



...le projet de loi de finances pour 2023 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Plan de relance »

## AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

### « BUDGET 2023 : UNE HAUSSE EN TROMPE-L'ŒIL »

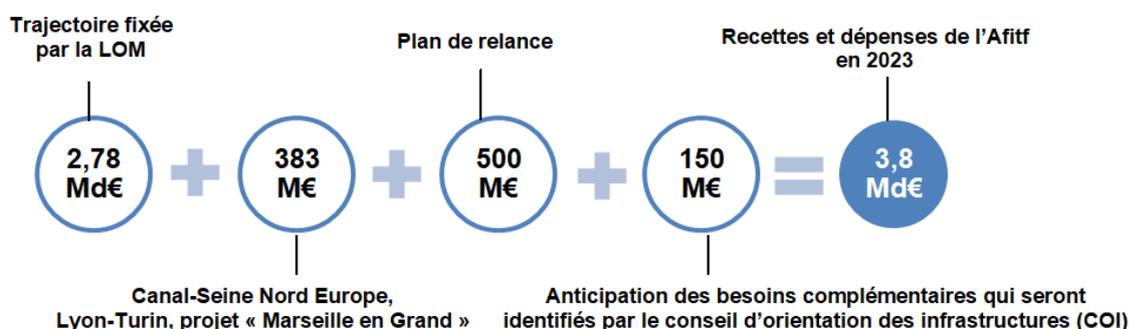
Réunie le 23 novembre 2022, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a, sur la proposition de son rapporteur **Philippe Tabarot**, émis, à l'unanimité, un **avis de sagesse**, sur les crédits relatifs aux **transports ferroviaires, fluviaux et maritimes** inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, sous le bénéfice de **l'adoption de 10 amendements** visant à :

- **soutenir les autorités organisatrices des mobilités** face à l'explosion des coûts et pour une période de deux ans par **une diminution du taux de TVA sur les transports de voyageurs du quotidien** ;
- mettre en cohérence **les moyens consacrés à la régénération du réseau ferré** avec nos **ambitions de développement** de la part modale du transport ferroviaire ;
- donner à l'**Autorité de régulation des transports** la capacité d'**exercer pleinement ses missions en toute indépendance** dans des conditions budgétaires acceptables ;
- garantir à **Voies navigables de France** les **effectifs nécessaires** à l'**accomplissement** de ses **missions** ;
- **soutenir la compétitivité des entreprises fluviales** et le **renouvellement de leur flotte** ;
- **encourager la décarbonation du transport maritime** et **soutenir sa compétitivité**.

## 1. L'AFITF FACE À UN PARADOXE : UNE HAUSSE INÉGALÉE DES RECETTES, MAIS UN MODÈLE DE FINANCEMENT À BOUT DE SOUFFLE

### A. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES RECETTES DE L'AFITF

Le PLF pour 2023 prévoit, pour l'année à venir, **un montant de recettes et de dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) de 3,8 milliards d'euros (Md€)** contre 3,5 Md€ prévus en 2022, **du jamais vu pour l'agence**. Cette enveloppe correspond au montant prévu par la **loi d'orientation des mobilités (LOM)** auxquels s'ajoutent notamment des crédits pour financer des projets déployés depuis la LOM.

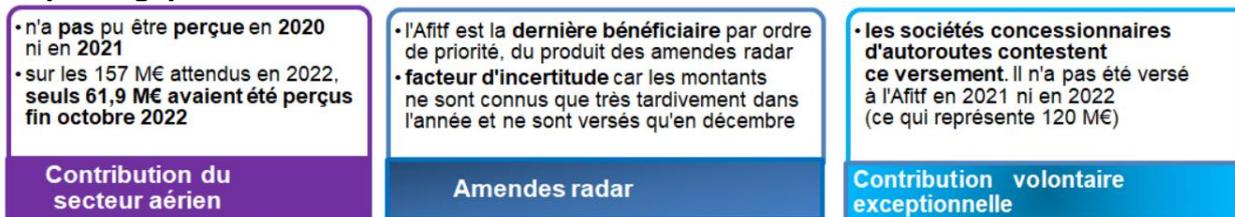


Source : Afitf

Si le rapporteur salue cette **augmentation des moyens alloués aux infrastructures de transports**, il relève que, dans les faits, **les crédits supplémentaires sont parfois sous-exécutés**. Ainsi, sur les 830 M€ censés être affectés à l'Afitf dans le cadre du **plan de relance**, **210 M€ n'ont pas été versés**. En outre, **l'augmentation des prix de l'énergie et des matériaux** risque d'entamer sérieusement sa capacité d'investissement.

