



**AVIS DE M. DIDIER MANDELLI SUR LES CRÉDITS RELATIFS
AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Didier Mandelli **sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux du projet de loi de finances pour 2020** (programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* »).

Malgré plusieurs points d'attention relevés par le rapporteur, le projet de budget prévoit plusieurs mesures positives en faveur des transports (sécurisation du budget de l'Afitf, augmentation des crédits relatifs à l'infrastructure ferroviaire, reprise de la dette de SNCF Réseau notamment). **La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a donc émis un avis favorable sur le vote de ces crédits.**

La sécurisation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)

Soucieux de garantir la **sincérité de la programmation financière des investissements de l'État dans les infrastructures de transport**, le Sénat avait veillé, lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), à **sanctuariser les ressources de l'Afitf**.

Dans cette perspective, la commission avait notamment précisé que **le budget de l'Afitf ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles**, comme les amendes radars et prévu « *l'affectation intégrale à l'Afitf du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, prévue par la loi de finances pour 2015¹ pour financer les infrastructures de transports* ». En outre,

elle a **inscrit dans la loi² les dépenses de l'Afitf**. Des **enveloppes quinquennales de 13,7 et 14,3 milliards d'euros** sont ainsi respectivement prévues pour les périodes 2019-2023 et 2023-2027.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 sera le premier budget voté après la LOM. Conformément à la trajectoire prévue par cette dernière, il est ainsi prévu que les **recettes de l'Afitf s'élèvent à 2 982 millions d'euros en 2020³**. Ce chiffre correspond à une **augmentation de près de 500 millions d'euros du budget de l'Afitf**, qui est la résultante d'une **hausse des taxes affectées de 640 millions d'euros** et d'une **baisse des recettes propres pour un montant d'environ 140 millions d'euros**.

² Article 1^{er} B du projet de loi d'orientation des mobilités.

³ Avec une prévision de recettes issues des amendes radars s'élevant à 193 millions d'euros.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Concernant les recettes de l'Afitf, le PLF 2020 prévoit, par rapport à 2019 :

+ 381 millions d'euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont 70 millions d'euros en 2020 au titre de la **diminution de 2 centimes d'euro du remboursement sur le gazole dont bénéficie le transport routier de marchandises** (qui représentera en année pleine une hausse de la fiscalité sur ce secteur de 140 millions d'euros) ;

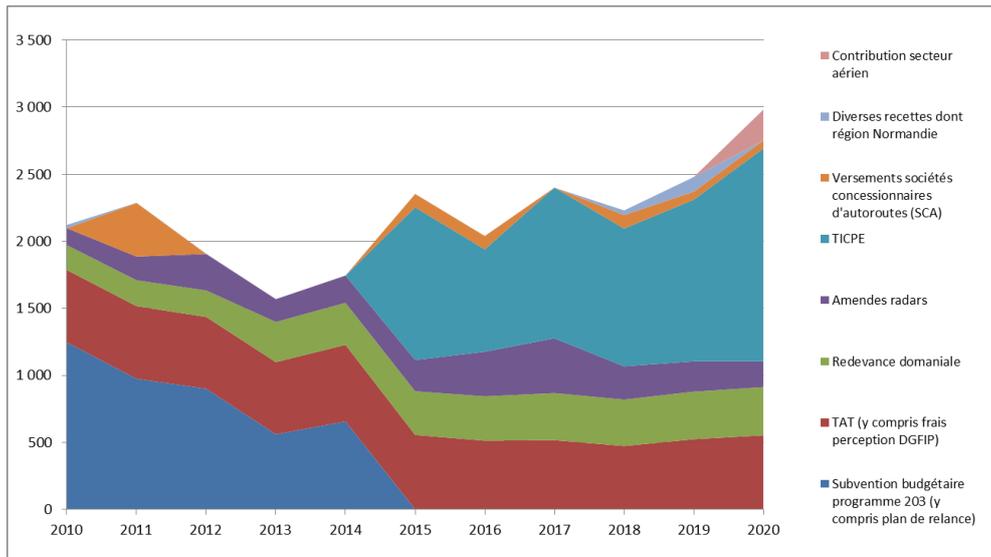
+ 230 millions d'euros de contribution pour le secteur aérien, en raison de la hausse de la taxe sur les billets d'avion (+ 180 millions d'euros) et de l'affectation du surplus de cette taxe à l'Afitf à hauteur de 50 millions d'euros (auparavant, ce surplus était alloué à la Direction générale de l'aviation civile) ;

+ 29 millions d'euros pour la taxe d'aménagement du territoire payés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Si cette augmentation permet de sécuriser les investissements dans les infrastructures de transport, elle correspond néanmoins à une **stricte nécessité**. En outre, les ressources de l'Afitf demeurent **légèrement en deçà des besoins identifiés pour réaliser le scénario 2 du Conseil d'orientation des infrastructures**, basé sur une hypothèse de 3 milliards d'euros par an.

Le graphique ci-dessous présente **l'évolution des ressources de l'Afitf** depuis 2010 et la prévision pour 2020.

Évolution des recettes de l'Afitf depuis 2010 (en millions d'euros)



Source : commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la base des réponses au questionnaire budgétaire fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

S'agissant des **dépenses de l'Afitf**, la LOM fixe **cinq programmes d'investissement prioritaires** :

– l'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux ;

– la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires ;

– le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales ;

– le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien ;

– le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse.

La programmation détaillée des dépenses de l'agence sera votée par le conseil d'administration en fin d'année 2019.

Transports ferroviaires : un budget de mise en œuvre des réformes récentes

L'année 2020 correspond, pour le secteur des transports ferroviaires, à la **mise en œuvre de plusieurs réformes d'ampleur** – ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs, transformation de la SNCF, transfert de lignes, actualisation du contrat pluriannuel de performance entre l'État et SNCF Réseau – qui ne sont pas sans conséquence sur le plan financier. Aussi, le PLF pour 2020 prévoit plusieurs mesures visant à accompagner ces évolutions, en complément notamment des crédits consacrés à l'infrastructure ferroviaire.

1. Une augmentation des crédits consacrés à l'infrastructure ferroviaire : un effort à poursuivre

Près de **2,40 milliards d'euros** sont prévus par le PLF 2020 au titre de l'**amélioration de la performance du réseau ferroviaire** par le biais d'une **contribution de l'État à SNCF Réseau**. Cela représente une **diminution de près de 1 %** des crédits de paiement prévus à ce titre par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Des **concours spécifiques de l'Afitf** sont également prévus pour le développement du réseau, à hauteur de 244 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ainsi que le reversement à SNCF Réseau des dividendes que l'État a renoncé à percevoir de la part du groupe SNCF, à hauteur de 662 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en CP. Au total, plus de **3,3 milliards d'euros sont inscrits en CP au titre de l'action 41 « ferroviaire » du programme 203, soit une augmentation de près de 9 % par rapport aux crédits voté en loi de finances pour 2019¹.**

La remise en état du réseau ferré constitue un enjeu prioritaire, alors que l'âge moyen du réseau ferré national est de **29,3 ans**. La dégradation de l'état de l'infrastructure ferroviaire est encore plus importante sur le réseau des **lignes de desserte fine du territoire** (dites « petites

lignes »). La Cour des comptes² soulignait récemment le **désengagement de l'État** sur ces lignes, alors même qu'elles jouent un rôle majeur d'aménagement du territoire. Le Sénat a régulièrement rappelé son attention à la préservation du des dessertes fines du territoire³. L'âge moyen de ces lignes serait de **38 à 39 ans**, d'après le préfet M. François Philizot, chargé de remettre un rapport sur le sujet et auditionné dans le cadre du présent avis.

Malgré l'annonce du Premier ministre d'investir 200 millions d'euros supplémentaires dans les infrastructures ferroviaires à partir de 2022, l'effort accordé en faveur de la régénération du réseau reste en deçà des besoins. Le préfet M. François Philizot estime ainsi que **7,4 milliards d'euros** seraient nécessaires pour remettre en état le seul réseau des lignes de desserte fine du territoire (UIC 7 à 9).

Il est envisageable de réduire cette estimation en recourant davantage aux trains légers. En outre, les problématiques sont différentes d'un territoire à l'autre et il convient de trouver des solutions adaptées pour chacune de ces lignes. Il n'en demeure pas moins qu'**une importante accélération des investissements est nécessaire**, d'autant plus avec la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs. La commission sera vigilante au renforcement de la régénération du réseau dans le cadre de l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau.

La rénovation du réseau ne saurait constituer une variable d'ajustement budgétaire.

¹ La loi de finances pour 2019 prévoyait 3,03 milliards d'euros à l'action 41 « ferroviaire » du programme 203.

² Cour des comptes, « Les transports régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence », octobre 2019.

