



17 novembre 2020

...Projet de loi de finances pour 2021

AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mardi 17 novembre 2020 sous la présidence de M. Jean-François Longeot, a examiné le rapport pour avis de M. Philippe Tabarot sur les **crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes du projet de loi de finances pour 2021**.

Le rapporteur **salue l'effort budgétaire conséquent** en faveur des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, mais formule plusieurs **réserves** :

- des **inquiétudes** demeurent sur le **respect de la trajectoire d'investissements de l'Afitf fixée par la LOM**. Une réflexion doit s'engager **sur l'avenir du financement des infrastructures de transport** : aux **dépenses certaines** doivent correspondre des **recettes elles aussi certaines** ;
- le « **plan de relance** » ferroviaire s'apparente, pour certains aspects, davantage à un « **plan de soutien** » : une part importante des montants prévus recouvre en réalité la compensation de pertes et de retards liés à la crise ou des dépenses déjà prévues, mais non budgétées ;
- ce PLF propose **une visibilité insuffisante** pour l'avenir des secteurs ferroviaire, fluvial et maritime : **le soutien financier doit être intensifié et pérennisé**.

Sous le bénéfice de ces observations et des quatre amendements qui ont été adoptés, **la commission, sur la proposition du rapporteur, a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2021**.

Attentive au maillage du territoire et soucieuse d'inscrire la politique des transports dans une démarche durable face aux enjeux climatiques, la commission a adopté **4 amendements** du rapporteur visant à :

- **augmenter de 300 millions d'euros** le soutien prévu par la mission plan de relance en faveur de la **régénération des petites lignes** ;
- rendre le **transport fluvial plus compétitif face à la route et face à la concurrence européenne**, et **dynamiser le verdissement de la flotte** en supprimant le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises.
- **augmenter les moyens humains de l'Autorité de régulation des transports** pour lui permettre d'**exercer pleinement l'ensemble de ses missions**.

1. L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE : UNE COMPENSATION DES PERTES POUR 2020, MAIS DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES SUR LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS FIXÉE PAR LA LOM ET L'AVENIR DE SON FINANCEMENT

A. D'IMPORTANTES PERTES DE RECETTES EN 2020 POUR L'AFITF, EN GRANDE PARTIE COMPENSÉES PAR LES LOI ET PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVES

La crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur les prévisions de recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour 2020.

Les recettes liées à l'affectation de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ont été versées conformément au montant prévu en loi de finances initiale pour 2020 (1,587 milliard d'euros), de même que la contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute. La redevance domaniale a quant à elle rapporté 5,2 millions d'euros de plus que les prévisions initiales. En revanche, **le produit des recettes liées à la taxe sur le transport aérien, à la taxe d'aménagement du territoire et au produit des amendes-radars automatiques est considérablement inférieur aux estimations prévues**, avec des pertes respectives estimées d'après l'Afitf à 230 millions d'euros, 90 millions d'euros et 180 millions d'euros. À cet égard, **le rapporteur regrette que le rapport du Gouvernement, attendu par le Parlement avant le 1^{er} octobre¹, présentant l'impact prévisionnel de la crise et du confinement sur les ressources de l'agence n'ait pas été transmis à ce jour.**

La **troisième loi de finances rectificative** a augmenté les crédits du programme 203 de **250 millions d'euros**, pour financer l'agence par voie de subvention. Cette subvention a été versée fin août à l'Afitf. Le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) prévoit de compenser *« partiellement, à hauteur de 155 M€, la baisse des recettes de l'[Afitf] consécutive à la baisse des amendes issues du contrôle automatisé non majoré »².*

En outre, l'Afitf indique que **le niveau de dépenses qui ne seront pas appelées en 2020**, par rapport aux prévisions initiales, est estimé à environ **70 millions d'euros**, ajoutant que : *« Si une affectation de ressources supplémentaires de l'ordre de 180 M€ est obtenue dans le cadre du [PLFR 4], il n'y aura pas couverture de l'intégralité des pertes de recettes, mais un budget suffisant pour que l'Agence assure l'ensemble de ses besoins effectifs de décaissement (en tenant compte des appels de fonds initialement prévus en 2020 qui seront décalés, du fait de l'impact de la crise) ».*

B. DES PRÉVISIONS POUR 2021 BASÉES SUR DES HYPOTHÈSES OPTIMISTES

D'après la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), le montant des recettes perçues par l'agence en 2021 devrait s'établir à hauteur de **2,782 milliards d'euros** et se répartir de la manière suivante :

¹ Au titre de l'article 60 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Article 2.

Recettes	2021
Taxe d'aménagement du territoire	567
Redevance domaniale	362
Amendes radars	278
Plan autoroutier SCA	60
TICPE	1 285
Contribution secteur aérien	230
Total recettes	2 782

en millions d'euros

La DGITM précise que ce niveau de recettes est supérieur au niveau de dépenses prévu par l'article 2 de la LOM (2 687 millions d'euros) en raison des montants supplémentaires prévus au titre des besoins spécifiques du Canal Seine-Nord Europe.

Pour l'Afitf, « les prévisions de recettes pour 2021 reposent sur une **double hypothèse** : une **bonne reprise du trafic aérien, permettant la mise en œuvre effective de l'augmentation de la taxe sur le transport aérien et une remontée à son niveau normal du trafic routier** ». Le rapporteur considère ces **prévisions de recettes** – en particulier la contribution du secteur aérien – **optimistes et s'inquiète, en conséquence, du respect de la trajectoire fixée par la LOM pour 2021.**

Au-delà de la poursuite de la mise en œuvre de la trajectoire d'investissements prévue par la LOM – y compris les rattrapages nécessaires¹ – l'agence sera également chargée de **mettre en œuvre le plan de relance, pour les dépenses qu'elle aura à réaliser, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros**, réparties de la manière suivante :

- Accélération des infrastructures : 425 M€
- Mobilités du quotidien : 900 M€
- Plan ferroviaire : 650 M€
- Verdissement des ports : 175 M€
- Cohésion des territoires : 290 M€

Selon l'Afitf, les moyens financiers alloués, constitués par des **dotations budgétaires, ne reposeront donc pas sur le produit des taxes affectées à l'Agence**. À l'occasion de son audition, le président de l'Afitf a néanmoins indiqué ne pas avoir connaissance du calendrier et des modalités prévus pour la mise en œuvre de ce plan par l'agence.

C. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU FINANCEMENT DE L'AGENCE

La LOM visait notamment à **donner de la visibilité en matière de programmation du financement des infrastructures de transport**. Elle a pour cela fixé une **trajectoire de dépenses de l'agence**. Or, depuis la publication de la LOM en décembre dernier, d'autres dépenses qui nécessitent l'intervention de l'Afitf ont été prévues, à savoir la **réalisation du canal Seine-Nord Europe**, d'une part, et le **plan de relance**, d'autre part. **Il est donc devenu impératif de clarifier la trajectoire de dépenses de l'Afitf en prenant en compte l'intégralité des dépenses prévues.**

Dès lors, des **recettes équivalentes à cette trajectoire doivent être sécurisées**. Comme l'a rappelé le président de l'Afitf au cours de son audition, les dépenses de l'agence, qui financent des

¹ L'Afitf indique que les rattrapages seront effectués sur les années 2021 à 2023 « afin de tenir le montant global de dépenses prévu ».

infrastructures de long terme, présentent un **caractère certain**. Or, les deux dernières années ont révélé le **caractère incertain, voire aléatoire de ses recettes**. En particulier, les recettes des amendes-radars sont particulièrement peu prévisibles, d'autant plus que l'Afitf en est la dernière bénéficiaire.

2. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT POUR LE SECTEUR FERROVIAIRE À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER

A. UN SECTEUR FERROVIAIRE EN PLEINE MUTATION ET FRAGILISÉ PAR DEUX CHOCS D'AMPLEUR SURVENUS EN 2020

La transformation du groupe public ferroviaire en groupe public unifié au 1^{er} janvier dernier et l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs constituent des changements de premier ordre cette année. **Le transport ferroviaire – de voyageurs et de fret – a également été frappé, en 2020, par deux chocs d'ampleur**, à savoir les **mouvements sociaux** de décembre 2019 à janvier 2020, puis la **période de crise sanitaire et de confinement** – qui se poursuit – et qui a conduit à diminuer considérablement le plan de transport voyageurs.

En ce qui concerne la **SNCF**, d'après la direction du groupe, les **grèves de janvier** représentent une perte déjà significative, de l'ordre de **300 millions d'euros de chiffres d'affaires**¹. L'impact de la crise sanitaire pour le groupe au premier semestre 2020 se chiffre à **3,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires** et 3,2 milliards d'euros de marge opérationnelle. Les pertes se concentrent sur SNCF Voyageurs (- 3,1 milliards d'euros d'impact sur le chiffre d'affaires), mais ont également touché le **gestionnaire d'infrastructure** SNCF Réseau, avec une baisse de chiffre d'affaires de 709 millions d'euros. La mise en place d'un plan de crise renforcé et de mesures d'économies a néanmoins permis de réaliser 1,1 milliard d'euros d'économies au premier semestre 2020.

S'agissant des **entreprises ferroviaires** représentées au sein de l'**association française du rail** (Afra), la majorité des circulations **fret** a opportunément pu être maintenue pendant la première période de confinement². Les pertes du secteur s'élèvent néanmoins à **plus de 200 millions d'euros**³. Le **transport de voyageurs** a quant à lui connu de plus importantes difficultés, à l'image de **Thello** qui a suspendu ses circulations en raison de la fermeture des frontières et faute d'obtenir des sillons acceptables⁴.

L'activité des **industries ferroviaires** a elle aussi été **mise à mal** par la crise sanitaire, avec l'arrêt de certains sites industriels pendant des jours, voire des semaines. D'après la Fédération des industries ferroviaires (FIF), la chaîne d'approvisionnement, **« qui a résisté à la crise sanitaire, en est sortie très affaiblie et des craintes apparaissent sur les risques de défaillance »**.

À ces conséquences déjà négatives liées à la crise s'ajoutent encore, pour l'ensemble du secteur, des **craintes quant à l'avenir**, liées au changement de comportements des voyageurs, à la généralisation du télétravail ou encore à la durée du confinement.

¹ Les pertes cumulées liées aux grèves de décembre 2019 et de janvier 2020 s'élèvent à près de 1 milliard d'euros.

² D'après l'Afra « *la suppression de la majorité des circulations voyageurs a permis de libérer des sillons au bénéfice des circulations fret* ». Des aménagements ont néanmoins été nécessaires pour maintenir les circulations, ce qui a engendré des surcoûts.

