**Le financement des départements et des mobilités routières :
vers une nouvelle donne ?**

**Synthèse du rapport remis à Départements de France (DF)**

Pr. Yves CROZET - janvier 2025

18 mois après la remise à Départements de France (DF) d’un premier rapport sur le financement de la route, le contexte politique et financier a profondément changé. Les déficits publics sont devenus de plus en plus problématiques. Pour l’heure, les lois de Finance pour 2025 peinent à se frayer un chemin au Parlement. Dans le même temps, les départements subissent un brutal effet de ciseaux : baisse des recettes et accroissement des dépenses sociales, dont le montant dépend de facteurs sur lesquels les départements n’ont aucune prise alors même qu’ils n’ont plus la main sur leurs ressources fiscales. Il est donc nécessaire de se pencher sur le financement de la route, dans le cadre de la conférence générale de financement des infrastructures et services de transport, annoncée à plusieurs reprises par les pouvoirs publics

La nouvelle donne des finances publiques invite à replacer la question du financement des routes au cœur une réflexion plus large sur l’avenir des départements et de leurs ressources. Un risque existe en effet de marginalisation des départements qui, progressivement, deviendraient l’équivalent d’une administration déconcentrée, principalement cantonnée à la fourniture d’allocations individuelles (RSA, APA…) dont le montant dépend des administrations publiques centrales. C’est en filigrane ce que proposait le rapport Woerth (mai 2024) en imaginant un financement des départements qui proviendrait presque exclusivement de l’Etat et de la Sécurité sociale.

Or les départements doivent demeurer des pourvoyeurs de biens collectifs (éducation, culture, santé, routes, expertise auprès des communes, aides à l’investissement…). Cette fourniture de biens et services collectifs est le rôle primordial des collectivités territoriales démocratiquement élues. C’est dans cette perspective fondamentalement politique, qu’après avoir rappelé la situation paradoxale de la route dans les mobilités, nous présenterons les évolutions possibles de son financement. Sachant que l’entretien et la maintenance des routes est un enjeu majeur, pour les départements comme pour le bloc communal, dans un contexte de réchauffement climatique qui fragilise les réseaux. Or cette mission est compromise par la situation financière qui réduit les budgets routiers à des variables d’ajustement avec le risque de générer un sous entretien délétère et couteux à terme

1. **Les paradoxes de la route**

La route accueille en France plus de 85 % des déplacements terrestres domestiques et motorisés de marchandises et de personnes. Elle est dans certains territoires la seule infrastructure de transport disponible. La part modale de la route n’a pratiquement pas changé au cours des dernières décennies[[1]](#footnote-1). La part modale du ferroviaire (12% en 2022) a gagné 1 point en dix ans, malgré l’importante extension du réseau de lignes à grande vitesse (LGV) et les efforts des régions et des métropoles pour développer les TER et les tramways. Cette situation n’est pas propre à la France. Dans tous les pays de l’Union européenne les parts modales sont dans le même ordre de grandeur et demeurent remarquablement stables pour une raison simple : **en matière de déplacements, la logique d’addition l’emporte sur la logique de substitution**. L’amélioration de l’offre ferroviaire attire des passagers supplémentaires, mais cela n’empêche pas le développement de l’avion et l’usage généralisé de la voiture.

* **Ressources et dépenses routières**

Prenant compte cette logique additive, dans le « Pacte Vert », l’Union européenne ne fait plus du report modal la clé de la décarbonation des mobilités. Elle insiste désormais sur le fait que chaque mode de transport doit organiser sa décarbonation. Pour la route, cela passe par le changement d’énergie des moteurs (électrification) mais aussi par une évolution des usages de la route. Ainsi, un rôle plus important doit être donné aux modes actifs, au covoiturage, à des services d’autocar express. Ces nouveaux usages impliquent des investissements (voies cyclables protégées, voiries réservées, parking relais, stations intermodales…) alors même que les contraintes financières des départements, présentes et futures, accentuent le risque de faire des dépenses routières une variable d’ajustement budgétaire. Mais, compte tenu de sa part modale, il ne peut y avoir de décarbonation des mobilités sans décarbonation de la route, laquelle est souvent moins coûteuse en argent public que le développement du ferroviaire qui se caractérise par un coût public très élevé de la tonne de CO2 économisée. Or, figure 1 montre que pour le bloc communal mais aussi pour les départements, les dépenses de voirie baissent en monnaie constante

**Figure 1 : Dépenses de voirie (fonctionnement + investissement) (Million € 2023)**

Pourtant, les coûts unitaires d’entretien et de renouvellement des voiries routières progressent. D’une part à cause des impacts du dérèglement climatique sur les infrastructures. D’autre part du fait d’une inflation propre au secteur du génie civil qui doit lui aussi décarboner ses pratiques. De même qu’un effet de ciseaux prend en tenaille budget des départements, de même les dépenses routières des départements sont confrontées à une baisse des moyens alors que les besoins de financement vont progresser.

