ne suffira pas à garantir la **pérennité du modèle de financement** de l'agence.



D'une part, **plusieurs recettes** sont **incertaines**, en particulier les **amendes radar** (pour lesquelles l'Afit France figure au dernier rang des bénéficiaires par ordre de priorité) ou encore la **contribution volontaire exceptionnelle**, dont les **sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA)** refusent de s'acquitter depuis 2021, occasionnant un **manque à gagner d'environ 60 M€** chaque année pour l'agence.



D'autre part, la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, qui constitue la **principale ressource affectée de l'agence**, est appelée à se tarifier progressivement compte tenu de la **décarbonation du secteur des transports**.



Enfin, compte tenu des fragilités juridiques pointées du doigt par certains acteurs, le rapporteur s'inquiète des **actions contentieuses** que pourraient engager les **potentiels assujettis** de la nouvelle **taxe instituée à l'article 15 du PLF** (grands aéroports et SCA). Cette situation pourrait à nouveau mettre à mal la **trajectoire de recettes de l'agence**.

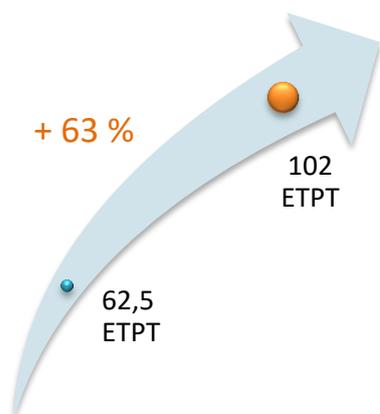
Pour éviter que l'amendement [I-213](#) de la **commission des finances** visant à **allouer 1/6^{ème} du produit de la future taxe** ne conduise à réduire les recettes de l'Afit France, respectivement, aux **communes** et aux **départements**, la commission a adopté un **amendement [I-1082](#)** visant à **relever de 100 M€ la fraction de TICPE affectée à l'agence en 2024** afin de lui garantir le financement qui lui a été promis.

B. ASSURER LA CAPACITÉ DU RÉGULATEUR À MENER À BIEN SES MISSIONS, À L'AUBE DE CHANTIERS D'AMPLEUR

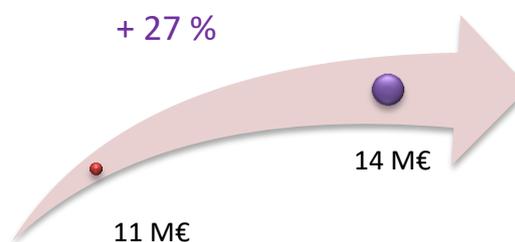
Véritable **régulateur multimodal**, l'**Autorité de régulation des transports (ART)** intervient désormais dans **six secteurs** (ferroviaire, transport routier de voyageurs, autoroutes, aéroportuaire, transports publics urbains en Île-de-France, données et services numériques de mobilité). L'ART accompagne des **chantiers d'ampleur stratégiques**, comme l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, et elle aura un rôle essentiel à jouer dans le cadre de l'**arrivée à échéance des concessions autoroutières** dans les prochaines années.

Pourtant, l'**extension progressive** de ses **missions** depuis **2015** ne s'est pas traduite par un **renforcement, à due concurrence, de ses moyens financiers**, tandis que ses **effectifs** ont **augmenté de façon dynamique**.

Évolution des ETPT de l'ART (2015-2023)



Évolution des ressources affectées de l'ART (2015-2023)



ETPT : équivalent temps plein annuel travaillé

Note : depuis 2015, les ressources affectées attribuées à l'ART sont remplacées par une subvention pour charges de service public (SCSP)

Si le **PLF pour 2024** prévoit **enfin** un **relèvement de la SCSP** dont bénéficie l'ART, à hauteur de **15 M€**, l'**enveloppe** reste **très en-deçà des besoins du régulateur**, qui est régulièrement conduit à prélever des ressources sur son **fonds de roulement** désormais

quasiment asséché. Cette situation menace sa **capacité à investir** et à **exercer ses missions contentieuses** dans le cadre de son **champ d'action**.