³ Hervé Maurey et Didier Mandelli, « Réforme ferroviaire : garantir une ouverture à la concurrence réussie », octobre 2019.

2. La reprise de 25 milliards d'euros (Md€) de dette de SNCF Réseau par l'État : un mécanisme complexe mais nécessaire pour mettre fin à la dérive de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructure

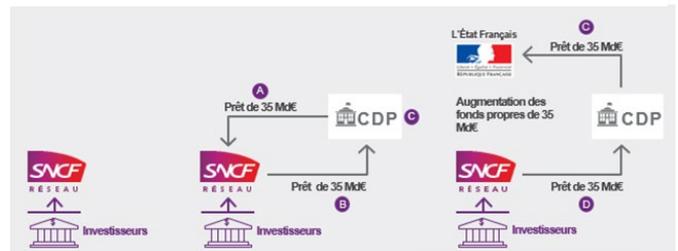
L'article 76 du PLF pour 2020 prévoit la reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 25 milliards d'euros, conformément aux annonces du Premier ministre en mai 2018. Il est prévu que cette première étape soit suivie d'une seconde reprise à hauteur de 10 milliards d'euros en 2022.

Le mécanisme retenu repose sur la conclusion de prêts croisés entre la Caisse de la dette publique (CDP) et SNCF Réseau. Les caractéristiques de ces deux prêts sont identiques et représentatives de celles de la dette de SNCF Réseau. Aux termes du PLF pour 2020, l'État pourra se substituer à SNCF Réseau comme débiteur de la CDP¹. Ce mécanisme, bien que complexe, permettra d'augmenter les fonds propres de SNCF Réseau et ainsi de mettre fin à la dérive de la trajectoire financière de SNCF Réseau.

L'ensemble de la dette de SNCF Réseau est intégrée au calcul de la dette publique depuis 2016². Cet endettement, en augmentation de 2 à 3 milliards d'euros chaque année, s'élevait à 48,2 milliards d'euros au 31 décembre 2018.

Au total, la reprise de dette prévue, conjuguée à des efforts de productivité et au renforcement de la règle d'or prévu par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire³ devrait permettre à SNCF Réseau d'atteindre l'équilibre économique en 2022.

Mécanisme de reprise de dette prévu à l'article 76 du projet de loi de finances pour 2020



Source : SNCF Réseau

S'agissant de la démarche d'amélioration de la productivité, 1,6 milliard d'euros d'économies sont prévues à horizon 2026. Au 31 décembre 2018, les efforts engagés s'élevaient à près de 300 millions d'euros. Environ 1,3 milliard d'euros d'économies restent donc à réaliser sur la période 2019-2026.

3. La budgétisation du financement et l'augmentation du plafond d'emploi de l'Autorité de régulation des transports (ART) pour faire face à l'extension de ses missions

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) est devenue l'ART au 1^{er} octobre 2019, en lien avec l'extension du périmètre de ses missions. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire lui a en effet confié de nouvelles missions de régulation dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. En outre, le projet de LOM donne de nouvelles compétences à l'Arafer en matière d'ouverture des données de mobilité et de billettique d'une part et de régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure de la RATP sur le réseau d'autre part. Enfin, aux termes de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 prise sur habilitation de la loi dite Pacte, l'ART est le régulateur du secteur aéroportuaire.

Pour tenir compte cet accroissement du périmètre d'intervention de l'Autorité, le projet de LOM prévoit une refonte de son collège, qui sera composé exclusivement de membres permanents. En outre, le PLF pour 2020 prévoit une augmentation du plafond d'emploi de l'ART de 11 ETPT, dont 2 sont liés à la refonte du collège.

¹ Un nouveau programme 355 « charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » est créé et correspond aux charges financières résultant de la reprise de dette.

² Reclassement de SNCF Réseau en administration publique (APU) à compter de 2016.

³ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 2.

Si cette hausse du plafond d'emploi est bienvenue, le rapporteur la considère toutefois **insuffisante au regard de l'importante extension des compétences de l'ART**. Eu égard au rôle central qu'elle exerce, il est indispensable de **donner à l'ART les moyens de remplir les nouvelles compétences qui lui sont affectées**.

S'agissant de son financement, l'Arafer était jusqu'à présent financée par **deux taxes affectées** :

- le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires ;
- la taxe pour frais de contrôle due par les sociétés concessionnaires d'autoroute.

Voies navigables : des perspectives positives en matière d'investissement nuancées par une importante baisse des effectifs

Les crédits ministériels affectés par le PLF 2020 à l'action « voies navigables » s'élèvent à **250,5 millions d'euros**. Ils correspondent à la subvention pour charge de service public destinée à l'établissement public **Voies navigables de France (VNF)**. L'Afitf devrait également apporter **1,8 million d'euros** (en CP) de **fonds de concours pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales**.

Les **ressources de VNF** proviennent par ailleurs de l'Afitf, au travers de **subventions d'investissements** (96 millions d'euros en 2019), des péages de navigation versés par les usagers, du produit des redevances domaniales et enfin de la taxe hydraulique qui lui était affectée. En 2020, cette taxe sera remplacée, en application de l'article 26 de la loi de finances pour 2019, par une **redevance hydraulique**, dont le plafond est fixé à 127,5 millions d'euros.

Un récent audit portant sur les **besoins de régénération et de modernisation du réseau** a évalué les besoins de financement de ce réseau à hauteur de **240 à 250 millions d'euros par an**. En 2019, les **dépenses d'investissement** sur le réseau ont augmenté – s'élevant à 154 millions d'euros (hors SNE) – après

Le PLF pour 2020 prévoit la suppression de la première de ces taxes et la seconde serait reversée au budget général. Le PLF prévoit, en lieu et place de ces deux taxes affectées, la **budgétisation de l'autorité**, avec l'inscription dans le programme 203 d'une subvention pour charge de service public dont le montant correspond au plafond de taxes autorisé pour 2019 (11,4 millions d'euros).

plusieurs années de diminution significative. À moyen terme (2020-2024), cette augmentation devrait se poursuivre, notamment sous l'effet de l'augmentation des crédits versés par l'Afitf.

Le **rapport annexé au projet de LOM** prévoit en effet une **augmentation progressive des crédits consacrés par l'Afitf à la régénération et à la modernisation des voies navigables** (automatisation, téléconduite d'ouvrages), pour atteindre **110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022** et **130 millions d'euros par an entre 2023 et 2027**.

Par ailleurs, le Sénat avait introduit dans le projet de LOM la création d'un **contrat d'objectifs et de performance** de 10 ans entre l'État et VNF. Ce contrat, qui devrait être conclu au premier trimestre 2020, permettra d'apporter à VNF une véritable **visibilité pluriannuelle**.

Ces évolutions positives sur le plan financier sont toutefois nuancées par l'importante réduction du plafond d'emplois de VNF prévue dans le texte initial (- 112 ETPT), qui serait la plus importante envisagée depuis la création de l'établissement, dont les effectifs sont en diminution depuis plusieurs années. En 2019, le plafond avait ainsi déjà

diminué de 96 ETPT. Un amendement (n° II-3110) adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement a néanmoins relevé le plafond d'emplois de 20 ETPT.

Malgré cet effort, la baisse du plafond d'emploi de 92 ETPT revient à **faire porter à VNF une part significative de la baisse des effectifs du ministère de la transition écologique et solidaire**. Pour les syndicats du ministère, cette nouvelle baisse ne permettrait plus aux services fonctionner et se traduirait par l'abandon d'une partie de l'offre de services. Par ailleurs, le rapporteur relève que le conseil d'administration de VNF, réuni le 15 octobre 2019, a adopté une motion visant à demander à l'État de réexaminer le plafond d'emploi prévu dans le PLF pour 2020.

Cette **baisse** semble **contradictoire avec l'ambition de développement du trafic fluvial**, qui constitue un levier incontournable pour le « *verdissement* » des transports nationaux. Elle laisse une **marge de manœuvre étroite à l'établissement**, qui semble **peu compatible avec l'ampleur**

de ses missions et les défis posés aux infrastructures fluviales, avec le risque à terme de voir s'engager un processus de « *dé-navigation* » sur certains canaux, à savoir leur fermeture pure et simple pour des raisons de sécurité et d'accessibilité.

La commission attire l'attention du Gouvernement sur **les risques qu'emporte une telle diminution au regard des missions de VNF** et alors même que l'établissement sera le futur exploitant du canal Seine-Nord Europe. Sur ce sujet d'ailleurs, un accord de financement a été annoncé par le Gouvernement le 4 octobre 2019.

