



... le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

## AVIS RELATIF AUX TRANSPORTS AÉRIENS

# TRANSPORTS AÉRIENS : UNE PRESSION FISCALE ACCRUE QUI POURRAIT CLOUER AU SOL LA DÉCARBONATION DU SECTEUR

Réunie le 27 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, Stéphane Demilly, a émis un **avis favorable aux crédits relatifs aux transports aériens** inscrits au projet de loi de finances pour 2025, sous le bénéfice de **l'adoption de trois amendements** en faveur de la décarbonation du secteur.

Pour la commission, la trajectoire de **modernisation des outils du contrôle aérien français et de ses méthodes de travail** est **salutaire**. Toutefois, les mesures catégorielles prises en faveur des contrôleurs aériens, qui devraient coûter **100 millions d'euros** par an financés directement par le secteur, sont **particulièrement élevées**.

Elles interviennent dans un contexte d'intensification de la **pression fiscale** sur le transport aérien, notamment à travers la **hausse du tarif de solidarité sur les billets d'avion** envisagée par le Gouvernement. Pour la commission, cet **effort fiscal** est **excessif** et pourrait **grever la trajectoire de décarbonation** du secteur. De surcroît, le **soutien de l'État à destination de la filière aéronautique diminue**, contrairement aux promesses du Président de la République en juin 2023.

La commission estime dans ces conditions indispensable de **contrecarrer cet effet de ciseau** et propose donc d'**inciter** davantage les **compagnies aériennes** à acheter des **carburants d'aviation durables** et de **relever les crédits budgétaires** destinés à la **décarbonation de la filière** à la hauteur de la trajectoire définie en 2023 par le Président de la République.

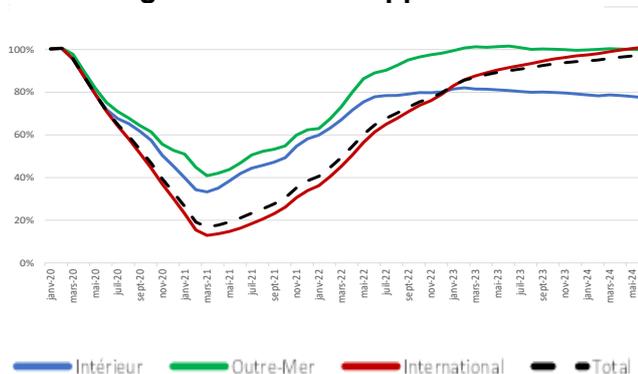


# 1. UNE MODERNISATION DU CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS PAYÉE AU PRIX FORT PAR LE SECTEUR

## A. DANS UN CONTEXTE DE DYNAMISME DU TRAFIC, LE CONTRÔLE AÉRIEN FRANÇAIS POURSUIT SA MODERNISATION

Le **rattrapage du trafic aérien** à la suite de sa diminution lors de la crise sanitaire se poursuit. En juin 2024, il a atteint **97 % de son niveau de 2019**. Toutefois, sa **structure s'est transformée** : si le trafic international a dépassé de 2 % son niveau de 2019 en juin 2024, le trafic intérieur s'est stabilisé à environ 80 % de son niveau d'avant-crise.

Passagers France en rapport à 2019



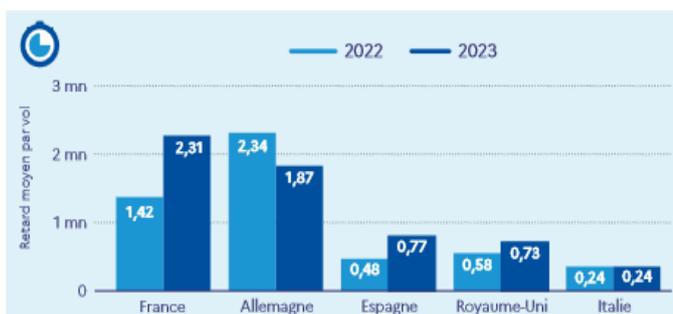
Source : DGAC

Cette **augmentation des circulations** engendre une **hausse des recettes** perçues par l'**administration chargée du contrôle aérien**, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Celle-ci est en effet **financée** par les **taxes et redevances** versées par le secteur aérien, qui dépendent du niveau de trafic.

Celle-ci est en effet financée par les taxes et redevances versées par le secteur aérien, qui dépendent du niveau de trafic.

Le **contrôle aérien français** souffre cependant depuis plusieurs années d'un **niveau de performance insuffisant**. Selon le dernier [rapport d'activité](#) du service chargé de la navigation aérienne, « **La France est le pays qui génère le plus de retards en Europe** » : 7,4 millions de minutes de retard en 2023 au total, ce qui équivaut à 2,31 minutes de retard moyen par vol.

Ponctualité des vols en Europe



Source : DSNA

Les principales **causes** de ces retards sont les **mouvements sociaux** à l'échelle nationale (réforme des retraites...) au cours du premier semestre 2023 (40 %), le **manque d'ouverture de secteurs lors des pics de trafic** (20 %), les **réductions de capacité de contrôle** (17 %) et les **mauvaises conditions météorologiques** (16 %).

Ces performances décevantes sont dues à deux facteurs :

- d'une part, les **technologies** utilisées par les **contrôleurs aériens** sont **obsolètes** ;
- d'autre part, l'**organisation du travail** des **contrôleurs aériens** est inefficace.

L'administration a donc entamé depuis plusieurs années un **programme de modernisation de ses programmes de gestion du trafic**. Après une **décennie de dérapages des coûts** et de **retards** que le Sénat avait [dénoncés](#), le **déploiement opérationnel** des nouveaux systèmes « **4 Flight** » et « **Coflight** » a **commencé** et devrait se **poursuivre** jusqu'en **2026**. Pour la commission, l'**achèvement de l'installation trop tardive** de ces systèmes est **salutaire**, mais il est d'ores et déjà nécessaire d'**investir** dans les **nouvelles technologies** appelées à les **remplacer** dès la **décennie 2030**.

En outre, l'administration chargée du contrôle aérien a entrepris de **moderniser ses méthodes de travail**. En effet, à l'heure actuelle, son **organisation trop rigide** a pour effet un **déficit de contrôleurs** lors des **pics de trafic**, ce qui engendre des **retards**. En outre, les contrôleurs aériens ont recours à une **pratique opaque** : les « **clearances** ». Ce sont des réductions d'effectifs par rapport à ceux prévus sur le tableau de service décidées par le chef de service visant à une **réduction du temps de présence au travail des contrôleurs** par

**rapport à leur service théorique.** Au-delà des problèmes de performance qu'elle engendre, cette pratique a été mise en cause dans un [rapport](#) du **bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA)**. L'**insuffisance des effectifs de contrôleurs** liée aux *clearances* a en effet contribué à la survenue d'un **incident grave de sécurité le 31 décembre 2022 à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac**.

L'administration a donc prévu de déployer des **systèmes de « badgeage »** et de **vérification biométrique de la présence sur site des contrôleurs** entre l'hiver 2025 et la fin de l'été 2026. La **commission accueille favorablement cette évolution** qui devrait **mettre fin à une situation inacceptable**.



Le contrôle aérien français projette également de **réorganiser son emprise géographique**, sur le modèle de ses homologues européens, en **réduisant le nombre de tours de contrôles** et de **centres d'approche** afin de reconcentrer ses moyens humains et avoir une **gestion plus active des effectifs** en fonction du **niveau de trafic**. Ce **processus** exige néanmoins de mener une **concertation avec les territoires concernés**.

## **B. EN CONTREPARTIE, UN COÛTEUX PROTOCOLE SOCIAL A ÉTÉ SIGNÉ AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CHARGÉE DU CONTRÔLE AÉRIEN**

Ces évolutions ont lieu dans le cadre du **protocole social 2023-2027 signé entre les syndicats et l'administration de l'aviation civile** en avril 2024. En contrepartie de la modernisation du fonctionnement de l'administration, le personnel bénéficiera de **mesures catégorielles coûteuses**, [estimées](#) à environ **100 millions d'euros par an** par Vincent Capo-Canellas. Or, ce **montant** sera **répercuté** sur les **taxes et redevances versées** par les **compagnies aériennes**.

Par conséquent, la Commission sera **particulièrement vigilante** à ce que **l'effort de modernisation, l'optimisation de l'organisation du travail** et la **révision des implantations territoriales** du contrôle aérien permettront réellement d'**améliorer la qualité du service rendu** aux compagnies aériennes.

### **La loi « Organisation de la navigation aérienne en cas de mouvement social » : une avancée législative d'origine sénatoriale efficace**

La [loi](#) du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic, issue d'une **initiative sénatoriale**, a permis de **limiter l'impact sur le trafic aérien des mouvements sociaux de faible ampleur**.

Ce texte crée pour tout agent des services de la navigation aérienne dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols **une obligation de se déclarer gréviste au plus tard à midi l'avant-veille de chaque journée de grève**, sur le modèle du **régime en vigueur pour les transports terrestres**. Sur la base de cette déclaration, l'autorité administrative peut alors, le même jour, décider de la mise en place d'un service minimum. Elle peut aussi **informer les compagnies aériennes**, et donc *in fine* les **passagers**, du nombre de vols annulés.

Jusqu'alors, **faute de disposer d'une information fiable**, l'administration **annulait préventivement un nombre élevé de vols**, et était, dans certains cas, conduite à mener des **annulations de dernière minute**.

Ainsi en 2023, 40 % des retards liés au contrôle aérien étaient dus à des mouvements sociaux nationaux. Plus largement, **de 2004 à 2016, 67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe ont eu lieu en France**. Ils ont été à l'origine de **96 % des retards enregistrés** sur cette période pour ce **motif**.

Selon les informations communiquées par l'administration au rapporteur pour avis, le **dispositif** voté par le Parlement a permis **dès 2024 d'améliorer** considérablement cette **situation**.

## 2. UN EFFORT FISCAL INÉDIT QUI LIMITE LA CAPACITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN À INVESTIR POUR SA DÉCARBONATION

### A. AFIN DE LE FAIRE CONTRIBUER AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES, LE SECTEUR AÉRIEN SUBIT UNE HAUSSE FISCALE MASSIVE



Le secteur aérien a déjà subi une hausse marquée de la fiscalité mise en œuvre par la loi de finances pour 2024, dont l'article 100 a institué une **taxe sur les infrastructures de transport de longue distance**, dont sont redevables les plus grands **aéroports** français. Le rapporteur pour avis avait souligné que le transport aérien était la **victime collatérale** de la volonté gouvernementale de **taxer les sociétés concessionnaires d'autoroute**. En 2024, le groupe ADP et les aéroports de Nice, Marseille et Toulouse sont concernés pour un montant total qui devrait être compris entre 120 et 150 millions d'euros. À partir de 2025, l'aéroport de Lyon pourrait également être redevable de cette taxe.