³ Les aides dont ont bénéficié les entreprises ont été déduites de ce montant.

⁴ Pour l'Afra : « *la mauvaise qualité du réseau qui empire est un des principaux facteurs de la baisse de ses circulations.* »

B. UN SOUTIEN INÉDIT ET INDISPENSABLE AU SECTEUR, MAIS PERFECTIBLE

1. Une hausse considérable de l'enveloppe consacrée au transport ferroviaire sous l'effet du plan de relance

Dans ce contexte, les crédits relatifs au transport ferroviaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, majoritairement répartis entre le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » et le programme « *Écologie* » de la mission « *Plan de relance* »¹, sont ventilés de la manière suivante :

Le **programme 203** prévoit notamment :

- une **contribution de l'État à SNCF Réseau à hauteur de 2,47 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE) – contre 2,39 milliards d'euros en 2020 – au titre de **l'amélioration et du développement du réseau ferré national** ;
- un **fonds de concours de l'Afitf de 257 millions d'euros** en CP, qui retrace notamment **la part État des contrats de plan État-régions** (contre 244 millions d'euros en 2020) ;
- un **fonds de concours estimé à 192 millions d'euros** en CP et en AE consistant en un reversement des dividendes du groupe SNCF – que l'État renonce à percevoir – au bénéfice de SNCF Réseau, qui concourt au **financement de la régénération du réseau**. Cette estimation connaît une importante diminution par rapport à celle de 2020 (662 millions d'euros), en raison des chocs traversés par le groupe ;
- **314,6 millions d'euros en CP** et 514,6 millions d'euros en AE au titre des « transports collectifs » (contre 22 millions d'euros en 2020), qui correspondent principalement à la **budgetisation du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs »**, que l'article 28 du projet de loi de finances prévoit de supprimer. Ce montant retrace les **dépenses relatives au financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire** ;
- **202 millions d'euros en CP** au titre des **transports combinés** (contre 32 millions d'euros en 2020), dont 27 millions d'euros d'aides à l'exploitation de services de transport combiné, 5 millions d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine et **170 millions supplémentaires de soutien au fret ferroviaire**. D'après la DGITM, une partie de cette enveloppe (63 millions d'euros) est affectée à la prise en charge par l'État de la moitié de la redevance de circulation due par les entreprises de fret ferroviaire à SNCF Réseau et le reliquat permettra une hausse de l'aide à l'exploitation des services de transports – de l'ordre de 20 millions d'euros, pour atteindre 47 millions d'euros – ainsi que la mise en place d'une aide à l'exploitation des services de wagons isolés et le financement d'aides au démarrage de services d'autoroutes ferroviaires ;
- un fonds de concours de **45 millions d'euros en AE et en CP** pour la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels (contre 40 millions d'euros en 2020).

La mission **Plan de relance** évoque un soutien au secteur ferroviaire de l'ordre de **4,75 milliards d'euros**.

D'abord, **4,05 milliards d'euros de recapitalisation de la SNCF** sont prévus. D'après la DGITM, la SNCF les **allouera ensuite à SNCF Réseau** et ces montants seront complétés par **600 millions d'euros financés par le groupe SNCF (produits de cessions)**. Ces montants permettront de financer :

- le maintien de l'effort de SNCF Réseau en matière de régénération du réseau ferré national (2,3 milliards d'euros) ;

¹ Le Gouvernement a en effet fait le choix de concentrer les crédits budgétaires nouveaux dédiés à la relance dans une mission nouvelle au sein du projet de loi de finances pour 2021.

- les surcoûts pour SNCF Réseau liés à des évolutions réglementaires (traitement de la végétation sans glyphosate, loi Didier sur les ouvrages de rétablissement...) pour 1,5 milliard d'euros ;
- la contribution de SNCF Réseau à la remise en état des petites lignes ferroviaires (320 millions d'euros) ;
- les surcoûts pour SNCF Réseau liés à une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire dans la programmation des plages travaux (210 millions d'euros) ;
- des investissements visant à accélérer la sécurisation des passages à niveau (80 millions d'euros), la résorption des points noirs bruits (120 millions d'euros), ou encore la mise en accessibilité PMR des gares (120 millions d'euros) ;

Ensuite, la mission Plan de relance prévoit **650 millions d'euros de crédits État relatifs au réseau ferroviaire**, qui abonderont les budgets 2021 et 2022 de l'Afitf, aux fins suivantes :

- 100 millions d'euros en faveur des trains de nuit ;
- 300 millions d'euros en faveur de l'accélération des CPER ferroviaires, sur le volet « petites lignes » ;
- 250 millions d'euros en faveur du fret ferroviaire.

En outre, **200 millions d'euros** sont prévus au titre de la réalisation de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin dans le cadre de la mission Plan de relance.

Enfin, **692 millions d'euros** (en AE et en CP) sont prévus au titre de la **charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État** dans le programme 355 du même nom.

2. Un plan de soutien indispensable à intensifier et à pérenniser

a) Un soutien particulièrement bienvenu à destination du gestionnaire d'infrastructure

Au terme de la **quinzaine d'heures d'auditions conduites par le rapporteur**, les montants ainsi prévus par le projet de loi de finances pour 2021 au titre du transport ferroviaire appellent des **remarques en demi-teinte**.

Sur la **forme**, l'éclatement des crédits consacrés au transport ferroviaire entre plusieurs missions, programmes et ministères, **nuît à la lisibilité du budget**. De surcroît, **de nombreux acteurs entendus ont indiqué ne pas avoir connaissance ni de la ventilation ni des modalités précises de chacun de ces engagements**.

Sur le **fond**, le rapporteur **salue les efforts consentis en faveur du gestionnaire d'infrastructure**. Il était en effet **impératif de soutenir SNCF Réseau dans ses missions de régénération et de développement du réseau**, d'autant plus dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs. Comme l'a souligné la SNCF à l'occasion de son audition, l'objectif est de stabiliser les efforts de régénération de SNCF Réseau à hauteur de **2,9 milliards d'euros**.

Le rapporteur se félicite également des crédits de **soutien au fret ferroviaire** qui, comme l'a précisé l'Afra, « *répondent dans les grandes lignes à la première étape du plan présenté par 4F¹ [l'Alliance Fret Ferroviaire français du futur]* ». Le rapporteur sera particulièrement vigilant à la **poursuite de ces premiers efforts** dans le cadre de la stratégie pour le développement du fret ferroviaire qui doit être présentée par le Gouvernement d'ici la fin de l'année².

Néanmoins, le rapporteur considère que les investissements sur le réseau et en faveur du fret ferroviaire doivent impérativement être amplifiés par **une amélioration de la productivité et de la qualité de service fournie par le gestionnaire d'infrastructure**.

¹ 4F, juin 2020, « *Le fret ferroviaire pour concilier relance économique et écologie – Les propositions de l'Alliance 4F pour doubler la part de marché du fret ferroviaire en 2030* ».

² Aux termes de l'article 178 de la loi n° 2019-1428 de la loi d'orientation des mobilités.

b) Un effort à sécuriser dans le temps et à renforcer pour atteindre nos objectifs en matière de report modal

Pour autant, et comme l'ont souligné un grand nombre d'acteurs auditionnés, une proportion considérable des montants inscrits au titre de la mission « Plan de relance » correspondent soit à des **compensations des pertes ou des retards liés à la crise sanitaire et au confinement**, soit à des **dépenses déjà prévues** – comme la fin du glyphosate ou les investissements liés à la loi Didier¹ – **mais non budgétées**.

Cette remarque n'enlève rien au **caractère indispensable des investissements prévus par le projet de loi de finances pour 2021**. Pour autant, il y a un **glissement sémantique** à nommer « Plan de relance » un projet qui s'apparente davantage – par certains de ses volets – à un « plan de soutien ».

D'une part, si cet effort est bienvenu, **il mériterait toutefois de s'inscrire dans une vision de plus long terme, allant au-delà de 2022**. Il est en effet essentiel de **donner aux différents acteurs davantage de visibilité sur cinq ou dix ans**. Ainsi, l'Afra se réjouit du soutien apporté au gestionnaire d'infrastructure, « *pivot du système ferroviaire et qui doit avoir les moyens d'assurer ses missions* ». Cet **engagement devra néanmoins être conforté dans la durée**. L'Allemagne a par exemple fait le choix de la durée en annonçant, en janvier dernier, un plan de modernisation de 86 milliards d'euros sur dix ans – dont 62 milliards d'euros de fonds publics et 24 milliards d'euros de la Deutsche Bahn.

D'autre part, certains acteurs auditionnés considèrent que le « Plan de relance » prévu par le projet de loi de finances pour 2021 n'est **pas suffisant pour tenir les engagements de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre**. Ainsi, d'après le rapport réalisé conjointement par le Réseau action climat, la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme et France nature environnement « *Transport ferroviaire : sommes-nous sur les rails ?* », un investissement supplémentaire de 3 milliards d'euros par an serait nécessaire jusqu'en 2030 pour atteindre les objectifs de report modal fixés par la Stratégie nationale bas carbone. En outre, le plan de relance est jugé insuffisant en matière de transports ferroviaires d'environ 1 milliard d'euros par an par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)². La FIF regrette quant à elle l'absence de volet relatif à la modernisation du matériel roulant.

Enfin, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, la commission considère **indispensable un suivi de la bonne utilisation de ces fonds, notamment en ce qui concerne les fonds affectés à SNCF Réseau**.

c) La mise en œuvre du PLF pour 2021 : des points de vigilance à prendre en compte

- **Veiller à la bonne articulation entre trains de nuit et circulations fret**

La décision du Gouvernement de **développer les trains de nuit** – après la décision, sous le précédent Gouvernement, de fermer plusieurs lignes – **répond à une demande du public**, comme le montre une enquête de la FNAUT de juillet dernier³. Néanmoins, au-delà de l'effet d'annonce, **le rapporteur s'inquiète de la cohabitation de cette activité avec le fret**, qui rencontre déjà d'importantes difficultés opérationnelles dans le montage de ses plans de transports, en raison notamment, d'après l'Afra, « *de la mauvaise qualité du réseau et des sillons* ».

En outre, les modalités de ce développement doivent être précisées, concernant notamment le **matériel** affecté à ces circulations. La question se pose également de savoir si ces lignes feront l'objet d'une mise en concurrence.

¹ Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

² FNAUT, 7 septembre 2020, Communiqué : « Plan de relance et mobilité : la FNAUT reconnaît des avancées, mais l'effort d'investissement est insuffisant, il doit être renforcé et pérennisé ».

