



...le projet de loi de finances pour 2022

## AVIS TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

# « DES EFFORTS À AMPLIFIER POUR NOUS DONNER LES MOYENS DE NOS AMBITIONS »

Réunie le 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a, sur la proposition de son rapporteur **Philippe Tabarot**, émis un **avis favorable** sur les crédits relatifs aux **transports ferroviaires, fluviaux et maritimes** du **projet de loi de finances pour 2022**, sous réserve de l'adoption de **7 amendements** pour :

- **faire du train un bien de première nécessité** en abaissant le taux de TVA sur les billets de train à 5,5 % ;
- **donner à l'Autorité de régulation des transports (ART) les moyens de conduire l'ensemble de ses missions en toute indépendance** ;
- **augmenter les crédits dédiés à la régénération des petites lignes ferroviaires**, afin d'éviter de nouvelles fermetures de lignes de desserte fine du territoire ;
- **soutenir la compétitivité des entreprises fluviales** et encourager les investissements en faveur du **renouvellement de la flotte** ;
- **accompagner le verdissement du transport maritime** en renforçant l'opérationnalité du suramortissement vert des navires.

## 1. AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF) : DES ÉCARTS ENTRE LES ENGAGEMENTS ET LA RÉALITÉ, UN MODÈLE DE FINANCEMENT À REVOIR

### A. MALGRÉ LE RESPECT DE LA TRAJECTOIRE DÉFINIE PAR LA LOM, DES RECETTES SOUMISES À DE TROP NOMBREUSES INCERTITUDES

Principales pertes de recettes  
2021

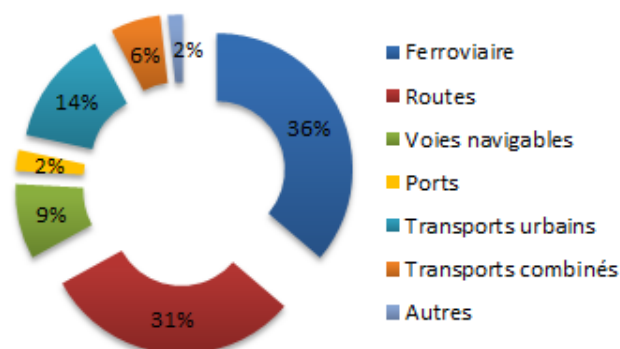


Cette année encore, la crise sanitaire a eu des **effets significatifs négatifs sur les prévisions de recettes de l'AFITF (- 477 M€<sup>1</sup>)**, d'autant plus que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), qui contestent l'évolution de la taxe d'aménagement du territoire, refusent de s'acquitter de la contribution volontaire exceptionnelle (CVE).

Si la trajectoire de dépenses fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) (2,6 Md€) devrait être respectée en 2022, celle-ci n'est en fait plus que **théorique** : en effet, compte tenu des engagements financiers prévus pour le Canal Seine-Nord Europe, le tunnel Lyon-Turin, le tout récent plan « Marseille en Grand » et le déploiement du plan de relance, les besoins réels d'investissements (3,5 Md€ en 2022) devraient être bien supérieurs à la prévision initiale.

<sup>1</sup> Dans le projet de budget rectificatif n° 6 de l'agence, les pertes s'élèvent à 274 M€ compte tenu de la compensation prévue en LFR2 pour 2021 et d'un ajustement des dépenses prévues.

### Dépenses de l'Afitf Répartition prévisionnelle par mode de transport 2022



## B. DE FORTES INQUIÉTUDES POUR LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DE L'AGENCE

La **soutenabilité** du financement de l'Afitf continue à interpellé : d'une part, la situation qui conduit chaque année le Gouvernement à **compenser les pertes de recettes de l'agence via un collectif budgétaire**<sup>1</sup> n'est **pas tenable** et, d'autre part, à plus long terme, **le modèle de financement de l'agence**, qui repose en grande partie sur une ressource, la TICPE, qui va mécaniquement s'amenuiser du fait du verdissement du parc automobile, **doit inévitablement évoluer**.

Le rapporteur juge **préoccupante** une situation qui conduit à **faire reposer des investissements** d'infrastructures **certaines** et de **long terme** sur des **ressources pour les unes incertaines, pour les autres en passe de se tarir**.

En outre, le rapporteur regrette l'**insuffisance des moyens humains de l'agence** qui n'est dotée que de 4 ETPT mis à disposition par le ministère de la transition écologique. Les ressources humaines allouées ne sont donc pas à la mesure des responsabilités confiées à l'Afitf, chargée de déployer une partie des crédits du plan de relance (750 M€).

## 2. TRANSPORT FERROVIAIRE : PLUTÔT QU'UN VÉRITABLE PLAN DE RELANCE, UN PLAN DE SAUVETAGE AU SUIVI LABORIEUX

### A. UNE HAUSSE DES MOYENS BIENVENUE POUR UN SECTEUR FORTEMENT FRAGILISÉ

Le transport ferroviaire de voyageurs peine à retrouver son niveau de fréquentation d'avant crise, ce qui se traduit par d'importantes pertes de chiffre d'affaires (CA) pour le groupe SNCF.



Baisse de trafic  
(1<sup>er</sup> semestre 2021)  
**TGV**



Baisse de trafic  
(1<sup>er</sup> semestre 2021)  
**Transiliens / TER**



Impact de la crise  
sanitaire estimé  
(1<sup>er</sup> semestre 2021)  
**SNCF**  
(perte de CA)



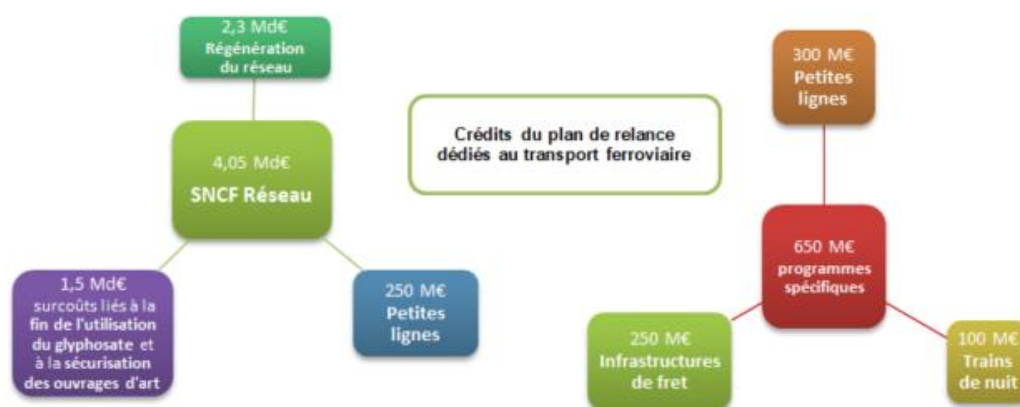
Impact de la crise  
sanitaire estimé  
(1<sup>er</sup> semestre 2021)  
**SNCF Réseau**  
(perte de CA)

<sup>1</sup> Compensation à hauteur de 250 M€ prévue pour 2021 par la deuxième loi de finances rectificative

Consciente de ces difficultés et dans le double objectif de soutenir le **report modal** vers le transport ferroviaire et de faire du train un **bien de première nécessité** pour les voyageurs, la commission a adopté un **amendement** abaissant à 5,5 % le taux de TVA sur les billets de train.