Or, le **Gouvernement** envisage d'accroître fortement l'alourdissement de la pression fiscale en **augmentant de 1 milliard d'euros le rendement du tarif de solidarité sur les billets d'avion**. **850 millions d'euros** seraient versés par l'**aviation de ligne** et **150 millions d'euros** par l'**aviation d'affaires commerciale**. Pour le rapporteur pour avis, dans le **contexte budgétaire contraint actuel**, chaque secteur doit **prendre sa part au redressement des finances publiques**. La hausse de la **taxe de solidarité sur les billets d'avion** est de surcroît la « **moins mauvaise** » des solutions. Elle est en effet fondée sur la destination finale du passager, ce qui **limite les effets de distorsion de concurrence** au profit de vols avec des escales hors de la France.

Cependant, l'**ampleur** de la taxation envisagée par le Gouvernement est trop **massive**. Elle pourrait notamment mener à la fermeture de lignes qui desservent les **aéroports régionaux**, notamment des **liaisons transversales** qui ne peuvent pas être réalisées actuellement en train. Elle porterait ainsi **atteinte** à la **connectivité des territoires**. Les **lignes d'aménagement du territoire**, dont l'équilibre financier est actuellement assuré par le versement d'une subvention pour charge de service public, pourraient voir leur modèle économique se dégrader. Les **collectivités territoriales** seraient contraintes de les **abonder davantage** pour combler le coût d'une **taxe affectée au budget général de l'État**. Les **vols pour les outre-mer** seraient également touchés, ce qui menace la **continuité du territoire**.

Par ailleurs, le **niveau de taxation sur l'aviation d'affaires commerciale**, qui pourrait atteindre 3 000 € par passager sur certains vols est particulièrement **élevé** et pourrait **menacer la pérennité de la filière en France**.

La commission a adopté un [sous-amendement](#) du rapporteur pour avis afin de **contenir cette hausse** du tarif de solidarité pour les **vols intraeuropéens** en classe économique et l'**aviation d'affaires**.

En outre, l'article 39 du projet de loi de finances prévoit d'**augmenter la part des dépenses de sûreté et de sécurité** (contrôle des bagages et des voyageurs, sécurité incendie, lutte contre le péril animalier...) **laissées à la charge des aéroports**. En effet, actuellement, le **tarif de sûreté-sécurité (dit T2S)**, taxe payée par les usagers à l'achat d'un billet d'avion, assure le **financement de ces dépenses**. Dans les plus grands aéroports, un « **ticket modérateur** » est prévu : le **produit du T2S ne couvre que 94 % des dépenses de sûreté-sécurité**, 6 % étant donc à la charge des exploitants.

Pendant la crise sanitaire, les **recettes de T2S ont fortement diminué** tandis que les **dépenses de sûreté-sécurité sont restées stables**. Par conséquent, l'État a consenti des **avances aux aéroports** pour un total de **700 millions d'euros**. Afin de favoriser un remboursement de ces avances sans pour autant augmenter trop fortement le montant du T2S, qui serait répercuté sur le prix du billet, le Gouvernement prévoit d'**augmenter le « ticket modérateur » de T2S**, en le faisant passer de **6 % à 10 %**.

Or, les exploitants d'aéroport font actuellement face à une **hausse soutenue de la pression fiscale** (taxe sur les infrastructures de longue distance, contribution exceptionnelle sur le bénéfice des grandes entreprises, effets indirects de la hausse de tarif de solidarité sur les billets d'avion). Ils doivent également mener des **investissements pour moderniser leurs équipements de sécurité**, avec notamment le déploiement de nouveaux systèmes, les « EDS cabine » aux postes d'inspection-filtrage des bagages.

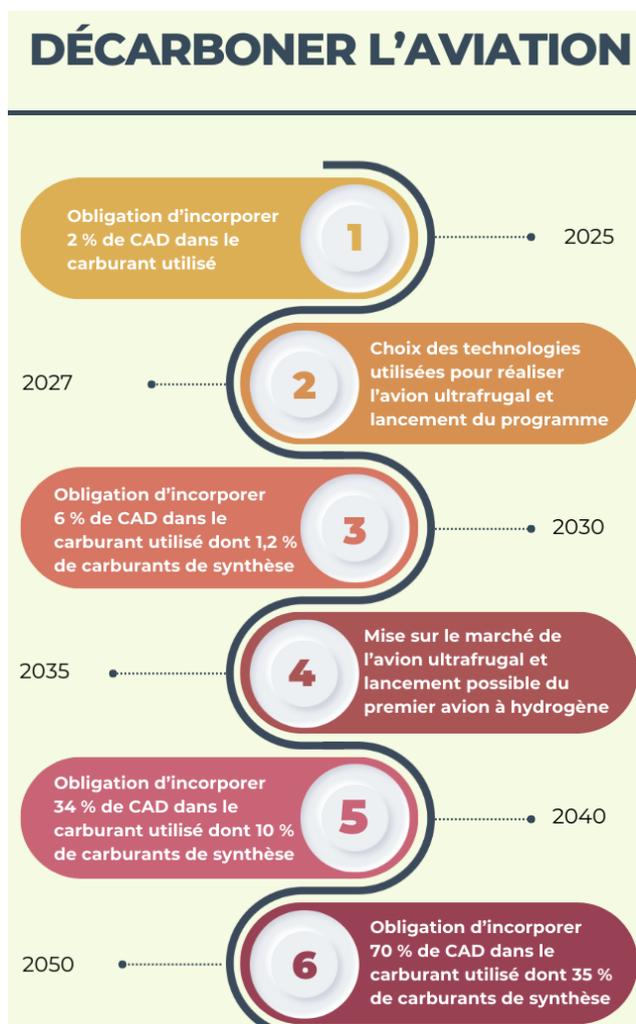
Dans ce contexte, la commission a adopté un [amendement](#) du rapporteur pour avis pour **revenir sur la moitié de cette hausse du « ticket modérateur » de T2S**, en le limitant à 8 % du montant des dépenses de sûreté-sécurité.

## B. UNE TELLE HAUSSE NE DOIT PAS EMPÊCHER LE SECTEUR DE MENER LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES À SA DÉCARBONATION

La hausse de la pression fiscale sur le secteur aérien se heurte au « **mur d'investissements** » qui se dresse devant la filière en matière de **décarbonation**. Outre la modération du trafic, **deux vecteurs principaux** pour la mener à bien d'ici 2050 ont été identifiés :

- l'utilisation d'**aéronefs plus frugaux** en énergie ;
- l'utilisation de **carburants d'aviation durables (CAD)** à la place du kérosène, conformément aux objectifs fixés par le **règlement européen ReFuelEU Aviation du 18 octobre 2023**.

La **filière aéronautique française** s'est fixé pour **objectif** de produire à partir de **2035** un **avion ultrafrugal**, qui utilisera 20 % à 25 % d'énergie en moins que la génération actuelle d'aéronefs. Le Président de la République s'est engagé en juin 2023 à ce que l'État abonde le **Conseil pour la Recherche aéronautique civile (CORAC)** de **300 millions d'euros par an** d'ici 2027. Cependant, le **projet de budget actuel** prévoit d'abonder le CORAC de **230 millions d'euros seulement en 2025**. Comme Airbus l'a indiqué au rapporteur pour avis, la filière subit « *un effet ciseau avec une hausse des taxes (TSBA et IS notamment) et une baisse des crédits (baisse du budget CORAC et risque de baisse voire de suppression du CIR) qui ne nous permettrait pas de poursuivre nos objectifs de décarbonation* ». Selon les représentants de la filière, il y aurait ainsi un risque de retard dans la mise en œuvre des étapes du programme et d'impréparation des acteurs fournisseurs à répondre aux besoins des donneurs d'ordre, alors que les entreprises françaises et européennes font face à une **concurrence mondiale particulièrement intense**.



La commission a donc fait sienne la proposition du rapporteur pour avis de prévoir **70 millions d'euros supplémentaires de soutien public** au **CORAC** ([amdt](#)).

Les **aéronefs de nouvelle génération**, également **moins bruyants**, permettent de **réduire les nuisances sonores aériennes**, qui fragilisent l'acceptabilité sociale du transport aérien. La commission accueille donc favorablement la hausse du **plafond de prise en charge des travaux d'insonorisation** des logements situés à proximité des aéroports entreprise en décembre 2023 par le Gouvernement. Elle sera vigilante sur les effets de cette augmentation sur l'attractivité des dispositifs de prise en charge. Le **reste à charge** consécutif au **niveau insuffisant du précédent plafond** était en effet si **élevé** que les riverains des aéroports n'avaient **pas les moyens** de lancer les **travaux d'insonorisation** de leur logement.

Enfin, pour la commission, **inciter les compagnies aériennes à acheter des carburants d'aviation durables (CAD) est un impératif**. Leur usage est en effet la seule solution pour décarboner les vols de long-courrier. C'est pourquoi le **règlement européen ReFuel EU aviation** prévoit un usage croissant des CAD entre 2025 et 2050, échéance au-delà de laquelle ils devront représenter 70 % du carburant utilisé par les aéronefs.

Pour répondre à cet **objectif ambitieux**, la filière des CAD doit se structurer. Ces **carburants** sont, en outre, actuellement particulièrement **onéreux**. Ils coûtent en effet entre trois et quatre fois le prix du kérosène. Or, les **efforts financiers demandés** au secteur pourraient **ralentir la trajectoire d'achats de CAD** des compagnies alors que la filière de production peine encore à se constituer et a besoin de s'appuyer sur des **perspectives garanties**.

La commission a adopté un [amendement](#) du rapporteur pour avis proposant de **créer un crédit d'impôt incitatif à l'achat de CAD**.

## POUR EN SAVOIR +

- [Le dossier législatif de la loi relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic](#)
- [Le rapport d'information de Didier Mandelli relatif à la modernisation de l'aéroport de Nantes Atlantique](#)



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Stéphane Demilly**

Rapporteur

Sénateur de la Somme  
(Union Centriste)

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20





...le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

## AVIS TRANSPORTS ROUTIERS

### PLF 2025 : UN COUP DE FREIN BUDGÉTAIRE BRUTAL, UN MODÈLE DE FINANCEMENT À REPENSER

Réunie le 27 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Olivier Jacquin, a émis un **avis favorable** aux crédits relatifs aux transports routiers inscrits au projet de loi de finances (PLF) pour 2025, **sous le bénéfice de l'adoption de 8 amendements**.