Il prévoit une enveloppe globale de 2,2 milliards d'euros pour la réalisation de l'infrastructure, partagée entre l'État et les collectivités locales des Hauts-de-France. VNF, qui sera le futur exploitant du canal, se mobilise pour réaliser les aménagements sur la partie française de la liaison Seine Escaut, dont Seine-Nord Europe est le maillon central, qui représentent des investissements de plus d'un milliard d'euros avec le soutien de l'Europe et des collectivités territoriales.

Le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Le PLF pour 2020 prévoit une diminution (d'environ **13 %**) des crédits inscrits au titre du compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* », qui retrace le **financement de la compensation relative au déficit**

d'exploitation des TET ainsi que celui des contributions versées aux régions des lignes TET qui leur ont été transférées. Cette diminution est notamment liée au recentrage du périmètre de l'offre engagée à partir de 2015 par l'État.



Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



Didier Mandelli
Rapporteur
Les Républicains - Vendée



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20



AVIS DE M. JEAN-PIERRE CORBISEZ SUR LES CRÉDITS RELATIFS AUX TRANSPORTS ROUTIERS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Corbisez **sur les crédits relatifs aux transports routiers du projet de finances pour 2020** (programmes 203 - infrastructures et services de transports). En raison de l'augmentation insuffisante des moyens relatifs à l'entretien du réseau routier au regard des besoins, en particulier des moyens consacrés à la surveillance et à l'entretien des ponts, **la commission a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.**

Une réponse imparfaite au besoin de régénération du réseau routier

L'état du réseau routier national demeure inquiétant

L'État est **responsable d'une petite partie seulement du patrimoine routier** (21 000 kilomètres¹, soit 2 % des routes françaises et 12 000 ponts, soit 5 % des ponts), mais ce réseau supporte **plus du tiers du trafic routier total.**

Le réseau routier national non concédé a connu une **dégradation continue de son état** ces dernières années. La proportion de **chaussées** en bon état structurel est passée de 85,4 % en 2011 à 82 % en 2017. **18 % des chaussées présentaient donc des dégradations de structure nécessitant des interventions lourdes de régénération en 2017.** La commission s'était alarmée de cette dégradation à l'occasion d'une table ronde² de mars 2017.

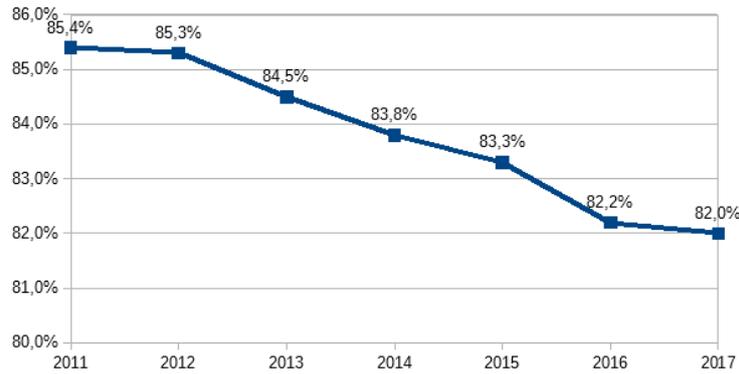
La situation est également inquiétante s'agissant des **ouvrages d'art**, comme l'a mis en lumière la commission dans un récent rapport sur la sécurité des ponts³ : entre 2007 et 2017, le pourcentage d'ouvrages en mauvais état (classés 3 ou 3U) est resté stable (autour de 6 %, soit 720 ponts environ), mais celui des **ouvrages nécessitant un entretien sous peine de dégradation ou présentant des défauts (classés 2E et 2) a fortement augmenté** (de 65 % à 79 %). **Le nombre de ponts en bon état apparent (classés 1) s'est quant à lui réduit de 13 % à 11 %.**

¹ 12 000 kilomètres sont des autoroutes et des routes nationales non concédées, gérées par 11 directions interdépartementales des routes (DIR) et 9 000 kilomètres sont des autoroutes concédées dont la gestion est assurée par des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

² « Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger », rapport d'information de M. Hervé Maurey, président, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 8 mars 2017 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-458-notice.html>

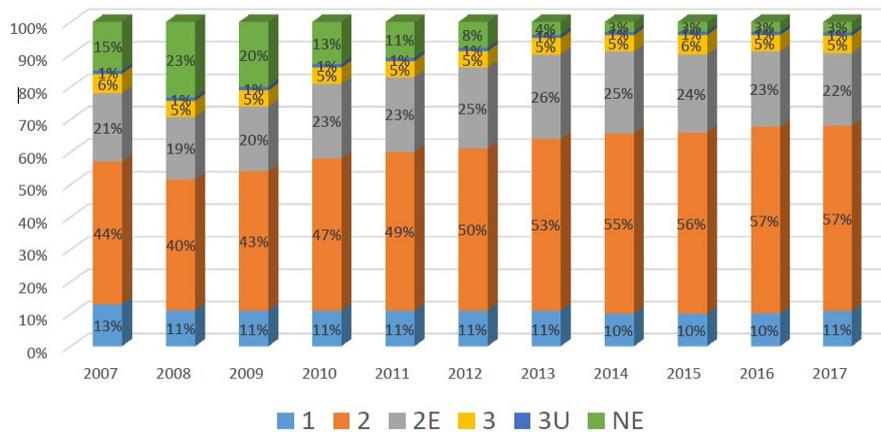
³ « Sécurité des ponts : éviter un drame », rapport d'information de MM. Patrick Chaize et Michel Dagbert, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 26 juin 2019 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-609-notice.html>

Évolution de la proportion de chaussées du réseau routier national non concédé en bon état structurel



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Évolution de l'état des ponts du réseau routier national non concédé⁴ (en nombre)



Source : Cerema

Des crédits d'entretien qui augmentent trop lentement au regard des besoins

En 2020, les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif et aux opérations de régénération du réseau routier national non concédé devraient atteindre **870 millions d'euros⁵**, soit 40 millions d'euros de plus par rapport à 2019. Parmi ces montants, **les crédits dédiés à l'entretien des ouvrages d'art** du réseau routier national sont également en augmentation de près de 10 millions d'euros, pour atteindre 79 millions d'euros.

Cette augmentation est conforme à la **trajectoire inscrite dans le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)**, qui prévoit d'allouer à l'entretien, à l'exploitation et à la modernisation du réseau routier national non concédé 850 millions d'euros par an d'ici 2022 puis 930 millions d'euros par an sur la période 2023-2027.

Évolution des montants consacrés à l'exploitation et à l'entretien du réseau routier national non concédé (en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Prévision 2020
Crédits d'entretien du réseau routier national	667	639	614	607	663	743	680	812	833	870
dont crédits consacrés à l'entretien des ouvrages d'art	32,9	41,6	35,1	41,2	47,2	51,7	58,9	65,3	70	79,1

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

⁴ La méthode d'évaluation IQOA utilisée par l'État permet de répertorier les ouvrages en cinq classes d'état : dans Classe 1 : ouvrages en bon état apparent ; Classe 2 : ouvrages ayant des défauts mineurs ; Classe 2E : ouvrages de type 2 dont les risques d'évolution des désordres peuvent à court terme affecter la structure ; Classe 3 : ouvrages dont la structure est altérée et nécessite des travaux de réparation, sans caractère d'urgence ; Classe 3U : ouvrages dont la structure est gravement altérée et nécessite des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage ou à la rapidité des désordres.

⁵ 304 millions d'euros de crédits sont issus du budget général et 543 millions d'euros de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Toutefois, ce montant est inférieur à celui préconisé par l'audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé⁶ et par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)⁷, qui ont estimé qu'**1 milliard d'euros par an était nécessaire, dont 120 millions d'euros pour les ouvrages d'art**, dès 2018 pour enrayer la dégradation du patrimoine existant et le remettre à niveau en une dizaine d'années.

Par ailleurs, la trajectoire d'augmentation des crédits actée par la LOM **repose pour partie sur le prochain quinquennat**, puisque les montants dédiés à l'entretien et la régénération des réseaux devront augmenter de manière substantielle à partir de 2023⁸.

Au-delà du réseau routier national, la commission a souligné dans son rapport sur les ponts que l'état du patrimoine d'ouvrages gérés par les collectivités territoriales, en particulier par les communes et les intercommunalités (entre 80 000 et 100 000 ponts), est inquiétant et pose des problèmes de sécurité et de disponibilité. Alors que les communes et les intercommunalités peuvent rencontrer des difficultés financières importantes dans la gestion de leurs ponts, la commission regrette que le projet de loi de finances pour 2020 ne comporte **aucune mesure permettant d'aider ces collectivités à surveiller et entretenir leur patrimoine**.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, le Sénat a inclus dans le rapport annexé relatif à la programmation financière des infrastructures de transport une mention indiquant que **l'État accompagnera les collectivités territoriales dans l'inventaire de leurs ouvrages et leur apportera un appui en matière d'ingénierie**⁹. Si un tel appui technique est indispensable, il n'est pas suffisant et doit s'accompagner d'aides financières au profit des collectivités qui rencontrent des difficultés.