Face à ces difficultés, le PLF pour 2022, dans la lignée de la LFI pour 2021, prévoit un renforcement du soutien au transport ferroviaire à travers :

- une **hausse de crédits** consacrés à l'infrastructure ferroviaire, qui devraient passer de 2,47 Md€ à 2,56 Md€ (programme 203) et la **poursuite du déploiement du plan de relance** (environ 4,7 Md€ déployés sur 2021-2022) ;
- la **suppression de deux taxes** pesant exclusivement sur SNCF Voyageurs, compte tenu de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs (article 10 bis du PLF) ;
- la **poursuite de la reprise de la dette de SNCF Réseau**, à hauteur de 10 Md€ (article 40 du PLF).



## B. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT TRÈS EN DEÇÀ DES ENJEUX ET MANQUANT DE TRANSPARENCE

Si le rapporteur juge cette **hausse des crédits indispensable à l'entretien du réseau ferroviaire**, il estime que l'effort fait par le Gouvernement est bien trop modeste pour permettre une véritable « **relance** » du secteur :

- les crédits dédiés à la régénération du réseau, qui devraient s'approcher des 3 Md€ en 2022, sont **en deçà du besoin estimé à 3,5 Md€ par an** ;
- s'agissant des **petites lignes**, malgré des avancées, les financements restent inférieurs aux besoins identifiés par le [rapport Philizot](#) de février 2020. Attentive au maintien en état de ces lignes indispensables au maillage du territoire, et dont certaines pourraient être transférées aux régions en application du [projet de loi « 3Ds »](#) en cours d'examen, la commission a adopté un **amendement** pour abonder de 300 M€ supplémentaires les crédits qui leur sont dédiés ;
- les efforts en matière de **modernisation et de digitalisation** sont loin d'être à la hauteur des défis de demain.

**« Les crédits du plan de relance demeurent nettement insuffisants pour résorber la dégradation du réseau et atteindre l'objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire d'ici 2030. »**

*Philippe Tabarot, rapporteur*

En outre, le rapporteur s'inquiète du **manque de lisibilité** du plan de relance, de nombreux acteurs entendus ayant indiqué ne pas avoir connaissance de la répartition précise des crédits ni des modalités de mise en œuvre et des dates de versement prévues.

Le rapporteur fait siennes les **inquiétudes** du récent [rapport de la Cour des comptes](#) sur l'**avenir du financement du système ferroviaire** et ce, d'autant plus que le montant des péages en France, qui financent en grande partie la régénération du réseau, est déjà deux fois supérieur à la moyenne européenne (9,2 € par train-km en France contre 4,5 en Europe en 2019).

Enfin, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire, le rapporteur, aux côtés d'Olivier Jacquin, rapporteur sur les crédits relatifs aux transports routiers, a souhaité **renforcer les moyens de l'ART**.

Particulièrement sensible au **maintien de l'indépendance du régulateur des transports** qui connaît depuis plusieurs années une extension du champ de ses missions, la commission a adopté un **amendement** des rapporteurs pour augmenter la subvention pour charges de service public versée à l'ART.

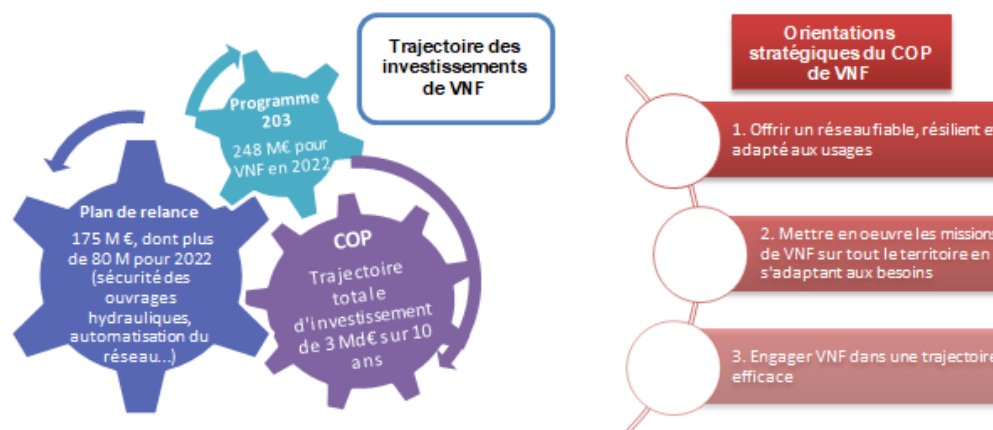
### 3. SECTEUR FLUVIAL : MALGRÉ UNE DYNAMIQUE D'INVESTISSEMENT POSITIVE, LA NÉCESSITÉ D'UN SOUTIEN RENFORCÉ

#### A. UN MODE DE TRANSPORT QUI BÉNÉFICIE DÉSORMAIS D'UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE PLUS AMBITIEUSE

Après des décennies de **sous-investissement**, 2021 confirme l'évolution positive des dépenses en faveur des infrastructures fluviales : outre les crédits du PLF pour 2022, la signature en avril 2021 entre l'État et Voies navigables de France (VNF) du **Contrat d'objectifs et de performance (COP)** renforce la trajectoire d'investissement jusqu'en 2030.

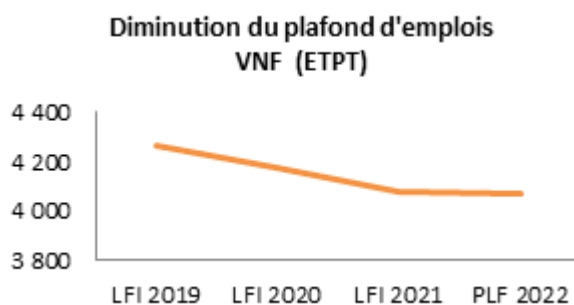
**Néanmoins, selon VNF, un « trou d'air » subsiste dans la trajectoire prévue pour 2023-2025 et il importe d'éviter des effets de « stop and go ». Partageant cette inquiétude, Entreprises fluviales de France (E2F) souligne la « nécessité absolue d'une poursuite des efforts au-delà de 2022 pour être en phase avec le COP et rattraper le retard historique accumulé ».**

*Auditions du rapporteur*



#### B. UN SOUTIEN RENFORCÉ EN FAVEUR DE VNF ET DES ENTREPRISES FLUVIALES S'AVÈRE NÉCESSAIRE

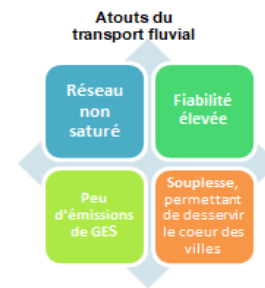
Si VNF est engagé dans une démarche de modernisation qui permettra, à terme, de dégager des **gains de productivité**, le rapporteur juge **inquiétante la trajectoire d'emplois actuelle**. Il sera attentif à ce que la baisse d'ETP ne porte pas atteinte à la capacité de VNF à accomplir ses missions essentielles et à mettre en œuvre le COP.



Par ailleurs, la commission a estimé indispensable un soutien supplémentaire à la **compétitivité des entreprises fluviales**, afin d'encourager le **report modal vers la voie d'eau** et de tirer parti des nombreux atouts de ce mode de transport.