Face aux **coupes budgétaires inédites** proposées par le **PLF pour 2025**, il est urgent que le **modèle de financement des transports soit repensé** comme le réclame la commission depuis plusieurs années. La **conférence nationale sur le financement des mobilités**, annoncée par le Gouvernement pour le début d'année 2025, **devra concrétiser cette ambition** et prendre en compte les **chantiers de taille auxquels est confronté le secteur**, à commencer par la **dégradation des infrastructures**, la **transition écologique** et la **fin prochaine des concessions autoroutières**.

Afin de ne pas **fragiliser gravement la trajectoire de financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France)**, la commission propose d'atténuer de moitié, par rapport aux prévisions figurant dans le PLF initial, la diminution des recettes fiscales affectées à l'agence *via* la TICPE. En parallèle, un **renforcement des moyens** est nécessaire afin d'aider les **autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** à **franchir le mur d'investissements** auquel elles font face pour réaliser l'indispensable **choc d'offre de transports collectifs**. La commission propose notamment :

- de **relever le taux plafond de versement mobilité (VM)** pour les [AOM locales](#) hors Île-de-France qui ont obtenu la **labellisation d'un projet de Serm** ;
- de **créer un [versement mobilité régional \(VMR\)](#)**, afin que les régions, cheffes de file des mobilités, disposent enfin d'une ressource dédiée pour financer cette compétence ;
- d'**assouplir les conditions pour lever le VM**, afin de permettre aux [AOM en zone peu dense](#) d'y recourir plus facilement pour financer des projets de mobilité partagée et active.

S'agissant des **aides au verdissement du parc automobile**, la commission appelle à la vigilance pour maintenir la **trajectoire d'électrification**, dans la perspective de l'**interdiction de la vente des véhicules thermiques neufs** au sein de l'**Union européenne en 2035**.



# 1. LES TRANSPORTS FACE À LA CRISE BUDGÉTAIRE : DES FINANCEMENTS À REPENSER, UN RÉGULATEUR À CONFORTER

## A. L'URGENCE D'UNE REMISE À PLAT DU MODÈLE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS, EN VUE DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DE FINANCEMENT DE 2025

• Le PLF pour 2025 marque un **retournement inédit** s'agissant des **recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afit France)** : **3,7 Mds€ de recettes sont prévus l'année prochaine**, soit un affaissement significatif par rapport aux prévisions initiales pour 2024 (4,6 Mds€). Cette baisse provient en grande partie d'une **diminution de la part de TICPE allouée à l'agence**, qui s'établira à près de 1,3Md€ en 2025 (- 700 M€).



Cette **rupture est brutale** par rapport à la **dynamique** impulsée à la suite de la remise du rapport du **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** et du lancement de l'ambitieux **plan d'avenir pour les transports** en février 2023 par le Gouvernement.

À cette situation s'ajoute l'**incertitude structurelle** pesant sur le financement de l'agence, contre laquelle la commission met en garde depuis plusieurs années et que l'instauration en 2024 de la **taxe sur l'exploitation d'infrastructures de transport de longue distance** n'a pas résorbé.

Face à ce constat, la commission a adopté un [amendement](#) visant à **réduire de moitié la baisse de la part de TICPE affectée à l'Afit France** prévue par le PLF en 2025.

• Dans ce contexte, certains programmes seront vraisemblablement « sacrifiés », comme le **plan vélo et marche 2023-2027** qui ne bénéficiera d'aucune autorisation d'engagement en 2025, avec un risque évident de **remise en cause des projets de mobilités actives** des collectivités territoriales.

*« Les annonces tombent au fur et à mesure, mais la baisse des dotations aux collectivités pour éponger la dette, combinée à l'arrêt du Plan vélo, est un mandat de retard en bout de chaîne sur les réalisations. »*

Fédération des usagers de la bicyclette et Vélo & territoires



En outre, le Gouvernement a confirmé que le **septième appel à projets « Aménagements cyclables »**, gelé en 2024, ne serait pas achevé. **Or, comment renforcer la sécurité des usagers de la route** – comme le Gouvernement s'y est engagé à travers le lancement d'une mission sur les violences routières – **sans s'attaquer à la sécurisation de la voirie via la réalisation d'aménagements ?**

Pour ces raisons, le rapporteur pour avis souhaite que soient prévus en 2025 les crédits nécessaires pour **mener à bien le dernier AAP « Aménagements cyclables »**, afin de **ne pas laisser au milieu du gué les 400 collectivités territoriales** ayant candidaté, en mobilisant le plus souvent d'importants moyens humains, techniques et financiers.

• Le PLF pour 2025 achève de **démontrer les limites d'un pilotage budgétaire annuel (voire infra-annuel) pour financer des dépenses qui s'inscrivent, par nature, dans le temps long**. Il importe que la **conférence nationale sur le financement des mobilités**, annoncée pour début 2025, ne soit pas un simple « élément de langage » du **Gouvernement**, mais qu'elle permette enfin la **remise à plat du modèle de financement** des transports que la commission appelle de ses vœux depuis des années.

La commission souhaite que le **Parlement** soit **étroitement associé** à la **réflexion** de la future **conférence nationale sur le financement des mobilités**. Pour amorcer son travail, elle identifie plusieurs pistes de financement à mettre en avant, notamment des évolutions du **versement mobilité** (VM), l'identification d'une **ressource pérenne** pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) en **zone peu dense** qui ne **disposent pas de bases fiscales suffisantes** pour lever le VM ou encore le **fléchage** d'une part du **produit issu des ventes aux enchères des quotas carbone (ETS) vers les transports** et l'instauration d'un **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % pour les transports collectifs**, ainsi qu'elle le propose depuis de nombreuses années.

En outre, le rapporteur pour avis souhaite que cette conférence intègre la question de la **fin des concessions autoroutières**, qui s'étalera de 2031 à 2036, et les **différentes options en débat pour l'avenir**.

## B. À L'AUBE D'UNE DÉCENNIE CHARNIÈRE, GARANTIR LA CAPACITÉ DU RÉGULATEUR DES TRANSPORTS À MENER À BIEN SES MISSIONS

- Depuis 2015, l'**Autorité de régulation des transports** (ART) a vu le **champ de ses missions** s'étendre progressivement à **six secteurs** (ferroviaire, transport routier de voyageurs, autoroutes, aéroportuaire, transports publics urbains en Île-de-France, données et services numériques de mobilité), sans que cela s'accompagne d'un renforcement, à due concurrence, de ses moyens. Cette évolution place le **régulateur des transports** dans une **situation singulière** par rapport à ses **homologues européens**.



Or, l'**ART** aura un **rôle central** à jouer dans de nombreux **chantiers stratégiques** dans les prochaines années, comme l'**arrivée à échéance des concessions autoroutières**. Il est essentiel qu'elle contribue à la réflexion sur la **définition du « bon état » des biens restitués** – pour laquelle des paramètres cruciaux doivent encore être définis par le concédant s'agissant des ouvrages d'art nécessitant des travaux de réhabilitation –, le recensement des investissements de seconde génération, ainsi que le **paramétrage des futurs contrats concessifs**, si ce modèle devait être reconduit.

La commission appelle à la **vigilance** s'agissant de l'**adéquation des moyens de l'ART**, en particulier dans la perspective de l'examen prochain par le Sénat du [projet de loi Ddadue](#) qui propose de lui **confier de nouvelles missions** en matière de **contrôle des données routières numériques**.

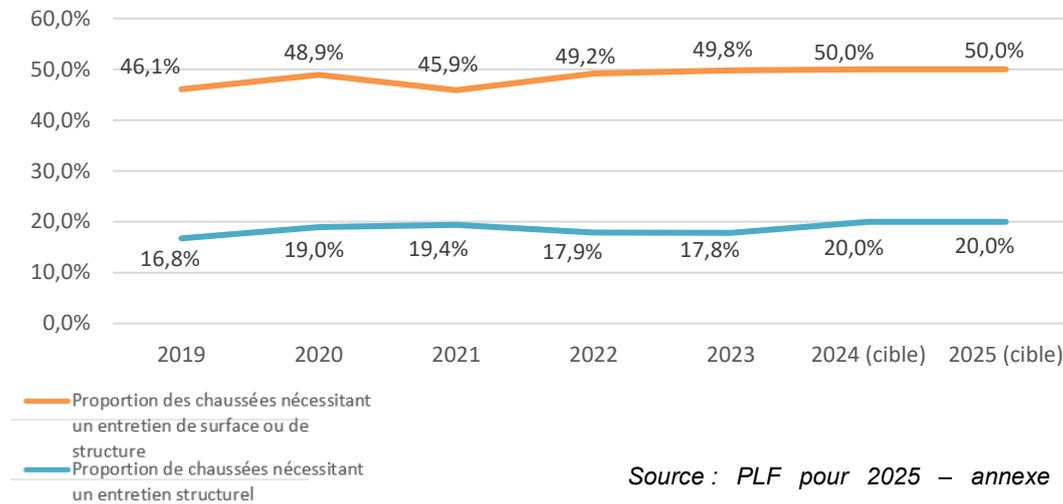
Afin de mettre ce régulateur à l'abri des **aléas budgétaires**, il estime urgent d'envisager le **fléchage** d'une **ressource dédiée**, par exemple à travers la **fiscalité affectée**.

## 2. ENTRETIEN DES INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : DE LOURDS BESOINS EN PERSPECTIVE, DE NOUVELLES RECETTES À DÉGAGER

### A. ROUTES : INVERSER LA SPIRALE DE DÉGRADATION DU RÉSEAU

- Le **PLF pour 2025** prévoit d'**allouer plus d'1 Md€** à l'**entretien du réseau routier national non concédé** (RRNNC) l'année prochaine, soit un **montant stable** par rapport à 2024. Pourtant, et **malgré la hausse des moyens alloués à cette infrastructure depuis 2017**, la **tendance à la dégradation du RRNNC** est loin d'être enrayerée, comme en témoigne le graphique ci-après.

### Évolution de l'indicateur relatif à l'état des chaussées



Le **changement climatique** ne pourra en outre qu'**aggraver encore la spirale de dégradation des infrastructures routières** et, en conséquence, **amplifier les coûts liés à leur entretien**.

