

N° 142

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## 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 2021,*

TOME II

**TRANSPORTS**

Par MM. Olivier JACQUIN, Philippe TABAROT et Mme Évelyne PERROT,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Prévaille, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Mme Nadine Bellurot, MM. Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolay, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES .....</b>	<b>7</b>
<b>I. L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE : UNE COMPENSATION DES PERTES POUR 2020, MAIS DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES SUR LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS FIXÉE PAR LA LOM ET L'AVENIR DE SON FINANCEMENT .....</b>	<b>8</b>
A. D'IMPORTANTES PERTES DE RECETTES EN 2020 POUR L'AFITF, EN GRANDE PARTIE COMPENSÉES PAR LES LOI ET PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVES .....	8
B. DES PRÉVISIONS POUR 2021 BASÉES SUR DES HYPOTHÈSES OPTIMISTES .....	9
C. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU FINANCEMENT DE L'AGENCE .....	10
<b>II. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT POUR LE SECTEUR FERROVIAIRE À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER .....</b>	<b>11</b>
A. UN SECTEUR FERROVIAIRE EN PLEINE MUTATION ET FRAGILISÉ PAR DEUX CHOCS D'AMPLEUR SURVENUS EN 2020 .....	11
B. UN SOUTIEN INÉDIT ET INDISPENSABLE AU SECTEUR, MAIS PERFECTIBLE.....	12
1. <i>Une hausse considérable de l'enveloppe consacrée au transport ferroviaire sous l'effet du plan de relance.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Un plan de soutien indispensable à intensifier et à pérenniser .....</i>	<i>14</i>
a) <i>Un soutien particulièrement bienvenu à destination du gestionnaire d'infrastructure.....</i>	<i>14</i>
b) <b>Un effort à sécuriser dans le temps et à renforcer pour atteindre nos objectifs en matière de report modal.....</b>	<b>15</b>
c) <b>La mise en œuvre du PLF pour 2021 : des points de vigilance à prendre en compte.....</b>	<b>16</b>
C. L'INSTAURATION D'UN CLIMAT DE CONFIANCE DANS LA PERSPECTIVE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : UN IMPÉRATIF .....	18
1. <i>Un manque de visibilité quant au cadre de l'ouverture à la concurrence .....</i>	<i>18</i>
2. <i>Donner à l'ART les moyens d'exercer la plénitude de ses missions .....</i>	<i>19</i>
<b>III. UNE IMPORTANTE HAUSSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DU TRANSPORT FLUVIAL, MODE PARTICULIÈREMENT RÉSILIENT .....</b>	<b>20</b>
A. LA RÉSILIENCE DU TRANSPORT FLUVIAL FACE À LA CRISE .....	20
B. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE VNF, À PÉRENNISER DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE .....	21

<b>IV. UN BUDGET STABLE EN FAVEUR DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER L'IMPORTANCE DES DÉFIS À RELEVER POUR LE SECTEUR.....</b>	<b>22</b>
A. L'IMPACT DIFFÉRENCIÉ DE LA CRISE SANITAIRE SELON LES SECTEURS DU TRANSPORT MARITIME .....	22
B. UN EFFORT STABLE À DESTINATION DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES DANS LES PROGRAMMES 203 ET 205, COMPLÉTÉ PAR UNE ENVELOPPE SUPPLÉMENTAIRE BIENVENUE EN FAVEUR DU VERDISSEMENT DES PORTS DANS LE PLAN DE RELANCE.....	23
1. <i>Le secteur portuaire en attente d'une stratégie depuis près de trois ans.....</i>	23
2. <i>Un budget en faveur des affaires maritimes relativement stable et qui acte la pérennisation du soutien de l'État à la SNSM.....</i>	24
<b>CHAPITRE II : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS.....</b>	<b>27</b>
<b>I. LES CRÉDITS ET RECETTES ASSOCIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN, À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE .....</b>	<b>28</b>
A. UN BUDGET ANNEXE AFFECTÉ PAR LA CRISE DE COVID-19.....	28
1. <i>Des recettes directement affectées par la chute du trafic.....</i>	29
2. <i>Malgré la crise, le maintien d'une stratégie pertinente associant effort d'investissements et maîtrise accrue des dépenses .....</i>	29
3. <i>Après plusieurs années d'efforts d'assainissement, une hausse inévitable de l'endettement.....</i>	30
B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À MAINTENIR POUR GARANTIR LE DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES PAR L'AÉRIEN.....	31
1. <i>Une augmentation modérée du soutien aux lignes d'aménagement du territoire .....</i>	31
2. <i>Un équilibre financier bouleversé par la crise sanitaire, appelant à un soutien de l'État au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés.....</i>	32
C. COMPENSER LES PERTES DE RECETTES DE LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES ET DE LA TAXE D'AÉROPORT .....	34
1. <i>Pour ne pas porter préjudice aux travaux d'insonorisation entreprises par les riverains des aéroports, compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes .....</i>	34
2. <i>Pour préserver la trésorerie des aéroports, accorder une avance pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport.....</i>	36
<b>II. PERSPECTIVES : UNE CONFIANCE À RÉTABLIR, POUR RECONSTRUIRE UN TRANSPORT AÉRIEN SÛR ET DURABLE.....</b>	<b>37</b>
A. RÉTABLIR LA CONFIANCE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN, EN GÉNÉRALISANT LE RECOURS AUX TESTS ANTIGÉNIQUES ET EN GARANTISSANT LE REMBOURSEMENT DES VOLS.....	37
1. <i>Généraliser le recours aux tests antigéniques et assurer leur reconnaissance a minima au niveau européen.....</i>	37
2. <i>Garantir le remboursement des vols par la mise en place d'un fonds de garantie au niveau européen.....</i>	38

B. ENTRE SOUTIEN AU SECTEUR AÉRIEN ET PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE, LE RISQUE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONTRADICTOIRES .....	39
1. Des mesures de soutien prises par le Gouvernement depuis le début de la crise sanitaire.....	39
2. Impact climatique du transport aérien : le solutionnisme technologique pourrait ne pas suffire.....	41
<b>CHAPITRE III : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS ROUTIERS .....</b>	<b>47</b>
<b>I. UN SOUTIEN AUX TRANSPORTS PUBLICS À RENFORCER .....</b>	<b>48</b>
A. LES TRANSPORTS PUBLICS SONT LOURDEMENT AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE .....	48
B. LE SOUTIEN AUX AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ DOIT ÊTRE ACCRU.....	50
1. Des modalités de compensation du versement mobilité aux autorités organisatrices à revoir .....	50
2. Un financement à prévoir pour les communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités .....	51
C. UNE RELANCE TIMIDE DES TRANSPORTS PUBLICS .....	52
<b>II. UNE HAUSSE DES MOYENS CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES QUI DEMEURE INSUFFISANTE .....</b>	<b>53</b>
A. DE FORTES INCERTITUDES SUR L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'AFITF EN 2021 .....	53
B. DES CRÉDITS POUR L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ QUI RESTENT INSUFFISANTS .....	55
1. L'état du réseau routier national non concédé continue de se dégrader malgré l'augmentation des crédits dédiés à son entretien .....	55
2. La trajectoire budgétaire n'intègre pas la prise en charge des ponts de rétablissement .....	56
3. Un soutien à la surveillance et au diagnostic des ponts des collectivités territoriales à renforcer.....	57
4. Une accélération bienvenue des projets routiers des CPER 2015-2020.....	58
C. UNE FIN DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES À PRÉPARER DÈS AUJOURD'HUI.....	58
1. Augmenter la taxe d'aménagement du territoire pour dégager de nouvelles ressources pour l'Afitf.....	58
2. L'État doit préparer la fin des concessions et réfléchir aux modalités futures de gestion des autoroutes .....	59
<b>III. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT À LA FILIÈRE AUTOMOBILE QUI DOIT ÊTRE CONDITIONNÉ À L'ACCÉLÉRATION DE SA MUE ÉCOLOGIQUE .....</b>	<b>60</b>
A. 8 MILLIARDS D'EUROS POUR VENIR EN AIDE À LA FILIÈRE AUTOMOBILE .....	60
B. LE SECTEUR AUTOMOBILE DOIT ACCÉLÉRER SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE .....	61
1. L'essor des ventes de véhicules électriques est contrebalancé par le succès des SUV .....	61
2. Fixer une trajectoire pluriannuelle de baisse du malus au poids pour donner de la visibilité aux constructeurs.....	62

<b>IV. DES AIDES AU DÉVELOPPEMENT DU VÉLO À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER .....</b>	<b>63</b>
A. PORTER LE « FONDS VÉLO » À 200 MILLIONS D'EUROS .....	63
B. PERMETTRE LE CUMUL INTÉGRAL DU FORFAIT MOBILITÉ DURABLES AVEC LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE TRANSPORTS EN COMMUN .....	64
C. REVOIR LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES AIDES À L'ACHAT DES VÉLOS ÉLECTRIQUES.....	65
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>67</b>
• Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports ( <i>Mardi 10 novembre 2020</i> ) .....	67
• Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer ( <i>Mardi 3 novembre 2020</i> ) .....	97
• Audition de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA) ( <i>Mercredi 28 octobre 2020</i> ) .....	112
• Audition de MM. Thierry Mallet, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Étienne Chauffour, directeur Île-de-France, en charge de l'éducation, des mobilités et des solidarités, France urbaine, et Franck Claeys, directeur économie et finances locales, France urbaine ( <i>mercredi 28 octobre 2020</i> ).....	122
• Examen en commission ( <i>Mardi 17 novembre 2020</i> ).....	132
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>163</b>
• Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes Personnes entendues par M. Philippe TABAROT, rapporteur .....	163
• Transports aériens Personnes entendues par Mme Évelyne PERROT, rapporteure.	165
• Transports routiers Personnes entendues par M. Olivier JACQUIN, rapporteur .....	166

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mardi 17 novembre 2020 sous la présidence de M. Jean-François Longeot, a examiné le rapport pour avis de M. Philippe Tabarot sur les **crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes du projet de loi de finances pour 2021** (programmes 203 « Infrastructures et services de transports », 205 « Affaires maritimes » et 355 « Charge de la dette de la SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance »).

Le rapporteur **salue l'effort budgétaire conséquent** en faveur des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes, mais formule plusieurs **réserves** :

- des **inquiétudes** demeurent sur le **respect de la trajectoire d'investissements de l'Afitf fixée par la LOM**. Une réflexion doit s'engager sur **l'avenir du financement des infrastructures de transport : aux dépenses certaines** doivent correspondre des **recettes elles aussi certaines** ;

- le « **plan de relance** » ferroviaire s'apparente, pour certains aspects, davantage à un « **plan de soutien** » : une part importante des montants prévus recouvre en réalité la compensation de pertes et de retards liés à la crise ou des dépenses déjà prévues, mais non budgétées ;

- ce PLF propose **une visibilité insuffisante** pour l'avenir des secteurs ferroviaire, fluvial et maritime : **le soutien financier doit être intensifié et pérennisé**.

Sous le bénéfice de ces observations et des quatre amendements qui ont été adoptés, **la commission, sur la proposition du rapporteur, a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2021**.

Attentive au maillage du territoire et soucieuse d'inscrire la politique des transports dans une démarche durable face aux enjeux climatiques, la commission a adopté 4 amendements du rapporteur visant à :

- augmenter de 300 millions d'euros le soutien prévu par la mission plan de relance en faveur de la régénération des petites lignes (amendement n° II-178) ;
- rendre le transport fluvial plus compétitif face à la route et face à la concurrence européenne, et dynamiser le verdissement de la flotte en supprimant le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises (amendement n° I-450).
- augmenter les moyens humains de l'Autorité de régulation des transports pour lui permettre d'exercer pleinement l'ensemble de ses missions (amendements n° II-97 et n° II-98).

## I. L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE : UNE COMPENSATION DES PERTES POUR 2020, MAIS DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES SUR LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS FIXÉE PAR LA LOM ET L'AVENIR DE SON FINANCEMENT

### A. D'IMPORTANTES PERTES DE RECETTES EN 2020 POUR L'AFITF, EN GRANDE PARTIE COMPENSÉES PAR LES LOI ET PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVES

La crise sanitaire a eu d'importantes répercussions sur les prévisions de recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour 2020.

Les recettes liées à l'affectation de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ont été versées conformément au montant prévu en loi de finances initiale pour 2020 (1,587 milliard d'euros), de même que la contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroute. La redevance domaniale a quant à elle rapporté 5,2 millions d'euros de plus que les prévisions initiales. En revanche, **le produit des recettes liées à la taxe sur le transport aérien, à la taxe d'aménagement du territoire et au produit des amendes-radars automatiques est considérablement inférieur aux estimations prévues**, avec des pertes respectives estimées d'après l'Afitf à 230 millions d'euros, 90 millions d'euros et 180 millions d'euros. À cet égard, **le rapporteur regrette que le rapport du Gouvernement, attendu par le Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre<sup>1</sup>, présentant l'impact prévisionnel de la crise et du confinement sur les ressources de l'agence n'ait pas été transmis à ce jour.**

---

<sup>1</sup> Au titre de l'article 60 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

La **troisième loi de finances rectificative** a augmenté les crédits du programme 203 de **250 millions d'euros**, pour financer l'agence par voie de subvention. Cette subvention a été versée fin août à l'Afitf. Le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) prévoit de compenser « *partiellement, à hauteur de 155 M€, la baisse des recettes de l'[Afitf] consécutive à la baisse des amendes issues du contrôle automatisé non majoré* »<sup>1</sup>.

En outre, l'Afitf indique que *le niveau de dépenses qui ne seront pas appelées en 2020*, par rapport aux prévisions initiales, est estimé à environ **70 millions d'euros**, ajoutant que : « *Si une affectation de ressources supplémentaires de l'ordre de 180 M€ est obtenue dans le cadre du [PLFR 4], il n'y aura pas couverture de l'intégralité des pertes de recettes, mais un budget suffisant pour que l'Agence assure l'ensemble de ses besoins effectifs de décaissement (en tenant compte des appels de fonds initialement prévus en 2020 qui seront décalés, du fait de l'impact de la crise)* ».

#### **B. DES PRÉVISIONS POUR 2021 BASÉES SUR DES HYPOTHÈSES OPTIMISTES**

D'après la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), le montant des recettes perçues par l'agence en 2021 devrait s'établir à hauteur de **2,782 milliards d'euros** et se répartir de la manière suivante :

<b>Recettes</b>	<b>2021</b> (en millions d'euros)
Taxe d'aménagement du territoire	567
Redevance domaniale	362
Amendes radars	278
Plan autoroutier SCA	60
TICPE	1 285
Contribution secteur aérien	230
<b>Total recettes</b>	<b>2 782</b>

La DGITM précise que ce niveau de recettes est supérieur au niveau de dépenses prévu par l'article 2 de la LOM (2 687 millions d'euros) en raison des montants supplémentaires prévus au titre des besoins spécifiques du Canal Seine-Nord Europe.

---

<sup>1</sup> Article 2.

Pour l'Afitf, « les prévisions de recettes pour 2021 reposent sur une double hypothèse : une bonne reprise du trafic aérien, permettant la mise en œuvre effective de l'augmentation de la taxe sur le transport aérien et une remontée à son niveau normal du trafic routier ». Le rapporteur considère ces **prévisions de recettes - en particulier la contribution du secteur aérien - optimistes et s'inquiète, en conséquence, du respect de la trajectoire fixée par la LOM pour 2021.**

Au-delà de la poursuite de la mise en œuvre de la trajectoire d'investissements prévue par la LOM - y compris les rattrapages nécessaires<sup>1</sup> - l'agence sera également chargée de **mettre en œuvre le plan de relance, pour les dépenses qu'elle aura à réaliser, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros**, réparties de la manière suivante :

- Accélération des infrastructures : 425 M€ ;
- Mobilités du quotidien : 900 M€ ;
- Plan ferroviaire : 650 M€ ;
- Verdissement des ports : 175 M€ ;
- Cohésion des territoires : 290 M€.

Selon l'Afitf, les moyens financiers alloués, constitués par des **dotations budgétaires, ne reposeront donc pas sur le produit des taxes affectées à l'Agence.** À l'occasion de son audition, le président de l'Afitf a néanmoins indiqué ne pas avoir connaissance du calendrier et des modalités prévus pour la mise en œuvre de ce plan par l'agence.

### **C. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION SUR L'AVENIR DU FINANCEMENT DE L'AGENCE**

La LOM visait notamment à **donner de la visibilité en matière de programmation du financement des infrastructures de transport.** Elle a pour cela fixé une **trajectoire de dépenses de l'agence.** Or, depuis la publication de la LOM en décembre dernier, d'autres dépenses qui nécessitent l'intervention de l'Afitf ont été prévues, à savoir la **réalisation du canal Seine-Nord Europe**, d'une part, et le **plan de relance**, d'autre part. **Il est donc devenu impératif de clarifier la trajectoire de dépenses de l'Afitf en prenant en compte l'intégralité des dépenses prévues.**

Dès lors, des **recettes équivalentes à cette trajectoire doivent être sécurisées.** Comme l'a rappelé le président de l'Afitf au cours de son audition, les dépenses de l'agence, qui financent des infrastructures de long terme, présentent un **caractère certain.** Or, les deux dernières années ont révélé le **caractère incertain, voire aléatoire de ses recettes.** En particulier,

---

<sup>1</sup> L'Afitf indique que les rattrapages seront effectués sur les années 2021 à 2023 « afin de tenir le montant global de dépenses prévu ».

les recettes des amendes-radars sont particulièrement peu prévisibles, d'autant plus que l'Afitf en est la dernière bénéficiaire.

## II. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT POUR LE SECTEUR FERROVIAIRE À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER

### A. UN SECTEUR FERROVIAIRE EN PLEINE MUTATION ET FRAGILISÉ PAR DEUX CHOCS D'AMPLEUR SURVENUS EN 2020

La transformation du groupe public ferroviaire en groupe public unifié au 1<sup>er</sup> janvier dernier et l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs constituent des changements de premier ordre cette année. **Le transport ferroviaire - de voyageurs et de fret - a également été frappé, en 2020, par deux chocs d'ampleur**, à savoir les **mouvements sociaux** de décembre 2019 à janvier 2020, puis la **période de crise sanitaire et de confinement** - qui se poursuit - et qui a conduit à diminuer considérablement le plan de transport voyageurs.

En ce qui concerne la **SNCF**, d'après la direction du groupe, les **grèves de janvier** représentent une perte déjà significative, de l'ordre de **300 millions d'euros de chiffres d'affaires**<sup>1</sup>. L'impact de la crise sanitaire pour le groupe au premier semestre 2020 se chiffre à **3,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires** et 3,2 milliards d'euros de marge opérationnelle. Les pertes se concentrent sur SNCF Voyageurs (- 3,1 milliards d'euros d'impact sur le chiffre d'affaires), mais ont également touché le **gestionnaire d'infrastructure** SNCF Réseau, avec une baisse de chiffre d'affaires de 709 millions d'euros. La mise en place d'un plan de crise renforcé et de mesures d'économies a néanmoins permis de réaliser 1,1 milliard d'euros d'économies au premier semestre 2020.

S'agissant des **entreprises ferroviaires** représentées au sein de l'**association française du rail (Afra)**, la majorité des circulations **fret** a opportunément pu être maintenue pendant la première période de confinement<sup>2</sup>. Les pertes du secteur s'élèvent néanmoins à **plus de 200 millions d'euros**<sup>3</sup>. Le **transport de voyageurs** a quant à lui connu de plus importantes difficultés, à l'image de **Thello** qui a suspendu ses circulations en raison de la fermeture des frontières et faute d'obtenir des sillons acceptables<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Les pertes cumulées liées aux grèves de décembre 2019 et de janvier 2020 s'élèvent à près de 1 milliard d'euros.

<sup>2</sup> D'après l'Afra « la suppression de la majorité des circulations voyageurs a permis de libérer des sillons au bénéfice des circulations fret ». Des aménagements ont néanmoins été nécessaires pour maintenir les circulations, ce qui a engendré des surcoûts.

<sup>3</sup> Les aides dont ont bénéficié les entreprises ont été déduites de ce montant.

<sup>4</sup> Pour l'Afra : « la mauvaise qualité du réseau qui empire est un des principaux facteurs de la baisse de ses circulations. »

L'activité des **industries ferroviaires** a elle aussi été **mise à mal** par la crise sanitaire, avec l'arrêt de certains sites industriels pendant des jours, voire des semaines. D'après la Fédération des industries ferroviaires (FIF), la chaîne d'approvisionnement, « *qui a résisté à la crise sanitaire, en est sortie très affaiblie et des craintes apparaissent sur les risques de défaillance* ».

À ces conséquences déjà négatives liées à la crise s'ajoutent encore, pour l'ensemble du secteur, des **craintes quant à l'avenir**, liées au changement de comportements des voyageurs, à la généralisation du télétravail ou encore à la durée du confinement.

## **B. UN SOUTIEN INÉDIT ET INDISPENSABLE AU SECTEUR, MAIS PERFECTIBLE**

### **1. Une hausse considérable de l'enveloppe consacrée au transport ferroviaire sous l'effet du plan de relance**

Dans ce contexte, les crédits relatifs au transport ferroviaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, majoritairement répartis entre le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* » de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » et le programme « *Écologie* » de la mission « *Plan de relance* »<sup>1</sup>, sont ventilés de la manière suivante :

#### **Le programme 203 prévoit notamment :**

- **une contribution de l'État à SNCF Réseau à hauteur de 2,47 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et en autorisations d'engagement (AE) – contre 2,39 milliards d'euros en 2020 – au titre de l'amélioration et du développement du réseau ferré national ;**
- **un fonds de concours de l'Afitf de 257 millions d'euros en CP, qui retrace notamment la part État des contrats de plan État-régions (contre 244 millions d'euros en 2020) ;**
- **un fonds de concours estimé à 192 millions d'euros en CP et en AE consistant en un reversement des dividendes du groupe SNCF – que l'État renonce à percevoir – au bénéfice de SNCF Réseau, qui concourt au financement de la régénération du réseau. Cette estimation connaît une importante diminution par rapport à celle de 2020 (662 millions d'euros), en raison des chocs traversés par le groupe ;**
- **314,6 millions d'euros en CP et 514,6 millions d'euros en AE au titre des « transports collectifs » (contre 22 millions d'euros en 2020), qui correspondent principalement à la budgétisation du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs », que l'article 28 du projet de loi de finances prévoit de supprimer. Ce montant retrace les dépenses**

<sup>1</sup> Le Gouvernement a en effet fait le choix de concentrer les crédits budgétaires nouveaux dédiés à la relance dans une mission nouvelle au sein du projet de loi de finances pour 2021.

relatives au financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire ;

- 202 millions d'euros en CP au titre des transports combinés (contre 32 millions d'euros en 2020), dont 27 millions d'euros d'aides à l'exploitation de services de transport combiné, 5 millions d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine et 170 millions supplémentaires de soutien au fret ferroviaire. D'après la DGITM, une partie de cette enveloppe (63 millions d'euros) est affectée à la prise en charge par l'État de la moitié de la redevance de circulation due par les entreprises de fret ferroviaire à SNCF Réseau et le reliquat permettra une hausse de l'aide à l'exploitation des services de transports - de l'ordre de 20 millions d'euros, pour atteindre 47 millions d'euros - ainsi que la mise en place d'une aide à l'exploitation des services de wagons isolés et le financement d'aides au démarrage de services d'autoroutes ferroviaires ;

- un fonds de concours de 45 millions d'euros en AE et en CP pour la mise en sécurité des passages à niveau et des tunnels (contre 40 millions d'euros en 2020).

La mission Plan de relance évoque un soutien au secteur ferroviaire de l'ordre de 4,75 milliards d'euros.

D'abord, 4,05 milliards d'euros de recapitalisation de la SNCF sont prévus. D'après la DGITM, la SNCF les allouera ensuite à SNCF Réseau et ces montants seront complétés par 600 millions d'euros financés par le groupe SNCF (produits de cessions). Ces montants permettront de financer :

- le maintien de l'effort de SNCF Réseau en matière de régénération du réseau ferré national (2,3 milliards d'euros) ;

- les surcoûts pour SNCF Réseau liés à des évolutions réglementaires (traitement de la végétation sans glyphosate, loi Didier sur les ouvrages de rétablissement...) pour 1,5 milliard d'euros ;

- la contribution de SNCF Réseau à la remise en état des petites lignes ferroviaires (320 millions d'euros) ;

- les surcoûts pour SNCF Réseau liés à une meilleure prise en compte des besoins du fret ferroviaire dans la programmation des plages travaux (210 millions d'euros) ;

- des investissements visant à accélérer la sécurisation des passages à niveau (80 millions d'euros), la résorption des points noirs bruits (120 millions d'euros), ou encore la mise en accessibilité PMR des gares (120 millions d'euros) ;

Ensuite, la mission Plan de relance prévoit 650 millions d'euros de crédits État relatifs au réseau ferroviaire, qui abonderont les budgets 2021 et 2022 de l'Atif, aux fins suivantes :

- 100 millions d'euros en faveur des trains de nuit ;

- 300 millions d'euros en faveur de l'accélération des CPER ferroviaires, sur le volet « petites lignes » ;

- 250 millions d'euros en faveur du fret ferroviaire.

En outre, 200 millions d'euros sont prévus au titre de la réalisation de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin dans le cadre de la mission Plan de relance.

Enfin, 692 millions d'euros (en AE et en CP) sont prévus au titre de la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État dans le programme 355 du même nom.

## 2. Un plan de soutien indispensable à intensifier et à pérenniser

a) *Un soutien particulièrement bienvenu à destination du gestionnaire d'infrastructure*

Au terme de la **quinzaine d'heures d'auditions conduites par le rapporteur**, les montants ainsi prévus par le projet de loi de finances pour 2021 au titre du transport ferroviaire appellent des **remarques en demi-teinte**.

Sur la **forme**, l'éclatement des crédits consacrés au transport ferroviaire entre plusieurs missions, programmes et ministères, **nuît à la lisibilité du budget**. De surcroît, **de nombreux acteurs entendus ont indiqué ne pas avoir connaissance ni de la ventilation ni des modalités précises de chacun de ces engagements**.

Sur le **fond**, le rapporteur **salue les efforts consentis en faveur du gestionnaire d'infrastructure**. Il était en effet **impératif de soutenir SNCF Réseau dans ses missions de régénération et de développement du réseau**, d'autant plus dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs. Comme l'a souligné la SNCF à l'occasion de son audition, l'objectif est de stabiliser les efforts de régénération de SNCF Réseau à hauteur de **2,9 milliards d'euros**.

Le rapporteur se félicite également des crédits de **soutien au fret ferroviaire** qui, comme l'a précisé l'Afra, « *répondent dans les grandes lignes à la première étape du plan présenté par 4F<sup>1</sup> [l'Alliance Fret Ferroviaire français du futur]* ». Le rapporteur sera particulièrement vigilant à la **poursuite de ces premiers efforts** dans le cadre de la stratégie pour le développement du fret ferroviaire qui doit être présentée par le Gouvernement d'ici la fin de l'année<sup>2</sup>.

Néanmoins, le rapporteur considère que les investissements sur le réseau et en faveur du fret ferroviaire doivent impérativement être amplifiés par **une amélioration de la productivité et de la qualité de service fournie par le gestionnaire d'infrastructure**.

---

<sup>1</sup> 4F, juin 2020, « Le fret ferroviaire pour concilier relance économique et écologie - Les propositions de l'Alliance 4F pour doubler la part de marché du fret ferroviaire en 2030 ».

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 178 de la loi n° 2019-1428 de la loi d'orientation des mobilités.

*b) Un effort à sécuriser dans le temps et à renforcer pour atteindre nos objectifs en matière de report modal*

Pour autant, et comme l'ont souligné un grand nombre d'acteurs auditionnés, une proportion considérable des montants inscrits au titre de la mission « Plan de relance » correspondent soit à des **compensations des pertes ou des retards liés à la crise sanitaire et au confinement**, soit à des **dépenses déjà prévues** – comme la fin du glyphosate ou les investissements liés à la loi Didier<sup>1</sup> – **mais non budgétées**.

Cette remarque n'enlève rien au **caractère indispensable des investissements prévus par le projet de loi de finances pour 2021**. Pour autant, il y a un **glissement sémantique** à nommer « Plan de relance » un projet qui s'apparente davantage – par certains de ses volets – à un « plan de soutien ».

D'une part, si cet effort est bienvenu, **il mériterait toutefois de s'inscrire dans une vision de plus long terme, allant au-delà de 2022**. Il est en effet essentiel de **donner aux différents acteurs davantage de visibilité sur cinq ou dix ans**. Ainsi, l'Afra se réjouit du soutien apporté au gestionnaire d'infrastructure, « *pivot du système ferroviaire et qui doit avoir les moyens d'assurer ses missions* ». Cet **engagement devra néanmoins être conforté dans la durée**. L'Allemagne a, par exemple, fait le choix de la durée en annonçant, en janvier dernier, un plan de modernisation de 86 milliards d'euros sur dix ans – dont 62 milliards d'euros de fonds publics et 24 milliards d'euros de la Deutsche Bahn.

D'autre part, certains acteurs auditionnés considèrent que le « Plan de relance » prévu par le projet de loi de finances pour 2021 n'est **pas suffisant pour tenir les engagements de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre**. Ainsi, d'après le rapport réalisé conjointement par le Réseau action climat, la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme et France nature environnement « *Transport ferroviaire : sommes-nous sur les rails ?* », un investissement supplémentaire de 3 milliards d'euros par an serait nécessaire jusqu'en 2030 pour atteindre les objectifs de report modal fixés par la Stratégie nationale bas carbone. En outre, le plan de relance est jugé insuffisant en matière de transports ferroviaires d'environ 1 milliard d'euros par an par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)<sup>2</sup>. La FIF regrette quant à elle l'absence de volet relatif à la modernisation du matériel roulant.

Enfin, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, la commission considère **indispensable un suivi de la bonne utilisation de ces fonds, notamment en ce qui concerne les fonds affectés à SNCF Réseau**.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> FNAUT, 7 septembre 2020, Communiqué : « Plan de relance et mobilité : la FNAUT reconnaît des avancées, mais l'effort d'investissement est insuffisant, il doit être renforcé et pérennisé ».

*c) La mise en œuvre du PLF pour 2021 : des points de vigilance à prendre en compte*

- **Veiller à la bonne articulation entre trains de nuit et circulations fret**

La décision du Gouvernement de **développer les trains de nuit** – après la décision, sous le précédent Gouvernement, de fermer plusieurs lignes – **répond à une demande du public**, comme le montre une enquête de la FNAUT de juillet dernier<sup>1</sup>. Néanmoins, au-delà de l'effet d'annonce, **le rapporteur s'inquiète de la cohabitation de cette activité avec le fret**, qui rencontre déjà d'importantes difficultés opérationnelles dans le montage de ses plans de transports, en raison notamment, d'après l'Afra, « *de la mauvaise qualité du réseau et des sillons* ».

En outre, les modalités de ce développement doivent être précisées, concernant notamment le **matériel** affecté à ces circulations. La question se pose également de savoir si ces lignes feront l'objet d'une mise en concurrence.

- **Engager une réflexion sur les conséquences de la fermeture du Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs »**

L'article 28 du PLF pour 2021 prévoit la **suppression du compte d'affectation spéciale qui retraçait le financement de la compensation relative au déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) et des contributions versées aux régions au titre des lignes TET qu'elles ont reprises**. D'après l'exposé des motifs, cette budgétisation s'explique notamment par l'ouverture à la concurrence qui rend le recours à un compte d'affectation spéciale inadapté.

Jusqu'à présent, le CAS était abondé par trois recettes : une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) payée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, la contribution de solidarité territoriale (CST) due par les entreprises de services de transport ferroviaire de voyageurs et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) acquittée par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs dont le chiffre d'affaires soumis à la CST est supérieur à 300 millions d'euros. De fait, ces deux dernières étaient exclusivement versées par la SNCF, dans une logique de péréquation entre les activités plus rentables (TGV) et celles déficitaires.

La SNCF et plusieurs syndicats ferroviaires, entendus par le rapporteur, se sont inquiétés du **devenir de ces taxes dans le contexte de l'ouverture à la concurrence**. Le rapporteur considère qu'une réflexion doit être engagée sur ce sujet et conduire soit à une refonte de cette fiscalité, soit à sa suppression. Interrogée, la DGITM a indiqué travailler à des propositions sur le sujet qui pourront être présentées d'ici le prochain PLF.

---

<sup>1</sup> FNAUT, 9 juillet 2020, Communiqué : « *Trains de nuit : les résultats d'une enquête de la FNAUT auprès des voyageurs* »

- **Renforcer le soutien prévu aux lignes de desserte fine du territoire et sécuriser les éventuels transferts réalisés sur la base du volontariat**

Les crédits du plan de relance et de la recapitalisation de la SNCF consacrés aux lignes de desserte fine du territoire s'élèveraient à **620 millions d'euros** (dont 320 millions au titre de SNCF Réseau et 300 millions de crédits État). Les 300 millions d'euros de crédits État ont vocation à abonder le budget de l'Afitf **sur deux ans**. En revanche, il n'a pas été précisé si la contribution de SNCF Réseau de 320 millions d'euros s'étalera au-delà de 2021, mais cette option semble *a priori* probable. **Si cet effort peut être salué, il reste, en tout état de cause, bien inférieur aux besoins identifiés** par le préfet Philizot dans son rapport de février dernier, qui évaluait le **besoin de financement global à engager entre 2020 et 2028 à 6,4 milliards d'euros, soit environ 700 millions d'euros annuels**. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement **n° II-178** visant à **augmenter de 300 millions d'euros le soutien prévu par la mission « Plan de relance » aux « petites lignes », indispensables au maillage du territoire**.

Des protocoles d'accord avec les régions Grand Est et Centre-Val de Loire ont d'ores et déjà été signés sur la question des petites lignes pour définir trois catégories de lignes : celles considérées comme structurantes, intégralement prises en charge par SNCF Réseau, celles qui continueront à faire l'objet d'un co-financement et enfin celles susceptibles d'être transférées aux régions sur la base du volontariat, conformément à l'article 172 de la LOM. Si aucun objectif quantitatif n'a été fixé, ces transferts seraient susceptibles de concerner un potentiel de 1 000 à 1 500 kilomètres de lignes.

Néanmoins, comme l'a souligné le préfet Philizot au cours de son audition, **la réussite de tels transferts suppose le respect de certaines conditions**. D'abord, il appartient aux régions de se doter des moyens techniques nécessaires à l'apprentissage de l'exercice de cette responsabilité de gestion d'infrastructure. Ensuite, il est nécessaire de veiller à **garantir la bonne fluidité du réseau, et à définir précisément les conditions d'exploitation et le partage des rôles**. Enfin, il est indispensable de **clarifier les relations financières et le calcul des soultes à opérer**. Sur ce dernier point et d'après l'avis de l'Autorité de régulation des transports (ART) publié en octobre dernier<sup>1</sup>, le projet de décret d'application de l'article 172 de la LOM est pour l'heure trop imprécis.

---

<sup>1</sup> Avis n° 2020-069 du 22 octobre 2020 portant sur le projet de décret relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses dispositions.

### **C. L'INSTAURATION D'UN CLIMAT DE CONFIANCE DANS LA PERSPECTIVE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : UN IMPÉRATIF**

#### **1. Un manque de visibilité quant au cadre de l'ouverture à la concurrence**

Alors que plusieurs régions ont d'ores et déjà annoncé l'ouverture à la concurrence de leurs services conventionnés et que l'ouverture à la concurrence des services librement organisés (SLO) est prévue le 12 décembre 2020, **certains potentiels nouveaux entrants ont été touchés de plein fouet par la crise sanitaire, ce qui devrait retarder leur arrivée.** La DGITM estime que les nouveaux opérateurs pour les SLO sont plutôt attendus pour le 2<sup>e</sup> trimestre 2021. D'après l'Afra, les entreprises ont été contraintes de procéder à des choix dans leurs réponses aux appels d'offres.

**Dans ce contexte déjà fragile, le rapporteur regrette que l'examen du PLF 2021 se déroule alors que les négociations relatives à l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau sont encore en cours.** Le contrat 2017-2026 aurait dû, aux termes de l'article L. 2111-10 du code des transports, être actualisé en 2020. En raison du retard pris, **le ministre chargé des transports a indiqué qu'il ne serait sans doute publié qu'à l'été 2021. Or le contrat de performance est un document stratégique dans le contexte de l'ouverture à la concurrence,** puisqu'il détermine notamment les objectifs de performance, de qualité et de sécurité fixés à SNCF Réseau, les orientations en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement du réseau, mais aussi et surtout la **trajectoire financière de SNCF Réseau,** en particulier les moyens qui lui sont alloués ainsi que **les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure et l'évolution prévisionnelle des redevances d'utilisation de l'infrastructure.**

Ensuite le **cadre social n'est pour l'heure pas achevé. Ni les salariés ni les entreprises n'ont donc de visibilité dans la perspective de l'ouverture à la concurrence.** Auditionnés par le rapporteur, **plusieurs syndicats ferroviaires ont fait part de leurs inquiétudes sur ce point.** D'une part, le décret de décembre 2018<sup>1</sup> relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs n'a pas encore été modifié à la suite de l'annulation des II et III de l'article 5 par le Conseil d'État<sup>2</sup>. Interrogée, la DGTIM a indiqué que le décret modificatif était en cours d'examen au Conseil d'État. D'autre part, à la suite de l'échec des négociations sur

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

<sup>2</sup> Décision n° 428422 du 28 février 2020 du Conseil d'État statuant au contentieux.

l'accord sur les classifications et les rémunérations, le Gouvernement n'a pas encore publié l'ordonnance prévue à l'article 167 de la LOM<sup>1</sup>.

En outre, **le cadre réglementaire de l'ouverture à la concurrence n'est toujours pas prêt**. Les projets de décrets relatifs au transfert de gestion des petites lignes, d'une part et au transfert de gestion de certaines gares, d'autre part, ont fait l'objet de critiques de la part de l'ART, notamment sur le champ d'application de chacun des dispositifs prévus et sur l'absence d'articulation entre ces derniers.

En définitive, la commission considère que la réussite de l'ouverture à la concurrence repose en grande partie sur **la capacité à instaurer un fort climat de confiance entre les différentes parties prenantes (État, régions, salariés, SNCF Réseau et entreprises ferroviaires)**. Cette capacité dépend notamment des modalités d'actualisation du contrat de performance, de l'achèvement du cadre de l'ouverture à la concurrence et des garanties supplémentaires qui pourront être apportées quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

## 2. Donner à l'ART les moyens d'exercer la plénitude de ses missions

Dans ce contexte d'incertitudes et de mutations, **le régulateur joue un rôle déterminant**. Pour autant, et alors que le champ des secteurs régulés par l'ART s'est considérablement étendu<sup>2</sup>, ses moyens n'ont pas été augmentés à due proportion. La subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ART prévue pour 2021, **semblable à celle de 2020, s'élève à 11,4 millions d'euros**. Les charges de personnel constituent le principal poste de dépense de l'autorité. Le plafond d'emplois de l'autorité, fixé par l'article 40 du PLF, est de **101 ETP**, soit 7 ETP supplémentaires par rapport à l'année précédente.

Or, malgré cette augmentation, **les moyens humains de l'ART restent insuffisants au regard des besoins considérables de chacun des secteurs régulés**. C'est pourquoi la commission, sur proposition du rapporteur, a adopté **un amendement n° II-97 visant à augmenter le plafond d'emploi de l'autorité de 6 ETP** et un amendement de crédits **n° II-98** augmentant la subvention pour charges de service public de l'autorité à due concurrence.

---

<sup>1</sup> Cet article prévoyait un délai d'habilitation de 9 mois. L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prolongé de quatre mois ce délai.

<sup>2</sup> En 2019, le champ de compétences de l'Autorité s'est élargi à la régulation des redevances aéroportuaires et des activités de gestionnaire d'infrastructure et des activités de sûreté exercées par la RATP en Île-de-France et à l'ouverture des données de mobilité et de billettique.

### III. UNE IMPORTANTE HAUSSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DU TRANSPORT FLUVIAL, MODE PARTICULIÈREMENT RÉSILIENT

#### A. LA RÉSILIENCE DU TRANSPORT FLUVIAL FACE À LA CRISE

Comme l'a souligné VNF au cours de son audition, le transport fluvial a fait preuve de **résilience** et de **réactivité** face à la crise sanitaire. Le **trafic de fret s'est maintenu à hauteur de 75 %** durant le premier confinement – porté notamment par une forte demande des céréaliers qui a conduit à un transfert de cale du BTP vers l'agroalimentaire – et a connu une tendance au redressement à partir de juin. Le secteur du **tourisme fluvial** a quant à lui été davantage impacté. VNF précise toutefois que la filière des bateaux de location habitables sans permis a connu une bonne saison cet été, grâce à la clientèle française.

Cette **résilience** du secteur s'explique notamment par les **mesures de soutien conséquentes mises en œuvre par VNF** en matière de redevances domaniales et de péages et par les dispositifs de droit commun (chômage partiel notamment) prévus par l'État.

Elle est également la **preuve de l'important potentiel de la voie d'eau**, qui reste pour l'heure **sous-exploité** : si la France possède le premier réseau de voies navigables en Europe (8 500 km), la part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises dépasse à peine les 2 %. En plus d'être **capacitaire** (le trafic sur la Seine aval et le Rhône pourrait être quadruplé sans modifier les caractéristiques des ouvrages), le transport fluvial est **fiable, écologique** et permet de **desservir le cœur des villes**.

Ce mode de transport reste toutefois **moins compétitif** que la route, en raison notamment des **ruptures de charges** qui s'imposent, mais aussi du **surcoût de manutention fluviale** dans les grands ports maritimes.

Au total, la commission considère que si le mode fluvial s'est montré résilient pendant la crise, il n'en demeure pas moins **nécessaire de renforcer sa compétitivité**. Dans cet objectif et afin d'encourager au **renouvellement de la cale**, elle a adopté un amendement n° I-450 qui vise à **supprimer le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises**.

## **B. UNE AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DE LA TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE VNF, À PÉRENNISER DANS LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE**

Le secteur fluvial a longtemps souffert – au même titre que le secteur ferroviaire – d'un important **sous-investissement dans la régénération et la modernisation de son réseau**, comme l'a montré l'audit réalisé par le cabinet Mensia en 2017.

Ces investissements connaissent néanmoins **une évolution favorable**, sous l'effet notamment de l'augmentation progressive prévue par le rapport annexé de la LOM des crédits de l'Afitf consacrés à la régénération et à la modernisation des voies navigables pour atteindre 110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022 et 130 millions d'euros entre 2023 et 2027.