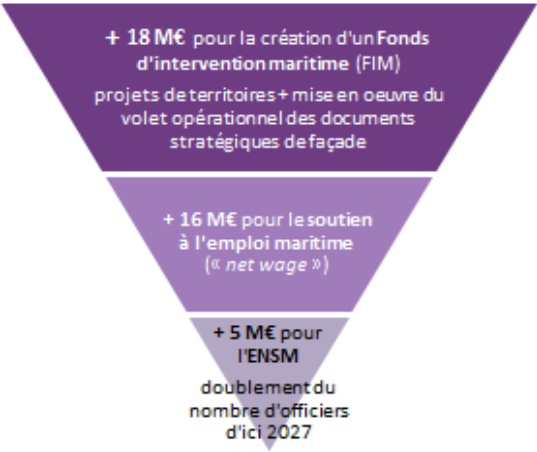
Dans cet objectif, et afin d'encourager les investissements en faveur du renouvellement de la flotte, la commission a adopté **deux amendements** pour :

- [supprimer l'exonération de plus-value](#) sur les cessions de navires fluviaux affectés à du transport de marchandises ;
- [rendre plus progressive l'intégration comptable](#) de la revalorisation des actifs des entreprises fluviales.



## 4. AFFAIRES MARITIMES : LA HAUSSE DE MOYENS N'ÉTEINT PAS LES PRÉOCCUPATIONS LIÉES À LA CRISE ET AU DÉFI DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

### A. MALGRÉ LES MESURES DE SOUTIEN AUX AFFAIRES MARITIMES, DES INQUIÉTUDES PERSISTENT



Le PLF pour 2022 est marqué par une hausse des crédits de 25 % (192 M€) en faveur du programme « Affaires maritimes » par rapport à la LFI 2021 (155 M€). En outre, le rapporteur salue, comme l'année dernière, la pérennisation du **montant de la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** à hauteur de 10,5 M€.

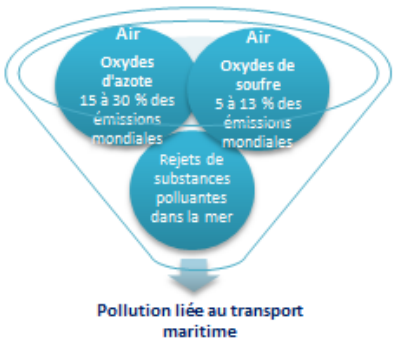
Ces évolutions vont dans le bon sens, mais le rapporteur souligne **quatre points d'attention** :

- ⇒ **Formation des gens de mer** : des actions en faveur de l'attractivité des métiers maritimes seront nécessaires ;
- ⇒ **Soutien à l'emploi maritime** : il est urgent que le Gouvernement prévoie un dispositif de soutien à la compétitivité des compagnies de ferries gérées en **délégation de service public**, non éligibles au « net wage » ;
- ⇒ **SNSM** : il est impératif de réfléchir au **modèle de financement** de l'association à **plus long terme** ;
- ⇒ **FIM** : il importe que ce fonds gagne en ampleur dans les prochaines années afin de **conforter la latitude budgétaire du Ministère de la mer**, recréé en juillet 2020.

*« [Le FIM] est de dimension modeste, mais je souhaite qu'il monte en puissance dans les années à venir et je compte sur le Parlement pour continuer à le faire évoluer. »*

*Annick Girardin, ministre de la mer*

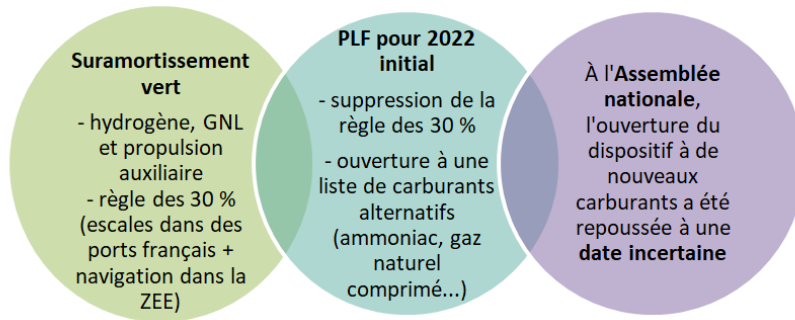
### B. LE VERDISSEMENT DU TRANSPORT MARITIME : DES MOYENS INSUFFISANTS AU REGARD D'OBJECTIFS DE PLUS EN PLUS AMBITIEUX



À l'échelle **internationale et européenne**, les engagements se renforcent en faveur de la réduction des émissions polluantes liées au transport maritime :

- l'**Organisation maritime internationale (OMI)** vient de fixer un objectif de **neutralité carbone** en 2050, dans le cadre de la COP 26 ;
- la **commission européenne** a confirmé l'intégration du transport maritime au marché du carbone dès 2023-2025.

Or, l'État peine à doter le secteur maritime de moyens adéquats pour atteindre ces objectifs. Le « suramortissement vert » (article 39 *decies* C du CGI), qui permet en théorie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 de bénéficier d'une déduction fiscale sur l'acquisition de technologies de propulsion propres, n'a jamais pu être appliqué du fait de critères d'éligibilité trop restrictifs. Le rapporteur est donc très favorable à l'article 8 du PLF pour 2022 qui propose un assouplissement du dispositif.



Entendus par le rapporteur, les représentants d'Armateurs de France regrettent certaines modifications introduites à l'article 8 du PLF à l'Assemblée nationale et estiment nécessaire de proposer un dispositif « clair et d'application immédiate ». Ce point de vue est partagé par la direction des affaires maritimes.

Sensible à ces arguments, la commission a adopté **deux amendements** afin de :

- rétablir la liste de nouveaux carburants éligibles au suramortissement ;
- élever à 105 %, plutôt que 20 % actuellement, le taux applicable à l'acquisition de dispositifs de propulsion auxiliaire des navires (tels que le vélique et l'assistance électrique par batterie).



Si le plan de relance prévoit 175 M€ en faveur du verdissement des ports pour 2021-2022, le rapporteur exprime **deux réserves** : ces montants sont très nettement inférieurs à la trajectoire recommandée par le Sénat (5 Md€ sur 10 ans pour le seul volet « report modal ») et aucun accompagnement n'est prévu pour les ports n'ayant pas le statut de GPM.

Enfin, une réflexion devra s'engager sur l'évolution du modèle économique de nos ports maritimes, afin de renforcer leur attractivité (notamment vis-à-vis des entreprises innovantes en matière de transition écologique), un volet de la stratégie nationale portuaire présentée par le Gouvernement en janvier 2021 pour l'heure largement lacunaire.

## POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur du Doubs

(Union centriste)



**Philippe Tabarot**

Rapporteur

Sénateur des Alpes-Maritimes

(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

Téléphone : 01 42 34 23 20





...le projet de loi de finances pour 2022

## AVIS TRANSPORTS AÉRIENS

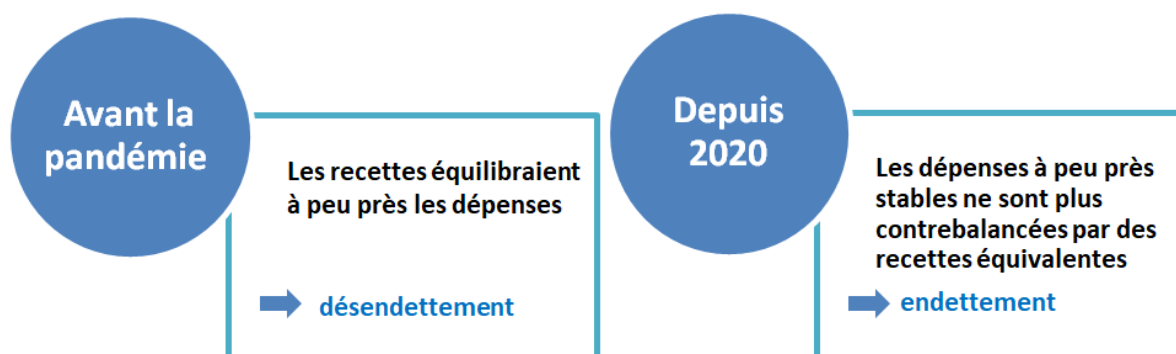
### « POUR UNE MOBILITÉ PLUS VERTE »

Réunie le 17 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur la proposition de la rapporteure Évelyne Perrot, a émis un avis favorable sur les crédits relatifs aux transports aériens proposés par le projet de loi de finances pour 2022, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à compenser le manque à gagner de recettes de taxe sur les nuisances sonores aériennes.