## B. UN MODÈLE DE FINANCEMENT À SÉCURISER À BRÈVE ÉCHÉANCE

Après deux années d'importantes pertes de recettes induites par la crise sanitaire, le rapporteur s'interroge sur la pérennité du modèle de financement de l'Afiff. Alors que l'agence concourt au financement de projets d'infrastructures d'ampleur s'inscrivant dans le temps long, plusieurs de ses recettes sont de nature incertaine.



Source : Afiff

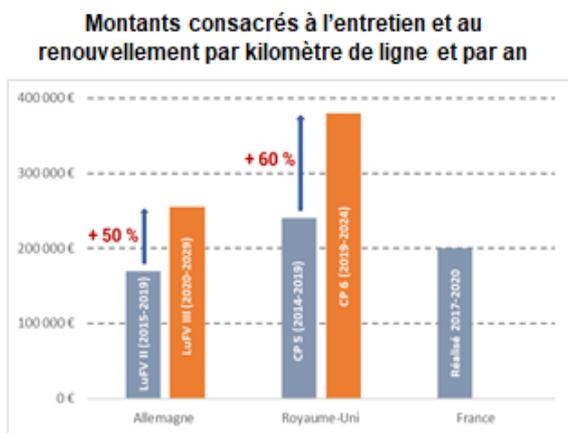
Pour le rapporteur, l'exercice consistant, année après année, à compenser les manques de recettes de l'Afiff par des collectifs budgétaires place cette dernière dans une situation délicate. Sécuriser la trajectoire de financement de l'agence est impératif et, dans les mois à venir, la révision de la trajectoire de la LOM et les travaux du COI seront des occasions à ne pas manquer pour proposer des avancées nécessaires, sans pour autant que cela exonère le Gouvernement et le Parlement de leurs responsabilités. Ce besoin de visibilité vaut également pour la gouvernance de l'Afiff, la nomination du nouveau président du conseil d'administration est à cet égard une priorité.

## 2. TRANSPORT FERROVIAIRE : UNE TRAJECTOIRE POSITIVE ENCORE TRÈS INSUFFISANTE AU REGARD DE NOS OBJECTIFS

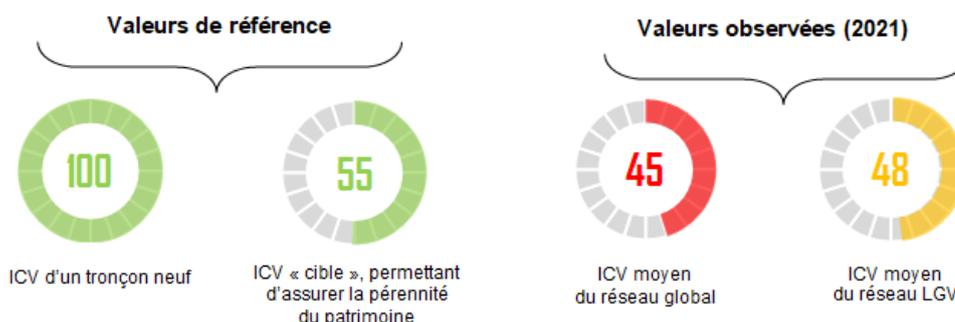
### A. RÉSEAU FERROVIAIRE : LE COMPTE N'Y EST PAS

1. Des efforts en matière de régénération du réseau loin de compenser la poussée inflationniste

Près de 2,9 Md€ sont prévus pour 2023, aux termes du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau. La régénération du réseau ferroviaire est principalement financée par les fonds propres de SNCF Réseau, et notamment par le produit des péages ferroviaires.



Si, ces deux dernières années, le plan de relance a permis d'allouer 4,7 Md€ supplémentaires au transport ferroviaire, ces montants ont surtout servi à combler le manque de recettes de SNCF Réseau et à mettre en œuvre des investissements déjà prévus, mais non budgétés. En l'état actuel des choses, d'après l'Autorité de régulation des transports (ART), l'état du réseau – en particulier le réseau structurant – est d'ores et déjà préoccupant, au regard de l'indice de consistance de la voie (ICV), qui reflète l'âge moyen relatif de la voie au regard de sa durée de vie.