³ FNAUT, 9 juillet 2020, Communiqué : « Trains de nuit : les résultats d'une enquête de la FNAUT auprès des voyageurs »

- **Engager une réflexion sur les conséquences de la fermeture du Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs »**

L'article 28 du PLF pour 2021 prévoit la **suppression du compte d'affectation spéciale qui retraçait le financement de la compensation relative au déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) et des contributions versées aux régions au titre des lignes TET qu'elles ont reprises**. D'après l'exposé des motifs, cette budgétisation s'explique notamment par l'ouverture à la concurrence qui rend le recours à un compte d'affectation spéciale inadapté.

Jusqu'à présent, le CAS était abondé par trois recettes : une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) payée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la contribution de solidarité territoriale (CST) due par les entreprises de services de transport ferroviaire de voyageurs et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) acquittée par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros. De fait, ces deux dernières étaient exclusivement versées par la SNCF, dans une logique de péréquation entre les activités plus rentables (TGV) et celles déficitaires.

La SNCF et plusieurs syndicats ferroviaires, entendus par le rapporteur, se sont inquiétés du **devenir de ces taxes dans le contexte de l'ouverture à la concurrence**. Le rapporteur considère qu'une réflexion doit être engagée sur ce sujet et conduire soit à une refonte de cette fiscalité, soit à sa suppression. Interrogée, la DGITM a indiqué travailler à des propositions sur le sujet qui pourront être présentées d'ici le prochain PLF.

- **Renforcer le soutien prévu aux lignes de desserte fine du territoire et sécuriser les éventuels transferts réalisés sur la base du volontariat**

Les crédits du plan de relance et de la recapitalisation de la SNCF consacrés aux lignes de desserte fine du territoire s'élèveraient à **620 millions d'euros** (dont 320 millions au titre de SNCF Réseau et 300 millions de crédits État). Les 300 millions d'euros de crédits État ont vocation à abonder le budget de l'Afitf **sur deux ans**. En revanche, il n'a pas été précisé si la contribution de SNCF Réseau de 320 millions d'euros s'étalera au-delà de 2021, mais cette option semble *a priori* probable. **Si cet effort peut être salué, il reste, en tout état de cause, bien inférieur aux besoins identifiés** par le préfet Philizot dans son rapport de février dernier, qui évaluait le **besoin de financement global à engager entre 2020 et 2028 à 6,4 milliards d'euros, soit environ 700 millions d'euros annuels**. C'est pourquoi **la commission a adopté un amendement visant à augmenter de 300 millions d'euros le soutien prévu par la mission « Plan de relance » aux « petites lignes », indispensables au maillage du territoire**.

Des protocoles d'accord avec les régions Grand Est et Centre-Val de Loire ont d'ores et déjà été signés sur la question des petites lignes pour définir trois catégories de lignes : celles considérées comme structurantes, intégralement prises en charge par SNCF Réseau, celles qui continueront à faire l'objet d'un co-financement et enfin celles susceptibles d'être transférées aux régions sur la base du volontariat, conformément à l'article 172 de la LOM. Si aucun objectif quantitatif n'a été fixé, ces transferts seraient susceptibles de concerner un potentiel de 1 000 à 1 500 kilomètres de lignes.

Néanmoins, comme l'a souligné le préfet Philizot au cours de son audition, **la réussite de tels transferts suppose le respect de certaines conditions**. D'abord, il appartient aux régions de se doter des moyens techniques nécessaires à l'apprentissage de l'exercice de cette responsabilité de gestion d'infrastructure. Ensuite, il est nécessaire de veiller à **garantir la bonne fluidité du réseau**, et à **définir précisément les conditions d'exploitation et le partage des rôles**. Enfin, il est indispensable de **clarifier les relations financières et le calcul des soultes à opérer**. Sur ce dernier point et d'après l'avis de l'Autorité de régulation des transports (ART) publié en octobre dernier¹, le projet de décret d'application de l'article 172 de la LOM est pour l'heure trop imprécis.

¹ Avis n° 2020-069 du 22 octobre 2020 portant sur le projet de décret relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses dispositions.

C. L'INSTAURATION D'UN CLIMAT DE CONFIANCE DANS LA PERSPECTIVE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : UN IMPÉRATIF

1. Un manque de visibilité quant au cadre de l'ouverture à la concurrence

Alors que plusieurs régions ont d'ores et déjà annoncé l'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés et que l'ouverture à la concurrence des services librement organisés (SLO) est prévue le 12 décembre 2020, **certains potentiels nouveaux entrants ont été touchés de plein fouet par la crise sanitaire, ce qui devrait retarder leur arrivée.** La DGITM estime que les nouveaux opérateurs pour les SLO sont plutôt attendus pour le 2^e trimestre 2021. D'après l'Afra, les entreprises ont été contraintes de procéder à des choix dans leurs réponses aux appels d'offres.

Dans ce contexte déjà fragile, **le rapporteur regrette que l'examen du PLF 2021 se déroule alors que les négociations relatives à l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau sont encore en cours.** Le contrat 2017-2026 aurait dû, aux termes de l'article L. 2111-10 du code des transports, être actualisé en 2020. En raison du retard pris, **le ministre chargé des transports a indiqué qu'il ne serait sans doute publié qu'à l'été 2021. Or le contrat de performance est un document stratégique dans le contexte de l'ouverture à la concurrence,** puisqu'il détermine notamment les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau, mais aussi et surtout la **trajectoire financière de SNCF Réseau**, en particulier les moyens qui lui sont alloués ainsi que **les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure.**

Ensuite le **cadre social n'est pour l'heure pas achevé.** Ni les salariés ni les entreprises n'ont donc de visibilité dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Auditionnés par le rapporteur, **plusieurs syndicats ferroviaires ont fait part de leurs inquiétudes sur ce point.** D'une part, le décret de décembre 2018¹ relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs n'a pas encore été modifié à la suite de l'annulation des II et III de l'article 5 par le Conseil d'État². Interrogée, la DGTIM a indiqué que le décret modificatif était en cours d'examen au Conseil d'État. D'autre part, à la suite de l'échec des négociations sur l'accord sur les classifications et les rémunérations, le Gouvernement n'a pas encore publié l'ordonnance prévue à l'article 167 de la LOM³.

En outre, le **cadre réglementaire de l'ouverture à la concurrence n'est toujours pas prêt.** Les projets de décrets relatifs au transfert de gestion des petites lignes, d'une part et au transfert de gestion de certaines gares, d'autre part, ont fait l'objet de critiques de la part de l'ART, notamment sur le champ d'application de chacun des dispositifs prévus et sur l'absence d'articulation entre ces derniers.

En définitive, la commission considère que la réussite de l'ouverture à la concurrence repose en grande partie sur **la capacité à instaurer un fort climat de confiance entre les différentes parties prenantes (État, régions, salariés, SNCF Réseau et entreprises ferroviaires).** Cette capacité dépend notamment des modalités d'actualisation du contrat de performance, de l'achèvement du cadre de l'ouverture à la concurrence et des garanties supplémentaires qui pourront être apportées quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

¹ Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

² Décision n° 428422 du 28 février 2020 du Conseil d'État statuant au contentieux.

³ Cet article prévoyait un délai d'habilitation de 9 mois. L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prolongé de quatre mois ce délai.

2. Donner à l'ART les moyens d'exercer la plénitude de ses missions

Dans ce contexte d'incertitudes et de mutations, **le régulateur joue un rôle déterminant**. Pour autant, et alors que le champ des secteurs régulés par l'ART s'est considérablement étendu¹, ses moyens n'ont pas été augmentés à due proportion. La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ART prévue pour 2021, **semblable à celle de 2020**, s'élève à **11,4 millions d'euros**. Les charges de personnel constituent le principal poste de dépense de l'autorité. Le plafond d'emplois de l'autorité, fixé par l'article 40 du PLF, est de **101 ETP**, soit 7 ETP supplémentaires par rapport à l'année précédente.

Or, malgré cette augmentation, les **moyens humains de l'ART restent insuffisants au regard des besoins considérables de chacun des secteurs régulés**. C'est pourquoi la commission, sur proposition du rapporteur, a adopté un **amendement visant à augmenter le plafond d'emploi de l'autorité de 6 ETP**.

3. UNE IMPORTANTE HAUSSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DU TRANSPORT FLUVIAL, MODE PARTICULIÈREMENT RÉSILIENT

A. LA RÉSILIENCE DU TRANSPORT FLUVIAL FACE À LA CRISE

Comme l'a souligné VNF au cours de son audition, le transport fluvial a fait preuve de **résilience** et de **réactivité** face à la crise sanitaire. Le **trafic de fret s'est maintenu à hauteur de 75 %** durant le premier confinement – porté notamment par une forte demande des céréaliers qui a conduit à un transfert de cale du BTP vers l'agroalimentaire – et a connu une tendance au redressement à partir de juin. Le secteur du **tourisme fluvial** a quant à lui été davantage impacté. VNF précise toutefois que la filière des bateaux de location habitables sans permis a connu une bonne saison cet été, grâce à la clientèle française.

Cette **résilience** du secteur s'explique notamment par les **mesures de soutien conséquentes mises en œuvre par VNF** en matière de redevances domaniales et de péages et par les dispositifs de droit commun (chômage partiel notamment) prévus par l'État.

Elle est également la **preuve de l'important potentiel de la voie d'eau**, qui reste pour l'heure **sous-exploité** : si la France possède le premier réseau de voies navigables en Europe (8 500 km), la part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises dépasse à peine les 2 %. En plus d'être **capacitaire** (le trafic sur la Seine aval et le Rhône pourrait être quadruplé sans modifier les caractéristiques des ouvrages), le transport fluvial est **fiable, écologique** et permet de **desservir le cœur des villes**.

Ce mode de transport reste toutefois **moins compétitif** que la route, en raison notamment des **ruptures de charges** qui s'imposent, mais aussi du **surcoût de manutention fluviale** dans les grands ports maritimes.

Au total, la commission considère que si le mode fluvial s'est montré résilient pendant la crise, il n'en demeure pas moins **nécessaire de renforcer sa compétitivité**. Dans cet objectif et afin d'encourager au **renouvellement de la cale**, elle a adopté un amendement qui vise à **supprimer le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises**.

¹ En 2019, le champ de compétences de l'Autorité s'est élargi à la régulation des redevances aéroportuaires et des activités de gestionnaire d'infrastructure et des activités de sûreté exercées par la RATP en Île-de-France et à l'ouverture des données de mobilité et de billettique.

B. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE VNF, À PÉRENNISER DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE

Le secteur fluvial a longtemps souffert – au même titre que le secteur ferroviaire – d'un important **sous-investissement dans la régénération et la modernisation de son réseau**, comme l'a montré l'audit réalisé par le cabinet Mensia en 2017.