Elle a formulé quatre observations :

- l'**endettement** a pris partiellement le relais des recettes du contrôle aérien pour couvrir les 2,4 Md€ de dépenses du budget annexe de l'aérien, en raison de la pandémie ;
- la France est un des deux seuls pays au monde à pouvoir exercer un pouvoir de marché sur la moitié de la flotte mondiale en la faisant évoluer vers une nouvelle « **mobilité verte en altitude** ». Un soutien sans faille aux solutions technologiques (renouvellement des flottes, biocarburants, hydrogène) qui ne suffira pas à relever le défi climatique posé au secteur ; l'accent doit aussi être mis sur une **régulation environnementale plus affirmée**, tout particulièrement à l'échelle européenne et internationale ;
- la **lutte contre les nuisances sonores aériennes** doit rester une priorité, ce qui implique d'en sécuriser le financement ;
- les **liaisons d'aménagement du territoire** (LAT) méritent une attention particulière car elles sont indispensables au désenclavement de nos territoires.

## 1. LE MANQUE À GAGNER IMPUTABLE À LA PANDÉMIE, UN ENDETTEMENT RECORD DU BUDGET DE L'AÉRIEN



## A. LE DÉRÈGLEMENT DE LA MÉCANIQUE BUDGÉTAIRE, REFLET DE L'EFFONDREMENT DU TRAFIC AÉRIEN

Pour 2022, les **dépenses**, assez stables depuis 2019 s'élèvent à 2,4 Md€, la masse salariale représentant la moitié de ce total<sup>1</sup>. La hausse (5 %) correspond à l'augmentation des **remboursements d'emprunts**.



Prévision des recettes 2022

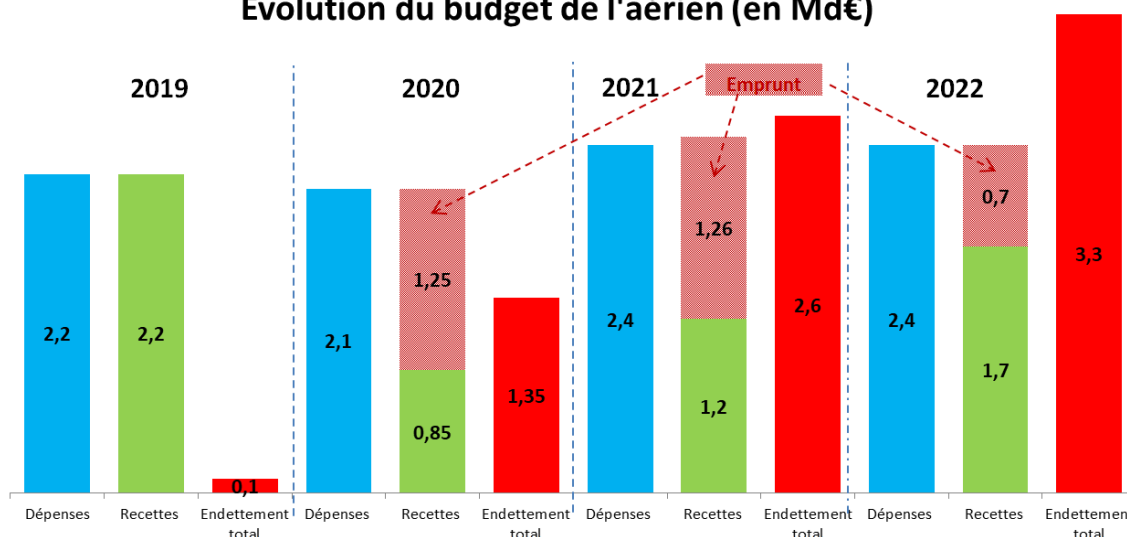


La principale difficulté provient des **recettes, indexées sur un transport aérien qui s'est effondré en 2020**. En partant d'un équilibre atteint en 2019 - ni déficit ni endettement - les emprunts ont compensé les pertes de redevances de contrôle aérien, avec deux prêts du Trésor public de 1,25 Md€ chacun en 2020 et 2021 et un prêt de 700 M€ prévu pour 2022, sur la base de prévisions de trafic relativement optimistes. Le cumul de ces emprunts correspond à la quasi-totalité de l'endettement : 3,3 Md€.

La situation reste dans l'absolu **très déséquilibrée**. Le PLF anticipe un progrès en 2022 prévoyant des **recettes en hausse** de 38 % qui atteindraient 1,67 Md€ dont 1,1 Md€ de redevance de route, à quoi s'ajoutent 330 M€ de taxe de l'aviation civile. Cette évolution reflète celle du trafic aérien qui, par rapport à 2019, a décliné pour atteindre 30 % en 2020, près de 40 % en 2021 et devrait remonter à 70 % pour 2022 (Direction générale de l'aviation civile DGAC).

La situation reste dans l'absolu **très déséquilibrée**. Le PLF anticipe un progrès en 2022 prévoyant des **recettes en hausse** de 38 % qui atteindraient 1,67 Md€ dont 1,1 Md€ de redevance de route, à quoi s'ajoutent 330 M€ de taxe de l'aviation civile. Cette évolution reflète celle du trafic aérien qui, par rapport à 2019, a décliné pour atteindre 30 % en 2020, près de 40 % en 2021 et devrait remonter à 70 % pour 2022 (Direction générale de l'aviation civile DGAC).

### Évolution du budget de l'aérien (en Md€)



**Le contrôle aérien demeure un sujet de préoccupation.** Aujourd'hui, grâce aux **dépenses d'investissement**, la DGAC finalise, en collaboration avec Thales, la mise au point de logiciels permettant aux 4000 aiguilleurs du ciel de gagner en efficacité en réduisant les retards et en favorisant les « trajectoires vertes ». En dépit des progrès accomplis en faveur d'un contrôle plus automatisé, la DGAC rappelle l'importance de l'intervention humaine dans le processus de contrôle. Limiter les retards subis par les passagers et les compagnies aériennes reste néanmoins un objectif à atteindre. Les compagnies aériennes s'inquiètent de la forte augmentation des redevances de contrôle aérien prévue pour amorcer le rattrapage des pertes de 2020 et 2021 : elles ont exprimé le regret que cette augmentation intervienne avant la sortie de crise, expliquant que leurs marges étaient structurellement faibles compte tenu de l'impératif qui s'impose d'investir dans des appareils plus sobres d'un point de vue environnemental.

La rapporteure **note avec satisfaction** que l'État poursuit son effort en faveur du financement de certaines **liaisons d'aménagement du territoire (LAT)** indispensables au désenclavement de nos territoires. En effet, ces lignes sont déficitaires. En 2022, la participation financière de l'État aux LAT se stabilisera à 20,89 M€ en crédits de paiement.

<sup>1</sup> Effectifs d'environ 10 000 personnes.