Source : ART

De l'avis de tous les acteurs du secteur, les montants prévus en matière de régénération du réseau par le nouveau contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État **sont très insuffisants. Ils ne permettront même pas d'enrayer la spirale de dégradation du réseau.**

**Malgré un niveau de péages le plus élevé d'Europe, l'état de notre réseau ferroviaire est alarmant et la situation n'ira pas en s'améliorant si nous ne revoyons pas le contrat de performance.**

*Philippe Tabarot, Rapporteur pour avis*

Pire encore, la trajectoire fixée par le nouveau contrat de performance (2021-2030) annonce une évolution **critique** sur le long terme. D'après la SNCF, à l'horizon **2040** :

- l'enveloppe allouée à la régénération des **voies ne permettra de maintenir l'âge des voies qu'en Île-de-France, le reste du réseau structurant subissant une dégradation nette de l'état des infrastructures et un vieillissement encore plus prononcé, son âge augmentant de 5 et 14 ans ;**
- les **ralentissements** sur le réseau structurant **classique risquent d'augmenter de plus de 50 %.**

**Surcoût de SNCF Réseau lié à l'inflation en année pleine**

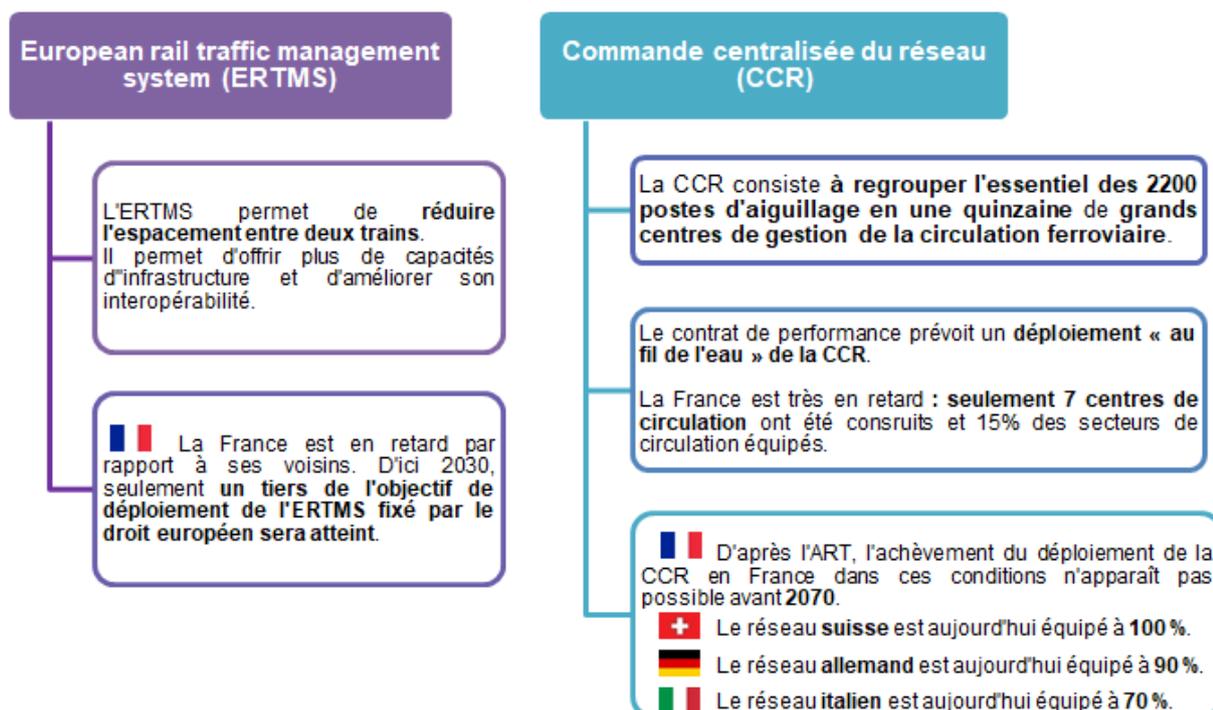


En outre, le contexte actuel de forte augmentation des prix de l'énergie et des matières premières laisse à penser que les **investissements de régénération prévus, et déjà insuffisants, devront être revus à la baisse.**

Aussi, et dans la mesure où le Gouvernement a annoncé que les 150 M€ supplémentaires alloués à l'Afif pourraient majoritairement bénéficier au mode ferroviaire, la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, un amendement [II-334](#) visant à **allouer 150 M€ additionnels à la régénération du réseau ferroviaire.**

## 2. L'absence de vision stratégique et industrielle en matière de modernisation du réseau

Au-delà des insuffisances en matière de régénération du réseau, sa **modernisation manque aujourd'hui cruellement d'orientation stratégique et de financement.** La comparaison du niveau et du calendrier de déploiement des deux principaux projets de modernisation avec les autres États européens est à cet égard édifiante...



