

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME III

TRANSPORTS

Par MM. Didier MANDELLI, Jean-Pierre CORBISEZ, Michel VASPART et
Mme Nicole BONNEFOY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; M. Claude Bérit-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION..... | 7 |
| CHAPITRE I LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE | 9 |
| CHAPITRE II LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX | 11 |
| I. TRANSPORTS FERROVIAIRES : UN BUDGET DE MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES RÉCENTES | 11 |
| A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE : UN EFFORT À POURSUIVRE | 11 |
| B. LA REPRISE DE 25 MILLIARDS D'EUROS (MDE) 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 | 12 |
| C. 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..... | 13 |
| II. VOIES NAVIGABLES : DES PERSPECTIVES POSITIVES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT NUANCÉES PAR UNE IMPORTANTE BAISSÉ DES EFFECTIFS..... | 14 |
| III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »..... | 16 |
| CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS ROUTIERS | 17 |
| I. UNE RÉPONSE IMPARFAITE AU BESOIN DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER..... | 17 |
| A. L'ÉTAT DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL DEMEURE INQUIÉTANT | 17 |
| B. DES CRÉDITS D'ENTRETIEN QUI AUGMENTENT TROP LENTEMENT AU REGARD DES BESOINS..... | 19 |
| II. UN DURCISSEMENT DU MALUS AUTOMOBILE QUI N'EST JUSTIFIÉ QUE SI LES AIDES À L'ACHAT DE VÉHICULES PROPRES SONT AMBITIEUSES | 21 |

| | |
|--|-----------|
| CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS MARITIMES ET PORTUAIRES..... | 23 |
| I. LES CRÉDITS DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES : UNE STAGNATION PEU COMPATIBLE AVEC LE DÉVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE MARITIME AMBITIEUSE | 23 |
| A. LE MAINTIEN DE LA COMPENSATION DES CHARGES NON COMMERCIALES DES GRANDS PORTS MARITIMES (GPM)..... | 24 |
| B. UN BUDGET STABLE POUR LES AFFAIRES MARITIMES, LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES EFFECTIFS..... | 25 |
| II. LA SÉCURITÉ MARITIME ET LE SAUVETAGE EN MER : UN MODÈLE À CONFORTER | 25 |
| A. LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ ET À LA SÛRETÉ MARITIME | 25 |
| B. LA SNSM FACE À DES DÉFIS IMPORTANTS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS ET DE GOUVERNANCE..... | 26 |
| III. LE SYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS : L'URGENCE D'UNE STRATÉGIE | 27 |
| A. LA SITUATION DES GRANDS PORTS MARITIMES (GPM)..... | 27 |
| B. LA PRÉPARATION DU « BREXIT »..... | 28 |
| C. L'ANNONCE PROCHAINE D'UNE NOUVELLE « STRATÉGIE PORTUAIRE »..... | 28 |
| D. UN TRAVAIL À VENIR AU SÉNAT SUR LA PERFORMANCE ET LA GOUVERNANCE DES PORTS MARITIMES FRANÇAIS..... | 29 |
| IV. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET SURVEILLANCE DE LA ZEE : DES DÉFIS MAJEURS | 30 |
| A. LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LA QUALITÉ DE L'AIR | 30 |
| B. LA SURVEILLANCE DE LA ZEE..... | 31 |

| | |
|---|-----------|
| CHAPITRE V LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS..... | 33 |
| I. LA POURSUITE D'UNE STRATÉGIE ÉQUILBRÉE ASSOCIANT ASSAINISSEMENT DU BUDGET DE LA DGAC, HAUSSE DES INVESTISSEMENTS, ET ACCROISSEMENT DU SOUTIEN AUX LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE | 33 |
| A. LE BUDGET DE LA DGAC CONTINUE DE SE DÉSENDETTER TOUT EN CONSERVANT UN NIVEAU ÉLEVÉ D'INVESTISSEMENT | 33 |
| 1. Une hausse des dépenses visant notamment à faire face au risque de saturation du ciel français | 33 |
| 2. Des recettes en légère hausse..... | 34 |
| 3. Un budget de la DGAC qui poursuit son assainissement..... | 34 |
| B. LE SOUTIEN AUX LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE CONTINUE DE S'ACCROÎTRE | 34 |
| II. MALGRÉ LE DYNAMISME DU TRAFIC AÉRIEN, UN PAVILLON FRANÇAIS QUI DEMEURE EN DIFFICULTÉ..... | 35 |
| A. LA FORTE CROISSANCE DU TRAFIC AÉRIEN SE POURSUIT | 35 |
| 1. Un transport de passagers qui continue d'augmenter à un rythme soutenu | 35 |
| 2. Un trafic de fret aérien qui subit les tensions commerciales internationales | 35 |
| B. LA CROISSANCE DU TRAFIC AÉRIEN N'AMÉLIORE PAS LA SITUATION D'UN PAVILLON FRANÇAIS EN DIFFICULTÉ | 35 |
| 1. Des parts de marché du pavillon français qui continuent de diminuer face à la concurrence des compagnies à bas coût | 35 |
| 2. Faillites d'Aigle Azur et de XL Airways, fragilités persistantes d'Air France : un pavillon français à la peine..... | 36 |
| III. LE TRANSPORT AÉRIEN FRANÇAIS SOUMIS À DES INJONCTIONS CONTRADICTOIRES, ENTRE REDRESSEMENT DE SA COMPÉTITIVITÉ ET AMÉLIORATION DE SON BILAN CARBONE..... | 36 |
| A. LE DÉFICIT DE COMPÉTITIVITÉ DU PAVILLON FRANÇAIS N'A PAS ÉTÉ RÉSORBÉ PAR LES ASSISES DU TRANSPORT AÉRIEN..... | 36 |
| 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 | 37 |
| 1. Une hausse de la taxe de solidarité prévue par le PLF 2020 | 37 |
| 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..... | 37 |
| TRAVAUX EN COMMISSION | 39 |
| • Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports (Mercredi 6 novembre 2019) ... | 39 |
| • Examen en commission (Mercredi 20 novembre 2019) | 57 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 71 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

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 **MM. 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* » de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* »), **Jean-Pierre Corbisez** sur les **crédits relatifs aux transports routiers** (programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » et compte d'affectation spéciale « *Aide à l'acquisition de véhicules propres* »), **Michel Vaspart** sur les **crédits relatifs aux affaires maritimes et portuaires** (programmes 203 « *Infrastructures et services de transport* » et 205 « *Affaires maritimes* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* »), et de **Mme Nicole Bonnefoy** sur les **crédits relatifs aux transports aériens** (programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » et budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* »).

S'agissant des transports ferroviaires, malgré plusieurs points d'attention, 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 pour avis Didier Mandelli, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires du projet de loi de finances pour 2020.**

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis, regrette 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, ainsi que certaines mesures prévues par le projet de loi de finances relatives au dispositif « bonus-malus » (suppression du compte d'affectation spéciale, restriction des conditions d'octroi de la prime à la conversion, mise en place de deux grilles du malus au cours de l'année 2020). Suivant l'avis de son rapporteur, **la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports routiers du projet de loi de finances pour 2020.**

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), Michel Vaspart, rapporteur pour avis, 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 émis un avis d'abstention de vote sur les crédits relatifs aux affaires maritimes et portuaires du projet de loi de finances pour 2020.

Dans la continuité des exercices antérieurs, le projet de budget aérien 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 émis un avis favorable sur les crédits relatifs aux transports aériens du projet de loi de finances pour 2020.**

CHAPITRE I

LE BUDGET DE L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE

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**.

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.

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

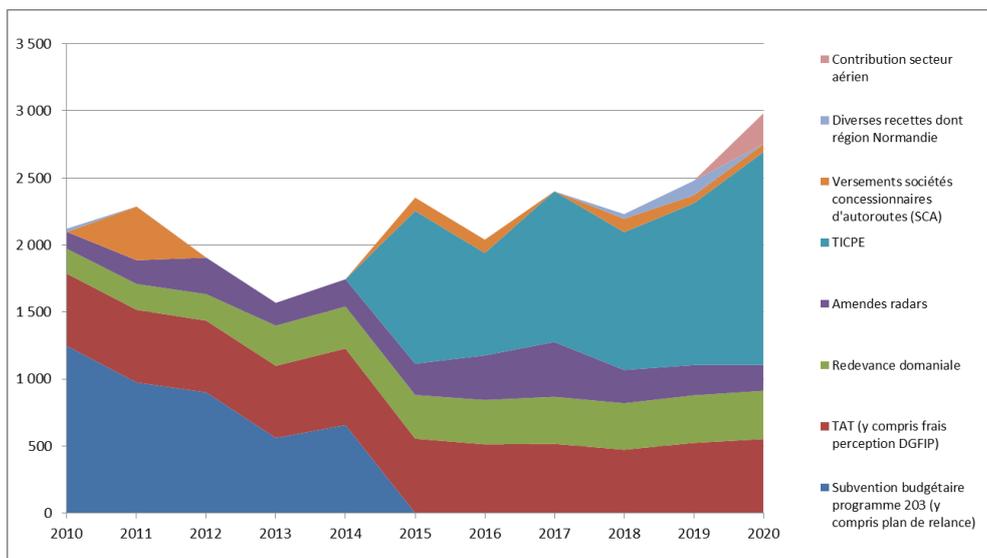
² Article 1^{er} B du projet de loi d'orientation des mobilités.

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

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.

CHAPITRE II

LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, COLLECTIFS ET FLUVIAUX

I. 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.

A. 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. 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 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 2019**¹.

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

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.

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.**

B. 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**.

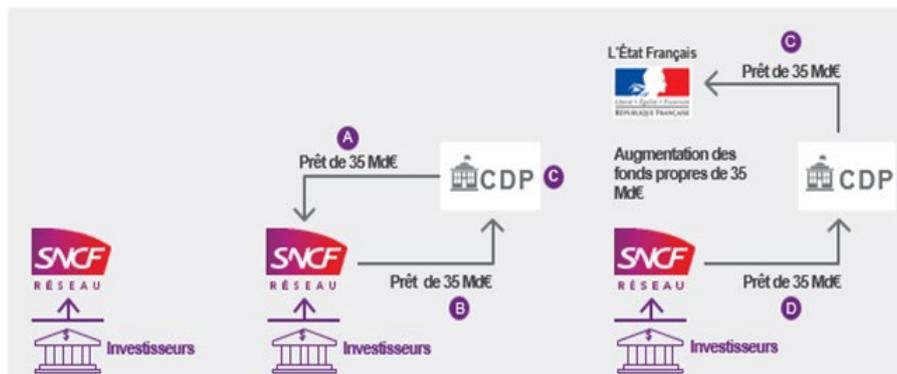
L'ensemble de la dette de SNCF Réseau est intégrée au calcul de la dette publique depuis 2016². Cet endettement, en augmentation de 2 à 3 milliards d'euros chaque année, s'élevait à 48,2 milliards d'euros au 31 décembre 2018.

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.

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 ferroviaire¹ 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.

C. 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**.

¹ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 2.

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 onze ETPT**, dont deux sont liés à la refonte du collège.

Si cette hausse du plafond d'emploi est bienvenue, la commission 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.

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 **budgetisation 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).

II. VOIES NAVIGABLES : DES PERSPECTIVES POSITIVES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT NUANCÉES PAR UNE IMPORTANTE BAISSÉ 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 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, la commission 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 lever 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.

