



18 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **TRANSPORTS ROUTIERS**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 17 novembre 2020, le rapport pour avis de M. Olivier Jacquin sur les crédits du projet de loi de finances pour 2021 relatifs aux transports routiers¹.

Malgré l'augmentation des crédits dédiés à l'entretien des infrastructures routières et à la mise en œuvre des projets routiers des contrats de plan État-région (CPER), et le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, **le budget comporte des lacunes importantes** : des modalités de compensation des pertes des autorités organisatrices de la mobilité insatisfaisantes, une relance timide du secteur des transports publics ou encore des moyens insuffisants pour le développement du vélo.

Le plan de relance **n'apparaît pas adossé à une véritable stratégie de transports de l'État**. Au regard des plans de soutien massifs accordés aux filières automobile (8 milliards d'euros) et aéronautique (15 milliards d'euros), **l'insuffisance du plan de relance s'agissant des transports publics du quotidien est difficilement acceptable**.

La crise actuelle réinterroge par ailleurs le « dogme » de la dette publique et invite, compte tenu des faibles taux d'intérêt, à **financer davantage d'investissements dans le domaine de la transition écologique**. En ce sens, la trajectoire d'investissements dans les infrastructures de transport fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM), et traduite dans le budget de l'Afitf, mériterait d'être rapidement reconsidérée.

C'est pourquoi **la commission, suivant son rapporteur pour avis, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits** sous réserve de l'adoption de ses amendements visant à remédier à certaines lacunes du budget 2021 en matière de transports routiers.

La commission a adopté **8 amendements du rapporteur** visant à :

- **Affecter aux communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités une part de TICPE** de 10 euros par habitant, afin de financer la mise en place de services de mobilité sur l'ensemble du territoire ;
- **Réduire à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports publics du quotidien**, afin d'inciter les usagers à retourner dans les transports et participer à la relance du secteur ;
- **Permettre le cumul intégral du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais d'abonnement aux transports en commun** ;
- **Supprimer le plafonnement en 2021 de la compensation de versement mobilité** que l'État verse aux autorités organisatrices de la mobilité à la suite du relèvement du seuil de salariés à partir duquel les employeurs sont assujettis à ce versement opéré en 2016 ;

¹ Entrent dans le périmètre de cet avis les actions 1, 4 et 50 du programme 203 « Infrastructures et services de transports » et l'action 3 du programme 174 « Énergie, climat, après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », ainsi que les crédits de la mission « Plan de relance » consacrés aux transports routiers.

- **Sécuriser les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)**, en prévoyant que la part de TICPE qui lui est affectée serve de « variable d'ajustement » et soit calculée de manière à compenser les éventuelles pertes de recettes en 2021 en vue d'équilibrer son budget ;
- **Augmenter de 20 millions les aides aux collectivités territoriales pour l'entretien et la réparation de leurs ponts en mauvais état ;**
- **Augmenter de 10 millions d'euros les crédits dédiés à l'entretien des ponts de rétablissement surplombant le réseau routier national**, que l'État devra prendre en charge partiellement en application de la loi « Didier » ;
- **Porter le « fonds vélo » à 200 millions d'euros en 2021**, afin de financer davantage de projets visant à remédier aux discontinuités cyclables, qui constituent un des principaux freins au développement de la pratique cyclable en dehors des agglomérations.

1. UN SOUTIEN AUX TRANSPORTS PUBLICS À RENFORCER

A. LES TRANSPORTS PUBLICS SONT LOURDEMENT AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE

Les transports publics **sont durement touchés par la crise sanitaire**. Après avoir été quasiment à l'arrêt lors du premier confinement au printemps, l'offre de transports a progressivement retrouvé son niveau antérieur afin d'accompagner la reprise de l'activité.

Pour autant, la fréquentation des transports publics **n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise** : après avoir atteint 50 % au cours de l'été et 80 % à la rentrée de septembre en raison de la réouverture des établissements scolaires et de la reprise du travail, elle a de nouveau décliné ces dernières semaines en raison du durcissement des mesures sanitaires pour s'établir entre 40 % et 60 %.

Cette baisse de la fréquentation **induit des pertes de recettes substantielles** pour les entreprises de transport et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui concernent principalement :

- **les recettes tarifaires**, pour un montant évalué à 1,6 milliard d'euros pour Ile-de-France Mobilités (IDFM) et entre 450 et 600 millions d'euros pour les autres AOM ;
- **le versement mobilité** que perçoivent les AOM et qui constitue le principal outil de financement des services de mobilité, pour un montant évalué à 1 milliard d'euros pour IDFM et 450 millions d'euros pour les autres AOM.

À ces pertes s'ajoutent, pour les opérateurs de transport, des **surcoûts liés à l'application des mesures sanitaires** (désinfection des matériels roulants, mise à disposition de gel et de masques, etc.).

Les perspectives pour les prochains mois laissent entrevoir une poursuite de la désaffection des transports publics en raison de conditions sanitaires encore difficiles, qui continuera à tarir les ressources des transports publics. Cette situation **pourrait poser à terme un problème de modèle économique**, comme l'a souligné le ministre délégué chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari, lors de son audition par la commission le 10 novembre.