Comme pour le secteur ferroviaire, le projet de loi de finances prévoit un soutien du secteur fluvial au titre du programme 203 d'une part et au titre du programme « *Écologie* » de la mission « *Plan de relance* » d'autre part. Ainsi, **248 millions d'euros** sont prévus en AE et en CP par le programme 203 pour la subvention pour charges de service public versée à VNF (soit 2 millions de moins qu'en 2020), que vient compléter un fonds de concours de 120 millions d'euros de l'Afitf. Le plan de relance prévoit quant à lui une enveloppe de **175 millions d'euros supplémentaires, sur 2 ans, pour la régénération du réseau fluvial**.

**Cette augmentation est bienvenue : elle permet de confirmer et d'accélérer la tendance haussière : VNF pourra ainsi disposer d'un budget d'investissement total, tous financements confondus, de plus de 300 millions d'euros en 2021 et 2022.**

Néanmoins, comme pour le secteur ferroviaire, cette hausse **mériterait d'être pérennisée**, en particulier dans le cadre de la **signature du contrat d'objectifs et de performance entre VNF et l'État** prévu par l'article 148 de la LOM en cours de finalisation.

S'agissant du plafond d'emplois de VNF en revanche, le rapporteur s'alarme de **sa diminution à hauteur de 99 ETP**, après une diminution de 92 ETP en 2020. Si l'établissement est engagé dans une démarche de modernisation, qui, à terme, permettra de dégager des gains de productivité, cette trajectoire semble néanmoins inquiétante, alors même que davantage de moyens sont prévus pour la régénération du réseau.

#### IV. UN BUDGET STABLE EN FAVEUR DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES QUI NE DOIT PAS FAIRE OUBLIER L'IMPORTANCE DES DÉFIS À RELEVER POUR LE SECTEUR

##### A. L'IMPACT DIFFÉRENCIÉ DE LA CRISE SANITAIRE SELON LES SECTEURS DU TRANSPORT MARITIME

Le secteur du **transport maritime** a été affecté de manière hétérogène par la crise sanitaire.

D'une part, les **compagnies de transports de passagers connaissent d'importantes difficultés**. Les **compagnies de croisières** sont, d'après la Direction des affaires maritimes (DAM), le segment le plus durement touché, avec des paquebots mis à l'arrêt quasi total dans le monde entier. Le **secteur des ferries**, dont les marges sont extrêmement faibles, a été très affecté par la crise sanitaire, avec une baisse de chiffre d'affaires de l'ordre de 75 %. En ce qui concerne le trafic transmanche, le redémarrage espéré pendant l'été a été brutalement interrompu en raison du rétablissement d'une quatorzaine à l'entrée du Royaume-Uni. Les liaisons avec le Maghreb ont également été fortement touchées.

Dans ce contexte, le rapporteur **salue** la décision du Gouvernement de **soutenir**, dans le PLFR 4, **les entreprises de transport de passagers soumis à la concurrence internationale à hauteur de 30 millions d'euros**. Cette aide consistera en un remboursement en 2021, pour les ferries effectuant des liaisons internationales hors DSP, de la part salariale des cotisations sociales. Des inquiétudes demeurent néanmoins pour le secteur des ferries dans la perspective du **Brexit**.

S'agissant du **transport de marchandises**, la situation est assez **contrastée** selon le type de marchandises transportées. Le **vrac sec** a connu une forte baisse de ses activités au premier semestre en raison de la baisse de la demande chinoise en charbon et minerais de fer, et le taux de fret des gros navires a chuté. Néanmoins, comme l'a souligné la DAM, l'activité est ensuite repartie. Concernant le *vrac liquide*, les navires ont un temps été utilisés comme des stocks flottants, et ont réalisé une bonne année. L'activité du secteur des **conteneurs** s'est globalement maintenue, au prix néanmoins de la mise à l'encre d'une partie des navires. Les **compagnies du secteur offshore** rencontrent quant à elles d'importantes difficultés. L'activité des **services portuaires**, directement liée aux trafics portuaires, a aussi souffert de la crise sanitaire.

Enfin, d'importantes difficultés en matière de **relève des équipages** ont été signalées pendant la crise et ce sujet demeure prégnant en raison des reconfinements et des entraves aux déplacements internationaux.

**B. UN EFFORT STABLE À DESTINATION DES AFFAIRES MARITIMES ET PORTUAIRES DANS LES PROGRAMMES 203 ET 205, COMPLÉTÉ PAR UNE ENVELOPPE SUPPLÉMENTAIRE BIENVENUE EN FAVEUR DU VERDISSEMENT DES PORTS DANS LE PLAN DE RELANCE**

Le budget pour 2021 est le **premier budget du Ministère de la mer**, « *recréé* » en août dernier, trente ans après le dernier ministère de la mer autonome. Aussi, la commission sera particulièrement attentive, dans son exécution, à la **répartition des compétences entre la ministre de la mer, d'une part et le ministre chargé des transports, d'autre part.**

Les **crédits relatifs aux affaires maritimes et portuaires** prévus par les programmes 203 « Services et infrastructures de transport » - pour ce qui concerne les ports - et 205 « Affaires maritimes » s'élèvent pour 2021 à **259 millions d'euros en CP** (et 255 millions d'euros en AE), contre 261 millions d'euros en CP en 2020.

**1. Le secteur portuaire en attente d'une stratégie depuis près de trois ans**

Environ **100 millions d'euros sont consacrés aux infrastructures portuaires et à l'entretien des ports.** Ces crédits correspondent, en majorité, aux **dépenses de dragage** prévues pour l'entretien des accès et des ouvrages d'accès des grands ports maritimes (GPM). À ce montant s'ajoute un fonds de concours versé par l'Afitf et estimé à 42,8 millions d'euros en CP pour 2021, notamment destinés à financer la part de l'État du volet portuaire des CPER.

En outre, le programme « *Écologie* » de la mission « *Plan de relance* » prévoit une enveloppe de **175 millions d'euros en faveur du verdissement des ports** qui devrait être complétée par un cofinancement des ports, des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces crédits ont notamment vocation à soutenir l'électrification des quais, la création de points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié et en hydrogène, ou encore le développement d'infrastructures de report modal. Sur ce dernier point, le rapporteur rappelle que plus de **80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier.** Aussi leur massification doit-elle s'inscrire dans un **plan bien plus ambitieux en faveur du report modal vers le ferriviaire et la voie d'eau.** Le rapport de M. Michel Vaspert au nom de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a évalué le besoin à 5 milliards d'euros environ sur 10 ans.

Si le soutien budgétaire prévu par le plan de relance constitue une première étape nécessaire, le rapporteur rappelle que la **stratégie nationale portuaire**, attendue depuis près de trois ans, n'a toujours pas été publiée. Alors que la **part de marché des GPM français diminue par rapport à celle**

**de leurs principaux concurrents européens<sup>1</sup>, la compétitivité de nos ports doit urgemment s'améliorer.** La proposition de loi<sup>2</sup> de M. Michel Vaspard, qui traduit les principales recommandations de son rapport, formule des propositions concrètes dans cet objectif.

Enfin, le rapporteur note qu'un amendement visant à instituer une méthode forfaitaire de détermination de la valeur des quais portuaires et des terre-pleins qui leur sont fonctionnellement rattachés et qui a vocation à s'appliquer aux impositions dues à compter de 2024 a été adopté par les députés à l'article 42 *quaterdecies* du projet de loi de finances pour 2021 et semble aller dans le sens d'une **clarification du régime applicable aux ports en matière de fiscalité foncière.**

## **2. Un budget en faveur des affaires maritimes relativement stable et qui acte la pérennisation du soutien de l'État à la SNSM**

**159 millions d'euros** sont prévus, en CP, au titre des **affaires maritimes**, contre 161 millions d'euros en 2020. Comme l'a fait remarquer la DAM, il s'agit d'un budget assez **stable**. À ces montants s'ajoute une enveloppe de **25 millions d'euros** prévue par le Plan de relance en faveur du **verdissement de la flotte de contrôle ou de balisage de l'État**, avec notamment la construction d'un baliseur océanique et d'un baliseur côtier, qui pourraient être des démonstrateurs sur le plan de la transition écologique. Sur la question du **verdissement du transport maritime**, le rapporteur salue l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement à l'article 43 *ter* du projet de loi de finances pour 2021 visant à prolonger le dispositif de suramortissement fiscal prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts de 2022 à 2024. Plus ambitieuse, la proposition de loi de M. Michel Vaspard visait à l'étendre jusqu'en 2025.

### **Les discussions en cours à l'échelle internationale et européenne en matière de verdissement du transport maritime**

La dynamique de verdissement des ports s'inscrit dans un objectif plus large de verdissement du **transport maritime**, qui est responsable d'environ 2 % des émissions de gaz à effet de serre.

**L'Organisation maritime internationale (OMI)** est récemment parvenue à un **premier compromis**, dans l'objectif de diminuer l'intensité carbone du transport maritime international de 40 % d'ici 2030 et de 50 % d'ici 2050. Ce compromis prévoit notamment la mise en place d'outils nouveaux, parmi lesquels une certification de l'efficacité énergétique par navire et d'un système de mesure de

<sup>1</sup> Le document de politique transversale « Politique maritime de la France » actualise la prévision de part de marché du trafic total de 13 à 12,5 % pour 2020 pour les GPM, par rapport aux 32 ports européens pris pour référence, avec une part de marché du conteneur, qui pourrait s'établir à 6,1 %, au lieu de 6,5 % pour 2020.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Michel Vaspard et plusieurs de ses collègues, relative à la gouvernance et la performance des ports maritimes français, déposée le 24 septembre 2020.

l'intensité carbone de chaque navire. Néanmoins, comme l'a rappelé la ministre de la Mer devant la commission : « *Le compromis final n'est pas aussi ambitieux que ce que nous et nos partenaires européens aurions voulu, mais il constitue toutefois une étape importante* ».

En parallèle, le **Parlement européen** s'est montré favorable à une **inclusion du transport maritime dans le marché carbone**. D'après la DGITM, la France est favorable à un mécanisme de marché, précisant néanmoins que le projet au niveau européen doit être compatible avec les négociations en cours à l'OMI, notamment de manière à ne pas conduire à terme à une double taxation dépassant l'effet recherché.

Près de la moitié des crédits (79,5 millions d'euros) du programme 205 sont consacrés au **soutien à la flotte de commerce**, pour la rendre **plus compétitive**. Ils consistent en des compensations, à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des exonérations de charges sociales patronales.

En outre, **32,6 millions d'euros sont consacrés à la sécurité et à la sûreté maritime**. À cet égard, le rapporteur salue la **pérennisation du montant de la subvention versée à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)** à hauteur de 10,5 millions d'euros. Comme l'a précisé la DAM, ces moyens répondent notamment à la bosse d'investissements de l'association correspondant au renouvellement de la flotte. À terme, ils ont vocation à être complétés par l'affectation de 5 % du produit de la taxe sur les éoliennes en mer. Par ailleurs, et comme l'a indiqué la ministre de la mer devant la commission, un **pacte d'engagement pour les sauveteurs en mer** devrait être signé d'ici la fin de l'année.

Au-delà des questions relatives à son financement, le rapporteur relève qu'à la suite du travail réalisé par M. Didier Mandelli au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer, un **travail de démocratisation est en cours au sein de l'association**, dans le cadre du projet « *Cap 2030* ». D'après son président, M. Emmanuel de Oliveira, cette démarche s'est d'abord traduite par une consultation, en mars dernier, des 8 500 bénévoles, conduisant à l'élaboration de 13 propositions. Deux chantiers principaux ont d'ores et déjà été engagés et sont encore en cours : la **révision des statuts de la SNSM**, d'une part, et une **réforme de l'organisation et du fonctionnement interne de l'association**, d'autre part.



## **CHAPITRE II : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS AÉRIENS**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 17 novembre 2020, le rapport pour avis de Mme Évelyne Perrot sur le projet de loi de finances pour 2021 sur les crédits relatifs aux transports aériens, profondément affectés par la crise sanitaire de Covid-19.

La baisse importante des recettes du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), conduira à une hausse inévitable de son endettement. En dépit de cette situation, la rapporteure salue la volonté de la DGAC de maintenir son effort d'investissements – qui permettra de moderniser le contrôle aérien et, en retour, d'accroître la performance environnementale des vols – associé à une maîtrise accrue des dépenses.

Néanmoins, au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, elle appelle l'État à jouer son rôle de garant de la continuité territoriale du pays par un accroissement de **son soutien aux lignes d'aménagement du territoire (LAT)**, afin de compenser le coût supporté par les collectivités territoriales en 2020 en raison de la crise sanitaire. La commission a adopté un **amendement n° II-101 allant dans ce sens**.

Par ailleurs, la rapporteure demande à ce que l'État tire les conséquences de la baisse des recettes affectées au financement de la **sûreté et de la sécurité dans les aéroports et des travaux d'insonorisation** à leur proximité, en accordant une avance sur la taxe d'aéroport et une compensation sur la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA). En particulier, l'absence de compensation des pertes de recettes de TSNA porterait un préjudice sévère à une politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien par les riverains. La commission a adopté **deux amendements n° II-102 et n° II-100 allant dans ce sens**.

**Malgré ces réserves, la commission a donc émis un avis favorable sur ces crédits pour 2021.**

Présentant plus largement les perspectives d'évolution pour les années à venir, la rapporteure a rappelé que les soutiens accordés au secteur ne devaient pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur l'empreinte environnementale du transport aérien et d'actions fermes à mener pour la contrôler et la réduire.

En raison de la crise sanitaire de Covid-19, le trafic a connu un recul majeur et inédit, qui devrait se prolonger en 2021.

- En 2020 : prévision de baisse de 60 %<sup>1</sup> à 70 %<sup>2</sup> par rapport à 2019 ;

- En 2021 : prévision de baisse de 30 %<sup>3</sup> à 50 %<sup>4</sup> par rapport à 2019.

Le retour au niveau de trafic de 2019 n'est pas attendu avant 2024, dans le scénario le plus optimiste, et 2029, dans le scénario le plus pessimiste<sup>5</sup>.

## I. LES CRÉDITS ET RECETTES ASSOCIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN, À L'ÉPREUVE DE LA CRISE SANITAIRE

### A. UN BUDGET ANNEXE AFFECTÉ PAR LA CRISE DE COVID-19

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) retrace les crédits relatifs aux activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Il est composé de **trois programmes distincts** :

- le **programme 612 « Navigation aérienne »**, destiné au financement des activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA), chargée de rendre les services de la navigation aérienne sur le territoire national et dans les espaces aériens confiés à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;

- le **programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile »**, qui regroupe les crédits de l'ensemble des fonctions supports de la DGAC (finances, systèmes d'information, ressources humaines, logistique) ;

- le **programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification »**, qui porte les crédits relatifs à l'exercice des compétences de la DGAC en matière de régulation économique, de développement durable et de respect par l'ensemble des acteurs des règles qui leur sont applicables, en particulier en matière de sécurité et de sûreté.

---

<sup>1</sup> Estimation DGAC transmise début octobre.

<sup>2</sup> Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

<sup>3</sup> Estimation DGAC transmise début octobre.

<sup>4</sup> Chiffre évoqué par plusieurs représentants du secteur lors des auditions organisées par la rapporteure.

<sup>5</sup> Source : Eurocontrol.

## 1. Des recettes directement affectées par la chute du trafic

L'**arrêt brutal du trafic aérien** lors du premier semestre 2020 et sa lente reprise affectent tout particulièrement les **recettes du budget annexe**, par ailleurs obérées par les mesures de soutien aux compagnies aériennes leur permettant de reporter le paiement des taxes et des redevances<sup>1</sup>.

La loi de finances pour 2020 prévoyait des recettes d'exploitation atteignant 2,067 milliards d'euros. Ce niveau de recettes devrait au final être **inférieur de 80 % à cette prévision** (440 millions d'euros, selon les dernières estimations réalisées à la mi-août).

La lente reprise du trafic ne devrait **pas conduire à une amélioration marquée de la situation pour l'exercice 2021** : les recettes pourraient ainsi être **inférieures d'un tiers** (1,509 milliard d'euros) aux recettes encaissées en 2019, dans l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'une prévision de trafic inférieure à **30 %** du trafic constaté en 2019.

Dans la réponse au questionnaire adressé par la commission, la DGAC reconnaît que « *cette prévision doit être considérée avec une **extrême prudence** au regard des fortes incertitudes et devra être mise en regard de la dynamique de reprise du trafic en 2021, notamment lors de la période estivale* ». Les recettes effectives du BACEA en 2021 dépendront également « *de la **capacité des compagnies aériennes à honorer leurs paiements**, celle-ci étant directement liée au niveau de trésorerie dont elles disposent donc, en particulier, à la reprise des réservations liée l'évolution de la crise sanitaire* ».

## 2. Malgré la crise, le maintien d'une stratégie pertinente associant effort d'investissements et maîtrise accrue des dépenses

En 2021, le montant total des **dépenses du BACEA** s'élèvera à **2,272 milliards d'euros**, en hausse de 131 millions d'euros par rapport à celui retenu dans la précédente loi de finances (2,141 milliards d'euros).

Cette hausse est largement imputable **aux effets de la crise sanitaire**. Pour faire face à la chute brutale des recettes du budget annexe, le **droit de recours à l'emprunt** a été majoré par les deux lois de finances rectificatives adoptées au cours du premier semestre 2020 et porté à hauteur de 1,25 milliard d'euros<sup>2</sup>. Il résulterait des emprunts ainsi permis par le législateur un niveau d'endettement important sur l'exercice 2020 (**+ 1,4 milliard d'euros**) pour atteindre un **encours total, à la fin de l'année, de 2,1 milliards d'euros**.

Cet endettement largement accru se traduit d'ores et déjà par un **renchérissement du coût de la dette de 135 millions d'euros en 2021**,

---

<sup>1</sup> Voir infra.

<sup>2</sup> La quatrième loi de finances rectificative prévoit en complément une avance de 200 millions d'euros pour compenser les baisses de recettes du budget annexe.

dont 115 millions pour le remboursement du capital et 20 millions pour le remboursement des intérêts de la dette.

Pour le reste, le BACEA 2021 s'inscrit dans la **dynamique pertinente** engagée lors des exercices précédents, associant **effort d'investissements et effort de modernisation**, afin d'améliorer les performances du contrôle aérien, permettant notamment une amélioration de la performance environnementale des vols, et **maîtrise accrue des dépenses**.

Le Gouvernement considère que la crise sanitaire et ses conséquences sur le secteur aérien ne doivent **pas remettre en cause la modernisation des systèmes de navigation aérienne** portée par la DGAC dans le cadre du Ciel unique européen. Ainsi, si le projet de loi de finances prévoit un recul de 13 millions d'euros des crédits d'investissements inscrits dans le programme 612 « Navigation aérienne » (271 millions d'euros, contre 284 lors du PLF 2020), cette baisse sera plus que compensée par le report de 50 millions d'euros de crédits de paiement de l'exercice 2020 sur l'exercice 2021, non consommés en raison de la crise sanitaire, qui portera en pratique les crédits d'investissement du programme 612 à 321 millions d'euros. Surtout, le projet de loi de finances prévoit une **augmentation des autorisations d'engagement, atteignant 341 millions d'euros**. Ces autorisations d'engagement ont vocation à financer divers programmes de modernisation, à l'instar du programme **SYSAT** (modernisation des systèmes des tours de contrôle et des centres d'approche). La rapporteure rappelle que la modernisation du contrôle aérien permettra notamment d'améliorer la **performance environnementale des vols**, en favorisant par exemple les approches en descente continue, qui permettent d'éviter au maximum les phases de vol en palier et de réduire ainsi la sollicitation des moteurs.

Cet effort d'investissements s'accompagne d'une **maîtrise accrue des dépenses**. D'une part, le report du protocole social 2020-2024, dont la négociation est suspendue en raison de la crise sanitaire, diminuera les dépenses de personnel de 6 millions d'euros. D'autre part, le projet de loi de finances vise également une **plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement**<sup>1</sup>.

### **3. Après plusieurs années d'efforts d'assainissement, une hausse inévitable de l'endettement**

Fin 2019, l'encours de la dette du BACEA atteignait **667 millions d'euros**. Un important effort a contribué à **diviser cet endettement par deux en cinq ans** : fin 2014, la dette du budget annexe culminait à 1,281 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Diminution de 2 millions d'euros sur le programme 612 ; augmentation de 3 millions d'euros sur le programme 613, principalement imputable à une mesure de transfert ; diminution de 1 million d'euros sur le programme 614.

Le ralentissement très fort du trafic et la chute brutale des recettes ont d'ores et déjà contribué à accroître l'endettement du budget annexe (+ 1,4 milliard d'euros sur l'exercice 2020) qui devrait **atteindre 2,1 milliards d'euros à la fin de l'année.**

La lente reprise du trafic aérien – dont le retour à la normale n'est pas attendu au mieux avant 2024 – devrait conduire la DGAC à recourir à nouveau à l'emprunt dans les années à venir. L'encours pourrait atteindre **2,6 milliards fin 2021.**

Cette hausse de l'endettement est **inévitabile** : il apparaît aujourd'hui inconcevable d'accroître les tarifs des redevances de navigation aérienne, ce qui pénaliserait plus encore les compagnies aériennes dans leur reprise d'activité.

Les efforts de désendettement ne pourront donc être **amorcés qu'à la reprise du trafic.** Cette consolidation sera **indispensable** : elle permettra au BACEA de disposer de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, dégagées ces dernières années au prix d'efforts importants de désendettement.

## ***B. UN SOUTIEN DE L'ÉTAT À MAINTENIR POUR GARANTIR LE DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES PAR L'AÉRIEN***

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 *via* des crédits ne relevant pas du BACEA, mais du **programme 203** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Comme l'a rappelé un récent rapport sénatorial<sup>1</sup>, les LAT constituent dans certains territoires des **outils indispensables au désenclavement et à la cohésion des territoires**, en raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières.

### **1. Une augmentation modérée du soutien aux lignes d'aménagement du territoire**

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une **légère augmentation des crédits de paiement (+ 0,6 million d'euros)** affectés aux LAT, pour atteindre 19,97 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> « 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.

Liaison	Soutien financier de l'État en 2021 (CP en M€)
Agen - Paris	0,30
Aurillac - Paris	2,30
Brive - Paris	1,26
Castres - Paris	1,20
La Rochelle - Poitiers - Lyon	0,62
Le Puy - Paris	0,60
Limoges - Lyon	0,89
Limoges - Paris	0,83
Quimper - Paris	1,17
Rodez - Paris	1,37
Tarbes - Paris	0,40
Aides sociales Guyane	1,50
Saint-Pierre-et-Miquelon	3,231
Strasbourg - Amsterdam	1,90
Strasbourg - Madrid	1,34
Strasbourg - Munich	1,07
Total	19,97

Selon la trajectoire prévue par la Stratégie nationale du transport aérien annoncée en 2019, ces crédits **devaient représenter près de 25 millions d'euros en 2022.**

## **2. Un équilibre financier bouleversé par la crise sanitaire, appelant à un soutien de l'État au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés**

La crise sanitaire a **mis à l'arrêt un nombre important de lignes d'aménagement du territoire.** Si le trafic est modérément reparti à la hausse à la fin du printemps et à l'été, il s'effondre aujourd'hui en raison des **nouvelles mesures de confinement annoncées fin octobre.**

Depuis le début de la crise, l'État et les collectivités territoriales ont donc dû **déroger aux cahiers des charges** fixant les obligations de service

public des compagnies aériennes, qui imposent, en temps normal, un nombre minimal de rotations par jour. Jusqu'au nouveau confinement annoncé fin octobre, cette dérogation a permis, pour la plupart des lignes, la réalisation au minimum de 3 fréquences hebdomadaires au lieu de 2 à 3 fréquences quotidiennes en situation normale. Les vols non réalisés par rapport au programme minimum fixé par les obligations de service public pour chacune des LAT ne sont **donc pas considérés comme imputables au transporteur et ne font donc pas l'objet de pénalités financières.**

La réduction d'activité ainsi permise, associée aux divers dispositifs d'aides au transport aérien (notamment le report de paiement des taxes et de redevances aériennes) et d'aides générales aux entreprises françaises (chômage partiel, prêts garantis par l'État...) mises en place depuis le début de la crise sanitaire, contribue à **couvrir les coûts variables et de personnel des compagnies aériennes**, normalement pris en charge par les recettes d'exploitation.

Les **coûts fixes** des compagnies aériennes doivent cependant continuer à être **financés**. L'État a donc décidé de **maintenir sa contribution financière aux LAT**. Les **collectivités territoriales sont également contraintes** de maintenir les subventions tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse – voire l'absence pendant les périodes de confinement – de service rendu.

La rapporteure estime qu'il revient à **l'État d'assurer pleinement son rôle de garant de la continuité territoriale de notre pays et d'en supporter la responsabilité, y compris financière**. Le maintien de son soutien aux LAT pour l'année 2020 était indispensable, mais s'avère insuffisant. **Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020**, période pendant laquelle la connectivité n'a pu être assurée. C'est le sens d'un **amendement n° II-101 proposé par la rapporteure**, qui vise à accroître en 2021 de 10 millions d'euros les moyens alloués par l'État aux lignes d'aménagement du territoire.

Il reviendra à l'État de déterminer, au cas par cas et de manière équitable, la **répartition de cette enveloppe**, en tenant compte de la part aujourd'hui supportée par les territoires et du volume de prestation réalisé par les compagnies sous obligation de service public lors de l'année 2020.

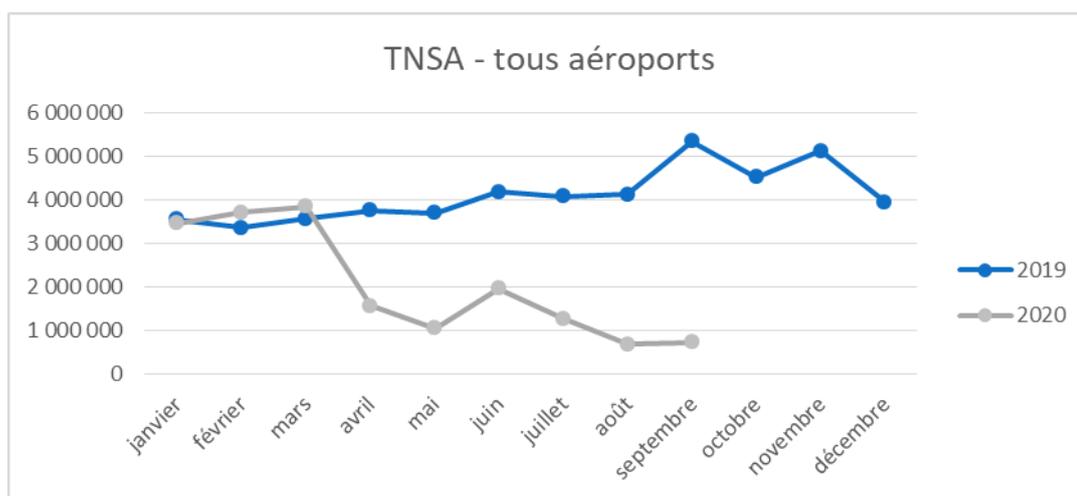
Par ailleurs, la rapporteure appelle l'État à **accentuer la pression sur la Commission européenne**, afin qu'elle rende le plus rapidement possible sa décision quant à la conformité de **l'exonération de l'accroissement de la taxe de solidarité** sur les billets d'avion, voté lors de la loi de finances pour 2020, pour les passagers des LAT, mais également pour ceux embarqués dans les vols entre la Corse et le continent, entre la métropole et les outre-mer ainsi qu'entre les départements et collectivités d'outre-mer.

### C. COMPENSER LES PERTES DE RECETTES DE LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES ET DE LA TAXE D'AÉROPORT

#### 1. Pour ne pas porter préjudice aux travaux d'insonorisation entreprises par les riverains des aéroports, compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes

Selon un mécanisme « pollueur-payeur », la taxe sur les nuisances sonores aériennes<sup>1</sup> (TSNA) est collectée en vue de financer les aides versées aux riverains des aéroports<sup>2</sup> et, dans la limite des deux tiers, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts qu'elles ont contractés ou des avances qu'elles ont consenties pour financer des travaux de réduction des nuisances sonores.

En raison de la chute du trafic aérien, c'est tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause : les recettes de la taxe connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021.



Évolution des recettes de TSNA en 2019 et 2020. Source : Acnusa.

Dans l'hypothèse d'une **baisse de 65 % du trafic en France par rapport à l'année précédente**, le montant total des recettes de la TSNA pourrait ainsi **s'établir à 20 millions d'euros pour 2020**, contre une prévision initiale de 55 millions d'euros. En **2021**, dans l'hypothèse d'un trafic inférieur à 30 % de celui constaté en 2019, retenu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initial, le montant de la taxe pourrait atteindre 38 millions

<sup>1</sup> Article 1609 quater viciés A du code général des impôts.

<sup>2</sup> Sont concernés les aéroports pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé 20 000 mouvements lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

d'euros. En réalité, en s'appuyant sur les dernières prévisions envisagées depuis l'annonce du deuxième confinement (- 50 % de trafic), le produit de la TSNA **pourrait ne pas dépasser les 25 millions d'euros.**

La rapporteure regrette vivement **qu'aucune mesure de compensation n'ait été envisagée par le Gouvernement**, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives soumises au Parlement depuis le début de la crise sanitaire. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation offerte aux riverains des aéroports concernés, politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien et au financement des opérations à venir. L'article 54 *septies* du projet de loi de finances introduit par l'Assemblée nationale<sup>1</sup> prévoit certes qu'un rapport soit remis au Parlement sur la baisse des recettes de la TSNA ainsi que sur ses conséquences sur le financement des aides à l'insonorisation des bâtiments situés à proximité de chaque aéroport concerné. Le rapport doit notamment étudier la possibilité d'une compensation budgétaire partielle ou totale. La rapporteure estime néanmoins qu'une telle demande de rapport n'est pas satisfaisante et que le projet de loi de finances doit d'ores et déjà apporter une solution concrète aux problèmes posés par la baisse de recettes de TSNA.

L'absence de compensation de l'État est d'autant moins compréhensible que le Gouvernement s'était engagé à **augmenter la taxe de 10 millions d'euros par an** pour permettre d'accélérer la réalisation des programmes, accusant aujourd'hui un **retard manifeste et inacceptable pour les populations et les collectivités concernées** : ainsi, hormis à Lyon ou à Nice, les plans de gêne sonores mis en place au début des années 2000 ne sont aujourd'hui réalisés qu'à 50 % ou 60 % ! Ces retards s'expliquent aujourd'hui principalement par le **manque de financements.**

**Un amendement n° II-102** de la rapporteure vise donc à ce que **l'État compense à hauteur de 75 millions d'euros la perte des recettes de TSNA.**

Elle se satisfait en revanche de l'amendement introduit à l'Assemblée nationale<sup>2</sup> qui modifie l'article 33 du projet de loi pour permettre à l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa) de **conserver douze emplois en équivalent temps plein (ETP)**, alors que le projet de loi initial visait à abaisser ses moyens à 11 ETP.

---

<sup>1</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360C/AN/3021.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360C/AN/3001.pdf>

## **2. Pour préserver la trésorerie des aérodromes, accorder une avance pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport**

La **taxe d'aéroport**<sup>1</sup> est due par toute entreprise de transport aérien en vue de financer les services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et les mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Son **produit est reversé aux exploitants d'aérodromes.**

La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont **mis en péril ce système de financement des activités de sécurité et de sûreté.** Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat<sup>2</sup>, la **troisième loi de finances rectificative** pour 2020<sup>3</sup> a donc prévu le versement **d'avances** par l'État aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, à hauteur de **300 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.** Cette enveloppe devrait bénéficier à **89 aéroports.**

Un **déficit résiduel de 50 à 150 millions d'euros** est attendu pour la fin de l'année. Selon la DGAC, un déficit avoisinant les **560 millions d'euros** pourrait même être observé d'ici la fin de l'année 2021 « *dans le scénario de recouvrement le moins favorable* ». Dans la réponse transmise par la DGAC à la commission, il est ainsi estimé qu'une **avance additionnelle** en faveur des aéroports de l'ordre de **350 millions d'euros devrait être envisagée.**

La **rapporteuse s'étonne qu'aucune mesure n'ait donc été inscrite** dans le quatrième projet de loi de finances rectificative présenté début novembre par le Gouvernement ou dans le présent projet de loi de finances. L'absence d'avance supplémentaire fait peser un **risque de trésorerie majeur pour les plateformes aéroportuaires**, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. La rapporteure constate qu'une **avance devra pourtant être consentie, tôt ou tard**, et qu'aucun autre véhicule juridique n'est pour l'heure identifié pour inscrire cette avance d'ici le début 2021. Ce **constat semble d'ailleurs partagé par la DGAC**, qui estime dans la réponse au questionnaire transmis par la commission que « *l'inscription en loi de finances pour 2021 apparaîtrait le vecteur le plus approprié pour répondre à la dégradation des trésoreries des aéroports alors que les exploitants continuent de préfinancer les dépenses liées aux missions régaliennes* ».

Un **amendement n° II-100** de la rapporteure vise donc à ce que l'État **accorde une avance de 350 millions d'euros au titre des dépenses de sûreté-sécurité des aérodromes pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport.**

---

<sup>1</sup> Article 1609 quatertervicies du code général des impôts.

<sup>2</sup> Communication de Mme Nicole Bonnefoy, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Épidémie de Covid-19 : 12 propositions pour reconstruire un transport aérien sûr et durable », 30 avril 2020.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

## II. PERSPECTIVES : UNE CONFIANCE À RÉTABLIR, POUR RECONSTRUIRE UN TRANSPORT AÉRIEN SÛR ET DURABLE

### A. RÉTABLIR LA CONFIANCE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN, EN GÉNÉRALISANT LE RECOURS AUX TESTS ANTIGÉNIQUES ET EN GARANTISSANT LE REMBOURSEMENT DES VOLS

La reprise du trafic dépend de facteurs largement exogènes au transport aérien : évolution de la situation sanitaire et singulièrement, capacité à trouver et diffuser rapidement un vaccin, évolution de la croissance mondiale...

Les pouvoirs publics et le secteur aérien disposent néanmoins de **plusieurs leviers d'action** pour agir sur la **confiance** des passagers dans le transport aérien : la **généralisation des tests antigéniques** et leur reconnaissance *a minima* au niveau européen d'une part, et la **garantie du remboursement des vols** par la mise en place d'un fonds dédié au niveau européen.

#### 1. Généraliser le recours aux tests antigéniques et assurer leur reconnaissance *a minima* au niveau européen

Pour l'essentiel des acteurs entendus, le transport aérien souffre aujourd'hui d'une **perte de confiance des passagers associée au risque d'être placé en quarantaine à l'arrivée des vols moyen et long-courriers**.

Le **recours aux tests antigéniques**, qui permettent de déterminer si une personne est positive en quelques minutes, constitue à ce titre un **motif d'espoir essentiel pour le secteur**. Leur autorisation par la Haute Autorité de Santé en octobre dernier et leur déploiement progressif pourraient offrir une **réponse particulièrement adaptée aux problématiques rencontrées par le transport aérien**.

Le décret du 29 octobre 2020<sup>1</sup> prévoit que l'embarquement dans quatre pays<sup>2</sup> à destination de la métropole est conditionné à la réalisation, pour les passagers de plus de onze ans, d'un test virologique négatif de moins de 72 heures avant le vol. Pour les autres pays, à l'exception des États membres de l'Union européenne, la règle, moins stricte, prévoit que les personnes de plus de onze ans ne pouvant pas présenter le résultat d'un test réalisé moins de 72 heures avant le vol sont **dirigées à leur arrivée à l'aéroport vers un poste de contrôle sanitaire** permettant d'effectuer cet examen. **Dans ce cadre, les tests antigéniques peuvent donc être d'ores et déjà déployés à l'arrivée des vols, sous la responsabilité de l'État.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

<sup>2</sup> À ce stade, Bahreïn, Émirats arabes unis, États-Unis et Panama.

**Au départ des vols**, l'initiative du déploiement de ces tests revient aux **exploitants d'aéroport et aux compagnies aériennes**, en lien avec les agences régionales de santé (ARS). Plusieurs aéroports (Marseille, Orly, Roissy, Nice) permettent d'ores et déjà aux passagers de se faire tester **gratuitement**, sur **simple présentation de leur carte d'embarquement**. Un système permettant de réaliser les tests antigéniques en laboratoire, avant de se rendre à l'aéroport, pourrait également être développé. L'efficacité de cette mesure dépendra de la **reconnaissance des tests antigéniques par les États d'arrivée**. **C'est à cette condition** que ces tests **pourront se substituer aux mesures de quarantaine à l'arrivée**, aujourd'hui à l'œuvre dans de nombreux pays.

La reconnaissance mutuelle des tests antigéniques doit prioritairement être **engagée à l'échelle continentale** ; une coalition franco-italienne semble aujourd'hui se dessiner pour porter ce sujet au niveau européen. Cette reconnaissance mutuelle devra ensuite être étendue aux principaux pays de destination au départ de l'Europe, notamment **les États-Unis ou le Canada**.

## **2. Garantir le remboursement des vols par la mise en place d'un fonds de garantie au niveau européen**

La mise en place d'un **fonds de garantie, assurant, en cas de faillite d'une compagnie aérienne, le remboursement des vols annulés ou empêchés en raison de la crise sanitaire**, pourrait constituer un **second levier, complémentaire**, de rétablissement de la confiance des passagers dans le transport aérien.

Le règlement européen sur le dédommagement des vols annulés<sup>1</sup> contraint les compagnies aériennes à un remboursement en euros des passagers, dans un délai restreint de sept jours. Si la Commission européenne a toléré un remboursement étalé dans le temps pour les vols annulés à l'occasion de la première vague de Covid-19, elle a aussi rappelé que le **remboursement en euros** devait **systématiquement être proposé aux passagers** et qu'il ne pouvait pas être refusé à ceux qui en faisaient la demande. **À ces conditions**, la Commission européenne **accepte que le dédommagement prenne alternativement la forme d'avoirs remis par les compagnies aux passagers**.

À ce jour, les compagnies aériennes continuent d'assurer le remboursement en euros de vols annulés au printemps dernier. Elles ont également ouvert le remboursement, en euros ou en avoirs, aux passagers contraints d'annuler leur vol en raison de la crise sanitaire, afin de restaurer la confiance dans le transport aérien et de stimuler les réservations.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

En raison de leur fragile santé financière et des tensions que font peser les remboursements massifs sur leur trésorerie, les **compagnies tentent de privilégier**, autant que possible, **la remise d'avoirs** : Air France « bonifie » par exemple la valeur des avoirs de 15 %, pour inciter les passagers à choisir ce mode de remboursement.

Comme l'avait proposé la commission dans un courrier adressé au ministre en charge des transports au printemps dernier, la **mise en place d'un fonds de garantie assurant le remboursement par la puissance publique des billets en cas de faillite d'une compagnie** solvabiliserait les avoirs remis et renforcerait ainsi la confiance accordée par les passagers au transport aérien, en cette période d'incertitude, où la survie de certaines compagnies semble menacée.

**La France a engagé des actions pour instaurer ce fonds de garantie au niveau européen.** Selon la DGAC, « le sujet sera désormais très vraisemblablement abordé dans le cadre des discussions de la révision globale du règlement européen dont les modalités de reprise doivent encore être définies précisément par les présidences allemande et portugaise ». Plus que jamais, **la rapporteure appelle l'État à faire avancer ce sujet crucial pour le rétablissement de la confiance dans le transport aérien.**

## ***B. ENTRE SOUTIEN AU SECTEUR AÉRIEN ET PRISE EN COMPTE DE L'URGENCE CLIMATIQUE, LE RISQUE DE POLITIQUES PUBLIQUES CONTRADICTOIRES***

### **1. Des mesures de soutien prises par le Gouvernement depuis le début de la crise sanitaire**

Le recul considérable du trafic affecte largement les entreprises du secteur du transport aérien. Les **pertes des compagnies aériennes françaises<sup>1</sup> peuvent être estimées entre 3,2 milliards d'euros et 3,8 milliards d'euros en 2020.** Les compagnies ne sont pas les seules touchées : pour les entreprises d'assistance en escale, l'impact annuel estimé serait de 130 à 150 millions d'euros. Le présent rapport – qui se concentre sur le transport aérien – n'évoque pas la **filière de la construction aéronautique**, mais n'ignore pas les pertes majeures subies depuis le début de la crise sanitaire.

Afin de soutenir les entreprises du secteur aérien, et en particulier les compagnies aériennes nationales, particulièrement touchées par la crise sanitaire en raison de l'effondrement du trafic, le Gouvernement a **adopté diverses mesures de soutien spécifiques** :

---

<sup>1</sup> Les chiffres évoqués, qui proviennent des réponses transmises par la DGAC à la commission, sont susceptibles d'être aggravés par les nouvelles mesures de confinement entrées en vigueur fin octobre. Par ailleurs, ils tiennent compte des dispositifs de soutien mis en place par l'État.

- le **report de paiement des taxes aériennes**<sup>1</sup> (pour les compagnies françaises) et **redevances**<sup>2</sup> (pour les compagnies françaises et dans certains cas les compagnies européennes). À ce stade, les montants cumulés des reports de paiement sont estimés par la DGAC à environ **360 millions d'euros**. Au regard des fortes incertitudes pesant sur l'évolution du trafic, ces estimations sont à considérer avec prudence ;

- le **maintien des créneaux horaires dans les aéroports** : le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté une révision en urgence du règlement<sup>3</sup> permettant aux compagnies de ne pas perdre leurs créneaux lorsqu'ils ne sont pas utilisés à hauteur d'au moins 80 %. Le règlement devrait à nouveau être révisé d'ici la fin de l'année pour prolonger la dérogation ;

- la **prorogation des autorisations administratives et des dérogations** : la DGAC a prorogé la validité de titres et de licences aéronautiques afin de ne pas pénaliser les pilotes et les compagnies.

Il faut ajouter à ces mesures sectorielles **l'octroi de mesures générales, s'appliquant pour l'ensemble des entreprises françaises** :

- le **report des cotisations sociales patronales** jusqu'à fin 2020 ;

- **l'activité partielle**, ouverte jusqu'au 31 décembre 2021. Son coût au bénéfice des compagnies aériennes est estimé par la DGAC à **680 millions d'euros** jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2020, et **2,2 milliards d'euros au 31 décembre** ;

- des **prêts garantis par l'État** jusqu'à 90 %, 80 % ou 70 % selon la taille (croissante) des entreprises.

Ces **mesures sectorielles et générales pourraient être prolongées en 2021**, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et du secteur, compte tenu notamment des perspectives de progression du trafic aérien.

Plus spécifiquement, il convient de rappeler **qu'Air France/KLM a bénéficié d'un soutien financier de l'État** pour couvrir ses besoins de financement, sous la forme :

- **d'une garantie de l'État à hauteur de 90 %** accordée sur un prêt bancaire d'un montant de 4 milliards d'euros, d'une durée d'un an et prorogable 2 ans ;

---

<sup>1</sup> Report sur 2021 et 2022 de la taxe de l'aviation civile et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dues de mars à décembre 2020 (150 millions d'euros).