En application de la loi « Didier » de 2014¹⁰, **15 400 ponts de rétablissement**¹¹ – c'est-à-dire des ouvrages construits pour rétablir des voies de communication interrompues par une nouvelle infrastructure de transport – ont été recensés et devront faire l'objet de conventions de partage des frais liés à leur entretien entre les collectivités qui en sont propriétaires, d'une part, et l'État, SNCF Réseau et Voies navigables de France (VNF) qui gèrent les nouvelles infrastructures de transport, d'autre part. Cette aide financière, dont le montant est encore incertain, **ne concernera toutefois que 8 % des ponts gérés par les collectivités territoriales et ne saurait donc être suffisante**.

S'agissant des crédits consacrés à la modernisation et au développement du réseau routier national, qui permettent principalement de financer les opérations inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020¹² ou au programme spécifique d'aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) de la région Bourgogne, ils s'élèveront l'année prochaine à **671 millions d'euros**, dont 63 % (421 millions d'euros) sont apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et 37 % (250 millions d'euros) par les collectivités territoriales par le biais d'un fonds de concours.

⁶ IMDM, Nibuxs, *Audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau*, avril 2018.

⁷ « *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* », *Rapport du Conseil d'orientation des infrastructures*, janvier 2018.

⁸ *S'agissant des ouvrages d'art, il est ainsi prévu que les crédits dédiés à leur entretien passent de 79 millions d'euros en 2020 à 92 millions d'euros en 2022, puis continuent à progresser pour atteindre 144,5 millions d'euros en 2027.*

⁹ *Le rapport annexé du projet de loi d'orientation des mobilités dispose : « En matière d'ouvrages d'art et de ponts, un effort particulier sera déployé pour renforcer la connaissance de ce patrimoine, mutualiser les informations entre personnes publiques et améliorer l'anticipation, aux plans financier et comptable, des enjeux de maintenance de ces infrastructures. L'État accompagnera les collectivités territoriales dans l'inventaire de ces ouvrages, qui sont des actifs clés pour l'attractivité française et présentent aujourd'hui des risques de sécurité mal connus. Les dispositifs existants d'appui de l'État aux collectivités territoriales en matière d'ingénierie seront consolidés. À cet égard, une méthodologie adaptée au réseau d'ouvrages d'art et de ponts des collectivités territoriales et de leurs groupements devra être définie. »*

¹⁰ *Loi n° 2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.*

¹¹ *8 300 ponts de rétablissement concernent le réseau ferré national, 4 400 le réseau géré par Voies navigables de France et 2 700 le réseau routier national.*

¹² *D'après le projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », l'objectif de l'État à travers les crédits de modernisation et de développement des routes est de « limiter l'augmentation de capacité du réseau routier au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou de besoins de dessertes des territoires et des grands pôles économiques et d'amélioration de la qualité de la vie (protection contre les nuisances sonores, etc.) ».*

La commission est toutefois **inquiète du retard important pris dans l'exécution du volet « mobilité » des CPER et donc des projets de transport qu'ils financent**, puisque, fin 2018, le taux national d'exécution en autorisations d'engagement était de 40 % (et seulement 34 % pour le volet routier) et inégal selon les régions. D'après les informations communiquées à la commission, le Gouvernement souhaite **prolonger de deux ans les CPER actuels** (jusqu'en 2022) et vise un objectif de réalisation à cette échéance de 80 %.

Un durcissement du malus automobile qui n'est justifié que si les aides à l'achat de véhicules propres sont ambitieuses

L'article 18 du projet de loi de finances prévoit de renforcer le barème du malus automobile, **en abaissant le seuil d'émissions à partir duquel il s'applique de 117 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre**. Cela engendrera un gain d'environ 141 millions d'euros en 2020, permettant de financer les aides à l'acquisition de véhicules propres à hauteur de 800 millions d'euros (405 millions d'euros au titre de la prime à la conversion¹³ et 395 millions d'euros au titre du bonus automobile).

Toutefois, le durcissement du malus automobile s'applique dans un contexte de restriction des aides à l'acquisition de véhicules propres. En effet, le Gouvernement **a fortement resserré les conditions d'octroi de la prime à la conversion cet été dans une logique budgétaire**¹⁴, en publiant un décret¹⁵ qui en exclut : les véhicules de plus de 60 000 euros, les véhicules émettant entre 117 et 122 g de CO₂/km, ainsi que les véhicules d'occasion classés Crit'Air 1 et 2 émettant moins de 116 g de CO₂/km.

La commission regrette que la prime à la conversion **ne puisse plus bénéficier à l'achat de véhicules d'occasion peu polluants**, ce qui constituait pourtant un levier important de renouvellement du parc automobile français, et que le plafonnement à 60 000 euros du prix des véhicules éligibles à la prime conduise à exclure les véhicules à hydrogène, compte tenu de leur coût.

De surcroît, **le bonus est trop restrictif** puisqu'il ne bénéficie qu'aux voitures émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre¹⁶, depuis que les véhicules hybrides rechargeables ont été exclus du dispositif en 2018, ainsi qu'aux 2 et 3 roues et quadricycles à moteur électrique.

La commission considère que le renforcement du malus automobile **n'est justifié que si, en parallèle, les aides à l'acquisition de véhicules propres sont ambitieuses et permettent un renouvellement rapide du parc automobile**, et craint que les recettes du malus ne soient pas consommées en totalité en raison des restrictions apportées à la prime à la conversion. En fonction de l'évolution du nombre de primes et de bonus versés dans les mois à venir, elle considère que **les critères d'attribution des aides devront pouvoir être revus rapidement**.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Jean-Pierre Corbisez
Rapporteur pour avis
Sénateur (RDSE) du Pas-de-Calais

Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable :
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html
Téléphone : 01.42.34.23.20

¹³ La prime à la conversion est cumulable avec le bonus et est accordée lors de l'acquisition ou la location de longue durée d'un véhicule peu émetteur de CO₂ est effectuée en remplacement d'un véhicule ancien polluant (véhicule diesel immatriculé avant 2001 ou avant 2006 pour les ménages modestes, véhicule essence immatriculé avant 1997).

¹⁴ La révision des conditions d'octroi de la prime est intervenue en raison du nombre important de primes versées depuis le 1^{er} janvier 2019 : au 29 septembre 2019, 291 211 demandes de primes avaient été acceptées (en 2018, 255 000 primes ont été versées).

¹⁵ Décret n° 2019-737 du 16 juillet 2019 relatif aux aides à l'acquisition ou à la location des véhicules peu polluants. Les nouvelles conditions d'octroi de la prime à la conversion s'appliquent depuis le 1^{er} août 2019.

¹⁶ Le montant du bonus s'élève à 27 % du coût d'acquisition du véhicule, dans la limite de 6 000 euros.



**AVIS DE M. MICHEL VASPART SUR LES CRÉDITS RELATIFS
AUX AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Michel Vaspert **sur les crédits relatifs aux affaires maritimes et portuaires du projet de loi de finances pour 2020** (programmes 203 « *Infrastructures et services de transport* » et 205 « *Affaires maritimes* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* »).

En dépit d'éléments positifs à signaler cette année, notamment en faveur de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) et de la Fédération d'entraide polynésienne des sauveteurs en mer (FEPSM), le rapporteur considère que la stagnation des crédits consacrés aux affaires maritimes et portuaires n'est pas compatible avec les défis auxquels le secteur est confronté (compétitivité des ports, transition énergétique et numérique, sécurité maritime). **Suivant son rapporteur, la commission a donc émis un avis d'abstention de vote sur ces crédits pour 2020.**

Les crédits des affaires maritimes et portuaires : une stagnation peu compatible avec le développement d'une politique maritime ambitieuse

Avec environ 450 000 emplois en France, **l'économie bleue** constitue un secteur stratégique pour l'économie française.

Pour 2020, le montant total des fonds consacrés aux affaires maritimes et portuaires atteint **258,2 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), en légère hausse de 1,2 million d'euros par rapport à 2019, et 257 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse d'environ 5 millions d'euros par rapport à 2019. Ces crédits sont répartis entre **l'action 43 du programme 203**, dédiée aux infrastructures portuaires (100,9 millions d'euros) et le **programme 205** (157,3 millions d'euros) de la mission « Écologie, Développement et Mobilité durables ».

Toutefois, **la politique maritime de la France s'apprécie dans une dimension plus large** et mobilise six ministères ainsi que les services du Premier ministre.