La méthode consistant à demander chaque année une **enveloppe budgétaire supplémentaire** pour assurer l'**entretien du RRNCC** manque d'**efficacité** et de **soutenabilité**, au regard des **besoins** identifiés. La commission appelle donc à réaliser un **travail de fond** sur ce sujet lors de la **conférence nationale sur le financement des mobilités** en 2025.

Ces éléments sont encore plus inquiétants dans la **perspective de la mise à disposition prochaine des régions de portions du réseau routier national non concédé**, prévue par la [loi dite « 3DS »](#). Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, **1 650 km de sections d'autoroutes et de routes nationales seront en effet mis à la disposition** – à titre expérimental – **de 3 régions volontaires** (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Occitanie), *via* des conventions signées avec l'État.

- S'agissant de l'**entretien du réseau routier des départements et des communes**, il y a fort à craindre que ces collectivités territoriales se trouvent confrontées à un **effet ciseau** entre une **hausse de dépenses incompressibles** et une **baisse de leurs ressources** dans le contexte budgétaire actuel.

*« Il est évident que cette situation va impacter fortement prioritairement les budgets routiers, qui sont des variables d'ajustement budgétaire facilement mobilisables ».*

Départements de France



Or, les **dépenses d'entretien du réseau routier** représentent des **montants élevés pour les collectivités territoriales**. Selon le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales publié en 2024, en 2023, les **départements** ont ainsi consacré **plus 4,7 Mds€ à leur voirie**, soit une **augmentation d'environ 3 % en un an**. En parallèle, les **communes de plus de 3 500 habitants** ont dépensé **3,8 Mds€ pour leur voirie**, soit une **hausse de 6 % par rapport à 2022**.

La commission a adopté un [amendement](#) visant à **attribuer un douzième (soit 50 M€ d'euros) du produit de la taxe sur l'exploitation d'infrastructures de longue distance, respectivement, aux communes et à leurs groupements exerçant la compétence voirie et aux départements**.

Afin de ne pas réduire les **recettes prévisionnelles de l'Affit France en 2025**, elle a en outre adopté un [amendement](#) afin de rehausser en conséquence de **100 M€ le plafond de TICPE** qui lui sera affecté l'année prochaine.

## B. ENTRETIEN DES OUVRAGES D'ART : NE PAS RELÂCHER LES EFFORTS

- Pour ce qui concerne les **ouvrages d'art relevant des communes**, alors que le **Programme national ponts** (PNP 1) lancé en 2021 est désormais achevé, la **commission salue l'ouverture supplémentaire de 20 M€ au bénéfice du PNP Travaux en loi de finances de fin de gestion pour 2023**. Selon le Cerema, les PNP 1 et 2 ont permis de recenser et remettre un carnet de santé aux communes pour **40 523 ponts**.



Si les **besoins de financement** semblent couverts pour 2025, les contraintes que fait peser le PLF pour 2025 sur le Cerema pourraient rendre nécessaire, en **fin d'année prochaine**, une ouverture de **moyens supplémentaires pour le PNP Travaux** lors de l'examen de la **loi de finances de fin de gestion de 2025**. La commission suivra ce point avec attention.

S'agissant des perspectives au-delà de 2025 : sur le volet « recensement et évaluation des ouvrages », le Cerema indique que **le PNP a permis de couvrir la quasi-totalité des petites communes** comptant moins de 10 000 habitants et disposant d'un potentiel fiscal inférieur à 3 M€ ; le lancement d'un **nouveau programme de recensement et d'évaluation des ouvrages des communes ne serait donc pas nécessaire**.

**En revanche, concernant les travaux de réparation, les besoins demeurent colossaux**. Le Cerema estime le coût de remise en état des ouvrages les plus dégradés (classés 4<sup>1</sup>) à 1,3 Md€. S'agissant de la **remise en état des ouvrages qui nécessitent une mise en sécurité immédiate liée à un problème de structure, les besoins s'élèvent à 730 M€**.

Le rapporteur pour avis appelle, dans le cadre du prolongement du PNP Travaux au-delà de 2025, à prévoir une **enveloppe annuelle de 40 M€/an sur dix ans**, ainsi que le propose le Cerema. Il importera également de veiller à la prise en compte des besoins liés à la remise en état des **9 480 ponts de rétablissement<sup>2</sup> des collectivités territoriales** qui doivent faire l'objet de **conventions** de gestion avec l'État ou ses opérateurs (SNCF Réseau et Voies navigables de France) en application de la loi « Didier » de 2014.

**Ces questions devront être abordées lors de la conférence nationale sur le financement des mobilités.**

## C. INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : FACE AUX BESOINS MASSIFS, DE NOUVELLES PISTES DE FINANCEMENT À EXPLORER

Le rapporteur pour avis met en avant plusieurs  **pistes de réflexion pour le financement des infrastructures routières dans les prochaines années**.

- **L'écocontribution sur le transport de marchandises dite « écotaxe poids lourds »**, instituée en application de la [loi relative à la Collectivité européenne d'Alsace](#) (2019) puis intégrée à un dispositif juridique commun en application de la loi « Climat et résilience » (2021), constitue selon le rapporteur pour avis un **outil pertinent pour sécuriser le financement du réseau routier national non concédé**. Cette mesure repose en outre sur un **principe d'« utilisateur-payeur » vertueux**, qui permet de prendre en compte les externalités négatives liées à la circulation de poids lourds.



Pour l'heure, outre le dispositif spécifique applicable à la CEA, seules les  **régions volontaires qui se sont vu mettre à disposition des parties du RRNC peuvent la mettre en place, dès lors qu'elles subissent un report de trafic de poids lourds** lié à l'instauration d'une taxe similaire sur un territoire limitrophe. Alors que plusieurs régions françaises rempliraient les critères pour pouvoir lever l'écotaxe, **seule la région Grand Est a manifesté sa volonté de la mettre en place**, à horizon 2027. Cette taxe pourrait apporter 1 Md€ de recettes à cette région en dix ans selon les estimations.

<sup>1</sup> L'échelle va de 1 (ouvrage globalement en bon état) à 4 (ouvrage dont la structure est altérée par un défaut majeur).

<sup>2</sup> Ponts construits pour rétablir une voie de communication appartenant à une collectivité territoriale interrompue par une infrastructure de transport de l'État ou de ses établissements publics (réseau routier, ferroviaire et fluvial de l'État, de SNCF Réseau ou de Voies Navigables de France).

Le rapporteur pour avis estime que le moment est venu d'envisager une **généralisation** de la **possibilité pour les régions de mettre en place l'écotaxe**, en supprimant la condition liée au fait de subir un report de trafic. Cette question devra, selon lui, être mise à l'**ordre du jour** lors de la **conférence nationale sur le financement des mobilités**.

- La **fin des concessions autoroutières**, qui s'échelonne de 2031 à 2036, offre des **perspectives de recettes nouvelles** pour le financement des transports.

Le [rapport d'information n° 65 \(2024-2025\)](#) de la commission des finances du Sénat sur la préparation de l'échéance des contrats de concessions autoroutières, publié le 23 octobre 2024, recommande d'**approfondir le travail de recensement des investissements de seconde génération**<sup>1</sup> – entamé par l'ART - et d'**évaluer le montant global** qu'ils représentent. **Un travail doit être réalisé par l'État pour identifier, au cas par cas, les investissements qui demeurent pertinents**. S'agissant des investissements dont la réalisation ne s'avérerait plus opportune, ils constituent un **avantage financier injustifié pour les SCA** et une réflexion doit être engagée pour les remplacer par d'autres investissements en lien avec la **transition écologique**.

La commission a adopté un [amendement](#) visant à solliciter la **réalisation d'une étude** par les **services de l'État** pour **approfondir cette question**.

### 3. FINANCEMENT DES AOM : DES MESURES À PRENDRE POUR PERMETTRE UN CHOC D'OFFRE DE TRANSPORTS COLLECTIFS

#### A. DES AOM CONFRONTÉES À UN MUR D'INVESTISSEMENTS

- La **décarbonation du secteur des transports**, de même que le déploiement progressif des **zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)**, rendent nécessaire un **véritable choc d'offre** en matière de **transports collectifs**.

- Or, le **déploiement des Serm ne fait toujours l'objet d'aucune garantie financière**. La conférence de financement, qui aurait dû se tenir **avant le 30 juin 2024 à l'initiative de la commission dans la loi relative au déploiement des Serm de décembre 2023**<sup>2</sup>, n'a toujours pas eu lieu. Le Gouvernement a annoncé son organisation en début d'année 2025, en lien avec la conférence nationale sur le financement des mobilités.

- Les **régions** seront fortement impliquées dans le **déploiement des Serm**, qui nécessiteront d'importantes dépenses en investissement et en exploitation, ainsi que dans le **plan national de déploiement de cars express**, qui impliquera également des **investissements en matériel**, une **adaptation du réseau interurbain** et des **dépenses de fonctionnement**. Or, et alors même que leur **rôle de chef de file des mobilités** a été consacré par la **LOM**, **les régions ne disposent toujours d'aucune ressource dédiée pour investir cette compétence** financée, de fait, par leur dotation générale de fonctionnement.

- Si les **AOM locales** ont la **possibilité de lever le VM**, le groupement des autorités responsables des transports (GART) souligne que **35 % des AOM hors Île-de-France ne disposent plus d'aucune marge pour augmenter le taux de VM applicable sur leur territoire**. Aussi, et dans un **souci d'équité territoriale**, la commission estime nécessaire de rehausser le plafond de VM de ces AOM, au même titre que la hausse intervenue en LFI pour 2024 au bénéfice de certains territoires d'**Île-de-France**<sup>3</sup>.



Part du secteur des transports dans les émissions de CO<sub>2</sub> de la France



Part des AOM de plus de 200 000 habitants n'ayant plus de marge pour augmenter le VM

Source : GART

<sup>1</sup> Il s'agit d'opérations d'investissements qui, bien que prévues par les contrats et financées par les recettes tarifaires, n'ont pas encore été réalisés par les SCA.

<sup>2</sup> [Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains](#).

<sup>3</sup> La LFI pour 2024 a en effet relevé de 0,25 point le taux plafond du VM pour Paris et les départements de la petite couronne.

Face à ces constats, la commission a adopté **deux amendements** afin :

- d'**augmenter** le **taux plafond de versement mobilité (VM)** de **0,2 point** à destination des **AOM hors Île-de-France** qui ont obtenu la **labellisation d'un projet de Serm** ;
- de créer un **VM régional** à hauteur de **0,2 point** pour permettre aux régions de participer, notamment, au financement des Serm<sup>1</sup>.