Source : ART

## B. MARCHANDISES ET VOYAGEURS : DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE SOUS TENSION

Le contexte actuel d'augmentation des prix affecte également les **services de transport ferroviaire**.

Ainsi, d'après l'opérateur de fret DB Cargo, **le surcoût énergétique pour les entreprises ferroviaires de fret en 2023 est estimé à 193 M€ par rapport à l'année 2021, dont 172 M€ liés à l'augmentation du coût de l'électricité** et 21 M€ à la hausse des coûts des carburants. Cette flambée de prix met en péril la **dynamique positive du fret ferroviaire** – alors que le **plan de relance semblait porter ses fruits** avec une augmentation de sa part modale. Certains opérateurs soulignent même le paradoxe qui pourrait conduire à ce que les locomotives diesel présentent un avantage comparatif à l'électrique.

Pour la commission, une perte de compétitivité du mode ferroviaire par rapport au mode routier ne saurait être acceptable, ce qui rend indispensable un **soutien de l'État aux opérateurs de fret ferroviaire**.

**Les surcoûts énergétiques** n'épargnent pas non plus les **opérateurs de transport ferroviaire de voyageurs, les coûts de l'énergie représentent en moyenne 10 % des coûts d'exploitation**.

S'agissant des transports organisés par la puissance publique, la plupart des contrats prévoient des **mécanismes d'indexation sur les prix de l'énergie**, de telle sorte que les **surcoûts sont absorbés**, partiellement ou intégralement, par les **autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**. Ces dernières se trouvent donc dans une situation critique et font aujourd'hui face à un **choix impossible**.



Un amendement [I-948](#) de la commission, proposé par le rapporteur, a été adopté par le Sénat afin de **diminuer le taux de TVA appliqué aux transports collectifs de voyageurs routiers, guidés et ferroviaires** (hormis aux services librement organisés). Selon le Groupement des autorités responsables de transport, cette mesure permettrait en effet de **dégager des marges de manœuvre bienvenues pour contribuer au développement des politiques de mobilité des AOM et au financement des investissements nécessaires à la lutte contre le réchauffement climatique**.

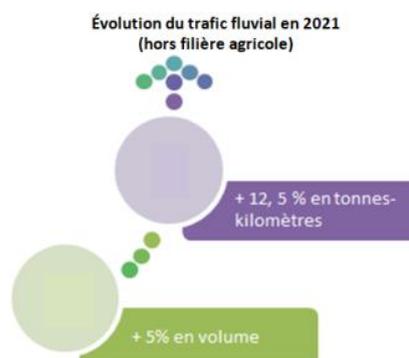
En outre, la commission a adopté un amendement [II-333](#) pour renforcer les moyens de l'ART à hauteur de **4,6 millions d'euros supplémentaires** pour lui permettre d'exercer pleinement ses missions dans de bonnes conditions, sans grever son fonds de roulement qui a franchi un seuil critique.

## 3. TRANSPORT FLUVIAL : BIEN QUE RÉSILIENT, UN SECTEUR NÉCESSITANT D'AVANTAGE DE SOUTIEN

### 1. Le transport fluvial affiche une reprise de fond, malgré un contexte d'instabilité

En 2022, le transport fluvial poursuit sa **reprise**, malgré des **résultats différenciés** selon les secteurs.

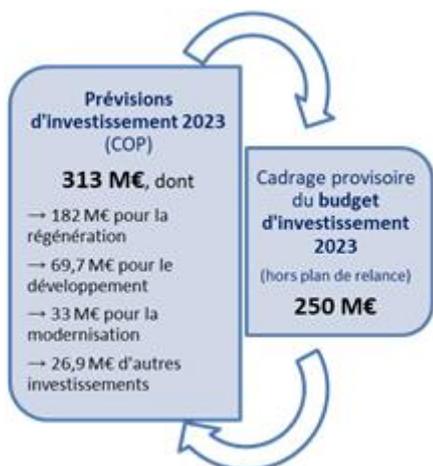
Après un **repli** lié à la **crise sanitaire** en 2020 (-11,6 % en tonnes-kilomètres), le **fret fluvial** a « *renoué avec la croissance* » en 2021, bien que d'une manière **modérée** du fait du recul de la **production céréalière (Voies navigables de France [VNF])**. Cette reprise demeure malgré tout marquée par l'**instabilité des marchés**, liée en particulier à la **crise ukrainienne**.