Au-delà des allocations aux compagnies opératrices, la rapporteure estime **souhaitable** que l'État compense **le surplus de coût financier supporté par les collectivités territoriales depuis 2020**.

## B. UN RÉÉQUILIBRAGE POSSIBLE FONDÉ SUR DES PRÉVISIONS DONT LES COMPOSANTES ÉVOLUENT DIFFÉREMMENT

À l'issue des auditions de la rapporteure, **des incertitudes fortes pèsent sur l'évolution du trafic aérien** :

- des signaux encourageants pour le voyage privé
- une croissance du fret aérien
- une plus grande incertitude sur les voyages d'affaires

→ un **certain optimisme**, avec une possibilité de retour avant 2024 au niveau de 2019

→ une **interrogation** : résultats timides en septembre 2021 et une saison d'été moins fructueuse que l'année dernière

**Les raisons** : engorgement du transport maritime et croissance exponentielle du e-commerce

## C. AU-DELÀ DU BUDGET ANNEXE, DES SOUTIENS PUBLICS ONT JUSQU'ICI PERMIS AU SECTEUR AÉRIEN DE SURVIVRE À LA PIRE CRISE DE SON HISTOIRE

Le Gouvernement estime à **5,5 Md€ en 2020 les pertes des 17 compagnies aériennes françaises**. Pour autant, aucune de ces compagnies n'a été contrainte de déposer son bilan, à la différence, par exemple, de l'entreprise publique italienne Alitalia<sup>1</sup> remplacée en octobre 2021 par la compagnie Italia Trasporto Aereo (ITA).

Au-delà des dispositifs généraux de compensation, l'État français a, en 2020, accordé un soutien financier de **7 Md€ à AF-KLM**, en garantie (4 Md€) et en prêt (3 Md€), l'aide apportée à KLM par le Gouvernement néerlandais ayant été comparable. Puis, en 2021, Air France a bénéficié d'un soutien de l'État substantiel pour renforcer ses fonds propres, qui étaient négatifs, et diminuer son endettement.

La Commission européenne a imposé une contrepartie défavorable à Air France en confortant ses concurrents, ainsi que l'ont mis en évidence les auditions de la rapporteure.

€ 1 Md€ versé au capital du Groupe à hauteur de 28 %

€ conversion en quasi-fonds propres du prêt d'actionnaire de 3 Md€ accordé en 2020

⊖ Restitution de 18 créneaux quotidiens de décollage ou atterrissage à une autre compagnie aérienne (4 % de vols de l'aéroport d'Orly)

## 2. DÉCARBONER EFFICACEMENT LE TRANSPORT AÉRIEN ET FINANCER LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES ET AÉROPORTUAIRES

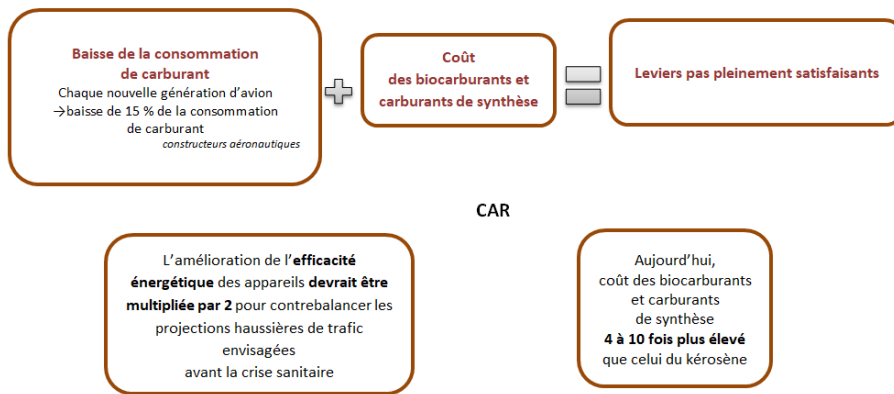
### A. LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT AÉRIEN, UN IMPÉRATIF

De nombreux secteurs économiques ont amorcé leur transition écologique, de manière à inscrire leur développement en conformité avec les objectifs climatiques que s'est fixés notre pays. Le transport aérien a tardé à entreprendre son verdissement.

Si les perspectives de croissance sont pour l'heure remises en cause, il est cependant probable que ce mode de transport retrouvera - à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire - le chemin d'un développement soutenu. Les initiatives pour verdir le transport aérien amorcées doivent donc être **poursuivies et accrues** pour assurer le **respect de nos engagements climatiques**.

<sup>1</sup> 11 000 salariés.

- Des économies de consommation grâce au renouvellement des flottes et l'incorporation de biocarburants sont un **premier pas immédiat vers la décarbonation de l'aérien**.



- **L'avion à hydrogène**, dont le rayon d'action se limitera probablement au court/moyen-courrier, ne se profile qu'à l'**horizon 2030-2035**.

- Dans le **plan d'investissement « France 2030 »** de 30 Md€, présenté en octobre 2021, 4 Md€ sont fléchés sur les « transports du futur » dont un tiers pour l'aérien. Cependant, alors que l'urgence climatique est réelle, les financements de « France 2030 » concernent à 90 % **l'après 2022**, dans l'enveloppe de 34 Md€ en autorisations d'engagement et 3,5 Md€ en crédits de paiement proposée par les députés ([amendement](#) au PLF 2022, mission « investissements d'avenir » rebaptisée « Investir pour la France de 2030 »). Ainsi, 150 M€ sont prévus en 2022 pour le « premier avion bas carbone ». Celui-ci est également concerné par 2 Md€ prévus dans les 7 Md€ de la stratégie hydrogène présentés en septembre 2020.

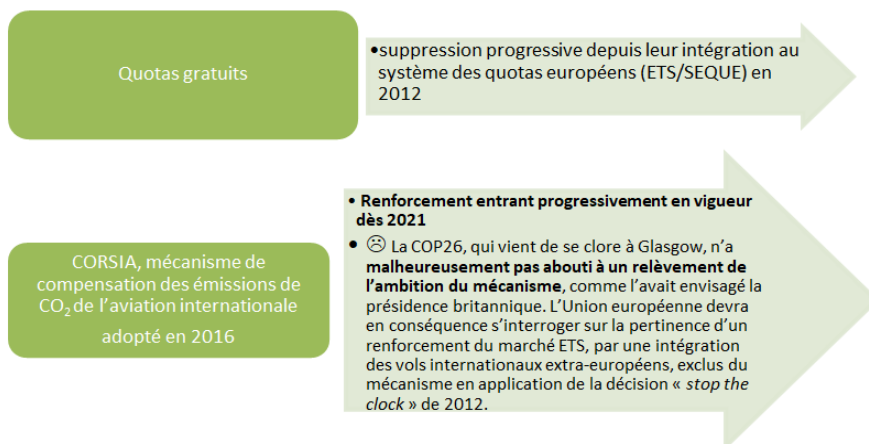
- Au-delà même de la problématique de la fabrication d'**hydrogène** liquide, le défi technologique est considérable. Le Gouvernement souhaite donc une mise en circulation vers **2030**, les experts pour leur part maintiennent plutôt l'échéance **2035**.

Ces solutions doivent continuer à être soutenues par les pouvoirs publics, pour autant elles ne suffiront pas à elles seules à relever le défi climatique posé au secteur.