Le montant total des fonds contribuant à la politique maritime transversale est ainsi évalué à **2,15 milliards d'euros**, hors dépenses fiscales, sont répartis en **six thèmes** d'action : retraite et sécurité sociale des marins (816 millions d'euros), administration et gouvernance (382 millions d'euros), recherche et formation (333 millions d'euros), contrôles d'activité et sûreté maritime (292 millions d'euros), soutien à l'économie bleue (259 millions d'euros), protection de l'environnement marin et littoral (73 millions d'euros).

Le contexte international demeure incertain : en 2019, la croissance du transport maritime s'est ralentie en 2019, tombant à 2,7 % contre 4,1 % en 2018. La conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) souligne d'ailleurs que les taxes douanières réciproques imposées par les États-Unis et

la Chine ont contribué sensiblement à cette baisse.

Pour le budget 2020, le rapporteur salue l'inscription de **crédits nécessaires** au fonctionnement du système maritime national et de **dispositifs fiscaux favorables** à la **transition énergétique du secteur** et à la **compétitivité des ports**. Sur ce dernier sujet, le Premier ministre dévoilera une **nouvelle stratégie lors du comité interministériel de la Mer (CIMer)**.

Le maintien de la compensation des charges non commerciales des grands ports maritimes (GPM)

L'**action 43** du programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » regroupe depuis 2018 les crédits dédiés aux ports et représente un peu plus de **3 % des crédits de ce programme**. En 2020, avec **100,9 millions d'euros**, le budget de cette action connaît une nouvelle augmentation de près de **1,2 million d'euros**, soit + 1,2 % par rapport à 2019, après la forte hausse constatée en 2018 (+ 38,6 %) et en 2019 (+ 40,7 %). Cette trajectoire correspond d'une part, à la poursuite de l'engagement de l'État pour la prise en charge des dépenses d'entretien et d'accès des grands ports maritimes (GPM), c'est-à-dire les **dépenses de dragage** à titre principal et, d'autre part, à la mise en œuvre du plan d'aide à la modernisation et à l'innovation du transport fluvial de marchandises (PAMI) ainsi qu'à un soutien financier lié à la suppression de la chambre nationale de la batellerie artisanale. Les dépenses de fonctionnement du programme représentent 400 000 euros. En 2019, **le soutien de l'État aux dépenses non commerciales des GPM a pu être élargi** (fonctionnement des capitaineries, frais de personnel et d'équipement en matière de sécurité et de sûreté portuaire) du fait de gains de productivité s'agissant des dépenses de dragage, qui s'élèvent à environ 6 millions d'euros sur une enveloppe globale de 93 millions d'euros).

En complément, **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** finance, pour une faible part, les infrastructures portuaires *via* des fonds de concours. Estimé à

32,4 millions d'euros pour 2020 en AE et 43,6 millions d'euros en CP, le montant de ces crédits sera *in fine* déterminé par l'adoption du budget de l'agence en fin d'année. Ces fonds sont consacrés aux projets d'investissement des ports dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER), du plan de relance portuaire ou des contrats de convergence. Ils représentent 323 millions d'euros pour la période 2015-2020. **La trajectoire des concours de l'Afitf au secteur portuaire demeure peu favorable** aux yeux du rapporteur et la négociation sur la génération de CPER 2021-2027 devra nécessairement en tenir compte.

Évolution des fonds de concours de l'Afitf s'agissant des ports (AE en millions d'euros) 2016 – 2019

2016	2017	2018	2019	2020
42,6	42,4	32,4	37	32

Enfin, « **l'aide à la pince** » (action 45 – transports combinés) atteint 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2020.

Un budget stable pour les affaires maritimes, la poursuite de la baisse des effectifs

Les crédits du programme 205 « affaires maritimes » sont stables, avec une ventilation par action légèrement différente, et la majorité représente des dépenses contraintes. Les crédits « fixes » représentent 150 millions d'euros chaque année et les 5 % de crédits restants correspondent au **plan de modernisation de l'administration des affaires maritimes**. En 2018, le programme avait été marqué par l'achat d'un nouveau baliseur et en 2019, par l'achat d'un nouveau patrouilleur en Méditerranée pour renforcer les moyens de la **police maritime** (police des pêches, police de la navigation, police de l'environnement marin, police des activités de plaisance). L'année 2020 sera consacrée au paiement des sommes dues pour ces équipements.

Le schéma d'emploi des affaires maritimes sur la période 2018-2022 prévoit une diminution de 203 équivalents temps plein (ETP), un objectif ambitieux au regard de l'activité des services concernés et du volume du programme. Les baisses se déclinent au rythme suivant : - 45 ETP en 2018, - 42 ETP en 2019 et - 40 ETP en 2020. Le rapporteur relève que **cette baisse est peu compatible avec les missions confiées aux affaires maritimes**. Si des innovations technologiques permettent de compenser certaines suppressions de postes et

d'engendrer des gains de productivité, **le point bas est pratiquement atteint**. Face aux enjeux actuels (surveillance de la zone économique exclusive – ZEE – française, soutien à la flotte de commerce, renforcement des contrôles environnementaux) **cette baisse n'apparaît pas durablement soutenable**. Il serait dommageable que les lycées professionnels maritimes (LPM) ou les centres régionaux de surveillance et de sauvetage (CROSS) finissent par être la cible de réductions budgétaires.

La sécurité maritime et le sauvetage en mer : un modèle à conforter

La modernisation des équipements dédiés à la sécurité et à la sûreté maritime

Le réseau des **7 CROSS métropolitains et ultramarins** représente une masse salariale de **325 ETP**, soit près de 20 millions d'euros portés par le programme 217 de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* », auquel il convient d'ajouter les **deux centres spécialisés du sauvetage en mer du Pacifique** (JRCC Tahiti et MRCC Nouméa), dont les charges de fonctionnement sont partagées entre le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère des armées. En 2018, ces centres ont coordonné **12 915 opérations de sauvetage**, en augmentation par rapport à l'année 2017 (11 034 opérations). Sur les huit premiers mois de l'année 2019, les CROSS ont coordonné plus de **8 600 opérations**.

Le déploiement du nouveau **système de gestion des opérations de sauvetage (SeaMIS)**, conçu par la société *Naval Group*, devrait s'achever en 2020 dans l'ensemble des CROSS de métropole et d'outre-mer. Par ailleurs, **deux nouveaux navires baliseurs** seront financés pour la métropole en 2020, à Brest et en Corse.

La SNSM face à des défis importants en matière d'investissements et de gouvernance

L'examen de la subvention versée par l'État à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) pour l'année 2020 intervient dans

un contexte particulier, avec le drame qui s'est produit aux Sables d'Olonne cet été et la remise récente du **rapport de la mission commune d'information du Sénat sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime**, présidée par Corinne Féret et dont le rapporteur était Didier Mandelli.

Chaque année, **les bénévoles de la SNSM prennent en charge 30 000 personnes** en moyenne. En 2018, plus de 10 000 personnes ont été secourues par les sauveteurs en mer et plus de 20 000 ont été soignées. Les sauveteurs embarqués sont intervenus à 3 974 reprises et dans **22 % des cas la nuit**. Les navires de la SNSM ont été mobilisés à près de 4 500 reprises en 2018 par la CROSS, avec notamment 1 000 interventions au mois d'août et 900 au mois de juillet.

Le 21 octobre dernier, en séance à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics a annoncé l'intention du Gouvernement de déposer, dans le cadre de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances, **un amendement visant à abonder de 4,5 millions d'euros les crédits du programme 205 au profit de la SNSM**. Cette augmentation prend la forme d'un abondement du programme 205 à hauteur de 4,5 millions d'euros, dont une part viendrait du budget général (2 M€) et une autre du budget du ministère de la transition écologique et solidaire (2,5 M€).

Par ailleurs, lors d'un déplacement en Polynésie française dans le cadre de la mission commune d'information du Sénat

sur le sauvetage en mer, le rapporteur a été particulièrement marqué par le **manque de moyens de la Fédération d'entraide polynésienne des sauveteurs en mer (FEPSM)**. Aussi, il salue l'engagement du gouvernement local et de l'État pour le financement de l'acquisition d'un nouveau navire de sauvetage.

La direction des affaires maritimes (DAM) précise qu'un **versement à parts égales d'une subvention d'un million d'euros est prévu pour cet investissement**, soit 500 000 euros côté État et 500 000 euros pour le gouvernement polynésien. Le soutien de l'État reste cependant conditionné à la participation du gouvernement local. Les modalités de financement se déclinent comme suit côté État : un versement du ministère de l'outre-mer de 350 000 euros à travers le

programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » et un versement du ministère de la transition écologique et solidaire de 150 000 euros, au titre du programme 205.