Le **fret fluvial** a souffert de la hausse des **coûts de l'énergie** : la **part du carburant** dans le **coût de revient** d'une prestation de transport fluvial de fret s'établit désormais à **41 %**, contre environ **25 %** avant la crise<sup>1</sup>.

Pour le **tourisme fluvial**, 2022 a été une meilleure année que 2021, mais la **fréquentation demeure inférieure de 70 % à celle constatée en 2019** (E2F). Les opérateurs intervenant en **zone dense** et les **croisières avec hébergement** ont été particulièrement affectés par ce recul. En revanche, certains secteurs sont parvenus à tirer leur épingle du jeu (**location de bateaux habitables sans permis** et **paquebots fluviaux**).

## 2. Une trajectoire d'investissement stable pour le réseau fluvial, mais un équilibre financier incertain pour son gestionnaire



Pour 2023, le **budget d'investissement** de VNF devrait s'établir à 250 M€ en CP, soit un montant **inférieur** aux **objectifs** initialement fixés par le **Contrat d'objectifs et de performance (COP)**. VNF subit en outre une **forte poussée** de ses **coûts** du fait de l'inflation tandis que le ralentissement de l'activité fluviale a induit un **décalage** de sa **trajectoire de recettes**.

La **révision du COP**, qui doit avoir lieu en 2023, pourrait être l'occasion d'**ajuster** la **trajectoire financière de VNF** définie en 2020-2021.

## 3. Un appui à renforcer pour le développement et le verdissement du transport fluvial

Depuis plusieurs années, VNF subit une trajectoire peu soutenable de **baisse de ses effectifs**. Si la modernisation des méthodes de travail de l'établissement doit permettre de compenser cette évolution, les équipements permettant de réaliser des **gains de productivité** ne devraient entrer en service qu'à **horizon 2025-2026**.

Afin d'aider VNF à franchir ce cap et de lui permettre de respecter les **objectifs ambitieux** fixés par le COP en matière de **fiabilité du réseau et de qualité de service**, il importe de garantir à l'établissement des **moyens humains adéquats**.

### Évolution des ETP de VNF



Dans l'attente de **gains d'efficience** liés à la **modernisation** de VNF, la commission a adopté un amendement [II-331](#) visant à maintenir en 2023 un **plafond d'emplois stable** par rapport à 2022 pour permettre à cet opérateur de recruter les **CDD de transition nécessaires**. Afin d'assurer le **financement** de ces postes, elle a adopté un amendement [II-332](#) visant à abonder de 2 millions d'euros supplémentaires la **subvention pour charges de service public** de VNF en 2023.

Par ailleurs, afin de soutenir la **compétitivité** des entreprises fluviales et le **renouvellement de leur flotte**, la commission a adopté deux amendements tendant à :

- **rehausser** le **plafond** de l'exonération de **plus-values** sur les cessions de navires fluviaux affectés à du transport de marchandises ([I-950](#)) ;
- rendre **plus progressive** l'**intégration comptable** de la **revalorisation** des actifs des **entreprises fluviales** ([I-949](#)). Cet amendement a été adopté en séance publique.

<sup>1</sup> Source : *Entreprises fluviales de France*.

## 4. TRANSPORT MARITIME : DES DÉFIS ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE CROISSANTS, DES MOYENS À RENFORCER

1. Une reprise d'activité différenciée selon les secteurs, mais un soutien économique à la filière qui continue à porter ses fruits

### Situation du transport maritime en 2022

**Conteneurs** : dynamique similaire à 2021, les compagnies affichant de bons résultats

**Plateformes offshore** : après un ralentissement des activités depuis 2020 (effondrement du prix du baril), relance des projets dans un contexte incertain

**Vrac liquide** : année difficile, avec une demande qui demeure atone

**Croisière** : secteur durement touché par la crise, reprise encore partielle

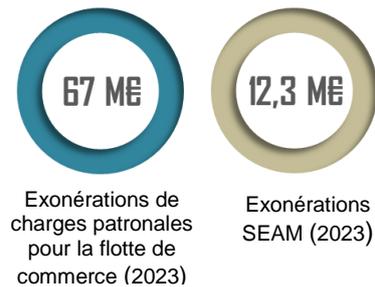
**Ferries** : redressement du trafic

**EMR** : installations croissantes d'armateurs sur ce nouveau segment

Les **fluctuations internationales** (pandémie puis conflit en Ukraine) ont affecté différemment les segments d'activité de la **navigation maritime**.