III. 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.

CHAPITRE III LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS ROUTIERS

I. UNE RÉPONSE IMPARFAITE AU BESOIN DE RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU ROUTIER

A. 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.

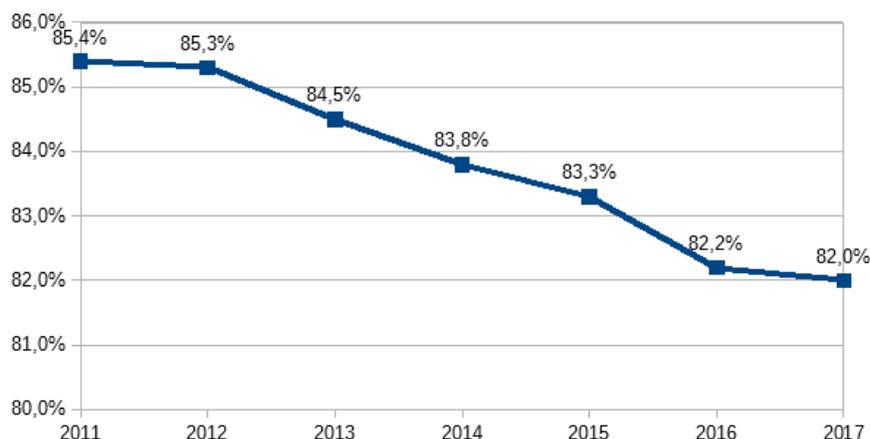
La situation est également inquiétante s'agissant des **ouvrages d'art**, comme l'a mis en lumière la commission dans un récent rapport sur la sécurité des ponts³ : entre 2007 et 2017, le pourcentage d'ouvrages en mauvais état (classés 3 ou 3U) est resté stable (autour de 6 %, soit 720 ponts environ), 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>

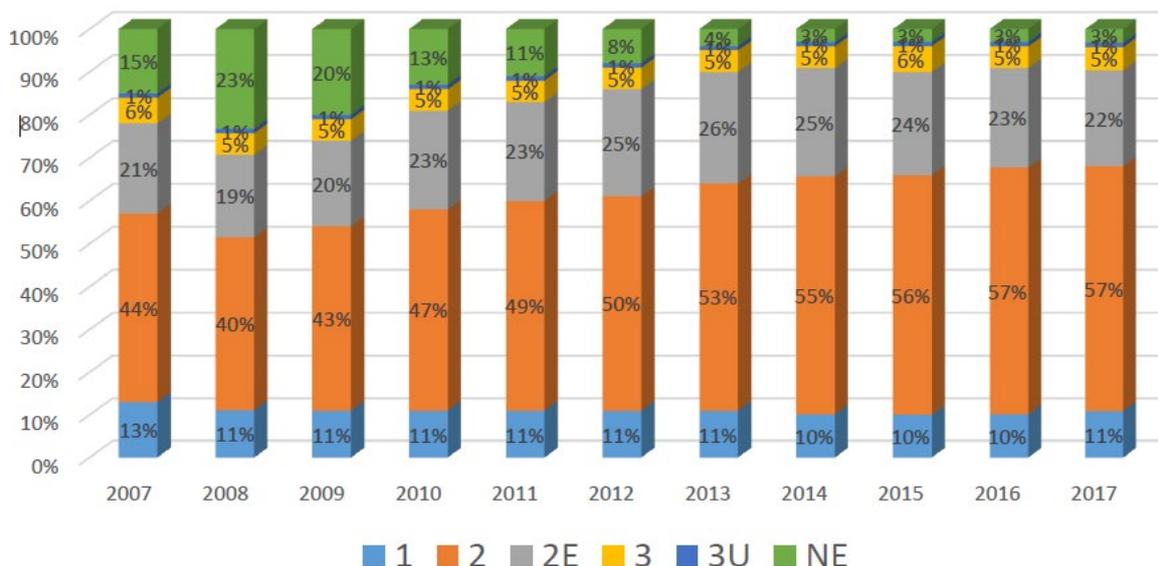
Évolution de la proportion de chaussées du réseau routier national non concédé en bon état structurel



Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Évolution de l'état des ponts du réseau routier national non concédé¹

(en nombre)



Source : Cerema

¹ 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.

B. 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'euros**¹, 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)

| | 011 | 012 | 013 | 014 | 015 | 016 | 017 | 018 | 019 | Prévision 2020 |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------------|
| Crédits d'entretien du réseau routier national | 67 | 39 | 14 | 07 | 63 | 43 | 80 | 12 | 33 | 870 |
| <i>dont crédits consacrés à l'entretien des ouvrages d'art</i> | 2,9 | 1,6 | 5,1 | 1,2 | 7,2 | 1,7 | 8,9 | 5,3 | 0 | 79,1 |

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire

Toutefois, ce montant est inférieur à celui préconisé par l'audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé² et par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)³, 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 2023⁴.

¹ 304 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).

² IMDM, Nibuxs, Audit externe sur l'état du réseau routier national non concédé et la politique d'entretien de ce réseau, avril 2018.

³ « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », Rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, janvier 2018.

⁴ 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.

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**¹. 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 2014², **15 400 ponts de rétablissement**³ – 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) 2015-2020⁴ ou au programme spécifique d'aménagement de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) de la région Bourgogne, ils s'élèveront

¹ 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. »

² 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.

³ 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.

⁴ 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.) ».

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.

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 %.

II. 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 conversion¹ 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**², en publiant un décret³ 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.

¹ 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).

² 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).

³ 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.

De surcroît, **le bonus est trop restrictif** puisqu'il ne bénéficie qu'aux voitures émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre¹, 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**.

¹ Le montant du bonus s'élève à 27 % du coût d'acquisition du véhicule, dans la limite de 6 000 euros.

CHAPITRE IV LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS MARITIMES ET PORTUAIRES

I. 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)**.

A. 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.

B. UN BUDGET STABLE POUR LES AFFAIRES MARITIMES, LA POURSUITE DE LA BAISSÉ 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.

II. LA SÉCURITÉ MARITIME ET LE SAUVETAGE EN MER : UN MODÈLE À CONFORTER

A. 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.

B. 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**.

III. LE SYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS : L'URGENCE D'UNE STRATÉGIE

A. 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**.

B. 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.

C. 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 quinquies** 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).

D. 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. Vaspert. 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.

IV. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET SURVEILLANCE DE LA ZEE : DES DÉFIS MAJEURS

A. 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.

B. 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.

CHAPITRE V

LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS

I. 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 DÉSENETTER 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* ». Comme l'a rappelé un **récent rapport sénatorial**¹, 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**.

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

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**.

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**.

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 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 **filiale française de biocarburants**¹. 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.**

¹ Voir proposition n° 27 du rapport précité de Mme Costes.

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État
auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire,
chargé des transports
(Mercredi 6 novembre 2019)

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. Le 19 novembre, nous recevrons, également dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. Nous accueillons par ailleurs Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la commission des finances.

Monsieur le secrétaire d'État, nous avons souhaité vous auditionner au sujet du projet de loi de finances pour 2020, qui comporte plusieurs mesures importantes relatives aux transports.

En matière de fiscalité, le projet de budget traduit les annonces faites par le Gouvernement au début de l'été – à la veille de la commission mixte paritaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) –, qui prévoient : la diminution de 2 centimes d'euro par litre du remboursement de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole dont bénéficient les entreprises de transport routier de marchandises, ce qui représente une hausse de la fiscalité sur ce secteur de 140 millions d'euros par an ; une augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, comprise entre 1,50 et 3 euros par billet pour les vols intérieurs et intra-européens, et entre 9 et 18 euros pour les vols hors Union européenne, représentant un produit supplémentaire de 180 millions d'euros par an. Ces deux recettes seront affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour financer la hausse de ses dépenses, conformément à la trajectoire prévue par la LOM, qui s'élèveront à près de 3 milliards d'euros l'année prochaine.

La hausse de la fiscalité sur le transport aérien et le transport routier pose toutefois la question de l'accompagnement de ces secteurs pour s'orienter vers des technologies moins émettrices de gaz à effet de serre, à travers par exemple le soutien au développement d'une filière de biocarburants pour l'aviation, question sur laquelle le projet de loi de finances est muet. Les acteurs de ces secteurs nous disent qu'ils sont prêts à supporter une hausse de la fiscalité, à condition que les recettes puissent leur permettre de réduire leurs émissions, et que des perspectives leur soient données sur l'évolution du cadre fiscal et réglementaire. Que pouvez-vous leur répondre ?

Il y a un autre sujet absent de ce projet de loi de finances sur lequel nous souhaiterions vous entendre : la taxe carbone, dont le montant est actuellement gelé à son niveau de 2018. Quelle est votre position sur cette

question ? L'objectif du Gouvernement est-il, à terme, de réintroduire une trajectoire d'augmentation de cette taxe ? Si oui, à quelles conditions ?

Par ailleurs, qu'attendez-vous de la Convention citoyenne pour le climat sur cette question ? Certains en effet se demandent si cette convention, dont nous auditionnerons prochainement les responsables, n'a pas été uniquement mise en place pour remettre la question de la taxe carbone au cœur de l'actualité.

Ce projet de budget n'est pas au rendez-vous sur deux sujets majeurs : le financement de la compétence d'organisation des mobilités des communautés de communes, d'une part, le financement de l'entretien des ouvrages d'art gérés par les collectivités territoriales, d'autre part ; aucun financement n'est en effet prévu sur ce point alors que le rapport réalisé par notre commission montre l'urgence d'aider les communes et les intercommunalités à entretenir leur patrimoine de ponts.

Nous souhaiterions également vous entendre sur le sujet des petites lignes ferroviaires. Nous sommes toujours en attente du rapport du préfet Philizot, mais pourriez-vous nous donner quelques éléments sur ce sujet ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports. - Je présenterai les principaux éléments du budget avant de répondre aux questions.

Ce budget est celui des engagements tenus, tant sur les mobilités du quotidien que sur les investissements structurants de moyen et long termes. Il s'inscrit dans le contexte des épisodes de l'automne 2018, qui ont mis en exergue l'importance des problématiques de transport pour nos concitoyens et le rapport très intime qu'ils ont à la mobilité au sens large. Nous avons donc mis les investissements structurels et le maintien de la qualité de service offert au cœur de notre politique, et la question environnementale au centre de nos choix de politique publique.

Le budget représente 9,8 milliards d'euros, hors CDG Express, soit une hausse de 6,3 % par rapport à l'an passé, et met en œuvre les engagements pris à l'occasion du débat sur la LOM. Le budget de l'Afitf est ainsi porté à un peu moins de 3 milliards d'euros. L'Agence disposera donc de moyens supplémentaires, notamment de 80 millions d'euros pour la régénération des réseaux routiers et fluviaux existants.

La réalisation des engagements porte également sur les trains d'équilibre du territoire (TET). Le conseil d'administration de la SNCF a validé la commande de nouveaux trains Corail, notamment pour les lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont. 22 millions d'euros sont consacrés à l'acquisition de 28 nouvelles rames. Au-delà, ce budget consacre l'engagement de l'État pour le ferroviaire : 2,2 milliards d'euros de concours au réseau ferré national ; reprise de la dette ; nouveau programme visant à tenir l'engagement de l'État pris lors du pacte ferroviaire de l'an dernier.

De nouvelles règles sont prévues afin d'assurer les engagements de l'État et la soutenabilité du groupe public ferroviaire.

La mobilité durable est un autre sujet de préoccupation fondamentale du Gouvernement. Pour atteindre cet objectif, nous avons souhaité tripler la part des déplacements à vélo d'ici à 2024 et nous engageons 350 millions d'euros sur sept ans à cet effet. Nous créons aussi le forfait mobilité durable afin d'encourager les salariés à recourir aux modes de transport alternatifs à la voiture.

L'aide au transport combiné est confirmée. Nous pourrions évoquer ultérieurement le cas du train des primeurs.

Nous consacrons 292 millions d'euros à la politique du transport maritime. Je salue l'engagement des bénévoles et des personnels de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), qui le paient parfois au prix de leur vie, comme cela s'est produit aux Sables-d'Olonne. Leur concours au secours en mer est indispensable et l'État maintiendra le niveau de dotations de 2019.