Ces investissements connaissent néanmoins **une évolution favorable**, sous l'effet notamment de l'augmentation progressive prévue par le rapport annexé de la LOM des crédits de l'Afitf consacrés à la régénération et à la modernisation des voies navigables pour atteindre 110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022 et 130 millions d'euros entre 2023 et 2027.

Comme pour le secteur ferroviaire, le projet de loi de finances prévoit un soutien du secteur fluvial au titre du programme 203 d'une part et au titre du programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » d'autre part. Ainsi, **248 millions d'euros** sont prévus en AE et en CP par le programme 203 pour la subvention pour charges de service public versée à VNF (soit 2 millions de moins qu'en 2020), que vient compléter un fonds de concours de 120 millions d'euros de l'Afitf. Le plan de relance prévoit quant à lui une enveloppe de **175 millions d'euros supplémentaires, sur 2 ans, pour la régénération du réseau fluvial**.

Cette augmentation est bienvenue : elle permet de **confirmer et d'accélérer la tendance haussière** : VNF pourra ainsi disposer d'un budget d'investissement total, tous financements confondus, de plus de **300 millions d'euros en 2021 et 2022**.

Néanmoins, comme pour le secteur ferroviaire, cette hausse **mériterait d'être pérennisée**, en particulier dans le cadre de la **signature du contrat d'objectifs et de performance entre VNF et l'État** prévu par l'article 148 de la LOM en cours de finalisation.

S'agissant du plafond d'emplois de VNF en revanche, le rapporteur s'alarme de sa **diminution à hauteur de 99 ETP**, après une diminution de 92 ETP en 2020. Si l'établissement est engagé dans une démarche de modernisation, qui, à terme, permettra de dégager des gains de productivité, cette trajectoire semble néanmoins inquiétante, alors même que davantage de moyens sont prévus pour la régénération du réseau.

4. UN BUDGET STABLE EN FAVEUR DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER L'IMPORTANCE DES DÉFIS À RELEVER POUR LE SECTEUR

A. L'IMPACT DIFFÉRENCIÉ DE LA CRISE SANITAIRE SELON LES SECTEURS DU TRANSPORT MARITIME

Le secteur du **transport maritime** a été affecté de manière hétérogène par la crise sanitaire.

D'une part, les **compagnies de transports de passagers connaissent d'importantes difficultés**. Les **compagnies de croisières** sont, d'après la Direction des affaires maritimes (DAM), le segment le plus durement touché, avec des paquebots mis à l'arrêt quasi total dans le monde entier. Le **secteur des ferries**, dont les marges sont extrêmement faibles, a été très affecté par la crise sanitaire, avec une baisse de chiffre d'affaires de l'ordre de 75 %. En ce qui concerne le trafic transmanche, le redémarrage espéré pendant l'été a été brutalement interrompu en raison du rétablissement d'une quatorzaine à l'entrée du Royaume-Uni. Les liaisons avec le Maghreb ont également été fortement touchées.

Dans ce contexte, le rapporteur **salue** la décision du Gouvernement **de soutenir**, dans le PLFR 4, **les entreprises de transport de passagers soumis à la concurrence internationale à hauteur de 30 millions d'euros**. Cette aide consistera en un remboursement en 2021, pour les ferries effectuant des liaisons internationales hors DSP, de la part salariale des cotisations sociales. Des inquiétudes demeurent néanmoins pour le secteur des ferries dans la perspective du **Brexit**.

S'agissant du **transport de marchandises**, la situation est assez **contrastée** selon le type de marchandises transportées. Le **vrac sec** a connu une forte baisse de ses activités au premier semestre en raison de la baisse de la demande chinoise en charbon et minerais de fer, et le taux de fret des gros navires a chuté. Néanmoins, comme l'a souligné la DAM, l'activité est ensuite repartie. Concernant le **vrac liquide**, les navires ont un temps été utilisés comme des stocks flottants, et ont réalisé une bonne année. L'activité du secteur des **conteneurs** s'est globalement maintenue, au prix néanmoins de la mise à l'encre d'une partie des navires. Les **compagnies du secteur offshore** rencontrent quant à elles d'importantes difficultés. L'activité des **services portuaires**, directement liée aux trafics portuaires, a aussi souffert de la crise sanitaire.

Enfin, d'importantes difficultés en matière de **relève des équipages** ont été signalées pendant la crise et ce sujet demeure prégnant en raison des reconfinements et des entraves aux déplacements internationaux.

B. UN EFFORT STABLE À DESTINATION DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES DANS LES PROGRAMMES 203 ET 205, COMPLÉTÉ PAR UNE ENVELOPPE SUPPLÉMENTAIRE BIENVENUE EN FAVEUR DU VERDISSEMENT DES PORTS DANS LE PLAN DE RELANCE

Le budget pour 2021 est le **premier budget du Ministère de la mer**, « recréé » en août dernier, trente ans après le dernier ministère de la mer autonome. Aussi, la commission sera particulièrement attentive, dans son exécution, à la **répartition des compétences entre la ministre de la mer, d'une part et le ministre chargé des transports, d'autre part**.

Les **crédits relatifs aux affaires maritimes et portuaires** prévus par les programmes 203 « Services et infrastructures de transport » – pour ce qui concerne les ports – et 205 « Affaires maritimes » s'élèvent pour 2021 à **259 millions d'euros en CP** (et 255 millions d'euros en AE), contre 261 millions d'euros en CP en 2020.

1. Le secteur portuaire en attente d'une stratégie depuis près de trois ans

Environ **100 millions d'euros sont consacrés aux infrastructures portuaires et à l'entretien des ports**. Ces crédits correspondent, en majorité, aux **dépenses de dragage** prévues pour l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM). À ce montant s'ajoute un fonds de concours versé par l'Afitf et estimé à 42,8 millions d'euros en CP pour 2021, notamment destinés à financer la part de l'État du volet portuaire des CPER.

En outre, le programme « Écologie » de la mission « Plan de relance » prévoit une enveloppe de **175 millions d'euros en faveur du verdissement des ports** qui devrait être complétée par un cofinancement des ports, des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces crédits ont notamment vocation à soutenir l'électrification des quais, la création de points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié et en hydrogène, ou encore le développement d'infrastructures de report modal. Sur ce dernier point, le rapporteur rappelle que **plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier**. Aussi leur massification doit-elle s'inscrire dans un **plan bien plus ambitieux en faveur du report modal vers le ferroviaire et la voie d'eau**. Le rapport de M. Michel Vaspert au nom de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a évalué le besoin à 5 milliards d'euros environ sur 10 ans.

Si le soutien budgétaire prévu par le plan de relance constitue une première étape nécessaire, le rapporteur rappelle que la **stratégie nationale portuaire**, attendue depuis près de trois ans, n'a toujours pas été publiée. Alors que **la part de marché des GPM français diminue par rapport à celle de leurs principaux concurrents européens¹**, **la compétitivité de nos ports doit**

¹ Le document de politique transversale « Politique maritime de la France » actualise la prévision de part de marché du trafic total de 13 à 12,5 % pour 2020 pour les GPM, par rapport aux 32 ports européens pris pour référence, avec une part de marché du conteneur, qui pourrait s'établir à 6,1 %, au lieu de 6,5 % pour 2020.

urgemment s'améliorer. La proposition de loi¹ de M. Michel Vaspert, qui traduit les principales recommandations de son rapport, formule des propositions concrètes dans cet objectif.

Enfin, le rapporteur note qu'un amendement visant à instituer une méthode forfaitaire de détermination de la valeur des quais portuaires et des terre-pleins qui leur sont fonctionnellement rattachés et qui a vocation à s'appliquer aux impositions dues à compter de 2024 a été adopté à l'Assemblée nationale et semble aller dans le sens d'une **clarification du régime applicable aux ports en matière de fiscalité foncière.**

2. Un budget en faveur des affaires maritimes relativement stable et qui acte la pérennisation du soutien de l'État à la SNSM

159 millions d'euros sont prévus, en CP, au titre des **affaires maritimes**, contre 161 millions d'euros en 2020. Comme l'a fait remarquer la DAM, il s'agit d'un budget assez **stable**. À ces montants s'ajoute une enveloppe de **25 millions d'euros** prévue par le Plan de relance en faveur du **verdissement de la flotte de contrôle ou de balisage de l'État**, avec notamment la construction d'un baliseur océanique et d'un baliseur côtier, qui pourraient être des démonstrateurs sur le plan de la transition écologique. Sur la question du **verdissement du transport maritime**, le rapporteur salue l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement visant à prolonger le dispositif de suramortissement fiscal prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts de 2022 à 2024. Plus ambitieuse, la proposition de loi de M. Michel Vaspert visait à l'étendre jusqu'en 2025.

Les discussions en cours à l'échelle internationale et européenne en matière de verdissement du transport maritime

La dynamique de verdissement des ports s'inscrit dans un objectif plus large de verdissement du **transport maritime**, qui est responsable d'environ 2 % des émissions de gaz à effet de serre.

L'**Organisation maritime internationale (OMI)** est récemment parvenue à un **premier compromis**, dans l'objectif de diminuer l'intensité carbone du transport maritime international de 40 % d'ici 2030 et de 50 % d'ici 2050. Ce compromis prévoit notamment la mise en place d'outils nouveaux, parmi lesquels une certification de l'efficacité énergétique par navire et d'un système de mesure de l'intensité carbone de chaque navire. Néanmoins, comme l'a rappelé la Ministre de la mer devant la commission : « **Le compromis final n'est pas aussi ambitieux que ce que nous et nos partenaires européens aurions voulu, mais il constitue toutefois une étape importante** ».

En parallèle, le **Parlement européen** s'est montré favorable à une **inclusion du transport maritime dans le marché carbone**. D'après la DGITM, la France est favorable à un mécanisme de marché, précisant néanmoins que le projet au niveau européen doit être compatible avec les négociations en cours à l'OMI, notamment de manière à ne pas conduire à terme à une double taxation dépassant l'effet recherché.

Près de la moitié des crédits (79,5 millions d'euros) du programme 205 sont consacrés au **soutien à la flotte de commerce**, pour la rendre **plus compétitive**. Ils consistent en des compensations, à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales patronales.

En outre, **32,6 millions d'euros sont consacrés à la sécurité et à la sûreté maritime**. À cet égard, le rapporteur **salue la pérennisation du montant de la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** à hauteur de **10,5 millions d'euros**. Comme l'a précisé la DAM, ces moyens répondent notamment à la bosse d'investissements de l'association correspondant au renouvellement de la flotte. À terme, ils ont vocation à être complétés par l'affectation de 5 % du produit de la taxe sur les éoliennes en mer. Par ailleurs, et comme l'a

¹ Proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Michel Vaspert et plusieurs de ses collègues, relative à la gouvernance et la performance des ports maritimes français, déposée le 24 septembre 2020.

indiqué la Ministre de la mer devant la commission, un **pacte d'engagement pour les sauveteurs en mer** devrait être signé d'ici la fin de l'année.