La **hausse du prix de l'énergie** a également pesé sur le secteur : **entre janvier et juin 2022, le prix des combustibles marins a cru d'environ 65 %**, avant un retour au niveau de début d'année.

En 2023, les efforts en faveur de la **compétitivité** de la filière se maintiennent, notamment à travers les **exonérations de charges patronales** pour les armateurs de la **flotte de commerce** en



situation de concurrence internationale et le **dispositif de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)**, mis en place en 2022 pour trois ans, permettant des **exonérations de charges patronales** pour les opérateurs effectuant du **transport international de passagers**.

2. Le verdissement du transport maritime : de fortes attentes des acteurs, des engagements à confirmer

Le transport maritime représente près de **3 % des émissions de GES mondiales**. Or, les **efforts** pour soutenir la **transition énergétique du secteur** apparaissent encore **insuffisants**. Pourtant les exigences en la matière sont croissantes à l'échelle **internationale** (objectif fixé par l'Organisation maritime internationale d'atteindre la neutralité carbone pour le transport maritime en 2050) et **européenne** (perspective de l'intégration du transport maritime au marché carbone et discussions en cours sur le projet « Fuel EU » maritime).

#### Plan de relance : des moyens insuffisants

- **175 M€ sur deux ans** pour le **verdissement des ports**, soit un montant **très inférieur** aux recommandations du **Sénat** (5 Md€ sur 10 ans, rien que pour développer les infrastructures de report modal)
- **25 M€** pour le **verdissement des navires**, destinés uniquement à la **flotte de contrôle et de balisage** de l'État

#### Des incertitudes sur l'après Plan de relance

- Des crédits **presque intégralement consommés** (l'ensemble des AE ont été engagés fin 2022, 45 M€ de CP doivent encore être mobilisés en 2023)
- Le Gouvernement a annoncé un **plan France-Mer 2030** (comportant notamment la mise en place d'un **fonds d'investissement** doté de 300 M€ d'ici la fin du quinquennat, dédié à l'innovation en matière de décarbonation du secteur), qui **ne semble pas pris en compte dans le PLF pour 2023**

#### Suramortissement vert : un outil qui doit faire ses preuves

- Dispositif **faiblement utilisé** jusqu'à aujourd'hui, dont les **paramètres** ont toutefois été **assouplis en LFI pour 2022**
- Un dispositif applicable seulement, à ce stade, jusqu'en **2024**, et qui comporte des **angles morts**, notamment pour les **navires neufs** qui ne peuvent bénéficier de certaines déductions fiscales

Enfin, face au **contexte énergétique**, un **soutien plus stable et lisible** au secteur est attendu de la part de l'**État**. Comme souligné par l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM), dans le cadre de la LFR n° 1 pour 2022, la mise en place d'un **tarif réduit de TICFE** (0,5 €/MWh) sur l'électricité consommée par la **manutention portuaire** dans les ports français, une mesure pourtant très attendue, a été malheureusement repoussée à 2024.

Afin de soutenir la **compétitivité** des **armateurs français** et d'encourager la **décarbonation** du **transport maritime**, la commission a adopté trois amendements visant à :

- appliquer dès **2023** un **tarif réduit de TICFE** sur l'électricité consommée pour la **manutention portuaire** à travers un **dispositif pérenne**, afin de donner de la **visibilité** aux manutentionnaires portuaires pour investir dans des équipements électriques ([l-947](#)). Cet amendement n'a cependant **pas été adopté** en **séance publique** ;
- prolonger jusqu'en **2026** l'application du « **suramortissement vert** », afin de donner du temps aux **armateurs** pour se saisir de cet outil et programmer leurs investissements ([l-951](#)). Cet amendement a été **adopté** en **séance publique** ;
- étendre aux **navires neufs** le « **suramortissement vert** » applicable aux équipements permettant l'**alimentation électrique** des navires durant les escales et aux équipements destinés à compléter la propulsion principale des navires, par exemple **véliques** ([l-952](#)). Cet amendement a été **adopté** en **séance publique**.

## POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information « Réarmer nos ports dans la compétition internationale »](#)
- [Les communiqués de presse sur le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, ici, ici et là](#)



**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

[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>