– **La nécessité d'une régulation environnementale plus affirmée.**



Ces dispositions devront nécessairement être prolongées par un **approfondissement de la réglementation européenne et internationale dans deux directions.**



## B. FINANCER LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES

Attentive au cadre de vie, notamment de celui des riverains, la rapporteure après avoir entendu l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) ne peut que se faire le relais :

- des inquiétudes, en particulier à l'égard des vols de nuit liés à l'augmentation du fret. L'habitude du calme pendant le confinement a, en effet, conduit à une sensibilité accrue au bruit ;

- des tensions dans les petits aéroports qui accueillent des écoles de pilotage : la formation s'effectue en s'appuyant sur une flotte d'environ 6 500 avions âgés de plus de 20 ans, bruyants et polluants. Un certain nombre de maires sont désarmés face à ce phénomène, la rapporteure suggère donc de mieux communiquer sur ces réalités auprès des riverains.

Dans ce contexte, il est regrettable que les effectifs de l'ACNUSA baissent légèrement passant de 12 à 11 emplois. Dans la continuité de l'examen budgétaire de l'an dernier, on ne peut que déplorer l'absence de compensation des pertes de taxe sur les nuisances sonores aériennes assise sur le décollage des aéronefs, dont la masse au décollage excède 2 tonnes. Pour 2020 et 2021, les pertes de recettes sont estimées à environ 60 M€, soit plus d'une année de recettes – cette taxe étant plafonnée à 55 M€ par an depuis 2016. En ajoutant le manque à gagner prévu pour 2022, le déficit sur trois ans atteindrait 82 M€. En conséquence, dans le périmètre des plans de gêne sonore qui concernent 3 millions d'habitants, un certain nombre de dossiers d'insonorisation sont prêts, en particulier dans des hôpitaux ou dans des logements sociaux, mais ne sont pas financés.

Telle est la raison pour laquelle, la commission a **adopté un amendement pour augmenter la compensation de l'État afin que les dossiers d'insonorisation avancent.**

### POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



**Jean-François Longeot**  
Président

Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Évelyne Perrot**  
Rapporteure

Sénatrice de l'Aube  
(Union Centriste)

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

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

Téléphone : 01 42 34 23 20



...le projet de loi de finances pour 2022

## AVIS TRANSPORTS ROUTIERS

# « UNE TRAJECTOIRE POSITIVE MAIS INSUFFISANTE POUR TENIR NOS OBJECTIFS »

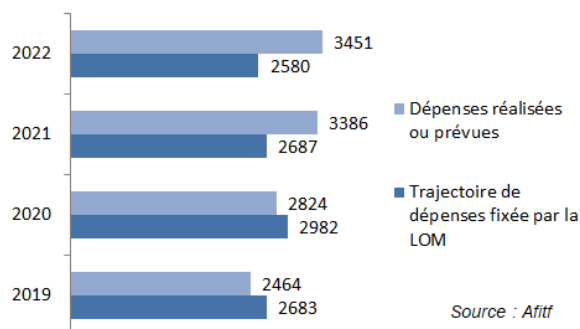
Réunie le 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a émis un **avis favorable** sur les **crédits relatifs aux transports routiers** du projet de loi de finances pour 2022, sur la proposition du **rapporteur Olivier Jacquin**, sous réserve de l'adoption de **10 amendements** visant à :

- **sécuriser les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)**, en augmentant le plafond de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pouvant lui être affectée ;
- **anticiper les futurs transferts de voirie** en augmentant de 100 M€ les crédits destinés à **l'entretien des routes du réseau national non concédé** ;
- soutenir les **collectivités territoriales** dans le recensement, le diagnostic et la réparation de leurs **ouvrages d'art** en augmentant l'enveloppe qui leur est allouée de 20 M€ ;
- **attribuer aux communautés de communes** qui se sont saisies de la compétence d'organisation des mobilités et qui n'ont pas institué le versement mobilité **une fraction de TICPE** pour le financement de services de mobilité ;
- **accompagner les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** dans la mise en œuvre de la compétence mobilité en demandant au Gouvernement un rapport relatif au potentiel de rendement fiscal du versement mobilité ;
- **donner à l'Autorité de régulation des transports (ART) les moyens d'exercer l'ensemble de ses missions en toute indépendance** en augmentant de 4,6 M€ le montant de sa subvention pour charge de service public ;
- **accompagner le déploiement du réseau de bornes de recharges de véhicules électriques** en augmentant l'enveloppe prévue de 10 M€ ;
- **renforcer l'efficacité du prêt à taux zéro** créé par la loi « Climat et résilience », pour mieux accompagner les ménages dans le renouvellement de leurs véhicules ;
- **proposer une solution crédible de verdissement du transport de marchandises** par la mise en place d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition de poids lourds peu polluants ;
- **poursuivre et accompagner l'ensemble de la dynamique du « système vélo »** (pratique, infrastructures cyclables, réparation, vente...), dans le présent rapport nous nous contenterons d'appuyer sur l'importance d'un meilleur financement des infrastructures en abondant le fonds vélo de 150 M€.

# 1. INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES : SÉCURISER LA TRAJECTOIRE DE L'AFITF ET CONSOLIDER SES MOYENS DANS LA PERSPECTIVE DE FUTURS TRANSFERTS DE VOIRIE

## A. REPENSER LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AFITF POUR RÉDUIRE LES INCERTITUDES CHRONIQUES PESANT SUR SES RECETTES

Dépenses de l'Afitf : comparaison entre la trajectoire fixée par la LOM et la trajectoire réalisée ou prévue



Le montant des **dépenses de l'Afitf** prévu pour 2022 devrait respecter la trajectoire fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) (2,58 Md€).

Pour autant, cette trajectoire semble aujourd'hui **dépassée** compte tenu des dépenses nouvelles engagées après le vote de ce texte : Canal Seine Nord Europe, Lyon-Turin, déploiement du plan de relance (750 M€ en 2022) et, plus récemment le plan « Marseille en Grand » - un amendement adopté à l'Assemblée nationale pour tenir compte des annonces

présidentielles a d'ailleurs augmenté le budget de l'Afitf – de telle sorte que les dépenses de l'agence devraient finalement avoisiner les **3,4 Md€** en 2022.

S'agissant des **recettes**, la situation apparaît **problématique**. Comme en 2020, l'Afitf est confrontée, en 2021, à d'**importantes pertes**<sup>1</sup>, notamment s'agissant de la taxe de solidarité sur les billets d'avion ou du produit des amendes radar<sup>2</sup>, pour lesquels **les prévisions de recettes pour 2021 étaient manifestement surestimées**. Par ailleurs, les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) refusent de s'acquitter de la **contribution volontaire exceptionnelle** qui leur revient (61 M€), contestant l'indexation sur l'inflation de la taxe d'aménagement du territoire. Le rapporteur estime **inacceptable** que la trajectoire financière de l'Afitf **puisse pâtir du rapport de force qu'essayent d'instituer les**

Pertes de l'Afitf envisagées pour 2021

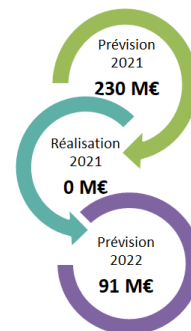


**SCA avec l'État**. Le rapporteur s'étonne que considérant les enjeux propres à la fin des contrats, mis en avant par la [commission d'enquête sénatoriale de 2020](#), le ministre des transports **ne traite pas et renvoie au prochain quinquennat des questions essentielles** telles que la définition du « bon état » des infrastructures à la fin des contrats, la préparation des fins de contrats ou encore les importants investissements, notamment de verdissement, qu'il convient de réaliser d'ici là.