L'État confirme également en 2020 son engagement auprès des ports en sécurisant les moyens nécessaires à leur bon entretien, notamment en matière de dragage, et en poursuivant les opérations de développement inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER). La France est à l'initiative dans les enceintes internationales sur les sujets de pollution maritime et de qualité de l'air. Nous défendons la mise en place d'une zone à faibles émissions en Méditerranée, à l'instar de ce qui existe déjà en Manche et mer du Nord. Nous portons, en outre, une proposition sur la baisse des émissions de CO₂ par la réduction de la vitesse des navires de commerce. Ces discussions ont vocation à prospérer dans un temps court.

Le volet aviation civile du budget 2020 se structure autour de deux axes principaux. Le premier est le maintien d'un haut niveau d'investissement en matière de sécurité. Sur les 2,29 milliards d'euros du budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), un effort particulier est consacré aux investissements permettant de garantir des services de navigation aérienne de haut niveau, conformes à la période 2023-2024. Le deuxième axe est la limitation des impacts environnementaux du secteur aéronautique.

Dans le souci de préserver nos finances publiques, nous poursuivons le désendettement de la DGAC en vue de le ramener à son niveau de l'année 2005.

L'État tient l'engagement présidentiel de ne pas augmenter la taxe carbone. En effet, monsieur le président, ce sujet sera sans doute abordé lors de la Convention citoyenne pour le climat, laquelle est cependant tout à fait autonome.

Le financement de la compétence mobilité des intercommunalités a été la pomme de discorde de nos débats d'hier. Le Gouvernement a souhaité

qu'il soit assuré dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, à travers l'affectation d'une part dynamique de TVA en remplacement du produit de la taxe d'habitation.

S'agissant de la compensation du versement transport, le Gouvernement est prêt à proposer un amendement visant à sécuriser les collectivités, aujourd'hui minoritaires, qui seraient dans une situation défavorable en raison de la baisse de cette compensation.

Pour ce qui concerne la loi « Didier », j'avais rappelé lors du débat sur la sécurité des ponts au Sénat il y a un mois, que le recensement des ouvrages de rétablissement – plus de 15 000 sont concernés – est en cours. La liste de ces ouvrages est ouverte à consultation jusqu'à la fin de l'année ; lorsqu'elle sera arrêtée par décret, il sera possible de passer à la phase suivante : la répartition financière entre les différentes collectivités et l'État des opérations de régénération de ces ponts, qui sont essentiels pour l'aménagement du territoire.

L'avant-projet du rapport Philizot, qui m'a été remis lorsque j'ai pris mes fonctions au ministère, établit le diagnostic de l'état des voies ferroviaires, ligne par ligne, et donne des éléments financiers concernant le coût de la régénération. J'ai souhaité que le préfet Philizot aille plus loin, afin que nous disposions d'ici à la fin novembre ou au début décembre, à la fois, de son rapport et d'un plan d'action régional concerté avec les régions, en vue d'engager une phase concrète de travail sur les petites lignes et de tester les solutions adaptées – je pense notamment au train léger et au train à hydrogène. Ce plan d'action opérationnel sera de nature à satisfaire les attentes des territoires, des citoyens et des élus.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – Le budget 2020 sera le premier adopté après la LOM. Le travail réalisé par le Sénat, qui a été repris par l'Assemblée nationale pour sanctuariser les ressources de l'Afitf, a été bénéfique. Il s'agit donc d'un moment important pour le secteur des transports, avec la mise en œuvre de plusieurs réformes d'ampleur.

Ma première remarque porte sur la régénération du ferroviaire. L'investissement estimé pour remettre en état l'ensemble de nos petites lignes, évoqué par le préfet Philizot, s'élève à 7,4 milliards d'euros. C'est un montant considérable, notamment au vu du budget global consacré au ferroviaire par les régions, qui est de l'ordre de 7 milliards par an.

Le Premier ministre avait annoncé que 200 millions d'euros supplémentaires par an seraient investis à partir de 2022. Ce montant est toutefois à mettre en regard avec le besoin d'investissement précédemment évoqué. En tiendrez-vous compte dans le contexte de l'actualisation du contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau ?

Je souhaiterais également savoir quelles suites vous comptez donner au rapport de la Cour des comptes sur les trains express régionaux (TER), qui dresse un bilan sévère de l'évolution de l'offre et de la qualité de service.

Quel regard portez-vous sur le partage actuel des missions et des responsabilités entre l'État, les régions et le gestionnaire d'infrastructure ?

S'agissant du transport fluvial, le projet de loi de finances prévoit une diminution du plafond d'emploi de 112 postes de Voies navigables de France (VNF), et ce plafond est en diminution depuis 2013. Ne pensez-vous pas que ces diminutions successives vont à rebours de l'ambition de développement du transport fluvial ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Je lierai le sujet du rapport Philizot à celui du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, dont la révision est le corollaire de la reprise de 35 milliards d'euros de la dette par l'État. Les objectifs sont à cet égard multiples : assurer la soutenabilité à long terme de SNCF Réseau ; renforcer les investissements sur la signalisation et la performance des lignes à grande vitesse ; régénérer le réseau ; soutenir les petites lignes. Des contraintes nouvelles sont à prendre en compte, comme le problème du glyphosate qui induit des surcoûts...

Le contrat de performance doit faire la synthèse de tous ces éléments tout en respectant l'ambition d'augmenter de 200 millions d'euros par an le volume de régénération des lignes, notamment du réseau secondaire.

Plus de 7 milliards d'euros de besoins en investissement : ce chiffre correspond à la situation antérieure à l'optimisation industrielle du côté de SNCF Réseau, éventuellement sous forme de gestion déléguée aux régions.

S'agissant des trains légers, qui circulent sur des lignes peu fréquentées, on constate que, dans d'autres pays, ces trains ont certes une capacité moindre mais qu'ils coûtent à peu près 40 % de moins à l'acquisition – leur exploitation est donc aussi moins chère – et qu'ils sollicitent beaucoup moins les voies. Les premières estimations industrielles dont nous disposons indiquent que nous pourrions réaliser une économie de 30 ou 40 % sur les travaux d'entretien et de régénération. Le gisement d'économies et l'optimisation industrielle que nous pouvons en attendre sont donc très importants. Le plan d'action issu du rapport Philizot doit apporter une réponse concrète et aboutir à un chiffre bien différent des 7 milliards d'euros précédemment évoqués.

Pour ce qui concerne le transport fluvial, l'État consacre des moyens à la régénération d'ouvrages et d'écluses, *via* la modernisation, la mécanisation, l'automatisation, ainsi que la centralisation des postes de commandement. Nous veillerons à ce que la réduction du nombre de postes, que vous avez justement évoquée, ne nuise pas au service rendu. Nous tentons également d'apporter des réponses adéquates aux questions que pose l'activité touristique saisonnière sur les canaux.

Vous avez cité le rapport de la Cour des comptes sur le trafic TER. Nous avons pris un décret afin de donner aux régions des moyens en termes de transparence et de communication des données. Le sujet du train en

région s'inscrit tout à fait dans le cadre du rapport Philizot et du schéma des lignes fines de desserte du territoire.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. - Notre commission est saisie pour avis de plusieurs mesures fiscales du projet de loi de finances relatives aux transports. M. le président en a cité deux en introduction : la diminution de 2 centimes d'euros du remboursement de la TICPE sur le gazole dont bénéficie le secteur du transport routier de marchandises, et la hausse de la taxe sur les billets d'avion.

S'agissant du transport routier de marchandises, il est regrettable que la mesure finalement retenue pour faire contribuer ce secteur au financement des infrastructures soit celle d'une augmentation de la TICPE, qui portera majoritairement sur les transporteurs nationaux, alors que tout l'enjeu était de faire contribuer les transporteurs étrangers qui utilisent nos infrastructures - d'ailleurs sans les payer puisqu'ils se ravitaillent en carburant en dehors de France. Pourquoi, monsieur le secrétaire d'État, avoir renoncé à mettre en place une vignette qui aurait également concerné les poids lourds étrangers ?

Pour ce qui est du transport aérien, quelles réponses pouvez-vous apporter aux compagnies aériennes qui demandent un soutien au développement d'une filière de biocarburants pour pouvoir réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ?

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit également de supprimer le tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) d'ici à 2022. Une telle mesure était déjà prévue dans le précédent projet de budget, mais elle avait été supprimée à la suite du mouvement des gilets jaunes. Toutefois, contrairement à l'année dernière, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une suppression, non pas brutale, mais lissée dans le temps et assortie de mesures d'accompagnement. Cela montre bien, monsieur le secrétaire d'État, qu'en matière de transition énergétique, lorsque l'on prend le temps de concerter les acteurs du secteur, on peut aboutir à des solutions de compromis acceptable.

En contrepartie de cette suppression, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale pour étendre le bénéfice du fonds de compensation pour la TVA (Fctva) aux dépenses d'entretien des réseaux de collectivités. Pouvez-vous nous confirmer que cela concernera tous les réseaux gérés par les collectivités, les réseaux secs comme les réseaux humides ?

Je souhaite, en conclusion, vous interroger sur le malus automobile. Le projet de loi de finances prévoit une réforme de la fiscalité applicable aux véhicules en raison, notamment, de l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire européen relatif à la mesure des émissions de CO₂, qui conduit à réévaluer à la hausse de 25 % le niveau des émissions des véhicules. Il est prévu qu'une nouvelle grille tarifaire des malus soit instaurée au cours du premier semestre de l'année prochaine, à une date encore incertaine.

Pourquoi ne pas procéder à une telle bascule au 1^{er} janvier 2021 ? Ce serait beaucoup plus clair pour les professionnels et pour les consommateurs.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. - Vos questions me replongent dans premiers jours au ministère, lors desquels j'ai dû affronter la faillite de deux compagnies aériennes et avoir une discussion exigeante avec les routiers. Sur le GNR, nous avons essayé de construire avec eux un dispositif global permettant de préserver la compétitivité du secteur tout en apportant des réponses concrètes à leurs préoccupations fiscales.

S'agissant de la réduction de 2 centimes d'euro du remboursement de TICPE, nous avons mis en œuvre un mécanisme de transparence visant à ce que les acteurs du transport routier de marchandises puissent répercuter à leurs clients ces 2 centimes ; une forme de neutralité financière sera ainsi assurée. Afin qu'ils bénéficient d'une certaine stabilité fiscale, je leur ai proposé de créer une mission visant à poser le cadre d'un contrat de transition énergétique, avec une visibilité très claire sur les différents dispositifs de suramortissement et d'avantages fiscaux. Je leur ai aussi proposé de travailler sur le délai de remboursement de la TICPE. Nous avons enfin ouvert un champ de réflexion sur l'application du taux réduit de TICPE à la pompe, qui était une demande des syndicats de transporteurs routiers. Cette mission sera prochainement lancée et ses conclusions seront rendues au printemps 2020.

Nous avons prévu des mesures pour renforcer l'attractivité des métiers du transport poids lourd, qui pourraient être présentés aux jeunes à l'occasion du Service national universel (SNU).

Sur le transport aérien, on a pu observer une forme de questionnement, si ce n'est de stigmatisation, ressentie par le secteur. Soyons clair, il s'agit d'un mode de transport complémentaire. S'il doit en effet réaliser sa transition énergétique, il représente, pour les longues distances, une solution adaptée aux besoins exprimés dans les territoires en termes de désenclavement. J'insiste sur ce point : les transports doivent se concevoir en complémentarité.

J'ai souhaité qu'on réactive le Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC), au niveau du ministère, afin qu'il mène des travaux sur la compétitivité de la filière et l'acceptabilité sociale et environnementale. Une réflexion importante a d'ores et déjà eu lieu lors des Assises nationales du transport aérien.

Vous me demandez si l'amendement adopté à l'Assemblée nationale sur l'extension du Fctva intègre l'ensemble des dépenses d'entretien des réseaux secs et humides. C'est le cas.

La refonte du dispositif du malus prévoit des seuils rehaussés. Le montant maximal du malus est porté de 10 500 à 12 500 euros. La LOM a permis d'enclencher la phase, irréversible, du verdissement du parc automobile. Les constructeurs automobiles, s'ils constatent que le niveau des

investissements dans ce domaine est considérable, reconnaissent aussi que cette transition vers l'électrique était nécessaire. Il s'agit désormais de trouver les bons leviers d'incitation ainsi que les volumes de financement. Le projet d'un « Airbus » franco-allemand de la batterie est au cœur de nos préoccupations.