<sup>2</sup> Report sur 2021 et 2022 de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) métropole (50 millions d'euros) et outre-mer et de la redevance océanique (ROC) (10 millions d'euros), dues de mars à décembre 2020 ; report de la redevance de route (150 millions d'euros) due d'avril à juillet 2020, acté par les États membres d'Eurocontrol. Les remboursements seront échelonnés de novembre 2020 à août 2021.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2020/459 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

- **d'une avance en compte courant d'actionnaire de l'État** d'un montant de 3 milliards d'euros, d'une durée de 4 ans et prorogable 2 ans.

**L'État, actionnaire d'Air France/KLM à hauteur de 14,30 %, pourrait recapitaliser le groupe d'ici la fin de l'année.**

**Ces soutiens, cumulés, sont considérables : peu de secteurs ont bénéficié d'un appui aussi massif et rapide de l'État dans le contexte de la crise sanitaire. Ils répondent à une crainte, fondée, d'effondrement du pavillon français, face à une situation inédite pour le secteur. Ces efforts financiers conjoncturels ne doivent cependant pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur son empreinte environnementale et d'actions fermes à entreprendre pour la contrôler et la réduire.**

## **2. Impact climatique du transport aérien : le solutionnisme technologique pourrait ne pas suffire**

Alors que 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 est engagé depuis plusieurs années dans une voie non durable, caractérisée par une croissance exponentielle du trafic. Pour stabiliser ses émissions, le secteur devra doubler ses gains d'efficacité carbone annuels, de manière à contrebalancer les projections haussières de trafic envisagées avant la crise sanitaire (voir encadré ci-dessous).**

### **L'impact climatique du transport aérien en chiffres**

- 2 % des émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle mondiale
- 4 % des émissions françaises<sup>1</sup>
- 80 % pour le transport international
- 20 % pour le transport intérieur, dont 9 % pour le transport hexagonal<sup>2</sup> ;
- croissance envisagée du trafic mondial (2018) : + 3,5 % par an, soit un doublement du trafic mondial d'ici 2040 environ<sup>3</sup>.
- gains d'efficacité carbone annuels nécessaires pour compenser la croissance du trafic : + 3,5 % par an (en émissions de CO<sub>2</sub> par passagers-équivalents-kilomètres-transportés), soit des gains doublés par rapport aux performances enregistrées depuis le début des années 2000 (+ 1,7 % par an).

<sup>1</sup> Source : Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa).

<sup>2</sup> Source : DGAC.

<sup>3</sup> Source : AITA (Association internationale du transport aérien).

Si ces perspectives de croissance sont pour l'heure remises en cause, il est cependant probable que le transport aérien retrouvera – à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire – le **chemin d'un développement soutenu. La situation alarmante à laquelle le secteur fait face aujourd'hui ne doit donc pas éclipser la menace que le transport aérien pourrait faire peser, demain, sur le respect de nos engagements climatiques.**

Le Gouvernement semble en avoir pris conscience, du moins pour partie. **Le Gouvernement fait en effet du verdissement du transport aérien – par le développement de solutions innovantes, visant à améliorer l'efficacité carbone du secteur – un axe important de son plan de relance.**

**À court et moyen termes, le développement de biocarburants** constitue le levier le plus réaliste pour amorcer la **décarbonation du transport aérien**. L'enjeu réside dans la faculté à augmenter les capacités de production des biocarburants de « seconde génération »<sup>1</sup>, qu'ils soient issus de l'économie circulaire *via* le recyclage de déchets ménagers, de résidus agricoles, d'algues, ou qu'ils soient des carburants de synthèse durables. Une **feuille de route gouvernementale, publiée en janvier 2020**, retient une trajectoire de déploiement fondée sur un **taux d'incorporation de biocarburants de 2 %** en 2025 et de 5 % en 2030. À plus long terme, la stratégie nationale bas carbone prévoit un objectif de **50 % de biocarburants en 2050**. Pour accompagner cette feuille de route, un **appel à manifestation d'intérêt (AMI)** a été lancé par le Gouvernement pour identifier des projets innovants et variés de production de carburants aéronautiques durables sur le territoire national. L'AMI a été **clôturé en juillet 2020**. Les projets retenus pourraient faire l'objet d'un soutien *via* les **crédits du plan de relance au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA 4)**. Le montant du PIA 4 qui sera dédié au développement des biocarburants aéronautiques durables reste encore à déterminer.

**À plus long terme**, le Gouvernement espère faire émerger des solutions technologiques dans le cadre de la politique de recherche et de développement de l'industrie aéronautique, laquelle bénéficie dans le cadre du plan de relance d'une **dotation de 1,5 milliard d'euros pour les années 2020 à 2022**. Ces crédits seront déployés dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), associant l'État et les principaux acteurs industriels français. La France s'est fixé pour objectif de **mettre au point un avion « vert » d'ici 2035**, en s'appuyant principalement sur la technologie de la **propulsion à hydrogène**. À cet horizon, il est cependant probable que l'hydrogène n'offre une **alternative que pour le court et le moyen-courrier**.

---

<sup>1</sup> Par opposition aux biocarburants actuels, de première génération, produits à base de cultures alimentaires.

En raison de leur perspective temporelle de développement – au mieux à moyen-terme – et de leur incapacité à décarboner le transport aérien, pleinement et pour tous les usages, ces solutions technologiques ne suffiront pas, à elles seules, à relever le défi climatique posé au secteur.

Sauf à vouloir ignorer ces contraintes, les politiques publiques devront donc s’attaquer, tôt ou tard, à l’autre donnée, la plus déterminante, de l’équation : l’évolution du trafic. En proposant plusieurs mesures tendant à réguler la demande, la Convention Citoyenne pour le Climat a bien saisi l’importance de cette question.

#### Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat en matière de transport aérien de juin 2020

- Adopter une écocontribution kilométrique renforcée ;
- Organiser progressivement la fin du trafic aérien sur les vols intérieurs d’ici 2025, uniquement sur les lignes où il existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps (sur un trajet de moins de 4 heures) ;
- Interdire la construction de nouveaux aéroports et l’extension des aéroports existants ;
- Taxer davantage le carburant pour l’aviation de loisirs ;
- Promouvoir l’idée d’une écocontribution européenne ;
- Garantir que l’ensemble des émissions qui ne pourraient être éliminées soient intégralement compensées par des puits de carbone ;
- Soutenir, à moyen terme, la R&D dans le développement d’une filière biocarburants pour les avions.

Certaines de ces propositions figurent déjà dans le **présent projet de loi de finances** (soutien aux biocarburants, taxation du carburant pour l’aviation de loisirs). Un article additionnel après l’article 15, introduit en séance publique à l’Assemblée nationale<sup>1</sup>, augmente ainsi en deux temps le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable à l’essence d’aviation utilisée pour l’aviation de tourisme privée (de 45,59 euros par hectolitre en 2020, à 56,39 euros en 2021 et 67,29 euros en 2022).

La **mise en place d’une écocontribution européenne doit être considérée comme étant en partie satisfaite**, le système européen d’échange de quotas d’émissions (UE-SEQE, aussi appelé ETS), étendu à l’aviation en 2012, ayant instauré **une forme de tarification du carbone de l’aérien au niveau européen**<sup>2</sup>. Il est cependant certain que la révision annoncée par la

<sup>1</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/3360A/AN/2681.pdf>.

<sup>2</sup> Dans le cadre du marché SEQE, l’Union européenne plafonne les émissions de CO<sub>2</sub> globales, et émet à ce titre un nombre de quotas correspondant. Les quotas sont alloués aux entreprises des

Commission européenne des textes associés à l'ETS pour le premier semestre 2021<sup>1</sup> devra conduire à une **élévation du niveau d'exigence associé** au marché d'échange de quotas d'émissions, tant **le mécanisme actuel semble aujourd'hui limité**. Tout d'abord, la moitié des quotas sont aujourd'hui émis gratuitement. Par ailleurs, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> peine à s'élever et avoisine les **25 euros**. Enfin, **seuls les vols intra-européens sont aujourd'hui assujettis à ce dispositif**, Bruxelles ayant renoncé en 2012 à intégrer les vols internationaux face aux protestations de ses principaux partenaires (décision dite « *stop the clock* »).

La **mise en place d'un système de compensation** proposée par la Convention Citoyenne pour le Climat pourrait **s'appuyer sur CORSIA**, mécanisme de compensation des émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation internationale, adopté en 2016, entrant progressivement en vigueur dès 2021<sup>2</sup>. CORSIA prévoit que tout vol entre deux États fasse ainsi l'objet d'une **compensation des émissions supérieures aux niveaux enregistrés sur la moyenne des années 2019 et 2020**. En juin 2020, afin de tenir compte des conséquences de la chute du trafic en 2020, l'OACI a accepté un **ajustement de ces règles de calcul** : pour la phase pilote du dispositif, le niveau de référence pris en compte sera celui des **émissions de 2019**. Considérant que le trafic pourrait mettre des années à revenir au niveau de 2019, cette décision revient à **vider CORSIA de sa substance sur ses premières années d'application**. Cette révision des règles devra être **provisoire**, et ne pas s'étendre au-delà de la phase pilote. La cohabitation d'un **ETS renforcé**, applicable aux seuls vols européens, et **d'un CORSIA faible**, vidé de sa substance par la révision actée en juin 2020, est à **craindre** ; elle serait délétère, en ce qu'elle exposerait les compagnies européennes à une concurrence déloyale, sans résoudre la problématique des émissions des vols long-courriers. Aussi, **si certains États tiers venaient à repousser plus encore la pleine application de CORSIA, la rapporteure estime que la France et l'Union européenne devront envisager de revenir sur la décision « stop the clock » et appliquer l'ETS à l'ensemble des vols internationaux**.

**Les autres propositions** (écocontribution kilométrique renforcée, interdiction de certains vols intérieurs d'ici 2025, interdiction de la construction de nouveaux aéroports et de l'extension des aéroports existants)

---

*secteurs assujettis au mécanisme, soit gratuitement, soit par enchères. Si les quotas sont alloués par enchères, au moins 50 % des revenus ainsi générés doivent être utilisés par l'État dans des actions en faveur de l'environnement. Les entreprises peuvent ensuite échanger des quotas sur le marché, contribuant à établir un prix du carbone. Tous les ans, les installations soumises au marché carbone européen restituent autant de quotas qu'elles ont émis de tonnes de gaz à effet de serre.*

<sup>1</sup> Dans le cadre du lancement de la quatrième phase de l'ETS (2021-2030).

<sup>2</sup> CORSIA s'appliquera en plusieurs temps. Une phase pilote (2021-2023) rassemblant les quelque 80 États volontaires, dont la France ; une première phase (2023-2026) intégrant de nouveaux États volontaires ; avant une dernière phase, dès 2027, ayant vocation à s'appliquer de manière universelle, quelques exceptions pouvant néanmoins être consenties (pour les petits États, faibles émetteurs de CO<sub>2</sub>, les vols humanitaires...).

**feront l'objet d'un nécessaire et indispensable débat parlementaire dans le cadre de l'examen, en 2021, du projet de loi « Climat ».**



### **CHAPITRE III : LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS ROUTIERS**

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 17 novembre 2020, le rapport pour avis de M. Olivier Jacquin sur les crédits du projet de loi de finances pour 2021 relatifs aux transports routiers<sup>1</sup>.

Malgré l'augmentation des crédits dédiés à l'entretien des infrastructures routières et à la mise en œuvre des projets routiers des contrats de plan État-région (CPER), et le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, le budget comporte des lacunes importantes : des modalités de compensation des pertes des autorités organisatrices de la mobilité insatisfaisantes, une relance timide du secteur des transports publics ou encore des moyens insuffisants pour le développement du vélo.

Le plan de relance n'apparaît pas adossé à une véritable stratégie de transports de l'État. Au regard des plans de soutien massifs accordés aux filières automobile (8 milliards d'euros) et aéronautique (15 milliards d'euros), l'insuffisance du plan de relance s'agissant des transports publics du quotidien est difficilement acceptable.

La crise actuelle réinterroge par ailleurs le « dogme » de la dette publique et invite, compte tenu des faibles taux d'intérêt, à financer davantage d'investissements dans le domaine de la transition écologique. En ce sens, la trajectoire d'investissements dans les infrastructures de transport fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM), et traduite dans le budget de l'Afitf, mériterait d'être rapidement reconsidérée.

C'est pourquoi la commission, suivant son rapporteur pour avis, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits sous réserve de l'adoption de ses amendements visant à remédier à certaines lacunes du budget 2021 en matière de transports routiers.

---

<sup>1</sup> Entrent dans le périmètre de cet avis les actions 1, 4 et 50 du programme 203 « Infrastructures et services de transports » et l'action 3 du programme 174 « Énergie, climat, après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », ainsi que les crédits de la mission « Plan de relance » consacrés aux transports routiers.

**La commission a adopté 8 amendements du rapporteur visant à :**

- **Affecter aux communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités une part de TICPE de 10 euros par habitant, afin de financer la mise en place de services de mobilité sur l'ensemble du territoire (amendement n° I-444) ;**
- **Réduire à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports publics du quotidien, afin d'inciter les usagers à retourner dans les transports et participer à la relance du secteur (amendement n° I-445) ;**
- **Permettre le cumul intégral du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais d'abonnement aux transports en commun (amendement n° I-446) ;**
- **Supprimer le plafonnement en 2021 de la compensation de versement mobilité que l'État verse aux autorités organisatrices de la mobilité, à la suite du relèvement du seuil de salariés à partir duquel les employeurs sont assujettis à ce versement opéré en 2016 (amendement n° I-447) ;**
- **Sécuriser les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), en prévoyant que la part de TICPE qui lui est affectée serve de « variable d'ajustement » et soit calculée de manière à compenser les éventuelles pertes de recettes en 2021 en vue d'équilibrer son budget (amendement n° I-448) ;**
- **Augmenter de 20 millions les aides aux collectivités territoriales pour l'entretien et la réparation de leurs ponts en mauvais état (amendement n° II-179) ;**
- **Augmenter de 10 millions d'euros les crédits dédiés à l'entretien des ponts de rétablissement surplombant le réseau routier national, que l'État devra prendre en charge partiellement en application de la loi « Didier » (amendement n° II-92) ;**
- **Porter le « fonds vélo » à 200 millions d'euros en 2021, afin de financer davantage de projets visant à remédier aux discontinuités cyclables, qui constituent un des principaux freins au développement de la pratique cyclable en dehors des agglomérations (amendement n° II-93).**

## **I. UN SOUTIEN AUX TRANSPORTS PUBLICS À RENFORCER**

### **A. LES TRANSPORTS PUBLICS SONT LOURDEMENT AFFECTÉS PAR LA CRISE SANITAIRE**

Les transports publics sont durement touchés par la crise sanitaire. Après avoir été quasiment à l'arrêt lors du premier confinement au printemps, l'offre de transports a progressivement retrouvé son niveau antérieur afin d'accompagner la reprise de l'activité.

Pour autant, la fréquentation des transports publics **n'a pas retrouvé son niveau d'avant-crise** : après avoir atteint 50 % au cours de l'été et 80 % à la rentrée de septembre en raison de la réouverture des établissements

scolaires et de la reprise du travail, elle a de nouveau décliné ces dernières semaines en raison du durcissement des mesures sanitaires pour s'établir entre 40 % et 60 %.

Cette baisse de la fréquentation **induit des pertes de recettes substantielles** pour les entreprises de transport et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), qui concernent principalement :

- **les recettes tarifaires**, pour un montant évalué à 1,6 milliard d'euros pour Ile de France Mobilités (IDFM) et entre 450 et 600 millions d'euros pour les autres AOM ;

- **le versement mobilité** que perçoivent les AOM et qui constitue le principal outil de financement des services de mobilité, pour un montant évalué à 1 milliard d'euros pour IDFM et 450 millions d'euros pour les autres AOM.

À ces pertes s'ajoutent, pour les opérateurs de transport, des **surcoûts liés à l'application des mesures sanitaires** (désinfection des matériels roulants, mis à disposition de gel et de masques, etc.).

Les perspectives pour les prochains mois laissent entrevoir une poursuite de la désaffection des transports publics en raison de conditions sanitaires encore difficiles, qui continuera à tarir les ressources des transports publics. Cette situation **pourrait poser à terme un problème de modèle économique**, comme l'a souligné le ministre délégué chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari, lors de son audition par la commission le 10 novembre.

Par ailleurs, ces pertes financières pourraient conduire les AOM à **diminuer, voire interrompre, l'exploitation de certains services de transport** et à réduire leurs investissements consacrés au renouvellement des matériels roulants et au développement des infrastructures de transport, comme l'ont indiqué les présidents de l'Assemblée des communautés de France (Adcf), France urbaine et le Groupement des autorités responsables de transport (Gart) dans un courrier envoyé au Premier ministre le 3 novembre.

Un tel recul serait inacceptable et irait à l'encontre de l'objectif de décarbonation du secteur des transports qui constitue pourtant une priorité dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. **Il est urgent de renforcer les moyens consacrés aux transports publics**, de manière à garantir le maintien de l'offre de services et des investissements.

## **B. LE SOUTIEN AUX AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ DOIT ÊTRE ACCRU**

### **1. Des modalités de compensation du versement mobilité aux autorités organisatrices à revoir**

Afin d'aider les autorités organisatrices de la mobilité à faire face à leurs pertes de recettes, **la troisième loi de finances rectificative** du 30 juillet 2020 a prévu un dispositif de compensation partielle du versement mobilité (VM).

Toutefois, **ce dispositif n'est pas satisfaisant, car il présente une double iniquité :**

- les syndicats mixtes bénéficieront d'une compensation spécifique du VM, alors que les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) bénéficieront d'une compensation globale de leurs recettes fiscales (incluant le versement mobilité), calculée à partir de la différence entre la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019 et les recettes perçues en 2020. En conséquence, les pertes de versement mobilité subies pourront être compensées totalement ou partiellement par d'autres recettes ;

- le calcul de la compensation pour Ile-de-France Mobilités (IDFM) prend en compte la moyenne des produits de VM perçus entre 2017 et 2019 sur la base des taux votés en 2019, ce qui n'est pas le cas pour les AOM de province. Par ailleurs, seul IDFM a perçu un premier acompte de cette compensation en septembre, à hauteur de 425 millions d'euros début septembre.

Ces modalités de compensation pourraient conduire de nombreuses autorités organisatrices à **être privées de compensation** ou à percevoir une compensation très faible de leurs pertes de recettes.

Par ailleurs, rien ne justifie que seules les autorités organisatrices constituées sous la forme de syndicats mixtes – qui ne représentent que 8 % des AOM – bénéficient d'une compensation « à part » du versement mobilité et que les autres collectivités soient privées d'une telle compensation. C'est pourquoi le rapporteur, ainsi que plusieurs membres de la commission, ont déposé **des amendements<sup>1</sup> sur le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) visant à assurer l'égalité de traitement des AOM**, en prévoyant qu'elles percevront toutes une compensation spécifique du VM, calculée sur la base de la formule retenue pour la compensation

---

<sup>1</sup> Les amendements de M. Olivier Jacquin et de M. Didier Mandelli sont consultables en ligne sur le site du Sénat.

d'Ile de France Mobilités, c'est-à-dire en prenant en compte les derniers taux de VM votés. Cette proposition n'a pas été retenue par le Sénat<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la **commission suivant la proposition du rapporteur, a adopté un amendement n° I-447** sur le projet de loi de finances pour 2021 afin de supprimer, au titre de l'année 2021, le plafonnement à 48 millions d'euros du montant de la compensation versée par l'État aux AOM au titre du relèvement du seuil de salariés à partir duquel les employeurs sont assujettis au versement mobilité opéré en 2016. Il est incompréhensible qu'un tel plafonnement, qui fait perdre 45 millions d'euros aux AOM chaque année, soit maintenu alors même qu'elles enregistrent des pertes financières massives. Des amendements similaires au PLFR 4 ont été adoptés par le Sénat pour supprimer ce plafonnement au titre de l'année 2020<sup>2</sup>.

En ce qui concerne les pertes de recettes tarifaires, le PLFR 4 prévoit de verser des **avances remboursables** à hauteur de 1,175 milliard d'euros pour IDFM et 750 millions d'euros pour les autres AOM. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une compensation, mais d'un prêt à taux zéro, qui devra être remboursé au cours des prochaines années. Pour IDFM, ces avances seront remboursables sur 16 ans avec différé jusqu'en 2023. Il est indispensable que les autres collectivités bénéficient des mêmes conditions.

## **2. Un financement à prévoir pour les communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités**

La loi d'orientation des mobilités, telle que modifiée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020, prévoit que les communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence d'organisation des mobilités<sup>3</sup> **devront se prononcer avant le 31 mars 2021 sur le transfert de cette compétence** - ce transfert devant être effectif au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, le **Sénat s'était alarmé de l'absence de financement** prévu pour permettre aux communautés de communes qui se saisiront de cette compétence de développer une offre de transports dans les territoires qui en sont aujourd'hui dépourvus. Dans la mesure où la plupart de ces intercommunalités ne mettront pas en place des services réguliers de transport, compte tenu du coût que de tels services représentent, elles ne bénéficieront pas des recettes du versement mobilité.

Au demeurant, la crise sanitaire actuelle, qui induira une baisse importante des recettes fiscales des établissements publics de coopération

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de la séance publique du 16 novembre 2020 est consultable en ligne sur le site du Sénat.

<sup>2</sup> Les amendements de M. Olivier Jacquin et de M. Didier Mandelli sont consultables en ligne sur le site du Sénat.

<sup>3</sup> Environ 950 communautés de communes représentant 21 millions d'habitants devront se prononcer sur le transfert de cette compétence.

intercommunale (EPCI) l'année prochaine, **pourrait désinciter les communautés de communes à se saisir de cette compétence** en raison des incertitudes quant à leur capacité à financer la mise en place de services de mobilité.

C'est pourquoi, la commission a adopté un **amendement n° I-444 du rapporteur** visant à attribuer aux communautés de communes qui exercent la compétence d'organisation des mobilités, et qui ne perçoivent pas de versement mobilité, **une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour financer la mise en place de services de mobilité** d'un montant de 10 euros par habitant, c'est-à-dire le montant moyen que coûterait la mise en place d'un premier niveau de « bouquets de services de mobilité » (transport à la demande, plateforme d'autopartage ou de covoiturage, vélos en libre-service, etc.).

### C. UNE RELANCE TIMIDE DES TRANSPORTS PUBLICS

Dans le cadre du **plan de relance**, le Gouvernement a prévu d'allouer 1 milliard d'euros entre 2020 et 2022 au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros hors Ile-de-France. Comme l'a remarqué le président-directeur général de Transdev et président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Thierry Mallet, lors de son audition par la commission le 28 octobre, ce montant « *paraît très faible, sachant que la province représente la moitié du transport public en France* »<sup>1</sup>.

En Ile-de-France, les 700 millions d'euros de crédits prévus devraient principalement être consacrés au financement de projets en cours de réalisation, à l'instar du prolongement à l'ouest du RER E (projet EOLE).

La crise sanitaire et la désaffection des transports publics qu'elle induit nécessitent de prendre des mesures supplémentaires pour inciter les usagers à y retourner. C'est pourquoi la commission a adopté un **amendement n° I-445 du rapporteur** visant à **réduire de 10 à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports publics collectifs de voyageurs du quotidien**, qu'il s'agisse de bus, de métros, de trains ou de navettes fluviales. Cette mesure permettrait de les rendre plus attractifs, en réduisant leur coût pour les usagers, et contribuerait à la relance du secteur en favorisant le report modal vers les mobilités partagées.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

## II. UNE HAUSSE DES MOYENS CONSACRÉS AUX INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES QUI DEMEURE INSUFFISANTE

### A. DE FORTES INCERTITUDES SUR L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'AFITF EN 2021

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) est confrontée à une baisse importante de ses recettes cette année en raison de la crise sanitaire. Ses pertes sont évaluées à **500 millions d'euros** : 230 millions au titre de l'écocontribution sur les billets d'avion, 90 millions de taxe d'aménagement du territoire (TAT) et 180 millions d'euros au titre du produit des amendes radars qui lui revient.

Afin de compenser ces pertes, la 3<sup>e</sup> loi de finances rectificative (LFR 3) a ouvert **250 millions d'euros de crédits** au bénéfice de l'Afitf - cette subvention lui a été versée en août. Par ailleurs, le quatrième projet de loi de finances rectificative (PLFR 4) modifie les modalités de répartition du produit des amendes radar entre ses différents affectataires, **afin de lui allouer un montant de 180 millions d'euros**. Compte tenu du montant des dépenses qui, en raison de la crise, ne seront pas engagées en 2020 (70 millions d'euros), ces deux dispositifs de compensation permettront d'équilibrer le budget de l'Afitf et de le maintenir au niveau de son ambition initiale.

Pour l'année 2021, le projet de loi de finances prévoit que l'Afitf bénéficiera d'un montant de taxes affectées de **2 782 millions d'euros**. Ces recettes doivent permettre de couvrir le montant des investissements prévu dans le cadre de la trajectoire fixée par la loi d'orientation des mobilités (LOM), soit 2 687 millions d'euros, ainsi que près de 100 millions d'euros de dépenses liées au Canal Seine-Nord Europe qui n'ont pas été prises en compte dans cette trajectoire - l'Afitf devant contribuer à ce projet à hauteur d'un milliard d'euros au total.

#### Trajectoire du budget de l'Afitf prévue par la loi d'orientation des mobilités

(en millions d'euros)

	019	020	021	022	023
Dépenses totales	683	982	687	580	780

Source : loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Toutefois, compte tenu des incertitudes qui existent s'agissant de la reprise des trafics routier et aérien, sur lesquels reposent les recettes de la TAT, des amendes radars et de l'écocontribution aérien, **ces prévisions de recettes pour 2021 sont fortement sujettes à caution**. En particulier, il est

prévu que l’Afitf bénéficie d’un montant de taxe sur les billets d’avion de 230 millions d’euros, soit le produit estimé avant le début de la crise sanitaire, qui a pourtant profondément touché le secteur aérien.

**Recettes prévisionnelles de l’Afitf en 2021**

*(en millions d’euros)*

<b>Taxe d’aménagement du territoire</b>	567
<b>Redevance domaniale</b>	362
<b>Amendes radars</b>	278
<b>TICPE</b>	1 285
<b>Versement sociétés d’autoroutes</b>	60
<b>Contribution du secteur aérien</b>	230
<b>Total</b>	<b>2 782</b>

*Source : Ministère de la transition écologique*

Selon toute probabilité, **l’Afitf devrait donc à nouveau être confrontée en 2021 à des pertes de recettes importantes**, qui nécessiteront de voter des dispositifs de compensation en cours d’année.

Cette instabilité des recettes de l’Agence, qui ne date pas de la crise sanitaire, pose problème, alors même que celle-ci est engagée dans le financement de travaux d’infrastructures sur le temps long. En application de l’article 60 de la LFR 3, le Gouvernement devait remettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020, un rapport présentant l’impact de la crise sanitaire sur les ressources de l’Afitf et comprenant **des propositions visant à compenser ces pertes et à garantir la pérennité des ressources de l’Agence** – ce rapport n’a, à ce jour, pas été transmis.

L’affectation des taxes sur les autoroutes et l’aérien et des amendes radars à l’Afitf a une vertu « pédagogique », en ce qu’elle permet de matérialiser leur contribution au financement des infrastructures de transport. C’est pourquoi, afin de s’assurer que l’Afitf bénéficiera d’un budget conforme à la trajectoire d’investissements prévue par la LOM l’année prochaine et de **sécuriser ses ressources** tout en conservant l’affectation de ces taxes, la commission a adopté un **amendement n° I-448 du rapporteur prévoyant que la part de TICPE qui lui est affectée serve de « variable d’ajustement »**, dont le montant sera modulé en fonction de celui des autres recettes perçues, en vue d’équilibrer son budget.

Enfin, il est à noter que **l’Afitf sera mobilisée pour mettre en œuvre une partie importante du plan de relance** consacrée aux transports, pour un

montant de 2,5 milliards d’euros, dont 900 millions d’euros au titre du soutien aux mobilités du quotidien et 425 millions d’euros au titre de l’accélération des projets d’infrastructures de transport. Ces dépenses s’ajouteront à la trajectoire rappelée ci-dessus – leur ventilation précise n’est pas encore connue.

## **B. DES CRÉDITS POUR L’ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ QUI RESTENT INSUFFISANTS**

### **1. L’état du réseau routier national non concédé continue de se dégrader malgré l’augmentation des crédits dédiés à son entretien**

En 2021, les dépenses relatives à l’entretien courant et préventif et aux opérations de régénération du réseau routier national non concédé **devraient atteindre 877 millions d’euros**, dont 304 millions d’euros de crédits issus du budget général, 543 millions d’euros de crédits de l’Afitf et 30 millions d’euros de participations de collectivités territoriales ou de tiers privés. Parmi ces crédits, 83 millions d’euros seront dédiés à **l’entretien des ouvrages d’art** du réseau routier national.

Ce montant **est conforme à la trajectoire prévue par la LOM**, qui prévoit d’allouer à l’entretien, l’exploitation et à la modernisation du réseau routier national 850 millions d’euros par an en moyenne d’ici 2022, puis 930 millions d’euros par an sur la période 2023-2027.

#### **Évolution des crédits consacrés à l’entretien réseau routier national non concédé**

(en millions d’euros)

	014	015	016	017	018	019	020	révision 2021*	P
<b>Crédits d’entretien du réseau routier national non concédé</b>	42	96	76	08	13	24	72	77	8
<i>dont crédits dédiés à l’entretien des ouvrages d’art</i>	41	47	52	59	68	64	86	83	

\* Hors plan de relance.

Source : Ministère de la transition écologique

Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises par la commission, ce montant reste cependant inférieur à celui préconisé par le Conseil d’orientation des infrastructures (COI) dans son rapport de janvier 2018 et par l’audit externe sur l’état du réseau routier national non concédé publié en avril 2018, qui avaient estimé qu’un **milliard d’euros par an étaient nécessaires pour enrayer la dégradation du réseau.**

Aussi, la **dégradation de l'état des chaussées se poursuit** malgré l'augmentation des moyens dédiés leur entretien. L'indicateur de l'état des chaussées<sup>1</sup> montre une augmentation de la part des chaussées nécessitant un entretien de surface et de structure entre 2018 et 2019, ce qui confirme une tendance à l'œuvre depuis de nombreuses années.

#### État des chaussées du réseau routier non concédé

	2018	2019
<b>Proportion des chaussées nécessitant un entretien de surface et de structure</b>	6,10 %	8,9 %
<i>dont proportion des chaussées nécessitant un entretien structurel</i>	6,75 %	8,96 %

Source : Ministère de la transition écologique

Dans ces conditions, le rapporteur estime qu'un éventuel transfert de nouvelles portions du réseau routier national aux collectivités territoriales tel qu'envisagé dans le cadre du projet de loi « 3D » (décentralisation, différenciation et déconcentration) ne **peut s'envisager sans le transfert concomitant de moyens techniques et financiers pérennes**, permettant le maintien ou la remise en état des réseaux concernés. Une telle décentralisation des routes nationales ne doit par ailleurs être envisagée qu'« à la carte », en fonction des demandes des collectivités territoriales.

## 2. La trajectoire budgétaire n'intègre pas la prise en charge des ponts de rétablissement

S'agissant des **ouvrages d'art**, le plan de relance prévoit, en plus des 83 millions d'euros portés par la mission « Écologie, développement et mobilité durables », de consacrer **40 millions d'euros en trois ans à l'accélération des travaux sur les ouvrages importants**, en particulier les ponts métalliques, dont l'état est préoccupant. C'est ce qu'avait d'ailleurs rappelé la commission dans son rapport « Sécurité des ponts : éviter un drame » du 26 juin 2019 : « *la situation des ponts métalliques de l'État est ainsi relativement alarmante, puisqu'aucun ouvrage n'est en bon état et que deux tiers présentent des défauts de structures.* »<sup>2</sup>

Le rapporteur se félicite que des crédits supplémentaires soient dégagés pour entretenir les ponts de l'État, bien que le montant qui y sera consacré l'année prochaine **restera inférieur à celui estimé par le COI - de**

<sup>1</sup> Cet indicateur a été modernisé en 2018 et ne peut donc pas être comparé avec données des années précédentes.

<sup>2</sup> « 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. Le rapport est consultable en ligne sur le site du Sénat.

**120 millions d'euros par an - comme étant nécessaire** pour non seulement enrayer la dégradation du patrimoine existant, mais également le remettre à niveau en une dizaine d'années.

Par ailleurs, la trajectoire budgétaire retenue **n'intègre pas la charge financière relative à l'entretien des ponts de rétablissement**<sup>1</sup> que l'État devra assumer conformément à la loi du 7 juillet 2014, dite « loi Didier ». En application de cette loi, l'État a procédé à un recensement des ponts de rétablissement ne faisant pas l'objet d'une convention de gestion entre, d'une part, les collectivités propriétaires des ouvrages et, d'autre part l'État, SNCF Réseau ou Voies Navigables de France, gestionnaires des réseaux routiers, ferroviaires ou fluviaux franchis par ces ouvrages.

Ce recensement a permis d'identifier **9 480 ouvrages de rétablissement non conventionnés**<sup>2</sup>, dont 2417 surplombent une voie du réseau routier national non concédé, 4 168 une voie du réseau ferré national et 2 895 une voie navigable du domaine public fluvial. Des négociations doivent désormais s'engager entre les parties prenantes en vue de signer des **conventions de gestion** qui préciseront leur rôle respectif dans la gestion opérationnelle des ouvrages, ainsi que les modalités de répartition des charges financières liées à leur surveillance, leur entretien, leur réparation et leur renouvellement.

S'agissant du réseau routier national non concédé, ces conventions pourraient représenter un transfert de charges de l'ordre de **25 à 30 millions d'euros par an pour l'État**, qui n'est aujourd'hui pas inclus dans sa trajectoire budgétaire. C'est pourquoi, afin que les conventions de gestion puissent être rapidement conclues, la commission a adopté un **amendement n° II-92 du rapporteur visant à augmenter de 10 millions d'euros** les crédits consacrés aux infrastructures routières au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

### **3. Un soutien à la surveillance et au diagnostic des ponts des collectivités territoriales à renforcer**

Afin d'accompagner les collectivités territoriales à recenser et diagnostiquer leurs ponts, le plan de relance prévoit une enveloppe de **40 millions d'euros sur deux ans**.

Le rapporteur se félicite de cette aide aux collectivités que la commission avait appelé de ses vœux dans son rapport d'information sur la sécurité des ponts. Ces crédits constituent une première étape importante pour aider les collectivités, en particulier les petites communes et

---

<sup>1</sup> Il s'agit des ponts dont sont propriétaires les collectivités territoriales qui ont été construits pour rétablir une voie de communication interrompue par une nouvelle infrastructure de transport (réseau routier, ferré ou fluvial).

<sup>2</sup> La liste de ces ouvrages a été publiée par un arrêté du 22 juillet 2020.

intercommunalités, à connaître le patrimoine de ponts dont elles sont propriétaires ainsi que leur état.

Toutefois, si une aide au recensement et au diagnostic constitue un préalable indispensable, des moyens sont également nécessaires pour aider ces collectivités à **procéder aux travaux de réparation de leurs ponts en mauvais état**.

D'après le rapport d'information précité, environ 16 000 ponts gérés par les communes et les intercommunalités sont en mauvais état. Or, les petites collectivités peuvent rencontrer d'importantes difficultés, techniques et financières pour assurer l'entretien et la remise en état de ces ponts. C'est pourquoi, afin d'accompagner ces collectivités à procéder aux réparations de leurs ponts en mauvais état, la commission a adopté **un amendement n° II-179 du rapporteur ouvrant 20 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'année 2021**.

#### **4. Une accélération bienvenue des projets routiers des CPER 2015-2020**

Un retard important a été pris dans l'**exécution des volets « mobilité » des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020** et donc des projets de transport qu'ils financent. Fin 2019, le taux national d'exécution en autorisation d'engagement n'était, tous projets confondus, que de 52,6 %, et de 46 % s'agissant des projets routiers. Ceci a conduit le Gouvernement à prolonger la durée des volets « mobilité » des CPER jusqu'en 2022.

Afin **d'accélérer la mise en œuvre des projets routiers** prévus par ces contrats, le plan de relance prévoit de consacrer au cours des deux prochaines années **270 millions d'euros de crédits supplémentaires**, l'objectif étant d'atteindre un taux d'exécution de 90 % à la fin de l'année 2022.

Le rapporteur se félicite que le plan de relance permette l'accélération de projets qui étaient prévus, mais pour lesquels aucun financement n'était encore programmé.

### ***C. UNE FIN DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES À PRÉPARER DÈS AUJOURD'HUI***

#### **1. Augmenter la taxe d'aménagement du territoire pour dégager de nouvelles ressources pour l'Atif**

La commission d'enquête du Sénat sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières, dont le rapport a été publié le 16 septembre 2020, a mis en évidence les **déséquilibres existants dans la relation entre l'État concédant et les concessionnaires et les profits**

**importants dégagés par les sociétés d'autoroutes**, qui permettraient à certaines d'entre elles d'atteindre la rentabilité attendue lors de la privatisation dix ans avant la fin de leurs concessions.

Au cours de ses auditions, le rapporteur a appris que les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) étaient en discussion avec l'État quant à la mise en œuvre éventuelle d'un **nouveau plan de relance autoroutier**. La commission d'enquête a montré comment les précédents plans de relance ont été systématiquement négociés à l'avantage des SCA, en retenant des taux de rentabilité internes des investissements élevés, et comment le recours à l'allongement de la durée des concessions favorisait les sociétés d'autoroutes en repoussant sans cesse la possibilité de remettre à plat leurs contrats. C'est pourquoi le rapporteur considère que l'État doit très rapidement clarifier ses intentions s'agissant de la définition d'un nouveau programme d'investissements autoroutiers.

Au regard de la rentabilité importante que dégagent les concessions autoroutières, le rapporteur considère par ailleurs qu'il convient d'augmenter la taxe d'aménagement du territoire (TAT) due par les sociétés d'autoroutes, dont le produit supplémentaire pourrait être affecté à l'Afitf afin d'accélérer les travaux de régénération des réseaux et d'investir dans les nouvelles mobilités comme le développement du vélo. C'est pourquoi le rapporteur a proposé **un amendement, qui n'a pas été adopté par la commission, visant à augmenter le tarif de la TAT de 7,32 à 8,50 euros afin de dégager 100 millions d'euros de recettes supplémentaires** pour financer les infrastructures de transport. Compte tenu des marges dégagées par les sociétés d'autoroutes, cette augmentation de taxe ne peut pas être considérée comme modifiant l'équilibre économique des contrats.

## **2. L'État doit préparer la fin des concessions et réfléchir aux modalités futures de gestion des autoroutes**

La commission d'enquête souligne dans son rapport **la nécessité de préparer sans tarder la fin des concessions autoroutières « historiques »**, dont les contrats arrivent à échéance à compter de 2031, et en particulier :

- de réaliser l'inventaire des biens qui devront être remis gratuitement au concédant à l'échéance des contrats (« biens de retour ») ainsi que les biens qui pourront être repris par l'État moyennant compensation (« biens de reprise ») et les biens propres qui appartiennent aux sociétés concessionnaires ;

- d'établir une doctrine précisant les critères du bon état d'entretien dans lesquels les biens de retour devront être restitués ;

- de s'assurer que les sociétés concessionnaires d'autoroutes maintiendront un niveau d'investissement permettant d'assurer la remise des infrastructures en bon état à l'échéance des contrats.

La commission d'enquête insiste par ailleurs sur la **nécessité d'investir sur les autoroutes concédées jusqu'à l'échéance des contrats** pour soutenir le développement des modes de transport les plus vertueux sur le plan écologique, et notamment les véhicules à faibles émissions, les transports en commun et le covoiturage, et invite le Gouvernement à **lancer rapidement une réflexion sur les modes de gestion future des autoroutes concédées** à l'issue des contrats actuels.

Il est important que le Parlement puisse être informé sur la manière dont l'État concédant entend préparer la fin des concessions et l'après-concession. C'est pourquoi, tirant les conséquences des propositions de la commission d'enquête, **le rapporteur a proposé un amendement, qui n'a pas été adopté par la commission, prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport** dans les neuf mois à compter de la promulgation de la loi de finances.

### III. UN PLAN DE SOUTIEN INÉDIT À LA FILIÈRE AUTOMOBILE QUI DOIT ÊTRE CONDITIONNÉ À L'ACCÉLÉRATION DE SA MUE ÉCOLOGIQUE

#### *A. 8 MILLIARDS D'EUROS POUR VENIR EN AIDE À LA FILIÈRE AUTOMOBILE*

La crise sanitaire a frappé de plein fouet la filière automobile : sur les 9 premiers mois de 2020, **le marché français est en baisse de près de 30 %** s'agissant des ventes de voitures particulières neuves par rapport à la même période en 2019.

Pour accompagner la filière à se redresser, **un plan de soutien de huit milliards d'euros** a été présenté le 26 mai 2020 par le Gouvernement, qui prévoit :

- **un renforcement du bonus automobile** pour les véhicules électriques acquis par les particuliers (de 6 000 à 7 000 euros) et les entreprises (de 3 000 à 5 000 euros), la mise en place d'un bonus de 2 000 euros pour les véhicules hybrides rechargeables, ainsi que l'élargissement des conditions d'éligibilité<sup>1</sup> à la **prime à la conversion** et l'augmentation de son montant à 3 000 euros pour l'achat d'un véhicule thermique et à 5 000 euros pour l'achat d'un véhicule électrique au titre des **200 000 premières primes versées à compter du 1<sup>er</sup> juin 2020** ;

- **un soutien aux investissements des constructeurs et des sous-traitants** à hauteur de 1,5 milliard d'euros en subventions et en fonds

---

<sup>1</sup> Le critère de revenu pour bénéficier de la prime à la conversion est élargi, en relevant le seuil de revenu fiscal de référence par part de 13 500 à 18 000 euros, et les critères d'éligibilité des véhicules mis au rebut sont élargis pour inclure les véhicules essence immatriculés avant 2006 et les véhicules diesel immatriculés avant 2011 (soit 50 % du parc automobile).

propres, en vue d'accompagner la modernisation des chaînes de production, la robotisation la numérisation et l'innovation écologique ;

- **des aides aux entreprises en difficulté et aux salariés**, à travers des prêts garantis par l'État - dont un prêt de 5 milliards d'euros pour le Groupe Renault -, le financement du chômage partiel, des plans de formation, etc.

Afin de financer le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a ouvert **623 millions d'euros de crédits supplémentaires pour 2020** (228 millions d'euros pour les bonus et 395 millions d'euros pour la prime à la conversion). Alors que ces nouveaux barèmes d'aide devaient prendre fin au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Gouvernement a annoncé le 6 novembre qu'ils **seraient prolongés jusqu'au 30 juin 2021** « pour renforcer le soutien au verdissement du parc dans le contexte de la crise sanitaire »<sup>1</sup>.