Si les **prévisions de recettes pour 2022 paraissent plus prudentes**, le rapporteur considère que la **nature conjoncturelle de certaines de ses recettes** place l'Afitf dans une situation délicate :

elle rencontre en effet chaque année des difficultés à percevoir les montants initialement prévus pour financer ses dépenses. Le Gouvernement a jusqu'à présent compensé les pertes de l'agence par le biais de **lois de finances rectificatives** (250 M€ prévus en deuxième loi de finances rectificative pour 2021).

Contribution du secteur aérien



Source : Afif

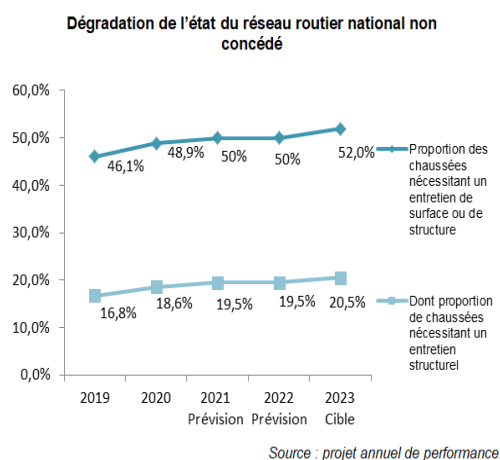
Le rapporteur considère que cette situation n'est **pas tenable** et qu'il est nécessaire de faire reposer des **investissements aussi lourds et engageants** que ceux des infrastructures de transport sur des **recettes certaines**. Dans cette perspective, la commission a adopté un **amendement** visant à **sécuriser les recettes de l'Afitf** en augmentant le plafond de TICPE pouvant lui être affectée, dans le cas où d'autres recettes feraient défaut.

<sup>1</sup> Si les pertes totales s'élèvent à 477 M€, le projet de budget rectificatif n° 6 de l'agence les chiffre à 274 M€ compte tenu de la compensation prévue en LFR2 pour 2021 et d'un ajustement des dépenses prévues.

<sup>2</sup> Dont l'agence est la dernière bénéficiaire.

En outre, le rapporteur estime indispensable de doter l'agence de davantage d'effectifs afin d'assurer pleinement l'ensemble des missions qui lui reviennent.

## B. DÉPLOYER DAVANTAGE DE MOYENS AU SERVICE DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER POUR ANTICIPER D'ÉVENTUELS TRANSFERTS DE VOIES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Le PLF pour 2022 prévoit d'allouer **893 M€** à l'entretien courant et préventif du réseau national non concédé, soit une hausse de l'ordre de 38 M€ par rapport à 2021. Ce montant respecte la trajectoire fixée par la LOM. Pour autant, la trajectoire positive observée ces dernières années en matière de moyens financiers dédiés à l'entretien de l'infrastructure routière ne parvient pas à enrayer la **dégradation du réseau**.

Le rapporteur juge cette situation particulièrement **préoccupante**, d'autant plus que certaines voies du réseau routier national pourraient bientôt être transférées aux régions ou aux départements volontaires aux termes du [projet de loi « 3Ds »](#), en cours de navette.

Dans cette perspective, la commission a adopté un **amendement** visant à **augmenter de 100 M€ les crédits affectés à l'entretien du réseau routier national non concédé**.

En outre, la commission a adopté un **amendement** conjoint du rapporteur et de Philippe Tabarot, rapporteur des crédits en matière de transports ferroviaires, maritimes et fluviaux visant à **augmenter la subvention pour charges de service public de l'ART**, afin de lui permettre d'exercer l'ensemble des missions qui lui sont désormais dévolues.

40 M€ sont par ailleurs prévus par le plan de relance sur 2021 et 2022 en faveur de l'**entretien des ouvrages d'art des collectivités territoriales**. D'après le rapport d'information de Patrick Chaize et Michel Dagbert : [« Sécurité des ponts : éviter un drame »](#) de juin 2019, les **besoins** des collectivités en matière de recensement, diagnostic et réparation sont **considérables**.

Compte tenu du **succès** des aides mises en œuvre dans le cadre du plan de relance, la commission a tenu à accompagner cette dynamique en adoptant un **amendement** du rapporteur afin d'**augmenter l'enveloppe dédiée au soutien des collectivités pour l'entretien de leurs ponts**.

## 2. TRANSPORTS PUBLICS : DES EFFORTS À AMPLIFIER

### A. UN ACCOMPAGNEMENT PERFECTIBLE DE LA REPRISE DU TRANSPORT PUBLIC

Rudement mis à l'épreuve par la crise sanitaire, le secteur des transports publics **retrouve une fréquentation équivalente au niveau d'avant crise depuis la rentrée de septembre**, après une perte de plus de 30 % observée au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2021 d'après le Groupement des autorités responsables de transport (GART). Pour autant, les AOM sont encore confrontées à une **baisse de leurs recettes**.

Dans ce contexte, plusieurs **dispositifs de soutien** aux AOM ont été mis en place, que le rapporteur, partageant les inquiétudes formulées par le GART, considère toutefois **insuffisants**.



Source : GART

## La compensation des pertes de VM (LFR3 2020), reconduite pour 2021

- Un mode de calcul assez restrictif pour la compensation du VM et une iniquité de traitement entre les EPCI et les syndicats mixtes. En définitive, d'après le GART : « peu d'AOM hors Île-de-France ont bénéficié de cette compensation des pertes de [VM]. Seuls 19 syndicats mixtes ont été compensés de leurs pertes de VM pour un montant de 29 M€. Rapportée aux 200 M€ de pertes subies par les 258 AOM avec VM en 2020, la compensation VM LFR3 n'a bénéficié qu'à 7 % des AOM et n'a compensé que 15 % des pertes réelles de VM. »

## Les avances remboursables (LFR4 2020), non reconduites pour les AOM de province en 2021

- 86 AOM urbaines hors IDF, soit un quart d'entre elles, ont sollicité une avance remboursable pour pallier leurs pertes de recettes tarifaires et VM pour un montant de 583 M€. Ce montant reste inférieur aux 700 M€ de pertes.
- Pour 2021, Île-de-France Mobilités (IDFM) s'est vu accorder 800 M€ d'avance remboursables pour compenser les pertes de recettes tarifaires. Cette aide est à la fois inéquitable vis-à-vis des autres AOM et insuffisante pour IDFM.

## L'enveloppe supplémentaire de 400 M€ pour le 4<sup>e</sup> appel à projets « Transports collectifs en site propre et pôles d'échanges multimodaux »

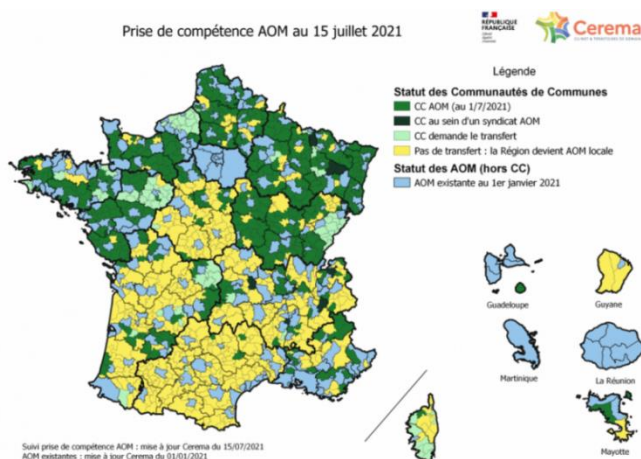
- D'après le GART, cet appel à projets ne bénéficiera qu'à un quart des AOM, toutes n'ayant pas candidaté.