M. Hervé Maurey, président. – Nous souhaitons que l'État respecte ses engagements, fixés dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, en termes de verdissement de la flotte automobile. On est loin de l'objectif de 50 % de véhicules propres !

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis. – Le budget de l'Afitf pour 2020 atteint près de 3 milliards d'euros, et les crédits de voirie dédiés à l'entretien du réseau routier national représentent 870 millions d'euros. Pour autant, notre commission avait recommandé d'augmenter plus rapidement les moyens consacrés à l'entretien des ouvrages d'art.

La loi « Didier » a recensé plus de 15 000 ouvrages d'art, qui sont aujourd'hui à la seule charge des collectivités territoriales. Des négociations doivent s'engager concernant le partage des frais. Quand vont-elles s'ouvrir et selon quel calendrier ? Quels critères seront retenus ? Notre commission pourra-t-elle y participer ou donner son avis ?

Cet été, les conditions d'attribution de la prime à la conversion ont été revues fortement à la baisse. Le secteur de l'automobile a constaté un effondrement du nombre de primes versées. Monsieur le secrétaire d'État, allez-vous corriger le tir ?

Le plafond du malus va descendre de 117 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre. Ce ne serait pas gênant si cet argent profitait effectivement au bonus. Or ledit bonus est restrictif puisqu'il ne s'applique qu'aux véhicules 100 % électriques à batterie : il n'y a pas de subventions pour les véhicules hybrides rechargeables. On a entendu dire que le Gouvernement allait réduire son montant pour les véhicules à faibles émissions acquis par les entreprises. Or celles-ci seront soumises par la LOM à des obligations de verdissement de leur flotte. Confirmez-vous cette information ?

Je suis quelque peu gêné de présenter une grille de malus dont la durée de vie ne sera que de 3 ou 4 mois. Le Gouvernement compte en effet appliquer, à partir d'avril, une nouvelle grille de malus adaptée à la nouvelle réglementation européenne en matière d'émissions de CO₂ (WLTP). Pourquoi le Gouvernement se précipite-t-il pour mettre en place cette nouvelle grille, alors qu'elle pourrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – La loi « Didier » concerne 15 400 ouvrages, 2 700 pour le réseau routier national, 8 300 pour le réseau ferré national et 4 400 sur le réseau VNF. Le 2 août dernier a été publié le recensement provisoire, qui est donc valide jusqu'au 31 décembre prochain. Un arrêté sera pris, avec la liste définitive, début 2020. Nous

souhaitons une concertation entre les collectivités et les différents gestionnaires de réseaux – État et opérateurs – au sujet de l’entretien, de la surveillance et du renouvellement des ouvrages, puis de la répartition financière de la régénération.

La norme WLTP, issue du *dieselgate*, constitue une avancée. Elle s’applique aux véhicules utilitaires légers depuis le 1^{er} septembre 2019 et concernera, à terme, tous les véhicules.

Le bonus maximum s’applique aux véhicules électriques, mais aussi à des véhicules affichant différents niveaux de valeur. Je conçois que ce soit très complexe...

Il est nécessaire de mener à bien le verdissement des flottes sur le plan écologique et sociétal, et sur celui du potentiel industriel de la filière française. Nous devons accompagner cette transition *via* la réglementation, l’incitation fiscale et une politique industrielle ambitieuse.

M. Hervé Maurey, président. – Les ponts dont s’occupent les collectivités locales ne sont pas seulement les ponts de rétablissement visés par la loi « Didier », qui sont au nombre d’environ 15 000. Les communes et communautés de communes gèrent près de 100 000 ponts !

M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis. – Notre pays est le deuxième territoire maritime du monde, grâce notamment à l’outre-mer. Or il est loin d’être la deuxième puissance maritime du monde ! Il conviendrait de mener un travail important en matière de protection et de valorisation de notre territoire maritime.

Je vous remercie, monsieur le secrétaire d’État, pour le financement, de plus de 300 000 euros, de la navette de sauvetage pour les îles Marquises. Les bénévoles de la Fédération d’entraide polynésienne des sauveteurs en mer (FEPSM) disposeront enfin d’un outil digne de ce nom pour faire du transport sanitaire et accomplir leurs missions en matière de sécurité maritime.

Vous avez dit que les crédits destinés à la SNSM étaient stables ; or nous avons compris qu’ils étaient en augmentation de 4,5 millions d’euros.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – Ma langue a fourché !

M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis. – Donc tout va bien !

Je serai, durant le premier semestre 2020, rapporteur d’une mission portant sur la performance de nos grands ports maritimes. Nous sommes en effet en décalage sur certains secteurs par rapport aux ports des pays d’Europe du Nord et de Méditerranée. Rappelons aussi que le port de Gênes a été repris par les Chinois, ce qui pose question. J’espère que vous pourrez, monsieur le secrétaire d’État, nous aider dans cette tâche.

Dans la perspective du Brexit, l'État s'est notamment préparé à un *no deal*. Des douaniers ont été recrutés et positionnés dans les ports. À Saint-Malo, un essai « à blanc » a fait apparaître des difficultés sur le plan des contrôles sanitaires et vétérinaires. Il faut y regarder de plus près, car de la viande et des animaux vivants sont transportés dans le cadre du trafic transmanche.

Le Premier ministre avait annoncé la mise en place d'une stratégie portuaire lors du Comité interministériel de la mer de 2018. Celle-ci donnera-t-elle lieu à la mobilisation de moyens financiers supplémentaires pour la politique maritime et portuaire française, qui ne sont pas actés dans le projet de budget pour 2020 ?

Comment le Gouvernement compte-t-il faire, d'une part pour soutenir, dans les prochaines années, la compétitivité de la flotte de commerce française et, d'autre part, pour l'accompagner dans la transition écologique ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Les crédits de la SNSM sont bien portés de 6,4 à 10,9 millions d'euros, soit une hausse de 4,5 millions d'euros.

Nous menons une réflexion sur les grands ports maritimes et sur notre stratégie portuaire, laquelle sera présentée le 3 décembre prochain par le Premier ministre.

Cette réflexion portera sur la réforme du modèle économique des grands ports. Nous avons stabilisé les crédits dédiés au dragage et souhaitons faire de même pour la fiscalité. Nous accompagnons la compétitivité des opérateurs, avec une « aide à la prince » qui s'élève à 27 millions d'euros pour 2020. La transition numérique dans l'espace portuaire est un sujet majeur pour la filière logistique et les opérations de manutention.

Nous avons également prévu dans le projet de loi de finances des principes importants en matière de transition énergétique ; la gratuité de la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) pour les branchements à quai, une solution conforme à notre ambition écologique ; le suramortissement pour le gaz naturel liquéfié (GNL) ; la baisse de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) pour les petits stockages. Nous renforcerons, au fil de l'eau, l'ensemble de l'arsenal fiscal pour soutenir la compétitivité énergétique des ports.

Il serait intéressant de savoir, notamment dans le cadre de votre mission, où se situe la chaîne de valeur dans l'industrie maritime et portuaire. Les grands opérateurs s'intéressent beaucoup à la logistique, qui nécessite des investissements énormes. Je me tiens à votre disposition pour partager mes premières observations sur le sujet.

Pour préparer le Brexit, un travail a été mené en collaboration avec Gérald Darmanin sur les aménagements, comme les parkings pour les routiers et les installations vétérinaires et sanitaires. Notre niveau de préparation est satisfaisant dans la perspective d'un Brexit dur, même si nous pouvons être encore plus performants

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – La situation de nos compagnies aériennes est fragile, car elles sont soumises à une concurrence féroce, parfois déloyale. Votre gouvernement a organisé les Assises nationales du transport aérien, au cours desquelles ont été faites plusieurs propositions. Résultat des courses : les faillites d'Aigle Azur et de XL Airways entraînent la suppression de 2 000 emplois directs. Quant à la taxe Chirac, en augmentation, elle est détournée de son objet – la solidarité – pour financer l'Afitf, et ne profite en rien à l'aérien.

Le secteur souhaite réaliser sa transition énergétique, et a commencé à le faire en renouvelant sa flotte. Il est nécessaire de développer une véritable filière des biocarburants, mais le projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits à cette fin.

S'agissant du ferroviaire, j'observe que la ligne Angoulême-Limoges, pourtant nécessaire à l'aménagement et au désenclavement du territoire, est abandonnée depuis des années. Où en est la réflexion sur ce sujet ? Les régions sont prêtes à y participer ! *Quid* de l'État ? Par ailleurs, les CPER ne comprennent pas de volet mobilité.

Je veux enfin aborder une décision de bon sens concernant le transport routier : la LOM doit permettre la création de voies dédiées propres sur les routes nationales et départementales. Toutefois, des territoires entiers sont de fait exclus de cette possibilité, parce que leurs routes sont submergées par un trafic de poids lourds énorme et incessant. Ce trafic, essentiellement de transit, pourrait parfaitement circuler sur les autoroutes, mais les camions les évitent pour économiser quelques euros de péage. Cela cause de graves problèmes d'insécurité routière, d'entretien des chaussées, mais aussi de pollution de l'air et des sols. Il faut faire en sorte que, là où les poids lourds peuvent prendre l'autoroute, ils la prennent. La préfète de notre région est prête à étudier des demandes de dérogation et d'expérimentation ; j'aimerais que vous la souteniez. Il faut aussi mener des discussions avec les sociétés d'autoroutes. Il y a urgence : nous ne voulons pas que les territoires ruraux soient exclus de la transition écologique !

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Imputer les faillites d'Aigle Azur et XL Airways aux Assises de l'aérien me paraît exagéré. La compagnie Aigle Azur était bien établie sur un marché, mais elle a voulu se diversifier, elle est sortie de son modèle économique sans succès. Le cas de XL Airways traduit plutôt la fragilité de l'actionnariat de l'entreprise, mais aussi la dynamique d'un secteur qui se consolide autour de gros acteurs qui,

comme Ryanair, se sont souvent construits dans des zones grises du droit européen. On n'a pas su assez réguler ce secteur.

Nous voulons distinguer, concernant la fiscalité qui affecte le transport aérien, les vrais et les faux arguments. On constate que, si le *hub* parisien subit dans ce domaine des coûts supérieurs à celui d'Amsterdam, ce qui traduit la politique néerlandaise d'encouragement à ce secteur, en revanche, ces coûts sont inférieurs à ceux des aéroports d'Allemagne et du Royaume-Uni. En revanche, les charges sociales sont plus élevées en France, cela traduit notre exigence nationale de protection sociale. Au total, nous sommes donc dans la moyenne européenne.

Vous avez tout à fait raison sur la transition énergétique du secteur. La filière des biocarburants doit être développée. Un appel à manifestation d'intérêt sera lancé en décembre prochain, afin de déterminer d'ici au printemps quelles filières sont les plus matures. Outre la filière sucrière, je pense aux filières chimiques, auxquelles un cadre fiscal doit être offert l'année prochaine. Il faut réfléchir aux possibilités technologiques d'hybridation. Ce sont des travaux à plus long terme, sur la prochaine décennie. À plus long terme, on vise une aviation à coût carbone nul : on peut désormais faire plus qu'y rêver, notamment grâce à l'hydrogène. L'industrie française est tout à fait en mesure de relever ces défis.

Je connais assez bien le sujet de la ligne Angoulême-Limoges, fermée depuis mars 2018. Le plan ferroviaire de la région Nouvelle-Aquitaine est très clair : 75 millions d'euros lui sont consacrés. Le plan doit être global, s'intéresser à tous les axes structurants. Le rapport Philizot doit faire l'inventaire de toutes ces lignes et proposer des solutions pour chacune d'entre elles.