Par ailleurs, ces pertes financières pourraient conduire les AOM à **diminuer, voire interrompre, l'exploitation de certains services de transport** et à réduire leurs investissements consacrés au renouvellement des matériels roulants et au développement des infrastructures de transport, comme l'ont indiqué les présidents de l'Assemblée des communautés de France (Adcf), France urbaine et le Groupement des autorités responsables de transport (Gart) dans un courrier envoyé au Premier ministre le 3 novembre.

Un tel recul serait inacceptable et irait à l'encontre de l'objectif de décarbonation du secteur des transports qui constitue pourtant une priorité dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. **Il est urgent de renforcer les moyens consacrés aux transports publics**, de manière à garantir le maintien de l'offre de services et des investissements.

B. LE SOUTIEN AUX AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ DOIT ÊTRE ACCRU

1. Des modalités de compensation du versement mobilité aux autorités organisatrices à revoir

Afin d'aider les autorités organisatrices de la mobilité à faire face à leurs pertes de recettes, **la troisième loi de finances rectificative** du 30 juillet 2020 a prévu un dispositif de compensation partielle du versement mobilité (VM).

Toutefois, **ce dispositif n'est pas satisfaisant, car il présente une double iniquité** :

– les syndicats mixtes bénéficieront d'une compensation spécifique du VM, alors que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficieront d'une compensation globale de leurs recettes fiscales (incluant le versement mobilité), calculée à partir de la différence entre la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019 et les recettes perçues en 2020. En conséquence, les pertes de versement mobilité subies pourront être compensées totalement ou partiellement par d'autres recettes ;

– le calcul de la compensation pour Ile de France Mobilités (IDFM) prend en compte la moyenne des produits de VM perçus entre 2017 et 2019 sur la base des taux votés en 2019, ce qui n'est pas le cas pour les AOM de province. Par ailleurs, seul IDFM a perçu un premier acompte de cette compensation en septembre, à hauteur de 425 millions d'euros début septembre.

Ces modalités de compensation pourraient conduire de nombreuses autorités organisatrices à **être privées de compensation** ou à percevoir une compensation très faible de leurs pertes de recettes.

Par ailleurs, rien ne justifie que seules les autorités organisatrices constituées sous la forme de syndicats mixtes – qui ne représentent que 8 % des AOM – bénéficient d'une compensation « à part » du versement mobilité et que les autres collectivités soient privées d'une telle compensation. C'est pourquoi le rapporteur, ainsi que plusieurs membres de la commission, ont déposé **des amendements¹ sur le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) visant à assurer l'égalité de traitement des AOM**, en prévoyant qu'elles percevront toutes une compensation spécifique du VM, calculée sur la base de la formule retenue pour la compensation d'Ile de France Mobilités, c'est-à-dire en prenant en compte les derniers taux de VM votés. Cette proposition n'a pas été retenue par le Sénat².

Par ailleurs, la commission suivant la proposition du rapporteur, **a adopté un amendement** sur le projet de loi de finances pour 2021 afin de supprimer, au titre de l'année 2021, le plafonnement à 48 millions d'euros du montant de la compensation versée par l'État aux AOM au titre du relèvement du seuil de salariés à partir duquel les employeurs sont assujettis au versement mobilité opéré en 2016. Il est incompréhensible qu'un tel plafonnement, qui fait perdre 45 millions d'euros aux AOM chaque année, soit maintenu alors même qu'elles enregistrent des pertes financières massives. Des amendements similaires au PLFR 4 ont été adoptés par le Sénat pour supprimer ce plafonnement au titre de l'année 2020³.

En ce qui concerne les pertes de recettes tarifaires, le PLFR 4 prévoit de verser des **avances remboursables** à hauteur de 1,175 milliard d'euros pour IDFM et 750 millions d'euros pour les autres AOM. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une compensation, mais d'un prêt à taux zéro, qui devra être remboursé au cours des prochaines années. Pour IDFM, ces avances seront remboursables sur 16 ans avec différé jusqu'en 2023. Il est indispensable que les autres collectivités bénéficient des mêmes conditions.

¹ Les amendements [de M. Olivier Jacquin](#) et [de M. Didier Mandelli](#) sont consultables en ligne sur le site du Sénat.

² Le compte rendu de la séance publique du 16 novembre 2020 est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

³ Les amendements [de M. Olivier Jacquin](#) et [de M. Didier Mandelli](#) sont consultables en ligne sur le site du Sénat.

2. Un financement à prévoir pour les communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités

La loi d'orientation des mobilités, telle que modifiée par l'ordonnance du 1^{er} avril 2020, prévoit que les communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence d'organisation des mobilités¹ **devront se prononcer avant le 31 mars 2021 sur le transfert de cette compétence** – ce transfert devant être effectif au plus tard le 1^{er} juillet 2021.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, **le Sénat s'était alarmé de l'absence de financement** prévu pour permettre aux communautés de communes qui se saisiront de cette compétence de développer une offre de transports dans les territoires qui en sont aujourd'hui dépourvus. Dans la mesure où la plupart de ces intercommunalités ne mettront pas en place des services réguliers de transport, compte tenu du coût que de tels services représentent, elles ne bénéficieront pas des recettes du versement mobilité.

Au demeurant, la crise sanitaire actuelle, qui induira une baisse importante des recettes fiscales des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) l'année prochaine, **pourrait désinciter les communautés de communes à se saisir de cette compétence** en raison des incertitudes quant à leur capacité à financer la mise en place de services de mobilité.