« Garantir un dispositif équitable entre les AOM urbaines et avec IDFM est essentiel pour ne pas léser les AOM et notamment celles de petites ou moyennes tailles qui n'ont pas les moyens ou la nécessité de mettre en place un TCSP. »

GART

## B. DONNER AUX AOM S'ÉTANT SAISIES DE LA COMPÉTENCE MOBILITÉ LES MOYENS DE FINANCER DES SERVICES DE TRANSPORT

Conformément à la LOM, les communautés de communes se sont prononcées sur le transfert de la compétence d'organisation des mobilités, et 53 % d'entre elles sont désormais AOM locales.



Parmi elles, seule une minorité envisage d'instituer le VM. D'après une enquête conduite par l'Association des communautés de France, 3,6 % d'entre elles envisageaient de le mettre en place dès leur prise de compétence et 9,9 % au cours du mandat. Le rapporteur estime que cette faible mise en œuvre du VM relève possiblement, pour les petites AOM, du rendement potentiel modeste du VM sur leur territoire, compte tenu de la répartition inégale des activités et des emplois.

La commission a adopté **deux amendements** sur proposition du rapporteur :

- [un amendement](#) pour affecter aux communautés de communes s'étant saisies de la compétence mobilité une fraction de TICPE à hauteur de 10 € par habitant, pour financer des services de transport ;
- [un amendement](#) pour demander un rapport au Gouvernement sur le potentiel de rendement fiscal du VM des AOM, afin de les éclairer sur l'opportunité de lever le VM ou non.

### 3. ACCOMPAGNER LES MÉNAGES ET LES TRANSPORTEURS DANS LA DYNAMIQUE DE VERDISSEMENT DU PARC AUTOMOBILE ET DE POIDS LOURDS

#### A. RENOUELEMENT DU PARC DE VÉHICULES LÉGERS : DÉPLOYER PLUS DE MOYENS POUR SOUTENIR LES PARTICULIERS

Dans le cadre du plan de soutien à l'automobile présenté en mai 2020, les critères d'éligibilité à la **prime à la conversion** ont été élargis et les modalités du **bonus** renforcées pour **accélérer la dynamique de renouvellement des flottes de véhicules légers**. Le PLF pour 2022 prévoit 993 M€ pour soutenir l'acquisition de véhicules propres.

Le rapporteur estime néanmoins que, dans la perspective du **déploiement de zones à faibles émissions mobilité** dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants et afin de tenir **l'objectif décarbonation complète du secteur des transports d'ici à 2050**, un renforcement des dispositifs existants est nécessaire.

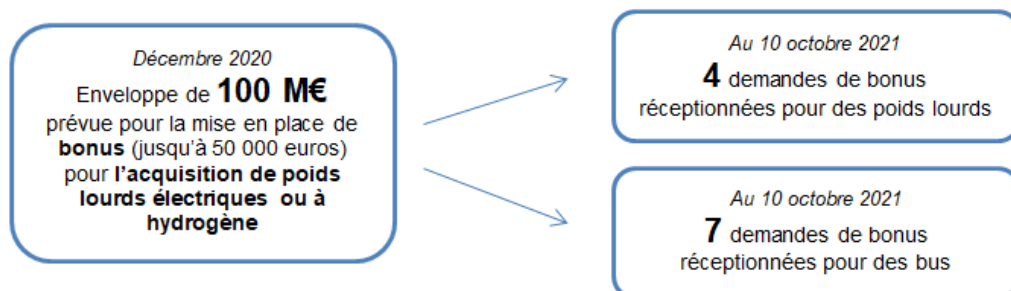
La commission a ainsi adopté **deux amendements** :

- [un amendement](#) afin de **renforcer l'efficacité du prêt à taux zéro** pour l'acquisition de véhicules légers peu polluants ;
- [un amendement](#) afin d'augmenter de 10 M€ les crédits consacrés au **déploiement de bornes à recharge rapide sur le réseau national non concédé**.

#### B. VERDISSEMENT DU PARC DE POIDS LOURDS : METTRE EN PLACE UNE AIDE CRÉDIBLE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PEU POLLUANTS

Le [rapport](#) de Mme Nicole Bonnefoy et M. Rémy Pointereau relatif à l'avenir du transport de marchandises face aux impératifs environnementaux a mis en lumière les **besoins considérables en matière de verdissement du transport routier de marchandises**. Faute d'une offre alternative disponible et accessible, et dans l'attente des résultats de la « *task force* » sur la transition énergétique du transport routier de marchandises, les dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement se révèlent, pour l'heure, **insuffisants**, voire même **inadaptés**.

99 % des 600 000 poids lourds du parc français sont motorisés au diesel



Source : DGITM.

Dans cette perspective, la commission a adopté un [amendement](#) tendant à mettre en place une **aide crédible** au renouvellement des flottes de poids lourds par la création d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules lourds peu polluants.

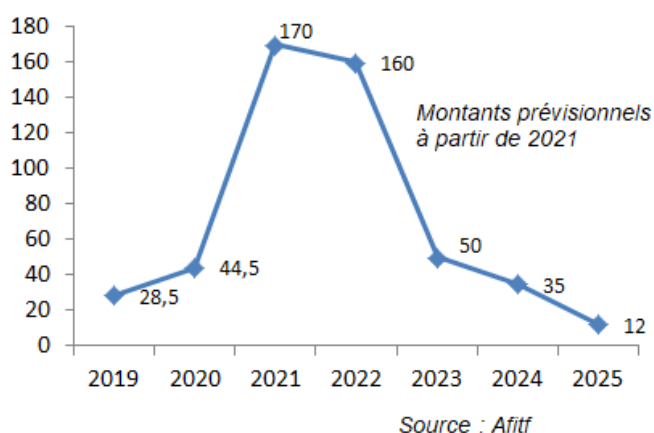


## 4. DÉVELOPPEMENT DU VÉLO : ACCÉLÉRER LA DYNAMIQUE POUR ATTEINDRE NOS OBJECTIFS DE REPORT MODAL

Le vélo connaît un **essor considérable**, dans les **zones urbaines** comme dans les **zones rurales**, comme le confirme l'Afitf, chargée du déploiement du **fonds mobilités actives** doté de 350 M€ sur 7 ans et de 150 M€ supplémentaires dans le cadre du plan de relance. Sur **533 projets retenus**, **260** sont situés en **territoires peu denses**.

Le rapporteur salue cette hausse des crédits mais considère que des **efforts supplémentaires** sont indispensables pour atteindre les objectifs de part modale de 9 % en 2024 et 12 % en 2030 fixés par la [loi « Climat et résilience » du 22 août 2021](#).

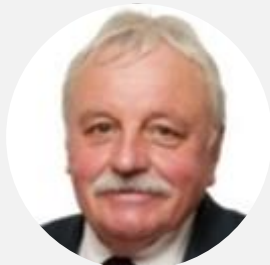
Fonds mobilités actives  
Trajectoire de déploiement des 500 M€



La commission a donc adopté un [amendement](#) visant à **abonder le fonds vélo de 150 M€ supplémentaires**, afin de porter son montant à 200 M€.

### POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>



**Jean-François Longeot**

Président

Sénateur  
du Doubs  
(Union centriste)



**Olivier Jacquin**

Rapporteur

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

COMMISSION  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
[http://www.senat.fr/commission/dvpt\\_durable/index.html](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

Téléphone : 01 42 34 23 20