## B. ASSURER LE FINANCEMENT DES MOBILITÉS EN ZONE PEU DENSE

En 2019, la LOM avait fixé l'objectif de **mettre fin aux zones blanches de la mobilité**. Pour ce faire, les **communautés de communes** ont été invitées à se prononcer sur le **transfert de la compétence d'organisation des mobilités**. **53 % d'entre elles sont désormais AOM locales**.



Parmi elles, selon la Caisse nationale des Urssaf, **54 communautés de communes ont instauré le versement mobilité au 31 octobre 2024**, en dehors de celles dont la commune centre levait déjà le VM avant la LOM. Ce chiffre peu élevé découle du conditionnement de la possibilité de lever le VM à l'**organisation de services réguliers de transport public de personnes**, alors même que ce type d'offre est **rarement pertinent en zone peu dense**, le nombre de voyageurs n'y étant généralement pas suffisant pour en **assurer la rentabilité**.

Si d'autres **solutions de mobilité** apparaissent **plus adaptées à ces territoires**, comme le **transport à la demande**, l'**autopartage**, le **covoiturage** et les **mobilités actives**, la situation actuelle place de **nombreuses AOM en zone rurale dans l'impossibilité de disposer de ressources suffisantes pour financer de tels projets de mobilité**.

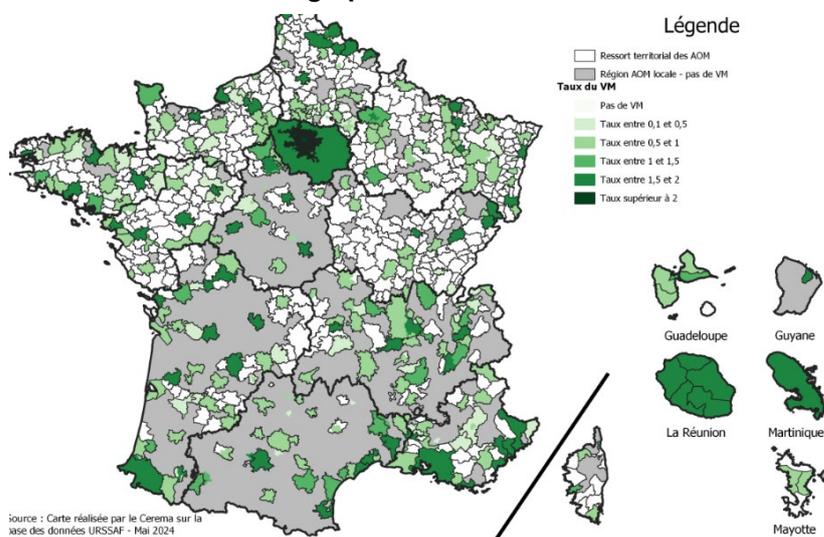
Face à ce constat, la commission a adopté un **amendement** visant à **permettre aux AOM de prélever le VM pour l'organisation d'un panel de services de transport plus large que les transports collectifs réguliers, prenant en compte le transport à la demande et les mobilités partagées et actives**.

Cette évolution est une **condition préalable à la réussite du plan national de déploiement de lignes de cars express et des Serm** : ces projets devront en effet reposer sur la **multimodalité, l'intermodalité** et une **connexion fine des centres et des périphéries**.

- Il demeure par ailleurs **urgent** d'identifier une **dotations budgétaire spécifique** pour les **AOM en zone peu dense qui ne disposent pas de bases fiscales suffisantes** pour lever le VM, comme l'avait proposé le Sénat dans la LOM.

- Enfin, aucun financement n'est prévu pour les **régions qui sont devenues AOM locales de substitution en lieu et place des communautés de communes** n'ayant pas pris la compétence mobilité. Or, ce cas de figure couvre une **large partie du territoire** (cf. graphique ci-contre). Il est indispensable que les régions concernées puissent bénéficier d'une **ressource financière dédiée** – au même titre que les autres AOM – **pour développer l'offre de transports dans les zones peu denses**.

### Cartographie du VM en 2024



<sup>1</sup> La commission a également adopté un **amendement** afin de prolonger l'incitation pour les employeurs de financer jusqu'à 75 % au lieu de 50 % les abonnements de transport de leurs salariés.

Pour répondre à cette difficulté, l'[amendement](#) visant à instituer un **VM régional**, adopté par la commission, **prévoit l'attribution** d'une part de son produit aux **AOM en zones peu denses**, qu'il s'agisse de **communautés de communes AOM** ou de la **région agissant en tant qu'AOM de substitution**.

## 4. POURSUIVRE LES EFFORTS EN FAVEUR DU VERDISSEMENT DU PARC AUTOMOBILE

### A. INCITER À UNE PLUS GRANDE SOBRIÉTÉ ENVIRONNEMENTALE DU PARC AUTOMOBILE, AU PROFIT DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU SECTEUR

- Le rapporteur pour avis salue les évolutions proposées par l'**article 8 du PLF pour 2025**, qui vise à renforcer le **caractère incitatif d'un point de vue environnemental du malus automobile, à travers le malus CO<sub>2</sub> et le malus « poids »**. Il s'agit d'une avancée pour **orienter les consommateurs** – et donc les constructeurs – **vers des modèles de véhicules plus légers et plus sobres** d'un point de vue environnemental.

Comparaison à la même échelle d'une voiture des années 1990 (780 kg) et d'une voiture familiale des années 2020 (1370 kg)



Source : site internet [Carsized](#)

- Selon un article de la revue « Transports urbains » de septembre 2022<sup>1</sup> écrit par les chercheurs Frédéric Héran et Arnaud Sivert, **depuis les années 1960, le poids moyen d'une voiture est passé de 800 kg à 1 293 kg en moyenne en 2007**. Depuis lors, bien que des **efforts** aient été réalisés pour alléger les véhicules, **ils ont été largement compensés par d'autres évolutions** (rehaussement des exigences de sécurité dans les véhicules et d'habitabilité, ajout de nouveaux équipements de confort et d'éléments de design, etc.). Or, selon l'article précité, **« toute augmentation du poids conduit à un cercle vicieux, car il faut en conséquence renforcer la motorisation, la chaîne de traction, les pneus, l'insonorisation, la sécurité active et passive... On a pu ainsi démontrer que l'ajout de 100 kg d'équipements conduit en fait à un accroissement du poids de 200 kg »**.

- Considérant que **l'électrification du parc de véhicules constitue un facteur d'augmentation du poids moyen des véhicules compte tenu des batteries**, le rapporteur pour avis estime souhaitable que les dispositifs de bonus/malus permettent d'orienter le **marché de l'électrique vers des véhicules plus sobres**. Pour ce faire, **il préconise d'encourager le développement des véhicules intermédiaires (ou Veli)**, qui constituent une catégorie de véhicules routiers légers situés entre le vélo et la voiture (véhicules à assistance électrique, vélos cargos, tandems, mini-voitures, etc.) et qui présentent une **empreinte écologique plus faible** qu'un véhicule classique (ne serait-ce qu'en termes d'utilisation de ressources) et une **efficacité énergétique accrue, tout en étant adaptés aux besoins de mobilité du quotidien**.

La commission a adopté un [amendement](#) visant à rendre les **Veli** éligibles à l'ensemble des **aides à l'acquisition de véhicules propres** (bonus écologique, prime à la conversion et *leasing* social). Dans le même esprit d'**efficacité budgétaire et environnementale**, le rapporteur pour avis préconise de **barémiser le dispositif de score environnemental du véhicule** (ou « écoscore ») élaboré par l'Ademe<sup>2</sup> et mis en place en 2024 pour conditionner l'éligibilité des véhicules aux aides à l'acquisition, **de manière à subventionner plus fortement les véhicules sobres et légers que les véhicules électriques lourds**.

<sup>1</sup> Source : Revue « Transports urbains », [n° 141](#) de septembre 2022 consacré à l'avenir des véhicules intermédiaires.

<sup>2</sup> L'écoscore évalue les émissions de CO<sub>2</sub> liées à la fabrication du véhicule, à travers plusieurs composantes, notamment : le modèle du véhicule (nombre de places...), le lieu d'assemblage, le volume et le poids des matériaux, les caractéristiques de la batterie, le transport et la distance parcourue entre le lieu de production et le lieu de commercialisation.



Afin d'accompagner la structuration de la filière industrielle des Veli, l'Ademe a par ailleurs lancé un appel à projets « eXtreme Défi » en 2022. En trois ans, il a permis la réalisation de **65 concepts de véhicules**, la réalisation de **près de 200 véhicules prototypes** et un **début d'industrialisation pour quatre premiers projets**. Une dynamique dont la poursuite doit être encouragée.

## B. AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : ÉVITER UN COUP DE FREIN DRAMATIQUE POUR LE VERDISSEMENT DU PARC

- Le **PLF pour 2025** prévoit une **baisse brutale des moyens dédiés aux aides à l'acquisition de véhicules propres** (bonus écologique, prime à la conversion et *leasing* social) l'année prochaine, pour s'établir à **970 M€**. En outre, si l'on prend en compte la **sur-exécution des crédits intervenue en 2024** – du fait du succès inespéré du *leasing* social (qui a représenté 650 M€ de dépenses en 2024) et de la forte dynamique du bonus écologique – **cette baisse pourrait même atteindre 876 M€**.

Cette **évolution** risque de fragiliser l'atteinte des **objectifs de verdissement du parc automobile**, et ce alors que le marché doit se préparer à l'**échéance de l'interdiction de la vente de véhicules thermiques neufs en 2035** au sein de l'Union européenne.

- En outre, le Gouvernement a annoncé la mise à l'arrêt de la **prime à la conversion (PAC)** l'année prochaine, un dispositif dont les bénéficiaires **environnementaux** ont pourtant été démontrés. Cette suppression viderait en outre de sa substance la **loi d'avril 2024<sup>1</sup> visant à favoriser le réemploi des véhicules destinés à la PAC au profit de services de mobilité solidaire**, issue d'une initiative sénatoriale, dont l'**entrée en vigueur n'était pas encore intervenue faute de publication du décret d'application**.

- Surtout, cette **baisse des moyens** survient alors que les ménages auraient besoin d'un **soutien volontariste pour aller vers la motorisation électrique**. Le coût d'acquisition des véhicules électriques demeure en effet prohibitif pour la majorité d'entre eux : **le surcoût lié à l'achat d'un véhicule électrique est de l'ordre de 40 % à 50 % par rapport à un véhicule thermique**.