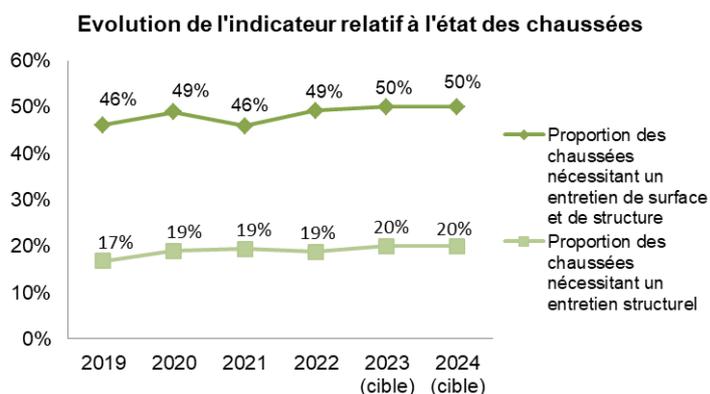
Afin de **donner davantage de latitude financière à l'ART** et de lui **permettre d'exercer l'étendue de ses missions en toute indépendance**, la commission a adopté un amendement visant à augmenter sa SCSP de 1 M€ supplémentaire.

2. INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : ROMPRE ENFIN AVEC LA DÉGRADATION DE L'ÉTAT DU RÉSEAU

A. ÉTAT DES ROUTES : INVERSER LA TENDANCE

Le PLF prévoit d'allouer environ **1 Md€** pour l'année **2024** à l'**entretien du réseau routier national non concédé (RRNNC)**, soit une augmentation de près de 50 M€ par rapport à la loi de finances pour 2023. Pour autant, cette augmentation doit être **relativisée** compte tenu de l'**inflation**.

En définitive, et malgré la hausse tendancielle des moyens ces dernières années, **les routes du RRNNC continuent de se dégrader**, comme en témoigne le graphique ci-contre.



Afin d'**inverser la tendance**, et partant du constat qu'un euro dépensé aujourd'hui pour un entretien préventif sera plus efficace qu'un euro dépensé demain pour un entretien curatif, la commission a adopté un **amendement** visant à **allouer 20 millions d'euros supplémentaires à l'entretien des routes du RRNNC**.



La perspective des **transferts de voirie de l'État aux collectivités territoriales volontaires** en application de la loi dite « 3DS »¹ rend cette situation d'autant plus inquiétante. 15 départements et 2 métropoles devraient en effet se voir transférer un total cumulé de 1 103 kilomètres de réseau le 1^{er} janvier 2024. Le transfert de voies à titre expérimental aux 3 régions volontaires² devrait quant à lui vraisemblablement avoir lieu en 2025.

Ainsi que l'a relevé l'association Départements de France dans sa délibération de septembre dernier, les départements, qui gèrent déjà dans le cadre de budgets très contraints près de 380 000 km de routes, subventionnent également des projets routiers de collectivités locales et, pour partie, le réseau national *via* le contrat de plan État-région (CPER). Or, et alors même que de **nouvelles dépenses** s'imposent pour **faire face aux conséquences du réchauffement climatique**, notamment en matière d'adaptation - qui reste un angle mort -, les infrastructures routières deviennent, d'après Départements de France, le **parent pauvre des CPER**. En parallèle, la diminution des droits de mutation à titre onéreux qui affecte les départements (-21 % dans l'Aisne et -30 % en Essonne) conduira vraisemblablement à un ralentissement des investissements de ces collectivités.

À terme, le rapporteur estime donc **impératif** de **définir un nouveau modèle de financement des routes**.

¹ 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.

² Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie.

B. OUVRAGES D'ART : DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS, MAIS INSUFFISANTS EN MATIÈRE DE RÉPARATION



Pour ce qui concerne les ponts relevant des communes, et après le déploiement, depuis 2020, du **Programme national ponts** (PNP 1) doté de 40 M€ dans le cadre du plan de relance, **la commission salue l'affectation de 50 M€ supplémentaires** par la loi de finances rectificative pour 2022. Cette enveloppe permettra notamment :

- de **faire bénéficier de nouvelles communes** du même programme de **recensement et d'évaluation** de l'état des ouvrages d'art (PNP 2) ;
- de doter le Cerema d'une capacité d'**investir 5 M€** dans de grands équipements pour proposer aux collectivités des diagnostics fiables à faible coût ;
- de **déployer 35 M€** pour aider les communes à **réparer leurs ouvrages** par le biais de **subventions** (jusqu'à 60 % du coût pour les ouvrages les plus dégradés des communes éligibles, qui sont celles des PNP 1 et 2).