Quant à l'engorgement des axes routiers de cette région, il faut avant tout désengorger Bordeaux, mais aussi Limoges. Il y a ensuite des sujets plus locaux : contournements et mises à quatre voies permettent de désengorger certains territoires traversés par ce trafic de poids lourds. J'entends bien vos propositions d'expérimentation.

Mme Christine Lavarde, rapporteure spéciale de la commission des finances. – Un sujet n'a pas été évoqué : la Société du Grand Paris (SGP). Un rapport sur ce sujet devait être remis par le Gouvernement au Parlement le 1^{er} octobre. Quand comptez-vous le transmettre au Parlement ? L'Assemblée nationale vient d'adopter un amendement, sans étude d'impact, qui tend à alourdir une fois encore la fiscalité pesant sur les entreprises afin de financer la SGP. Nous avons besoin de l'état des lieux des dépenses avant de nous prononcer sur la nécessité de ce nouveau financement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Je plaide l'ignorance ; je vous informerai sur ce rapport dès que possible. Nous menons des discussions avec la SGP afin de sécuriser la trajectoire des investissements : il manque plusieurs dizaines de millions d'euros pour les travaux projetés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances. – Hier, Benjamin Smith a présenté la trajectoire d’Air France-KLM. On peut saluer l’effort de cohésion sociale et les premiers résultats. J’ai surtout noté les comparaisons de compétitivité entre pays. Il existe un différentiel de 2 à 2,5 points de marge entre Air France et KLM. Air France ne peut pas atteindre le même niveau de marge que KLM du fait de la protection sociale et de la taxation. Je ne mésestime pas combien il est difficile pour Air France, budgétairement, de devenir plus compétitif.

Le sujet de l’écocontribution a été évoqué par Mme Borne il y a quelques mois ; l’équation est très compliquée à résoudre. Le point essentiel est la nécessité d’abonder l’Afitf. La situation du transport aérien est difficile : les deux récents dépôts de bilan ont fait disparaître 1 700 emplois, une destruction énorme. Le Gouvernement a fait ce qu’il pouvait pour les voyageurs affectés et l’accompagnement de ces entreprises ; je l’en remercie. Comment, à la fois, financer l’Afitf et inciter le secteur à s’engager plus avant sur la voie du développement durable ? Ces mutations technologiques ne se feront pas en un jour et ne doivent pas nuire à notre compétitivité. D’autres coûts peuvent-ils baisser ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – Pour la transition énergétique, on ne part pas de nulle part. Le système de compensation européen ETS existe déjà. Il s’articule avec le système Corsia, qui comprend 76 % des émissions mondiales de carbone par le secteur aérien. Nous portons ces sujets à l’échelle européenne et internationale de manière à établir une concurrence saine qui préserve notre compétitivité.

Concernant les biocarburants, il y a un problème de volume et de massification de l’offre, mais celle-ci existe déjà. Nos filières agricoles pourraient tout à fait porter l’embryon d’un secteur. Il faut trouver les bonnes filières et faire croître l’offre. Ce n’est pas une réalité très lointaine.

L’hybridation, autour de 2030, peut constituer une première étape vers des avions neutres en carbone ; ce n’est pas hors de portée. Le dernier salon du Bourget a marqué un point d’inflexion dans la réflexion industrielle.

M. Cyril Pellevat. – Les crédits versés par l’État pour la suppression des passages à niveau ne sont plus versés à SNCF Réseau, qui les portait dans le cadre de montages financiers partenariaux. Cela menace certains projets, notamment en Haute-Savoie. La part étatique de ce financement sera-t-elle bien assurée ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – Je préfère vous faire une réponse précise par écrit, mais je vous confirme dès à présent notre engagement. Les crédits que nous vous proposons d’adopter doivent permettre de sécuriser encore plus de passages à niveau par le biais de nouveaux outils. Ce plan devrait mener à 40 % d’augmentation des sécurisations d’ici à 2022.

M. Éric Gold. – Merci d’avoir confirmé, lors de votre visite à Clermont-Ferrand, les investissements importants destinés à la ligne Paris-Clermont et à son matériel roulant.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une diminution conséquente de la compensation du versement transport, qui passera de 90 à 48 millions d’euros. L’État s’était engagé devant les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à une compensation à l’euro près, mais laisse à présent entendre qu’elle s’éteindra progressivement. À ce premier manque à gagner s’ajoutera l’entrée en vigueur, au 1^{er} janvier, de l’article 6 de la loi Pacte, qui modifie les règles de franchissement de certains seuils et entraînera une perte du versement transport de 60 millions d’euros en 2022. La justification de cette mesure par le dynamisme du versement transport mérite d’être nuancée, car la croissance n’est pas uniforme sur l’ensemble du pays : les AOM de province n’ont pas connu d’évolution de leur taux plafond, contrairement à l’Île-de-France. Ces atteintes aux moyens consacrés aux transports collectifs ne sont pas un bon signal : n’y a-t-il pas une forme d’injustice dans l’application uniforme de cette baisse ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – La dynamique du versement transport est importante. En moyenne, les collectivités n’y perdent pas. Pour autant, le Gouvernement est favorable à l’adoption d’un amendement visant à sécuriser les rares collectivités qui verraient leur versement transport diminuer.

M. Guillaume Gontard. – Le plan Vélo se voit aujourd’hui attribuer un peu moins de 50 millions d’euros, somme insuffisante. Avez-vous l’intention de l’augmenter ? Il faudrait en vérité 200 millions d’euros pour faire le nécessaire.

Quant aux petites lignes ferroviaires, je veux vous interroger sur la ligne Grenoble-Veynes-Gap et sur le train de nuit Paris-Briançon. Les élus, les usagers, les citoyens se font balader depuis deux ans et demi ; ils en sont las. Curieusement, l’argent est là : toutes les collectivités se sont engagées ; on attend l’engagement de l’État. Vous aviez annoncé qu’il y contribuerait à hauteur de 10 millions d’euros ; le confirmez-vous ? La date de démarrage des travaux importe, car la suspension de ces lignes impacte le train de nuit Paris-Briançon. Allez-vous engager ces travaux ? On attend la remise du rapport Philizot, qui porte sur le moyen et le long terme, mais il y a urgence pour que cette ligne, important facteur de désenclavement de ces territoires, ne soit pas suspendue.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – Le dernier appel à projets du plan Vélo a permis de valider 151 projets sur 110 territoires ; on est dans l’épure de 350 millions sur sept ans, puisque 43,5 millions d’euros ont déjà été engagés et que 30 millions d’euros supplémentaires ont été approuvés par l’Afif. Voici les résultats : à la fin de 2018, 57 800 kilomètres

de pistes cyclables avaient été réaménagés, et nous voulons atteindre 60 000 kilomètres d'ici à la fin de 2019

Quant à la ligne Grenoble-Veynes-Gap, j'articule ce sujet avec la remise du rapport Philizot et les travaux destinés au train de nuit Paris-Briançon. Je vous confirme que l'État s'est engagé à hauteur de 10 millions d'euros pour une solution pérenne. Nous déterminons, avec SNCF Réseau, quel calendrier adopter pour que ces travaux soient pérennes. Nous devrions parvenir à une solution partagée entre l'État, les collectivités et SNCF Réseau.

Mme Michèle Vullien. - Je reviens sur la compensation du versement transport. Bercy est venu faire les fonds de poche des AOM ! Ce versement n'est dynamique que parce que les territoires font ce qu'il faut. On envoie un mauvais signe aux territoires dynamiques !

Quant aux petites lignes, nous sommes très inquiets du retard pris par le rapport Philizot. La multiplication, depuis des années, des instances de décision dans ce secteur a freiné bien des projets. On a trop entendu de philosophie quand il fallait des décisions ! Je connais des projets encore inachevés alors que le ruban devait être coupé en 2005 ! Il faut des décisions immédiates pour les transports publics du quotidien.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. - J'ai eu l'occasion d'éprouver les injonctions contradictoires s'agissant des petites lignes. Tout le monde se rejette la faute, entre l'État, les régions, les élus locaux et la SNCF. Nous essayons de casser ce cercle vicieux ; tel est l'objet du rapport Philizot. Il ne s'agit pas simplement de poser un diagnostic, mais de faire des choix, de retenir les solutions adaptées à chaque ligne et d'impliquer les régions dans les décisions tout en leur donnant des moyens.

Mme Nadia Sollogoub. - Je veux revenir sur la question des ponts. Parmi les ponts concernés par la loi « Didier », quelques milliers sont des ponts de rétablissement qui appartiennent à VNF et ne font pas l'objet d'une convention de cofinancement. Dans la Nièvre, il y a dans une commune de 60 habitants un tel pont dont VNF refuse de s'occuper ; le problème est très aigu. Peut-on sans attendre faire figurer ces dossiers dans les CPER et envoyer consignes aux préfets pour faire avancer les négociations ?

Par ailleurs, la Nièvre attend l'achèvement de la mise à quatre voies de la nationale 7 depuis 1989 ; il ne manque que quelques kilomètres. Ce projet était prévu dans le CPER 2015-2020, mais les crédits n'ont pas été débloqués en 2018 ni en 2019. Les marchés ont été notifiés en mars dernier, mais on ne peut aller plus loin faute de crédits. Peut-on espérer que ce dossier aboutisse enfin ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. - L'objectif est de terminer les travaux de la nationale 7 d'ici à 2022. Les marchés ont été repassés très récemment de manière à pouvoir engager les crédits l'année prochaine.

Quant aux 4 400 ouvrages gérés par VNF, ils feront bien l'objet d'un cofinancement de l'État ; en revanche, un pont communal tombe dans le droit commun du cofinancement entre collectivités. Le budget de VNF est en hausse : nous voulons que l'État soit au rendez-vous du cofinancement.

M. Olivier Jacquin. – Le Gouvernement est parvenu, très habilement, à éviter le débat totémique des petites lignes ferroviaires en nous faisant patienter pour le rapport Philizot. On n'a clairement pas de modèle économique pour le rétablissement de ces petites lignes, mais le sujet est important, nous ne le lâcherons donc pas.

Je me réjouis du fait que la reprise de la dette ferroviaire est bien inscrite dans le budget, même si le mécanisme retenu est diaboliquement complexe. Je suis en revanche très inquiet quant à la trajectoire financière de SNCF Réseau, sur laquelle nous n'avons toujours pas de visibilité. Ce qui est donné d'un côté ne sera-t-il pas repris partiellement de l'autre ?

Nous avons besoin d'informations quant à la tarification différenciée des sillons. On sort d'une tarification linéaire au kilomètre, ce qui devrait avoir des impacts très différents en fonction des secteurs, entre le fret et le transport conventionné. Cela pose des questions importantes sur l'avenir de la péréquation. Le transport ferroviaire a toujours fonctionné suivant le principe d'une péréquation globale ; plus on la limite, plus des questions se posent.

Il semblerait par ailleurs que la liaison Perpignan-Rungis ait été temporairement sauvée par une entreprise privée ; je relève le refus de Fret SNCF de chercher des solutions.

J'en viens au transport routier. Vous créez une distorsion de concurrence en réduisant le remboursement de TICPE pour le transport de marchandises de 2 centimes. Je veux vous interroger sur la contribution carbone des donneurs d'ordre sur laquelle nous travaillons. Nous souhaiterions supprimer de ce projet de loi de finances cette baisse de 2 centimes pour la remplacer par une taxation des donneurs d'ordre d'un montant équivalent, mécanisme qui nous paraît bien plus intéressant. On nous objecte des problèmes de sécurité juridique, mais je demande à voir.

Concernant les ponts, notre ancienne collègue Évelyne Didier compte poursuivre son travail de veille sur la question. Le budget de VNF est selon vous en augmentation, mais VNF estime que ces travaux coûteraient jusqu'à 50 millions d'euros et qu'ils manqueraient de l'ingénierie nécessaire. Qu'en est-il des ponts appartenant à SNCF Réseau ?