Cette attrition des dépenses est paradoxale dans la mesure où la route est une importante pourvoyeuse de recettes fiscales comme le rappelle le tableau 1.

**Tableau 1 : les recettes fiscales de la route en 2023 (bilan annuel des transports)[[2]](#footnote-2)**





La première partie du tableau liste des recettes de natures différentes, affectées à des organismes également très divers. L’ensemble atteint néanmoins près de 8 mds €. On notera l’importance du revenu des amendes de police (dont une petite part revient aux départements et aux communes), mais aussi des certificats d’immatriculation destinés aux régions. La taxe sur les contrats d’assurance bénéficie à la Sécurité sociale. La taxe d’aménagement du territoire (TAT) et les redevances domaniales, payées par les usagers des autoroutes concédées, sont fléchées vers l’AFIT. La partie droite du tableau montre qu’en moyenne ces recettes progressent (+6% de 2019 à 2023) malgré la baisse des immatriculations.

La seconde partie du tableau montre l’importance des recettes de TICPE, près de 30 mds € dont on notera néanmoins qu’elles diminuent (-4,9% de 2019 à 2023) au fur et à mesure que s’électrifie le parc roulant. Ce n’est donc plus une recette dynamique. Notamment pour les départements qui en perçoivent une partie (fléchée pour les dépenses sociales), plus de 4 mds €, mais en baisse de 12,6% de 2019 à 2023. Une telle évolution montre la fragilité des recettes dont le montant dépend du bon vouloir de l’Etat, et de ses propres contraintes financières.

En ajoutant les deux parties du tableau, on obtient un total de 39, 6 mds € dont on remarquera qu’ils ne sont fléchés que marginalement vers le financement des dépenses routières. Ainsi, deux tiers des recettes de l’AFIT (TICPE, TAT…) viennent de la route qui ne bénéficie que d’un tiers de ses dépenses. Les certificats d’immatriculation (cartes grises) alimentent le budget des régions. Les départements et les communes ne reçoivent pas de recettes routières pour l’entretien des routes, à l’exception d’une part limitée des amendes de police. Nous aboutissons ainsi à la situation paradoxale qui fait que la route, qui accueille 85% des mobilités, et fournit à la collectivité près de 40 mds de recettes fiscales, ne bénéficie pas de recettes affectées à son entretien. Rappelons que le total des dépenses publiques de voirie en France (communes, départements, Etat…) s’élève à 15 mds €. En résumé, la route ne finance pas la route mais d’autres dépenses publiques, ce qui a des impacts négatifs en termes d’aménagement du territoire et entretient le ressentiment dans les territoires où la route est le seul vecteur des mobilités.

Les sections autoroutières à péage méritent un traitement particulier. La première destination des péages est effectivement l’entretien et la modernisation du réseau concédé. Cela représente environ 4,5Mds € par an, soit un tiers des ressources des concessionnaires, qui dépassent 12 Mds € dont 40% reviennent aux administrations publiques via divers canaux (Impôt sur les sociétés, TVA, charges sociales, TAT, redevances domaniales…). Mais, paradoxalement, encore une fois, rien ou presque pour le réseau routier non concédé qui est pourtant la matrice sans laquelle les concessions autoroutières ne seraient pas ce qu’elles sont.

* **Les SERM et la route**

Dans ses premiers articles, la loi du 27 décembre 2023, qui encadre la réflexion sur les services express régionaux de mobilité (SERM), insiste sur le caractère multimodal des SERM et sur les services routiers (autocars, covoiturage, deux-roues…) qui seront les principales innovations dans de nombreuses agglomérations. Le Secrétariat général à la Planification Ecologique (SGPE) ne dit pas autre chose. Dans son « baromètre de la planification écologique », l’onglet « Transport »[[3]](#footnote-3) présente la figure suivante. La part modale des transports en commun routier, qui a baissé de 2017 à 2022, malgré les « cars Macron », est censée rebondir fortement d’ici à 2030.