C'est pourquoi, la commission a adopté un **amendement du rapporteur** visant à attribuer aux communautés de communes qui exercent la compétence d'organisation des mobilités, et qui ne perçoivent pas de versement mobilité, **une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour financer la mise en place de services de mobilité** d'un montant de 10 euros par habitant, c'est-à-dire le montant moyen que coûterait la mise en place d'un premier niveau de « bouquets de services de mobilité » (transport à la demande, plateforme d'autopartage ou de covoiturage, vélos en libre-service, etc.).

C. UNE RELANCE TIMIDE DES TRANSPORTS PUBLICS

Dans le cadre du **plan de relance**, le Gouvernement a prévu d'allouer 1 milliard d'euros entre 2020 et 2022 au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros hors Île-de-France. Comme l'a remarqué le président-directeur général de Transdev et président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Thierry Mallet, lors de son audition par la commission le 28 octobre, ce montant « *paraît très faible, sachant que la province représente la moitié du transport public en France* »².

En Île-de-France, les 700 millions d'euros de crédits prévus devraient principalement être consacrés au financement de projets en cours de réalisation, à l'instar du prolongement à l'ouest du RER E (projet EOLE).

La crise sanitaire et la désaffection des transports publics qu'elle induit nécessitent de prendre des mesures supplémentaires pour inciter les usagers à y retourner. C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement du rapporteur visant à réduire de 10 à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports publics collectifs de voyageurs du quotidien**, qu'il s'agisse de bus, de métros, de trains ou de navettes fluviales. Cette mesure permettrait de les rendre plus attractifs, en réduisant leur coût pour les usagers, et contribuerait à la relance du secteur en favorisant le report modal vers les mobilités partagées.

¹ Environ 950 communautés de communes représentant 21 millions d'habitants devront se prononcer sur le transfert de cette compétence.

² Le compte rendu de l'audition est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

2. UNE HAUSSE DES MOYENS CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES QUI DEMEURE INSUFFISANTE

A. DE FORTES INCERTITUDES SUR L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'AFITF EN 2021

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) est confrontée à une baisse importante de ses recettes cette année en raison de la crise sanitaire. Ses pertes sont évaluées à **500 millions d'euros** : 230 millions au titre de l'écocontribution sur les billets d'avion, 90 millions de taxe d'aménagement du territoire (TAT) et 180 millions d'euros au titre du produit des amendes radars qui lui revient.

Afin de compenser ces pertes, la 3^e loi de finances rectificative (LFR 3) a ouvert **250 millions d'euros de crédits** au bénéfice de l'Afitf - cette subvention lui a été versée en août. Par ailleurs, le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) modifie les modalités de répartition du produit des amendes radar entre ses différents affectataires, **afin de lui allouer un montant de 180 millions d'euros**. Compte tenu du montant des dépenses qui, en raison de la crise, ne seront pas engagées en 2020 (70 millions d'euros), ces deux dispositifs de compensation permettront d'équilibrer le budget de l'Afitf et de le maintenir au niveau de son ambition initiale.

Pour l'année 2021, le projet de loi de finances prévoit que l'Afitf bénéficiera d'un montant de taxes affectées de **2 782 millions d'euros**. Ces recettes doivent permettre de couvrir le montant des investissements prévu dans le cadre de la trajectoire fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM), soit 2 687 millions d'euros, ainsi que près de 100 millions d'euros de dépenses liées au Canal Seine-Nord Europe qui n'ont pas été prises en compte dans cette trajectoire – l'Afitf devant contribuer à ce projet à hauteur d'un milliard d'euros au total.

Trajectoire du budget de l'Afitf prévue par la loi d'orientation des mobilités

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Source : loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Toutefois, compte tenu des incertitudes qui existent s'agissant de la reprise des trafics routier et aérien, sur lesquels reposent les recettes de la TAT, des amendes radars et de l'écocontribution aérien, **ces prévisions de recettes pour 2021 sont fortement sujettes à caution**. En particulier, il est prévu que l'Afitf bénéficie d'un montant de taxe sur les billets d'avion de 230 millions d'euros, soit le produit estimé avant le début de la crise sanitaire, qui a pourtant profondément touché le secteur aérien.

Recettes prévisionnelles de l'Afitf en 2021

(en millions d'euros)

Taxe d'aménagement du territoire	567
Redevance domaniale	362
Amendes radars	278
TICPE	1 285
Versement sociétés d'autoroutes	60
Contribution du secteur aérien	230
Total	2 782

Source : Ministère de la transition écologique

Selon toute probabilité, l’Afitf devrait donc à nouveau être confrontée en 2021 à des pertes de recettes importantes, qui nécessiteront de voter des dispositifs de compensation en cours d’année.

Cette instabilité des recettes de l’Agence, qui ne date pas de la crise sanitaire, pose problème, alors même que celle-ci est engagée dans le financement de travaux d’infrastructures sur le temps long. En application de l’article 60 de la LFR 3, le Gouvernement devait remettre au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2020, un rapport présentant l’impact de la crise sanitaire sur les ressources de l’Afitf et comprenant **des propositions visant à compenser ces pertes et à garantir la pérennité des ressources de l’Agence** – ce rapport n’a, à ce jour, pas été transmis.