Enfin, l'Autorité de régulation des transports (ART), ancienne Arafer, aura bientôt à s'occuper également du transport aérien. Sa dotation et le nombre de postes qui lui sont affectés évolueront-ils en conséquence ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Concernant la liaison Perpignan-Rungis, nous avons demandé à la SNCF de régénérer les wagons ; 40 l'ont été sur 80. Fret SNCF ne veut pas être affréteur, mais simplement opérateur. Nous avons trouvé un affréteur, la société Novatrans, qui assure déjà une liaison Avignon-Valenton. Deux tiers des marchandises qui arrivaient à Rungis par ce train étaient transbordées sur des camions pour alimenter les centrales d'achat de la grande distribution. Nous rétablirons donc une ligne entre Perpignan et Valenton pour servir ces clients, avant de moderniser le quai de Rungis pour être en mesure de restaurer la desserte de ce marché. Nous avons travaillé sur les sillons et les horaires. Les intempéries du mois dernier nous ont conduits à privilégier une solution de long terme plutôt qu'un rétablissement temporaire immédiat.

Quant à la dette, la règle d'or impose l'équilibre financier de SNCF Réseau en 2022, celui du groupe entier en 2026. L'État se substitue comme créancier de SNCF Réseau et paye les traites de manière à assurer l'équilibre.

La tarification des sillons est un sujet très intéressant pour la nouvelle ART. Nous sommes très attentifs à la trajectoire globale et à la compétitivité des sillons de fret. La nouvelle Commission européenne pourrait aussi apporter des financements.

Quant à la contribution carbone, nous avons fait expertiser vos propositions par les services de Bercy. D'après eux, elles pourraient contrarier la directive « Eurovignette » en cours de refonte ; en outre, cela fonctionnerait mal pour les transporteurs étrangers.

Le nombre de salariés permanents de l'ART a bien été augmenté ; nous assurerons le suivi opérationnel d'éventuels besoins supplémentaires.

Nous revoyons le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau en prenant en compte le surplus de financement annoncé et les contraintes – ponts concernés par la loi Didier, arrêt de l'emploi du glyphosate. Nous conservons l'ambition de faire plus pour la régénération ferroviaire. Quant au modèle économique des petites lignes, je rappelle qu'elles ne seront jamais rentables : il s'agit d'un service public qui doit être financé par la collectivité.

M. Frédéric Marchand. – Je veux aborder la question de l'ingénierie et des moyens qui lui sont dévolus. Vous affirmez vouloir accompagner les innovations et les nouveaux services de mobilité. France Mobilités peut constituer un outil extraordinaire. Reste la question des moyens financiers. Dans quelle mesure tout cela va-t-il fonctionner dans le cadre de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? L'effort financier sera-t-il amplifié ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Les appels à projets France Mobilités sont un succès dans les territoires ; l'appui en ingénierie est fourni aujourd'hui essentiellement par les directions régionales de

l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Le volume financier de ces projets est généralement intermédiaire. Nous n'avons pas ressenti le besoin de les rattacher de manière systémique à la future ANCT, mais c'est un point à traiter.

Je précise enfin à Mme Lavarde que le rapport sur lequel elle m'interrogeait sera publié demain ou après-demain.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir répondu à nos questions.

Examen en commission
(Mercredi 20 novembre 2019)

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports du projet de loi de finances pour 2020.

M. Patrick Chaize, vice-président. – Mes chers collègues, je vous propose de commencer cette réunion marathon. Nous avons sept avis budgétaires à examiner dont quatre pour le transport dans la mission « *Écologie, développement et mobilité durable* » et trois sur les thématiques environnementales (deux dans la mission « *Écologie* » et un dans la mission « *Recherche et enseignement supérieur* »). La mission « *Écologie* » sera examinée en séance publique le mercredi 27 novembre à 16h30 et la mission « *Recherche* » le vendredi 29 novembre soir.

Nous allons débiter notre réunion par les quatre rapporteurs budgétaires sur les transports (ferroviaires, routiers, maritimes et aériens), puis nous passerons à un temps d'échange avant de donner notre avis définitif.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis sur les transports ferroviaires. – Je souhaiterais commencer par une brève présentation du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour 2020 avant d'en venir aux principaux points d'attention que j'ai identifiés dans le cadre de mon avis budgétaire sur les crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.

Comme vous le savez, depuis sa création en 2005, le rôle de l'Afitf est de porter financièrement les grands projets d'infrastructure de l'État par le biais de recettes affectées. Or, l'Afitf a longtemps souffert d'une inadéquation entre ses dépenses et ses recettes, ce qui a parfois conduit à prendre des engagements de réalisation d'infrastructures qui n'ont finalement pas pu être financées.

Partant de ce constat, notre commission avait cherché, lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, à sécuriser les ressources de l'Afitf et à renforcer la programmation des investissements de l'État dans les transports. Elle avait adopté plusieurs amendements dans cette perspective, qui ont été conservés en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, notamment : la précision selon laquelle le budget de l'Afitf ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles (comme les amendes radars) et l'affectation intégrale du produit de l'augmentation de la taxe sur les carburants opérée en 2015 pour financer les infrastructures de transport, mais aussi la pérennisation du Conseil d'orientation des infrastructures et enfin l'inscription dans la loi de la trajectoire de dépense 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 pour 2020 prévoit, conformément à cette trajectoire, une augmentation de 500 millions d'euros du budget de l'Afitf, qui atteindrait ainsi 2,98 milliards d'euros, soit un montant très proche des 3 milliards d'euros annuels prévus par le scénario 2 du COI.

Cette augmentation résulte en partie de l'affectation à l'Afitf de deux recettes supplémentaires liées à l'augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion d'une part et à la diminution de 2 centimes d'euros par litre du remboursement de TICPE sur le gazole dont bénéficient les entreprises de transport routier de marchandises d'autre part.

J'en viens maintenant à la présentation de mon avis sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, retracés dans le programme 203 « *Infrastructures et services de transport* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » et dans le compte d'affectation spéciale « *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* » que nous examinons aujourd'hui.

S'agissant des transports ferroviaires d'abord, l'année 2020 sera une année de mise en œuvre des réformes récentes : je pense entre autres à l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs, à la transformation de la SNCF mais aussi aux dispositions prévues par la LOM sur l'intermodalité ou la possibilité de reprise de certaines lignes par les régions.

Plusieurs mesures du PLF pour 2020 sont destinées à accompagner ces réformes. L'article 76 prévoit ainsi, conformément aux annonces du Premier ministre de mai 2018, la reprise de 25 milliards d'euros de dette de SNCF Réseau par l'État. Une deuxième phase de reprise de 10 milliards d'euros est prévue en 2022. Le mécanisme envisagé, bien que complexe, permettra de mettre fin à la dérive de la trajectoire financière de SNCF Réseau.

Le PLF 2020 prend également acte de l'extension du périmètre des missions de l'Autorité de régulation des transports. D'une part son financement est budgétisé. D'autre part, en raison des nouvelles compétences qui lui sont confiées (à savoir la régulation du gestionnaire d'infrastructure de la RATP, une compétence en matière d'ouverture des données mais aussi la régulation du secteur aéroportuaire) et en lien avec la refonte de son collègue, l'ART se voit doter de 11 équivalent temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires. Cette hausse est évidemment bienvenue mais ne semble pas suffisante pour permettre à l'ART d'exercer l'ensemble de ses missions, alors même que l'Autorité joue un rôle fondamental dans le secteur des transports (nous l'avons vu notamment sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire).

S'agissant de l'infrastructure ferroviaire elle-même, le budget qui lui est consacré (fonds de concours compris) à l'action 41 « ferroviaire » est en augmentation de près de 9 % par rapport aux crédits votés en loi de finances

initiale 2019 et atteint plus de 3,3 milliards d'euros. Je me réjouis de cet effort, qu'il convient néanmoins de poursuivre, en raison de l'état fortement dégradé de notre réseau ferré national. Il est encore plus dégradé sur le réseau des petites lignes dont l'âge moyen serait d'une dizaine d'années supérieur au reste du réseau (dont l'âge moyen est de 29 ans environ) d'après le préfet Philizot, que j'ai auditionné dans le cadre de mon avis budgétaire et qui est chargé de remettre un rapport – que nous attendons tous avec impatience – sur les lignes de desserte fine des territoires.

Mon dernier point sur le transport ferroviaire porte sur le compte d'affectation spéciale relatif aux services nationaux de transport conventionnés de voyageurs. Ce compte retrace le financement de la compensation relative au déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire et est en diminution de 9 % environ. Cette diminution est notamment liée au recentrage du périmètre de l'offre.

J'en viens maintenant au transport fluvial, qui connaît des évolutions positives sur le plan financier, grâce notamment aux apports de la LOM, qui prévoit une augmentation progressive des crédits consacrés par l'Afitf à la régénération et à la modernisation des voies navigables ainsi que la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance entre VNF et l'État pour 10 ans, ce qui permettra de donner plus de visibilité à l'établissement public. Ces avancées sont toutefois nuancées par une forte diminution du plafond d'emploi de VNF, sur laquelle j'ai d'ailleurs interrogé le secrétaire d'État chargé des transports lors de son audition. Même si un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale augmente ce plafond de 20 ETPT, la diminution prévue de 92 ETPT emporte des risques au regard des missions de VNF et au regard de l'ambition de développement du trafic fluvial.

Malgré quelques points d'inquiétude que j'ai soulignés, le PLF pour 2020 prévoit donc globalement une augmentation et une sécurisation des crédits consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, c'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis favorable à ces crédits.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis sur les transports routiers. – Il me revient de vous présenter les crédits du projet de loi de finances pour 2020 relatifs aux transports routiers, dans un contexte lourd marqué par l'effondrement avant-hier d'un pont en Haute-Garonne, qui a causé la mort de deux personnes et qui interroge sur la sécurité de nos ouvrages d'art.

Comme cela a été souligné à l'instant par M. Didier Mandelli, le PLF prévoit une augmentation du budget de l'Afitf pour le porter à près de 3 milliards d'euros l'année prochaine, conformément à la trajectoire prévue par le projet de loi d'orientation des mobilités.

Cette augmentation porte notamment sur les crédits dédiés à l'entretien du réseau routier national non concédé, qui atteindront 870 millions d'euros l'année prochaine, un montant en hausse par rapport à la moyenne des années précédentes.

Parmi ce montant, 79 millions d'euros seront consacrés à l'entretien des ouvrages d'art du réseau routier national, soit environ 10 millions d'euros de plus qu'en 2019.

Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, le montant consacré à l'entretien du patrimoine routier reste inférieur à celui recommandé par l'audit externe du réseau routier réalisé en 2018 et par le Conseil d'orientation des infrastructures, qui ont estimé qu'un milliard d'euros par an étaient nécessaires afin d'enrayer la dégradation du réseau et de le remettre à niveau en une dizaine d'années.

S'agissant des ouvrages d'art, le besoin estimé par ces audits est de 120 millions d'euros par an. Or, le Gouvernement prévoit d'atteindre un tel montant sur la période 2023-2027 seulement.

Les moyens augmentent donc trop lentement par rapport aux besoins d'entretien des infrastructures routières, qui sont très importants.

L'état du réseau routier national non concédé s'est en effet dégradé de manière continue ces dernières années et est aujourd'hui inquiétant, comme l'ont montré les récents travaux de notre commission sur le sujet. En ce qui concerne les chaussées, la proportion de chaussées en bon état structurel est passée de 85,4 en 2011 à 82 % en 2017. Cela veut dire qu'en 2017, 18 % des chaussées présentaient des dégradations structurelles nécessitant des interventions lourdes de régénération.

S'agissant des ouvrages d'art, le rapport de notre commission sur la sécurité des ponts a montré qu'entre 2007 et 2017, le pourcentage de ponts nécessitant un entretien sous peine de dégradation ou présentant des défauts a fortement augmenté, passant de 65 % à 79 %, tandis que le nombre de ponts en bon état apparent s'est réduit de 13 % à 11 %.