Le rapporteur pour avis appelle à **maintenir les moyens alloués aux aides au verdissement du parc automobile à un niveau ambitieux**, afin de ne pas reproduire le **scénario de l'Allemagne** où la **contraction brutale** de ces dispositifs il y a un an a conduit à une **forte baisse des ventes de véhicules électriques**.

Dans ce contexte, la première édition du **leasing social** en 2024 – dispositif de soutien à la location de longue durée de véhicules électriques pour les ménages modestes – a fait face à une **forte demande : 50 000 commandes ont afflué** dès le lancement du dispositif, si bien qu'il a dû être suspendu après seulement quelques semaines. Ce dispositif a néanmoins révélé des limites : selon la DGEC, **60 % des bénéficiaires étaient issus des déciles de revenus 4 et 5**, alors que la cible annoncée par le Gouvernement concernait des **ménages plus modestes**. Par ailleurs, les **personnes sans emploi** n'y étaient pas éligibles. Pour sa prochaine édition, un **meilleur ciblage** du public est indispensable, **au profit des plus précaires et des personnes résidant en zone rurale**.

Évolution des crédits dédiés aux aides à l'acquisition de véhicules propres proposée par le PLF 2025 par rapport à la LFI 2024



<sup>1</sup> Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.

• Enfin, les véhicules électriques d'occasion constituent une piste intéressante de démocratisation de l'accès à la mobilité électrique, alors que, comme l'a souligné l'Avere, quasiment 6 véhicules sur 7 en France sont achetés en occasion. Or, depuis 2024, ces véhicules ne sont plus éligibles au bonus écologique.

La commission a adopté un [amendement](#) visant à rétablir l'éligibilité des véhicules électriques d'occasion au bonus écologique, dans un objectif d'accélération du verdissement du parc automobile et au bénéfice des ménages les plus modestes.

## POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la proposition de loi n° 749 \(2022-2023\) relative aux services express régionaux métropolitains](#)
- [Dossier législatif de la proposition de loi n° 923 \(2022-2023\) visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires](#)
- [Cycle d'auditions sur les concessions autoroutières](#)



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Olivier Jacquin**

Rapporteur

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

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20





...le projet de loi de finances pour 2025 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables »

**AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES**

## **PLF 2025 : NE PAS LAISSER LES TRANSPORTS À QUAI**

Réunie le 20 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur, Philippe Tabarot, a émis un **avis favorable aux crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes** inscrits au projet de loi de finances pour 2025, sous le bénéfice de l'**adoption de six amendements** en faveur du financement des infrastructures de transports et de l'offre de transports périurbaine et régionale.

La commission **s'inquiète** de la conjugaison, dans le PLF pour 2025, d'une **baisse marquée des moyens alloués à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France)**, et de la **hausse de la pression fiscale** sur les transports. Consciente de la situation dégradée des finances publiques, elle propose d'**atténuer de moitié, par rapport aux prévisions figurant dans le PLF initial, la diminution des recettes** fiscales affectées à l'**AFIT France via la TICPE**. C'est en effet la seule solution pour éviter d'entrer dans une spirale de **paupérisation du réseau ferroviaire** et pour mener à bien sa **régénération** et sa **modernisation**.

Les collectivités territoriales font face à un **mur d'investissements** afin de déployer les **services express régionaux métropolitains (Serm)**. La commission propose donc de **relever le taux plafond de versement mobilité** pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui ont obtenu la **labellisation d'un projet de Serm**. Ces chantiers, qui seront structurés autour d'une armature ferroviaire devront également être soutenus par les régions, qui subissent une **hausse** marquée des **péages ferroviaires**. La commission juge donc indispensable de créer un **versement mobilité régional (VMR)** afin qu'elles puissent mener de front leurs efforts en faveur des transports ferroviaires régionaux et leur implication dans les Serm.

La commission alerte par ailleurs sur la nécessité de **consolider la trajectoire d'investissement** de VNF en faveur du **réseau fluvial** et de respecter les **engagements** pris dans le COP s'agissant de la **stabilisation de ses ETP**. Elle estime impératif de **soutenir la transition écologique des ports maritimes**, conformément aux ambitions inscrites dans la **Stratégie nationale portuaire (SNP)**. Enfin, si elle ne conteste pas la nécessité d'associer les **armateurs français** à l'effort de redressement des finances publiques, elle veillera à ce que cela ne fragilise pas gravement leur **compétitivité**.



# 1. FINANCEMENTS DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT : METTRE UN TERME À LA FUITE DES RECETTES

## A. LES TRANSPORTS SONT PRIS DANS LE CISEAU DE LA HAUSSE DE LA PRESSION FISCALE ET DE LA BAISSÉ DE L'AFFECTATION DES RECETTES



Baisse des recettes de l'ATITF entre le PLF pour 2024 et le PLF pour 2025

Le financement par l'État des investissements en faveur des infrastructures de transport a lieu par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France). Cet acteur est lui-même financé par l'affectation de recettes fiscales et des crédits issus du plan de relance. Or, ses recettes sont en baisse. L'agence a en effet subi une diminution de près de 400 millions d'euros de fiscalité affectée en cours d'année par rapport à ce qui était prévu en loi de finances pour 2024. Ses ressources totales s'estiment donc, pour 2024, à près de 4,3 milliards d'euros, alors que leur montant initialement prévu était de plus de 4,6 milliards d'euros.

Pour 2025, les montants de recettes affectées à l'AFIT France et des crédits budgétaires de l'agence sont évalués à 3,7 milliards d'euros. Certaines de ces recettes sont en outre incertaines, l'ATITF étant en effet la dernière attributaire des amendes radars. Cet affaïssement des moyens de l'ATITF s'explique principalement par une chute d'un ordre de grandeur de 700 millions d'euros du montant de TICPE affecté à l'agence pour 2025 par rapport à 2024. Or, cette recette est assise en grande partie sur le secteur des transports. Cette désaffectation constitue donc une fuite des impôts payés par ce secteur vers le budget général de l'État.

La commission a adopté un amendement du rapporteur pour avis visant à limiter la diminution du montant de TICPE affecté à l'AFIT France en 2025 prévue par le projet de loi de finances, en divisant par deux cette baisse, par rapport au niveau qui figurait en loi de finances initiale pour 2024<sup>1</sup>.



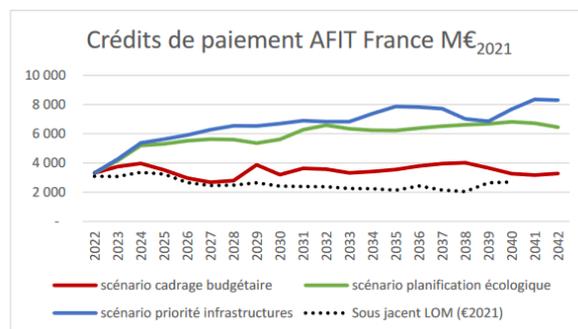
Or, dans le même temps, le secteur des transports devrait subir une hausse marquée de la fiscalité, notamment à travers la contribution exceptionnelle sur les bénéficiaires des grandes entreprises, mais également la contribution exceptionnelle sur le résultat d'exploitation des grandes entreprises de transport maritime ainsi que la hausse souhaitée par le Gouvernement du tarif de solidarité sur les billets d'avion.

Ces nouvelles taxes ne seront malheureusement pas affectées au financement des transports, alors qu'elles sont directement assises sur ce dernier. Ainsi, alors qu'une fraction de tarif de solidarité est aujourd'hui affectée à l'AFIT France, il est prévu que le produit de sa hausse éventuelle bénéficie uniquement au budget général de l'État.

Pour la commission, ce mouvement de ciseau, entre hausse de la pression fiscale et désaffectation des recettes, est, à long terme, contradictoire avec la nécessité d'assurer le report modal et la décarbonation des mobilités. Si on peut admettre que 2025 puisse faire figure « d'année blanche » compte tenu du contexte budgétaire contraint, elle doit rester une exception. La trajectoire de financement actuelle de l'AFIT France s'inscrit en effet pour l'instant dans le scénario de « cadrage budgétaire » décrit par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)<sup>2</sup>, et non dans le scénario de « planification écologique », qui est pourtant la feuille de route du Gouvernement en la matière.

<sup>1</sup> La commission a également adopté un amendement tendant à allouer dès 2024 aux communes et groupements de communes exerçant la compétence voirie une fraction égale à un douzième du produit prévisionnel de cette taxe, qui est affectée intégralement à l'AFIT France. Cela devait représenter environ 50 millions d'euros.

<sup>2</sup> [COI. Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition](#)



Source : Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

La **conférence nationale sur le financement des mobilités** annoncée par le ministre chargé des transports pour 2025 doit permettre de dégager de **nouvelles recettes** affectées en faveur des infrastructures de transport. Les recettes issues du **marché carbone européen (SEQE-UE)** assises notamment sur le secteur des transports et, à plus long terme, une part du produit des **péages autoroutiers** à la fin des concessions d'autoroutes en cours, pourraient ainsi être fléchées pour les transports.

Cette conférence devra permettre de préciser **l'origine, la ventilation et le rythme d'engagement des 100 milliards d'euros de crédits** du « **Plan de nouvelle donne ferroviaire** » présenté par Elisabeth Borne, alors Première ministre, en février 2023.

## B. LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ (AOM), AUX FINANCES EXSANGUES, N'ONT PAS LES MOYENS DE DÉPLOYER LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS



Les AOM, qui assurent le **financement des transports du quotidien et des transports régionaux**, n'ont actuellement **pas les moyens de faire face au mur d'investissements** nécessaires pour déployer les **services express régionaux métropolitains (Serm)**. La loi relative aux Serm<sup>1</sup>, adoptée définitivement en décembre 2023, a en effet créé un **cadre juridique** pour assurer le **développement des transports du quotidien en région**.

D'ailleurs, au cours de son examen, la commission n'avait pas manqué de s'inquiéter de **l'absence de garantie sur le financement de leurs dépenses d'investissement et de fonctionnement**. C'est la raison pour laquelle elle a introduit dans le texte le principe de l'organisation d'une **conférence nationale de financement sur les Serm**, qui se fait attendre. La commission estime donc **impératif de tenir au plus vite cette conférence, qui aurait dû avoir lieu avant le 30 juin 2024**.

Les **régions**, qui sont AOM pour les **transports ferroviaires régionaux conventionnés**, seront particulièrement impliquées dans ces projets. Or, comme l'a rappelé Régions de France au rapporteur, elles ne **disposent d'aucune ressource dédiée** pour exercer leur **compétence mobilité**, réalisée sur leur dotation générale de fonctionnement.