Au-delà des questions relatives à son financement, le rapporteur relève qu'à la suite du travail réalisé par M. Didier Mandelli au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer, un **travail de démocratisation est en cours au sein de l'association**, dans le cadre du projet « **Cap 2030** ». D'après son président, M. Emmanuel de Oliveira, cette démarche s'est d'abord traduite par une consultation, en mars dernier, des 8 500 bénévoles, conduisant à l'élaboration de 13 propositions. Deux chantiers principaux ont d'ores et déjà été engagés et sont encore en cours : la **révision des statuts de la SNSM**, d'une part, et une **réforme de l'organisation et du fonctionnement interne de l'association**, d'autre part.



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



Philippe Tabarot
Rapporteur pour avis
Sénateur
(*Les Républicains*)
des Alpes-Maritimes

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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>



17 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS TRANSPORTS AÉRIENS

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 17 novembre 2020, le rapport pour avis de Mme Evelyne Perrot sur le projet de loi de finances pour 2021 sur les crédits relatifs aux transports aériens, profondément affectés par la crise sanitaire de Covid-19.

La baisse importante des recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), conduira à une hausse inévitable de son endettement. En dépit de cette situation, la rapporteure salue la volonté de la DGAC de maintenir son effort d'investissements – qui permettra de moderniser le contrôle aérien et, en retour, d'accroître la performance environnementale des vols – associé à une maîtrise accrue des dépenses.

Néanmoins, au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, elle appelle l'État à jouer son rôle de garant de la continuité territoriale du pays par un accroissement de son soutien aux lignes d'aménagement du territoire (LAT), afin de compenser le coût supporté par les collectivités territoriales en 2020 en raison de la crise sanitaire. La commission a adopté un amendement allant dans ce sens.

Par ailleurs, la rapporteure demande à ce que l'État tire les conséquences de la baisse des recettes affectées au financement de la sûreté et de la sécurité dans les aéroports et des travaux d'insonorisation à leur proximité, en accordant une avance sur la taxe d'aéroport et une compensation sur la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA). En particulier, l'absence de compensation des pertes de recettes de TSNA porterait un préjudice sévère à une politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien par les riverains. La commission a adopté deux amendements allant dans ce sens.

Malgré ces réserves, la commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2021.

Présentant plus largement les perspectives d'évolution pour les années à venir, la rapporteure a rappelé que les soutiens accordés au secteur ne devaient pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur l'empreinte environnementale du transport aérien et d'actions fermes à mener pour la contrôler et la réduire.

En raison de la crise sanitaire de Covid-19, le trafic a connu un recul majeur et inédit, qui devrait se prolonger en 2021.

- En 2020 : prévision de baisse de 60 %¹ à 70 %² par rapport à 2019 ;
- En 2021 : prévision de baisse de 30 %³ à 50 %⁴ par rapport à 2019.

Le retour au niveau de trafic de 2019 n'est pas attendu avant 2024, dans le scénario le plus optimiste, et 2029, dans le scénario le plus pessimiste⁵.

¹ Estimation DGAC transmise début octobre.

² Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

³ Estimation DGAC transmise début octobre.

⁴ Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

⁵ Source : Eurocontrol.

1. LES CRÉDITS ET RECETTES ASSOCIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN, À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

A. UN BUDGET ANNEXE AFFECTÉ PAR LA CRISE DE COVID-19

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (**BACEA**) retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (**DGAC**).

Il est composé de **trois programmes distincts** :

- le **programme 612 « Navigation aérienne »**, destiné au financement des activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de rendre les services de la navigation aérienne sur le territoire national et dans les espaces aériens confiés à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;
- le **programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »**, qui regroupe les crédits de l'ensemble des fonctions supports de la DGAC (finances, systèmes d'information, ressources humaines, logistique) ;
- le **programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »**, qui porte les crédits relatifs à l'exercice des compétences de la DGAC en matière de régulation économique, de développement durable et de respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables, en particulier en matière de sécurité et de sûreté.

1. Des recettes directement affectées par la chute du trafic

L'**arrêt brutal du trafic aérien** lors du premier semestre 2020 et sa lente reprise affectent tout particulièrement les **recettes du budget annexe**, par ailleurs obérées par les mesures de soutien aux compagnies aériennes leur permettant de reporter le paiement des taxes et des redevances¹.

La loi de finances pour 2020 prévoyait des recettes d'exploitation atteignant 2,067 milliards d'euros. Ce niveau de recettes devrait au final être **inférieur de 80 % à cette prévision** (440 millions d'euros, selon les dernières estimations réalisées à la mi-août).

La lente reprise du trafic ne devrait **pas conduire à une amélioration marquée de la situation pour l'exercice 2021** : les recettes pourraient ainsi être **inférieures d'un tiers** (1,509 milliard d'euros) aux recettes encaissées en 2019, dans l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'une prévision de trafic inférieure à **30 %** du trafic constaté en 2019.

Dans la réponse au questionnaire adressé par la commission, la DGAC reconnaît que « *cette prévision doit être considérée avec une extrême prudence au regard des fortes incertitudes et devra être mise en regard de la dynamique de reprise du trafic en 2021, notamment lors de la période estivale* ». Les recettes effectives du BACEA en 2021 dépendront également « *de la capacité des compagnies aériennes à honorer leurs paiements, celle-ci étant directement liée au niveau de trésorerie dont elles disposent donc, en particulier, à la reprise des réservations liée l'évolution de la crise sanitaire* ».

2. Malgré la crise, le maintien d'une stratégie pertinente associant effort d'investissements et maîtrise accrue des dépenses

En 2021, le montant total des **dépenses du BACEA** s'élèvera à **2,272 milliards d'euros**, en hausse de 131 millions d'euros par rapport à celui retenu dans la précédente loi de finances (2,141 milliards d'euros).

Cette hausse est largement imputable **aux effets de la crise sanitaire**. Pour faire face à la chute brutale des recettes du budget annexe, le **droit de recours à l'emprunt** a été majoré par les deux lois de finances rectificatives adoptées au cours du premier semestre 2020 et porté à hauteur de 1,25 milliard d'euros². Il résulterait des emprunts ainsi permis par le législateur un niveau

¹ Voir *infra*.

² La quatrième loi de finances rectificative prévoit en complément une avance de 200 millions d'euros pour compenser les baisses de recettes du budget annexe.

d'endettement important sur l'exercice 2020 (+ 1,4 milliard d'euros) pour atteindre un **encours total, à la fin de l'année, de 2,1 milliards d'euros.**

Cet endettement largement accru se traduit d'ores et déjà par un **renchérissement du coût de la dette de 135 millions d'euros en 2021**, dont 115 millions pour le remboursement du capital et 20 millions pour le remboursement des intérêts de la dette.

Pour le reste, le BACEA 2021 s'inscrit dans la **dynamique pertinente** engagée lors des exercices précédents, associant **effort d'investissements et effort de modernisation**, afin d'améliorer les performances du contrôle aérien, permettant notamment une amélioration de la performance environnementale des vols, et **maîtrise accrue des dépenses.**

Le Gouvernement considère que la crise sanitaire et ses conséquences sur le secteur aérien ne doivent **pas remettre en cause la modernisation des systèmes de navigation aérienne** portée par la DGAC dans le cadre du Ciel unique européen. Ainsi, si le projet de loi de finances prévoit un recul de 13 millions d'euros des crédits d'investissements inscrits dans le programme 612 « Navigation aérienne » (271 millions d'euros, contre 284 lors du PLF 2020), cette baisse sera plus que compensée par le report de 50 millions d'euros de crédits de paiement de l'exercice 2020 sur l'exercice 2021, non consommés en raison de la crise sanitaire, qui portera en pratique les crédits d'investissement du programme 612 à 321 millions d'euros. Surtout, le projet de loi de finances prévoit une **augmentation des autorisations d'engagement, atteignant 341 millions d'euros.** Ces autorisations d'engagement ont vocation à financer divers programmes de modernisation, à l'instar du programme **SYSAT** (modernisation des systèmes des tours de contrôle et des centres d'approche). La rapporteure rappelle que la modernisation du contrôle aérien permettra notamment d'améliorer la **performance environnementale des vols**, en favorisant par exemple les approches en descente continue, qui permettent d'éviter au maximum les phases de vol en palier et de réduire ainsi la sollicitation des moteurs.

Cet effort d'investissements s'accompagne d'une **maîtrise accrue des dépenses.** D'une part, le report du protocole social 2020-2024, dont la négociation est suspendue en raison de la crise sanitaire, diminuera les dépenses de personnel de 6 millions d'euros. D'autre part, le projet de loi de finances vise également une **plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement**¹.

3. Après plusieurs années d'efforts d'assainissement, une hausse inévitable de l'endettement

Fin 2019, l'encours de la dette du BACEA atteignait **667 millions d'euros.** Un important effort a contribué à **diviser cet endettement par deux en cinq ans** : fin 2014, la dette du budget annexe culminait à 1,281 milliard d'euros.

Le ralentissement très fort du trafic et la chute brutale des recettes ont d'ores et déjà contribué à accroître l'endettement du budget annexe (+ 1,4 milliard d'euros sur l'exercice 2020) qui devrait **atteindre 2,1 milliards d'euros à la fin de l'année.**

La lente reprise du trafic aérien – dont le retour à la normale n'est pas attendu au mieux avant 2024 – devrait conduire la DGAC à recourir à nouveau à l'emprunt dans les années à venir. L'encours pourrait atteindre **2,6 milliards fin 2021.**

Cette hausse de l'endettement est **inévitabile** : il apparaît aujourd'hui inconcevable d'accroître les tarifs des redevances de navigation aérienne, ce qui pénaliserait plus encore les compagnies aériennes dans leur reprise d'activité.

Les efforts de désendettement ne pourront donc être **amorcés qu'à la reprise du trafic.** Cette consolidation sera **indispensable** : elle permettra au BACEA de disposer de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, dégagées ces dernières années au prix d'efforts importants de désendettement.

¹ Diminution de 2 millions d'euros sur le programme 612 ; augmentation de 3 millions d'euros sur le programme 613, principalement imputable à une mesure de transfert ; diminution de 1 million d'euros sur le programme 614.