À ce jour, **l'État reste dans l'attente du dossier de demande de subvention de la FEPSM**, pour lequel le Haut-commissariat de la République en Polynésie française a proposé son appui technique. Des conventions devront ensuite être établies entre l'État, les autorités polynésiennes et la FEPSM. Le coût global de construction, des matériels et de la formation des personnels est estimé à 1,2 millions d'euros. Le calendrier est par ailleurs contraint et la commande doit être engagée avant la fin de l'année, pour un début du chantier en **janvier 2020**.

Le système portuaire français : l'urgence d'une stratégie

La situation des grands ports maritimes (GPM)

Les GPM sont entrés dans une nouvelle phase avec l'élaboration des **projets stratégiques pour la période 2019-2023**. Les priorités demeurent les infrastructures multimodales, la préparation à l'installation d'activités logistiques et industrielles et l'amélioration de la desserte (ferroviaire et fluviale en particulier) de l'hinterland. Une **dynamique positive se confirme** pour les ports, qui retrouvent enfin des niveaux de trafic comparables à ceux constatés avant la crise de 2008 mais ils restent fortement **exposés à la concurrence des ports allemands, espagnols, italiens, néerlandais et portugais**. Au premier semestre 2019, d'après les chiffres fournis par la DGITM, **l'ensemble des GPM métropolitains affiche une progression de 1 % du trafic de fret** par rapport au résultat établi à la même période un an plus tôt, soit un trafic total de **136,1 millions de tonnes**. Les liquides en vrac progressent (+ 7,6 %), tandis que les solides en vrac diminuent (- 9,4 %). Les trafics de marchandises diverses diminuent (- 0,8 %) consécutivement à la chute des trafics routiers (- 7,2 %), contrebalancée par la progression du trafic des conteneurs en tonnage de 3,7 % et en nombre d'EVP

(équivalent vingt pieds) de 4,5 % pour un trafic total de 2 546 119 EVP au 1^{er} semestre. Cette situation est plus contrastée dans le détail (Bordeaux, La Rochelle, Marseille).

Par ailleurs, l'année 2018 a été marquée par **92 mouvements de grève et 7 822 grévistes cumulés**, en augmentation notable par rapport à 2017 (49 mouvements de grève et 4 679 grévistes en cumulé). Ces chiffres demeurent toutefois inférieurs à ceux de l'année 2016, durant laquelle 158 jours de grève avaient été enregistrés, mobilisant 17 417 grévistes en cumulé. Le climat social demeure donc tendu.

En novembre 2018, à l'occasion du comité interministériel de la Mer (CIMer), le Premier ministre avait annoncé une **fusion des trois ports de l'axe Seine** dans un établissement public unique doté de trois implantations territoriales. **L'article 34 quater du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)**, inséré à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement a traduit cette annonce. La préfiguratrice de cette fusion, **Mme Catherine Rivoallon**, devrait remettre, d'ici décembre 2020, un plan stratégique portant sur la période 2020-2025 pour l'axe Seine. Un protocole

d'accord a été signé avec les organisations syndicales fin mai afin de clarifier le fait que les trois ports ne seront pas spécialisés dans leurs missions, ce qui était la crainte des syndicats. Cette intégration doit être effective avant le 1^{er} février 2021, conformément au calendrier fixé par le Premier ministre. Le rapporteur rappelle à cet égard que les ports d'**Anvers et de Zeebruges** collaborent depuis plusieurs années pour identifier des synergies et qu'ils ont annoncé l'ouverture de négociations en vue d'une **fusion progressive**.

La préparation du « Brexit »

L'an dernier, le rapporteur avait consacré une part de son rapport à la **préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE)**, enclenché le 29 mars 2017 par l'activation de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) par les autorités britanniques ainsi qu'à la **question des « corridors maritimes »**, qui menaçait la situation de nombre de ports français de la façade atlantique et Manche-mer du Nord. À l'heure actuelle, la crainte d'un « *no deal* » semble s'éloigner. Des moyens ont été mobilisés par le Gouvernement pour l'efficacité des contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires.

Un point de vigilance est à noter concernant les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, à la suite de remontées de terrain liées à des exercices d'anticipation du Brexit. Le rapporteur appelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation à une vigilance particulière.

L'annonce prochaine d'une nouvelle « stratégie portuaire »

Lors des **Assises de la mer en novembre 2017**, le Premier ministre avait annoncé sa volonté de voir établie une **nouvelle « stratégie portuaire »**. L'an dernier, à l'occasion de la publication d'un rapport d'information sur la compétitivité des ports maritimes, la commission avait déjà attiré l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de définir rapidement une nouvelle stratégie globale** pour soutenir les ports français dans leur développement. Alors que **le modèle économique des ports est en voie de stabilisation**, cette stratégie devrait permettre de décliner un

programme d'actions partagées entre les autorités portuaires et les opérateurs pour accompagner la transition écologique et numérique du secteur portuaire.

En outre, plusieurs **mesures fiscales** introduites dans le projet de loi de finances pour 2020 devraient contribuer à soutenir les ports :

- **l'article 16 du PLF** minore le tarif de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE – article 266 *quinquies* C du code des douanes) consommée par les entreprises de manutention opérant dans l'enceinte des ports maritimes, lorsque cette consommation est supérieure à 222 wattheures par euro de valeur ajoutée. Le tarif de TICFE sera alors réduit à 12,6 euros par mégawattheure, pour un tarif normal de 22,5 euros par mégawattheure. Ce tarif de TICFE passera, par mégawattheure, à 6 centimes d'euro en 2021, puis à 0,5 centime d'euro en 2022 ;
- **l'article 48 quindécies** instaure un tarif différencié en matière d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), prévue à l'article 1519 HA du code général des impôts, pour soutenir le développement des terminaux méthaniers et le stockage de gaz naturel liquéfié (GNL).

Un travail à venir au Sénat sur la performance et la gouvernance des ports maritimes français

Lors de sa réunion du 6 novembre dernier et conformément à la décision prise par son bureau, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a acté la **création d'une mission d'information sur la gouvernance et la performance des ports maritimes**, à l'initiative de M. Vaspard. Ses douze membres ont été désignés lors de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 20 novembre. Il s'agit de : Mme Éliane Assassi (CRCE), M. Jérôme Bignon (Les Indépendants), M. Jean-Pierre Corbisez (RDSE), M. Hervé Gillé (SOCR), M. Jordi Ginesta (LR), Mme Martine Filleul (SOCR), M. Didier Mandelli (LR), M. Frédéric Marchand (LRM), M. Pascal Martin (UC), Mme Évelyne Perrot (UC), M. Christophe Priou (LR) et

M. Michel Vaspert (LR). Les membres du groupe d'études « Mer et littoral », rattaché à la commission, seront associés à ses travaux et pourront assister aux auditions. Ce travail prendra en compte la **problématique des nouvelles « routes de la soie » chinoises**, qui représentent un défi posé à l'ensemble du système portuaire européen en matière de compétitivité et de souveraineté. Le 13 novembre dernier, le gouvernement central chinois a d'ailleurs publié une **ligne directrice** pour accélérer la construction de ports maritimes de classe mondiale. Ce document détaille des ambitions fortes et un calendrier de développement à moyen et long terme : à

l'horizon **2025**, la Chine entend accomplir des avancées en matière de développement vert, intelligent et sûr des ports et accompagner la montée en puissance de ses ports régionaux. D'ici **2035**, les ports principaux devront avoir atteint un niveau de classe mondiale et d'ici **2050**, de nouveaux groupements portuaires de classe mondiale devront être créés. D'après les données officielles chinoises, **le volume de fret des ports chinois s'élève à 10,3 milliards de tonnes au cours des neuf premiers mois de l'année 2019, soit une hausse de 5,2 % sur un an.**

Transition énergétique et surveillance de la ZEE : des défis majeurs

La transition énergétique et la qualité de l'air

L'organisation maritime internationale (OMI) a fixé des objectifs environnementaux ambitieux et prévoit une réduction des émissions totales de gaz à effet de serre de l'industrie maritime d'au moins 50 % d'ici 2050 et des émissions de CO₂ d'au moins 40 % d'ici 2030 et jusqu'à 70 % d'ici 2050.

Dans ce cadre, le GNL constitue une **solution transitoire intéressante**, vers une propulsion décarbonée à terme. Selon les estimations, le GNL permet aujourd'hui de **réduire de 99 % les émissions d'oxydes de soufre et de particules fines**, jusqu'à 85 % des émissions d'oxyde d'azote et de l'ordre de 20 % des émissions de dioxyde de carbone.