Cette dégradation est le résultat d'années de sous-investissements dans l'entretien du réseau routier, dont nous payons le prix, et nécessite aujourd'hui de réaliser un effort financier important pour remettre le patrimoine routier en état.

Au-delà du réseau routier national, les travaux de la mission sur la sécurité des ponts ont montré que l'état des ouvrages d'art gérés par les collectivités territoriales, en particulier par les communes et les intercommunalités, est inquiétant et pose des problèmes de sécurité et de disponibilité.

Les communes et les intercommunalités, qui gèrent entre 80 000 et 100 000 ponts, peuvent rencontrer des difficultés importantes pour gérer leurs ponts, en raison du coût que cela représente. La mission avait par

conséquent souligné l'urgence de mettre en place un fonds d'aide aux collectivités territoriales.

Force est de constater que le projet de loi de finances pour 2020 est muet sur ce sujet puisqu'il ne comporte aucune mesure permettant d'aider ces collectivités à surveiller et entretenir leur patrimoine.

En application de la loi « Didier » de 2014, un recensement des ponts de rétablissement a été réalisé : 15 400 ponts ont été recensés, qui sont aujourd'hui à la charge des seules collectivités territoriales. Des négociations vont bientôt s'engager pour définir des conventions de partage de frais entre les collectivités, d'une part, et l'État, SNCF Réseau et Voies navigables de France (VNF) d'autre part.

L'aide financière qui pourra être apportée aux collectivités par ce biais, dont le montant est encore inconnu, ne saurait dans tous les cas être suffisante puisqu'elle ne concernera que 8 % des ponts gérés par les collectivités territoriales.

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) 2015-2020, ils s'élèveront l'année prochaine à 671 millions d'euros, dont 63 % sont apportés par l'Affitf et 37 % par les collectivités territoriales.

Je m'inquiète toutefois du retard important pris dans l'exécution du volet « mobilité » des CPER, puisque, fin 2018, le taux moyen d'exécution était de 40 % – et seulement de 34 % pour le volet routier. Le Gouvernement souhaite par conséquent prolonger de deux ans les CPER actuels, jusqu'en 2022, et vise un objectif de réalisation à cette échéance de 80 %.

Pour terminer, je souhaiterais dire quelques mots du dispositif bonus-malus. M. Jean-François Longeot l'a indiqué la semaine dernière : le projet de loi de finances prévoit de durcir substantiellement le barème du malus automobile, en abaissant le seuil 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, dont 405 millions d'euros au titre de la prime à la conversion et 395 millions d'euros au titre du bonus automobile.

Toutefois, le renforcement 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, en excluant notamment les véhicules de plus de 60 000 euros et les véhicules d'occasion peu polluants classés Crit'Air 1 et 2.

Cette modification a été faite dans une logique budgétaire, en raison du succès rencontré par la prime : au 1^{er} octobre, plus de 290 000 demandes de primes ont été acceptées lorsque 255 000 primes ont été versées sur l'ensemble de l'année 2018.

Les professionnels de l'automobile sont inquiets de l'effet que cette restriction aura sur le nombre de primes versées.

Je regrette pour ma part qu'elle 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.

Par ailleurs, le bonus est trop restrictif puisqu'il ne bénéficie plus aux véhicules hybrides rechargeables depuis 2018.

Le renforcement du malus automobile ne me paraît pourtant justifié que si, en parallèle, les aides à l'acquisition de véhicules propres sont ambitieuses pour permettre un renouvellement rapide du parc automobile français.

Il conviendra donc d'être très vigilants sur l'évolution du nombre d'aides versées dans les mois à venir, et de demander si besoin au Gouvernement d'ajuster rapidement leurs critères d'attribution.

Pour conclure, je tiens à rappeler que le projet de loi de finances entend mettre en place, au cours des premiers mois de l'année 2020 une nouvelle grille de malus calculée en fonction du système européen de mesure des émissions WLTP, ce qui pourra avoir pour effet d'augmenter le montant des malus dus par certains types de véhicules. Je salue donc l'amendement que nous avons adopté la semaine dernière à l'initiative de M. Longeot visant à reporter l'entrée de cette nouvelle grille de malus au 1^{er} janvier 2021.

Comme j'ai déjà pu le faire, je dénonce la suppression du compte d'affectation spéciale relatif au « bonus-malus ». La ministre nous a affirmé que ce remplacement est motivé par la situation constatée durant l'année 2018 où, face au succès de ce dispositif, le compte s'est retrouvé insuffisamment pourvu de crédits et a dû être abondé en urgence. Toutefois, compte tenu du durcissement du malus et du rétrécissement de l'accès aux aides à l'acquisition de véhicules propres, je crains que cette transformation cache une technique bien connue pour réaffecter l'argent du malus de ce compte sur d'autres politiques publiques de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ».

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports routiers du projet de loi de finances pour 2020.

M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis sur les transports maritimes. – La politique maritime de la France mobilise six ministères et les services du Premier ministre, dont le secrétaire général de la mer (SG Mer), les trois préfets maritimes et des délégués outre-mer, pour un budget total d'environ 2,15 milliards d'euros.

Je commencerai d'abord par présenter le budget plus spécifiquement consacré aux affaires maritimes et portuaires en 2020, avant d'évoquer trois sujets qui me tiennent à cœur : la situation du sauvetage en mer en métropole et en outre-mer, la compétitivité des ports maritimes et la transition énergétique dans le secteur du transport maritime.

En 2020, les fonds consacrés aux affaires maritimes et portuaires représentent 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.

La stabilisation, pour ne pas dire la stagnation de ce budget, s'inscrit dans la continuité du budget 2019 : pour la deuxième année consécutive, l'État compensera à 100 % les dépenses de dragage des grands ports maritimes et l'administration des affaires maritimes poursuit son programme de modernisation.

Ce budget se répartit en deux volets :

D'une part, l'action 43 du programme 203 « *Infrastructures et services de transports* », qui est dédiée aux infrastructures portuaires, pour 100,9 millions d'euros.

D'autre part, le budget des affaires maritimes, porté par le programme 205, qui est stable à 157 millions d'euros en crédits de paiement et en baisse en autorisations d'engagement, à 156 millions d'euros.

S'agissant des grands ports maritimes, des gains de productivité en matière de dragage ont conduit à dégager un solde de 6,2 millions d'euros en gestion, permettant à l'État de financer d'autres dépenses non commerciales des GPM comme certains frais de capitainerie et des frais d'équipement et de personnel pour la sécurité et la sûreté portuaire.

En 2020, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) devrait apporter aux ports des fonds de concours à hauteur de 32 millions d'euros en autorisations d'engagement et 43 millions d'euros en crédits de paiement, principalement dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER). Ces fonds sont passés de 42 millions d'euros par an en autorisations d'engagement en 2016 à 32 millions d'euros aujourd'hui et je considère que leur trajectoire devra être rehaussée pour la nouvelle génération de CPER sur la période 2021-2027 car ils sont insuffisants pour aider les ports à conquérir des parts de marché, sans parler de la perspective d'un transfert de certains GPM aux collectivités territoriales.

S'agissant des affaires maritimes : le programme 205 comporte des crédits « fixes » d'environ 150 millions d'euros chaque année et les 5 % de crédits restants correspondent au plan de modernisation de l'administration des affaires maritimes, qui déploie des mesures spécifiques. Le montant des crédits est quasiment identique par rapport à 2019 mais la ventilation par action est légèrement modifiée.

La moitié du budget demeure dédiée au soutien à la flotte de commerce, avec les exonérations sociales prévues pour le *netwage*. Les 50 % restants sont répartis entre la sécurité maritime (phares, balises, CROSS) pour 18 %, le financement de la protection sociale et de la formation initiale et continue des gens de mer pour 17 % et le fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée pour 4 %. Enfin, l'action de l'État en mer représente 11 %, en légère augmentation en 2020 pour le paiement du nouveau patrouilleur en Méditerranée acheté en 2019, et de deux nouveaux baliseurs.

Par ailleurs, je rappelle que 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 et du volume total du programme. Les baisses se déclinent à un rythme annuel d'environ 40 à 50 ETP.

Si des innovations technologiques permettent de compenser la suppression de certains postes et d'engendrer des gains de productivité, le point bas est proche d'être atteint. La surveillance de la zone économique exclusive (ZEE) française, le soutien à la compétitivité de la flotte de commerce et le renforcement des contrôles en matière de respect de la réglementation environnementale justifieraient une plus grande mobilisation de crédits et une stabilisation des effectifs.

J'en viens maintenant aux trois sujets spécifiques que je souhaitais aborder en complément.

D'abord, la situation du sauvetage en mer en métropole et en outre-mer. S'agissant de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), le contexte est particulier, avec le drame des Sables d'Olonne cet été et le récent rapport de notre mission commune d'information, présidée par Mme Corinne Féret et dont le rapporteur était M. Didier Mandelli.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement abondant à hauteur de 4,5 millions d'euros les crédits du programme 205 au profit de la SNSM. Ces crédits proviennent du budget général de l'État pour 2 millions d'euros et du budget du ministère de la transition écologique et solidaire pour 2,5 millions d'euros par redéploiement de versements à SNCF Réseau pour la compensation fret.

En lien avec ce sujet, je souhaitais évoquer la situation de la Fédération d'entraide polynésienne des sauveteurs en mer (FEPSM) car nous avons fini par obtenir gain de cause avec notre collègue Lana Tetuani

puisque l'État s'est engagé pour l'acquisition d'un nouveau navire de sauvetage. Un versement à parts égales d'une subvention d'un million d'euros est prévu, soit 500 000 euros côté État et 500 000 d'euros pour le gouvernement polynésien.

Deuxième sujet : la compétitivité des ports. Malgré une dynamique positive pour le trafic de fret, nos ports restent très exposés à la concurrence internationale.

Les ports de l'axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris) seront fusionnés d'ici le 1^{er} février 2021. Il faut désormais attendre le plan de la préfiguratrice nommée par le Premier ministre qui remettra son rapport d'ici le mois de décembre. Cette décision intervient au bon moment puisque les ports d'Anvers et de Zeebruges ont récemment annoncé leur intention de s'engager dans une fusion. Par ailleurs, le Premier ministre devrait présenter la « nouvelle stratégie portuaire » du Gouvernement au comité interministériel de la Mer de décembre prochain, après l'avoir annoncée en 2017. À ma connaissance, les Sénateurs n'ont pas été associés à la démarche.

L'an dernier, dans notre rapport d'information sur la compétitivité des ports, nous avons d'ailleurs insisté avec le président Maurey sur l'urgence d'établir une stratégie portuaire digne de ce nom face au Brexit, pour la nécessaire transition écologique et numérique du secteur maritime et face aux « nouvelles routes de la soie » chinoises, qui représentent un défi posé à l'ensemble du continent européen, en termes de souveraineté et d'ambition en matière d'investissements.

Je rappelle également que nous engagerons bientôt un travail sur ce sujet, avec une mission d'information dont la composition sera déterminée à la fin de notre réunion. Nous pourrions voir si cette stratégie répond aux enjeux.

Sans trop anticiper sur nos travaux, qui débuteront prochainement, je considère qu'il est indispensable de restaurer un lien de confiance dans ce secteur, entre tous les acteurs : armateurs, fonctionnaires de l'État, opérateurs de terminaux, collectivités.

Troisième sujet que je souhaitais aborder : la transition énergétique dans le secteur maritime. En 2019, j'avais apporté mon soutien à 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 gaz naturel liquéfié (GNL) ainsi que pour l'achat de biens permettant de traiter les gaz d'échappement (les « scrubber ») et d'alimenter les navires en escale par l'électricité. Une notification à la Commission européenne a rendu nécessaire un ajustement de l'assiette du dispositif, que la Commission a jugé trop large au regard du droit des aides d'État et cette mesure a été inscrite à l'article 13 bis du PLF pour 2020. J'y souscris totalement comme l'ensemble de la profession.