B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À MAINTENIR POUR GARANTIR LE DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES PAR L'AÉRIEN

Les **lignes d'aménagement du territoire (LAT)** sont des lignes aériennes sous obligation de service public (**OSP**), faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État *via* des crédits ne relevant pas du BACEA mais du **programme 203** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Comme l'a rappelé un récent rapport sénatorial¹, les LAT constituent dans certains territoires des **outils indispensables au désenclavement et à la cohésion des territoires**, en raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières.

1. Une augmentation modérée du soutien aux lignes d'aménagement du territoire

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une **légère augmentation des crédits de paiement (+ 0,6 million d'euros)** affectés aux LAT, pour atteindre 19,97 millions d'euros.

Liaison	Soutien financier de l'État en 2021 (CP en M€)
Agen – Paris	0,30
Aurillac – Paris	2,30
Brive – Paris	1,26
Castres – Paris	1,20
La Rochelle – Poitiers – Lyon	0,62
Le Puy – Paris	0,60
Limoges – Lyon	0,89
Limoges – Paris	0,83
Quimper – Paris	1,17
Rodez – Paris	1,37
Tarbes – Paris	0,40
Aides sociales Guyane	1,50
Saint-Pierre-et-Miquelon	3,231
Strasbourg – Amsterdam	1,90
Strasbourg – Madrid	1,34
Strasbourg – Munich	1,07
Total	19,97

Selon la trajectoire prévue par la Stratégie nationale du transport aérien annoncée en 2019, ces crédits **devaient représenter près de 25 millions d'euros en 2022**.

¹ « Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires », rapport de Mme Josiane Costes, au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, septembre 2019.

2. Un équilibre financier bouleversé par la crise sanitaire, appelant à un soutien de l'État au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés

La crise sanitaire a mis à l'arrêt un nombre important de lignes d'aménagement du territoire. Si le trafic est modérément reparti à la hausse à la fin du printemps et à l'été, il s'effondre aujourd'hui en raison des nouvelles mesures de confinement annoncées fin octobre.

Depuis le début de la crise, l'État et les collectivités territoriales ont donc dû déroger aux cahiers des charges fixant les obligations de service public des compagnies aériennes, qui imposent, en temps normal, un nombre minimal de rotations par jour. Jusqu'au nouveau confinement annoncé fin octobre, cette dérogation a permis, pour la plupart des lignes, la réalisation au minimum de 3 fréquences hebdomadaires au lieu de 2 à 3 fréquences quotidiennes en situation normale. Les vols non réalisés par rapport au programme minimum fixé par les obligations de service public pour chacune des LAT ne sont donc pas considérés comme imputables au transporteur et ne font donc pas l'objet de pénalités financières.

La réduction d'activité ainsi permise, associée aux divers dispositifs d'aides au transport aérien (notamment le report de paiement des taxes et de redevances aériennes) et d'aides générales aux entreprises françaises (chômage partiel, prêts garantie par l'État...) mises en place depuis le début de la crise sanitaire, contribue à couvrir les coûts variables et de personnel des compagnies aériennes, normalement pris en charge par les recettes d'exploitation.

Les coûts fixes des compagnies aériennes doivent cependant continuer à être financés. L'État a donc décidé de maintenir sa contribution financière aux LAT. Les collectivités territoriales sont également contraintes de maintenir les subventions tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse – voire l'absence pendant les périodes de confinement – de service rendu.

La rapporteure estime qu'il revient à l'État d'assurer pleinement son rôle de garant de la continuité territoriale de notre pays et d'en supporter la responsabilité, y compris financière. Le maintien de son soutien aux LAT pour l'année 2020 était indispensable, mais s'avère insuffisant. Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020, période pendant laquelle la connectivité n'a pu être assurée. C'est le sens d'un amendement proposé par la rapporteure, qui vise à accroître en 2021 de 10 millions d'euros les moyens alloués par l'État aux lignes d'aménagement du territoire.

Il reviendra à l'État de déterminer, au cas par cas et de manière équitable, la répartition de cette enveloppe, en tenant compte de la part aujourd'hui supportée par les territoires et du volume de prestation réalisé par les compagnies sous obligation de service public lors de l'année 2020.

Par ailleurs, la rapporteure appelle l'État à accentuer la pression sur la Commission européenne, afin qu'elle rende le plus rapidement possible sa décision quant à la conformité de l'exonération de l'accroissement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, voté lors de la loi de finances pour 2020, pour les passagers des LAT, mais également pour ceux embarqués dans les vols entre la Corse et le continent, entre la métropole et les outre-mer ainsi qu'entre les départements et collectivités d'outre-mer.

C. COMPENSER LES PERTES DE RECETTES DE LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES ET DE LA TAXE D'AÉROPORT

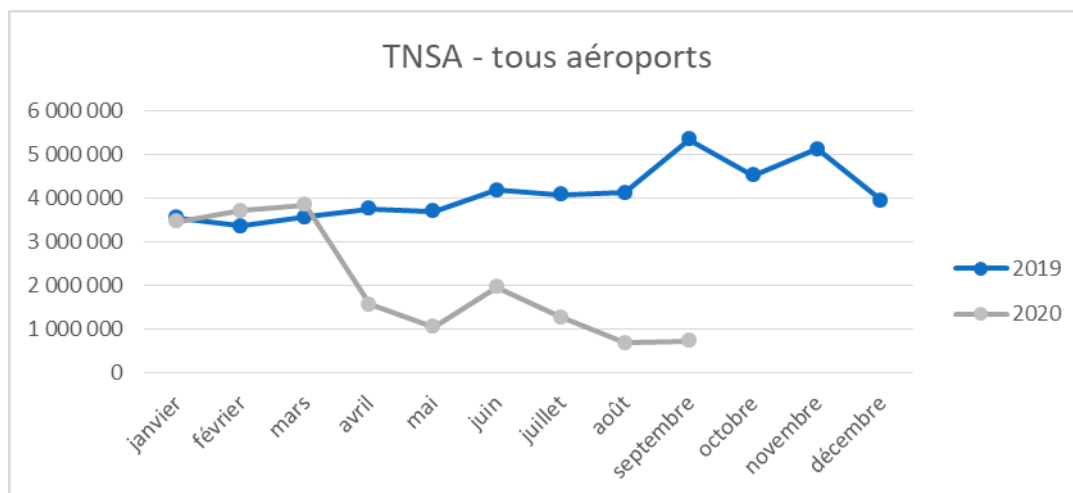
1. Pour ne pas porter préjudice aux travaux d'insonorisation entreprises par les riverains des aéroports, compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes

Selon un mécanisme « pollueur-payeur », la taxe sur les nuisances sonores aériennes¹ (TSNA) est collectée en vue de financer les aides versées aux riverains des aéroports¹ et, dans

¹ Article 1609 *quatervicies* A du code général des impôts.

la limite des deux tiers, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des **travaux de réduction des nuisances sonores**.

En raison de la chute du trafic aérien, c'est **tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause** : les recettes de la taxe connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021.



Évolution des recettes de TSNA en 2019 et 2020. Source : Acnusa.

Dans l'hypothèse d'une **baisse de 65 % du trafic en France par rapport à l'année précédente**, le montant total des recettes de la TNSA pourrait ainsi **s'établir à 20 millions d'euros pour 2020**, contre une prévision initiale de 55 millions d'euros. En **2021**, dans l'hypothèse d'un trafic inférieur à 30 % de celui constaté en 2019, retenu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial, le montant de la taxe pourrait atteindre 38 millions d'euros. En réalité, en s'appuyant sur les dernières prévisions envisagées depuis l'annonce du deuxième confinement (- 50 % de trafic), le produit de la TSNA **pourrait ne pas dépasser les 25 millions d'euros**.

La rapporteure regrette vivement **qu'aucune mesure de compensation n'ait été envisagée par le Gouvernement**, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives soumises au Parlement depuis le début de la crise sanitaire. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation offerte aux riverains des aéroports concernés, politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien et au financement des opérations à venir.

L'absence de compensation de l'État est d'autant moins compréhensible que le Gouvernement s'était engagé à **augmenter la taxe de 10 millions d'euros par an** pour permettre d'accélérer la réalisation des programmes, accusant aujourd'hui un **retard manifeste et inacceptable pour les populations et les collectivités concernées** : ainsi, hormis à Lyon ou à Nice, les plans de gêne sonores mis en place au début des années 2000 ne sont aujourd'hui réalisés qu'à 50 % ou 60 % ! Ces retards s'expliquent aujourd'hui principalement par le **manque de financements**.

Un amendement de la rapporteure vise donc à ce **que l'État compense à hauteur de 75 millions d'euros la perte des recettes de TSNA**.

Elle se satisfait en revanche de l'amendement introduit à l'Assemblée nationale² permettant à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) de **conserver douze emplois en équivalent temps plein (ETP)**, alors que le projet de loi initial visait à abaisser ses moyens à 11 ETP.

¹ Sont concernés les aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé 20 000 mouvements lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360C/AN/3001.pdf>

2. Pour préserver la trésorerie des aérodromes, accorder une avance pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport

La **taxe d'aéroport**¹ est due par toute entreprise de transport aérien en vue de financer les services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Son **produit est reversé aux exploitants d'aérodromes**.

La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont **mis en péril ce système de financement des activités de sécurité et de sûreté**. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat², la **troisième loi de finances rectificative** pour 2020³ a donc prévu le versement **d'avances** par l'État aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, à hauteur de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Cette enveloppe devrait bénéficier à **89 aéroports**.

Un **déficit résiduel de 50 à 150 millions d'euros** est attendu pour la fin de l'année. Selon la DGAC, un déficit avoisinant les **560 millions d'euros** pourrait même être observé d'ici la fin de l'année 2021 « *dans le scénario de recouvrement le moins favorable* ». Dans la réponse transmise par la DGAC à la commission, il est ainsi estimé qu'une **avance additionnelle** en faveur des aéroports de l'ordre de **350 millions d'euros devrait être envisagée**.

La rapporteure s'étonne qu'aucune mesure n'ait donc été inscrite dans le quatrième projet de loi de finances rectificative présenté début novembre par le Gouvernement ou dans le présent projet de loi de finances. L'absence d'avance supplémentaire fait peser un **risque de trésorerie majeur pour les plateformes aéroportuaires**, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. La rapporteure constate qu'une **avance devra pourtant être consentie, tôt ou tard**, et qu'aucun autre véhicule juridique n'est pour l'heure identifié pour inscrire cette avance d'ici le début 2021. Ce **constat semble d'ailleurs partagé par la DGAC**, qui estime dans la réponse au questionnaire transmis par la commission que « *l'inscription en loi de finances pour 2021 apparaîtrait le vecteur le plus approprié pour répondre à la dégradation des trésoreries des aéroports alors que les exploitants continuent de préfinancer les dépenses liées aux missions régaliennes* ».