L'an dernier, **l'article 56 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019** avait permis de créer un dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements réalisés par les armateurs dans le cadre de l'achat de navires neufs fonctionnant à l'hydrogène et au GNL ainsi que l'achat de biens destinés au traitement des gaz d'échappement (« scrubber ») et à l'alimentation électrique des navires au cours d'une escale. À la suite de la **notification de la mesure à la Commission européenne**, des ajustements sont nécessaires, la Commission considérant l'assiette de la mesure trop large. Aussi, à l'occasion de

l'examen du projet de loi de finances pour 2020 en première lecture à l'Assemblée nationale, **les députés ont adopté un amendement du rapporteur général de la commission des finances qui réduit l'assiette de cette mesure**, désormais fondée sur la différence de valeur entre un navire neuf propulsé au GNL ou avec des technologies décarbonées et celle d'un navire doté d'une propulsion classique. Pour compenser cette réduction de l'assiette et maintenir une intensité d'aide équivalente, le taux proposé est revu à la hausse. Cette mesure constitue **l'article 13 bis** du projet de loi de finances pour 2020.

Le secteur privé doit maintenant accompagner ce mouvement. La CMA-CGM a annoncé en septembre dernier, au chantier naval Shanghai Jiangnan-Changxing, la mise à l'eau du plus **grand porte-conteneurs du monde (23 000 EVP) propulsé au gaz naturel liquéfié (GNL)**, dans le prolongement de la décision du groupe annoncée en 2017 de commander une série de neuf porte-conteneurs de grande dimension (400 mètres de long, 61 mètres de large) propulsés au GNL. Cette nouvelle série de navires sera immatriculée au registre international français (RIF). En outre, récemment, onze banques ont adhéré à un **programme baptisé « Poséidon »** et se sont engagées à mobiliser un portefeuille de prêts dédiés à l'industrie maritime à hauteur d'environ 100 milliards de dollars.

Enfin, les commandes de systèmes de confinement pour le transport par voie maritime et le stockage en conditions cryogéniques du GNL ont fortement augmenté ces derniers mois, ce qui témoigne d'une **dynamique positive**.

Le sujet de la transition énergétique dans le secteur maritime rejoint l'enjeu de la **préservation de la qualité de l'air dans les villes portuaires**, exposées aux paquebots de croisière. Les collectivités territoriales se mobilisent et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a par exemple annoncé un **plan d'investissements de 30 millions d'euros** pour électrifier les quais des ports de Marseille, Nice et Toulon. L'ensemble des quais de Nice et Toulon devraient être équipés en 2023 et ceux de Marseille à la même date pour les ferries et en 2025 pour les paquebots de croisière.

Sur ce sujet, **l'article 16 ter du projet de loi de finances pour 2020** vise à appliquer à l'électricité fournie aux navires, lorsqu'ils sont stationnés à quai dans les ports, un tarif réduit de TICFE à 0,50 euro /MWh (au lieu de 22,50 euros /MWh), soit le même tarif dont bénéficient les personnes qui exercent une activité de transport par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique ou trolleybus. Cette mesure doit **soutenir le développement de l'électricité à quai et l'amélioration de la qualité de l'air** dans les villes portuaires. À cet égard, **le rapporteur rappelle son soutien à l'initiative portée par la France pour créer une zone « SECA » en Méditerranée** mais souligne la nécessité d'une concertation étroite avec l'ensemble des partenaires européens. **Des discussions devraient s'engager à l'automne 2020 au sein de l'OMI** et pourraient conduire à une adoption de la mesure en 2022 selon le ministère. L'ensemble des États riverains du bassin doivent être en capacité de mettre en œuvre et de contrôler cette réglementation.

La surveillance de la ZEE

La France possède le deuxième domaine maritime le plus grand au monde, derrière les États-Unis et grâce à l'outre-mer. Ce vaste territoire impose une vigilance et une surveillance attentives pour préserver la souveraineté française, comme une délégation de la commission a récemment pu le constater lors d'un déplacement en Nouvelle-Calédonie.

Les CROSS assurent la **surveillance de la navigation maritime** (170 000 navires de commerce ont été suivis dans les eaux sous juridiction française en 2018), principalement dans les trois rails de navigation de la Manche – Ouessant, Casquets, Pas-de-Calais –, où le trafic maritime est le plus intense. En outre, les CROSS assurent **la surveillance des pollutions marines** et ont recensé 129 pollutions confirmées en 2018, chiffre en légère diminution (- 4 %) par rapport à 2017 (134). Pour la DAM, ces données confirment l'importance du programme européen de surveillance satellitaire des pollutions (*Cleanseanet*), qui représente désormais près de la moitié des détections enregistrées. Au titre de la **surveillance des pêches maritimes** : 2 400 inspections air-mer ont été réalisées et 2 458 inspections au débarquement ont été menées, soit un total de 4 858 inspections pour l'année 2018, sur la façade métropolitaine, ce qui représente une augmentation globale de 0,4 % par rapport à 2017. Enfin, le bilan 2018 de la **surveillance de l'environnement marin** se caractérise par une augmentation sensible du nombre de missions : 1 465 missions de surveillance et de contrôle ont été rapportées au Centre d'appui au contrôle de l'environnement marin (CACEM), installé au CROSS Etel depuis 2016, soit un nombre cinq fois plus important par rapport à 2017 (281 signalements).

Le rapporteur rappelle la **nécessité de garantir des moyens importants pour la surveillance de cette zone**, en particulier dans le Pacifique, espace stratégique et réserve incomparable de biodiversité.



M. Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



M. Michel Vaspert
Rapporteur pour avis
Les Républicains – Côtes-d'Armor



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20



AVIS DE MME NICOLE BONNEFOY SUR LES CRÉDITS « TRANSPORTS AÉRIENS » DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 20 novembre 2019, le rapport pour avis de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi de finances pour 2020 sur les crédits « Transports aériens », inscrits dans le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Dans la continuité des exercices antérieurs, le PLF 2020 concilie l'assainissement du budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la hausse des investissements, rendue nécessaire par l'accroissement continu du trafic de passagers. Suivant sa rapporteure, la commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2020.

I. Les crédits relatifs aux transports aériens : la poursuite d'une stratégie équilibrée associant assainissement du budget de la DGAC, hausse des investissements, et accroissement du soutien aux lignes d'aménagement du territoire

A. Le budget de la DGAC continue de se désendetter tout en conservant un niveau élevé d'investissement

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) retrace les **crédits relatifs** aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il finance, en particulier, les prestations que rend cette administration en matière de contrôle de la **navigation aérienne**.

1. Une hausse des dépenses visant notamment à faire face au risque de saturation du ciel français

En 2019, le montant total des dépenses du BACEA s'élèvera à 2,141 milliards d'euros, en **hausse de 20 millions d'euros** par rapport à celui de l'année dernière (2,121 milliards d'euros).

- Dans la continuité des exercices précédents, le montant global des **investissements augmentera de 18 millions d'euros** (+ 6 %) pour atteindre 315,6 M€. La majeure partie de cette hausse (16,1 M€) doit financer la poursuite des programmes d'investissements relatifs au **renouvellement des instruments de**

navigation aérienne, visant notamment à faire face au risque de saturation du ciel français. Le programme **4-FLIGHT**, qui constitue le **programme central** de modernisation de la gestion du trafic aérien français (coût total estimé à 850 M€), reste le poste principal de dépenses d'investissements du budget annexe pour 2020 (51,2 M€).

- La hausse des dépenses s'explique également par **l'augmentation de 5 millions d'euros de la masse salariale** (de 1,212 à 1,217 milliard d'euros), en dépit d'un schéma d'emploi nul. Cette trajectoire de dépenses tient compte de la négociation du **prochain protocole social pour la période 2020-2024**, qui devra permettre, dans la continuité du protocole actuel 2016-2019, la mise en œuvre d'actions de performance et de modernisation des services techniques, opérationnels et de support, afin notamment de faire face au risque de saturation du ciel français.

- La **diminution de la charge de la dette** (- 3,3 M€), qui atteindra 11,2 millions d'euros, doit compenser pour partie l'augmentation des investissements et des dépenses de personnel.

2. Des recettes en légère hausse

Les **recettes d'exploitation** seront en **hausse** de **14 millions d'euros** pour atteindre 2,066 milliards d'euros. Cela s'explique principalement par la **hausse de la taxe de l'aviation civile de 29 millions d'euros** (de 442,7 à 472,0 M€) liée à la croissance du trafic aérien, en partie contrebalancée par la **baisse de la redevance de route (- 23 M€)**, de 1,316 à 1,293 milliard d'euros) découlant de la diminution de son coût unitaire.

3. Un budget de la DGAC qui poursuit son assainissement

Initié en 2015, alors que l'encours de dette était de 1 281 millions d'euros, l'**assainissement** financier du BACEA se poursuivra dans le cadre du projet de loi de finances 2020 à hauteur de **72 millions d'euros** (contre 71 M€ pour 2019). L'**encours** de la dette devrait donc atteindre 662 millions d'euros à la fin de l'exercice 2020, atteignant un **niveau inférieur à celui d'avant la crise de 2008** (878 M€).