Le plan de relance traduit une partie des annonces du plan de soutien automobile, et prévoit notamment 600 millions d'euros au titre du fonds de soutien aux investissements de modernisation de la filière automobile (dont 200 millions d'euros en 2020) et 1,9 milliard d'euros (dont 600 millions d'euros ouverts en LFR 3) au titre du bonus automobile et de la prime à la conversion. Par ailleurs, 80 millions d'euros de crédits sont ouverts en 2021 au titre du **verdissement du parc automobile de l'État**, afin de permettre le remplacement de véhicules thermiques par des véhicules électriques ou hybrides moins polluants (la mesure étant centrée sur les flottes de la police, de la gendarmerie, des douanes et de la pénitencière).

## **B. LE SECTEUR AUTOMOBILE DOIT ACCÉLÉRER SA TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

### **1. L'essor des ventes de véhicules électriques est contrebalancé par le succès des SUV**

Comme l'a rappelé Marc Mortureux, directeur général de la plateforme automobile (PFA) lors de son audition par la commission, la filière automobile **est confrontée à des transformations sans précédent** : « la transition énergétique, c'est-à-dire la nécessité de contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, à la fois au niveau des usines, mais aussi et surtout au niveau des usages des véhicules qui sont produits ; la transition digitale, avec les véhicules connectés, les véhicules autonomes et les nouveaux modes de mobilité ; la transition sociétale avec un nouveau rapport à la voiture »<sup>2</sup>.

Dans le cadre du contrat stratégique de la filière automobile 2018-2022, signé le 22 mai 2018 avec l'État, **la filière s'est engagée à**

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances, 6 novembre 2020.

<sup>2</sup> Le compte rendu de l'audition est consultable [en ligne](#) sur le site du Sénat.

**multiplier par cinq les ventes de véhicules 100 % électriques d'ici fin 2022** afin d'atteindre 1 million de véhicules électriques et hybrides rechargeables en circulation. En contrepartie, l'État s'est engagé à accompagner le déploiement des bornes de recharge, avec pour objectif que 100 000 points de charge soient accessibles au public à l'a fin de l'année 2022 – cet objectif a été avancé à fin 2021 dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile.

Les règles européennes en matière d'émissions de gaz à effet de serre des véhicules particuliers contraignent par ailleurs les constructeurs à ce que la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> par kilomètre des véhicules vendus en 2020 **ne dépasse pas 95 grammes**, sous peine d'une amende de 95 euros par véhicule vendu pour chaque gramme dépassé. Malgré les aménagements prévus<sup>1</sup>, cette réglementation a provoqué une augmentation importante des ventes de véhicules électriques cette année, **en hausse de 132 % depuis le début de l'année par rapport à 2019**. Près de 138 000 véhicules électriques et hybrides rechargeables ont été immatriculés depuis le début de l'année sur 1,3 million de véhicules vendus, ce qui représente 10 % de parts de marché.

Cette tendance est toutefois contrebalancée par le succès des ventes de véhicules SUV (*sports utility vehicles*), qui ont représenté 39 % des immatriculations en France en 2019, et qui sont plus lourds et plus émetteurs de CO<sub>2</sub> que les véhicules standards. Cette tendance explique pour partie le fait que **la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules neufs vendus en France ait augmenté en 2017 et en 2018** (pour s'établir à 112 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre), après une baisse continue au cours des vingt dernières années.

## **2. Fixer une trajectoire pluriannuelle de baisse du malus au poids pour donner de la visibilité aux constructeurs**

Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit de **renforcer le barème du malus automobile**, en abaissant le seuil d'émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules à partir duquel il s'applique et en augmentant son barème<sup>2</sup>.

Le rapporteur considère que cette hausse du malus CO<sub>2</sub> doit être complétée par l'introduction d'un malus au poids, afin de décourager l'achat des véhicules les plus lourds et les plus polluants comme les SUV. Un article 45 *undecies* a été introduit dans le PLF 2021 à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement visant à mettre en place à compter du

---

<sup>1</sup> En 2020, les 5 % des véhicules les plus polluants ne seront pas pris en compte dans le calcul de la moyenne des émissions tandis que les véhicules électriques et hybrides rechargeables seront pris en compte deux fois.

<sup>2</sup> La baisse du seuil de déclenchement du malus, prévue initialement sur deux ans, a été lissée sur trois ans par amendement à l'Assemblée nationale afin de tenir compte de l'introduction d'un malus au poids à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 : il passerait de 138 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2020 à 133 grammes en 2021, 128 grammes en 2022 et 123 grammes en 2023. Le montant maximal du malus serait porté à 30 000 euros en 2021, 40 000 euros en 2022 et 50 000 euros en 2023.

1<sup>er</sup> janvier 2022 **un malus d'un montant de 10 euros par kilogramme à partir d'un poids de 1 800 kilogrammes.**

Afin d'inciter les constructeurs à orienter le marché vers l'achat de véhicules plus légers et moins polluants et leur donner de la visibilité, il convient dès à présent de fixer une trajectoire de baisse du seuil de déclenchement de ce malus au cours des prochaines années, pour arriver au seuil de 1 400 kilogrammes recommandé par la Convention citoyenne pour le climat. C'est pourquoi le rapporteur a présenté un **amendement visant à abaisser ce seuil à 1 600 kilogrammes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et à 1 400 kilogrammes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Cette proposition n'a pas été adoptée par la commission.**

#### **IV. DES AIDES AU DÉVELOPPEMENT DU VÉLO À PÉRENNISER ET À AMPLIFIER**

##### **A. PORTER LE « FONDS VÉLO » À 200 MILLIONS D'EUROS**

La crise sanitaire a provoqué une augmentation de la pratique cyclable et rappelé la nécessité d'accompagner le développement des mobilités actives que sont la marche et le vélo. Afin d'encourager les déplacements à vélo lors du déconfinement, le Gouvernement a mis en place, en partenariat avec la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), **un dispositif « coup de pouce vélo »** permettant de financer des aides à la réparation des vélos jusqu'à 50 euros, des stages de remise en selle ainsi que l'installation de places de stationnement pour vélos temporaires.

Ce dispositif, financé à partir de certificats d'économies d'énergie (CEE) à hauteur de 80 millions d'euros, est prévu pour durer jusqu'à la fin de l'année 2020. Il a d'ores et déjà rencontré un vrai succès puisque près de **940 000 réparations ont été financées** à ce jour. Le rapporteur considère que ces aides doivent être prolongées l'année prochaine pour continuer à inciter les Français à faire réparer et à utiliser leurs vélos.

Afin d'accompagner les projets de développement du vélo portés par les collectivités territoriales, en particulier la création de places de stationnement sécurisées dans les gares et pôles d'échange multimodaux, **le plan de relance prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros sur deux ans.**

En revanche, **aucun abondement du « fonds vélo » n'est prévu** par le plan de relance. Lancé en 2018 dans le cadre du plan vélo, ce fonds permet de financer des projets visant à remédier aux discontinuités cyclables. Il est doté de **50 millions d'euros par an sur sept ans**. Le deuxième appel à projets lancé fin 2019 a rencontré un succès important : 186 projets lauréats ont été retenus en septembre, pour un montant total de 70 millions d'euros.

Afin d'amplifier cette dynamique et de financer davantage de projets d'aménagements cyclables, la Convention citoyenne pour le climat a **proposé de porter le montant de ce fonds à 200 millions d'euros par an**. Le rapporteur souscrit à cette proposition, et a présenté en ce sens un **amendement n° II-93, adopté par la commission**, visant à accroître de 150 millions d'euros les moyens qui lui sont consacrés.

#### **B. PERMETTRE LE CUMUL INTÉGRAL DU FORFAIT MOBILITÉ DURABLES AVEC LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE TRANSPORTS EN COMMUN**

La loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 a **créé le « forfait mobilités durables »**, permettant la prise en charge facultative par les employeurs des frais de déplacement domicile-travail de leurs employés à vélo, à l'aide d'engins déplacement personnels, en transports en commun (hors frais d'abonnement) ou en covoiturage<sup>1</sup>. Ce forfait est exonéré d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales jusqu'à 400 euros par an et par salarié, et peut être cumulé avec la prise en charge partielle de l'employeur des frais d'abonnements aux transports publics, dans la limite de 400 euros par an.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a introduit un nouvel article 14 *ter* visant à porter ce plafond à 500 euros. Le rapporteur considère qu'il faut aller plus loin, **en permettant le cumul intégral du forfait mobilités durables avec le remboursement des frais de transports en commun**, comme l'avait proposé la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture. En effet, certains salariés qui habitent loin de leur travail peuvent utiliser un vélo sur une partie de leur trajet pour rejoindre une solution de transport public, ou alterner entre l'utilisation d'un vélo, d'un transport en commun ou d'un véhicule en covoiturage. **La commission a par conséquent adopté un amendement n° I-446 du rapporteur permettant ce cumul sans restriction.**

Par ailleurs, le rapporteur regrette que, s'agissant de la fonction publique, **le montant du forfait mobilités durables mis en place soit de 200 euros<sup>2</sup>, ce qui est trop faiblement incitatif.**

---

<sup>1</sup> Un décret du 9 mai 2020 a précisé les conditions d'application du forfait mobilités durables, qui peut être mis en place par les entreprises depuis le 10 mai 2020.

<sup>2</sup> Arrêté du 9 mai 2020 pris pour l'application du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

### *C. REVOIR LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES AIDES À L'ACHAT DES VÉLOS ÉLECTRIQUES*

Enfin, le rapporteur considère que **les conditions d'éligibilité de l'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique (VAE) doivent être revues**. Actuellement, l'aide versée par l'État ne peut venir qu'en complément d'une aide distribuée par une collectivité territoriale, pour un montant maximum de 200 euros. Elle est donc inaccessible partout où les collectivités territoriales n'ont pas mis en place d'aide, ce qui est facteur d'inégalité. Comme le bonus automobile, il conviendrait que le bonus pour les VAE soit accessible à tous sur l'ensemble du territoire - l'État doit procéder aux modifications réglementaires nécessaires.

Le rapporteur considère par ailleurs que **ce bonus devrait être ouvert à l'achat de vélomobiles**. Ces véhicules, qui présentent l'avantage de ne pas émettre de gaz à effet de serre tout en protégeant de la pluie et du vent, peuvent constituer une alternative intéressante à la voiture individuelle pour les trajets du quotidien. Toutefois, leur coût d'environ 10 000 euros peut être prohibitif pour certains utilisateurs. C'est pourquoi, au même titre que les VAE bénéficient d'une aide à l'achat, **il conviendrait de mettre en place une aide à l'acquisition des vélomobiles** - à raison de 3 000 euros par prime, une enveloppe de 30 millions d'euros permettrait l'achat de 10 000 vélomobiles.



## TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué  
auprès de la ministre de la transition écologique,  
chargé des transports  
(Mardi 10 novembre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, l’audition d’aujourd’hui est consacrée à l’examen du projet de loi de finances pour 2021 et au plan de relance, dont une partie importante est dédiée aux transports.

Mais l’actualité nous rattrape, et je souhaiterais que nous puissions commencer par évoquer la situation des transports qui vont, une nouvelle fois, être rudement éprouvés dans les semaines à venir. Par rapport au confinement de ce printemps, davantage de personnes utilisent les transports en commun, compte tenu du maintien de l’ouverture des écoles, des services publics et des activités pour lesquelles le télétravail n’est pas possible.

Néanmoins, la fréquentation des transports a fléchi, alors qu’elle se situait déjà ces derniers mois très en deçà de la fréquentation habituelle. C’est donc un nouveau coup dur pour les transports publics et, plus largement, pour les transports de voyageurs, qui vont continuer à subir des pertes importantes.

Je pense notamment au transport aérien, très lourdement affecté. Nous vous demanderons si de nouvelles aides ou des reports de taxes et de redevances sont envisagés par le Gouvernement pour venir en soutien aux compagnies aériennes et aux aéroports.

Le quatrième projet de loi de finances rectificatives (PLFR 4) prévoit d’aider les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) confrontées à des pertes importantes de recettes en leur attribuant des avances remboursables pour un montant de 1,9 milliard d’euros, dont près de 1,2 milliard d’euros pour Île-de-France Mobilités. Il ne s’agit pas véritablement d’une compensation, mais d’un prêt que les AOM devront rembourser. Pourquoi le Gouvernement n’a-t-il pas fait le choix de compenser directement les pertes de recettes des AOM ? Nous confirmez-vous par ailleurs que les conditions d’attribution de ces avances seront identiques pour toutes les AOM ?

L’évolution de la situation sanitaire nous conduit en outre à douter de la sincérité de certaines prévisions du budget 2021. Je pense notamment au budget de l’Agence de financement des infrastructures et des transports de France (Afitf), confrontée à une chute importante de ses recettes qui devrait vraisemblablement se poursuivre l’année prochaine.

Une subvention de 250 millions d'euros lui a été versée en août, et le quatrième projet de loi de finances rectificative prévoit de compenser partiellement la baisse du produit des amendes radars qui lui revient. Vous engagez-vous, monsieur le ministre, à sanctuariser son budget et la trajectoire d'investissement votée dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM) ?

Nous souhaiterions également évoquer le plan de relance. Nous nous félicitons qu'une part importante de ce plan soit dédiée aux mobilités, et notamment aux mobilités propres et partagées, mais nous avons plusieurs interrogations sur la nature des dépenses prévues et leur mise en œuvre.

Notre première interrogation porte sur le caractère réellement nouveau des crédits prévus. Il semble en effet qu'une partie importante soit destinée au financement des dépenses qui sont déjà connues mais qui n'avaient pas encore été budgétées à ce jour. Les rapporteurs pour avis reviendront en détail sur ce point.

Notre seconde interrogation porte sur les modalités de répartition de ces crédits sur le territoire. Je pense par exemple aux 550 millions d'euros de crédits dédiés à l'accélération des travaux d'infrastructures de transport. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions sur la manière dont ils seront répartis et sur les projets qui pourraient être soutenus ? Pouvez-vous également nous indiquer la ventilation précise des 4,1 milliards d'euros destinés à la recapitalisation de la SNCF et des 650 millions d'euros visant à soutenir le secteur ferroviaire ?

Notre dernière interrogation porte sur la rapidité avec laquelle ces dépenses pourront être engagées. Elles visent, pour la plupart, à financer des projets de travaux qui s'étaleront sur plusieurs mois, voire plusieurs années. Dès lors, quels effets ce plan aura-t-il véritablement sur la relance du secteur des transports ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports.** – Je commencerai par la situation dans les transports, notamment dans les transports en commun, où nous avons dû prendre, en lien avec les opérateurs et les élus, des mesures du fait de la recrudescence de l'épidémie.

La fréquentation des transports en commun a en effet beaucoup baissé à compter du mois de mars, période à partir de laquelle le confinement a été strict. Nous avons été amenés à réduire très fortement l'offre de transports en commun. C'est vrai dans les régions et plus encore en Île-de-France, où la densité du trafic est particulièrement importante.

Pour ce deuxième confinement adapté, dans la mesure où les scolaires représentent 4 millions de voyages par jour et qu'un certain nombre d'activités sont encore ouvertes, nous avons choisi une approche progressive, qui consiste à étudier la réalité du trafic et, le cas échéant, à adapter l'offre.

Par rapport au premier confinement, nous comptabilisons globalement environ 30 % de la fréquentation, soit deux fois moins que ce que nous observions il y a quinze jours, au moment du couvre-feu. Il n'en reste pas moins que la pointe du matin, notamment à Paris, reste assez forte, avec une fréquentation comprise entre 50 et 55 %. On observe en effet un afflux assez incompressible de voyageurs entre 6 heures 30 et 8 heures, notamment pour les travaux postés. Nous avons donc souhaité, en lien avec la région Île-de-France, qui en a la compétence, maintenir le maximum d'offres le matin, de manière à éviter les effets d'engorgement que nous avons pu observer ici et là.

Mme Péresse, en lien avec la RATP, est à la manœuvre, avec le soutien de l'État, de manière à ce que tout cela se passe bien, à ce que nous allégions l'offre plutôt aux heures creuses lorsque c'est possible et à ce que nous nous préparions au deuxième déconfinement.

Dans les régions, il a été fait le choix de s'en remettre au dialogue avec les AOM pour adapter l'offre TER à la marge. Aujourd'hui, la fréquentation est d'environ 74 %, pour 80 % à 92 % de l'offre.

Les transports longue distance sont affectés du fait des restrictions des déplacements interrégionaux. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à la SNCF de nous proposer un plan d'adaptation de l'offre. Depuis jeudi dernier, environ 30 % des TGV roulent pour 10 % de fréquentation. Ici et là, en cas de difficultés, comme en Bourgogne-Franche-Comté ou dans les Hauts-de-France, nous avons pu réadapter l'offre à la hausse.

Je rencontre à midi Christophe Fanichet, président de SNCF Voyageurs, pour étudier les points de blocage et le cas échéant les adapter. La philosophie a consisté depuis le début du confinement à proposer une surabondance de l'offre par rapport à la fréquentation, tout en veillant aux deniers publics : 600 TGV qui roulent à vide toute la journée pendant des semaines représentent en effet un coût pour la collectivité publique. Nous essayons de concilier ces impératifs avec un haut niveau de protection sanitaire et le maintien d'une offre qui permette de soutenir l'activité économique.

S'agissant du budget, celui-ci est en progression de 17 % par rapport à l'an passé. Les crédits du programme 203 relatifs aux infrastructures et aux services de transport s'élèvent à 3,7 milliards d'euros. Autant que faire se peut, il essaie d'anticiper les impacts de la Covid-19.

Ce plan permet de poursuivre l'effort sur le ferroviaire, mais aussi d'apporter un soutien inédit au fret ferroviaire, pour lequel le Premier ministre a pris des engagements très forts à Valenton, au début de l'été.

Ce soutien de 170 millions d'euros supplémentaires vise notamment à réduire les péages ferroviaires, de manière à soutenir les opérateurs qui, tous, ont beaucoup souffert de la crise. Il apporte des aides spécifiques à

deux segments mal connus du grand public, mais extraordinairement importants pour notre économie, le transport combiné et le wagon isolé. Pendant les crises, ce sont les wagons isolés que nous passons de façon prioritaire, parce qu'ils transportent les matériaux essentiels et qu'il était nécessaire de rétablir une compétitivité très largement entravée du rail par rapport à la route.

Nous relançons également les autoroutes ferroviaires entre Calais et Sète, Cherbourg et Bayonne, Perpignan et Rungis, autoroutes que nous voulons étendre, au sud, vers Barcelone et, au nord, vers Anvers et Dunkerque.

Nous poursuivons évidemment notre action en faveur de SNCF Réseau, société que nous voulons solide et robuste. Ce sont des travaux de temps long, mais je crois que le plan de relance permet de rester sur une trajectoire crédible sur le plan financier et utile pour les territoires.

S'agissant du budget de l'Afitf, comme je l'ai dit hier à vos collègues de l'Assemblée nationale, nous le sanctuarisons. Nous accélérons au travers du plan de relance un certain nombre de travaux prévus mais non financés, ou prévus mais qui devaient être financés plus tard. La logique que nous avons essayé de construire ces derniers mois consiste, pour le plan de relance, à définir, en lien avec les collectivités, les projets les plus matures et les plus faciles à accélérer. Nous avons ainsi agrégé l'ensemble des projets dans les territoires et nous consacrerons, durant les deux prochaines années, des moyens financiers importants pour accélérer certains de ces projets ou rattraper le retard pris dans leur mise en œuvre.

Nous reparlerons peut-être plus tard du taux d'exécution des contrats de plan État-région (CPER), mais l'objectif du Gouvernement est bien que ce plan de relance serve à accélérer les projets prévus par ces contrats.

S'agissant du budget de l'aviation civile, nous avons tenté, même si c'est compliqué, de tenir compte de l'incertitude quant à la reprise du trafic. Nous avons, pour 2020, 2021 et 2022, prévu des trajectoires conservatrices et avons préservé les moyens de l'aviation civile au prix d'un emprunt d'environ 700 millions d'euros.

S'agissant du plan de relance, 11,5 milliards d'euros sont dédiés aux transports, soit un peu plus de 10 %. Nous avons six priorités, à commencer par le secteur ferroviaire.

J'en profite pour répondre tout de suite à la question concernant les 4,1 milliards d'euros. Au total, 4,9 milliards d'euros sont prévus pour soutenir le ferroviaire, dont 4,1 milliards d'euros pour la SNCF, qui sont notamment fléchés vers les opérations de régénération du réseau et la reprogrammation de certains chantiers de fret. Ils visent également à accélérer les travaux que nous avons commencés sur les petites lignes ferroviaires. Nous consacrons par ailleurs un certain nombre de moyens à la

sécurisation des passages à niveau. Je pourrai vous en communiquer plus précisément le détail si vous le souhaitez.

Les autres priorités du plan de relance concernent l'accélération des investissements relatifs aux mobilités dites du quotidien, qui totalise 1,2 milliard d'euros : 700 millions d'euros pour la région Île-de-France, 330 millions d'euros pour les autres régions.

Le soutien à la conversion du parc automobile représente, tout cumulé, plus de 2 milliards d'euros au titre de la prime à la conversion, du bonus à l'achat de véhicules électriques, et du développement de l'offre de bornes de recharge pour ces mêmes véhicules.

Des actions importantes pour accélérer la transformation des infrastructures routières seront engagées, à l'aide des 550 millions d'euros de crédits que vous évoquiez tout à l'heure, monsieur le président.

Des moyens importants seront également dédiés dans le plan de relance aux secteurs portuaire, fluvial et maritime, pour un montant total de 400 millions d'euros. Nous présenterons la stratégie nationale portuaire d'ici la fin de l'année. Elle recoupe beaucoup de dimensions en matière de transition énergétique, de souveraineté et d'amélioration de notre compétitivité vis-à-vis de nos principaux concurrents et partenaires européens. Elle revêt également une dimension sociale importante.

Concernant la gestion de la crise et de ses impacts financiers sur les collectivités territoriales, je reviendrai plus tard si vous le souhaitez sur les compensations prévues par l'État, notamment s'agissant des pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité.

Au travers du plan de relance, nous proposons pour 2021 un budget ambitieux, réaliste, qui accélère, autant que faire se peut, toutes les opérations liées à la transition écologique et industrielle.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Le secteur fluvial devrait bénéficier du plan de relance à hauteur de 175 millions d'euros, ce qui est une bonne nouvelle. Pour autant, deux inquiétudes demeurent : cet effort sera-t-il maintenu dans le temps et inscrit dans le contrat d'objectifs et de performances qui sera signé entre Voies navigables de France (VNF) et l'État ?

Par ailleurs, le PLF prévoit une réduction du plafond d'emploi de VNF de 99 emplois équivalent temps plein (ETP) cette année alors qu'une diminution de 92 ETP avait déjà eu lieu l'an dernier. Soit cela signifie que les employés de VNF ne servaient pas à grand-chose, soit la structure va connaître dans le futur de grosses difficultés de fonctionnement. Comment justifiez-vous cette diminution quelque peu brutale ?

Concernant le volet ferroviaire, il semble qu'une partie des crédits du plan de relance corresponde soit à de la compensation de pertes liées au

confinement, soit à des dépenses déjà prévues, comme la fin du glyphosate, ou les investissements liés à la sécurisation des ponts.

Dans ce contexte, quelle est la proportion des investissements réellement nouveaux prévus par ce plan ? Beaucoup de nos interlocuteurs se demandent si l'on peut réellement parler de plan de relance. Ne s'agit-il pas plutôt d'un plan de soutien ? Si celui-ci a également une véritable utilité, la sémantique reste importante.

L'écoute des territoires, l'impulsion engagée en faveur des mobilités durables sont des axes réels de votre action. Je peux en témoigner dans ma région et attester de votre volonté de sauver les petites lignes ferroviaires.

J'en profite pour dire un mot de la ligne Nice-Breil-Tende, particulièrement touchée par les intempéries terribles qu'ont connu les Alpes-Maritimes. Elle a besoin du soutien de la région, de l'État et, bien sûr, de nos amis italiens.

Nous avons travaillé intelligemment sur la résorption des points noirs routiers et autoroutiers. Nous travaillons également de concert sur le projet d'avenir de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur. Les priorités sont affichées, un élan est engagé. Nous voulons désormais qu'il soit maintenu, appliqué, déployé.

Ce qui nous préoccupe aujourd'hui - et je sais que c'est également votre cas -, c'est la pérennité du modèle de financement du transport public dans notre pays, au-delà de l'Île-de-France, mais aussi notre capacité à faire des transports une priorité en matière d'investissement au-delà de 2022. Dans cet esprit, il faut dès maintenant inscrire dans les CPER cette ambition de sauvegarde, notamment s'agissant des lignes de desserte fine du territoire.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis.** - Monsieur le ministre, je souhaite également y voir plus clair dans ce qui apparaît être une « valse des milliards ». S'agit-il d'un plan de soutien ou d'un plan de relance - pour reprendre les mots de mon collègue Tabarot ?

Les transports sont particulièrement touchés par la crise sanitaire. Vous vous êtes interrogé sur l'avenir du modèle économique des transports s'il continue à être à ce point atteint par la crise sanitaire. Êtes-vous prêts à soutenir les entreprises de transports publics et les AOM quoi qu'il en coûte ? Si la crise devait se traduire par un recul de l'offre de transports publics et de leur part modale, ce serait un contresens historique terrible !

Au demeurant, les modalités de compensation du versement mobilité votées dans le cas de la troisième loi de finances rectificative (LFR 3) ne sont pas satisfaisantes. D'ailleurs, l'Assemblée des communautés de France (AdCF), le Groupement des autorités responsables de transport (Gart) et France urbaine viennent d'écrire au Premier ministre pour signifier leur déception.

Pourquoi ne pas avoir choisi d'assurer l'égalité de traitement des AOM en accordant une compensation spécifique du versement mobilité, tant pour les syndicats mixtes que pour les communes et les EPCI ? Seriez-vous prêt à revenir sur cette iniquité à l'occasion du quatrième projet de loi de finances rectificative ?

Le plan de relance prévoit de consacrer 1 milliard d'euros d'ici 2022 au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros pour les réseaux hors Île-de-France. Ce montant est-il véritablement destiné au développement des réseaux et non uniquement au comblement des impasses de financement de certains gros projets d'investissement ?

Par ailleurs j'attire votre attention sur les travaux de l'Institut I4CE, *think tank* qui évalue à près de 1,7 milliard d'euros les investissements supplémentaires qu'il faudrait réaliser tous les ans dans ce secteur pour aller vers la neutralité carbone.

Ma deuxième question porte sur les constructeurs automobiles. Vous venez d'annoncer la prolongation jusqu'au 1er juillet 2021 de la hausse des aides à l'acquisition de véhicules propres, dont le bonus qui a été porté à 7 000 euros pour les véhicules électriques. C'est plutôt une bonne chose pour les fabricants. Cependant, s'il convient d'aider l'achat de ces véhicules, il faut aussi envoyer un signal clair aux constructeurs et orienter leur modèle économique vers des véhicules plus légers. C'est le sens de l'histoire. Pourquoi avoir retenu un seuil de déclenchement du malus « au poids » de 1,8 tonne, qui exemptera de fait un très grand nombre de véhicules ? Le signal est-il suffisant ?

Enfin, malgré l'augmentation des moyens consacrés à son entretien, l'état du réseau routier national non concédé continue de se dégrader.

Le plan de relance prévoit 350 millions d'euros de crédits dédiés à la modernisation du réseau routier national et au renforcement des ponts. 60 millions d'euros en particulier viendraient en aide aux petites collectivités territoriales pour recenser et diagnostiquer leurs ouvrages d'art. Nous nous félicitons qu'une enveloppe y soit consacrée dans le plan de relance. Vous savez que notre commission est extrêmement attachée à ce sujet auquel elle a consacré un rapport d'information qui fait date.

Toutefois, ce montant paraît faible au regard des efforts que nécessiterait la remise en état des ponts gérés par les collectivités. Avez-vous des précisions sur la manière dont ces crédits seront répartis ?

Pour terminer, j'aimerais vous interroger sur les crédits du plan de relance dédié au développement du vélo. 100 millions d'euros sont prévus l'année prochaine pour soutenir des projets portés par les collectivités territoriales. Disposez-vous déjà d'une liste de projets pouvant faire l'objet d'un financement ou allez-vous lancer rapidement un nouvel appel à projets ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Les compagnies aériennes et les aéroports souhaitent que la mise en place des tests de dépistage rapide dans les aéroports soit systématisée. Quelles suites allez-vous donner à cette demande ?

Si une personne venait à être testée positive au départ, serait-elle éligible à un remboursement de son vol par la compagnie aérienne ?

Je souhaite également vous interroger sur la question du remboursement des vols. Dans le courrier que vous aviez adressé à notre commission pendant la période de confinement, vous nous aviez affirmé que des débats étaient en cours au niveau européen en vue de mettre en place un fonds de garantie permettant de rembourser les passagers d'un vol annulé en cas de faillite d'une compagnie aérienne. Où en sont ces discussions ?

J'aimerais également vous interpellier sur les enjeux environnementaux associés au transport aérien. Dans le contexte sanitaire actuel, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a acté en juin dernier la modification des règles du mécanisme Corsia, qui contraint les compagnies aériennes à acheter des crédits de compensation carbone pour les émissions de CO<sub>2</sub> supérieures au niveau des émissions enregistrées en 2019 et 2020.

La France et l'Union européenne ont accepté que les seuils de référence soient fixés en fonction des seuls niveaux d'émission d'avant la pandémie. Or ce secteur mettra des années à retrouver son activité de 2019. N'est-il pas regrettable d'avoir ainsi vidé de sa substance le seul mécanisme international contraignant qui permettrait de réguler le secteur sans créer des distorsions de concurrence ?

Ma troisième question a trait aux nuisances sonores. Le Gouvernement entend-il compenser dans la présente loi de finances les pertes de ressources de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour les années 2020-2021 ? Faute de compensation, de nombreux projets d'insonorisation ne pourront pas être financés dans les mois à venir.

Enfin, de nouvelles lignes d'aménagement du territoire sont-elles envisagées pour compenser l'arrêt à venir de liaisons commerciales par Air France ? 20 millions d'euros seront consacrés à ces lignes en 2021. Je rappelle que vous vous étiez engagé à accroître ces crédits à hauteur de 25 millions d'euros d'ici 2022. Cette promesse sera-t-elle tenue ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Tout d'abord, je partage ce qui a été dit par M. Tabarot sur le sous-investissement chronique qui affecte l'ensemble de nos réseaux. Il est vrai que le transport fluvial a peut-être été l'un des grands oubliés de ces vingt dernières années. On se retrouve un peu, dans ce secteur, dans la même situation que pour les petites lignes ferroviaires.

La LOM a déjà permis des avancées considérables : nous avons acté en 2017 un budget de 75 millions d'euros, en très forte augmentation en matière de régénération des canaux. Il est de 100 millions cette année, nous ambitionnons de parvenir à 140 millions d'euros en vitesse de croisière.

L'effort réalisé sur ce réseau est tout à fait conséquent par rapport à ce qu'il est possible de réaliser sur le plan technique et opérationnel.

Nous ajoutons au plan de relance 175 millions d'euros pour le grand et le moyen gabarit. En termes de volume budgétaire, il s'agit d'un effort considérable, à la hauteur de l'ambition que nous avons pour ce secteur.

S'agissant des ETP, j'ai déjà eu cette discussion avec Laurent Hénart, président de VNF, il y a quinze jours. Des efforts importants de productivité ont été réalisés. Des projets de regroupement ou de digitalisation peuvent faire sens, la philosophie que j'ai proposée à Laurent Hénart consistant à se donner la chance, par bassin - comme nous l'avons fait pour les petites lignes ferroviaires, mais avec une dimension moins régionale - de construire, en lien avec les collectivités, le même type de contrat qu'en matière de fret, de façon à se fixer des perspectives à dix ans.

Les sujets qui concernent le fret semblent davantage d'intérêt national. Dans ce cas, l'État peut apporter une contribution plus forte. Les sujets relatifs à la plaisance sont peut-être davantage d'intérêt local.

Cette philosophie pourrait s'appliquer aux réseaux de canaux. C'est le travail que j'ai proposé à Laurent Hénart. Je souhaite que nous avancions en ce sens.

Sur les 4, 9 milliards d'euros dédiés au ferroviaire, 1,5 milliard d'euros d'argent nouveau est consacré à la sécurisation des ponts que vous avez évoquée, mais aussi à de nouvelles priorités politiques, qu'il s'agisse du fret, des petites lignes ou des trains de nuit. Cette somme permettra, sans dénaturer la trajectoire de régénération du réseau, d'accélérer le développement ou de rattraper le retard que nous avons pris dans le secteur ferroviaire.

J'ajoute que les crédits consacrés aux petites lignes figurent bien dans les CPER jusqu'en 2022. Ils feront également partie de la future contractualisation.

Monsieur Jacquin, la question du modèle économique des transports en commun est compliquée. Nous avons subi un premier confinement très strict, avec des fréquentations qui ont très largement diminué. Nous avons à l'époque cherché à nous assurer que nous pouvions opérer en toute sécurité sanitaire. Ceci a nécessité des investissements importants en matière de nettoyage et de désinfection, de nouvelles compétences. S'y ajoutent des dépenses nouvelles en matière de sécurité sanitaire et de sécurité tout court, dans un contexte que vous connaissez parfaitement.

Les modèles économiques sont donc quelque peu chahutés – et le mot est faible.

Nous avons, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, commencé à compenser une partie du versement mobilité pour l'ensemble des collectivités, après remontée des données. Dans le PLFR 4, nous allons compenser le reliquat de versement mobilité au regard des pertes réelles, ainsi que, sous forme d'avances remboursables, les pertes de recettes tarifaires.

C'est la logique qui prévaut et que nous avons négociée avec les collectivités. Tout cela devra évidemment être considéré au regard des conséquences du deuxième confinement et des nouvelles pertes qui pourraient apparaître. Je n'ai pas de réponse définitive s'agissant de la possible désaffection des transports en commun sur le temps long.

En mai et juin, au moment du déconfinement, la fréquentation était comprise entre 60 et 65 % par rapport à la période d'avant-crise, ce qui nous donne des indications intéressantes sur le comportement des usagers.

Parmi les 30 % des personnes qui n'ont plus fréquenté les transports, la moitié s'est reportée sur la marche et le vélo et la moitié sur la voiture, certains disant vouloir reprendre leurs habitudes assez vite, notamment lorsqu'un vaccin ou traitement sera disponible, d'autres assurant être durablement passés à d'autres moyens de transport. Le vélo, dans ce contexte, a été très largement plébiscité.

Nous allons continuer à étudier cela de façon extrêmement précise, mais il me semble que de nouveaux modes d'organisation du travail se sont mis en place – notamment le télétravail – qui auront probablement un impact durable.

On a pu entendre ici et là, en s'appuyant sur les chiffres de l'immobilier, qu'il y avait un début de phénomène de « démétropolisation ». Si c'est le cas, cela pourrait questionner les investissements dans les transports sur la durée. Il faudra évidemment être en phase avec la réalité.

S'agissant de la vente des véhicules, le bonus fonctionne très bien pour les véhicules électriques. Nous avons non seulement souhaité maintenir un haut niveau de bonus, tout en soutenant le marché de l'occasion, mais également permis aux ménages les plus modestes d'en bénéficier. C'est l'objet des 1 000 euros de bonus pour l'achat d'un véhicule électrique d'occasion annoncés il y a quelques semaines.

Nous avons également voulu favoriser les ménages d'outre-mer, confrontés à un coût d'achat beaucoup plus important.

Le malus au poids a été étudié au regard de l'offre automobile française. La Convention citoyenne pour le climat proposait de le fixer à 1,4 tonne. D'autres proposaient des seuils de poids bien supérieurs. Nous avons considéré que le critère de 1,8 tonne permettait de maintenir la

compétitivité de l'appareil productif français et d'avoir une incitation cohérente avec nos ambitions environnementales. C'est ce qui a présidé à cette décision.

S'agissant des ponts, 60 millions d'euros sont dédiés aux collectivités. Nous pourrions vous adresser le détail très précis des investissements. Nous allons par ailleurs accompagner de façon plus structurelle les projets de ponts connectés, sur lesquels des capteurs sont placés afin d'assurer une maintenance préventive. Nous payons en effet un certain surcoût en maintenance curative par rapport à ce que nous aurions dû dépenser s'il s'agissait d'une maintenance en conditions opérationnelles.

Quant au vélo, il a été plébiscité à l'occasion de la grève des transports en commun de décembre dernier, mais aussi lors du déconfinement. Nous avons amélioré les aides pour les vélos à assistance électrique. Le vélo fait partie des dépenses éligibles au forfait mobilités durables qui, la semaine dernière, a été porté à 500 euros par an.

Par ailleurs, 200 millions d'euros sont mobilisés dans le plan de relance pour permettre de réaliser 600 pistes cyclables et un certain nombre d'abris à vélos, notamment à proximité des gares. C'est une des conditions du développement du vélo.

Au niveau européen, nous sommes en train de négocier un fonds qui permettra de mobiliser 150 millions d'euros supplémentaires, qui s'ajouteront aux 350 millions d'euros sur sept ans votés à l'occasion de la LOM.

Quant au quatrième appel à projets concernant les transports collectifs en site propre (TCSP), 450 millions d'euros lui sont consacrés dans la LOM, en plus des 100 millions d'euros du plan de relance. Cet appel à projets sera lancé dans les prochaines semaines.

Pour répondre enfin à Mme Perrot, nous avons mis en place des tests rapides il y a quinze jours au départ de l'aéroport de Nice, en lien avec les services municipaux de la ville. Nous avons débuté la semaine dernière à l'aéroport d'Orly une campagne de tests antigéniques et PCR, visant notamment à protéger l'outre-mer. Demain commence à l'aéroport de Roissy une campagne de tests rapides, notamment antigéniques, qui permettent d'obtenir des résultats beaucoup plus rapides et de protéger, dans un contexte encore incertain, les voyageurs qui partent de France ou arrivent en France, notamment en provenance de pays où le virus circule beaucoup.

Je n'ai pas de réponse s'agissant du remboursement des billets par les compagnies aériennes en cas de test positif. La politique commerciale des compagnies aériennes consiste aujourd'hui essentiellement à procéder à des reports ou à des échanges de billet sans frais.

S'agissant du fonds de garantie, les compagnies étant en situation de faillite, nous avons dû les soutenir pour qu'elles survivent et faire en sorte

que les passagers qui avaient payé leurs billets puissent récupérer leurs deniers ou bénéficier de reports.

Savoir comment compenser les faillites des compagnies aériennes sur un temps long n'est pas simple. À l'échelle d'un pays, on trouve en général une grande compagnie nationale, comme en France, et de petits opérateurs.

J'observe qu'au niveau européen, cela fait sens d'avoir un processus mutualisé de garantie des paiements en cas de faillite d'une compagnie aérienne. En fonction de la reprise du trafic, ce sera un sujet important à développer. C'est un débat que nous avons avec nos collègues allemands, espagnols, italiens et portugais, au sein d'un groupe informel que nous avons constitué.

Concernant le mécanisme Corsia et le verdissement de l'aéronautique, je suis toujours un peu marri de voir que ce secteur a fait beaucoup d'efforts, et souvent très tôt, mais qu'il est aujourd'hui toujours très critiqué dans le débat public. Le mécanisme Corsia remonte à 2016 et représente le premier acte de régulation environnementale mondiale. Il a certainement été victime d'une mauvaise communication du secteur, mais il a constitué une avancée considérable.

L'aéronautique civile a aujourd'hui franchi le pas sur le plan de la transition industrielle. La filière des biocarburants est lancée. Plusieurs centaines de millions d'euros sont mobilisées. Les objectifs de taux d'incorporation de biocarburants sont ambitieux. Le verdissement industriel est en marche. La première étape se situe autour de 2027, avec des avions hybrides pour le marché régional.

L'ensemble de la filière hydrogène s'organise pour réaliser ce saut technologique vers des avions très sobres en carbone, en lien avec les autres secteurs du transport.

Cet acte très ambitieux en matière de verdissement industriel nous permettra de reconstituer des avantages géopolitiques face aux Chinois et aux Américains. Nous avons en Europe toutes les compétences et toutes les capacités pour le faire. C'est pourquoi nous investissons 1,5 milliard d'euros sur trois ans pour amorcer cette filière et être à l'avant-garde des nouvelles technologies, afin de reconstituer nos avantages comparatifs industriels.

S'agissant de la régulation environnementale, mis à part le mécanisme Corsia, il existe également le système européen d'échange de quotas carbone ETS, pour lequel il est prévu de faire disparaître les quotas gratuits. Nous disposons également d'outils de compensation nationale, notamment utilisés par le groupe Air France. Il s'agit d'un *continuum* parfois mal connu, parfois critiqué, mais qui constitue une bonne base de régulation environnementale.

Nous aurons certainement à mieux communiquer sur ce sujet, mais il ne faut pas dire que le secteur aérien ne prend pas sa juste part à la lutte contre le changement climatique.

Concernant la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, l'engagement du Gouvernement est évidemment de maintenir les travaux d'insonorisation. Des échanges sont encore en cours avec Bercy sur les montants et les modalités, mais les choses avancent.

Pour finir, nous augmentons cette année de 5 millions d'euros le budget prévu pour les lignes d'aménagement du territoire, qui répondent à des critères spécifiques définis au niveau européen. Nous ne pouvons pas qualifier de lignes d'aménagement du territoire celles où l'offre aérienne viendrait à diminuer ou à disparaître. Cela renvoie au sujet de la restructuration de l'offre d'Air France, que nous menons en lien avec les régions.

J'animerai prochainement un conseil ministériel sur la question des dessertes aériennes. Nous avons aujourd'hui un groupe qui se recompose, des opérateurs régionaux qui s'intéressent à la reprise de certaines lignes, et des risques de prédation ou de concurrence déloyale de la part de différents acteurs.

Le ministère a réalisé un véritable travail de cartographie que nous avons présenté aux différentes parties prenantes pour maintenir autant que faire se peut les liaisons et ne pas tomber dans les chausse-trappes que nous avons trop connues ces dernières années.

**M. Didier Mandelli.** – Je partage l'inquiétude qui a été exprimée au sujet de l'Afitf, plus particulièrement concernant la taxe d'aménagement autoroutière, calculée à partir des kilomètres parcourus par les usagers sur les autoroutes. Je crains en effet que cette taxe ne soit pas au niveau attendu en 2021 pour les raisons que nous connaissons.

Ma première question concerne les mobilités du quotidien dans le cadre du plan de relance. Vous allez accompagner les AOM, en Île-de-France comme sur tout le territoire. Ne serait-il pas judicieux d'intégrer à ce plan de relance le financement des études des intercommunalités s'agissant de la prise de la compétence d'organisation des mobilités du quotidien ?

Les AOM pourraient-elles être accompagnées dans leur démarche, compte tenu des difficultés des EPCI et du manque de visibilité en matière de financement, qu'il s'agisse de la TVA ou de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ?