L’affectation des taxes sur les autoroutes et l’aérien et des amendes radars à l’Afitf a une vertu « pédagogique », en ce qu’elle permet de matérialiser leur contribution au financement des infrastructures de transport. C’est pourquoi, afin de s’assurer que l’Afitf bénéficiera d’un budget conforme à la trajectoire d’investissements prévue par la LOM l’année prochaine et de **sécuriser ses ressources** tout en conservant l’affectation de ces taxes, la commission a adopté un **amendement du rapporteur prévoyant que la part de TICPE qui lui est affectée serve de « variable d’ajustement »**, dont le montant sera modulé en fonction de celui des autres recettes perçues, en vue d’équilibrer son budget.

Enfin, il est à noter que **l’Afitf sera mobilisée pour mettre en œuvre une partie importante du plan de relance** consacrée aux transports, pour un montant de 2,5 milliards d’euros, dont 900 millions d’euros au titre du soutien aux mobilités du quotidien et 425 millions d’euros au titre de l’accélération des projets d’infrastructures de transport. Ces dépenses s’ajouteront à la trajectoire rappelée ci-dessus – leur ventilation précise n’est pas encore connue.

B. DES CRÉDITS POUR L’ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ QUI RESTENT INSUFFISANTS

1. L’état du réseau routier national non concédé continue de se dégrader malgré l’augmentation des crédits dédiés à son entretien

En 2021, les dépenses relatives à l’entretien courant et préventif et aux opérations de régénération du réseau routier national non concédé **devraient atteindre 877 millions d’euros**, dont 304 millions d’euros de crédits issus du budget général, 543 millions d’euros de crédits de l’Afitf et 30 millions d’euros de participations de collectivités territoriales ou de tiers privés. Parmi ces crédits, 83 millions d’euros seront dédiés à **l’entretien des ouvrages d’art** du réseau routier national.

Ce montant **est conforme à la trajectoire prévue par la LOM**, qui prévoit d’allouer à l’entretien, l’exploitation et à la modernisation du réseau routier national 850 millions d’euros par an en moyenne d’ici 2022, puis 930 millions d’euros par an sur la période 2023-2027.

Évolution des crédits consacrés à l’entretien réseau routier national non concédé

(en millions d’euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Prévision 2021*
Crédits d’entretien du réseau routier national non concédé	642	696	776	708	813	824	872	877
<i>dont crédits dédiés à l’entretien des ouvrages d’art</i>	41	47	52	59	68	64	86	83

* Hors plan de relance.

Source : Ministère de la transition écologique

Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises par la commission, ce montant reste cependant inférieur à celui préconisé par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans son rapport de janvier 2018 et par l'audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé publié en avril 2018, qui avaient estimé qu'**un milliard d'euros par an étaient nécessaires pour enrayer la dégradation du réseau.**

Aussi, **la dégradation de l'état des chaussées se poursuit** malgré l'augmentation des moyens dédiés leur entretien. L'indicateur de l'état des chaussées¹ montre une augmentation de la part des chaussées nécessitant un entretien de surface et de structure entre 2018 et 2019, ce qui confirme une tendance à l'œuvre depuis de nombreuses années.

État des chaussées du réseau routier non concédé

	2018	2019
Proportion des chaussées nécessitant un entretien de surface et de structure	46,10 %	48,9 %
<i>dont proportion des chaussées nécessitant un entretien structurel</i>	16,75 %	18,96 %

Source : Ministère de la transition écologique

Dans ces conditions, le rapporteur estime qu'un éventuel transfert de nouvelles portions du réseau routier national aux collectivités territoriales tel qu'envisagé dans le cadre du projet de loi « 3D » (décentralisation, différenciation et déconcentration) ne **peut s'envisager sans le transfert concomitant de moyens techniques et financiers pérennes**, permettant le maintien ou la remise en état des réseaux concernés. Une telle décentralisation des routes nationales ne doit par ailleurs être envisagée qu'« à la carte », en fonction des demandes des collectivités territoriales.

2. La trajectoire budgétaire n'intègre pas la prise en charge des ponts de rétablissement

S'agissant des **ouvrages d'art**, le plan de relance prévoit, en plus des 83 millions d'euros portés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables », de consacrer **40 millions d'euros en trois ans à l'accélération des travaux sur les ouvrages importants**, en particulier les ponts métalliques, dont l'état est préoccupant. C'est ce qu'avait d'ailleurs rappelé la commission dans son rapport « Sécurité des ponts : éviter un drame » du 26 juin 2019 : « *la situation des ponts métalliques de l'État est ainsi relativement alarmante, puisqu'aucun ouvrage n'est en bon état et que deux tiers présentent des défauts de structures.* »²

Le rapporteur se félicite que des crédits supplémentaires soient dégagés pour entretenir les ponts de l'État, bien que le montant qui y sera consacré l'année prochaine **restera inférieur à celui estimé par le COI – de 120 millions d'euros par an – comme étant nécessaire** pour non seulement enrayer la dégradation du patrimoine existant, mais également le remettre à niveau en une dizaine d'années.

Par ailleurs, la trajectoire budgétaire retenue **n'intègre pas la charge financière relative à l'entretien des ponts de rétablissement**³ que l'État devra assumer conformément à la loi du 7 juillet 2014, dite « loi Didier ». En application de cette loi, l'État a procédé à un recensement des ponts de rétablissement ne faisant pas l'objet d'une convention de gestion entre, d'une part, les collectivités propriétaires des ouvrages et, d'autre part l'État, SNCF Réseau ou Voies Navigables de France, gestionnaires des réseaux routiers, ferroviaires ou fluviaux franchis par ces ouvrages.