**Figure 2 : Evolution de la part modale du transport routier de voyageurs à l’horizon 2030**



Dans ce même baromètre, de 2022 à 2030, le SGPE voit le trafic ferroviaire de passagers progresser de « seulement » 17% (de 109 à 127,5 mds de p.km) alors que le trafic par autocar augmenterait de 52% (de 44,5 à 67,7 mds de p.km). Il ne s’agit bien sûr que d’une hypothèse, mais elle révèle une évidence. **En Province, à quelques rares exceptions près, les principaux changements dans les mobilités quotidiennes ne passeront pas par le rail mais par la route**. Une prise de conscience de cette évidence est indispensable.

Pour éviter que cela ne se fasse que par la voiture individuelle, il faudra partager différemment la voirie. Faire de la place aux piétons, aux deux-roues, aux autocars, au covoiturage. Cela suppose une étroite coopération entre les régions, les métropoles, mais aussi les départements et le bloc communal, en charge des voiries. Les départements auront donc un rôle majeur dans l’évolution des mobilités routières des prochaines décennies. Pour cela, il est nécessaire de clarifier la question du financement des routes.

1. **Comment financer autrement les routes ?**

Face aux mutations des mobilités et aux contraintes écologiques et financières, les départements doivent être force de proposition. Ils peuvent faire évoluer la donne en matière de financement des routes et de leur rôle dans l’évolution des mobilités.

En France, le financement des transports est dominé par une logique de « translation fiscale ». Cette expression désigne un mécanisme qui, comme nous l’avons rappelé ci-dessus, prélève des ressources dans un domaine pour l’affecter à un autre. Le Versement Mobilité en est le plus bel exemple. Une taxe sur les salaires finance les transports collectifs urbains. Symétriquement, les élus locaux ont obtenu qu’une partie de la TICPE leur soit reversée. Mais pour d’autres missions que les mobilités (action économique pour les régions, action sociale pour les départements).

Pour financer les SERM, mais aussi certains projets de LGV, beaucoup rêvent aujourd’hui de recourir à cette même translation fiscale en accaparant le produit des péages autoroutiers à la fin des concessions qui pour les principales, va commencer en 2031 et se poursuivre dans les 5 années suivantes. Mais il n’existe pas une manne autoroutière dont chacun pourrait profiter. Pour réussir la mise en place d’un autre système de tarification bénéficiant à la route, il faut définir le principe d’affectation des ressources. Plusieurs options existent pour cela. Nous les présentons ci-dessous.

Pour flécher des ressources publiques vers une dépense spécifique, plusieurs méthodes sont envisageables.

* La première est l’affectation d’une ressource fiscale particulière à une dépense spécifique. Cela contrevient au principe d’unicité budgétaire qui veut que l’impôt ne soit pas affecté. C’est pourtant une pratique courante comme le montre d’ailleurs la seconde colonne du tableau 1. L’affectation des recettes est souvent une des conditions du consentement à payer et donc de l’acceptabilité.
* La seconde est aussi une façon de renforcer l’acceptabilité, c’est la tarification de l’usage. Ce n’est plus l’impôt mais une redevance qui couvre tout ou partie des coûts. Les services publics payants sont ainsi très nombreux et se développent (électricité, eau, assainissement collectif et non collectif, déchets ménagers, transports publics, cantines scolaires…).

Sur ces bases, quelles sont les solutions possibles pour les départements ?