Ma deuxième question porte sur le volet maritime, portuaire, et ferroviaire. Une proposition de loi de Michel Vaspert, notre ancien collègue, va être examinée ces jours-ci. Si l'on veut porter de 9 % à 18 % la part du fret ferroviaire dans les acheminements, cela passe aussi par l'intermodalité. Ma question n'est pas technique, mais simplement politique : quelle sera

l'articulation entre le ministère de la mer et votre ministère ? Qui sera notre interlocuteur à ce sujet ?

**M. Stéphane Demilly.** - Monsieur le ministre, je voudrais vous interroger sur l'industrie aéronautique, violemment touchée par la crise du transport aérien. La chute brutale du trafic, conséquence de la Covid-19, a des répercussions sur l'ensemble des acteurs de l'aviation, et un plan de soutien ambitieux est nécessaire pour répondre à ces difficultés, que nous espérons conjoncturelles.

Des centaines d'emplois disparaissent dans le bassin d'Albert. Entreprises, partenaires sociaux, élus travaillent côte à côte pour trouver des solutions contre le risque d'effondrement de cette filière.

Nous avons beaucoup parlé de la décarbonation du trafic aérien mondial dans le cadre de la LOM lorsque j'étais porte-parole de mon groupe à l'Assemblée nationale. J'avais à l'époque défendu beaucoup d'amendements pour que l'aviation prenne toute sa part dans la nécessaire transformation écologique des transports.

Où en sommes-nous concrètement avec les motoristes ? Des crédits de recherche complémentaires sont-ils consacrés à ce secteur dans le cadre de la loi de finances ?

Par ailleurs, le transport aérien va redémarrer dans quelques années et retrouvera - nous l'espérons tous - le rythme de croissance que nous avons perdu dans un trou d'air d'une violence inouïe. Encore faudra-t-il que les compétences industrielles soient toujours là. Or le risque est grand que la disparition de nos compétences fasse la part belle à des pays *low cost*, qu'on appelle maintenant *best cost*, et que nous ne retrouvions pas notre niveau d'emploi sur le territoire national. Que faites-vous pour anticiper ce phénomène ?

**M. Bruno Belin.** - Monsieur le ministre, vous avez évoqué les petites lignes ferroviaires, mais nous n'avons plus d'interlocuteur au sein de SNCF Réseau comme au temps de Réseau ferré de France (RFF) sur ce sujet.

Je vous ai d'ailleurs écrit il y a quelques mois pour vous faire part d'une situation dans le département où je suis élu.

Le budget consacré aux ponts des petites collectivités représente 600 000 euros par département. Or on sait que les départements gèrent des centaines d'ouvrages d'art !

Vous avez évoqué les CPER. Dans quelles conditions le volet mobilité des prochains CPER sera-t-il négocié ?

Il ne faut pas perdre de vue le fait que la France est encore rurale à 85 %. Le vélo n'est donc pas la solution à tout. On a encore besoin de nos routes nationales. On parle de la RN 147 entre Poitiers et Limoges depuis 1954. Quand s'y met-on ?

Dans le domaine aérien, vous évoquez une cartographie des dessertes aériennes en lien avec l'aménagement du territoire. Un véritable travail est à réaliser sur les aéroports régionaux et les aéroports de proximité, qui sont essentiels, comme cela a été démontré avec les transports sanitaires d'urgence.

Il faut donc que tous les aéroports de deuxième ou troisième rang soient opérationnels 24 heures sur 24. Cela nécessite un entretien et un investissement des collectivités régionales, départementales, voire du bloc communal. Dans quelles conditions imaginez-vous que l'on puisse conserver ces aéroports ?

Leur maintien présente aussi un enjeu environnemental. À l'aéroport de Poitiers, le temps de roulage moyen est de six minutes. À Bordeaux, il est de 25 minutes et, à Orly, de 40 minutes.

Je suis prêt à participer au groupe de travail que vous évoquez concernant les aéroports régionaux, les dessertes et la cartographie des lignes aériennes. Il s'agit d'un sujet essentiel en matière d'aménagement du territoire, qui présente également des enjeux économiques – des centaines d'emplois sont concernés – et sanitaires – ces aéroports ont permis de sauver des centaines de vies depuis le mois d'avril.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Monsieur Mandelli, concernant l'Afitf, nous avons sécurisé son budget de 2,8 milliards d'euros cette année. Pour ce qui est de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), nous avons anticipé la baisse au regard du trafic constaté, notamment pendant le premier confinement. Nous pensons que l'année 2021 sera plus « normale » en termes de trafic routier, notamment sur le réseau concédé. Tout cela s'évaluera au regard des faits.

Le vrai sujet porte plutôt sur le moyen-long terme, dans la mesure où le financement de l'Afitf repose sur des taxes sur les produits pétroliers. Or nous voulons décarboner l'économie.

Par ailleurs, j'ai expliqué les mécanismes de compensation prévus pour les AOM. En matière de financement des études, nous avons mobilisé le soutien financier de France Mobilités afin d'identifier les projets de territoire et pouvoir aider, le cas échéant, les EPCI. Je crois pouvoir dire que cela fonctionne très bien.

Le soutien aux secteurs maritime, fluvial et portuaire dans une logique d'intermodalité, fait bien partie du plan que nous présentons. Les autoroutes ferroviaires que j'ai citées – Calais-Sète, Cherbourg-Bayonne et Barcelone-Perpignan-Rungis, ainsi que la liaison avec les ports du Nord – renvoient, dans une logique d'interconnexion, à la question précédemment évoquée de l'amélioration des différents réseaux de transport.

Nos réseaux étant vétustes et des travaux très importants de régénération étant en cours sur l'ensemble des modes, nous continuerons à

vivre une période compliquée durant les trois à quatre prochaines années avant de retrouver, la nuit, plus de fluidité pour les sillons fret.

Pour autant, les investissements sont au rendez-vous de manière à améliorer la situation globale et la part modale du transport de marchandises par voie maritime, fluviale et ferroviaire.

Monsieur Demilly, afin de préserver les compétences aéronautiques qui intéressent un certain nombre d'industriels français civils et militaires, nous mobilisons les leviers de la commande publique.

Nous sommes dotés d'outils nationaux mais également européens pour mieux identifier et nous prémunir contre des prédatations commerciales hostiles, qui existent bel et bien.

En matière de décarbonation, nous sommes en train de lancer une filière de biocarburant. Nous avons, dans les mois passés, réceptionné quinze projets. Nous en avons sélectionné quatre ou cinq et mobilisons 400 millions d'euros pour accompagner cette filière et tenir les objectifs de taux d'incorporation qui, comme vous le savez, sont de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030. Nous essayons de faire croître ce secteur et de massifier la production, l'enjeu étant ici une question de volume.

Monsieur Belin, nous pourrions faciliter le dialogue avec SNCF Réseau si le besoin s'en fait sentir. Ce sujet renvoie à la capacité pour l'État et les régions de se mettre d'accord. Nous avons signé trois accords régionaux, le premier avec la région Grand Est, à hauteur de 930 millions d'euros, le deuxième avec la région Centre-Val de Loire, pour un peu plus de 200 millions d'euros, et le troisième avec la région PACA, pour environ 500 millions d'euros.

Certaines collectivités ont voulu aller plus vite que d'autres. Je souhaite que, pour la Nouvelle Aquitaine, qui dispose d'un réseau très étendu, nous puissions aller plus vite sur le sujet.

Concernant les CPER, le volet mobilité est inclus dans le contrat de plan pour 2021 et 2022. Pour ce qui est de l'autoroute Limoges-Poitiers, les scénarios techniques sont à l'étude. La balle est dans notre camp : nous devons revenir vers vous avec différents scénarios techniques avant de recevoir la réponse des collectivités sur le niveau de financement. J'ai eu l'occasion d'indiquer que l'État prendra toute sa part en cas de consensus politique local sur ce projet, et si les scénarios sont crédibles sur le plan financier. Je réitère cet engagement devant vous.

Quant aux aéroports régionaux, il s'agit d'un sujet que nous avons déjà évoqué à l'occasion des Assises du transport aérien. Dans le contexte économique que nous connaissons, tous les aéroports régionaux n'ont pas vocation à être « généralistes » et à accueillir tous types de trafic en tout temps, en étant en concurrence alors qu'ils se situent parfois à moins de quelques dizaines de kilomètres les uns des autres.

Les aéroports, au sein d'une même région, voire de plusieurs régions, ont donc une vocation différenciée. Ceci renvoie à la planification régionale et à des outils comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Vous avez raison de rappeler le rôle très important qu'a tenu l'aérien dans l'acheminement du matériel sanitaire et le caractère stratégique des aéroports régionaux.

J'ai pu observer qu'un certain nombre d'élus qui avaient fait campagne contre les aéroports régionaux sont aujourd'hui dans mon bureau pour demander de les préserver à tout prix. Ce sont certes des actifs stratégiques, mais leur organisation doit être selon moi revue, affinée au niveau régional, afin d'aller vers une meilleure planification, une plus grande fluidité et une complémentarité plus importante entre l'offre de chaque aéroport.

Nous avons mis en place un conseil ministériel il y a maintenant trois mois sur le sujet. Nous allons tenir vers le début du mois de décembre un conseil sur la question des dessertes aériennes. Nous produirons alors les cartographies envisagées. Nous serons évidemment ravis de vous y accueillir, monsieur Belin.

Enfin, nous avons des points d'accord avec la proposition de loi de Michel Vaspard. Je salue le travail de votre ex-collègue, expert sur la question. Nous en partageons certaines ambitions, comme le développement économique, l'attractivité de la filière, la transition énergétique, ou la préservation de la souveraineté européenne.

Il existe quelques points de débat sur la gouvernance. La proposition de loi est très « décentralisatrice ». L'axe Seine a vocation à être un axe important du tissu portuaire français. Certains axes sont en concurrence internationale et intra-européenne. Il me semble que l'État a vocation à conserver une place importante.

Nous avons accompagné la signature d'une charte sociale au sein de la filière, qui comporte un certain nombre d'engagements. Cela a permis la tenue d'un dialogue nourri entre les différents acteurs de la chaîne logistique.

Pouvoir bénéficier d'un dialogue social nourri, performant et participatif et avoir des projets industriels de développement des différents axes, permet d'augurer d'un avenir plus favorable.

Pour répondre à votre question sur l'articulation avec le ministère de la mer, les sujets qui concernent la mer sont traités par ce ministère, et les sujets en lien avec les infrastructures, notamment avec les autres modes de transport relèvent du ministère des transports.

**M. Bruno Rojouan.** - Le département de l'Allier, qui était extrêmement enclavé, commence à s'en sortir sur le plan routier au bout de

quarante ans. Le grand chantier de l'A 79 va nous offrir une liaison est-ouest sécurisée sur cet axe qui est aujourd'hui l'un des plus mortels en France.

Je souhaiterais vous interroger sur la situation ferroviaire de ce département. Moulins et Vichy se trouvent sur la ligne Clermont-Ferrand-Paris. Vous êtes venu plusieurs fois à Clermont-Ferrand et vous en connaissez les enjeux qui existent en termes d'amélioration du temps de parcours et de réduction des retards, qui s'accumulent sur cette ligne.

J'aimerais également évoquer la situation de la ville de Montluçon, qui connaît un handicap énorme. Pour rejoindre Paris, c'est un vrai parcours du combattant ; il faut quasiment quatre heures de train ! Nous avons une difficulté énorme sur la ligne Montluçon-Vierzon, qui est en très mauvais état et ne permet pas aux trains de rouler à des vitesses normales.

Montluçon, première agglomération du département de l'Allier, subit un handicap considérable sur le plan de l'économie. Les cadres ne peuvent pas se déplacer en train pour rejoindre Paris. Plusieurs solutions ont été envisagées, mais il semblerait qu'il soit prévu que cette ligne continue de relever à 100 % de SNCF Réseau. Pouvez-vous me le confirmer ?

Le plan de relance est peut-être l'occasion d'accélérer un certain nombre de projets. Ne pourriez-vous pas trouver des moyens supplémentaires pour moderniser cette ligne ?

**M. Frédéric Marchand.** – Je voudrais revenir sur la question de la compensation des pertes financières des intercommunalités. Les réseaux de transport, vous l'avez dit, ont été confrontés à des pertes de recettes tarifaires et à divers surcoûts de fonctionnement liés à l'application des protocoles sanitaires.

Ces services sont également durement touchés par la baisse de la recette fiscale affectée à leur fonctionnement dans le cadre de budgets annexes. C'est notamment le cas pour la métropole européenne de Lille.

Les intercommunalités sont confrontées à des difficultés de financement de leurs réseaux de transports publics et à la dégradation de leurs capacités d'autofinancement, au moment où les priorités du plan de relance et de la transition écologique devraient au contraire conduire à les renforcer.

Le dispositif adopté cet été intègre certes le versement mobilité dans les recettes fiscales prises en compte pour le calcul de la compensation financière, mais la globalisation des recettes fiscales compensées a pour effet de diluer le problème spécifique aux transports pour les AOM sous statut d'intercommunalité à fiscalité propre.

Alors que les syndicats mixtes de transport vont voir leurs pertes de recettes fiscales compensées, il n'en sera pas de même pour les autres AOM,

au risque d'une inégalité de traitement. Pouvez-vous rassurer les présidents d'intercommunalités à ce sujet ?

**M. Éric Gold.** - Le projet de loi de finances pour 2021 a pour ambition de développer les mobilités vertes, notamment le transport ferroviaire, pour lequel on peut constater un réel effort, avec des engagements à hauteur de plus de 4 milliards d'euros.

Le développement d'une filière hydrogène bas carbone constitue un élément du plan de relance devant contribuer à la conversion écologique de l'industrie française. La stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, présentée récemment, prévoit une accélération massive des projets. 2 milliards d'euros de crédits sont prévus dans le plan de relance, fléchés en partie sur le développement des mobilités lourdes à hydrogène.

Pouvez-vous nous préciser si l'on a, en France, une stratégie concrète de déploiement de l'hydrogène dans le secteur ferroviaire ? À l'échelle européenne, le développement de l'hydrogène pour les trains semble trouver de plus en plus d'adeptes.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** - Je me suis en effet rendu à plusieurs reprises à Clermont-Ferrand, notamment pour parler de la ligne Clermont-Ferrand-Paris. Nous avons pris des engagements répétés à ce sujet. Les choses avancent, notamment en matière de renouvellement du matériel roulant.

CAF France a lancé la production industrielle sur son site de Bagnères-de-Bigorre, et les travaux se poursuivent sur la voie. Il s'agit de travaux longs et importants, similaires à ceux réalisés sur la ligne Limoges-Paris, pour les mêmes raisons : on a trop longtemps laissé se dégrader l'infrastructure ferroviaire.

S'agissant du Montluçon-Paris, notamment la partie qui va vers Vierzon, je vous confirme que, dans les dialogues que nous avons pu nouer avec les différentes régions au moment de la mission Philizot, nous avons proposé que l'État reprenne la main sur les lignes connaissant la plus forte circulation - donc que l'on réintègre cette ligne dans la trajectoire financière de SNCF Réseau -, et que les collectivités qui le souhaitent puissent se voir transférer ou déléguer un certain nombre de compétences sur les lignes d'intérêt local pour tester d'autres modèles ou avoir des systèmes de régénération plus économes.

Nous avons déjà contractualisé avec la région Centre-Val de Loire, comme je l'ai indiqué précédemment. Nous discutons avec la région Auvergne-Rhône-Alpes et son président Laurent Wauquiez. Nous avons un accord de principe sur le protocole concernant les petites lignes. Il doit maintenant être décliné plus précisément avant d'être signé.

Monsieur Marchand, je répète ce que j'ai dit concernant la compensation des collectivités : la logique qui a prévalu, c'est d'avoir une première compensation du versement mobilité dans la troisième loi de finances rectificative, et de compléter celle-ci à l'occasion du quatrième projet de loi de finances rectificative, à la fois s'agissant du versement mobilité et des pertes de recettes tarifaires, à travers l'octroi d'avances remboursables. Je réitère devant vous cet engagement du Gouvernement.

S'agissant de la question de l'utilisation de l'hydrogène dans l'ensemble de l'économie, et plus particulièrement dans le domaine du transport, si je segmente à gros traits, l'électrification aurait une part prédominante dans les secteurs urbains et légers, et l'hydrogène présenterait un intérêt pour l'industrie plus lourde ou la longue distance comme le ferroviaire. Rappelons qu'Alstom, en lien avec d'autres partenaires, a fait rouler des trains à hydrogène en Allemagne. À Tarbes, la chaîne de traction pour le train à hydrogène d'Alstom est remarquable. C'est un avantage qu'il convient de préserver et de développer. Un certain nombre de régions, soutenues par l'État, ont bénéficié de crédits pour expérimenter les trains à hydrogène.

Cela nécessite en amont que la production d'hydrogène soit réalisée à partir d'énergies bas carbone. L'enjeu du développement et la crédibilité de notre filière hydrogène résidera dans la capacité à produire massivement de l'hydrogène bas carbone de façon décentralisée. C'est un très beau champ de développement industriel, technologique et de planification territoriale. Je me réjouis que les transports puissent y participer.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre, vous ne m'avez pas répondu sur la manière dont vous envisagez de résoudre l'iniquité de traitement entre les AOM en fonction de leur statut. Leurs pertes de recettes ne sont pas compensées de la même manière. Des amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale. Avez-vous l'intention de revenir sur cette iniquité insupportable ?

Par ailleurs, s'agissant du ferroviaire, une décision de justice a remis hier en cause le chantier du Charles-de-Gaulle Express. Les motifs s'appuient notamment sur le nouveau contexte de crise sanitaire pour questionner le projet.

Par ailleurs, quand comptez-vous prendre une ordonnance après l'échec des négociations sur l'accord des classifications et rémunérations, ainsi que le prévoit l'article 167 de la LOM ?

Enfin, le contrat de performance de SNCF Réseau devait être présenté au Parlement en 2020. Vous avez indiqué que son retard était dû à la pandémie de Covid-19. Il reste un mois pour finaliser cette présentation extrêmement importante. Qu'en est-il ?

C'est tout le modèle économique du ferroviaire français qui échappe au Parlement ! La question des petites lignes n'a pas été traitée dans le

nouveau pacte ferroviaire. Le rapport Philizot n'a jamais été publié, nous n'avons été destinataires que d'un condensé de neuf pages. Un article de la LOM prévoit une ordonnance pour traiter de la question des petites lignes. Le décret sur les petites lignes a « fuité » dans la presse récemment. Quelle place aura le Parlement dans ce qui s'apparente à des marchandages directs entre les régions, le ministère et la SNCF ?

**M. François Calvet.** – Monsieur le ministre, j'ai déjà attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'injustice déplorable que connaît le département des Pyrénées-Orientales en matière de liaison avec la capitale.

L'année dernière, à la même époque, devant la commission des affaires économiques, je signalais à Mme Borne l'état fortement dégradé de la route nationale, effondrée par endroits et donc impraticable sur de longues portions, ainsi que les travaux sur la liaison Perpignan-Prades. Je pense que le Premier ministre a déjà dû attirer votre attention sur ce point.

Vous avez évoqué le train de fret Perpignan-Rungis-Barcelone : dans quelles conditions va-t-on le mettre en œuvre et investir sur les wagons ?

Le 23 juillet dernier, lors des questions d'actualité, je vous avais alerté sur les difficultés pour rejoindre Paris par voie aérienne, alors que la liaison ferroviaire n'a pas évolué d'un iota.

Vous m'avez répondu – je cite : « *Nous serons en mesure de faire des annonces prochainement sur les modalités et le calendrier* ». La situation ne s'est pas améliorée, tant s'en faut. Je souhaite savoir ce qu'il en est et si un calendrier est prévu.

**M. Étienne Blanc.** – Ma question porte sur le Lyon-Turin.

L'Europe, peut-être un peu lassée par les reports – la Commission parle de procrastination et d'indécision à propos de ce dossier –, vient de prendre un acte d'exécution pour renforcer le contrôle de la Commission européenne sur la bonne exécution des accords internationaux passés avec l'Italie.

Si le tunnel de base ne fait plus l'objet de fortes discussions, les voies d'accès restent un véritable sujet de discussion entre la région Auvergne-Rhône-Alpes, la SNCF et la Commission européenne, qui ne voit pas bien comment les fonds européens peuvent être mobilisés s'agissant des voies d'accès du côté français.

Que fera le Gouvernement pour mobiliser les fonds européens sur ce dossier, à la fois utile pour l'interconnexion des réseaux européens mais aussi pour la décarbonation de l'économie ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Je répète à M. Jacquin ce que je disais précédemment à propos du transport routier : le PLFR 4 permettra de corriger les « iniquités », les irrégularités ou les

dysfonctionnements qui ont pu être mis à jour, notamment à l'égard des AOM de droit commun en matière de taux et d'assiette.

S'agissant du CDG Express, nous avons pris connaissance de l'arrêt du tribunal administratif. Un recours sera engagé, j'imagine. La procédure judiciaire devra dire sa vérité.

Le décret concernant les petites lignes sera publié fin novembre. Nous avons notamment terminé de travailler avec les collectivités sur le sujet complexe du transfert des salariés

Pour ce qui est du contrat de performance de SNCF Réseau, je comprends votre frustration. Il n'en reste pas moins que le retard pris pour les raisons que nous avons décrites en avril perdure aujourd'hui.

La date de publication du contrat ne va pas vous ravir : nous l'estimons à l'été 2021. Des échanges ont encore lieu entre les régions et la SNCF sur des sujets importants, comme la modulation des tarifs de péage.

Le débat démocratique et politique a pleinement eu lieu. Si le rapport Philizot a constitué un rapport d'étape, administratif, il a néanmoins débouché sur le pacte « petites ligne », cofinancé par l'État et les régions. Ce qui importe, c'est ce qui se passe sur le territoire plutôt que ce qui est dit dans un rapport administratif faisant suite à une initiative parlementaire. Il a permis de faire travailler les différents acteurs du transport ferroviaire et les régions et de conclure un accord de plus de 6 milliards d'euros qui permettra de sauver les 9 000 kilomètres de petites lignes ferroviaires. Je suis convaincu que les débats essentiels qui ont eu lieu au Parlement ont présidé à la mise en place d'un plan d'action concret.

Concernant la RN 116, nous avons délégué tous les crédits il y a quelques mois. Le Premier ministre Jean Castex y a porté une très grande attention. Le problème des chutes de pierres est actuellement traité.

Quant à la ligne nouvelle entre Montpellier et Béziers, l'enquête publique sera lancée en septembre 2021. Nous avons revu et contracté le calendrier pour qu'il soit le plus rapide possible.

Concernant la desserte de Perpignan, je vous renvoie à la réponse que j'ai faite au sénateur Belin : nous avons étudié assez précisément, en lien avec Air France, les lignes qui continueront à être desservies par Air France, et celles qui seront éventuellement reprises par Transavia. Une des questions qui se pose est celle de la capacité de Transavia à offrir aux voyageurs réguliers la même qualité de services que celle qu'offre Air France.

Quelques lignes seront reprises par d'autres opérateurs. Une des clés du remplissage des avions réside dans l'accord commercial avec Air France, acteur de référence. Pour d'autres lignes, il n'existe pas aujourd'hui de projet de reprise. C'est l'objet de la cartographie que nous voulons présenter aux élus, visant à présenter la connectivité de nos territoires au regard de l'offre aérienne.

Par ailleurs, nous continuons à subventionner les lignes d'aménagement du territoire pour permettre aux territoires enclavés et mal desservis par la route et le train de bénéficier d'une liaison aérienne de qualité. Cette politique a vocation à apporter des solutions aux entreprises et à préserver l'attractivité des territoires.

Enfin, pour répondre à M. Blanc, le chantier du Lyon-Turin, contrairement à ce qu'on entend dans le débat public, est déjà en cours. Plusieurs dizaines de kilomètres ont déjà été creusés. 200 millions d'euros issus du plan de relance permettront de garantir le financement de ce projet pour les deux prochaines années. Un appel d'offres a été lancé. Vous avez raison de dire que les voies d'accès constituent un des grands sujets de la décennie à venir. Cette question n'a toujours pas trouvé de solution sur le plan du financement. Il faut donc continuer à avancer sur les différentes options et sur le phasage des travaux. C'est une préoccupation importante du ministère des transports.

**Mme Angèle Prévile.** - Ma question porte sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), qui dessert des territoires ruraux très enclavés. La régénération de cette ligne sera-t-elle accélérée par le plan de relance ? C'est un espoir qui anime le département depuis très longtemps. Les voyageurs se sont malheureusement au fil du temps détournés de cette ligne, qui ne répondait pas aux attentes en termes d'horaires et de confort.

Il s'agit pourtant d'un levier très important de redynamisation de nos territoires, mais également de transition écologique.

**M. Pascal Martin.** - Monsieur le ministre, je voudrais évoquer une question qui constitue l'Arlésienne de la métropole Rouen Normandie : le devenir du futur contournement Est de Rouen, projet lancé il y a maintenant cinquante ans - très exactement en 1972 - et qui paraît à ce jour bloqué.

Nous avons trouvé il y a un peu plus d'un an une clé de financement intelligente et équilibrée entre l'État, la région Normandie, le département de la Seine-Maritime et la métropole Rouen Normandie. Ce projet plus qu'attendu par de très nombreux habitants d'une métropole qui regroupe plus de 500 000 personnes et par l'ensemble du monde économique est aujourd'hui au point mort, le nouvel exécutif de la métropole Rouen Normandie s'opposant à ce projet.

Nous avons collectivement perdu beaucoup trop de temps - et je sais que vous en êtes conscient. L'État compte-t-il, malgré l'opposition de la métropole Rouen Normandie, porter ce projet avec les autres partenaires ?

**Mme Nadège Havet.** -175 millions d'euros sont prévus par le plan de relance pour le verdissement des grands ports maritimes.

Les projets susceptibles d'être financés sont l'électrification des quais pour l'alimentation des navires, le renouvellement des terrasses portuaires et de la flotte de véhicules, la rénovation de bâtiments, de même que les

travaux destinés à favoriser le report modal vers le fluvial et le ferroviaire pour la desserte de l'hinterland.

C'est sur ce dernier point que j'aimerais vous interroger. Une partie des crédits doit être fléchée sur les accès ferroviaires aux ports. Comment ces crédits seront-ils engagés ? En fonction de quelles priorités territoriales ? Ce sujet est de première importance pour le département du Finistère – je pense notamment au port de Brest.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Concernant la ligne POLT, nous procédons au renouvellement complet du matériel roulant de même que sur la ligne Clermont-Ferrand-Paris – cela représente de mémoire dix-huit rames nouvelles pour la ligne POLT et douze rames nouvelles pour la ligne Clermont-Ferrand-Paris. La livraison aura lieu début 2023.

Par ailleurs, plus de 1,6 milliard d'euros de travaux sont prévus sur la ligne POLT, qui traduisent les efforts très conséquents entrepris en matière de régénération de la voie ; ils sont effectués au rythme le plus rapide possible, la fin des travaux étant prévue en 2025.

Nous travaillons également sur la modernisation de la ligne – sécurité, passages à niveau, relèvement de la vitesse – et espérons, dans les prochaines semaines, être en mesure de faire des annonces intéressantes en matière de qualité de prestations. Ce travail est en cours au sein de nos services, en lien avec la SNCF.

La question de M. Martin est compliquée. Nous sommes en capacité opérationnelle de conduire le projet du contournement Est de Rouen. C'est l'un des quatre projets autoroutiers prévus dans la LOM. Nous voulons en même temps obtenir un consensus politique sur la question. Il est difficile d'aller contre la volonté politique très affirmée d'un des acteurs majeurs du territoire contre ce projet. Nous allons donc voir ce qu'il est possible de faire pour fluidifier les rapports des uns avec les autres et obtenir un consensus politique.

Madame Havet, le financement de la desserte de l'hinterland est ventilé dans les CPER. Il porte sur tous les objets précédemment cités. Ces crédits sont à la main des préfets de région.

**M. Gérard Lahellec.** – Merci d'avoir pointé le fait que la relance que nous appelons tous de nos vœux ne peut être crédible qu'à la condition de voir l'ensemble de nos institutions se mobiliser.

Je ne voudrais toutefois pas que nous passions trop vite sur la situation de crise que vous avez rappelée à l'instant. Je ne reviendrai pas sur la chute de la fréquentation des transports collectifs, mais il existe un autre sujet, qui est celui du déséquilibre des contrats de concession et des délégations de service public (DSP). La Bretagne est dépositaire de plus de 60 contrats de DSP.

Ces contrats se trouvent tous en situation de déséquilibre, et si je me réfère à la jurisprudence constante depuis le jugement du tribunal de Bordeaux en 1916, lorsque les contrats de concession sont en situation de déséquilibre pour des raisons imprévisibles, il revient à l'autorité concédante de rétablir ces équilibres.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales assument seules ces dépenses. Elles se retrouvent dans une situation compliquée pour relever les défis dont nous parlions tout à l'heure.

Ma deuxième observation porte sur l'aérien. Nous subissons de plein fouet l'effet concomitant de la pandémie de Covid-19 et de la stratégie d'Air France en matière de dessertes, qui aggrave la situation de nos aéroports et de toute la chaîne d'activités qui en découlent. L'effet conjugué de tout ceci est extrêmement pénalisant pour nos territoires.

Je me permets de rappeler que ces aéroports connaissaient tous un équilibre d'exploitation. Je pense qu'il conviendrait d'en tenir compte dans les développements dont il est question.

Troisième remarque s'agissant du ferroviaire : le contrat de performance liant l'État et SNCF Réseau ne semble pas remis en cause. Or SNCF Réseau, propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et maître d'ouvrage des travaux de remise en état, se voit dans bien des cas interdire d'y consacrer plus de 8 % de son investissement, ce qui est assez singulier.

S'agissant du rapport Philizot, je pense que l'accord est plus facile à obtenir quand on met un peu d'argent que lorsqu'il n'y en a pas, les collectivités n'étant pas pressées de mettre la main à la poche.

Enfin, s'agissant du secteur portuaire, j'ai lu le rapport de mon collègue Vaspart. Je ne l'ai pas trouvé si décentralisateur que cela. Je ne crois pas qu'il souffre d'excès de ce côté-là, mais que sa principale fragilité réside dans le fait qu'il ne mentionne pas l'existence des ports décentralisés.

Ceux-ci existent néanmoins : la loi de 2004 en avait déjà transféré quelques-uns, et la loi NOTRe en a transféré de nouveaux. Je ne pense pas que la performance puisse seulement s'apprécier en tonnage. Je crois au contraire qu'elle dépend de la complémentarité des ports.

Je réponds ce faisant à ma collègue finistérienne, qui parlait du port de Brest. Dans la proposition de loi, le port de Brest n'est pas concerné dans la mesure où il ne s'agit pas d'un grand port maritime. Il existe donc une légère faiblesse de ce côté.

**M. Guillaume Chevrollier.** – La mobilité est une préoccupation récurrente des maires des territoires ruraux.

Quelles actions envisagez-vous pour limiter la concentration des utilisateurs aux heures de pointe liée à la réduction de l'offre de transports ?

Par ailleurs, l'aéronautique connaît un nombre de licenciements important qui soulèvent l'inquiétude légitime des personnels mais aussi des étudiants, comme par exemple les élèves ingénieurs de l'École supérieure des techniques aéronautiques et de construction automobile (ESTACA), qui se situe dans mon département. Il est important de miser sur la formation pour préparer l'avenir de l'aéronautique. Quel message pouvez-vous délivrer à notre jeunesse ?

Enfin, la RN 162 traverse le territoire où je suis élu. Un processus de départementalisation est en cours. Pouvez-vous apporter des précisions sur le calendrier de son transfert, qui a été demandé il y a un certain temps. Pouvez-vous accélérer cette procédure, afin que des investissements puissent avoir lieu sur cette voie routière ?

**M. Gilbert Favreau.** – Je reviens sur le réseau routier national non concédé. On a parlé à plusieurs reprises les difficultés de mobiliser des financements pour remettre ces infrastructures en état. J'ai souvent évoqué avec votre prédécesseur et la direction des infrastructures la situation de la RN 149, entre Nantes et Poitiers, et de la RN 147, entre Poitiers et Limoges.

J'ai proposé à votre prédécesseur le transfert de cette route nationale aux collectivités. J'étais à l'époque président du département. Certaines régions ont posé la même question. Alors que les financements manquent pour nos infrastructures, qu'elles soient routières ou ferroviaires, il est temps que l'État prenne la mesure de la nécessité d'associer les collectivités à la gestion du réseau routier national non concédé pour permettre de faire avancer les choses et améliorer des transits qui sont souvent de première importance.

**M. Ronan Dantec.** – Monsieur le ministre, je reviens sur votre propos concernant l'effort du secteur aérien en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, car je suis resté sur ma faim.

Certes, vous avez énuméré les dispositifs, mais il existe aujourd'hui dans ce domaine des contradictions flagrantes. Si, comme cela a été dit, le mécanisme Corsia se base sur 2019, cela signifie que la compensation ne vaudra rien et ne sera peut-être même pas nécessaire.

En parallèle, le système ETS, qui ne s'applique que sur les vols européens, subira une montée en charge, avec un coût qui sera uniquement porté par les compagnies aériennes européennes. Si nous réalisons un effort technologique fort sur les changements de motorisation, le reste du monde n'aura pas besoin d'investir dans ce type de flotte, le mécanisme Corsia ne fonctionnant pas.

Avez-vous identifié cette difficulté ? Disposez-vous d'une stratégie pour éviter une nouvelle distorsion de concurrence ? On sait que l'affrontement avec la Chine a été sanglant et que l'Europe a fait marche arrière. Êtes-vous conscient de ce risque majeur, y compris pour notre

industrie aéronautique ? Il ne suffit pas d'énumérer les dispositifs pour que ceux-ci soient efficaces !

En second lieu, il est inexplicable qu'Air France ferme Morlaix, où se trouvait une partie des emplois de Hop ! Déshabiller l'emploi dans les villes moyennes historiquement à l'origine du développement d'un certain nombre de petites compagnies aériennes est incompréhensible. Il est inconcevable que l'on concentre encore plus d'emplois dans les métropoles au détriment de l'aménagement du territoire. Avez-vous des propositions précises pour conserver des emplois à Morlaix ?

**Mme Martine Filleul.** – Je souhaiterais revenir sur la question de M. Tabarot à propos de VNF. Si on ne peut qu'être satisfait des efforts de régénération du réseau, l'inquiétude est cependant très grande s'agissant de la suppression de nombreux ETP, pour la deuxième année consécutive. L'automatisation et la digitalisation des équipements ne sont pas encore au rendez-vous pour permettre cette diminution. Des problèmes de fonctionnement du réseau risquent de se faire jour.

Je voulais par ailleurs évoquer avec vous la question portuaire. 175 millions d'euros sont consacrés au verdissement de la flotte maritime et des ports. C'est un signal intéressant, mais qui ne semble pas à la hauteur des investissements de nos voisins belges et néerlandais, qui font de leurs ports un élément important de leur redémarrage économique. Cet investissement sera-t-il *a minima* pérennisé ?

Enfin, HaRoPa constitue un exemple de complémentarité entre les ports maritimes et fluviaux. Allez-vous continuer à mettre cette logique en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale portuaire ? Elle semble un élément important de la réussite française dans ce domaine.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Je partage le constat de M. Lahellec. Le sujet du partage des risques entre le délégataire et le concédant est bien connu.

Les opérateurs ont bénéficié des différents dispositifs de soutien de droit commun de la part de l'État, que vous connaissez parfaitement. Par ailleurs, nous avons conclu avec les régions un accord de méthode et nous leur avons délégué 300 millions d'euros de crédits dédiés aux mobilités.

S'agissant des contrats concernant les petites lignes, je rappelle que SNCF Réseau prend à sa charge 100 % des travaux de régénération et d'entretien sur les lignes les plus fréquentées. Sur les lignes d'intérêt local, on peut faire valoir, à la demande des régions notamment, des modèles plus efficaces.

Des contrats ont déjà été signés avec les régions. J'en ai cité trois. Beaucoup sont intéressées. Les investissements proposés sont pris en charge à 60 % par les régions et à 40 % par l'État, mais quand on inclut l'entretien et

l'investissement, le réseau ferroviaire reste majoritairement entretenu par l'État à hauteur de 60 %.

Monsieur Chevrollier, nous avons voulu maintenir une offre de transport surabondante par rapport à la demande ou à la fréquentation constatée. La pointe du matin s'explique par le fait que les « cols bleus » se rendent à leur travail entre 6 heures 30 et 7 heures 30 parce qu'ils n'ont pas d'autre choix. Nous maintenons le maximum de trains sur cette tranche horaire, en lien avec les collectivités concernées. En Île-de-France, 100 % de l'offre est assurée pour un peu plus de 50 % de fréquentation.

S'il devait y avoir des adaptations, celles-ci porteraient sur les heures creuses, où l'on constate parfois 15 à 20 % de la fréquentation pour 100 % de l'offre. Tout cela a évidemment un coût mais, dans tous les cas, la priorité est à la protection sanitaire.

La question que vous avez posée sur l'inquiétude des étudiants vis-à-vis du secteur aéronautique est intéressante. En tant que ministre des transports, je constate que cette génération d'ingénieurs aéronautique aura l'opportunité incroyable d'inventer l'avion de demain.

L'industrie aéronautique a aujourd'hui la capacité d'inventer l'avion de demain et de tirer le meilleur profit d'énergies nouvelles comme l'hydrogène. Peut-être n'y a-t-il pas eu de défi aussi important depuis le milieu des années 1960. C'est un message d'espoir, mais cela nécessite de s'engager très fortement et de faire la course par rapport à d'autres pays, qui ont des moyens de financement plus conséquents et des compétences qui rattrapent les nôtres.

Concernant le réseau routier national, c'est dans le cadre des débats relatifs au projet de loi « 3D » que nous allons définir les modalités de décentralisation de certaines parties de ce réseau. La concertation avec l'ensemble des départements est à venir. Les demandes sont bien connues territoire par territoire.

Plus généralement, cette question renvoie à la dualité des réseaux de transport en France, qui résulte des choix politiques et économiques qui ont été faits durant ces quarante dernières années.

Une réflexion est à mener à ce sujet, et il existe certainement, au XXI<sup>e</sup> siècle, des façons plus intelligentes de gérer des contrats en intermodalité ou en profitant des synergies régionales.

Monsieur Dantec, au-delà de l'énumération, il faut tenir compte de l'articulation des différents dispositifs qui existent en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien. Je pense notamment au système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS) et à l'accord international Corsia. Nous travaillons, avec l'ensemble des partenaires européens, notamment au moment des conseils des ministres des transports, à l'articulation juste et efficace de ces dispositifs.

Il était prévu que les années de référence pour le dispositif Corsia soient 2019 et 2020. Le trafic aérien est anormalement bas cette année. Il est donc normal de prendre comme référence uniquement l'année précédente qui, statistiquement, correspond davantage à ce qu'aurait dû être l'activité aérienne cette année.

S'agissant de Morlaix, je rappelle qu'aucune suppression d'emplois n'est prévue avant 2023 sur le site de maintenance. Au-delà de cette question, s'agissant de la restructuration des réseaux domestiques, le conseil ministériel que j'ai évoqué, qui traite des questions relatives aux dessertes et à la connectivité constitue un cénacle dans lequel on peut parler très concrètement de ces sujets. Je serais ravi de reparler à ce moment-là des questions de recomposition de l'offre et des impacts que cela peut avoir sur le territoire.

Enfin, en réponse à Mme Filleul, je répète que nous consacrons une enveloppe importante aux secteurs portuaires, maritimes et fluviaux, de 400 millions d'euros. La stratégie nationale portuaire viendra enrichir les outils dont nous disposons.

Nous voulons faire de l'écosystème portuaire et maritime un des éléments clés du redémarrage de l'économie. Nous ne partons pas de nulle part, mais nous avons un peu de retard par rapport à quelques autres grands ports européens comme Rotterdam ou Anvers.

Certains sujets n'ont pas été suffisamment abordés ces derniers temps, comme la souveraineté de nos ports. La stratégie nationale portuaire doit être l'occasion d'organiser le rebond et d'agir en fonction de ce qui est pertinent.

La philosophie du Gouvernement consiste à réaliser toutes les synergies possibles, soit par des extensions ou des créations d'axes, soit simplement par la mise à profit des technologies disponibles. La numérisation n'est pas un gros mot dans le domaine des transports. Cela ne signifie pas toujours moins d'emplois, mais des emplois différents.

Ces secteurs très lourdement industriels, au bon sens du terme, n'ont pas toujours su réaliser leur transformation numérique comme ils auraient dû la faire. Elle fonctionne très bien chez certains de nos voisins. Je souhaite donc que nous mettions à profit cette crise pour s'engager dans ce chemin.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cet échange et pour les réponses que vous nous avez apportées sur le projet de loi de finances pour 2021 et le plan de relance.

Il ne faudra pas oublier, comme vous l'ont dit un certain nombre de collègues, les territoires ruraux, qui doivent également être dotés de services de mobilités efficaces.

La proposition de loi relative à la gouvernance et la performance des ports maritimes a fait l'objet d'un travail particulièrement soutenu. Il est

indispensable que cette dernière puisse être inscrite rapidement à l'Assemblée nationale.

Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer  
(Mardi 3 novembre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Madame la ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd’hui pour votre première audition devant le Sénat en tant que ministre de la mer. Votre ministère a été créé en août dernier, ou plutôt recréé : la France a déjà disposé de l’appui d’un ministère de la mer autonome, mais ce n’était plus le cas depuis une trentaine d’années.

Vous le savez, notre commission porte la plus grande attention aux affaires maritimes, aux secteurs portuaire et du transport maritime, ainsi qu’à l’aménagement du littoral, qui relèvent, au moins en partie, des compétences de votre ministère. Vous pourrez d’ailleurs nous éclairer sur la répartition des sujets touchant de près ou de loin à la politique maritime et littorale de la France et sur la manière dont vous travaillez avec les ministères avec lesquels vous partagez des compétences, qui sont nombreux à en croire le décret d’attribution publié en juillet dernier. Je pense en particulier au ministère des transports.

Au-delà de ces aspects institutionnels, nous souhaitons vous entendre, dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2021, sur les moyens qui seront consacrés aux affaires maritimes et aux ports. Nous avons pu observer combien la filière maritime a été – et est encore – mise à l’épreuve par la crise sanitaire et économique et combien un soutien de l’État est indispensable pour préserver ce secteur et assurer sa résilience.

Notre commission a adopté à l’unanimité en juillet dernier le rapport de la mission d’information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, dont Martine Filleul était la présidente et Michel Vaspart le rapporteur. Cette mission a formulé dix propositions et quatre recommandations de court terme. Elle appelle notamment le Gouvernement à présenter rapidement la stratégie nationale portuaire annoncée depuis presque trois ans par le Premier ministre.