¹ Cet indicateur a été modernisé en 2018 et ne peut donc pas être comparé avec données des années précédentes.

² « 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. Le rapport est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

³ Il s'agit des ponts dont sont propriétaires les collectivités territoriales qui ont été construits pour rétablir une voie de communication interrompue par une nouvelle infrastructure de transport (réseau routier, ferré ou fluvial).

Ce recensement a permis d'identifier **9 480 ouvrages de rétablissement non conventionnés**¹, dont 2 417 surplombent une voie du réseau routier national non concédé, 4 168 une voie du réseau ferré national et 2 895 une voie navigable du domaine public fluvial. Des négociations doivent désormais s'engager entre les parties prenantes en vue de signer des **conventions de gestion** qui préciseront leur rôle respectif dans la gestion opérationnelle des ouvrages, ainsi que les modalités de répartition des charges financières liées à leur surveillance, leur entretien, leur réparation et leur renouvellement.

S'agissant du réseau routier national non concédé, ces conventions pourraient représenter un transfert de charges de l'ordre de **25 à 30 millions d'euros par an pour l'État**, qui n'est aujourd'hui pas inclus dans sa trajectoire budgétaire. C'est pourquoi, afin que les conventions de gestion puissent être rapidement conclues, la commission a adopté un **amendement du rapporteur visant à augmenter de 10 millions d'euros** les crédits consacrés aux infrastructures routières au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

3. Un soutien à la surveillance et au diagnostic des ponts des collectivités territoriales à renforcer

Afin d'accompagner les collectivités territoriales à recenser et diagnostiquer leurs ponts, le plan de relance prévoit une enveloppe de **40 millions d'euros sur deux ans**.

Le rapporteur se félicite de cette aide aux collectivités que la commission avait appelé de ses vœux dans son rapport d'information sur la sécurité des ponts. Ces crédits constituent une première étape importante pour aider les collectivités, en particulier les petites communes et intercommunalités, à connaître le patrimoine de ponts dont elles sont propriétaires ainsi que leur état.

Toutefois, si une aide au recensement et au diagnostic constitue un préalable indispensable, des moyens sont également nécessaires pour aider ces collectivités à **procéder aux travaux de réparation de leurs ponts en mauvais état**.

D'après le rapport d'information précité, environ 16 000 ponts gérés par les communes et les intercommunalités sont en mauvais état. Or, les petites collectivités peuvent rencontrer d'importantes difficultés, techniques et financières pour assurer l'entretien et la remise en état de ces ponts. C'est pourquoi, afin d'accompagner ces collectivités à procéder aux réparations de leurs ponts en mauvais état, la commission a adopté **un amendement du rapporteur ouvrant 20 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'année 2021**.

4. Une accélération bienvenue des projets routiers des CPER 2015-2020

Un retard important a été pris dans l'**exécution des volets « mobilité » des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020** et donc des projets de transport qu'ils financent. Fin 2019, le taux national d'exécution en autorisation d'engagement n'était, tous projets confondus, que de 52,6 %, et de 46 % s'agissant des projets routiers. Ceci a conduit le Gouvernement à prolonger la durée des volets « mobilité » des CPER jusqu'en 2022.

Afin **d'accélérer la mise en œuvre des projets routiers** prévus par ces contrats, le plan de relance prévoit de consacrer au cours des deux prochaines années **270 millions d'euros de crédits supplémentaires**, l'objectif étant d'atteindre un taux d'exécution de 90 % à la fin de l'année 2022.

Le rapporteur se félicite que le plan de relance permette l'accélération de projets qui étaient prévus, mais pour lesquels aucun financement n'était encore programmé.

¹ La liste de ces ouvrages a été publiée par un arrêté du 22 juillet 2020.

C. UNE FIN DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES À PRÉPARER DÈS AUJOURD'HUI

1. Augmenter la taxe d'aménagement du territoire pour dégager de nouvelles ressources pour l'Afitf

La commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, dont le rapport a été publié le 16 septembre 2020, a mis en évidence les **déséquilibres existants dans la relation entre l'État concédant et les concessionnaires et les profits importants dégagés par les sociétés d'autoroutes**, qui permettraient à certaines d'entre elles d'atteindre la rentabilité attendue lors de la privatisation dix ans avant la fin de leurs concessions.

Au cours de ses auditions, le rapporteur a appris que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) étaient en discussion avec l'État quant à la mise en œuvre éventuelle d'un **nouveau plan de relance autoroutier**. La commission d'enquête a montré comment les précédents plans de relance ont été systématiquement négociés à l'avantage des SCA, en retenant des taux de rentabilité internes des investissements élevés, et comment le recours à l'allongement de la durée des concessions favorisait les sociétés d'autoroutes en repoussant sans cesse la possibilité de remettre à plat leurs contrats. C'est pourquoi le rapporteur considère que l'État doit très rapidement clarifier ses intentions s'agissant de la définition d'un nouveau programme d'investissements autoroutiers.