* Une première solution serait d’obtenir l’affectation d’une partie de la TICPE aux dépenses routières. Logique, cette option se heurte à deux obstacles.
	+ Le premier est que cette affectation est déjà pratiquée, mais pour les dépenses sociales. Pour changer cette affectation, il faudrait que d’autres recettes viennent alimenter la croissance rapide des aides à la personne. Ou qu’on augmente la part de TICPE perçue par les départements.
	+ Le second obstacle est qu’avec l’électrification du parc roulant, les recettes de TICPE ont commencé leur décrue. Ce n’est plus une recette dynamique. Avec l’électrification du parc, il faudra mettre en place pour les véhicules électriques une contribution remplaçant la TICPE. Elle pourrait bénéficier aux départements et ce serait une recette dynamique comme c’était le car pour la vignette automobile, supprimée en 2000[[4]](#footnote-4).
* En restant dans le champ de la taxation, une seconde solution, logique, serait que les recettes des certificats d’immatriculation (cartes grises) soient affectées aux départements, qui gèrent les routes et non plus aux régions. Cela représente plus de 2mds € par an[[5]](#footnote-5). Une somme qui pourrait alimenter un fonds de péréquation routier pour les départements.
* La troisième solution est celle de la tarification qui, sous réserve d’une claire affectation des ressources peut ne pas se heurter à des questions d’acceptabilité. Ce serait conforme à la nouvelle directive eurovignette[[6]](#footnote-6) qui encadre la tarification de l’usage des routes, principalement pour les poids lourds. Il ne s’agirait pas de rendre tout le réseau départemental payant, mais de cibler les axes les plus chargés. Deux projets sont déjà bien avancés, ils seront riches d’enseignement.
	+ Le premier est celui de la Communauté européenne d’Alsace (CEA). A l’échelon départemental, elle veut instaurer sur le axes routiers les plus circulés une tarification des poids lourds en transit (0,15€ par véhicule.km sur les autoroutes A35 et A36 actuellement gratuites) afin d’éviter les effets de report depuis l’Allemagne où existe depuis 2005 le Toll Collect[[7]](#footnote-7) (LKW Maut) sur toutes les autoroutes. Ce choix est cohérent mais il ne peut être transposé à l’immense majorité des départements français où les PL sont moins nombreux et où il est difficile de ne cibler que les PL en transit.
	+ Le second est celui de la région Grand Est qui souhaite elle aussi mettre en place une tarification des PL sur les grands axes, notamment sur les flux allant vers ou arrivant du Luxembourg où ils sont attirés par un prix très bas du gazole. Comme en Alsace, cette taxe serait mise en place en 2027 et vise les PL en transit. Pour cela, la région est prête à reprendre la gestion d’une partie du réseau routier de l'État : les axes structurants que sont l'A30 et l'A31, la RN4 et la RN44, soit plus de 1 000 km de voiries au total. Les niveaux de tarif restent à déterminer et la région insiste sur l’affectation des recettes à l’amélioration du réseau routier.
* Une variante de la tarification ne doit pas être négligée. La fin des concessions autoroutières permet en effet de donner un autre sens au péage. (voir encadré).

**L’avenir des péages autoroutiers et le financement de la route**

Pour traiter ce sujet sensible, nous nous inspirons des travaux conduits par le Think Tank TDIE[[8]](#footnote-8) et par le récent rapport sur la question remis par le sénateur Hervé Maurey[[9]](#footnote-9). Les points clés sont les suivants.

-Les péages autoroutiers doivent être maintenus à la fin des concessions. La gratuité représenterait une perte importante pour les budgets publics. Mais à cette date, il faudra appliquer la directive eurovignette pour les PL. Pour les automobiles, tout est possible, gratuité ou péage, mais celui-ci devrait tenir compte des coûts réels, très inférieurs aux péages actuels.

-Le problème qui se pose est donc que s’il est possible à terme de maintenir les niveaux de péage pour les PL (0,2 à 0,4 € par véhicule/km, comme en Allemagne), ce sera plus difficile pour les automobiles qui représentent pourtant une grande partie du trafic et environ 70% des recettes de péage car le prix moyen pour les voitures est de 10 ct le km. Pour ne pas perdre totalement cette manne, il conviendrait d’étendre le périmètre du réseau concerné par le péage, tout en maintenant les zones de péage actuelles, au moins dans un premier temps.

-A l’échelle de la France, le raisonnement serait le suivant. Plus de 8 000 km de réseau autoroutier vont être rendus à l’Etat dans les années 2030. A cette date leur chiffre d’affaires sera proche de 15Mds € dont environ un tiers sera nécessaire pour l’entretien et le renouvellement. Une partie des deux autres tiers pourrait servir à financer un réseau plus large, environ 25 000 km[[10]](#footnote-10) qui engloberait le réseau national non concédé, actuellement géré par l’Etat et une part du réseau départemental**.** On pourrait d’ailleurs imaginer une baisse significative des péages pour les automobiles (-30 à -40%). Les recettes totales pourraient ne s’élever qu’à 10 mds € mais cela dégagerait des moyens importants pour financer les 11 000 km du réseau national concédé et une part significative du réseau départemental.