Je salue par ailleurs l'adoption d'un amendement à l'Assemblée nationale, qui constitue désormais l'article 16 *ter* du PLF, pour appliquer à l'électricité fournie aux navires stationnés à quai dans les ports, un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Cette mesure doit soutenir le développement de l'électricité à quai et l'amélioration de la qualité de l'air dans les villes portuaires. Les collectivités territoriales sont déjà mobilisées et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, très exposée, a par exemple annoncé un plan d'investissements de 30 millions d'euros pour électrifier les quais des ports de Marseille, Nice et Toulon.

En conclusion, je propose à la commission de donner un avis d'abstention pour les crédits des affaires maritimes et portuaires en 2020. En 2019 j'avais proposé un avis défavorable en considérant que le budget ne permettrait pas de valoriser le deuxième territoire marin qui est le nôtre. Cette année, les manques sont hélas les mêmes mais pour saluer les efforts réalisés dans l'urgence pour la SNSM et les sauveteurs de Polynésie française et marquer une bienveillance à l'égard des futures annonces du Premier ministre sur la stratégie nationale portuaire, c'est un avis d'abstention que je vous propose.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis sur les transports aériens. – Il me revient de vous présenter les crédits relatifs au transport aérien pour l'année 2020. Pour rappel, contrairement à ceux dédiés aux transports ferroviaire, routier et maritime, les crédits alloués à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour lui permettre d'effectuer ses missions de régulation et de contrôle du transport aérien ne sont pas retracés dans une mission budgétaire, mais dans un budget annexe, financé par le seul biais de taxes et de redevances directement prélevées sur les acteurs du transport aérien.

Je ne m'étendrai pas longtemps sur le budget annexe, dont les évolutions pour 2020 s'inscriront dans la continuité des exercices antérieurs. Les dépenses continueront d'augmenter à un rythme modéré, de 0,9 %, principalement en raison de la poursuite d'une stratégie d'investissements visant à renouveler et moderniser les instruments de navigation aérienne. En dépit d'un schéma d'emplois nul, la masse salariale devrait également augmenter, de 0,4 %, dans le cadre 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 de la DGAC. Quant aux recettes, elles continueront d'augmenter, de 0,7 %, à un rythme bien inférieur à la croissance du trafic.

En conséquence, le budget de la DGAC devrait poursuivre son assainissement entamé en 2015. L'encours de la dette du budget annexe devrait atteindre 662 millions d'euros à la fin de l'exercice 2020, soit près de deux fois moins que 5 ans auparavant.

Enfin, j'aborderai rapidement les crédits relatifs aux lignes d'aménagement du territoire, qui ne relèvent pas du budget annexe mais du programme 203 de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* ». Comme l'a rappelé le récent rapport de notre collègue Josiane Costes, les lignes d'aménagement du territoire constituent des outils indispensables au désenclavement et à la cohésion des territoires et doivent à ce titre être pérennisées. On ne peut que se réjouir de voir les crédits affectés aux lignes d'aménagement du territoire continuer de croître d'environ 20 %, pour atteindre les 20 millions d'euros, permettant l'ouverture de nouvelles lignes, comme celle reliant Paris et Quimper.

J'aimerais surtout, ce matin, revenir sur deux sujets majeurs qui ont alimenté l'actualité de ces derniers mois : la situation du pavillon français et la limitation de l'impact environnemental du transport aérien.

J'aimerais tout d'abord commencer par évoquer la situation du pavillon français. Il n'est pas exagéré d'affirmer que 2019 a été une véritable année noire pour le transport aérien français. En septembre et octobre dernier, Aigle Azur et XL Airways ont fait faillite, occasionnant la suppression de près de 2 000 emplois. Si ces faillites contribuent à un indispensable mouvement de consolidation du pavillon français, elles mettent surtout en lumière la fragilité des compagnies nationales. Air France n'est pas totalement épargnée : malgré le redressement progressif de sa situation suite à l'accord de 2018 entre la direction et les représentants syndicaux, la compagnie française continue d'enregistrer des résultats largement inférieurs à ceux de ses principaux concurrents européens et de son partenaire KLM, avec une marge d'environ 2 % en 2018 contre 9 % pour la compagnie néerlandaise. Au total, le pavillon français continue de perdre du terrain face à la concurrence : la part des transporteurs français dans le trafic de passagers s'établit à 41 %, soit 20 points de moins qu'au début des années 2000.

Les faillites de XL Airways et d'Aigle Azur, les difficultés d'Air France, le recul des parts de marché du pavillon national, découlent de causes multiples. Cependant, le constat unanimement partagé lors des Assises du transport aérien de 2018 a à nouveau été dressé lors des auditions que j'ai menées : les difficultés de nos compagnies s'expliquent en grande partie par leur déficit de compétitivité. À ce sujet, on ne peut que déplorer l'absence de cohérence de la politique du Gouvernement, qui avait allégé la fiscalité de l'aérien d'environ 120 millions d'euros dans la loi de finances 2019, avant de proposer dans le présent projet de loi de finances une hausse de la taxe de solidarité d'environ 180 millions d'euros afin de financer l'Afitf. 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. En outre, il semblerait que le Gouvernement ne dispose pas d'un état des lieux précis de l'environnement fiscal dans lequel évoluent nos compagnies : 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 le projet de loi d'orientation des mobilités, a 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.

J'en viens maintenant à la question de l'impact environnemental du transport aérien, qui représente 2 % des émissions mondiales, et plus de 4 % des émissions françaises de gaz à effet de serre. La réduction du bilan carbone du secteur constitue un défi de taille ; selon les prévisions de l'Association internationale du transport aérien (AITA), le trafic international devrait être multiplié par deux d'ici 2040. Un effort colossal devra donc être entrepris pour contrebalancer cette croissance par une amélioration de la performance environnementale du transport aérien. De nombreux efforts sont d'ores et déjà engagés par le secteur pour relever ce défi : optimisation de la trajectoire des vols, progrès technologiques visant à renforcer l'efficacité énergétique des appareils... Au niveau mondial, le programme CORSIA permettra de compenser dès 2021 les émissions dépassant les niveaux enregistrés en 2020. Au niveau européen, les vols intracontinentaux sont soumis au marché ETS des droits à polluer. Cependant, pour accompagner le transport aérien français vers un développement conforme aux ambitions climatiques du pays, il est aujourd'hui indispensable de passer à la vitesse supérieure en matière de recherche et développement. Dès lors que les technologies hybrides ne pourront pas constituer une alternative sérieuse avant 20 ou 30 ans, la France doit massivement et rapidement investir dans la structuration d'une filière française de biocarburants de seconde génération, n'entrant pas en concurrence avec la production agricole à vocation alimentaire. Ces filières, qui sont aujourd'hui peu matures, pourraient constituer à moyen terme le principal levier de réduction des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien. Malgré les efforts aujourd'hui consentis *via* les travaux du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), qui investit environ 70 millions d'euros par an dans la recherche environnementale, un changement d'échelle de l'investissement public s'avère indispensable. Il est donc regrettable que l'accroissement de la fiscalité sur l'aérien prévue par le PLF 2020 ne bénéficie pas au développement de cette recherche, pourtant fondamentale.

Pour résumer, en accompagnant le secteur dans sa transition énergétique par un soutien massif à l'innovation, il me semble possible de concilier le redressement de la compétitivité du pavillon français et la limitation de son impact climatique : encore faut-il que le Gouvernement se donne les moyens de s'engager sur cette voie, qui doit être celle d'une nation du rang de la France, pionnière de l'aérien.

Voilà les principaux éléments que je voulais vous communiquer sur les transports aériens. Pour ce qui est du vote sur les crédits du transport aérien du projet de loi de finances pour 2020, compte tenu de l'assainissement du budget de la DGAC et de la poursuite d'une stratégie d'investissements visant à moderniser les instruments de la navigation aérienne, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Patrick Chaize, vice-président. – Pour rappel, nous avons un avis favorable sur le budget des transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, un avis défavorable sur les transports routiers, un avis d'abstention sur les transports maritimes et un avis favorable sur l'aérien.

M. Jean-Marc Boyer. – Concernant le transport aérien, l'éco-contribution sur les vols intérieurs est-elle maintenue ?

M. Patrick Chaize, vice-président. – Je mets aux voix les différents avis budgétaires.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports routiers, un avis d'abstention sur les crédits relatifs aux transports maritimes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi qu'un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports aériens du budget annexe Contrôle et exploitation aériens.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I - PERSONNES ENTENDUES PAR M. DIDIER MANDELLI, RAPPORTEUR

Mardi 22 octobre 2019

- *SNCF Réseau* : **MM. Alain QUINET**, directeur général délégué Stratégie, économie et sûreté, **Nicolas FOURRIER**, directeur du contrôle de gestion et de la prospective à la direction générale des finances et des achats, **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire.

Mardi 29 octobre 2019

- *Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières* : **Mme Stéphanie DRUON**, secrétaire générale.

- *SNCF Mobilités* : **M. Mathias EMMERICH**, directeur général délégué Sécurité et performance, **Mme Laurence NION**, Conseillère parlementaire.

- *Délégation interministérielle au développement de la Vallée de la Seine* : **M. François PHILIZOT**, préfet.

- *Voies navigables de France* : **M. Thierry GUIMBAUD**, directeur général.

Mardi 12 novembre 2019

- *Agence de financement des infrastructures de transport de France* : **M. Jean ABÈLE**, secrétaire général.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **M. Marc PAPINUTTI**, directeur général, **Mme Isabelle ANDRIVON**, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, **M. Julien PAVY**, conseiller parlementaire et territoires.

II - PERSONNES ENTENDUES PAR M. JEAN-PIERRE CORBISEZ, RAPPORTEUR

Mardi 12 novembre 2019

- *Agence de financement des infrastructures de transport de France* : **M. Jean ABÈLE**, secrétaire général.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **M. Marc PAPINUTTI**, directeur général, **Mme Isabelle ANDRIVON**, cheffe du service de l'administration générale et de la stratégie, **M. Julien PAVY**, conseiller parlementaire et territoires.

III- PERSONNES ENTENDUES PAR M. MICHEL VASPART, RAPPORTEUR

Lundi 4 novembre 2019

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **M. Thierry COQUIL**, directeur des affaires maritimes.

- *Armateurs de France* : **M. Jean-Marc ROUÉ**, président, **Mme Laurène NIAMBA**, responsables affaires juridiques et fiscales.

Jeudi 7 novembre 2019

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **M. Nicolas TRIFT**, sous-directeur des ports et du transport fluvial.

- *Union maritime et portuaire* : **M. Michel SEGAIN**, président.

IV- PERSONNES ENTENDUES PAR MME NICOLE BONNEFOY, RAPPORTEURE

Mardi 15 octobre 2019

- *Air France KLM* : **Mmes Anne-Sophie LE LAY**, secrétaire générale, **Béryl BALDOUS**, directrice des affaires publiques.

- *Sénat* : **Mme Josiane Costes**, Sénatrice, rapporteure du rapport d'information n° 734 fait au nom de la mission d'information « Transports aériens et aménagement des territoires ».

- *Aéroports de Paris* : **M. Augustin DE ROMANET**, président directeur général, **Mme Mélinda SOUEF**, responsable des relations avec les instituts nationales à la direction des affaires publiques.

- *Direction générale de l'aviation civile* : **M. Marc BOREL**, directeur général adjoint, directeur du transport aérien, **Mme Marie-Claire DISSLER**, secrétaire générale.

Mercredi 16 octobre 2019

- *Réseau Action Climat-France* : **Mmes Agathe BOUNFOUR**, responsable Transports-Europe, **Geneviève LAFERRERE**, pilote du réseau transport et mobilité durable de France Nature Environnement.

- *XL Airways* : **M. Laurent MAGNIN**, président.

- *Fédération Nationale de l'Aviation Marchande* : **MM. Alain BATTISTI**, président, **Georges DAHER**, délégué général, **Mme Brigitte BARRAND**, directrice des affaires publiques et de la communication.