Le rapporteur se félicite des moyens enfin déployés au service de l'entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales. Cela étant, les 35 M€ ainsi prévus **ne permettront de couvrir qu'un faible nombre de ponts**, eu égard aux coûts de réfection d'un ouvrage d'art.

En outre **la commission**, comme chaque année depuis l'adoption en 2019 du [rapport d'information « Sécurité des ponts : éviter un drame »](#), **s'alarme de la poursuite de la dégradation des ouvrages d'art du RRNNC relevant de l'État.**

Dans ce contexte, elle a adopté **trois amendements** visant respectivement à :

- allouer **40 M€** à l'**évaluation approfondie** des ouvrages d'art des **collectivités territoriales** ;
- consacrer **90 M€** supplémentaires aux travaux de **réparation** de leurs ouvrages d'art ;
- abonder de **30 M€** le budget consacré à l'**entretien** et à la **régénération** des ouvrages d'art de l'État du RRNNC.

3. AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ : UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI NE PARVIENT PLUS À RÉPONDRE AUX BESOINS



Les AOM sont confrontées à de **multiples défis** qui supposent de leur **donner davantage de moyens**. Elles doivent notamment répondre à une **augmentation de la demande de trafic** par une **offre supplémentaire**, ce qui suppose de **nouveaux investissements**, comme dans le cadre des services express régionaux métropolitains. Elles devront également faire face à une **hausse de leurs coûts d'exploitation**. Certaines AOM, concernées par le déploiement des ZFE-m, doivent aussi proposer davantage de solutions alternatives à l'automobile. Elles sont, en outre, confrontées à la **hausse de leurs dépenses de fonctionnement** en raison de l'**inflation**. Elles doivent enfin intégrer dans l'équation budgétaire les obligations en matière de **renouvellement de leurs flottes** par des véhicules peu polluants.

Dans ces conditions, **le modèle de financement actuel ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins**. Le PLF pour 2024 apporte un **premier signal positif**, à destination de Paris et des départements de la petite couronne, où le taux plafond de **versement mobilité** se voit relevé de 0,25 point. Il convient néanmoins d'**élargir cette réflexion à l'ensemble des AOM**, y compris dans les zones les moins peuplées.

Afin de **redonner des marges de manœuvre aux AOM** et de leur **permettre de faire face à l'ensemble de leurs obligations** tout en favorisant l'**émergence de nouvelles offres de mobilité**, la commission a adopté **trois amendements** pour :

- **diminuer le taux de TVA à 5,5 %** sur les **transports collectifs du quotidien** ([I-1077](#)). Cet amendement a été adopté contre l'avis de la commission des finances et du Gouvernement ;
- **augmenter le taux de versement mobilité** dans les **quatre agglomérations** devant mettre une place une ZFE-m intégrant des restrictions de circulation des véhicules Crit'air 3 et plus d'ici 2025 ([I-1083](#)), outre Paris. Cet amendement n'a pas été adopté en séance publique ;
- allouer **100 M€ supplémentaires au soutien des AOM** dans le développement d'infrastructures et services de transports publics, urbains et périurbains.

Le déploiement des transports collectifs et l'augmentation de leur part modale suppose en outre de **garantir la bonne articulation entre les différentes offres et entre les différents modes**. Dans cette perspective, l'**interopérabilité des systèmes d'information des voyageurs** et de de **billettique** est **fondamentale**. La commission accueille donc avec enthousiasme l'expérimentation de titre unique. Pour autant, la coordination entre AOM ne se décrète pas, mais doit reposer sur des **constats** et des **objectifs partagés**, inscrits dans des **documents communs de planification des mobilités** à l'échelle d'un **bassin de vie**.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement visant à apporter un **soutien** supplémentaire de l'ordre de 5 M€ aux collectivités territoriales dans leur démarche de **renforcement de l'interopérabilité**.

4. ACCÉLERER LE VERDISSEMENT DES FLOTTES DE VÉHICULES ROUTIERS

A. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES DANS LE RENOUVELLEMENT DE LEURS VÉHICULES

1. Face à un coût d'acquisition prohibitif, renforcer les aides à l'achat pour les ménages



Le déploiement rapide des **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)** et la perspective de la **fin de vente des véhicules thermiques en 2035** imposent un **accompagnement volontariste** des **ménages** dans le **renouvellement** de leur **véhicule**. Or, le **coût d'acquisition des véhicules peu polluants** demeure le principal obstacle au renouvellement des véhicules des **particuliers** : selon la Plateforme automobile française, le **prix de vente moyen d'une voiture électrique s'établit à l'heure actuelle à 23 900 €**, contre **15 100 €** en moyenne pour son **équivalent thermique**.