Au regard de la rentabilité importante que dégagent les concessions autoroutières, le rapporteur considère par ailleurs qu'il convient d'augmenter la taxe d'aménagement du territoire (TAT) due par les sociétés d'autoroutes, dont le produit supplémentaire pourrait être affecté à l'Afitf afin d'accélérer les travaux de régénération des réseaux et d'investir dans les nouvelles mobilités comme le développement du vélo. C'est pourquoi le rapporteur a proposé **un amendement, qui n'a pas été adopté par la commission, visant à augmenter le tarif de la TAT de 7,32 à 8,50 euros afin de dégager 100 millions d'euros de recettes supplémentaires** pour financer les infrastructures de transport. Compte tenu des marges dégagées par les sociétés d'autoroutes, cette augmentation de taxe ne peut pas être considérée comme modifiant l'équilibre économique des contrats.

2. L'État doit préparer la fin des concessions et réfléchir aux modalités futures de gestion des autoroutes

La commission d'enquête souligne dans son rapport **la nécessité de préparer sans tarder la fin des concessions autoroutières « historiques »**, dont les contrats arrivent à échéance à compter de 2031, et en particulier :

– de réaliser l'inventaire des biens qui devront être remis gratuitement au concédant à l'échéance des contrats (« biens de retour ») ainsi que les biens qui pourront être repris par l'État moyennant compensation (« biens de reprise ») et les biens propres qui appartiennent aux sociétés concessionnaires ;

– d'établir une doctrine précisant les critères du bon état d'entretien dans lesquels les biens de retour devront être restitués ;

– de s'assurer que les sociétés concessionnaires d'autoroutes maintiendront un niveau d'investissement permettant d'assurer la remise des infrastructures en bon état à l'échéance des contrats.

La commission d'enquête insiste par ailleurs sur la **nécessité d'investir sur les autoroutes concédées jusqu'à l'échéance des contrats** pour soutenir le développement des modes de transport les plus vertueux sur le plan écologique, et notamment les véhicules à faibles émissions, les transports en commun et le covoiturage, et invite le Gouvernement à **lancer rapidement une réflexion sur les modes de gestion future des autoroutes concédées** à l'issue des contrats actuels.

Il est important que le Parlement puisse être informé sur la manière dont l'État concédant entend préparer la fin des concessions et l'après-concession. C'est pourquoi, tirant les conséquences des propositions de la commission d'enquête, **le rapporteur a proposé un amendement, qui n'a pas été adopté par la commission, prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport** dans les neuf mois à compter de la promulgation de la loi de finances.

3. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT À LA FILIÈRE AUTOMOBILE QUI DOIT ÊTRE CONDITIONNÉ À L'ACCÉLÉRATION DE SA MUE ÉCOLOGIQUE

A. 8 MILLIARDS D'EUROS POUR VENIR EN AIDE À LA FILIÈRE AUTOMOBILE

La crise sanitaire a frappé de plein fouet la filière automobile : sur les 9 premiers mois de 2020, **le marché français est en baisse de près de 30 %** s'agissant des ventes de voitures particulières neuves par rapport à la même période en 2019.

Pour accompagner la filière à se redresser, **un plan de soutien de huit milliards d'euros** a été présenté le 26 mai 2020 par le Gouvernement, qui prévoit :

– **un renforcement du bonus automobile** pour les véhicules électriques acquis par les particuliers (de 6 000 à 7 000 euros) et les entreprises (de 3 000 à 5 000 euros), la mise en place d'un bonus de 2 000 euros pour les véhicules hybrides rechargeables, ainsi que l'élargissement des conditions d'éligibilité¹ à la **prime à la conversion** et l'augmentation de son montant à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique et à 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique au titre des **200 000 premières primes versées à compter du 1^{er} juin 2020** ;

– **un soutien aux investissements des constructeurs et des sous-traitants** à hauteur de 1,5 milliard d'euros en subventions et en fonds propres, en vue d'accompagner la modernisation des chaînes de production, la robotisation la numérisation et l'innovation écologique ;

– **des aides aux entreprises en difficulté et aux salariés**, à travers des prêts garantis par l'État – dont un prêt de 5 milliards d'euros pour le Groupe Renault –, le financement du chômage partiel, des plans de formation, etc.

Afin de financer le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a ouvert **623 millions d'euros de crédits supplémentaires pour 2020** (228 millions d'euros pour les bonus et 395 millions d'euros pour la prime à la conversion). Alors que ces nouveaux barèmes d'aide devaient prendre fin au 1^{er} janvier 2021, le Gouvernement a annoncé le 6 novembre qu'ils **seraient prolongés jusqu'au 30 juin 2021** « pour renforcer le soutien au verdissement du parc dans le contexte de la crise sanitaire »².

Le plan de relance traduit une partie des annonces du plan de soutien automobile, et prévoit notamment 600 millions d'euros au titre du fonds de soutien aux investissements de modernisation de la filière automobile (dont 200 millions d'euros en 2020) et 1,9 milliard d'euros (dont 600 millions d'euros ouverts en LFR 3) au titre du bonus automobile et de la prime à la conversion. Par ailleurs, 80 millions d'euros de crédits sont ouverts en 2021 au titre du **verdissement du parc automobile de l'État**, afin de permettre le remplacement de véhicules thermiques par des véhicules électriques ou hybrides moins polluants (la mesure étant centrée sur les flottes de la police, de la gendarmerie, des douanes et de la pénitentiaire).