Face à ce constat, la commission a adopté **deux amendements** du rapporteur pour avis afin :

- **d'augmenter le taux plafond de versement mobilité (VM) de 0,2 point** à destination des **AOM** qui ont obtenu la **labellisation d'un projet de Serm** ;
- **de créer une part régionale de VM à hauteur de 0,2 point** pour permettre aux régions de participer au **financement des Serm** et faire face à la **hausse des péages ferroviaires**.

Ces deux évolutions seront conditionnées à une **implication plus étroite des organisations des employeurs** dans la **politique des mobilités des AOM**. Elles ne seront applicables qu'aux **entreprises de plus de 50 salariés**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

<sup>2</sup> La commission a également adopté un amendement visant à assouplir les conditions requises pour lever le VM, au profit des AOM situées en zone peu dense en leur permettant de prélever le VM pour l'organisation d'un panel de services de transport plus large que les transports collectifs réguliers, prenant en compte le transport à la demande et les mobilités partagées et actives.

Pour le rapporteur, ces évolutions participent également d'une logique d'**équité territoriale**, puisque les **AOM d'Île-de-France** ont obtenu de pouvoir augmenter le taux de VM perçu afin d'assurer le financement du **Grand-Paris-Express**.

Suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a également adopté un amendement afin de **prolonger la possibilité pour les employeurs de financer jusqu'à 75 % au lieu de 50 % les abonnements de transport de leurs salariés**.

## 2. TRANSPORT FERROVIAIRE : NE PAS TOMBER DANS LE PIÈGE DE LA PAUPÉRISATION DU RÉSEAU

### A. RÉSEAU FERROVIAIRE : MAINTENIR L'EFFORT DEVANT L'AMPLEUR DE LA TÂCHE

Les investissements en faveur du réseau ferroviaire ont pour objectif d'assurer sa **régénération**, sa **modernisation** et son **développement**.

Or, après un effort de 3,201 milliards d'euros en 2024, le réseau devrait bénéficier de financements pour sa **régénération** et sa **modernisation** à hauteur de **3,323 milliards d'euros en 2025**. Ces montants sont assurés pour moitié (1,561 milliard d'euros) par le **fonds de concours versé par SNCF Voyageurs à SNCF Réseau**.



Il existe aujourd'hui un **consensus** sur le fait qu'environ 1,5 milliard d'euros supplémentaires sont **nécessaires a minima** pour **régénérer** et **moderniser** le réseau. L'insuffisance des financements destinés au réseau devrait mener au **report de projets nouveaux de régénération et de modernisation** qui auraient pu favoriser une hausse de la part modale du transport ferroviaire. Les

**investissements en faveur de la régénération du réseau ne permettront pas**, en effet, de **renverser** le processus de **vieillesse du réseau**.

Le **niveau actuel des investissements** en faveur de la **modernisation du réseau**, notamment pour déployer le **système de gestion du trafic européen (dit ERTMS) et de la commande centralisée du réseau (CCR)**, est en particulier **inquiétant**. Sans financements nouveaux, SNCF Réseau n'achèvera la mise en place de la **CCR** qu'en **2070**, alors qu'elle dispose de **capacités industrielles** pour **accélérer le rythme** de déploiement en cas d'abondement financier suffisant.

L'Autorité de régulation des transports (ART) a partagé ce constat avec le rapporteur pour avis que « *les **moyens** actuellement envisagés dans le PLF 2025 restent **insuffisants** pour **mettre un terme au vieillissement et à la baisse de performance du réseau** en comparaison de nos voisins européens* ». La **révision du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État** pourrait être l'occasion de **définir une nouvelle trajectoire d'investissements en faveur du réseau**, rompant avec le **scénario actuel** qui, en l'état, va conduire à un **vieillesse du réseau** entraînant une **baisse de performance** et une **chute du trafic** incompatibles avec l'objectif d'augmentation de la part modale du transport ferroviaire. Dans le cas contraire, comme l'a mis en avant le régulateur, le gestionnaire d'infrastructure entrerait dans une **spirale négative de paupérisation**, liée à la diminution du trafic et donc de ses recettes.

Alors que les péages ferroviaires, déjà les plus élevés d'Europe, ne pourront représenter qu'une partie des moyens du gestionnaire d'infrastructure, dégager de **nouvelles recettes** en faveur du **réseau** est un **impératif**.

### B. SERVICES DE TRANSPORT DE VOYAGEURS ET DE MARCHANDISES : NE PAS RATER LE VIRAGE DU REPORT MODAL

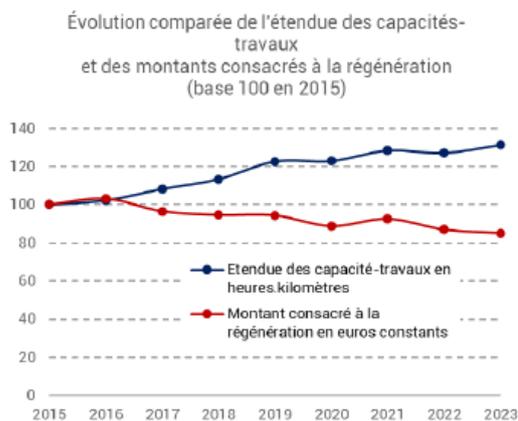
#### 1. Transport ferroviaire de voyageurs : la hausse des péages poursuit inlassablement son emballement

Le **trafic ferroviaire de voyageurs** poursuit sa **croissance**. Selon les données transmises par SNCF Voyageurs au rapporteur pour avis, à la fin du mois de septembre 2024, par rapport

à la même époque de l'année 2023, on observe une **hausse de 5 % du trafic TGV** et de **11 % du trafic TER** (+9,3 % en neutralisant les effets des mouvements sociaux de 2023).



Cependant, la **programmation des travaux ralentit ce mouvement**. En effet, comme l'a indiqué l'ART<sup>1</sup>, entre 2015 et 2023, le **nombre d'heures dédiées aux travaux sur une année sur le réseau ferré national a augmenté de 31 %** alors que les **moyens consacrés à la régénération du réseau ont diminué en euros constants** sur cette même période. SNCF Réseau a en effet tendance à programmer ses **travaux au meilleur coût** pour le **gestionnaire d'infrastructure**, et n'est pas incité à prendre en compte les effets sur les entreprises ferroviaires.



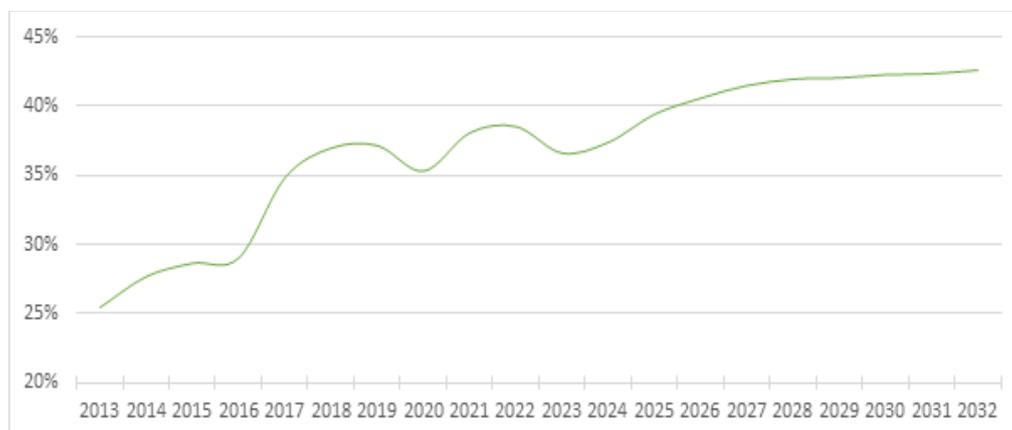
Source : ART



Les **entreprises de transport ferroviaire** subissent une **augmentation des péages ferroviaires** versés au gestionnaire d'infrastructure. Les **redevances versées à SNCF Réseau** devraient ainsi augmenter de **6 %** (+1,7 % correspondant à l'inflation prévisionnelle pour 2025, +4,3 % correspondant au terme fixe visant à accélérer la couverture des coûts de SNCF Réseau) entre 2024 et 2025 pour le transport ferroviaire conventionné. Pour le TGV, cette hausse est de 2,5 %.

Ces hausses prévues en 2025 s'inscrivent dans une **dynamique durable**, de plus d'une décennie, qui devrait, en l'état actuel du droit, se poursuivre. La France est ainsi le pays avec le **niveau de péages ferroviaires le plus élevé d'Europe**. Aujourd'hui, les péages représentent près de **40 % d'exploitation du TGV**. Régions de France a même estimé que ces péages représentaient environ **86 % du prix payé par un voyageur pour un billet de TER** en 2022.

#### Part des péages dans les coûts d'exploitation d'un TGV exploité par SNCF Voyageur



Source : SNCF Voyageurs



Cette augmentation du niveau des péages **ralentit** le processus de **report modal** vers le transport ferré, **limite** la capacité des **régions à augmenter leur offre de service** et **fragilise l'ouverture à la concurrence du secteur** alors que la **demande**, en hausse, n'est **pas pleinement satisfaite** par l'**offre ferroviaire** actuelle. La commission réitère donc son constat sur la nécessité d'affecter de **nouveaux moyens de financement du réseau**, qui ne **peut être porté uniquement par les opérateurs ferroviaires**.

<sup>1</sup> Avis n° 2024-009 du 1<sup>er</sup> février 2024 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2024 modifié et 2025

Comme l'a indiqué l'Association française du rail au rapporteur pour avis, « **cette tarification élevée représente un frein réel au développement de nouveaux services et plus généralement au développement du ferroviaire. L'augmentation des coûts d'accès impacte directement la rentabilité et la compétitivité des services, rendant l'ouverture à la concurrence plus difficile** ».

En outre, plusieurs régions ont lancé concomitamment des **appels d'offres pour exploiter des lignes de transport express régional (TER)**. Si ce mouvement devrait permettre de favoriser l'intensité concurrentielle du secteur, les nouveaux entrants risquent de ne pas être capables de répondre simultanément à un grand nombre d'appels d'offres.

Selon SNCF Voyageurs, ce **processus d'ouverture à la concurrence « remet en cause la péréquation économique entre dessertes rentables et déficitaires qui permettait jusqu'à présent à TGV d'irriguer le territoire** », car les nouveaux entrants se positionnent sur les marchés à haut potentiel.

Pour la commission, les moyens qui permettraient d'**éviter une dégradation du service sur les lignes les moins rentables doivent être étudiés** :

- une **modulation des péages ferroviaires** en fonction de la rentabilité des sillons ;
- l'**attribution de sillons par lots** comprenant des dessertes plus ou moins rentables.