En dépit des **aides à l'acquisition** existant pour les **véhicules légers (bonus écologique et prime à la conversion)**, force est de constater que le **reste à charge** pour l'acquisition d'un **véhicule peu polluant** demeure **prohibitif**, en particulier pour les **ménages modestes**.



À ce titre, le rapporteur s'inquiète des **tâtonnements** du **Gouvernement** sur le **prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule peu polluant** : plus de six mois après le début « théorique » de l'**expérimentation** prévue par l'article 107 de la loi « Climat et résilience » de 2021, le dispositif peine encore à être mis en œuvre du fait du **retard** pris pour **publier les textes d'application**. En outre, le **champ** de l'expérimentation – limité aux personnes physiques et morales domiciliées ou travaillant dans ou à proximité d'une ZFE-m – est **trop réduit** au regard des besoins.

Ce contexte a conduit la commission à adopter un amendement [I-1080](#) de bons sens afin de **prolonger d'un an** la durée d'application de l'**expérimentation** du **prêt à taux zéro sur les véhicules légers peu polluants** et d'en **élargir le périmètre à l'ensemble du territoire**. Le Sénat a d'ailleurs adopté cette proposition en séance publique (article 5 *septies* A), avec un double avis de sagesse de la commission des finances et du Gouvernement.

2. Leasing social : une piste à développer pour favoriser l'accès des particuliers aux véhicules peu polluants

Le rapporteur estime que les **aides à l'achat** ne sauraient constituer l'« *alpha et l'omega* » des **dispositifs favorisant l'accès des ménages aux véhicules peu polluants**.



Il se félicite donc de la mise en place du « **leasing social** » au **1^{er} janvier 2024**, près de deux ans après les premières promesses gouvernementales. Pour autant, si les **conditions d'éligibilité** au regard du revenu (ménages allant jusqu'au 5^{ème} décile) et le **montant du loyer mensuel** (100 €) ont été annoncés, la **plupart** des **paramètres du dispositif** sont encore **inconnus**. Cette situation est **alarmante**, alors que le « *leasing social* » doit entrer en vigueur dans les prochaines semaines, et **fait craindre**, au pire, **un nouvel ajournement d'une mesure très attendue**, au mieux, **un démarrage modeste**. Tout en regrettant que le **PLF 2024 ne lève pas le « flou »** sur le **montant global** de l'enveloppe, le rapporteur souhaite renforcer l'accessibilité du dispositif. En outre, il appelle en outre le Gouvernement à **soutenir le recours** aux autres **mesures de leasing de véhicules électriques** pour les particuliers, par exemple à travers une prise en charge de l'apport initial qui peut être demandé aux bénéficiaires.

Considérant que les **critères d'éligibilité** du « *leasing social* » sont trop restrictifs en termes de **revenus** pour toucher leur **cible**, la commission a adopté un amendement visant à allouer **20 M€ supplémentaires** au dispositif, afin d'en **élargir le nombre de bénéficiaires**.

B. ACCENTUER LES EFFORTS EN FAVEUR DU VERDISSEMENT DU PARC DE VÉHICULES LOURDS

1. Soutenir le verdissement du transport routier de marchandises



Selon le Ministère de la transition écologique, en 2022, plus de **98 % du parc national de poids lourds était à motorisation diesel**. Le **coût d'acquisition** d'un **véhicule électrique** demeure en effet encore **trois à quatre fois plus élevé** que son **équivalent thermique**. Or, environ 90 % du transport intérieur de marchandises se fait encore *via* le mode routier comme l'a souligné le [rapport d'information de la commission « Transport de marchandises face aux impératifs environnementaux »](#) de 2021. Même en doublant la part modale du rail et de la voie d'eau, la **route** restera le **mode majoritaire** pour le fret.

Dans ce contexte, le rapporteur estime indispensable d'apporter un **soutien renforcé** aux **transporteurs routiers** dans l'**acquisition de véhicules moins polluants**. Aussi, il déplore que le PLF pour 2024 n'apporte aucune précision sur la **reconduction de l'appel à projet (AAP) « Écosystèmes de véhicules lourds électriques »**, pourtant annoncée par Clément Beaune, ministre chargé des transports.