Pouvez-vous nous indiquer sous quel délai cette stratégie sera présentée et quels en seront les principales orientations et les objectifs ? La signature d’une charte d’engagement par les acteurs de la logistique voilà quelques semaines est un signal positif. Nous souhaitons qu’il soit amplifié.

Un autre sujet de préoccupation de notre commission concerne la pollution marine. D’après un rapport publié la semaine dernière par l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), près de 230 000 tonnes de déchets plastiques seraient déversées en mer Méditerranée chaque année et cette situation semble s’aggraver alors même que nous savons combien ce type de déchets est particulièrement nuisible à la biodiversité marine. Quelles sont les pistes actuellement à l’étude par votre ministère pour mettre un terme à cette situation alarmante ?

L'Assemblée nationale et le Sénat ont fait de nombreuses propositions ces dernières années s'agissant de l'aménagement et de la protection du littoral, afin d'établir un cadre juridique et financier innovant permettant aux territoires littoraux de s'adapter au changement climatique. Je pense notamment à la proposition de loi de la députée Pascal Got, à la proposition de loi de notre ancien collègue Michel Vaspart relative au développement durable des territoires littoraux, au rapport du député de Vendée Stéphane Buchou ou encore au rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques. Il y a également eu un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la recomposition spatiale des territoires littoraux.

Les propositions sont donc sur la table, avec de nouveaux outils adaptés à la spécificité des territoires littoraux : les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), le bail réel immobilier littoral (Brili), la mobilisation du fonds Barnier, qui devrait être l'outil transversal de financement de la prévention des risques, ou encore l'inscription dans la loi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

Que prévoit le Gouvernement sur ce sujet essentiel pour l'avenir de nos territoires littoraux ? Un projet de loi est-il à l'étude ? Quelles suites comptez-vous donner aux initiatives des parlementaires ?

Je vous cède la parole pour une intervention liminaire.

**Mme Annick Girardin, ministre de la mer.** – Je suis heureuse d'être au Sénat en tant que ministre de la mer. Vous l'avez souligné, la mer n'était plus un ministère depuis trente ans. Je travaillerai en lien étroit avec d'autres ministères. Ayant passé trois ans à la tête du ministère des outre-mer, j'ai l'habitude de l'interministérialité.

Une politique maritime nécessite des moyens à la hauteur des ambitions. Le ministère de la mer, créé en juillet dernier, n'a pas révolutionné le budget pour 2021, qui n'est pas modifié dans ses grands équilibres : nous parlons toujours des programmes 205 et 203. Toutefois, avec Jean-Baptiste Djebbari, nous nous sommes saisis de la question des ferries, durement touchés par la crise et, pour la Manche, par le Brexit.

Nous avons obtenu deux lignes dédiées dans le plan de relance : une de 200 millions d'euros sur les ports et la flotte des affaires maritimes, et l'autre de 50 millions d'euros sur la pêche. Je mène par ailleurs un travail de fond pour que le plan de relance bénéficie pleinement aux acteurs publics et privés du maritime. Nous pouvons émarger à au moins 650 millions d'euros dans l'ensemble de ce plan de relance. J'ai proposé des mesures de nature fiscale, dont certaines, comme l'externalisation du permis de plaisance, ont été votées en première lecture à l'Assemblée nationale. D'autres, comme la modernisation du droit annuel de francisation et de navigation et le

prolongement du dispositif de suramortissement fiscal pour les équipements verts, seront examinées dans les prochains jours par les députés.

L'action 43 du programme 203 qui retrace les investissements au sein des grands ports maritimes est largement préservée, à 100 millions d'euros hors fonds de concours. Le budget relatif au dragage est reconduit à 93 millions d'euros. Cette enveloppe avait connu une augmentation de 29 millions d'euros en 2019.

Le plan de relance prévoit en plus 200 millions d'euros pour les ports et l'administration de la mer, dont 175 millions d'euros pour les grands ports maritimes. Il s'agit de les rendre plus attractifs économiquement et exemplaires en matière de respect de l'environnement. Avec 175 millions d'euros sur deux ans, le budget portuaire sera doublé sur la période 2020-2022. Ces crédits sont une réponse forte à la crise épidémique du covid-19, qui a fortement dégradé l'activité portuaire française depuis 2000, se conjuguant aux conflits sociaux du début de l'année. Cela a perturbé l'exécution budgétaire de 2020 et a affaibli nos ports et nos parts de marché par rapport à nos principaux concurrents européens. Le maintien des crédits d'investissement et de fonctionnement est nécessaire, mais pas suffisant pour faire de nos ports de véritables portes d'entrée pour les trafics européens. C'est pourquoi j'ai relancé le travail sur la stratégie nationale portuaire, qui doit aboutir dans le cadre du prochain comité interministériel de la mer (Cimer), qui était prévu fin novembre et qui sera peut-être reporté. Avec mon collègue Jean-Baptiste Djebbari, nous avons signé une charte portuaire, afin d'inciter l'ensemble des acteurs à s'engager pour la compétitivité de nos ports.

Le programme 205 s'élève à 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 159 millions d'euros en crédits de paiement. La marge de manœuvre est quasi nulle, puisque ce budget permet de donner aux services de l'administration de la mer les moyens de fonctionner. Il contient également les crédits d'investissement dans les moyens nautiques, ainsi que les dépenses d'exonérations de charges dont bénéficient les navires français soumis à une concurrence internationale. Le soutien de l'État à Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est préservé, à hauteur de 10,7 millions d'euros. Il sera maintenu le temps nécessaire.

Les crédits du programme 205 seront abondés en loi de finances rectificative en faveur des mesures annoncées par le Premier ministre pour les entreprises de transport international de passagers. L'aide sera financée par le biais d'ouverture de crédits à hauteur de 19 millions d'euros et par un dégel de la réserve de précaution du programme 205. Au total, un maximum de 30 millions d'euros sera versé aux entreprises. La crise du covid-19 a eu de fortes conséquences sur certains secteurs de l'économie maritime, mais le Gouvernement est aux côtés des entreprises touchées.

Au-delà de l'urgence, je souhaite mener une concertation de fond sur la compétitivité de notre pavillon. J'ai eu l'occasion de l'annoncer la semaine dernière à l'assemblée générale d'Armateurs de France. Le lancement cette opération, que nous avons baptisée le « Fontenoy du maritime », serait pour le 9 novembre. Ce travail s'organisera autour de quatre thèmes : la feuille de route sociale du marin et du pavillon français ; le développement économique et la compétitivité du pavillon national ; la transition énergétique des navires et son lien avec l'écosystème industriel ; enfin, le rayonnement et la capacité d'influence permise par le pavillon français. Il s'effectuera d'abord avec les professionnels du secteur. Je souhaite que vous y soyez associés. Certains sujets pourront avoir besoin d'une traduction budgétaire, voire législative. Un accord de compétitivité doit être le résultat de ce travail inédit de consultation. C'est ensemble que nous pourrons apporter toutes les réponses, notamment sur la compétitivité de notre pavillon.

La crise sanitaire mondiale a montré que le système portuaire français était capable d'assurer la continuité des approvisionnements. Il constitue un actif stratégique indispensable à l'activité économique. C'est un instrument de souveraineté à renforcer. La stratégie nationale portuaire a une ambition offensive de reconquête de parts de marché sur nos concurrents étrangers. Elle a été élaborée avec les régions, en lien avec les professionnels. Elle prend en compte les ports décentralisés, pour limiter les effets de concurrence entre ports français et engager ceux-ci dans une dynamique commune de transition écologique et numérique. Le Cimer 2019 en a acté les principales ambitions : transition écologique, performance opérationnelle et maillon de la reconstruction de la chaîne logistique, développement économique des territoires et transition numérique. La stratégie doit être annoncée dans son intégralité lors du Cimer 2020, qui aura lieu avant la fin de l'année.

La pollution plastique en Méditerranée est un sujet important. Au ministère des outre-mer, j'avais lancé une trajectoire 5.0, avec un objectif de zéro déchet. Aujourd'hui, nous visons un objectif de zéro déchet plastique rejeté en mer d'ici à 2025. D'ici à 2040, les plastiques à usage unique seront interdits en France. Je salue le travail des communes du littoral, regroupées au sein de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), que j'ai pu rencontrer voilà quelques jours pour élaborer la charte « Plage sans déchet plastique » : actions de sensibilisation, de prévention, de ramassage et de nettoyage.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action européen sur l'économie circulaire, la France soutient les propositions de la Commission européenne en matière de lutte contre les microplastiques et de réduction des emballages.

J'ai le projet de mettre en œuvre un plan d'action pour une Méditerranée exemplaire d'ici à 2030, avec un volet de lutte contre la

pollution marine. L'objectif est de rallier un maximum de pays de la Méditerranée. Nous y travaillons en vue du *One Planet Summit* dédié à la biodiversité, qui doit avoir lieu en janvier 2021.

Deux missions ont été menées à la demande du Gouvernement sur le recul du trait de côte en 2019 : une mission d'inspection de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'IGF et du CGEDD sur le financement des projets de reconstitution de ces territoires et une mission parlementaire réalisée par Stéphane Buchou, député de la Vendée, sur la faisabilité et l'acceptabilité des propositions. Sur la base de leurs recommandations, des options ont été présentées lors du Conseil national de défense écologique du 12 février 2020 pour une meilleure information des populations et la mise en place d'outils adaptés, afin d'accompagner les projets de reconstitution du littoral qui vont émerger dans les territoires. Le dispositif est en cours d'élaboration dans le cadre du dialogue interministériel, avec l'ambition de proposer une solution nouvelle de résilience des territoires littoraux. Le projet de loi « 3D » devrait apporter des réponses législatives en ce sens.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.** – Force est de le constater, en dépit des grands objectifs en matière de report modal, le compte n'y est pas sur l'intermodalité : plus de 80 % de préacheminements ou de *post*-acheminements portuaires reposent encore sur le routier. Dans un contexte où la part du marché des grands ports maritimes diminue par rapport à celle des grands ports européens, il nous semble urgent d'améliorer la compétitivité de nos ports. La stratégie nationale portuaire comportera-t-elle un volet spécifique relatif au report modal, avec des moyens dédiés ? Sera-t-elle étroitement liée à la stratégie pour le développement du fret ferroviaire ? Comment les régions et les autorités portuaires y seront-elles associées ?

L'Organisation maritime internationale (OMI) a trouvé un premier compromis dans la perspective de diminuer l'intensité carbone du transport maritime international de 40 % d'ici à 2030. Le Parlement européen s'est récemment prononcé en faveur d'une inclusion du transport maritime dans le marché carbone. Quel regard portez-vous sur ces propositions et leur niveau d'ambition ? Comment ces évolutions pourront-elles s'articuler ?

Quelle est votre évaluation de la présence des ammonitrates dans les ports français ? Y a-t-il en France des risques liés au trafic de nitrate d'ammonium, comme cela semble être le cas au Liban, après la catastrophe récente ?

**M. François Calvet, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.** – Pour le Méditerranéen que je suis, il est très important d'avoir un ministère de la mer. Les premiers parcs éoliens en mer, ceux de Saint-Nazaire et Fécamp, devraient être mis en service à l'horizon 2022 ou 2023, soit environ dix ans après les premiers appels d'offres. Qu'en est-il pour la Méditerranée ? La programmation

pluriannuelle de l'énergie publiée en avril dernier prévoit l'attribution d'un gigawatt par an entre 2024 et 2028, qu'il s'agisse d'éolien posé ou flottant. Cet objectif sera-t-il tenu ? Nous avons pris beaucoup de retard. D'importants investissements ont été réalisés par les industriels et par les territoires portuaires, mais des inquiétudes demeurent, notamment en matière de planification des futures zones d'installation des parcs. Quelle est la stratégie du Gouvernement en la matière ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer.** – Je me réjouis qu'il y ait un ministère à part entière pour la mer. Au cours des six dernières années, j'ai été rapporteur de différents textes en la matière, ainsi que de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer.

M. Vaspart a déposé une proposition relative aux ports, dans le prolongement de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes. Quel regard portez-vous sur les évolutions envisagées dans ce cadre ? Que pensez-vous de la réforme de la gouvernance des grands ports maritimes, l'objectif étant de rendre plus lisible la parole de l'État et de mieux associer les acteurs du monde économique et les régions ? Quelle est votre appréciation sur l'inscription dans la loi de la stratégie nationale portuaire et sur la création d'un conseil national portuaire et logistique chargé de son suivi ?

Près d'un an après la publication du rapport de la mission sur le sauvetage en mer, quelles suites ont été données par l'administration aux différentes recommandations que nous avons pu formuler, notamment s'agissant de la relation entre l'État et la SNSM, qui remplit *de facto* une mission de service public ? Quand le pacte d'engagement pour les sauveteurs sera-t-il mis en place ? Sur le plan financier, au-delà du maintien des crédits budgétaires, envisagez-vous de mettre en place une ressource pérenne pour la SNSM, comme nous l'avons recommandé ? Même si vous prenez aujourd'hui l'engagement de préserver l'enveloppe pour financer les investissements et le renouvellement de la flotte, les modalités actuelles de financement sont non seulement insuffisantes, mais assez aléatoires pour certaines d'entre elles.

**Mme Annick Girardin, ministre de la mer.** – La question du report modal est au cœur d'une partie des 175 millions d'euros mobilisés dans le cadre du plan de relance. Mais vous avez raison : sur l'intermodalité, on n'est pas au rendez-vous. La stratégie portuaire traite bien du report modal. Elle sera articulée avec l'ensemble des travaux sur le ferroviaire.

La décarbonation du secteur maritime est une problématique mondiale. L'OMI a fixé un objectif de réduire de moitié les émissions du secteur en 2050 avant de les éliminer totalement au cours de ce siècle. La France est *leader* en la matière. J'ai eu l'occasion effectivement d'échanger sur ce sujet avec le secrétaire général de l'OMI. Les négociations ont été tendues, voire difficiles. Le compromis final n'est pas aussi ambitieux que ce que nous

et nos partenaires européens aurions voulu, mais il constitue toutefois une étape importante. Il faut aller jusqu'au bout : rouvrir le sujet nous ferait perdre beaucoup de temps.

À long terme, la France promet la mise en œuvre de mesures plus incitatives à l'échelle mondiale permettant d'augmenter le prix du carbone dans le secteur maritime, afin d'accélérer le déploiement des carburants alternatifs et de pousser l'industrie à investir davantage. Une mission est en cours sur les ammonitrates, qui sont un sujet majeur ; nous vous en ferons parvenir les résultats.

Nous voyons bien aujourd'hui la nécessité du travail de négociations, notamment pour la planification des énergies renouvelables en mer, un grand programme que la France souhaite pousser. Le ministère de la mer co-maîtrisera l'ensemble des débats sur le sujet. Les zones à définir doivent être valables jusqu'en 2050. C'est ma responsabilité d'identifier avec l'ensemble des usagers les zones où l'on pourra développer ces énergies renouvelables.

On fait souvent de la gouvernance la cause de tous les maux, alors que la France doit à mon sens avoir une stratégie complète, touchant l'ensemble des ports. Nous aurons l'occasion de présenter cette stratégie dès le Cimer prochain.

Nous avons soutenu de manière indéfectible la SNSM, avec 10,7 millions d'euros de crédits en 2021, contre 2,5 millions d'euros en 2015. Ces ressources sont préservées pour les années à venir et pour le temps de leur investissement et du renouvellement de leur matériel. Nous avons aussi accompagné la SNSM avec des actions de formation. Le travail partenarial s'effectue en toute confiance avec la SNSM. Je les rencontre régulièrement sur le terrain. Je souhaite que nous puissions signer un pacte d'engagement avant la fin de l'année.

**Mme Martine Filleul.** - Je me réjouis à mon tour d'avoir une ministre de la mer. Dans le cadre de mission d'information que j'ai présidée, nous avons visité les grands ports maritimes et mené un grand nombre d'auditions. Nous avons constaté combien l'attente d'un État planificateur, stratège, donnant de la cohérence et de la complémentarité à l'action des ports français, était forte. Je me félicite qu'une stratégie nationale portuaire voie prochainement le jour. Quelle méthode avez-vous utilisée pour l'élaborer ? Des élus de la représentation nationale y ont-ils été associés ?

Ne craignez-vous pas que l'enchevêtrement des compétences entre M. Djebbari et vous-même ne ralentisse la mise en place, par exemple, de cette politique portuaire ?

Envisagez-vous de développer le transport fluvial, qui est écologiquement vertueux, et la connexion des ports avec le fluvial ? Le port de Dunkerque a opté pour une répartition uniforme des charges pour le fret

fluvial, permettant un développement significatif du fluvial. Seriez-vous favorable à généraliser cela à tous les grands ports maritimes ?

J'ai aussi le sentiment que le compte n'y est pas sur l'intermodalité. Avec M. Vaspert et d'autres, nous avons estimé nécessaire de déployer un plan de soutien de 150 millions d'euros par an sur cinq ans pour les ports et un doublement des moyens consacrés par la LOM au report modal vers les transports massifiés de fret, pour atteindre près de 5 milliards d'euros sur dix ans. Le plan de relance que vous avez annoncé comporte un projet de verdissement de la flotte et des ports. C'est très bien, mais cela ne paraît pas à la hauteur de l'enjeu, au moins s'agissant du report modal. Allez-vous pérenniser et développer les moyens en faveur des ports dans les années à venir pour le report modal ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – La France a la chance de disposer du deuxième espace maritime mondial et du premier domaine sous-marin mondial. Il est donc bien légitime d'avoir un ministère de la mer, tant l'économie bleue renferme de potentiel ! Au sein du Gouvernement, vous avez souvent revendiqué votre appartenance aux territoires d'outre-mer, et appelé à un « réflexe outre-mer ». Depuis votre arrivée aux responsabilités, quelles politiques publiques avez-vous menées à destination spécifique des territoires ultramarins ? Dans vos fonctions de ministre de la mer, quelles politiques maritimes allez-vous mettre en place pour développer les territoires d'outre-mer ?

Je suis rapporteur des crédits concernant la biodiversité. Les territoires ultramarins représentent 80 % de la biodiversité française. Comment concevoir des politiques de développement proportionnées à leur richesse et à leur puissance maritime ? La biodiversité doit être préservée et valorisée durablement. Dans le cadre de la stratégie nationale pour les aires protégées, le Gouvernement français s'est engagé à placer 30 % de notre territoire en zone protégée et 10 % en zone de protection forte. Ces objectifs seront-ils atteints en mer ? En avez-vous les moyens budgétaires ? Il n'y a pas aujourd'hui de fiscalité propre pour financer ces aires protégées... Quelle est votre position sur l'exploitation des minerais en haute mer ? Comment arbitrez-vous entre industrialisation des fonds marins et préservation et valorisation de la biodiversité ?

**Mme Nassimah Dindar.** – J'évoque à mon tour les 5 000 kilomètres de côtes et les 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, qui font que la France dispose, grâce à ses outre-mer, du deuxième domaine maritime dans le monde. Vous avez aussi, madame la ministre, été ministre de l'outre-mer, et vous connaissez particulièrement bien tous les dossiers correspondants. Je me réjouis donc que vous soyez ministre de la mer.

Comment la stratégie nationale portuaire sera-t-elle déclinée dans les outre-mer ? La préservation de l'environnement marin dans l'océan

Indien est aussi très importante, de même que la sécurité maritime : les abords de l'Afrique sont parfois infestés de pirates. Le ministère de la mer travaille-t-il en lien avec l'Europe pour que nous puissions éviter ce qui s'est produit à l'île Maurice ? J'ai bien entendu que nous allions disposer de 200 millions d'euros pour les ports maritimes. Des crédits spécifiques seront-ils alloués au port de La Réunion ? Développer le port français qui est à proximité du grand port de Tamatave et de celui de Maurice donnerait à la France une visibilité bien plus forte dans toute la zone économique de l'océan Indien.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Vous m'interrogez sur les compétences partagées entre M. Djebbari et moi-même. Pour moi, ce n'est jamais un problème d'être deux, au contraire ! Cela permet d'avancer encore plus vite, et c'est ce que nous avons fait sur la stratégie d'influence que nous voulons mettre en place. Que ce soit sur la stratégie nationale ou sur la charte, nous avons largement avancé en quelques mois, alors que ces travaux avaient déjà commencé quand nous sommes arrivés.

En ce qui concerne la méthode de la stratégie portuaire, je n'ai fait que prendre le relais d'un travail mené par mes prédécesseurs. C'est une méthode inédite, puisqu'il s'agit d'une co-construction complète, avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce fut un véritable succès. Je ne sais pas comment les parlementaires ont été associés, mais, à présent que la stratégie a été définie, je peux m'engager devant vous sur son suivi. Elle sera présentée, et je souhaite qu'avec l'ensemble des acteurs, nous constituions un groupe de travail qui puisse suivre sa mise en œuvre. Avec la covid, celle-ci sera peut-être reportée de quelques semaines, mais je peux vous assurer que la stratégie sera présentée avant la fin du mois de décembre.

J'ai parlé des 175 millions d'euros consacrés aux grands ports maritimes, pour accélérer la transition écologique. Le plan de relance portuaire touche tous les grands ports, dans l'Hexagone comme en outre-mer, avec pour objectif d'aménager des infrastructures fluviales ou ferroviaires susceptibles de faciliter le report modal. On a une véritable réussite à Dunkerque, par exemple, où l'on a expérimenté avec succès un certain nombre de solutions. Je vais travailler, port par port, pour adapter de tels succès. La première des réunions que j'ai tenues était avec l'ensemble des grands ports de France. Nous avons échangé sur tous les sujets, avec des propositions et des partages de bonnes pratiques ou d'expérimentations. Nous devons effectuer un travail plus cohérent avec l'ensemble des ports, notamment sur le volet fluvial et sur la question du surcoût de manutention fluviale, qui pose un problème de compétitivité.

Sur les aires marines protégées et les zones de protections fortes, nous tiendrons l'engagement du Président de la République. Nous présenterons les 10 % concernés après un travail de concertation avec les territoires. Le plan de relance prévoit 60 millions d'euros pour accompagner les aires marines et terrestres. Avec Mme Pompili, nous avons insisté pour

que cette somme soit complétée par des soutiens humains plus présents sur tous les territoires, car les aires marines protégées ont besoin de ressources humaines. Et nous allons saisir l'inspection du CGEDD et l'IGF pour disposer d'une analyse des ressources et des besoins nécessaires, en complément de ce qui a déjà été annoncé.

L'exploitation des grands fonds pose à la fois la question de leur préservation et de leur connaissance. Nous avons actuellement un manque de connaissance. Et ce n'est pas parce qu'on ne fera pas d'exploitation qu'on ne fera pas d'exploration. La France, en tant que grand pays maritime, doit avoir des compétences et des connaissances scientifiques. C'est pourquoi je souhaite soutenir les grands programmes de recherche concernant la haute mer et les fonds marins. Il ne faut pas être dogmatique, et je ne le suis pas ! Il faut aussi continuer le programme interministériel EXTRAPLAC (EXTension RAisonnée du PLAtEAU Continental), dans le cadre duquel nous avons déposé des dossiers aux Nations-Unies : il en reste encore cinq ou six à instruire, et nous aurons finalisé l'ensemble des demandes de la France en matière d'extension de son plateau continental. C'est un pari sur l'avenir. Qu'il s'agisse de protection ou d'utilisation de ces fonds marins, il nous faut d'abord, de toute façon, connaître nos limites et nos impacts sur l'ensemble de cet écosystème.

Chacun sait combien l'outre-mer fait partie de la richesse exceptionnelle dont dispose la France en matière de zones économiques exclusives, de plateau continental et de biodiversité. De plus, 80 % de notre biodiversité se situe dans les territoires ultramarins. J'avais dit un jour, en plaisantant, qu'il serait bien que 80 % des ressources financières pour protéger la biodiversité y soient affectées ! En tous cas, nous avons des efforts à faire en la matière, aux côtés des collectivités ultramarines. Les territoires ultramarins sont de formidables occasions pour la France de rayonner dans le monde. Nous sommes présents, grâce à eux, sur l'ensemble des océans, avec une extraordinaire richesse, un grand potentiel maritime lié à l'économie bleue, et une responsabilité de protection.

Le plan de relance prévoit des travaux dans l'ensemble des grands ports. Ceux de Guadeloupe, de Martinique, de La Réunion et de la Guyane sont concernés. Des propositions ont été faites et seront approuvées dans les jours qui viennent par les ministres concernés.

Chaque territoire d'outre-mer permet à la France d'avoir une politique de protection de l'environnement et de coopération dans différents bassins maritimes. À La Réunion, c'est l'Afrique du Sud, ainsi que Madagascar et le Mozambique, qui offrent d'extraordinaires possibilités de développement. La Réunion est une base avancée exceptionnelle dans l'océan Indien. Et le Président de la République a dit sa volonté de définir un axe de développement indopacifique, que nous devons nourrir et sur lequel nous travaillons. La Réunion a été aussi une base très utile pour l'ensemble des relèves de marins, qui nous ont posé beaucoup de problèmes pendant la

crise de la covid. Je l'en remercie, car elle est restée ouverte aux changements d'équipages. La France a ainsi pu montrer qu'elle était un pays qui savait faire preuve de solidarité quand il le fallait : quelque 13 000 marins ont été relevés à La Réunion.

Qu'allons-nous faire en termes d'économie bleue ? Ce que veulent porter les territoires ultramarins. Je souhaite co-construire avec eux, comme je l'ai fait au ministère des outre-mer.

**M. Joël Bigot.** - Merci de la présentation de votre ministère, doté d'un périmètre extrêmement large, qui englobe la lutte contre les pollutions plastiques, la promotion des énergies renouvelables, le volet transport... Je souhaite vous interroger sur la filière pêche. Dans le cadre du plan de relance, vous consacrez 50 millions d'euros à sa performance environnementale. Ces crédits seront notamment consacrés à des appels à projets pour le développement de fermes piscicoles durables. Pouvez-vous nous en dire plus ? Comment comptez-vous associer la profession ?

**M. Hervé Gillé.** - Vous l'avez déclaré, vous l'avez répété : nous avons besoin d'une stratégie portuaire. Sur cette stratégie, vous nous renvoyez à la réunion du comité interministériel, que nous attendons avec beaucoup d'impatience. Le plan de relance prévoit quelque 200 millions d'euros. Quelle sera votre méthode pour les mettre en œuvre ? Pour qu'un plan de relance ait une réelle efficacité, encore faut-il qu'il y ait une capacité à faire, et donc à produire des effets rapidement. Pour cela, il faut des porteurs de projets. Allez-vous vous appuyer sur un partenariat avec les collectivités locales qui sont parties prenantes ? Quand on interroge la gouvernance des ports, la place des régions est mise en question, tout comme celle des métropoles ou d'autres parties prenantes. Allez-vous lancer des appels à projets ? On voit bien qu'il y a un ensemble d'acteurs qui concourent à mettre en place des solutions d'intermodalité - et notamment les régions. Allez-vous développer ces partenariats pour créer un effet levier, ce qui conférerait une réelle efficacité à la mise en œuvre du plan de relance ?

**M. Frédéric Marchand.** - Le 18 septembre, lors des journées d'étude de l'Association nationale des élus du littoral, vous avez remis en lumière le sentier du littoral, symbole de la liberté d'accès à la mer pour des millions de nos concitoyens - et, en cette période de pandémie, on a bien besoin de liberté ! Vous avez indiqué que 25 millions de Français vivent dans un département ayant une façade maritime, et que la mer borde plus de mille communes du littoral, de métropole et d'outre-mer. Vous avez annoncé le lancement d'une initiative acceptée par le Premier ministre, « France vue sur mer », visant à remettre en avant le sentier du littoral. Quelle est votre feuille de route ? Il s'agit d'un élément essentiel de notre patrimoine national.

**Mme Annick Girardin, ministre.** - Sur la pêche, je souhaite qu'on puisse travailler avec l'ensemble des professionnels, et notamment ceux de la

filière piscicole. Je crois au développement de l'aquaculture. La France n'est pas au rendez-vous, l'Europe ne l'est absolument pas non plus. Nous avons deux objectifs : la pêche durable et l'aquaculture. On voit bien, avec la covid et le Brexit, poindre une volonté de penser les choses autrement.

Pour utiliser les crédits du plan de relance, il y a effectivement des appels à projets, mais je ne leur donne pas la priorité. Je pense plutôt à l'élaboration, avec FranceAgriMer, d'un catalogue, à l'issue d'un travail d'identification des besoins sur les territoires. Pour le plan de relance, nous avons deux ans. La plus grande difficulté est de faire remonter les projets. Il ne suffit pas d'avoir les financements ! La confection du catalogue prendra plus de temps que de simples appels à projets, mais nous regagnerons ce temps ensuite.

Oui, le sentier du littoral, ancien chemin des douaniers, est un capital de liberté essentiel dans le contexte actuel. Déjà, 5 800 kilomètres de cheminement sont ouverts, et 1 200 kilomètres sont en attente : je souhaite que leur ouverture soit financée par le plan de relance, ce qui devrait coûter 25 millions d'euros par an pendant deux ans. Il s'agit d'assurer la continuité du parcours, d'adapter les tracés en cas d'érosion ou de dérangement des habitats... Le recul du trait de côte, je l'ai vu sur le terrain, fait que nous avons perdu une partie de nos possibilités. Nous allons y travailler, et sensibiliser à l'environnement marin et littoral, par des projets pédagogiques accompagnant ce travail. Il s'agit aussi de valoriser aussi le patrimoine culturel qui se trouve sur ce sentier du littoral. Le projet que j'ai présenté a été soutenu par le Premier ministre, et nous faisons en sorte de rassembler les financements pour être au rendez-vous. Cela nous met au contact de nos concitoyens, en prise directe avec les maires de beaucoup de petites communes - c'est aussi cela qui m'intéresse dans ce ministère de la mer !

Sur la ventilation prévisionnelle des aides aux ports, je vais vous donner les chiffres : 4,5 millions d'euros pour la Réunion, 2,2 millions d'euros pour Strasbourg, 28 millions d'euros pour Dunkerque, 44,6 millions d'euros pour Le Havre, 20,1 millions d'euros pour Rouen, c'est 2,8 millions d'euros pour Paris, 10,5 millions d'euros pour Nantes et Saint-Nazaire, 4,2 millions d'euros pour La Rochelle, 8,1 millions d'euros pour Bordeaux, 33 millions d'euros pour Marseille, 5,9 millions d'euros pour la Guyane, 4,4 millions d'euros pour la Guadeloupe, et 6,5 millions d'euros pour la Martinique. La quasi-totalité de l'enveloppe a donc été attribuée aux différents grands ports. Dans le cadre de la stratégie des ports décentralisés, j'ai déjà eu une première rencontre avec l'ensemble des régions, puisque le contrat de plan État-Région est actuellement en négociation : nous devons apporter des financements pour que les ports décentralisés bénéficient aussi de ce coup de pouce. La stratégie globale sera inscrite en septembre 2021 dans le projet de loi de finances pour 2022.

**M. Bruno Belin.** - Je suis ravi de vous entendre parler de notre dynamique maritime extraordinaire, qui est une chance pour notre pays.

Quel est l'état sanitaire des côtes et de l'ensemble du domaine maritime national, métropolitain et ultramarin ? Vous avez évoqué le plastique : je trouve qu'il est dommage d'attendre 2025. Et il y a aussi la question des rejets d'eaux usées, de produits chimiques, etc.

**Mme Marta de Cidrac.** – Merci pour toutes ces explications. Je fais partie de ceux qui se réjouissent que nous ayons enfin un ministère de la mer. Avec nos surfaces maritimes, il est évident que la France ne pouvait pas ignorer ce patrimoine. Ma question portera sur le volet diplomatique et géopolitique. Grâce à notre grand espace maritime, la France est présente partout : nous sommes une grande puissance maritime. Comment travaillez-vous à la diplomatie environnementale que nous appelons de nos vœux ? Pour jouer un rôle important en matière environnementale, la France doit aussi utiliser ce vecteur qu'est la mer. Travaillez-vous avec le ministère des affaires étrangères, au-delà des sujets stratégiques et de défense, à la diplomatie environnementale que la France pourrait porter de manière très forte sur la planète entière ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Même si je vis dans la métropole de Lyon, je suis très heureux qu'il y ait un ministère de la mer ! L'industrie de la transformation des produits de la mer dépend-elle de votre ministère ? D'où viennent les produits qu'elle transforme ? Nous sommes en plein Brexit, et celui-ci aura des conséquences, encore difficiles à évaluer. En avez-vous fait des simulations pour votre secteur ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – L'état sanitaire des côtes est bon, sur le plan écologique. L'enjeu dépasse la France, bien sûr, et se pense au niveau européen. Il y a un état des lieux des compétences des conseils maritimes de façade, avec lesquels nous avons réparti l'ensemble du travail que nous menons sur nos littoraux. Je travaille avec les pays méditerranéens sur la question de la pêche et des efforts en matière de pêche durable que nous devons faire dans les années à venir. La Méditerranée est extrêmement fragile, et largement touchée par un certain nombre de pollutions. Vous avez donc raison de soulever cette question. Je vous enverrai une carte précise pour y répondre.

Je me réjouis que nous ayons un ministère de la mer en partie aussi pour la dimension de diplomatie environnementale que vous avez évoquée. Il n'est jamais facile d'être suffisamment présent sur tous les chantiers européens ou internationaux. La voix de la France a été insuffisamment présente, me semble-t-il, et un ministre de la mer pourra la porter plus fortement, à l'OMI, aux Nations Unies, au niveau européen, dans le cadre de l'organisation du *One Planet Summit* qui se prépare sur les questions maritimes... La mer doit être un facteur de rayonnement. La future présidence française de l'Union européenne nous permettra également de pratiquer cette diplomatie sur les questions environnementales, et je travaille actuellement à cet effet sur des propositions sur la place de la mer. Des projets sur les questions maritimes vont commencer à être portés par le

Portugal, qui exercera la présidence avant nous et dispose lui aussi d'un ministère de la mer. De tels ministères ne sont pas si fréquents dans les pays européens.

Vous m'avez interrogée sur l'industrie de la transformation. Mon ministère travaille à la fois sur l'amont et l'aval. Je travaille avec tous les échelons de la filière de la pêche, du mareyeur à la transformation, avec nos pêcheurs comme avec les industriels ou les transformateurs, notamment pour anticiper les conséquences du Brexit. J'espère de tout cœur que nous arriverons à un accord, car l'absence d'accord sera difficile à gérer. Un accord nous obligera à accompagner l'ensemble de la filière, en amont et en aval. Je travaille sur cet accompagnement avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM), mais aussi avec les comités régionaux : les premières régions touchées seront la Bretagne, la Normandie les Hauts-de-France. Le Brexit peut avoir un impact négatif sur les pêcheurs : ce sont d'abord ces derniers qui seront touchés, puis l'ensemble de la filière. Et il y aura aussi les acteurs transmanche.

Nous sommes aux côtés de ces deux secteurs. Dans la crise sanitaire, nous veillons à apporter des aides suffisantes pour que chacun reste debout, et allons les accompagner encore davantage dans l'après-Brexit pour favoriser la transition vers d'autres types de pêche. Nous avons la volonté d'être au rendez-vous avec des outils nationaux et européens. Quelque 5 milliards d'euros ont été prévus pour accompagner les différentes filières après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Sur cette somme, nous devons débattre de ce qui reviendra à chacune. Je fais confiance à Michel Barnier, le négociateur européen, qui connaît bien le secteur de la pêche. La France a mis des lignes rouges, comme d'autres pays européens : nous sommes huit à avoir défini les mêmes. Dans les jours qui viennent, nous devrions voir des avancées sur ces négociations. Le Président de la République a dit il n'y aurait pas d'accord de libre-échange s'il n'y avait pas d'accord de pêche. Ce n'est pas aux pêcheurs français ni aux pêcheurs européens, de payer la facture du Brexit. Le Gouvernement est et sera à leurs côtés.

Il y a aussi la question des ports, sur laquelle nous sommes également mobilisés. Ce sont 12 000 poids lourds, 13 000 véhicules légers et 60 000 passagers qui transitent chaque jour, soit 8 millions de véhicules et 22 millions de passagers par an, en provenance ou à destination du Royaume-Uni, qui transitent par les seuls ports des Hauts-de-France. L'accompagnement de cette région sera donc nécessaire : 70 % des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne transitent par le port de Calais, celui de Dunkerque et le tunnel sous la Manche. Nous avons donc plus de 8 000 entreprises, soit 11 % de la masse salariale de la région de Hauts-de-France, qui seront ou pourront être touchées à la sortie de cette négociation. Nous serons prêts, et nous montrerons à la hauteur dès le lendemain de l'accord.

**M. Jean-François Longeot, président.** - Merci pour cet échange. Vous avez pu voir l'attention que mes collègues portent aux affaires maritimes, au secteur portuaire, à l'aménagement du littoral et à la pollution maritime... Nous avons devant nous un immense chantier, un immense travail, et vous pourrez compter sur la détermination et l'engagement des membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui y prendront toute leur part !

Audition de M. Marc Mortureux, directeur général  
de la Plateforme automobile (PFA)  
(Mercredi 28 octobre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons notre matinée d’auditions dédiées au projet de loi de finances (PLF) pour 2021 et au plan de relance en accueillant Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA).

La PFA est le porte-voix de la filière automobile française, et rassemble les constructeurs, les équipementiers et les sous-traitants. À ce titre, vous avez été à la manœuvre lors des négociations avec l’État du plan de soutien de la filière, qui a été présenté le 26 mai dernier, et qui représente un montant de 8 milliards d’euros – dont 5 milliards d’euros de prêts garantis pour le groupe Renault.

Ce plan de soutien, qui est en partie traduit dans le PLF 2021, comporte deux objectifs principaux.

Le premier, c’est d’aider le secteur à faire face à l’impact de la crise sanitaire. Après s’être complètement effondrées pendant le confinement, les ventes de véhicules neufs sont reparties à la hausse, mais elles restent, sur les neuf premiers mois de l’année, près de 30 % inférieures aux ventes de l’année dernière.

Afin de relancer la demande, les aides à l’acquisition des véhicules propres ont été élargies en juin, et 200 000 primes à la conversion exceptionnelles ont été versées. Par ailleurs, les entreprises ont pu bénéficier des mesures générales, comme les prêts garantis ou le chômage partiel.

Le second volet du plan de soutien accompagne la filière automobile face à la double révolution à laquelle elle est confrontée : la transition du véhicule thermique au véhicule électrique et le développement des véhicules connectés et autonomes. Ces bouleversements technologiques ne datent pas de la crise. Mais celle-ci rend d’autant plus urgent de poursuivre et d’amplifier les investissements en vue de renouveler l’appareil de production.

1,5 milliard d’euros sont prévus en subventions et en fonds propres afin d’accompagner ces investissements, à l’instar du projet de production des batteries lithium-ion que l’on surnomme parfois « Airbus des batteries ».

Nous souhaitons, monsieur le directeur général, que vous puissiez revenir sur la situation économique et financière de la filière automobile, sur les enjeux liés au développement des véhicules à faibles émissions et les aides à l’investissement prévues par le plan de relance ainsi que sur le renforcement du malus automobile que prévoit le projet de budget pour 2021 et la récente annonce du Gouvernement relative à l’introduction d’un malus au poids pour les véhicules supérieurs à 1,8 tonne.

**M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA).** – Je vous remercie pour cette opportunité d'échanger sur la situation de la filière automobile qui revêt des enjeux au cœur des champs de compétences de votre commission.

La PFA que je dirige depuis deux ans, et dont Luc Chatel est le président, regroupe tous les acteurs de la filière automobile, les constructeurs (Renault, PSA, Renault Trucks), les équipementiers (Michelin, Valeo, Faurecia, Plastic Omnium), l'ensemble des ETI, PME, présentes sur tout le territoire qui emploient 400 000 salariés, ainsi que les services (concessions, réparation...) qui représentent 500 000 emplois supplémentaires.

La PFA anime également les pôles de compétitivité sur tous les territoires, les associations régionales de l'industrie automobile (ARIA), qui regroupent les entreprises de la mécanique, de la forge, de la fonderie, de l'emboutissage, de la plasturgie, mais aussi de l'électronique.

Cette filière est confrontée à des défis et à des transformations sans précédent depuis son origine, indépendamment de la crise du Covid-19 : la transition énergétique, c'est-à-dire la nécessité de contribuer à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, à la fois au niveau des usines, mais aussi et surtout au niveau des usages des véhicules qui sont produits ; la transition digitale, avec les véhicules connectés, les véhicules autonomes et les nouveaux modes de mobilité ; la transition sociétale avec un nouveau rapport à la voiture.

La filière s'est fortement mobilisée sur cette profonde transformation avec la signature d'un contrat stratégique de filière avec l'État en mai 2018. Il définit une trajectoire claire vers ces différentes transitions. Nous nous sommes engagés à multiplier par cinq les ventes de véhicules électriques en cinq ans, pour atteindre 600 000 véhicules électriques ou hybrides rechargeables. En contrepartie, l'État s'est engagé sur le déploiement des bornes de recharge, élément essentiel pour réussir cette transition.

Par ailleurs, la loi d'orientation des mobilités (LOM) a créé un cadre pour faire de la France un pays d'expérimentation de ces nouvelles mobilités avec le développement de technologies autour du véhicule connecté ou du véhicule autonome. Nous menons aujourd'hui 13 expérimentations de véhicules autonomes.

La PFA travaille avec le cabinet McKinsey sur les apports de la filière automobile dans les nouvelles mobilités et sur la manière dont elle peut aider les collectivités et les élus à définir des actions pour accompagner cette transition.

La crise du Covid-19 s'ajoute à cette transformation sans précédent. Elle a frappé de plein fouet la filière automobile dont le marché a baissé de 48 % sur les cinq premiers mois de l'année.

Le soutien de l'État a été très significatif, avec des mesures d'activité partielle, des prêts garantis et l'annonce, le 26 mai d'un plan de soutien au secteur, qui stimulera à la fois la demande et l'offre.

Au mois de juin, le marché français a renoué avec la croissance, à hauteur de 1,6 %. C'est le seul en Europe. Globalement, le troisième trimestre a dépassé nos prévisions, avec une baisse limitée à 10 %.

Pour l'ensemble de l'année 2020, le marché anticipe une chute de ses ventes de 25 %. C'est considérable, cette baisse est bien plus forte qu'en 2008. Grâce au soutien apporté par l'État, les entreprises préservent leur trésorerie. Elles sont malgré tout dans un contexte difficile alors que la situation sanitaire se dégrade à nouveau. Nous ne savons pas comment la fin de l'année va se dérouler. Si nous ne pouvons pas livrer de véhicules, les usines devront s'arrêter.

Au niveau de l'offre, les conséquences financières du Covid-19 - les six plus grands constructeurs européens ont perdu 90 milliards d'euros de chiffre d'affaires au premier semestre - ne remettent pas en cause la transition écologique et la poursuite des efforts d'investissements. La crise sanitaire accélère la transition écologique. Les acteurs de la filière ont demandé à l'État de les aider à réussir cette transition, et en aucun cas de la remettre en cause. Nous avons obtenu un soutien sur les dépenses de Recherche & Développement et sur la modernisation des ETI et des PME.