Enfin, l'**ouverture à la concurrence du transport ferroviaire** est supervisée par un **régulateur indépendant, l'Autorité de régulation des transports (ART)**. Or, l'insuffisance de sa dotation de fonctionnement, qui est de **15 millions d'euros**, pourrait l'**empêcher d'assumer convenablement l'ensemble de ses missions**. Le rapporteur pour avis alerte le **Gouvernement** sur cette situation regrettable.

## 2. Fret ferroviaire : relancer une filière marquée une conjoncture difficile

L'année 2023 a été marquée par des **difficultés conjoncturelles prononcées** (grèves liées à la réforme des retraites, effondrement du tunnel de la Maurienne), une **chute de 17 % du trafic** (en tonnes par km) et une forme de **report modal inversé** vers le transport routier. L'année 2024 devrait cependant amorcer un début de **retour à la normale** pour le **fret ferroviaire**, qui pourrait retrouver en 2025 son niveau de 2022. L'**atteinte de l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire** introduit par la [loi « Climat et résilience »](#) du 22 août 2021 d'ici 2030 n'est cependant **pas encore en vue**.

Toutefois, la filière doit faire face à des **problèmes structurels**, notamment la **qualité et la fiabilité du réseau** et la **hausse du coût de l'énergie**. Le rapporteur pour avis appelle donc à la vigilance sur l'**impact des interruptions de trafic consécutives aux travaux sur le réseau**, qui doit être **limité** pour les trains de fret.



La **commission** accueille avec **satisfaction** le passage de l'**aide à l'exploitation des services de wagons isolés** de 70 millions d'euros en 2024 à **100 millions d'euros en 2025**. Cependant, elle regrette que cette hausse ait été pour partie faite au **détriment de l'aide au démarrage de nouveaux services**, dont le montant diminue de 16 millions d'euros en 2025.

La **commission** ne peut que **prendre acte** du **déploiement du plan de discontinuité de fret SNCF**, qui a amené, d'une part, le transfert de certains flux de Fret SNCF vers d'autres entreprises ferroviaires et, d'autre part, à la scission de l'entreprise en deux entités, Hexafret pour le transport de marchandises, et Technis pour la maintenance des locomotives. Cette solution était la « **moins mauvaise** » sur ce dossier, compte tenu du **risque de faillite de l'entreprise** dans l'hypothèse d'une absence d'accord avec la Commission européenne.

### 3. TRANSPORT FLUVIAL ET MARITIME : DES DÉFIS À RELEVER DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

#### A. LE TRANSPORT FLUVIAL CONFRONTÉ AUX EXIGENCES DU VERDISSEMENT ET DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU

- Au cours de l'été 2024, les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris ont mis en valeur le **fort potentiel environnemental du transport fluvial, notamment grâce au recours à la voie d'eau pendant les chantiers olympiques**. Le secteur fluvial est en parallèle engagé dans le verdissement de sa flotte pour atteindre les objectifs de réduction de 35 % de ses émissions polluantes d'ici 2035, démarche qui nécessite de lourds moyens financiers.



Nombre de camions dont la circulation a été évitée pour les chantiers olympiques grâce à la voie d'eau

La commission sera donc attentive au respect de cette ambition dans le cadre de la **stratégie nationale fluviale**, annoncée pour le début de l'année 2025, et dont François Durovray, ministre délégué en charge des transports, a récemment rappelé les enjeux : « *Nous avons cinq ans pour construire le transport fluvial du XXI<sup>ème</sup> siècle, consolider la filière fluviale et notre pavillon national, opérer la bascule de la décarbonation des transports et appuyer la réindustrialisation verte du pays* »<sup>1</sup>.

- La **dégradation et le vieillissement du réseau géré par Voies navigables de France (VNF)** sont un autre enjeu majeur de l'avenir du secteur fluvial. Outre ses investissements en faveur de l'entretien, de la régénération mais aussi du développement du réseau, VNF conduit un **ambitieux programme de modernisation** qui passe par l'automatisation des ouvrages et leur télé-conduite.



Dans la continuité de la **loi d'orientation des mobilités (LOM)** de 2019, la signature du **contrat d'objectifs et de performance (COP)** de VNF en 2021 avait permis de revaloriser la trajectoire d'investissements en faveur du réseau fluvial.

**Le contexte budgétaire contraint risque toutefois de fragiliser cette trajectoire** : le PLF pour 2025 prévoit une baisse significative des **fonds de concours** de l'ATITF France dédiés à l'entretien et au développement des infrastructures fluviales et, selon VNF, les cofinancements prévus dans le cadre des **CPER 2021-2027** en cours de signature pourraient s'avérer inférieurs aux besoins. La **conférence nationale sur le financement des mobilités**, annoncée pour 2025, devra donc s'emparer de cette question décisive.

Le **plafond d'emplois de VNF est un autre point de vigilance de la commission**, qui en avait salué l'année dernière la stabilisation pour trois années (2023-2026), inscrite dans le COP lors de sa révision en décembre 2023.

Cette pause intervient après plusieurs années de réductions d'effectifs sévères (- 15 % en dix ans). Bienvenue pour aider VNF à mener de front ses différentes missions, elle est également nécessaire pour le climat social de l'établissement. **Une remise en cause de cette mesure pourrait compromettre la capacité de VNF à mener à bien tous les projets dans lesquels l'opérateur est engagé.**

#### B. DEUX ENJEUX MAJEURS POUR L'AVENIR DES PORTS : LA RECONQUÊTE DE PARTS DE MARCHÉ ET LA DÉCARBONATION

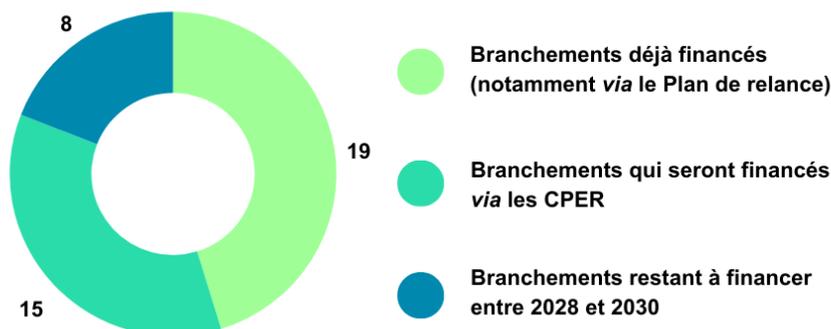
- La **reconquête de parts de marché sur le fret pour les grands ports maritimes** figure à juste titre parmi les priorités de la **stratégie nationale portuaire (SNP)**. La récente décision de grands armateurs de ne plus desservir Marseille et Le Havre avec leurs porte-conteneurs géants à compter de février 2025 soulève donc des inquiétudes.
- **L'accélération de la transition écologique des ports**, autre priorité de la SNP, suppose notamment de consacrer des moyens significatifs à l'installation de **bornes**

<sup>1</sup> Discours du ministre lors de l'assemblée générale de E2F, octobre 2024.

électriques pour les navires à quai. L'atteinte des objectifs fixés par le règlement européen sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (Afir) en dépend.

### Déploiement d'infrastructures de branchement à quai dans les GPM dans le cadre du règlement AFIR

Sur les 42 branchements à réaliser d'ici 2030 dans 5 GPM (Marseille, Haropa, Dunkerque, Bordeaux et Nantes)



La commission veillera donc rigoureusement à la prise en compte des questions relatives à la compétitivité et à la décarbonation des ports maritimes français lors de la **conférence nationale sur le financement des mobilités** programmée au début de 2025. Pour relever ces deux défis, le renforcement des ports dans leur dimension logistique et le développement des modes massifiés dans les acheminements portuaires devront notamment être abordés.

## C. TRANSPORT MARITIME : L'INDISPENSABLE PROTECTION DU PAVILLON FRANÇAIS

• L'effort de redressement des comptes publics conduit à **restreindre les dispositifs d'allégement de cotisations sociales** destinés à tirer les conséquences, sur l'emploi, de l'exposition des entreprises de transport maritime à une **concurrence internationale particulièrement vive** :



- l'**exonération de charges patronales sera recentrée sur les navires de transport de passagers**, comme le prévoit l'article 7 du PLFSS 2025 ;
- la prise en charge de **cotisations salariales** dans le cadre du **soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)** s'interrompra à la fin de 2024, conformément au calendrier établi en 2022.

Ces mesures interrogent à deux titres :

- elles interviennent alors que le transport maritime est confronté à de fortes **pressions sur les coûts**, en lien avec le **poids financier de la décarbonation du secteur**. Selon Armateurs de France, entendu par le rapporteur pour avis, l'équipement d'un navire de croisière ou d'un ferry avec un dispositif de raccordement électrique coûterait 1 M€ à 1,5 M€ ;
  - elles pourraient fragiliser la compétitivité du pavillon français dans les secteurs des **câbliers**, dont l'importance est majeure en termes de souveraineté, et des **énergies marines renouvelables (ENR)**, marché émergent et prometteur sur lequel le pavillon français doit être encouragé.
- Sur le **plan fiscal**, l'article 12 du PLF institue une **contribution exceptionnelle** dont seront redevables, au cours de deux exercices, les entreprises de transport maritime qui bénéficient du régime de taxation au tonnage, sous réserve d'un seuil élevé de chiffre d'affaires (1 Md€) défini par l'article 12 flèche, de fait, le groupe CMA-CGM, **fleuron français** du secteur.

La commission tient à souligner que si la participation des entreprises de transport maritime à l'effort de redressement des comptes publics n'est pas discutable, cette contribution doit rester exceptionnelle.

Elle constate que la taxe au tonnage, mise en place en 2003 pour que les armateurs français relèvent du même régime fiscal que 86 % de la flotte mondiale, a fait l'objet dans le débat public au cours des derniers mois de propositions contestables, dont l'application serait de nature à compromettre gravement leur compétitivité.

L'effort exceptionnel demandé aux entreprises en 2025 et 2026 ne saurait être le prétexte à une remise en cause de la taxe au tonnage, nécessaire à la défense du pavillon français compte tenu de la forte concurrence internationale qui caractérise le marché du transport maritime.

## POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la proposition de loi n° 749 \(2022-2023\) relative aux services express régionaux métropolitains](#)
- [Audition de M. Thierry Guimbaud, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité de régulation des transports](#)



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Philippe TABAROT**

Rapporteur

Sénateur des  
Alpes-Maritimes  
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