La commission a donc adopté **deux amendements** visant à :

- instituer un **prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules lourds** (> 2,6 tonnes) **peu polluants** (amendement [L-1081](#)), dans le contexte de **hausse dynamique des taux d'intérêt** ; le Sénat, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances, a adopté cet amendement en séance publique (article 5 septies B) ;
- **rehausser de 40 M€** en 2024 les montants alloués à l'AAP « **Écosystèmes de véhicules lourds électriques** » avec une enveloppe de **20 M€** dédiée aux **poids lourds et autocars**.

2. Accompagner la décarbonation de la flotte d'autobus des AOM



Dans le contexte de **déploiement des ZFE-m**, les AOM font face à une double injonction : une **demande croissante de transports collectifs** et un impératif de décarbonation du secteur des transports. En outre, elles sont soumises à des **obligations de renouvellement** de leurs **flottes de bus** pour les années à venir. À compter du **1^{er} janvier 2025**, **100 % des nouveaux bus acquis par les AOM¹** qui gèrent un parc de plus de vingt autobus ou autocars pour assurer des services de transport public de personnes devront être **peu polluants**, dont la moitié à **motorisation électrique**.

¹ [Article L. 224-8-2 du code de l'environnement](#).

Compte tenu du **coût élevé des autobus électriques** (> 500 000 euros) par rapport à leur **équivalent thermique** (de l'ordre de 200 000 euros), le rapporteur juge nécessaire d'apporter un **soutien financier** aux **AOM** dans le **verdissement de leurs flottes de bus**. À ce titre, il **regrette** particulièrement que l'**AAP « Écosystèmes de véhicules lourds électriques »** conduit en 2023 n'ait pas bénéficié aux **autobus** et jugerait pertinent d'y remédier. Régions de France évalue par exemple l'**investissement** nécessaire au verdissement des bus et autocars à **1,8 Mds€ d'ici 2029** pour l'Île-de-France.

La commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, **deux amendements** visant à :

- instituer un **prêt à taux zéro** pour l'acquisition des véhicules lourds peu polluants, auquel seront éligibles les **autobus** (amendement [I-1081](#)) ; le Sénat, contre l'avis du Gouvernement mais avec un avis de sagesse de la commission des finances, a adopté cet amendement en séance publique (article 5 *septies* B) ;
- étendre l'**AAP « Écosystèmes de véhicules lourds électriques »** aux **autobus**, avec une enveloppe dédiée de **20 M€**, ce qui permettrait l'**acquisition par les AOM de 200 bus électriques dès 2024**.

C. METTRE EN PLACE UN RÉSEAU D'INFRASTRUCTURES DE RECHARGE DENSE ET INTEROPÉRABLE : UNE CONDITION PRÉALABLE À LA DÉCARBONATION DU SECTEUR



Le **verdissement du parc de véhicules**, légers ou lourds, implique un large déploiement des **infrastructures de recharge électrique** en domaine privé et public. Selon l'Avere-France, au 31 octobre 2023, la France comptait **111 209 points de recharge ouverts au public**, soit une **hausse de 47 % en un an**.



Le rapporteur salue cette **dynamique positive** et appelle à un renforcement des efforts, car l'électrification du parc de véhicules va nécessiter une **croissance d'ampleur du réseau d'infrastructures de recharge dans la prochaine décennie**. Aussi, pour **favoriser le recours à la mobilité électrique**, il juge essentiel de donner toute sa portée au principe d'**interopérabilité** des **bornes de recharges** électriques consacré dans notre droit depuis **2017¹**.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information « Transport de marchandises : se donner les moyens d'une transition nécessaire »](#)
- [Rapport d'information « Zones à faibles émissions mobilité \(ZFE-m\) : sortir de l'impasse »](#)
- [Dossier législatif du projet de loi « Climat et résilience »](#)
- [Rapport d'information « Sécurité des ponts : éviter un drame » \(2019\) et rapport "droit de suite" : « Sécurité des ponts : face au « chantier du siècle », l'urgence d'une action publique plus ambitieuse »](#)



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

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>



¹ [Article 12](#) du décret n° 2017-26 du 12 janvier 2017 relatif aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques et portant diverses mesures de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.