Nous sommes dans une période à risque, cette transformation place de nombreuses entreprises en difficulté. Parallèlement, elle offre aussi de nombreuses opportunités. Nous devons créer les conditions pour attirer les investissements nécessaires au développement des nouvelles technologies autour des batteries, de l'électronique de puissance, de la filière hydrogène... Nous ne manquons pas d'atouts pour localiser en France une part significative de ces investissements.

Dans ce contexte particulier, les ventes de véhicules électriques, hybrides et hybrides rechargeables progressent de manière spectaculaire. Leur part de marché a triplé depuis le début de l'année. Cette progression est due à la réglementation européenne et aux dizaines de milliards d'euros d'investissements qui ont été réalisés pour mettre ces véhicules sur le marché.

L'enjeu est de réussir à maintenir et à amplifier cette dynamique. Depuis 2018, les ventes de ces véhicules ont augmenté de 133 %. Pour atteindre les objectifs fixés par le contrat de filière, il faut qu'elles augmentent de 189 % d'ici 2022. Nous sommes sur la bonne trajectoire, l'objectif de 100 000 véhicules électriques livrés en 2020 devrait être atteint.

Au-delà de 2022, les échéances 2025 et 2030 devraient encore accélérer le processus.

Notre principale inquiétude est liée aux infrastructures de recharge. L'État s'était engagé sur 100 000 bornes accessibles au public fin 2021. Nous n'en dénombrons aujourd'hui que 30 000. Pendant que le nombre de véhicules en circulation augmentait de 133 %, la croissance du nombre de bornes se limitait à 50 %.

Nous travaillons sur cette question avec les pouvoirs publics et la Banque des territoires. Cependant, les processus d'installation des bornes au sein des copropriétés restent lents et complexes. Nous rencontrons également des difficultés pour installer ces bornes sur les grands axes autoroutiers.

La PFA est favorable au principe du bonus-malus sur le CO<sub>2</sub> pour accélérer la transition vers des véhicules plus propres. La trajectoire est cohérente avec celle fixée au niveau européen. Les constructeurs ont fait des progrès spectaculaires. Nous étions pourtant inquiets sur leur capacité à tenir les exigences de baisse des émissions de CO<sub>2</sub> par les véhicules neufs. Les nouvelles normes imposaient une diminution d'une quinzaine de grammes d'une année sur l'autre alors que ces dernières années, les constructeurs n'y parvenaient pas.

En revanche, la PFA est plus réservée sur le malus sur le poids. Ajouter une nouvelle taxe est redondant avec les objectifs liés au CO<sub>2</sub> puisqu'il y a une corrélation entre le poids d'un véhicule et ses émissions de CO<sub>2</sub>. Par ailleurs, cette taxe nous paraît peu cohérente avec la trajectoire fixée au niveau européen. Il faudrait au préalable faire évoluer la réglementation européenne qui, paradoxalement, favorise les constructeurs mettant sur le marché des véhicules plus lourds que la moyenne. En effet, l'objectif fixé à tous les constructeurs d'une émission de 95 grammes de CO<sub>2</sub> en moyenne par kilomètre parcouru pour les véhicules vendus en Europe est modulé en fonction des constructeurs. Les constructeurs français sont soumis à des exigences plus fortes. Enfin, dans le contexte actuel, le premier enjeu est de vendre des véhicules. Nous devons réussir à mettre sur le marché des véhicules de plus en plus performants, de plus en plus sûrs, de plus en plus propres à des prix accessibles au plus grand nombre.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur des crédits relatifs aux transports routiers.** – Le contrat stratégique de la filière automobile signé en 2018 vous oblige à changer de modèle très rapidement. Vous faites désormais face à des risques de pénalités. Vous avez évoqué la question des infrastructures de recharge et vos inquiétudes sur le bon développement du réseau. Vous avez précisé que le Gouvernement a lui-même avancé son objectif de mettre à disposition 100 000 points de recharge à fin 2021. Quelles sont vos préconisations pour accélérer les installations dans les copropriétés ? Pouvez-vous préciser votre propos sur les difficultés d'installation des bornes sur les réseaux autoroutiers ? Que pouvons-nous faire pour résoudre ce problème ? Des dispositions ont été prévues dans la loi d'orientation des mobilités. Quelles en sont pour vous les limites ?

Sur la relocalisation de l'industrie automobile, pouvez-vous nous apporter quelques précisions ?

Les aides à l'acquisition des véhicules propres sont illisibles. Les offres changent sans cesse. Comment réagissez-vous ?

Sur la question du malus au poids, vous êtes intervenus avec une grande efficacité pour contester les préconisations de la Convention citoyenne pour le climat. Vous avez réussi à faire remonter le seuil de taxation de 1,4 à 1,8 tonne pour qu'il n'affecte que des véhicules qui ne sont pas produits pas les constructeurs français. Vous nous dites aujourd'hui que cette taxe est en contradiction avec les objectifs européens. Je pense que les objectifs de lutte contre le réchauffement climatique nécessitent de l'exemplarité. Si les constructeurs automobiles français sont exemplaires, vous devriez exiger qu'ils ne soient pas soumis à des distorsions de concurrence au niveau européen et qu'ils soient protégés.

Je finalise un rapport sur la mobilité dans les espaces peu denses. Nous partageons certaines orientations. En effet, je préconise de socialiser l'usage de la voiture. Sur 80 % du territoire français, 90 % des mobilités du quotidien se font en voiture. Les utilisations partagées de l'automobile, autopartage ou covoiturage, ont beaucoup d'avenir sur les territoires qui ont perdu des lignes de transports collectifs.

Je suis inquiet quant à votre modèle économique qui repose sur la voiture lourde à forte valeur ajoutée. Renault a sorti, il y a une petite dizaine d'années, un drôle de véhicule intermédiaire, à moitié scooter, à moitié voiture, le *Twizy*. Il ne s'en vend que quelques milliers d'exemplaires par an. Le constructeur ne fait quasiment pas de marge dessus. J'ai essayé récemment un vélomobile qui protège du vent tout en étant aérodynamique et qui double l'efficacité musculaire. Avec une petite batterie, les performances sont étonnantes.

Je crains que le vélomobile soit lancé par un industriel étranger car son modèle économique est totalement différent du vôtre. Dans ce domaine, pour des véhicules du XXI<sup>e</sup> siècle adaptés aux contraintes énergétiques et écologiques, nous courrons le risque de voir le marché accaparé par des constructeurs étrangers, comme nous l'avons vu pour les énergies renouvelables.

**M. Marc Mortureux.** – Au sein de la filière automobile, nous n'avons plus de débat sur l'opportunité de résister ou d'accompagner la transition écologique. Nous sommes pleinement engagés dans ce mouvement et nous réalisons des investissements considérables. Il est vital de contribuer aux objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de lutter contre le réchauffement climatique.

De plus, les constructeurs n'ont guère le choix. La réglementation européenne est extrêmement contraignante et participe à la création de cette dynamique.

Les exigences imposées par l'Europe vont encore se renforcer avec le « *Green Deal* » européen. Les constructeurs devront s'engager dans des démarches d'allègement des véhicules. Nous sommes sur une trajectoire de transformation à marche forcée. L'affaire du « *diesel gate* » a paradoxalement conduit à un rebond des émissions de CO<sub>2</sub> puisque remplacer un véhicule diesel par un véhicule essence augmente de 15 % ces émissions. Les constructeurs ont renoncé fin 2019 à vendre des véhicules trop polluants. Pourtant, vendre un véhicule électrique à la place d'un véhicule thermique représente une perte de marge. En effet, environ 30 % de la valeur des véhicules électriques dépendent des batteries, qui ne sont pas maîtrisées par les constructeurs. Les PME et les ETI sont soumises à des pressions considérables sur les prix. Cette situation rend incertaines les conditions du maintien de certaines productions en France.

Les constructeurs s'adaptent à l'accélération de la transformation du marché, mais les conséquences sont importantes sur la chaîne de fournisseurs.

Sur les infrastructures de recharge, nous ne savons pas comment atteindre l'objectif de 100 000 bornes. Pour les copropriétés, l'accord des assemblées générales est nécessaire pour installer un pré-équipement électrique dans les parkings, chaque copropriétaire pouvant ensuite demander le raccordement de sa place. Plusieurs acteurs proposent des formules pour prendre en charge ce pré-équipement et se rémunèrent sur l'abonnement des copropriétaires. La copropriété peut également financer directement ces travaux, mais la majorité est difficile à obtenir, comme souvent en période d'amorçage. La Banque des territoires peut apporter son soutien à ces financements en mutualisant le risque sur l'ensemble du territoire national.

Pour que la France puisse atteindre ses objectifs d'électromobilité, nous avons souhaité que la LOM prévoie une obligation, même lointaine, d'installation de ces pré-équipements électriques pour l'ensemble des copropriétés de plus de 50 lots. Cette obligation aurait incité les assemblées générales à accélérer les travaux afin de bénéficier d'aides avant que la mesure ne devienne obligatoire.

Pour les points de recharge rapide sur les axes autoroutiers, le dispositif Corri-Door mis en place par EDF rencontre des problèmes de fiabilité et toutes les bornes sont hors service. Les discussions avec les sociétés d'autoroutes sont très laborieuses. Les acteurs hésitent à investir car la durée limitée des sous-concessions ne garantit pas un retour sur investissement. Nous sommes donc confrontés à des difficultés réglementaires et de modèle économique qui mettent en danger notre trajectoire sur les dix ans à venir. Tous les pays européens font face aux mêmes difficultés.

Vous soulignez l'instabilité des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules propres. Nous demandons de la visibilité et de la stabilité. Les bonus devraient être en baisse l'année prochaine, notamment celui pour les hybrides rechargeables qui passeraient de 2 000 à 1 000 euros, ou pour les flottes d'entreprise. Nous le regrettons, même si nous comprenons les contraintes budgétaires. Toutes les observations montrent que la baisse des aides a un effet direct sur les ventes.

Sur la relocalisation, nous travaillons sur plusieurs grands projets qui s'inscrivent dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile et du plan de relance. PSA et Saft ont créé une coentreprise, Automotive Celles Company (ACC), pour localiser en France la fabrication de batteries. Nous aurons besoin d'autres projets d'envergure pour répondre à la demande. Nous avons assisté ces derniers mois à une compétition entre la France et la Pologne pour l'implantation d'une usine géante du coréen LG. Malheureusement, c'est la Pologne qui a remporté la décision d'investissement, malgré les efforts d'attractivité du Gouvernement et l'atout considérable que représente notre électricité décarbonée et compétitive. C'est d'autant plus incompréhensible que la fabrication de batteries consomme énormément d'électricité, et que l'électricité produite en Pologne est à fort contenu carbone ce qui est contraire à l'ambition de limiter les émissions de CO<sub>2</sub>.

La transition doit se faire de façon cohérente. Elle menace 60 000 emplois et il est absolument indispensable que le bilan soit globalement positif.

Au-delà des batteries, nous investissons également sur les technologies d'hybridation avec Valeo ou sur l'électronique de puissance au niveau des bornes de recharge. Nous avons notamment des accords avec STMicroelectronics. Enfin, le gouvernement a annoncé un plan pour la filière hydrogène. Avant de généraliser cette technologie qui répondra, en partie, à l'objectif de neutralité carbone en 2050, nous devons nous assurer de notre capacité à produire de l'hydrogène propre.

Nous sommes très attachés à travailler avec vous au niveau des territoires. Je suis convaincu que les avancées technologiques de la filière automobile sont de nature à améliorer les conditions de mobilité dans les territoires.

**M. Stéphane Demilly.** – Ma crainte était que la crise sanitaire conduise les constructeurs et les équipementiers à concentrer leurs efforts sur leur survie immédiate, au détriment des projets de véhicules électriques ou de véhicules autonomes. Il semble que vous ne partagiez pas cette inquiétude.

Les constructeurs ont enclenché de vastes programmes d'économies dévastateurs pour l'emploi. Renault prévoit par exemple la suppression de 4 600 postes. La disparition de compétences en France peut-elle inciter les

constructeurs, au moment de la reprise, à les chercher dans des pays « *low costs* », renommés avec pudeur pays « *best costs* » ?

Enfin, quand la France sera-t-elle en mesure de produire des voitures Flex fuel, roulant avec le carburant E85 ? Il est incompréhensible de devoir acheter des véhicules étrangers pour utiliser du carburant E85 alors qu'il est bon pour l'environnement et pour les betteraviers.

**M. Didier Mandelli.** – Dans le prolongement de la Convention citoyenne pour le climat, le Président de la République souhaite la mise en place d'un projet de loi Climat décliné en cinq thématiques dont un axe « se déplacer ». Avez-vous été auditionné par cette Convention ? Quelles sont vos propositions pour ce projet de loi ?

**Mme Angèle Prévile.** – Qui sont les fournisseurs de batteries des constructeurs français ? Le prix des batteries peut-il baisser avec la hausse de la demande ? Voyez-vous une évolution favorable des marges des constructeurs sur les ventes de véhicules électriques ?

**M. Jacques Fernique.** – Le poids des véhicules devient de plus en plus aberrant avec l'engouement pour les SUV. J'ai entendu vos réticences sur le malus lié au poids, je ne suis pas surpris. Pourtant, des véhicules plus lourds, c'est plus de matériaux donc à terme plus de déchets. Vous avez parmi vos objectifs la stimulation de l'économie circulaire. Or aujourd'hui, l'économie circulaire consiste essentiellement à envoyer de vieux véhicules vers les pays du sud, ce qui constitue une catastrophe écologique.

Quels sont vos objectifs, vos investissements, vos innovations en faveur de cette économie circulaire ?

**M. Marc Mortureux.** – L'épidémie conduit les entreprises à prendre des mesures d'économies très fortes. Heureusement, avant la crise sanitaire, la situation financière de la filière automobile était saine. Aujourd'hui encore, grâce notamment aux prêts garantis par l'État, la situation de trésorerie de la majorité des entreprises reste satisfaisante. Les acteurs qui sont en difficulté étaient déjà fragilisés avant le début de cette crise.

Les entreprises s'efforcent de préserver les investissements nécessaires pour réussir la transition qui, je le rappelle, n'est pas remise en cause. Elles sont nombreuses à avoir des projets d'investissement pour automatiser, pour se diversifier, pour aller vers les marchés du futur. Nous ne sommes pas dans une logique de repli.

La filière est convaincue que la sortie de crise sera profondément différente de l'avant-crise et qu'elle doit maintenir les investissements indispensables à la transition. La tension est extrêmement forte en termes d'exigence de performance. Le risque sur les compétences est un point d'attention majeur. Beaucoup d'entreprises ont pu éviter les plans de sauvegarde de l'emploi grâce aux accords d'activité partielle de longue durée. Nous essayons de les accompagner pour qu'elles utilisent le temps

non travaillé afin de former leurs salariés et répondre ainsi aux besoins considérables de montée en compétences. La partie logicielle d'un véhicule est par exemple de plus en plus importante.

L'industrie automobile est une industrie de masse. Pour justifier la production de nombreux véhicules Flex fuel, les constructeurs ont besoin d'assurances sur la capacité du marché à fournir suffisamment de biocarburants. La filière doit faire face à tellement de défis qu'elle est contrainte de faire des choix quant aux technologies sur lesquelles investir en priorité.

La Convention citoyenne pour le climat ne nous a pas sollicités. Nous lui avons pourtant transmis une proposition sur l'installation des bornes de recharge dans les copropriétés, qui est restée sans réponse. Avant la finalisation du projet de loi de finances pour 2021, nous avons eu un échange organisé par le Gouvernement pour nous présenter, en quelques minutes, l'axe « se déplacer ».

Nous savons que nous avons un rôle essentiel dans la lutte contre le réchauffement climatique. Nous avons des résultats spectaculaires depuis le début de l'année. Les propositions de contraintes supplémentaires au niveau national ne tiennent pas compte de la réglementation européenne qui est déjà très structurante. Le mouvement de transition est engagé. L'instabilité des mesures est inutile.

Il est évident qu'il faut interroger la place de la voiture dans les villes et dans les territoires et qu'il faut aller vers des véhicules « zéro émission ». Nous avançons très rapidement dans cette voie. Nous avons besoin de visibilité, de stabilité et de liberté sur les technologies à développer pour répondre à l'échéance de neutralité carbone en 2050.

Si nous voulons que la France produise des véhicules électriques compétitifs, nous avons besoin d'investissements massifs dans les batteries. Nous avons aujourd'hui le projet franco-allemand ACC soutenu par le gouvernement. Le terme « Airbus des batteries » est impropre, car il regroupe plusieurs projets différents. Il est vital de réussir à implanter des fabricants de batteries au plus près des usines d'assemblage des véhicules électriques. Le projet ACC n'est donc pas antinomique avec la recherche de capacités de « *gigafactory* » offertes par d'autres acteurs. L'Allemagne a, par exemple, réussi à attirer le fabricant chinois CATL et Tesla. Le prix des batteries est essentiel, les constructeurs sont trop dépendants des producteurs de batteries. Pour réussir la transition, ils doivent retrouver des marges de manœuvre dans ce domaine.

L'économie circulaire est effectivement un enjeu majeur, tout comme le poids des véhicules. Nous sommes convaincus qu'il est nécessaire de travailler sur leur allègement. En effet, l'énergie consommée par les véhicules électriques est un facteur critique de leur performance. Nous avons de nombreux projets sur des matériaux innovants, qui permettront d'alléger

les véhicules, mais qui restent coûteux. Nous devons également prendre en compte le recyclage, car plus les matériaux sont sophistiqués, plus le recyclage est complexe. La loi sur l'économie circulaire va imposer de nouvelles obligations pour les véhicules hors d'usage. Les constructeurs sont mobilisés sur cette question. Ils ont des projets sur les flottes de véhicules, sur la manière d'offrir une seconde vie aux véhicules.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci pour vos explications. La mise en place d'une filière pour les batteries est en effet importante, toute comme celle d'une filière de recyclage.

Audition de MM. Thierry Mallet, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), Étienne Chaufour, directeur Île-de-France, en charge de l'éducation, des mobilités et des solidarités, France urbaine, et Franck Claeys, directeur économie et finances locales, France urbaine  
(mercredi 28 octobre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous poursuivons nos travaux avec une audition consacrée à la situation des transports publics. Nous avons le plaisir d'accueillir Thierry Mallet, président-directeur général du groupe Transdev et président de l'Union des transports publics, ainsi qu'Étienne Chaufour, directeur Île-de-France de France Urbaine, en charge notamment des mobilités et Franck Claeys, directeur économie et finances locales de France Urbaine.

Les transports publics sont durement touchés par la crise sanitaire. Pendant la période de confinement, notre commission s'était déjà inquiétée de la santé économique de ce secteur. Nous avons, début mai, entendu Valérie Péresse, présidente de la région Île-de-France et d'Île-de-France Mobilités, et Catherine Guillouard, PDG de la RATP, afin de faire un état des lieux sur les difficultés auxquelles était confrontée la région francilienne.

Cinq mois plus tard, et dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2021, il nous paraissait important de faire un nouveau point sur la situation des transports publics. Après avoir été quasiment à l'arrêt pendant le confinement, l'offre de transports a progressivement retrouvé son niveau antérieur. Pourtant, la fréquentation reste aujourd'hui encore 30 à 40 % inférieure à la normale. Compte tenu des restrictions sanitaires, de l'application du couvre-feu dans 54 départements, la situation ne va certainement pas s'améliorer.

Cette baisse de la fréquentation a induit des pertes de recettes tarifaires substantielles pour les entreprises de transport. Elles sont par ailleurs confrontées à des surcoûts liés à l'application des mesures sanitaires, qu'il s'agisse de la désinfection des matériels roulants ou de la mise à disposition de gel hydroalcoolique. À la baisse de recettes liée aux flux des voyageurs, s'ajoutent, pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), des pertes très importantes en ce qui concerne la contribution versement mobilité. Elles se chiffrent en centaines de millions d'euros. Or, cette somme versée par les entreprises constitue le principal outil de financement des services de mobilité.

Afin d'aider le secteur, la troisième loi de finances rectificative adoptée au mois de juillet a prévu un dispositif de compensation partielle du versement mobilité. Il présente certaines limites, vous y reviendrez certainement dans vos interventions. En revanche, elle laissait en suspens la question de la compensation des pertes de recettes tarifaires. Depuis, un accord a été conclu entre l'État et Île-de-France Mobilités. Il prévoit de

couvrir 75 à 90 % des pertes sous la forme d'une avance remboursable. En revanche, rien n'est à ce stade prévu pour les autres AOM qui réclament, à juste titre, de bénéficier du même accompagnement.

Nous souhaitons par conséquent évoquer avec vous la situation économique et financière des transports publics et les mesures de soutien complémentaires qu'il conviendrait de prendre dans le cadre des textes budgétaires à venir.

Au-delà de cette question de la compensation des pertes financières, nous souhaitons que vous évoquiez les perspectives du secteur. Le plan de relance prévoit d'investir un milliard d'euros entre 2020 et 2022 dans le développement et l'amélioration des services de transport, dont 700 millions en Île-de-France. Pouvez-vous nous indiquer si ce montant vous paraît suffisant et s'il répond aux besoins de développement de l'offre de mobilité ?

**M. Thierry Mallet, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).** – 2019 a été une très bonne année pour le transport public, avec une augmentation de la fréquentation de 2,4 % et des recettes en hausse de 2,7 %. Les recettes étaient donc plutôt dynamiques et la part des coûts couverts par les recettes augmentait ce qui était plutôt une bonne nouvelle, car nous estimons que dans un secteur qui nécessite de lourds investissements, il faut continuer à faire payer ceux qui le peuvent et à assurer la gratuité à ceux qui en ont vraiment besoin.

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire. Pendant la période de confinement, l'offre a été très sérieusement réduite. L'offre résiduelle, selon les réseaux, représentait entre 30 et 50 % de l'offre normale. La fréquentation était comprise entre 5 et 7 %. La plupart des clients ne payaient pas, puisque nous avons arrêté la vente à bord des billets et le contrôle. Nous avons également bloqué les portes avant des véhicules pour protéger les chauffeurs.

À la sortie du confinement, nous avons très rapidement remonté l'offre sur l'ensemble des réseaux, afin de respecter les mesures de distanciation sociale, d'abord à 80 % puis à 100 %. Parallèlement, la fréquentation est passée de 20 à 25 % au début du déconfinement à 50 % pendant l'été. Avec la rentrée et la réouverture des établissements scolaires, elle est remontée à environ 80 %, avant de baisser de nouveau depuis quelques semaines pour atteindre une fourchette de 50 à 60 %, en fonction des réseaux, des régions et du taux de passagers captifs.

Ces chiffres s'expliquent d'abord par la crainte que suscitent les transports publics. Les enquêtes montrent que 20 % des usagers habituels des transports publics ont peur de les prendre et préfèrent utiliser leur voiture. Nous devons redonner confiance dans les transports publics, d'autant que les données de Santé Publique France soulignent que moins de 1 % des *clusters* se forment dans les transports. Le télétravail a également un

impact, comme le développement des modes de transport doux, la marche et le vélo, pour des distances courtes, de l'ordre de cinq kilomètres.

Avant la deuxième vague, les pertes de recettes du transport public étaient estimées à 50 % des recettes passagers, soit 2 à 2,5 milliards d'euros, dont 1,1 à 1,4 milliard pour l'Île-de-France et 700 millions pour le reste de la France. Ces estimations se basaient sur une reprise progressive d'ici la fin de l'année. Nous espérions alors parvenir à une fréquentation de 80 % au mois de décembre.

Fin juin, sur la France, Transdev avait perdu 227 millions d'euros de chiffre d'affaires et 90 millions d'euros de résultat opérationnel, malgré une aide de 49 millions d'euros liée au chômage partiel, qui ne compense donc pas les pertes. En quelques mois, nous avons perdu l'équivalent de deux ans de résultat net. Nous avons donc vraiment besoin d'un plan de soutien.

En Île-de-France, une solution a été trouvée sous la forme d'une avance remboursable. Il est indispensable d'étendre ce dispositif à la totalité des réseaux de province. J'ai cru comprendre qu'à l'occasion du quatrième projet de loi de finances rectificative, des dispositions pourraient être prises pour compenser la perte de recettes voyageurs. Plusieurs pays l'ont fait. L'Allemagne a débloqué 5 milliards pour couvrir les pertes des recettes passagers, les Pays-Bas, 1,5 milliard. De leur côté, les États-Unis ont dégagé une enveloppe de 25 milliards pour le transport public.

Beaucoup de pays ont fait des transports publics une priorité. Il y a un véritable enjeu, environnemental, car beaucoup de personnes se tournent vers la voiture, mais l'enjeu est aussi social, car des salariés risquent de perdre leur emploi et par conséquent d'aller chercher d'autres emplois plus loin. La fracture territoriale ne pourra que s'aggraver si les transports publics sortent trop affaiblis de cette crise.

Le plan de relance aide massivement le ferroviaire, avec 4,7 milliards d'euros. Nous savons que le ferroviaire peut jouer un rôle de transport du quotidien dans certaines grandes agglomérations. L'enveloppe va permettre de maintenir le budget prévu pour la mise à niveau indispensable du réseau. Elle prévoit également des actions pour le fret et les trains de nuit.

Les transports du quotidien bénéficient d'une enveloppe de 1,2 milliard d'euros, dont 300 millions pour la province, ce qui me paraît très faible, sachant que la province représente la moitié du transport public en France, en termes de budget ou de personnes transportées. Les territoires ne doivent pas être oubliés. Les AOM n'étaient pas en bonne position pour négocier puisque les exécutifs locaux se sont mis en place au mois de juillet. Pourtant, la crise va durer et les déséquilibres vont s'aggraver, alors que nous avons besoin de renforcer l'offre de transport.

Le plan de relance ne mentionne pas les enjeux du verdissement des flottes, qui me paraissent essentiels. Il faudrait que les transports publics soient éligibles aux aides en matière de renouvellement des véhicules. Nous

devons également travailler sur les projets de mobilités entre les centres et les périphéries. Le ferroviaire peut apporter des réponses, mais pas avant dix ou quinze ans. Les cars à haut niveau de service peuvent offrir des alternatives rapides à mettre en place. Certaines villes ont commencé à y travailler. Il y a aussi un enjeu d'articulation entre le transport public et le vélo, partiellement couvert par une enveloppe de 200 millions d'euros. Nous avons besoin de pistes cyclables, de stationnements sécurisés. Le vélo peut servir aux premiers ou aux derniers kilomètres des déplacements quotidiens, sous réserve de solutions simples et sécurisées pour le garer.

Nous ne nous intéressons pas uniquement aux gros projets. Des projets de petite taille voient le jour sur les territoires, même s'ils sont plus compliqués à gérer. Nous nourrissons quelques inquiétudes sur la complexité des guichets mis en place pour leur financement. En effet, les collectivités locales ne savent pas toujours vers quel organisme se tourner pour élaborer leurs dossiers. Elles enrichissent des cabinets de conseil. Pour le crédit d'impôt recherche (CIR), même Transdev a recours à des consultants, ce qui illustre bien la complexité des procédures françaises.

**M. Étienne Chaufour, directeur Île-de-France, en charge de l'éducation, des mobilités et des solidarités, France urbaine.** – Nous vous remercions pour cette audition, essentielle en cette période. Au-delà du débat sur le PLF 2021, c'est la pérennité du modèle économique des AOM qui se joue en ce moment.

Nous sommes intervenus pour que les mesures annoncées en Île-de-France soient étendues à l'ensemble du territoire. Pour autant, alors même que nous sommes à la veille de décisions qui impacteront les transports publics, il est important de s'interroger sur ce modèle économique.

Plus de télétravail, plus de confinement et donc moins d'utilisateurs auront un effet évident sur les réseaux de transports publics. Pourtant, ces réseaux restent essentiels. L'absence de transports publics, c'est le retour à l'isolement pour de nombreuses personnes.

Enfin, je rappelle que pendant la crise et le confinement, les transports publics ont continué à fonctionner malgré les risques courus par les agents.

**M. Franck Claeys, directeur économie et finances locales, France urbaine.** – Nous attendons que le PLF 2021 ou la quatrième loi de finances rectificative (LFR) mettent un terme à la rupture d'égalité entre les AOM. Nous sommes dans une situation de double iniquité, la première entre les AOM qui sont organisées en syndicat mixte et celles qui ne le sont pas, la seconde entre les AOM de province et Île-de-France Mobilité (IDFM).

Même si France Urbaine rassemble des agglomérations franciliennes, j'exprime devant vous le point de vue des principales AOM de province, puisque nous regroupons les agglomérations de plus 150 000 habitants.

La première iniquité porte sur l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative qui globalise les recettes susceptibles de bénéficier d'un mécanisme de compensation, à savoir les recettes fiscales et patrimoniales.

Les AOM organisées en syndicat mixte ont pour unique recette fiscale le versement mobilité. Le mécanisme de compensation devrait donc fonctionner pour elles. Malheureusement, sur les 317 AOM existantes, seuls 8 % sont organisées sous forme de syndicat mixte. Parmi les membres de France Urbaine, il y a Toulouse, Grenoble, Clermont-Ferrand, Tours, Pau ainsi que l'agglomération du Pays basque. En revanche, pour la très grande majorité des AOM, la compensation sera globalisée et inclura les impôts sur le foncier bâti, la taxe d'habitation, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Aujourd'hui, ce sont les subventions d'équilibre versées par les communes ou les métropoles qui permettent aux transports publics de fonctionner. Pourquoi le contribuable de Marseille ou de Lille ne bénéficie-t-il pas de la solidarité nationale alors que celui de Lyon ou de Toulouse en profite, dans la mesure où les AOM de ces deux dernières agglomérations sont organisées en syndicat mixte et pas les deux premières ?

Il s'agit de la première iniquité, qui n'a pas été corrigée malgré les amendements que les parlementaires ont défendus lors de l'examen de la troisième LFR. C'était un sujet à 300 millions d'euros, Bercy a eu le dernier mot.

La seconde iniquité porte sur la différence de traitement entre la région capitale et la province. Dans la troisième LFR, IDFM a bénéficié de dispositions *ad hoc*, avec le versement d'un acompte à hauteur de 425 millions d'euros. Pour les syndicats mixtes, les versements ne seront, au mieux, effectués qu'au mois de décembre. De plus, le calcul est plus favorable pour IDFM puisqu'il se réfère au taux en vigueur en 2019.

Enfin, IDFM a négocié avec succès une avance remboursable comprise entre 1,2 et 1,4 milliard d'euros pour faire face à la perte de recettes tarifaires.

Le Gouvernement nous a indiqué qu'un mécanisme similaire serait prévu pour les autres AOM dans le cadre du quatrième projet de loi de finances rectificative. En revanche, les modalités de compensation dont ont bénéficié IDFM et les AOM organisées en syndicat mixte ne seront pas élargies aux autres AOM. Nous ne comprenons pas, sur le plan technique, cette position du Gouvernement.

La composante avance remboursable se justifie pour faire face à la perte de recettes tarifaires. En revanche, c'est une mauvaise solution pour le traitement des pertes liées au versement mobilité. Malheureusement, nous sommes dans une situation de blocage.

L'enjeu est aussi économique et sociétal. Dès lors que les capacités d'autofinancement ont été amputées en 2020, qu'elles vont continuer à l'être

en 2021, comment pouvons-nous attendre d'un responsable d'AOM qu'il s'engage dans un renouvellement de flotte ou dans des projets de transports collectifs en site propre ? Ces projets sont générateurs de nouvelles charges de fonctionnement, mais ils sont au service d'une meilleure qualité de service ou de la transition écologique.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur des crédits relatifs aux transports routiers.** – Je note comme vous deux ruptures d'égalité. La première dans les réponses apportées par le Gouvernement aux différents acteurs du transport. Des réponses massives et groupées ont été apportées à l'aérien et à l'automobile. Le secteur des transports en commun est plus morcelé, avec d'un côté les régions, qui n'ont pas obtenu grand-chose sur le ferroviaire, et de l'autre les AOM. Je vous rejoins sur la seconde. Il est incroyable et insupportable que la compensation soit différente en fonction du mode d'organisation des AOM. J'espère que le quatrième projet de loi de finances rectificative nous permettra de rétablir une égalité de traitement pour toutes les AOM.

Pouvez-vous nous apporter un éclairage sur les compensations mises en place dans les autres pays européens ?

Thierry Mallet a évoqué les pertes de recette estimées. Ces estimations sont-elles fiables et partagées avec le Gouvernement ?

Comment s'opère la répartition des pertes entre les opérateurs et les AOM ?

Faut-il engager, dès maintenant, une réflexion sur l'adaptation du modèle économique des transports en commun pour le rendre résilient et pérenne ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.** – Monsieur Mallet, vous avez été le premier à évoquer le chiffre de 4 milliards d'euros de pertes pour les opérateurs de transport cette année. L'élan engagé pour une mobilité décarbonée risque-t-il de s'arrêter, malgré les 11 milliards du plan de relance ? Je sais que cette question ne dépend pas uniquement de vous, mais aussi de la volonté politique des AOM.

Face au développement de la marche, du vélo, de l'autosolisme et du télétravail, comment pensez-vous restaurer la confiance des Français dans les transports en commun ? Quels enseignements tirez-vous des retours des clients après le premier confinement ? Je crains que les entreprises de transport qui ne sont pas sous perfusion de l'État ou qui n'ont pas de contrats solides avec de grosses AOM soient plongées dans d'immenses difficultés.

J'insiste sur l'importance de trouver des solutions pour toutes les AOM et pas uniquement pour IDFM. Je rappelle que certaines régions

enregistrent jusqu'à 700 millions d'euros de pertes et qu'elles ne perçoivent pas de versement mobilité.

Êtes-vous toujours en négociation avec les syndicats sur la convention collective nationale ferroviaire, notamment sur le volet classifications et rémunérations ? Vous savez combien cette négociation est importante dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Les nouveaux entrants attendent avec beaucoup d'impatience l'issue de vos discussions et se demandent si l'État devra arbitrer.

**M. Thierry Mallet.** – Le secteur des transports n'a pas été traité de manière globale et nous le regrettons. L'Allemagne a débloqué une enveloppe de 5 milliards d'euros, financée à parité par l'État fédéral et par les Länder, qui couvre 90 à 100 % des pertes de recettes par rapport à 2019. Les fonds sont versés aux autorités organisatrices qui les reversent aux opérateurs. Aux Pays-Bas, le mécanisme est différent : l'État a dégagé une enveloppe qui couvre 95 % des coûts des opérateurs. Enfin, en Suède, les collectivités locales ont reçu des enveloppes globales, pas forcément fléchées sur les transports publics. En Allemagne et en Suède, les recettes passagers représentent un tiers des recettes totales, 50 % aux Pays-Bas. Ces pays ont pour objectif de maintenir l'offre de transport, à la fois pour faciliter la distanciation sociale, mais aussi pour maintenir le lien social.

En France, les négociations se poursuivent avec les AOM, y compris avec Île-de-France Mobilités, puisque les dispositions des contrats relatives au partage des recettes varient. Nous avons décidé d'être totalement transparents sur les coûts et sur les économies que nous avons réalisées, notamment avec le chômage partiel. Les clauses habituelles de partage ne s'appliquent pas. Nous restons dans l'attente du versement des aides, car de nombreuses collectivités souffrent de situations budgétaires compliquées.

À court terme, le modèle économique du transport public est bouleversé, mais nous devrions, à moyen terme, retrouver une situation normale. Plusieurs collectivités réfléchissent à une réduction de l'offre pour 2021. Si nous avons durablement 20 ou 30 % de passagers en moins, la question est légitime. Nous travaillons également au repliement de l'offre pour l'adapter au nouveau contexte, en renforçant certaines lignes où l'alternative automobile n'est pas pertinente ou en allégeant des lignes dont la fréquentation est en baisse à cause du télétravail.

Au niveau de la branche, nous mettons en place l'activité partielle de longue durée. Elle nous permettra de diminuer l'offre de 10 ou 20 % en mettant une partie du personnel en chômage partiel dans l'attente d'une remontée de la demande.

Sur la mobilité décarbonée, il est clair que la capacité des collectivités locales à investir est menacée.

Le développement de la marche et du vélo est une bonne nouvelle. S'il se confirme, nous pourrions déplacer des blocs de transports des centres-

villes vers la périphérie, ce qui est l'une des priorités de la LOM. Il existe en effet une corrélation importante entre l'offre et le nombre de passagers. Dans le cadre du Grand Paris, nous avons augmenté l'offre de bus de 10 % et nous avons accueilli 15 % de passagers en plus. Une offre de transport public de qualité se traduit toujours par une hausse de la demande.

Je rappelle qu'il n'y a pas de *clusters* dans les transports publics. Toutefois, un retour à la normale n'est pas envisageable avant l'arrivée d'un vaccin contre le Coronavirus.

L'impact sur les entreprises de transport est important. Heureusement, Transdev est accompagnée par son actionnaire, la Caisse des dépôts et consignations. J'espère qu'une partie des pertes financières sera compensée par les collectivités locales. Des compensations sont déjà en place en Allemagne ou aux Pays-Bas. Par ailleurs, nous enregistrons des pertes importantes dans nos autres secteurs d'activité, comme le tourisme, qui ne seront pas compensées.

L'Île-de-France ne représente que 50 % du transport public, à la fois en budget et en nombre de personnes transportées. De gros efforts pour le transport public ont été faits ces dernières années dans le reste de la France, et nous ne devons pas permettre un retour en arrière.

Les négociations sur le volet classifications et rémunérations de la convention collective n'ont pas abouti à cause de la réforme des retraites. Seules l'UNSA et la CFDT ont signé l'accord, qui n'a donc pas été validé. D'après nos informations, le Gouvernement devrait prendre un décret pour définir ces règles. Elles seront probablement assez proches de celles que nous avons négociées.

**M. Guillaume Chevrollier.** – J'ai bien noté qu'il n'y avait pas de *clusters* dans les transports collectifs. Pouvez-vous nous en dire davantage, notamment sur les actions que vous menez sur la qualité de l'air à l'intérieur des véhicules ?

Vous êtes en attente d'aide pour la transition écologique. Quels sont vos souhaits au moment où le Parlement discute du projet de loi de finances pour 2021 ?

**M. Jean-Michel Houllegatte.** – La crise sanitaire a-t-elle un impact sur le calendrier d'ouverture à la concurrence des lignes du réseau Optile ou des lignes ferroviaires ? Les conditions d'attribution ou d'exploitation future sont-elles remises en cause ?

**M. Thierry Mallet.** – Sur la partie sanitaire, les contaminations touchent plutôt les agents commerciaux que les conducteurs. Les bus ont un système de ventilation naturelle avec l'ouverture régulière des portes. Nos efforts portent sur les actions de désinfection. Des équipes interviennent sur le réseau pour nettoyer les points de contact et nous mettons du gel

hydroalcoolique à la disposition de nos passagers. Le port du masque est respecté par plus de 95 % des passagers.

Sur l'ouverture à la concurrence, les calendriers ne sont pas modifiés. L'appel d'offres Optile se poursuit avec quarante lots dont trois ont déjà été attribués. Pour le ferroviaire, l'État a lancé un appel d'offres sur les trains d'équilibre du territoire (TET) et la région sud a lancé un appel d'offres sur l'étoile de Nice et sur la liaison Nice-Marseille. Transdev a répondu à certaines de ces consultations, même s'il est difficile de modéliser les recettes ou de s'engager sur des fréquentations. Il faudra prévoir des mécanismes de neutralisation ou de révision des modèles une fois la crise passée.

Enfin, le plan de relance comprend une enveloppe consacrée au verdissement des véhicules. Il est essentiel que le transport public soit éligible à ces aides, comme le transport routier.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes..** – La région sud est la première région à s'être lancée dans l'ouverture à la concurrence de ses lignes de TER. Nous avons mis en place un appel à manifestation d'intérêt il y a trois ans. De nombreuses entreprises ferroviaires, françaises ou internationales, publiques ou privées, étaient intéressées pour répondre aux deux lots pour lesquels nous avons lancé un appel d'offres et qui représentent plus d'un tiers des circulations dans notre région. Le calendrier est donc maintenu. Cependant, certaines des entreprises qui avaient manifesté leur intérêt nous ont fait savoir qu'elles renonçaient à participer à la compétition. Seules celles qui sont très solides ou soutenues par des États restent candidates. Mais nous aurons suffisamment d'entreprises pour faire un choix.

La crise constitue la principale raison des défections, mais la question de la convention collective ou les conditions d'accueil des opérateurs étrangers ont également pesé.

**M. Franck Claeys.** – Votre collègue député Jean-René Cazeneuve a mené une mission sur l'incidence de la crise sanitaire sur les budgets des collectivités, nous lui avons communiqué nos données. Nous partageons volontiers nos chiffres.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale, les impacts budgétaires les plus significatifs sont attendus en 2021. Ils s'attendent à une baisse moyenne de la CVAE de 10 %, avec des écarts très importants entre les agglomérations, certaines pourront subir une baisse de 30 ou même 40 %. Cette incertitude est difficile à gérer.

Il n'y a pas de remise en question du modèle économique et sociétal du transport en commun. En revanche, les arbitrages sur les investissements sont pris à travers le prisme des charges induites. Les investissements qui ne sont pas générateurs de charges d'exploitation sont privilégiés, notamment dans la rénovation thermique.

**M. Jacques Fernique.** – L'Alsace est plutôt bien dotée en réseaux de transports publics. Nous avons pourtant des besoins de financement importants. La dorsale Nord-Sud fonctionne bien, mais nous devons la renforcer pour y faire cohabiter des TGV, des TER 200 et des TER de proximité. Nous envisagions également de développer des trams-trains, mais la baisse des financements publics ne nous a pas permis d'atteindre notre objectif de 40 % des déplacements pendulaires assurés par ce mode de transport.

Le réseau métropolitain des cars autour de Strasbourg est presque à l'abandon et de gros moyens sont nécessaires pour le revitaliser.

Les collectivités envisagent une diminution de l'offre. Si le développement du vélo permet de la compenser en centre-ville pour la renforcer dans les périphéries, c'est une bonne initiative. Si nous étudions les modèles allemands ou suisses, l'attractivité d'un réseau de transports publics est étroitement corrélée à des cadencements très performants et à la gestion optimisée des correspondances. Je crains que les perspectives financières de nos collectivités ne nous éloignent de cet idéal.

**M. Thierry Mallet.** – Transdev connaît bien l'Allemagne puisque nous y sommes opérateur ferroviaire depuis 25 ans. Nous sommes considérés comme l'alternative à la Deutsche Bahn, l'opérateur historique.

L'offre de transports publics, notamment dans les zones peu denses, est trois fois supérieure à celle de la France, en nombre de lignes et en fréquences.

La qualité de l'offre est en effet un élément clé du succès d'un réseau de transports publics. Nous avons repris des petites lignes dans la région de Düsseldorf qui étaient fréquentées par 500 personnes par jour. Avec une bonne qualité de service, de 6 h 00 à 23 h 00, des fréquences au quart d'heure en pointe et à la demi-heure en période creuse, nous sommes passés à 25 000 passagers par jour.