B. Le soutien aux lignes d'aménagement du territoire continue de s'accroître

Les **lignes d'aménagement du territoire (LAT)** sont des lignes aériennes sous obligation de service public (**OSP**), faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État, pour partie financées par des crédits qui **ne relèvent pas du BACEA** mais du programme 203 de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Le **rapport sénatorial** « *Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires* », de Mme Josiane Costes (septembre 2019) a rappelé que les LAT constituent des **outils indispensables au désenclavement** et à la **cohésion** des territoires et doivent à ce titre être pérennisées. Dans la continuité des exercices antérieurs, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **augmentation des crédits de paiement (+ 3,45 M€)** affectés aux LAT, pour atteindre 19,9 millions d'euros. Selon la trajectoire prévue par la Stratégie nationale du transport aérien annoncée en 2019, ces crédits devraient représenter **près de 25 millions d'euros en 2022**.

II. Malgré le dynamisme du trafic aérien, un pavillon français qui demeure en difficulté

A. La forte croissance du trafic aérien se poursuit

1. Un transport de passagers qui continue d'augmenter à un rythme soutenu

En métropole, le **trafic de passagers** a atteint 167,3 millions de passagers en 2018, soit une **croissance annuelle de 5,2 %**. Cette dynamique est principalement due **au trafic international** dont le taux de croissance annuel moyen a été de 5,6 %, au trafic reliant la métropole aux territoires d'outre-mer (+ 10,3 %) et aux liaisons transversales (+ 9,9 %) reliant des villes régionales. Les liaisons radiales, reliant Paris, continuent de reculer (- 1,7 %), principalement au profit du train.

Cette tendance **se confirme au premier semestre 2019** : le nombre de passagers a augmenté de 5,9 % par rapport à la même période en 2018.

2. Un trafic de fret aérien qui subit les tensions commerciales internationales

Après des années de croissance marquée (+ 3,2 % en 2018 ; + 3,9 % en moyenne annuelle entre 2008 et 2018), le **fret aérien** mesuré en tonnes-kilomètres, a **reculé de 3,6 %**, dans le contexte des tensions commerciales internationales.

B. La croissance du trafic aérien n'améliore pas la situation d'un pavillon français en difficulté

1. Des parts de marché du pavillon français qui continuent de diminuer face à la concurrence des compagnies à bas coût

La croissance du trafic de passagers au premier trimestre 2019 (+ 5,9 % par rapport à 2018) a **plus bénéficié aux compagnies étrangères (+ 7 %) qu'au pavillon français (+ 4,4 %)**.

En conséquence, les compagnies aériennes françaises continuent de **perdre des parts de marché** face à la concurrence étrangère : la part des transporteurs français dans le trafic de passagers s'établit à **41 %** en passagers transportés (- 0,6 points par rapport à 2018). Ces chiffres s'inscrivent dans une tendance de **chute continue**, les parts de marché du pavillon français ayant **reculé d'un tiers en vingt ans**. Les compagnies françaises subissent principalement la **concurrence des compagnies à bas coût**, dont la part dans le trafic total de passagers continue de croître (35 % en 2018, contre 30 % en 2015).

2. Faillites d'Aigle Azur et de XL Airways, fragilités persistantes d'Air France : un pavillon français à la peine

En septembre et octobre dernier, deux compagnies nationales, **Aigle Azur et XL Airways**, ont fait **faillite**, occasionnant la suppression de près de 2 000 emplois. Si ces faillites reflètent un mouvement plus général de consolidation du secteur du transport aérien, elles mettent surtout en lumière la **fragilité des compagnies nationales**.

III. Le transport aérien français soumis à des injonctions contradictoires, entre redressement de sa compétitivité et amélioration de son bilan carbone

A. Le déficit de compétitivité du pavillon français n'a pas été résorbé par les Assises du transport aérien

Les difficultés du pavillon français découlent en grande partie d'un **déficit de compétitivité**, par rapport à ses grands concurrents européens et aux compagnies à bas coût. Ce constat, partagé par tous, avait été **clairement établi lors des Assises du transport aérien** de 2018 et a été retranscrit dans la Stratégie nationale du transport aérien pour 2025. La loi de finances pour **2019** a ainsi **aménagé la taxe d'aéroport (TAP)** pour une baisse de charge de 118 millions d'euros au profit des compagnies opérant en France.

Bien que cet allègement ait constitué une **première étape** dans le redressement de la compétitivité du transport aérien

Bien que sa situation se redresse progressivement, à la faveur notamment d'un **apaisement du climat social** consécutif à la conclusion d'un accord entre la direction et les représentants syndicaux en 2018, Air France continue d'enregistrer des **résultats largement inférieurs** à ceux de ses principaux concurrents européens et de son partenaire KLM (marge de 2 % en 2018 contre 9 % pour la compagnie néerlandaise).

Alors que **l'avenir des compagnies nationales demeure incertain, dans un marché de plus en plus concurrentiel**, la rapporteure pour avis appelle le Gouvernement à **prendre la mesure des enjeux. Maintenir un pavillon national est essentiel pour un pays du rang de la France, pionnier de l'aérien** : attributs de notre souveraineté, les compagnies nationales sont autant les **vectrices de notre lien avec le monde, que les garantes de l'aménagement de notre territoire**.

français, la rapporteure pour avis déplore qu'elle n'ait **pas été suivie d'une réflexion plus globale** tendant à s'attaquer aux difficultés structurelles du pavillon national.

Elle regrette en outre que la **remise du rapport d'information** portant sur les **niveaux de fiscalité du secteur aérien** en France en comparaison avec ses voisins européens, initialement prévue au 1^{er} octobre 2019 par l'article 1^{er} F du projet de loi d'orientation des mobilités, ait été **repoussée à mars 2020**. Le manque d'informations objectives sur les « coûts de touchée » des compagnies **affaiblit grandement la capacité du Parlement à débattre de manière éclairée sur le sujet crucial de la compétitivité du pavillon français**. Il traduit de surcroît l'absence de vision à long terme du Gouvernement, dont la **Stratégie**

nationale du transport aérien s'est manifestement bâtie sans diagnostic préalable de l'environnement fiscal dans lequel évoluent nos compagnies.

B. La hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020 augmentera la charge fiscale pesant sur les compagnies françaises, fragilisant leur équilibre économique sans pour autant améliorer leur bilan carbone

1. Une hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit une **hausse de la taxe de solidarité de 180 millions** au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

L'augmentation du financement de l'Afitf, bien que nécessaire au soutien d'une politique des transports plus favorable aux territoires, s'appuiera donc sur une **hausse de la charge fiscale pesant sur les compagnies aériennes nationales, annulant entièrement les mesures de compétitivité inscrites dans le PLF 2019**. Plusieurs mois après la clôture des Assises du transport aérien, le **Gouvernement semble donc avoir renoncé à faire du redressement du pavillon français un axe prioritaire de sa politique**.

2. Une contribution qui n'améliorera pas le bilan carbone de l'aérien, sans soutien à la R & D et à la structuration d'une filière de biocarburants

Présentée dans un **premier temps** comme une **contribution à portée environnementale**, la hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020

constitue en réalité une **variable d'ajustement budgétaire**. En tout état de cause, au regard de l'intensité concurrentielle du marché, si une taxation à vocation environnementale devait être imposée au secteur, il conviendrait de **la mettre en place à l'échelle européenne**, afin de limiter les distorsions entre les différentes compagnies européennes.

L'ensemble des acteurs auditionnés par la rapporteure pour avis, professionnels de l'aérien ou associations environnementales, estime en outre qu'une augmentation de la charge fiscale n'aurait de sens que si elle contribuait à **financer la transition énergétique et la recherche et développement du secteur**, par exemple en orientant le produit de la contribution vers le soutien à une **filière française de biocarburants** (Voir proposition n° 27 du rapport précité de Mme Costes). Les **biocarburants de seconde génération**, qui n'entrent pas en concurrence avec la production agricole à vocation alimentaire, sont aujourd'hui **peu matures** et nécessitent un soutien public massif. Ils pourraient pourtant constituer à moyen terme le principal levier de réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien. **Pour accompagner le transport aérien français vers un développement conforme aux ambitions climatiques du pays, tout en maintenant la France à son rang de pionnière de l'aviation civile, il est urgent d'accélérer la structuration d'une filière nationale de biocarburants. C'est à cette condition que notre pays réussira à concilier le redressement de la compétitivité du pavillon français et la limitation de son impact climatique.**



M. Hervé Maurey
Président de la commission
Union Centriste - Eure



Mme Nicole Bonnefoy
Rapporteure
Groupe socialiste et républicain - Charente



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-3/a19-144-3.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20