Pour mettre en place une telle solution, il faudra définir la façon dont les péages vont évoluer, conformément à la directive eurovignette. Ce qui importe est la destination des péages, par principe affectés à l’entretien et au renouvellement de 25 000 km de réseau. L’exploitant des sections à péage, public ou privé, ne serait pas le bénéficiaire direct des recettes, ces dernières alimenteraient un fonds de péréquation à redistribuer sur le reste du réseau selon des critères à définir.

Une telle option a l’avantage de traiter les problèmes d’acceptabilité, pas de hausse des péages PL et baisse des péages VL, tout en maintenant pour la collectivité, et les routes, des recettes importantes.

**Recommandations**

Le financement des routes doit évoluer dans les prochaines années. Des recettes doivent leur être affectées d’abord car elles vont demeurer, de très loin, le principal vecteur des mobilités ; et ensuite parce que les usages de la route vont se transformer, impliquant des dépenses nouvelles pour les collectivités. Les investissements nouveaux nécessaires, la résilience climatique et les nouveaux usages nécessitent une planification de l’entretien et de la modernisation du réseau. L’affectation est une condition de la pérennité des transformations.

Pour que la route dispose des ressources nécessaires, trois types de solutions sont possibles :

* L’affectation d’une partie des taxes générales comme la TVA.
* L’affectation de tout ou partie de taxes spécifiques. La TICPE aujourd’hui ou, demain, les recettes du système européen de quotas carbone. On pourrait aussi imaginer le retour d’une forme de vignette, notamment sur les véhicules électriques qui ne paient pas de TICPE. Les recettes des certifications d’immatriculation pourraient aussi être affectées à la route.
* Il est aussi possible d’envisager une tarification sous forme de redevances d’usages, notamment pour les poids lourds dans des zones sensibles (Alsace, Grand Est). Mais en matière de redevance, le sujet principal est l’avenir des péages autoroutiers.

Ces options n’ont pas le même horizon temporel. A court terme, l’affectation d’une ressource fiscale est indispensable. A moyen terme il serait nécessaire d’aller vers des redevances d’usage dont la mise en place peut être liée à la fin des concessions autoroutières. Cette transition n’aura lieu que dans les années 2030, mais elle doit être préparée dès maintenant.

1. En 2023, 902,9 mds de passagers.km (pkm) ont utilisé la route, dont 849 mds en voiture individuelle. Le transport ferré a lui transporté 116,4 mds de pkm [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/7834/download?inline> page 49 [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://e.infogram.com/95444dec-4126-496a-85ce-6a017217c0a4?src=embed> [↑](#footnote-ref-3)
4. Lors de sa suppression, la vignette rapportait plus de 2 mds € aux départements, soit, en tenant compte de l’inflation, l’équivalent de 3,5 mds € aujourd’hui… [↑](#footnote-ref-4)
5. Les voitures électriques ne paient qu’un montant très faible pour leur certificat d’immatriculation, une règle du jeu qui devra être abandonnée à terme. Le prix de la carte grise est le produit des cv fiscaux par une somme fixe plafonnée à 60 € par CV. Plusieurs régions sont déjà au plafond et d’autres viennent de décider de s’en approcher. Il est à noter que les recettes des cartes grises ne diminuent pas malgré la baisse des ventes de voitures neuves (1,5 million par an) car le marché des véhicules d’occasion (5 millions par an), reste très dynamique. [↑](#footnote-ref-5)
6. La nouvelle directive eurovignette encadre le niveau des péages pour les PL. Elle souhaite généraliser le paiement à la distance et faire disparaître les paiements forfaitaires. Elle n’interdit pas le péage pour les VL mais elle ne le rend pas obligatoire alors que ce doit être le cas pour les PL sur les axes les plus chargés. [↑](#footnote-ref-6)
7. Depuis juillet 2024, le péage du Toll Collect varie selon le poids (à partir de 3 et la charge de 0,15 à 0,34 € par véhicule.km, pour les véhicules de type Euro VI. Il est plus élevé pour les autres. [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://tdie.eu/quel-systeme-autoroutier-a-lissue-des-concessions-cinq-scenarios-pour-ouvrir-le-debat-le-replay-du-debat-du-5-decembre-2023/> [↑](#footnote-ref-8)
9. <https://www.senat.fr/rap/r24-065/r24-0651.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Dans le projet éco-taxe, abandonné en 2014, 15 000 km de routes nationales et départementales devaient être tarifées pour les PL. [↑](#footnote-ref-10)