Un **amendement** de la rapporteure vise donc à ce que l'État **accorde une avance de 350 millions d'euros au titre des dépenses de sûreté-sécurité des aérodromes pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport**.

¹ Article 1609 *quater* du code général des impôts.

² Communication de Mme Nicole Bonnefoy, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Épidémie de Covid-19 : 12 propositions pour reconstruire un transport aérien sûr et durable », 30 avril 2020.

³ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

2. PERSPECTIVES : UNE CONFIANCE À RÉTABLIR, POUR RECONSTRUIRE UN TRANSPORT AÉRIEN SÛR ET DURABLE

A. RÉTABLIR LA CONFIANCE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN, EN GÉNÉRALISANT LE RECOURS AUX TESTS ANTIGÉNIQUES ET EN GARANTISSANT LE REMBOURSEMENT DES VOLS

La **reprise du trafic dépend de facteurs largement exogènes au transport aérien** : évolution de la situation sanitaire et singulièrement, capacité à trouver et diffuser rapidement un vaccin, évolution de la croissance mondiale...

Les pouvoirs publics et le secteur aérien disposent néanmoins de **plusieurs leviers d'action** pour agir sur la **confiance** des passagers dans le transport aérien : la **généralisation des tests antigéniques** et leur reconnaissance *a minima* au niveau européen d'une part, et la **garantie du remboursement des vols** par la mise en place d'un fonds dédié au niveau européen.

1. Généraliser le recours aux tests antigéniques et assurer leur reconnaissance *a minima* au niveau européen

Pour l'essentiel des acteurs entendus, le transport aérien souffre aujourd'hui d'une **perte de confiance des passagers associée au risque d'être placé en quarantaine à l'arrivée des vols moyen et long-courriers**.

Le **recours aux tests antigéniques**, qui permettent de déterminer si une personne est positive en quelques minutes, constitue à ce titre un **motif d'espoir essentiel pour le secteur**. Leur autorisation par la Haute Autorité de Santé en octobre dernier et leur déploiement progressif pourraient offrir une **réponse particulièrement adaptée aux problématiques rencontrées par le transport aérien**.

Le décret du 29 octobre 2020¹ prévoit que l'embarquement dans quatre pays² à destination de la métropole est conditionné à la réalisation, pour les passagers de plus de onze ans, d'un test virologique négatif de moins de 72 heures avant le vol. Pour les autres pays, à l'exception des États membres de l'Union européenne, la règle, moins stricte, prévoit que les personnes de plus de onze ans ne pouvant pas présenter le résultat d'un test réalisé moins de 72 heures avant le vol sont **dirigées à leur arrivée à l'aéroport vers un poste de contrôle sanitaire** permettant d'effectuer cet examen. **Dans ce cadre, les tests antigéniques peuvent donc être d'ores et déjà déployés à l'arrivée des vols, sous la responsabilité de l'État**.

Au départ des vols, l'initiative du déploiement de ces tests revient aux **exploitants d'aéroport et aux compagnies aériennes**, en lien avec les agences régionales de santé (ARS). Plusieurs aéroports (Marseille, Orly, Roissy, Nice) permettent d'ores et déjà aux passagers de se faire tester **gratuitement, sur simple présentation de leur carte d'embarquement**. Un système permettant de réaliser les tests antigéniques en laboratoire, avant de se rendre à l'aéroport, pourrait également être développé. L'efficacité de cette mesure dépendra de la **reconnaissance des tests antigéniques par les États d'arrivée**. **C'est à cette condition** que ces tests **pourront se substituer aux mesures de quarantaine à l'arrivée**, aujourd'hui à l'œuvre dans de nombreux pays.

La reconnaissance mutuelle des tests antigéniques doit prioritairement être **engagée à l'échelle continentale** ; une coalition franco-italienne semble aujourd'hui se dessiner pour porter ce sujet au niveau européen. Cette reconnaissance mutuelle devra ensuite être étendue aux principaux pays de destination au départ de l'Europe, notamment **les États-Unis ou le Canada**.

¹ Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² À ce stade, Bahreïn, Émirats arabes unis, États-Unis et Panama.

2. Garantir le remboursement des vols par la mise en place d'un fonds de garantie au niveau européen

La mise en place d'un **fonds de garantie**, assurant, **en cas de faillite d'une compagnie aérienne**, le **remboursement des vols annulés ou empêchés en raison de la crise sanitaire**, pourrait constituer un **second levier, complémentaire**, de rétablissement de la confiance des passagers dans le transport aérien.

Le règlement européen sur le dédommagement des vols annulés¹ contraint les compagnies aériennes à un remboursement en euros des passagers, dans un délai restreint de sept jours. Si la Commission européenne a toléré un remboursement étalé dans le temps pour les vols annulés à l'occasion de la première vague de Covid-19, elle a aussi rappelé que le **remboursement en euros** devait **systematiquement être proposé aux passagers** et qu'il ne pouvait pas être refusé à ceux qui en faisaient la demande. **À ces conditions**, la Commission européenne **accepte que le dédommagement prenne alternativement la forme d'avoirs remis par les compagnies aux passagers**.

À ce jour, les compagnies aériennes continuent d'assurer le remboursement en euros de vols annulés au printemps dernier. Elles ont également ouvert le remboursement, en euros ou en avoirs, aux passagers contraints d'annuler leur vol en raison de la crise sanitaire, afin de restaurer la confiance dans le transport aérien et de stimuler les réservations.

En raison de leur fragile santé financière et des tensions que font peser les remboursements massifs sur leur trésorerie, les **compagnies tentent de privilégier**, autant que possible, **la remise d'avoirs** : Air France « bonifie » par exemple la valeur des avoirs de 15 %, pour inciter les passagers à choisir ce mode de remboursement.

Comme l'avait proposé la commission dans un [courrier](#) adressé au ministre en charge des transports au printemps dernier, la **mise en place d'un fonds de garantie assurant le remboursement par la puissance publique des billets en cas de faillite d'une compagnie** solvabiliserait les avoirs remis et renforcerait ainsi la confiance accordée par les passagers au transport aérien, en cette période d'incertitude, où la survie de certaines compagnies semble menacée.

La France a engagé des actions pour instaurer ce fonds de garantie au niveau européen. Selon la DGAC, « *le sujet sera désormais très vraisemblablement abordé dans le cadre des discussions de la révision globale du règlement européen dont les modalités de reprise doivent encore être définies précisément par les présidences allemande et portugaise* ». Plus que jamais, la **rapporteuse appelle l'État à faire avancer ce sujet crucial pour le rétablissement de la confiance dans le transport aérien.**

B. ENTRE SOUTIEN AU SECTEUR AÉRIEN ET PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE, LE RISQUE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONTRADICTOIRES

1. Des mesures de soutien prises par le Gouvernement depuis le début de la crise sanitaire

Le recul considérable du trafic affecte largement les entreprises du secteur du transport aérien. **Les pertes des compagnies aériennes françaises² peuvent être estimées entre 3,2 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros en 2020.** Les compagnies ne sont pas les seules touchées : pour les entreprises d'assistance en escale, l'impact annuel estimé serait de 130 à 150 millions d'euros. Le présent rapport – qui se concentre sur le transport aérien – n'évoque pas la **filière de la construction aéronautique**, mais n'ignore pas les pertes majeures subies depuis le début de la crise sanitaire.

¹ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

² Les chiffres évoqués, qui proviennent des réponses transmises par la DGAC à la commission, sont susceptibles d'être aggravés par les nouvelles mesures de confinement entrées en vigueur fin octobre. Par ailleurs, ils tiennent compte des dispositifs de soutien mis en place par l'État.

Afin de soutenir les entreprises du secteur aérien, et en particulier les compagnies aériennes nationales, particulièrement touchées par la crise sanitaire en raison de l'effondrement du trafic, le Gouvernement a **adopté diverses mesures de soutien spécifiques** :

– le **report de paiement des taxes aériennes**¹ (pour les compagnies françaises) et **redevances**² (pour les compagnies françaises et dans certains cas les compagnies européennes). À ce stade, les montants cumulés des reports de paiement sont estimés par la DGAC à environ **360 millions d'euros**. Au regard des fortes incertitudes pesant sur l'évolution du trafic, ces estimations sont à considérer avec prudence ;

– le **maintien des créneaux horaires dans les aéroports** : le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté une révision en urgence du règlement³ permettant aux compagnies de ne pas perdre leurs créneaux lorsqu'ils ne sont pas utilisés à hauteur d'au moins 80 %. Le règlement devrait à nouveau être révisé d'ici la fin de l'année pour prolonger la dérogation ;

– la **prorogation des autorisations administratives et des dérogations** : la DGAC a prorogé la validité de titres et de licences aéronautiques afin de ne pas pénaliser les pilotes et les compagnies.

Il faut ajouter à ces mesures sectorielles **l'octroi de mesures générales, s'appliquant pour l'ensemble des entreprises françaises** :

– le **report des cotisations sociales patronales** jusqu'à fin 2020 ;

– **l'activité partielle**, ouverte jusqu'au 31 décembre 2021. Son coût au bénéfice des compagnies aériennes est estimé par la DGAC à **680 millions d'euros** jusqu'au 1^{er} juin 2020, et **2,2 milliards d'euros au 31 décembre** ;

– des **prêts garantis par l'État** jusqu'à 90 %, 80 % ou 70 % selon la taille (croissante) des entreprises.

Ces **mesures sectorielles et générales pourraient être prolongées en 2021**, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et du secteur, compte tenu notamment des perspectives de progression du trafic aérien.

Plus spécifiquement, il convient de rappeler **qu'Air France/KLM a bénéficié d'un soutien financier de l'État** pour couvrir ses besoins de financement, sous la forme :

– **d'une garantie de l'État à hauteur de 90 %** accordée sur un prêt bancaire d'un montant de 4 milliards d'euros, d'une durée d'un an et prorogable 2 ans ;

– **d'une avance en compte courant d'actionnaire de l'État** d'un montant de 3 milliards d'euros, d'une durée de 4 ans et prorogable 2 ans.

L'État, actionnaire d'Air France/KLM à hauteur de 14,30 %, pourrait recapitaliser le groupe d'ici la fin de l'année.

Ces soutiens, cumulés, sont considérables : peu de secteurs ont bénéficié d'un appui aussi massif et rapide de l'État dans le contexte de la crise sanitaire. Ils répondent à une **crainte, fondée, d'effondrement du pavillon français**, face à une situation inédite pour le secteur. **Ces efforts financiers conjoncturels ne doivent cependant pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur son empreinte environnementale et d'actions fermes à entreprendre pour la contrôler et la réduire.**

¹ Report sur 2021 et 2022 de la taxe de l'aviation civile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dues de mars à décembre 2020 (150 millions d'euros).