¹ Le critère de revenu pour bénéficier de la prime à la conversion est élargi, en relevant le seuil de revenu fiscal de référence par part de 13 500 à 18 000 euros, et les critères d'éligibilité des véhicules mis au rebut sont élargis pour inclure les véhicules essence immatriculés avant 2006 et les véhicules diesel immatriculés avant 2011 (soit 50 % du parc automobile).

² Communiqué de presse du ministère de l'Économie et des Finances, 6 novembre 2020.

B. LE SECTEUR AUTOMOBILE DOIT ACCÉLÉRER SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. L'essor des ventes de véhicules électriques est contrebalancé par le succès des SUV

Comme l'a rappelé Marc Mortureux, directeur général de la plateforme automobile (PFA) lors de son audition par la commission, la filière automobile **est confrontée à des transformations sans précédent** : « *la transition énergétique, c'est-à-dire la nécessité de contribuer à la réduction des émissions de CO₂, à la fois au niveau des usines, mais aussi et surtout au niveau des usages des véhicules qui sont produits ; la transition digitale, avec les véhicules connectés, les véhicules autonomes et les nouveaux modes de mobilité ; la transition sociétale avec un nouveau rapport à la voiture* »¹.

Dans le cadre du contrat stratégique de la filière automobile 2018-2022, signé le 22 mai 2018 avec l'État, **la filière s'est engagée à multiplier par cinq les ventes de véhicules 100 % électriques d'ici fin 2022** afin d'atteindre 1 million de véhicules électriques et hybrides rechargeables en circulation. En contrepartie, l'État s'est engagé à accompagner le déploiement des bornes de recharge, avec pour objectif que 100 000 points de charge soient accessibles au public à la fin de l'année 2022 – cet objectif a été avancé à fin 2021 dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile.

Les règles européennes en matière d'émissions de gaz à effet de serre des véhicules particuliers contraignent par ailleurs les constructeurs à ce que la moyenne des émissions de CO₂ par kilomètre des véhicules vendus en 2020 **ne dépasse pas 95 grammes**, sous peine d'une amende de 95 euros par véhicule vendu pour chaque gramme dépassé. Malgré les aménagements prévus², cette réglementation a provoqué une augmentation importante des ventes de véhicules électriques cette année, **en hausse de 132 % depuis le début de l'année par rapport à 2019**. Près de 138 000 véhicules électriques et hybrides rechargeables ont été immatriculés depuis le début de l'année sur 1,3 million de véhicules vendus, ce qui représente 10 % de parts de marché.

Cette tendance est toutefois contrebalancée par le succès des ventes de véhicules SUV (*sports utility vehicles*), qui ont représenté 39 % des immatriculations en France en 2019, et qui sont plus lourds et plus émetteurs de CO₂ que les véhicules standards. Cette tendance explique pour partie le fait que **la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France ait augmenté en 2017 et en 2018** (pour s'établir à 112 grammes de CO₂ par kilomètre), après une baisse continue au cours des vingt dernières années.

2. Fixer une trajectoire pluriannuelle de baisse du malus au poids pour donner de la visibilité aux constructeurs

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de **renforcer le barème du malus automobile**, en abaissant le seuil d'émissions de CO₂ des véhicules à partir duquel il s'applique et en augmentant son barème³.

Le rapporteur considère que cette hausse du malus CO₂ doit être complétée par l'introduction d'un malus au poids, afin de décourager l'achat des véhicules les plus lourds et les plus polluants comme les SUV. Un amendement du Gouvernement a été adopté en ce sens à l'Assemblée nationale visant à introduire à compter du 1^{er} janvier 2022 **un malus d'un montant de 10 euros par kilogramme à partir d'un poids de 1 800 kilogrammes**.

Afin d'inciter les constructeurs à orienter le marché vers l'achat de véhicules plus légers et moins polluants et leur donner de la visibilité, il convient dès à présent de fixer une trajectoire de baisse du seuil de déclenchement de ce malus au cours des prochaines années, pour arriver au seuil de 1 400 kilogrammes recommandé par la Convention citoyenne pour le climat. C'est pourquoi le

¹ Le compte rendu de l'audition est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

² En 2020, les 5 % des véhicules les plus polluants ne seront pas pris en compte dans le calcul de la moyenne des émissions tandis que les véhicules électriques et hybrides rechargeables seront pris en compte deux fois.

³ La baisse du seuil de déclenchement du malus, prévue initialement sur deux ans, a été lissée sur trois ans par amendement à l'Assemblée nationale afin de tenir compte de l'introduction d'un malus au poids à compter du 1^{er} janvier 2022 : il passerait de 138 grammes de CO₂ par kilomètre en 2020 à 133 gramme en 2021, 128 grammes en 2022 et 123 grammes en 2023. Le montant maximal du malus serait porté à 30 000 euros en 2021, 40 000 euros en 2022 et 50 000 euros en 2023.

rapporteur a présenté un **amendement visant à abaisser ce seuil à 1 600 kilogrammes à compter du 1^{er} janvier 2023 et à 1 400 kilogrammes à compter du 1^{er} janvier 2024. Cette proposition n'a pas été adoptée par la commission.**

4. DES AIDES AU DÉVELOPPEMENT DU VÉLO À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER

A. PORTER LE « FONDS VÉLO » À 200 MILLIONS D'EUROS

La crise sanitaire a provoqué une augmentation de la pratique cyclable et rappelé la nécessité d'accompagner le développement des mobilités actives que sont la marche et le vélo. Afin d'encourager les déplacements à vélo lors du déconfinement, le Gouvernement a mis en place, en partenariat avec la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), **un dispositif « coup de pouce vélo »** permettant de financer des aides à la réparation des vélos jusqu'à 50 euros, des stages de remise en selle ainsi que l'installation de places de stationnement pour vélos temporaires.