² Report sur 2021 et 2022 de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole (50 millions d'euros) et outre-mer et de la redevance océanique (ROC) (10 millions d'euros), dues de mars à décembre 2020 ; report de la redevance de route (150 millions d'euros) due d'avril à juillet 2020, acté par les États membres d'Eurocontrol. Les remboursements seront échelonnés de novembre 2020 à août 2021.

³ Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

2. Impact climatique du transport aérien : le solutionnisme technologique pourrait ne pas suffire

Alors que de nombreux secteurs économiques ont amorcé leur transition écologique, de manière à inscrire leur développement en conformité avec les objectifs climatiques que s'est fixés notre pays, le **transport aérien est engagé depuis plusieurs années dans une voie non durable, caractérisée par une croissance exponentielle du trafic**. Pour stabiliser ses émissions, le secteur devra **doubler ses gains d'efficacité carbone annuels**, de manière à **contrebalancer les projections haussières de trafic envisagées avant la crise sanitaire** (voir encadré ci-dessous).

L'impact climatique du transport aérien en chiffres

- 2 % des émissions de CO₂ à l'échelle mondiale
- 4 % des émissions françaises¹
- 80 % pour le transport international
- 20 % pour le transport intérieur, dont 9 % pour le transport hexagonal² ;
- croissance envisagée du trafic mondial (2018) : + 3,5 % par an, soit un doublement du trafic mondial d'ici 2040 environ³ ;
- gains d'efficacité carbone annuels nécessaires pour compenser la croissance du trafic : + 3,5 % par an (en émissions de CO₂ par passagers-équivalents-kilomètres-transportés), soit des gains doublés par rapport aux performances enregistrées depuis le début des années 2000 (+ 1,7 % par an).

Si ces perspectives de croissance sont pour l'heure remises en cause, il est cependant probable que le transport aérien retrouvera – à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire – le **chemin d'un développement soutenu. La situation alarmante à laquelle le secteur fait face aujourd'hui, ne doit donc pas éclipser la menace que le transport aérien pourrait faire peser, demain, sur le respect de nos engagements climatiques.**

Le Gouvernement semble en avoir pris conscience, du moins pour partie. **Le Gouvernement fait en effet du verdissement du transport aérien – par le développement de solutions innovantes, visant à améliorer l'efficacité carbone du secteur – un axe important de son plan de relance.**

À court et moyen termes, le développement de biocarburants constitue le levier le plus réaliste pour amorcer la **décarbonation du transport aérien**. L'enjeu réside dans la faculté à augmenter les capacités de production des biocarburants de « seconde génération »⁴, qu'ils soient issus de l'économie circulaire *via* le recyclage de déchets ménagers, de résidus agricoles, d'algues, ou qu'ils soient des carburants de synthèse durables. Une **feuille de route gouvernementale, publiée en janvier 2020**, retient une trajectoire de déploiement fondée sur un **taux d'incorporation de biocarburants de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030**. À plus long terme, la stratégie nationale bas carbone prévoit un objectif de **50 % de biocarburants en 2050**. Pour accompagner cette feuille de route, un **appel à manifestation d'intérêt (AMI)** a été lancé par le Gouvernement pour identifier des projets innovants et variés de production de carburants aéronautiques durables sur le territoire national. L'AMI a été **clôturé en juillet 2020**. Les projets retenus pourraient faire l'objet d'un soutien *via* les **crédits du plan de relance au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA 4)**. Le montant du PIA 4 qui sera dédié au développement des biocarburants aéronautiques durables reste encore à déterminer.

¹ Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa).

² Source : DGAC.

³ Source : AITA (Association internationale du transport aérien).

⁴ Par opposition aux biocarburants actuels, de première génération, produits à base de cultures alimentaires.

À plus long terme, le Gouvernement espère faire émerger des solutions technologiques dans le cadre de la politique de recherche et de développement de l'industrie aéronautique, laquelle bénéficie dans le cadre du plan de relance d'une **dotations de 1,5 milliard d'euros pour les années 2020 à 2022**. Ces crédits seront déployés dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (**CORAC**), associant l'État et les principaux acteurs industriels français. La France s'est fixé pour objectif de **mettre au point un avion « vert » d'ici 2035**, en s'appuyant principalement sur la technologie de la **propulsion à hydrogène**. À cet horizon, il est cependant probable que l'hydrogène n'offre une **alternative que pour le court et le moyen-courrier**.

En raison de leur perspective temporelle de développement – au mieux à moyen-terme – et de leur incapacité à décarboner le transport aérien, pleinement et pour tous les usages, ces solutions technologiques ne suffiront pas, à elles seules, à relever le défi climatique posé au secteur.

Sauf à vouloir ignorer ces contraintes, les politiques publiques devront donc **s'attaquer, tôt ou tard, à l'autre donnée, la plus déterminante, de l'équation : l'évolution du trafic. En proposant plusieurs mesures tendant à réguler la demande, la Convention Citoyenne pour le Climat a bien saisi l'importance de cette question.**

Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat en matière de transport aérien de juin 2020

- Adopter une écocontribution kilométrique renforcée ;
- Organiser progressivement la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs d'ici 2025, uniquement sur les lignes où il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps (sur un trajet de moins de 4 heures) ;
- Interdire la construction de nouveaux aéroports et l'extension des aéroports existants ;
- Taxer davantage le carburant pour l'aviation de loisirs ;
- Promouvoir l'idée d'une écocontribution européenne ;
- Garantir que l'ensemble des émissions qui ne pourraient être éliminées soient intégralement compensées par des puits de carbone ;
- Soutenir, à moyen terme, la R&D dans le développement d'une filière biocarburants pour les avions.

Certaines de ces propositions figurent déjà dans le **présent projet de loi de finances** (soutien aux biocarburants, taxation du carburant pour l'aviation de loisirs). Un article additionnel après l'article 15, introduit en séance publique à l'Assemblée nationale¹, augmente ainsi en deux temps le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable à l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation de tourisme privée (de 45,59 euros par hectolitre en 2020, à 56,39 euros en 2021 et 67,29 euros en 2022).

La mise en place d'une écocontribution européenne doit être considérée comme étant en partie satisfaite, le système européen d'échange de quotas d'émissions (UE-SEQE, aussi appelé **ETS**), étendu à l'aviation en 2012, ayant instauré **une forme de tarification du carbone de l'aérien au niveau européen**². Il est cependant certain que la révision annoncée par la Commission européenne des textes associés à l'ETS pour le premier semestre 2021³ devra conduire à une **élévation du niveau d'exigence associé** au marché d'échange de quotas d'émissions, tant **le mécanisme actuel semble aujourd'hui limité**. Tout d'abord, la moitié des

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360A/AN/2681.pdf>.



² Dans le cadre du marché SEQE, l'Union européenne plafonne les émissions de CO₂ globales, et émet à ce titre un nombre de quotas correspondant. Les quotas sont alloués aux entreprises des secteurs assujettis au mécanisme, soit gratuitement, soit par enchères. Si les quotas sont alloués par enchères, au moins 50 % des revenus ainsi générés doivent être utilisés par l'État dans des actions en faveur de l'environnement. Les entreprises peuvent ensuite échanger des quotas sur le marché, contribuant à établir un prix du carbone. Tous les ans, les installations soumises au marché carbone européen restituent autant de quotas qu'elles ont émis de tonnes de gaz à effet de serre.

³ Dans le cadre du lancement de la quatrième phase de l'ETS (2021-2030).

quotas sont aujourd'hui émis gratuitement. Par ailleurs, le prix de la tonne de CO₂ peine à s'élever et avoisine les **25 euros**. Enfin, **seuls les vols intra-européens sont aujourd'hui assujettis à ce dispositif**, Bruxelles ayant renoncé en 2012 à intégrer les vols internationaux face aux protestations de ses principaux partenaires (décision dite « *stop the clock* »).

La **mise en place d'un système de compensation** proposée par la Convention Citoyenne pour le Climat pourrait **s'appuyer sur CORSIA**, mécanisme de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale, adopté en 2016, entrant progressivement en vigueur dès 2021¹. CORSIA prévoit que tout vol entre deux États fasse ainsi l'objet d'une **compensation des émissions supérieures aux niveaux enregistrés sur la moyenne des années 2019 et 2020**. En juin 2020, afin de tenir compte des conséquences de la chute du trafic en 2020, l'OACI a accepté un **ajustement de ces règles de calcul** : pour la phase pilote du dispositif, le niveau de référence pris en compte sera celui des **émissions de 2019**. Considérant que le trafic pourrait mettre des années à revenir au niveau de 2019, cette décision revient à **vider CORSIA de sa substance sur ses premières années d'application**. Cette révision des règles devra être **provisoire**, et ne pas s'étendre au-delà de la phase pilote. La cohabitation d'un **ETS renforcé**, applicable aux seuls vols européens, et **d'un CORSIA faible**, vidé de sa substance par la révision actée en juin 2020, est à **craindre** ; elle serait délétère, en ce qu'elle exposerait les compagnies européennes à une concurrence déloyale, sans résoudre la problématique des émissions des vols long-courriers. Aussi, **si certains États tiers venaient à repousser plus encore la pleine application de CORSIA**, la rapporteure estime que la France et l'Union européenne devront envisager de revenir sur la décision « *stop the clock* » et appliquer l'ETS à l'ensemble des vols internationaux.

Les autres propositions (écocontribution kilométrique renforcée, interdiction de certains vols intérieurs d'ici 2025, interdiction de la construction de nouveaux aéroports et de l'extension des aéroports existants) **feront l'objet d'un nécessaire et indispensable débat parlementaire dans le cadre de l'examen, en 2021, du projet de loi « Climat ».**

		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
Jean-François Longeot Président de la commission Sénateur (<i>Union centriste</i>) du Doubs	Évelyne Perrot Rapporteure Sénatrice (<i>Union centriste</i>) de l'Aube	Consulter le dossier législatif : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pilf2021.html

¹ CORSIA s'appliquera en plusieurs temps. Une phase pilote (2021-2023) rassemblant les quelque 80 États volontaires, dont la France ; une première phase (2023-2026) intégrant de nouveaux États volontaires ; avant une dernière phase, dès 2027, ayant vocation à s'appliquer de manière universelle, quelques exceptions pouvant néanmoins être consenties (pour les petits États, faibles émetteurs de CO₂, les vols humanitaires...).



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’Afif 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’Afif 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’Afif 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’Afif 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’Afif 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’Afif 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.