Ce dispositif, financé à partir de certificats d'économies d'énergie (CEE) à hauteur de 80 millions d'euros, est prévu pour durer jusqu'à la fin de l'année 2020. Il a d'ores et déjà rencontré un vrai succès puisque près de **940 000 réparations ont été financées** à ce jour. Le rapporteur considère que ces aides doivent être prolongées l'année prochaine pour continuer à inciter les Français à faire réparer et à utiliser leurs vélos.

Afin d'accompagner les projets de développement du vélo portés par les collectivités territoriales, en particulier la création de places de stationnement sécurisées dans les gares et pôles d'échange multimodaux, **le plan de relance prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros sur deux ans.**

En revanche, **aucun abondement du « fonds vélo » n'est prévu** par le plan de relance. Lancé en 2018 dans le cadre du plan vélo, ce fonds permet de financer des projets visant à remédier aux discontinuités cyclables. Il est doté de **50 millions d'euros par an sur sept ans.** Le deuxième appel à projets lancé fin 2019 a rencontré un succès important : 186 projets lauréats ont été retenus en septembre, pour un montant total de 70 millions d'euros.

Afin d'amplifier cette dynamique et de financer davantage de projets d'aménagements cyclables, la Convention citoyenne pour le climat **a proposé de porter le montant de ce fonds à 200 millions d'euros par an.** Le rapporteur souscrit à cette proposition, et a présenté en ce sens un **amendement, adopté par la commission,** visant à accroître de 150 millions d'euros les moyens qui lui sont consacrés.

B. PERMETTRE LE CUMUL INTÉGRAL DU FORFAIT MOBILITÉ DURABLES AVEC LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE TRANSPORTS EN COMMUN

La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 **a créé le « forfait mobilités durables »**, permettant la prise en charge facultative par les employeurs des frais de déplacement domicile-travail de leurs employés à vélo, à l'aide d'engins de déplacement personnels, en transports en commun (hors frais d'abonnement) ou en covoiturage¹. Ce forfait est exonéré d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales jusqu'à 400 euros par an et par salarié, et peut être cumulé avec la prise en charge partielle de l'employeur des frais d'abonnements aux transports publics, dans la limite de 400 euros par an.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à porter ce plafond à 500 euros. Le rapporteur considère qu'il faut aller plus loin, **en permettant le cumul intégral du forfait mobilités durables avec le remboursement des frais de transports en commun,** comme l'avait proposé la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture. En effet, certains salariés qui habitent loin de leur travail peuvent utiliser un vélo

¹ Un décret du 9 mai 2020 a précisé les conditions d'application du forfait mobilités durables, qui peut être mis en place par les entreprises depuis le 10 mai 2020.

sur une partie de leur trajet pour rejoindre une solution de transport public, ou alterner entre l'utilisation d'un vélo, d'un transport en commun ou d'un véhicule en covoiturage. La commission a par conséquent adopté **un amendement du rapporteur permettant ce cumul sans restriction**.

Par ailleurs, le rapporteur regrette que, s'agissant de la fonction publique, **le montant du forfait mobilités durables mis en place soit de 200 euros¹, ce qui est trop faiblement incitatif**.

C. REVOIR LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES AIDES À L'ACHAT DES VÉLOS ÉLECTRIQUES

Enfin, le rapporteur considère que **les conditions d'éligibilité de l'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE) doivent être revues**. Actuellement, l'aide versée par l'État ne peut venir qu'en complément d'une aide distribuée par une collectivité territoriale, pour un montant maximum de 200 euros. Elle est donc inaccessible partout où les collectivités territoriales n'ont pas mis en place d'aide, ce qui est facteur d'inégalité. Comme le bonus automobile, il conviendrait que le bonus pour les VAE soit accessible à tous sur l'ensemble du territoire – l'État doit procéder aux modifications réglementaires nécessaires.

Le rapporteur considère par ailleurs que **ce bonus devrait être ouvert à l'achat de vélomobiles**. Ces véhicules, qui présentent l'avantage de ne pas émettre de gaz à effet de serre tout en protégeant de la pluie et du vent, peuvent constituer une alternative intéressante à la voiture individuelle pour les trajets du quotidien. Toutefois, leur coût d'environ 10 000 euros peut être prohibitif pour certains utilisateurs. C'est pourquoi, au même titre que les VAE bénéficient d'une aide à l'achat, **il conviendrait de mettre en place une aide à l'acquisition des vélomobiles** - à raison de 3 000 euros par prime, une enveloppe de 30 millions d'euros permettrait l'achat de 10 000 vélomobiles.



Jean-François Longeot
Président de la commission
Sénateur
(Union centriste)
du Doubs



Olivier Jacquin
Rapporteur
Sénateur
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)
de la Meurthe-et-Moselle

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

Consulter le dossier législatif :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>

¹ Arrêté du 9 mai 2020 pris pour l'application du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.