La qualité de service est essentielle au transfert des trajets vers les transports publics. Ma recommandation n'est pas de réduire l'offre, mais de trouver le moyen de financer son maintien. C'est une décision qui appartient aux autorités publiques.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette audition. Les précisions que vous nous avez apportées sont essentielles dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

Examen en commission  
(Mardi 17 novembre 2020)

**Réunie le mardi 17 novembre 2020, la commission a examiné le rapport pour avis sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes », « Transports aériens » et « Transports routiers » du projet de loi de finances pour 2021.**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, merci de votre présence. À titre liminaire, je souhaiterais évoquer deux particularités de ce projet de budget pour 2021.

D'une part, une nouvelle mission y figure cette année, compte tenu de la situation particulière que nous vivons depuis le mois de mars. Il s'agit de la mission « Plan de relance » qui représente 22 milliards d'euros de crédits budgétaires pour 2021 et qui comprend trois programmes (« Écologie », « Compétitivité » et « Cohésion ») portant sur des domaines qui relèvent de notre champ de compétences. Nous avons fait le choix de ne pas désigner de rapporteur spécifique sur cette mission temporaire au champ très large. Il nous a semblé plus cohérent que chaque rapporteur aborde, dans le cadre de ses thématiques propres, les crédits de cette nouvelle mission qui entrent dans le périmètre de ses attributions.

*En conséquence, la commission désigne rapporteurs pour avis MM. Philippe Tabarot et Olivier Jacquin sur les crédits relatifs respectivement aux transports ferroviaires et aux transports routiers de la mission « plan de relance ».*

D'autre part, je salue, même si la démarche est sans doute à parfaire, la première mise en œuvre de la méthode dite de « budget vert », qui a pour objectif d'évaluer l'incidence environnementale du budget de l'État, en cohérence avec les engagements pris au titre de l'Accord de Paris de décembre 2015. Chaque mission est examinée sous l'angle des dépenses favorables ou défavorables à l'environnement. C'est un effort que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ne peut qu'encourager. Nous appelions à une telle démarche depuis de nombreuses années et nos rapporteurs budgétaires y avaient d'ailleurs déjà travaillé. Cela montre que les enjeux environnementaux sont devenus une préoccupation majeure des politiques publiques. Les élus de terrain que nous sommes savent bien que les territoires en sont déjà conscients. Nous ne pouvons que nous réjouir que le Gouvernement affiche la transition écologique comme objectif stratégique de son plan de relance et de son budget 2021. La transition écologique sera sans doute le fil rouge de l'activité de notre commission, dans ses activités législatives comme dans ses activités

de contrôle. Après l'examen du budget, d'autres réformes se feront jour, notamment le projet de loi tant attendu sur le climat.

Enfin, je vous rappelle que cette année, notre commission a décidé de supprimer l'avis qui portait sur la première partie du projet de loi de finances, afin que chaque rapporteur budgétaire puisse examiner les mesures fiscales qui concernent son secteur et proposer, le cas échéant, des amendements. Je vous indique à cet égard que le délai limite de dépôt des amendements sur cette partie est fixé à jeudi 19 novembre, à 11 heures.

Avant de céder la parole successivement aux trois rapporteurs qui vont présenter leurs avis relatifs aux transports, je tiens à les remercier pour l'important travail qu'ils ont accompli pour préparer cette réunion dans des délais contraints et dans des conditions parfois difficiles compte tenu des conditions sanitaires actuelles.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Cet avis est le fruit de nombreuses heures d'auditions. J'aimerais remercier toutes les personnes qui ont participé à nos travaux. Nous avons entendu de nombreux acteurs des secteurs ferroviaires, fluviaux et maritimes, ainsi que plusieurs ministres.

J'en viens à la présentation des différents volets autour desquels s'articule cet avis sur le PLF 2021, qui présente un caractère exceptionnel compte tenu de la crise sanitaire et économique que nous traversons.

Je commencerai par le financement des infrastructures de transports. L'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a connu une importante baisse de ses recettes en 2020 (en particulier la contribution du secteur aérien, la taxe d'aménagement du territoire et les amendes-radars), sous l'effet de la chute brutale des trafics aérien et routier. Ces pertes ont néanmoins vocation à être quasiment intégralement compensées pour 2020 par la troisième loi de finances rectificative (LFR 3), qui a permis de verser à l'agence une première enveloppe de 250 millions, et *a priori* par le PLFR 4, qui est en cours d'examen.

Je suis plus inquiet pour le budget 2021 dans la mesure où les prévisions de recettes reposent sur des hypothèses plus qu'optimistes en matière de reprise des trafics aérien et routier.

Plus globalement, il semble qu'une réflexion doit s'engager sur l'avenir du financement de l'agence pour ne plus faire reposer des dépenses d'infrastructures qui sont certaines et de long terme sur des recettes qui sont incertaines. Je pointerai particulièrement le produit des amendes-radars, dont l'Afitf est la dernière bénéficiaire.

En ce qui concerne le secteur ferroviaire, étant donné les mutations profondes qui sont à l'œuvre (création du groupe public unifié SNCF, ouverture à la concurrence) et l'importance de l'impact de la crise, il était essentiel, pour moi, de rencontrer les différentes parties prenantes.

Au terme de cette série d'auditions, trois lignes de force se dégagent :

Le PLF pour 2021 prévoit un soutien conséquent pour le secteur. En plus des crédits « traditionnels » prévus par le programme 203, sont notamment prévus un soutien au fret ferroviaire (de l'ordre de 170 millions d'euros), une recapitalisation à hauteur de 4,05 milliards d'euros de la SNCF au bénéfice de SNCF Réseau et un soutien supplémentaire au secteur de 650 millions d'euros, prévu par la mission « Plan de relance » sur 2 ans et fléché vers le développement des trains de nuit, du fret et la régénération des petites lignes. Je salue cet effort conséquent, compte tenu du contexte, au profit du secteur ferroviaire, et notamment du gestionnaire d'infrastructure, qu'il est impératif de soutenir. Je tiens néanmoins à souligner que, sur la forme, ce budget souffre d'un important manque de lisibilité, avec une répartition des crédits entre différents programmes, missions et ministères. Plusieurs acteurs concernés au premier plan par ce budget nous ont indiqué ne pas avoir connaissance de la ventilation précise de ces crédits.

Cet effort très conséquent mérite d'être pérennisé et intensifié. Il doit être pérennisé car les mesures prévues par le plan de relance ont vocation à être mises en œuvre en 2021 et 2022. Or une visibilité de plus long terme est nécessaire pour les acteurs du secteur, *a fortiori* dans le contexte de l'ouverture à la concurrence. Ensuite, ce plan doit être amplifié. D'une part, les montants affichés sont très importants, mais une partie des crédits correspond soit à des compensations des pertes ou des retards liés à la crise sanitaire et au confinement, soit à des dépenses déjà prévues mais non-budgétées (comme la fin du glyphosate ou les investissements liés à la loi Didier). D'autre part, certains acteurs considèrent que les montants prévus ne permettront pas de tenir nos objectifs en matière de report modal. Ces remarques n'enlèvent rien au caractère indispensable des investissements prévus par le PLF pour 2021, mais il semble qu'il y a un glissement sémantique à nommer « Plan de relance » un projet qui s'apparente plus à un plan de soutien sur plusieurs aspects. Aussi, afin de renforcer ce soutien, je vous présenterai un amendement visant à augmenter les moyens consacrés aux lignes de desserte fine du territoire dans la mission « Plan de relance ».

Mon dernier point va au-delà de l'analyse budgétaire. Il porte sur la nécessaire instauration d'un climat de confiance dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. À cet égard, je regrette que nous ayons à voter ce budget alors même que nous ne disposons pas encore de l'actualisation du contrat de performance entre SNCF et l'État, qui est un document stratégique, et alors que le cadre social et réglementaire de l'ouverture à la concurrence n'est pas encore tout à fait achevé. Dans ce contexte, le régulateur joue un rôle déterminant. Pour autant, alors que le champ de compétences de l'ART s'est considérablement étendu ces dernières années,

ses moyens n'ont pas été augmentés. C'est pourquoi je vous présenterai deux amendements visant à élever son plafond d'autorisation d'emplois.

En ce qui concerne le transport fluvial, le PLF prévoit une importante augmentation des crédits d'investissements pour la régénération du réseau avec, en plus des 248 millions d'euros de subvention pour charge de service public qui sont versés à Voies navigables de France (VNF), une enveloppe supplémentaire de 175 millions d'euros prévue par le plan de relance. Cette hausse est particulièrement bienvenue, alors que le réseau fluvial a, comme le réseau ferroviaire, souffert de dizaines d'années de sous-investissements. Cette évolution positive est toutefois nuancée par la diminution de 99 ETP du plafond d'emplois de VNF. Certes, l'établissement est engagé dans une démarche de modernisation qui, à terme, permettra de dégager des gains de productivité. Je m'interroge néanmoins sur le séquençage de ce projet : cette diminution du plafond d'emplois ne serait-elle pas un peu précoce ?

Par ailleurs, le transport fluvial, et en particulier le fret fluvial, a fait preuve d'une grande résilience pendant la crise sanitaire, avec un trafic qui s'est maintenu à hauteur de 75 % en moyenne, notamment grâce aux mesures de soutien mises en place par VNF et par l'État. Ce constat plaide en faveur d'un développement du report modal vers la voie d'eau, qui reste encore fortement sous-exploitée : si la France dispose du premier réseau fluvial d'Europe, la part modale du transport fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises dépasse à peine les 2 %. Ce mode souffre notamment d'un important déficit de compétitivité face à la route, alors qu'il est fiable et écologique. C'est pourquoi je vous présenterai un amendement visant à améliorer sa compétitivité et à encourager le renouvellement de la flotte au profit de bateaux plus capacitaires et plus récents.

Le budget des affaires maritimes et portuaires se caractérise quant à lui par sa quasi-stabilité pour ce qui concerne les programmes 203 et 205, avec une légère diminution des crédits d'environ 2 millions d'euros. À cet égard, je tiens à saluer le maintien du soutien de l'État à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) à hauteur de 10,5 millions d'euros. J'en profite pour indiquer qu'à la suite du rapport de M. Didier Mandelli au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer, un travail de démocratisation est en cours au sein de l'association.

En outre, 200 millions d'euros supplémentaires sont prévus par la mission « Plan de relance » en faveur du verdissement de la flotte des affaires maritimes d'une part et du verdissement des ports d'autre part, avec des investissements en faveur de l'électrification des quais, de la création de points d'avitaillement en gaz naturel liquéfié et en hydrogène ou encore du développement d'infrastructures de report modal.

Sur ce dernier point, je rappelle que plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier. Aussi

leur massification doit s'inscrire dans un plan bien plus ambitieux en faveur du report modal vers le fer et la voie d'eau. Le rapport de M. Michel Vaspert au nom de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a évalué le besoin à 5 milliards d'euros environ sur 10 ans.

Cette enveloppe supplémentaire reste néanmoins bienvenue, et constitue une première étape qui doit être rapidement complétée par la publication de la stratégie nationale portuaire, annoncée il y a environ trois ans. Alors que la part de marché des grands ports maritimes français diminue par rapport à celle de leurs principaux concurrents européens, la compétitivité de nos ports doit urgemment s'améliorer. À cet égard, nous examinerons bientôt la proposition de loi de M. Michel Vaspert, qui traduit les principales recommandations de son rapport d'information.

En définitive, malgré les réserves et points d'attention que je viens d'exposer, le PLF 2021 prévoit un soutien conséquent en faveur des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes. C'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis favorable à ces crédits.

Je vous remercie.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci à vous pour cet excellent rapport. Nous passons aux questions.

**M. Gilbert Favreau.** – SNCF Réseau conserve une dette considérable. Cette société est quasiment incapable de faire un investissement dans des conditions techniques et financières raisonnables. Quelle vision avez-vous de son évolution en un groupe public unifié ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – SNCF Réseau connaît des difficultés d'ordre financier et dans sa capacité à se réformer. J'en veux pour preuve les différents changements qui sont intervenus au niveau de sa direction. À présent, la situation progresse. Certes, il y a un retard considérable dans l'investissement sur le réseau et des changements sont nécessaires, mais je pense que c'est en route

au-delà, la vraie question porte sur la capacité de SNCF Réseau à être un interlocuteur neutre vis-à-vis de tous les autres opérateurs en tant que gestionnaire d'infrastructure. La concurrence est à nos portes et commencera en partie avant la fin de l'année. Le groupe SNCF, et plus particulièrement SNCF Réseau, doit trouver toute sa place pour régénérer son réseau et être équitable dans la distribution des sillons, qui sont la base de toute bonne politique en matière ferroviaire. En parallèle, SNCF Réseau doit poursuivre ses investissements. Cela suppose que l'État soit en mesure de respecter la trajectoire d'investissements de l'Afitf fixée par la LOM. SNCF Réseau doit avoir la capacité humaine de mener à bien ses énormes chantiers.

Je pense que SNCF Réseau, en tout cas dans son organisation générale, est en meilleure santé pour affronter les étapes qui l'attendent qu'il y a quelques mois ou quelques années.

**M. Didier Mandelli.** – La trajectoire qui avait été prévue dans la LOM pour l'Afitf est maintenue. C'est une bonne chose car nous craignons que l'Afitf ne se voie supprimer quelques financements.

Concernant les besoins en matière de travaux de régénération des petites lignes, évalués à 6 milliards d'euros par le rapport Philizot, avez-vous une idée précise de ce qui resterait à la charge des régions, qui auront également à gérer la mise en place de la concurrence ? Certaines régions sont-elles plus avancées que d'autres ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Les finances de l'Afitf ne sont pas en péril sur cette année. Il faut tout de même savoir que l'Afitf a profité du retard d'un certain nombre de travaux du fait de la crise Covid-19. Ce sont pratiquement 70 millions d'euros qui, du fait de ces retards, n'ont pas été appelés.

Si certaines petites lignes sont moins fréquentées, c'est parce que la vitesse a été limitée en raison de sous-investissements. Dès lors, des lignes qui pourraient répondre à un vrai besoin de mobilité ne constituent plus un moyen de transport. Aujourd'hui, nous devons sauver ces petites lignes. Je proposerai un amendement sur ce point. Deux régions ont déjà signé une convention avec l'État ; une troisième le fera bientôt. Ces conventions aboutissent à une participation assez lourde des régions. Les besoins ont été évalués par le rapport Philizot à 6,4 milliards d'euros jusqu'en 2028. L'État en supportera un grand tiers. Se pose l'éternel problème de la participation de l'État d'une part et de la participation de SNCF Réseau, limitée à 8,5 %, d'autre part. Les calculs sont toujours compliqués. Au moins, nous nous dirigeons vers une vision à moyen terme, c'est-à-dire à presque dix ans sur ces investissements. En revanche, nous ne pouvons pas commencer à prendre du retard. Certaines lignes ont des échéances à respecter, sous peine de fermeture. Or vous savez très bien qu'il est extrêmement difficile de rouvrir une ligne qui a été fermée.

Dans vos régions, vous avez tout intérêt à vous mobiliser avec les élus locaux si vous souhaitez conserver vos lignes de desserte fine. Je pense que nous aurons beaucoup de mal à arriver aux 700 millions d'euros qu'il faudrait chaque année, qui correspondent aux besoins estimés par le rapport Philizot.

Dans ce plan de relance, nous avons enfin pu avoir le détail de ce qui était fléché à destination de la SNCF. 320 millions d'euros sont prévus au titre de la contribution de SNCF Réseau à la remise en état des petites lignes. Sont également prévus 300 millions d'euros sur 2 ans en ce qui concerne la participation de l'État. Cela pourrait correspondre à un total de 470 millions d'euros sur 2021, alors qu'il faudrait que nous soyons à 700 millions d'euros

pour ne pas avoir à fermer de ligne. Voilà pourquoi je vous demanderai, dans le cadre d'un amendement, d'ajouter 300 millions d'euros pour sauver les petites lignes.

**M. Stéphane Demilly.** – J'aimerais revenir sur la baisse des recettes de l'Afitf. A-t-il été question, dans les discussions que vous avez eues avec le président Béchu, de la possibilité de décaler des investissements d'infrastructures de transport ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Non. Le président Béchu a vraiment envie de tenir les engagements que la LOM a pris pour l'Afitf. Il y a simplement quelques inquiétudes. C'est tout à fait normal cette année puisque les recettes n'ont pas été à la hauteur des espérances. La meilleure manière de sécuriser le budget est d'avoir des recettes beaucoup plus sûres que celles qui sont prévues aujourd'hui. Le produit des amendes-radars, en particulier, est très aléatoire, d'autant que l'Afitf en est le dernier bénéficiaire. Nous avons un travail de fond à mener pour sécuriser les recettes de l'Afitf afin qu'elles ne soient plus aussi dépendantes de la situation de notre pays.

**Mme Christine Herzog.** – Que prévoit le contrat État-SNCF Réseau 2020-2029 pour transférer au fret ferroviaire la surcharge en transport routier par les camions non taxés ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Le contrat n'a pas encore été signé. Je ne peux donc pas répondre à votre question. Nous avons bien vu la volonté du Gouvernement, à travers le PLF et le plan de relance, de prendre en compte la question du fret. De ce que nous a dit le ministre, le contrat est prévu pour l'été 2021. Objectivement, je pense qu'il existe une véritable volonté politique. Nous demandons que les efforts prévus soient pérennisés dans le temps. C'est le seul moyen d'avoir une politique de report modal et de fret ambitieuse dans notre pays. Nous avons besoin d'engagements pour le futur. Le fret doit pouvoir s'inscrire dans la durée. J'espère que nous aurons cet engagement avec la signature du contrat à l'été 2021.

**M. Jacques Fernique.** – Le ferroviaire transporte 11 % des passagers et 9 % des marchandises, en ne contribuant qu'à 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble du secteur des transports. Il a donc un rôle majeur à jouer dans la stratégie bas carbone. Avons-nous des signaux clairs pour dire que l'effort conséquent qui est prévu pour le ferroviaire correspondra à un véritable changement de braquet, et pas simplement au maintien de l'existant ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Je ne peux pas dire aujourd'hui qu'il s'agit d'un changement de trajectoire. Nous pourrions faire le bilan dans quelques temps. D'ailleurs, nous préférons parler de plan de soutien plutôt que de plan de relance. Ce plan a une véritable utilité au vu de la situation catastrophique de la mobilité dans notre pays. Néanmoins, nous

sommes inquiets de la visibilité à moyen terme. L'association Réseau action climat, que nous avons auditionnée, considère que les investissements ne sont pas à la hauteur des besoins en matière de report modal pour respecter la trajectoire fixée par la stratégie nationale bas carbone. Il en va de même pour le fluvial. Les projets existent, qu'ils soient publics ou privés. Ils ont besoin de financements sur une longue durée et d'une vraie stratégie cohérente.

Dans certaines régions, le réseau n'est pas suffisamment moderne, d'où des points d'achoppement entre le transport de voyageurs et le fret. La cohabitation n'est donc pas toujours simple. Ainsi, les acteurs du fret espèrent que le train de nuit ne perturbera pas leur activité.

**M. Olivier Jacquin.** - J'aimerais revenir sur le sujet majeur du ferroviaire, notamment les petites lignes. Dans le futur, on nous demandera des comptes. Il nous sera demandé ce que nous avons fait de notre réseau ferroviaire. Or le Parlement a été pour l'essentiel court-circuité dans ce débat majeur. Le Parlement aurait dû bénéficier d'une présentation du contrat de performance de SNCF Réseau au début de cette année 2020. Ce contrat présente la trajectoire financière de SNCF Réseau par périodes de 3 ans. Il s'est passé quelque chose de très important pendant le nouveau pacte ferroviaire autour du sujet du désendettement. SNCF devait produire un nouveau modèle économique. Nous n'avons pas ce document, alors même que le sujet est majeur. Le ministre nous l'avait promis pour cet été. Finalement, nous ne l'aurons qu'en 2021. Je rappelle que ce document aurait dû nous être présenté début 2020. Sans cela, il est difficile de juger des conditions financières précises dans lesquelles SNCF évoluera.

Concernant les petites lignes, on nous a fait une entourloupe importante. Avant le nouveau pacte ferroviaire s'étaient déroulées les assises des mobilités. Avait ensuite été publié le rapport Spinetta, selon lequel il fallait couper un grand nombre de lignes qui coûtaient cher ou qui n'avaient pas de passagers. Cela concernait 9 000 kilomètres de lignes. C'est pendant le nouveau pacte ferroviaire que la fin du monopole, l'ouverture à la concurrence et l'indépendance du réseau ferroviaire par rapport aux opérateurs ont été actées. En revanche, il n'a pas été question des petites lignes. Nous avons été renvoyés au rapport Philizot. Le préfet Philizot a réalisé un excellent travail, mais nous n'avons pas son rapport. Nous n'avons qu'un condensé de 9 pages qui ne dit pas grand-chose. Surtout, le préfet Philizot a continué à travailler sur la base de la seule discussion qui a eu lieu pendant la LOM sur cette question des petites lignes, à savoir un article qui propose le transfert de certaines petites lignes à la demande des régions. Peut-être que dans certaines régions, des lignes seront gérées par SNCF Réseau et d'autres par les régions. Nous risquons d'avoir un réseau ferroviaire de type fédéral, très différent d'une région à l'autre. Les régions ont reçu peu de moyens pour porter cette responsabilité nouvelle.

Notre collègue propose d'augmenter les crédits destinés à la régénération des petites lignes. C'est bien le moins que l'on puisse faire. Le Parlement ne peut pas rester absent de ce débat. Je ne suis pas satisfait que le Gouvernement ne nous réponde pas lorsque nous le sollicitons. Nous aurons des comptes à rendre.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Je suis en grande partie d'accord. Il est vraiment dommage que le contrat de performance, qui est un document stratégique, ne nous ait pas été remis, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Ce contrat est indispensable. Le retard que nous avons déjà pris est préjudiciable.

Concernant les petites lignes, je ne peux qu'être d'accord. C'est la raison pour laquelle je présente un amendement sur le sujet. Concernant le transfert des lignes aux régions rendu possible par la LOM, je suis assez réservé à titre personnel. Je souhaite bon courage aux collègues qui iront dans ce sens. J'ajoute que l'ART a elle-même des réserves assez fortes sur le projet de décret relatif au transfert de lignes aux régions.

**M. Étienne Blanc.** – L'Europe s'émeut de la lenteur de l'exécution du chantier entre Lyon et Turin. Un acte d'exécution est même en cours de préparation pour renforcer les pouvoirs de la commission sur l'exécution des traités internationaux. Qu'est-ce qui est prévu pour l'exécution de l'accord international Lyon-Turin, à la fois sur le tunnel de base et les voies d'accès ?

**Mme Martine Filleul.** – La diminution des postes chez Voies navigables de France est tout sauf anodine. Derrière ces suppressions de postes se cache, à terme, la fermeture d'un certain nombre de petites voies. L'automatisation des écluses devrait permettre de réduire le personnel. Toutefois, ce n'est pas encore d'actualité. Malgré cela, l'État a choisi de supprimer des postes deux années d'affilée. Or nous savons très bien qu'une voie navigable, dès lors qu'elle est fermée, ne rouvrira plus.

Par ailleurs, le plan de relance prévoit 200 millions d'euros pour les ports dans l'objectif de les verdir et de verdir la flotte maritime. Ces 200 millions d'euros incluent également le report modal. Cela fait bien peu d'argent pour des objectifs aussi ambitieux. Ce n'est pas à la hauteur de ce qu'attendent les grands ports maritimes, qui ont vraiment besoin du report modal. Les Pays-Bas et la Belgique ont fait de leurs ports un élément de leurs plans de relance. Ils y consacrent des moyens considérables. Les ports français pourront-ils participer à cette compétition internationale ?

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – 200 millions d'euros sont prévus au titre de la réalisation de la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin. Je ne suis pas en mesure de vous donner le détail entre le tunnel et les voies d'accès. En revanche, je sais que les voies d'accès sont un vrai sujet.

J'ai interpellé le ministre concernant la réduction des ETP chez VNF deux années d'affilée, avec respectivement 92 et 99 ETP en moins. Soit les personnels ne font rien chez VNF, soit VNF se retrouvera en grande

difficulté. Peu de structures peuvent se permettre de perdre une telle part de leurs effectifs deux années d'affilée.

Concernant les ports, nous sommes très loin du compte avec 200 millions d'euros pour verdir la flotte et les ports, même si d'autres collectivités participent, notamment la région PACA. Nous sommes dans l'attente de la stratégie nationale portuaire depuis près de 3 ans.

**M. Rémy Pointereau.** – Pour en revenir au ferroviaire, des études étaient prévues sur les projets de lignes à grande vitesse qui reprendront à l'horizon 2035. Cela concerne notamment la ligne Paris-Orléans-Clermont-Lyon. Des crédits d'étude sont-ils prévus dans la loi de finances pour ces projets de long terme ? Nous n'avons aucun élément.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Le détail des opérations n'a pas été précisé. Le plan de relance, que nous appelons plan de soutien, vise davantage à « recaser » un certain nombre d'opérations qui n'étaient pas budgétées qu'à accélérer le calendrier de certains grands projets. Le budget de l'Afitf sera voté à la mi-décembre. Nous aurons peut-être des détails à cette occasion.

**M. Jean-Claude Anglars.** – Avez-vous des nouvelles de la ligne Clermont-Béziers ? Nous avons interrogé le ministre sur ce que l'État compte faire de cette ligne, mais nous n'avons pas obtenu de réponse.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Ce que l'État souhaite faire des lignes ne figure pas précisément dans les documents budgétaires. Nous n'avons reçu que très récemment le détail des 4 milliards d'euros que l'État donnera à SNCF Réseau. Un travail plus fin sera mené au niveau des CPER. Vous pouvez aussi vous retourner vers vos régions. Deux régions se sont déjà engagées contractuellement, et deux ou trois autres ont un accord de principe, avec une délibération de principe.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous propose de passer aux amendements que vous souhaitez déposer.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Je souhaite déposer quatre amendements.

L'amendement n° I-450 porte sur la question fluviale. Il a pour objet de supprimer le plafond d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession d'un bateau de navigation intérieure affecté au transport de marchandise. Ce plafond est de 100 000 euros depuis 2012. Sa suppression vise à favoriser le renouvellement de la flotte au profit de bateaux plus récents, donc moins polluants. La limitation de cette exonération à 100 000 euros est une spécificité française. En Allemagne, aux Pays-Bas ou en Belgique, le régime d'exonération ne prévoit pas de plafond.

**Mme Laurence Muller-Bronn.** – Le personnel EDF qui est en charge des écluses du grand canal d'Alsace constate une chute de la flotte française : plus de 75 % de la flotte qui passe par les écluses alsaciennes bat pavillon

suisse, allemand ou néerlandais. Il est grand temps de pouvoir investir dans des bateaux plus modernes et plus respectueux de l'environnement.

*La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° I-450.*

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° II-178 porte sur les petites lignes ou lignes de desserte fine du territoire. 6,4 milliards d'euros sont nécessaires pour les huit années à venir. Nous avons besoin d'investir très fortement sur ces réseaux, qui servent à désenclaver des territoires. De plus, ces lignes peuvent être une vraie réponse aux trafics pendulaires. Dans la vallée de la Roya, la ligne de train qui était menacée de fermeture a permis de sauver des vies après la tempête « Alex ».

Il a été très difficile de savoir ce que le Gouvernement allait consacrer aux petites lignes dans le PLF. Nous avons obtenu le détail des quelques 4 milliards d'euros de SNCF Réseau. Une contribution de 320 millions d'euros de l'État à SNCF Réseau y est prévue. Par ailleurs, les crédits État sont de 300 millions d'euros sur 2 ans. Nous sommes vraiment loin du compte. Nous avons besoin de crédits supplémentaires. Ce serait un signe particulièrement fort pour les territoires. Vous avez dans vos secteurs des lignes qui sont menacées de fermeture dans quelques semaines ou quelques mois. Il faut que les choses avancent vite. Il faut que le gestionnaire d'infrastructure soit en capacité de réaliser les travaux. Il ne faudrait pas que l'État retarde une nouvelle fois le CPER sur son volet transport, comme il le fait depuis des années.

*La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-178.*

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° II-97 vise à relever le plafond des autorisations d'emplois de l'autorité de régulation des transports (ART) de 6 ETPT. De nombreuses missions supplémentaires ont récemment été confiées à l'ART. Ainsi, l'ordonnance n° 2019-761 lui a confié la régulation des redevances aéroportuaires et la loi d'orientation des mobilités lui a attribué des missions de régulation dans le secteur de l'ouverture des données de mobilité et des services numériques de vente multimodaux, ainsi que dans les activités du gestionnaire d'infrastructure de la RATP. L'augmentation de 7 ETPT prévue par le projet de loi de finances semble insuffisante.

Parmi les autres autorités de régulation, la CRE compte 150 ETP et l'Arcep 170. Je ne dis pas que ces autorités ont trop de personnels. En revanche, je sais qu'elles ont passé le plus dur puisque l'ouverture à la concurrence n'est plus d'actualité dans leur domaine de compétences. De son côté, le ferroviaire vit tous les jours l'ouverture à la concurrence. L'ART a besoin de moyens supplémentaires pour mener ses missions à bien.

Le quatrième amendement n° II-98 est la conséquence du précédent. Il vise à augmenter la subvention pour charge de service public de l'autorité de régulation des transports (ART) afin de financer l'augmentation de 6 ETP.

Cette structure est d'une grande efficacité. Elle vit les deux ou trois années les plus importantes de sa jeune existence.

*La commission adopte à l'unanimité l'amendement n° II-97.*

*La commission adopte l'amendement n° II-98 ; il y a 2 abstentions.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je cède maintenant la parole à la rapporteure des crédits relatifs aux transports aériens, notre collègue, Évelyne Perrot.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Je suis heureuse de pouvoir vous présenter ce matin mon avis sur les crédits relatifs aux transports aériens. Contrairement à ceux dédiés aux transports ferroviaires, routiers et maritimes, les crédits alloués à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) 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. L'avis dont j'ai la charge s'intéresse par ailleurs aux crédits relatifs aux lignes d'aménagement du territoire, inscrits dans le programme 203 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». L'avis se penche, enfin, sur certaines taxes spécifiquement prélevées sur le transport aérien, bien que ne relevant pas directement du budget annexe.

Avant de revenir sur ces crédits et prélèvements, permettez-moi de vous présenter le contexte actuel, ainsi que les perspectives des mois et années à venir.

C'est un euphémisme que de dire que le transport aérien est entré, depuis le début de la crise sanitaire, dans une période de très fortes turbulences. En 2020, le trafic est en baisse de 60 % à 70 % par rapport à 2019. Le ciel ne sera pas beaucoup plus dégagé en 2021 : un recul de 30 à 50 % du trafic par rapport à 2019 pourrait être observé. Le retour au niveau de trafic de 2019 n'est pas attendu avant 2024, dans le scénario le plus optimiste, et 2029, dans le scénario le plus pessimiste.

La reprise du trafic aérien dépend de facteurs qui lui sont largement exogènes : évolution de la situation sanitaire, capacité à trouver et diffuser rapidement un vaccin, évolution de la croissance mondiale. Les pouvoirs publics et le secteur aérien disposent néanmoins de plusieurs leviers d'action pour agir sur la confiance des passagers dans le transport aérien. J'en identifie deux.

Premièrement, la généralisation des tests antigéniques au départ des vols : leur reconnaissance *a minima* par les autres pays de l'Union européenne pourrait permettre d'éloigner la menace d'un placement en quarantaine des passagers à l'arrivée. Deuxièmement, dans le prolongement des travaux menés par Mme Nicole Bonnefoy pendant le premier confinement, je préconise la mise en place d'un fonds dédié au remboursement des vols en cas de faillite d'une compagnie aérienne au

niveau européen. Le ministre nous a affirmé, la semaine passée, que ce sujet constituait pour lui une priorité.

Au-delà de ces sujets d'attention, à court terme, la question qui se pose aujourd'hui est celle de l'avenir du transport aérien dans notre pays. Je rappelle que le Gouvernement a adopté, depuis le début de la crise sanitaire, des mesures de soutien très fortes en faveur du secteur. Je n'y reviens pas dans le détail. Je note cependant que peu de secteurs ont bénéficié d'un appui aussi massif et rapide de l'État. Ce soutien répond à une crainte, fondée, d'effondrement du pavillon français. Je considère néanmoins que ces soutiens ne doivent pas constituer une échappatoire, qui exonérerait les pouvoirs publics et le secteur d'une réflexion à mener sur son empreinte environnementale et d'actions fermes à entreprendre pour la contrôler et la réduire. À cet égard, je note avec intérêt les efforts consentis par le Gouvernement pour verdir le transport aérien *via* son soutien au développement des biocarburants de nouvelle génération et l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros consacrée à la recherche, afin notamment de mettre au point un avion vert d'ici 2035, en s'appuyant principalement sur la technologie de la propulsion à hydrogène.

Soyons cependant réalistes : le solutionnisme technologique ne suffira pas. D'une part, les biocarburants ne se substitueront jamais entièrement au kérosène traditionnel. Je rappelle que la feuille de route gouvernementale prévoit un taux d'incorporation de biocarburants dans l'aérien de 50 % en 2050. D'autre part, il est probable qu'à l'horizon 2035, l'hydrogène n'offre une alternative que pour le court et le moyen-courrier. Sauf à vouloir ignorer ces contraintes, les politiques publiques devront donc s'attaquer, tôt ou tard, à l'autre donnée, la plus déterminante de l'équation : l'évolution du trafic.

Il est probable que le transport aérien retrouvera à plus ou moins long terme, selon l'évolution de la situation sanitaire, le chemin d'un développement soutenu. La situation alarmante à laquelle le secteur fait face aujourd'hui ne doit donc pas éclipser la menace que le transport aérien pourrait faire peser, demain, sur le respect de nos engagements climatiques, si rien n'était fait pour prévenir la résurgence d'une croissance exponentielle du trafic. La question de l'impact environnemental du transport aérien sera donc au cœur des débats sur le projet de loi « Climat » et devra constituer un point d'attention majeur pour notre assemblée.

Après ce rapide tour d'horizon de la situation et des perspectives du secteur, j'en viens au commentaire des crédits et recettes relatifs aux transports aériens, lourdement impactés par la crise sanitaire.

Je serai brève sur la présentation du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), qui n'appelle pas à d'importants développements. Le budget annexe connaît inévitablement une chute importante de ces recettes, - 80 % par rapport à 2019, tant en raison de

l'effondrement du trafic que du gel des taxes et redevances aériennes, accordé par le Gouvernement aux acteurs du secteur pour l'année 2020. La lente reprise du trafic ne devrait pas conduire à une amélioration marquée de la situation pour l'exercice 2021.

Côté dépenses, notons que la DGAC a décidé de maintenir son effort d'investissement, ce qui permettra de moderniser le contrôle aérien et, en retour, d'accroître la performance environnementale des vols. Parallèlement, un effort sera réalisé pour une maîtrise accrue des dépenses. Cependant, l'année 2020 et les années à venir seront marquées par une hausse inévitable de l'endettement du budget annexe, après plusieurs années d'efforts d'assainissement. L'encours de la dette devrait ainsi passer de 667 millions d'euros fin 2019 à 2,6 milliards d'euros fin 2021.

J'en viens maintenant aux crédits alloués aux lignes d'aménagement du territoire (LAT). Comme l'a rappelé le récent rapport de notre ancienne collègue Josiane Costes, les LAT, lignes sous obligation de service public faisant l'objet de subventions des collectivités territoriales et de l'État, constituent dans certains territoires des outils indispensables au désenclavement en raison de l'absence d'alternatives ferroviaires ou routières. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une très légère augmentation des crédits de paiement qui leur sont affectés (+ 600 000 euros) pour atteindre les 20 millions d'euros. Les LAT sont pourtant largement touchées par la crise sanitaire : si le trafic est modérément reparti à la hausse à la fin du printemps et à l'été, il s'effondre aujourd'hui en raison des nouvelles mesures de confinement annoncées fin octobre.

Alors que la connectivité n'a pu être assurée en cette année 2020, les collectivités territoriales concernées sont contraintes de verser leur part de subventions afin de couvrir les coûts fixes des compagnies sous obligation de service public. Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il me semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020. C'est l'objet du premier amendement que je vous propose : il vise à accroître, en 2021, le soutien de l'État aux lignes d'aménagement du territoire de 10 millions d'euros afin de dédommager les collectivités territoriales pour l'année 2020.

Enfin, je souhaite vous présenter deux amendements visant à compenser les pertes de recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et de la taxe d'aéroport, toutes deux prélevées sur les billets d'avion.

Je rappelle que la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) est collectée en vue de financer les aides versées aux personnes et collectivités riveraines des aéroports pour réaliser des travaux de réduction des nuisances sonores. En raison de la chute du trafic aérien, c'est tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes

qui est aujourd'hui remis en cause : les recettes de la taxe connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021. Je regrette vivement qu'aucune mesure de compensation n'ait été envisagée par le Gouvernement, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives soumises au Parlement depuis le début de la crise sanitaire. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation. C'est d'autant plus inacceptable qu'on enregistre aujourd'hui un retard manifeste dans la réalisation des plans de gêne sonore précisément pour cette raison principalement. Je vous propose donc un amendement afin que l'État compense la perte des recettes de TSNA pour les années 2020 et 2021 à hauteur de 75 millions d'euros.

Par ailleurs, je vous propose un amendement pour compenser les pertes de recettes sur la taxe d'aéroport. Je rappelle que son produit est reversé aux exploitants d'aérodromes pour financer les dépenses de sûreté et de sécurité. La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont mis en péril ce système de financement des activités régaliennes. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat, notamment de Mme Nicole Bonnefoy dans son rapport paru pendant le premier confinement, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a donc prévu le versement d'avances par l'État à hauteur de 300 millions d'euros. Cette enveloppe devrait bénéficier à 89 aéroports. Dans la réponse transmise par la DGAC à la commission, il est cependant estimé qu'une avance additionnelle en faveur des aéroports de l'ordre de 350 millions d'euros devra être envisagée pour dédommager les aéroports. C'est le sens d'un amendement que je vous propose d'adopter. Il s'agit d'une proposition pragmatique et juste : l'absence d'avance supplémentaire fait aujourd'hui peser un risque de trésorerie majeur pour les plates-formes aéroportuaires, particulièrement pour les plus petites d'entre elles. L'État doit prendre sa responsabilité en assurant le financement d'activités régaliennes qui relèvent de sa compétence.

Voilà les principaux éléments que je voulais vous communiquer. Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports aériens, sous réserve de l'adoption des trois amendements que je vous ai présentés.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci à vous. Nous passons aux questions.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Je m'interroge sur la suppression des petites lignes aériennes. Il devrait être décidé de supprimer des lignes qui peuvent être remplacées par des trajets en train de moins de 2 heures 30. Air France s'est engagée, en contrepartie de l'aide qui lui a été accordée par l'État, à supprimer des lignes qui sont en concurrence avec les trains à grande vitesse. Ces suppressions suscitent beaucoup d'inquiétude dans les territoires, notamment en matière d'emploi. De plus, le curseur n'a toujours pas été fixé. Le Gouvernement a dit moins de 2 heures 30, mais la convention

citoyenne préconise moins de 4 heures. Cette logique de fermeture ne va-t-elle pas favoriser le développement de petites lignes *low-cost* ?

De plus, si l'on supprime des lignes aériennes, l'État doit développer des alternatives pour financer d'autres services publics. Qu'est-il prévu sur ce point ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Le risque de voir se multiplier les petites lignes *low-cost* est réel. Je vous confirme que l'option envisagée par le Gouvernement, à ce stade, est de maintenir les lignes aériennes dès lors que l'alternative ferroviaire se fait en plus de 2 heures 30. Je pense cependant que nous allons tout doucement vers un aménagement ferroviaire plus important. Le débat sur la suppression des lignes aériennes se fera dans le cadre de la loi « Climat ».

**M. Bruno Belin.** – Je souscris totalement aux premier et troisième amendements proposés par la rapporteure. Il faudrait rappeler que les petits aéroports fonctionnent souvent en continu car ils sont aéroports de déroutement. Ils ont fait la preuve de leur efficacité durant la crise sanitaire en gérant des transferts de malades. Les aéroports qui sont liés à des CHU ont démontré qu'ils étaient indispensables. Ils ont permis de sauver des vies. Nous ne pourrions pas trouver des solutions de train partout, sauf à aménager un certain nombre de lignes.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – J'ajoute que lors du premier confinement, c'est un petit aéroport du département de la Marne qui a réceptionné les masques.

**Mme Christine Herzog.** – Quelles compensations financières ont été accordées par l'État en 2020 pour la fermeture des aéroports ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – En réalité, peu d'aéroports ont fermé leurs portes pendant le premier confinement. Comme le rappelait M. Belin, certaines activités ont dû être maintenues, engendrant des coûts pour les activités de sûreté et de sécurité, normalement pris en charge par la taxe d'aéroport. Ces coûts ont été en partie couverts par une avance de 300 millions accordée par l'État dans la troisième loi de finances rectificative. Je propose d'accorder une avance complémentaire de 350 millions d'euros.

**M. Stéphane Demilly.** – Le trafic aérien a baissé de 60 à 70 % entre 2019 et 2020, et la baisse sera encore très importante l'année prochaine. Cela ralentit les cadences de fabrication de l'industrie aéronautique. Les sous-traitants en font les frais. Une aide de 15 milliards d'euros est prévue pour le secteur aéronautique dans le cadre du projet de loi de finances. Cette aide permettra de maintenir les compétences chez Airbus. Néanmoins, il faut également veiller au maintien des compétences chez les sous-traitants. Il ne faudrait pas que les grands donneurs d'ordres européens se retrouvent sans sous-traitants nationaux lorsque les cadences de production reprendront.

Par ailleurs, est-il prévu de travailler avec les motoristes sur l'incorporation du biocarburant, du bio-fioul et du bio-kérosène ? 1,5 milliard d'euros ont été affectés à la recherche, notamment sur ce sujet. La mise en place d'un comité de suivi avec les avionneurs et les motoristes serait vraiment bienvenue.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Votre premier point portant sur l'aéronautique relève plutôt de la compétence de la commission des affaires économiques. Concernant l'incorporation de biocarburants, il y a aujourd'hui une volonté du secteur d'aller vers un verdissement de la flotte aérienne.

**M. Ronan Dantec.** – Je pense qu'un certain nombre de majors de l'aviation noircissent le tableau. Si nous avons des vaccins en début d'année prochaine, comme cela semble se dessiner, il n'y a aucune raison que le secteur aérien soit à - 50 % l'année prochaine et mette autant d'années à remonter.

Il faut maintenir les politiques de travaux concernant les nuisances sonores.

Je crains le discours des compagnies aériennes, qui sont contre la taxation carbone au motif qu'elles font des efforts à moyen terme pour être neutres en carbone. Le choix entre l'aérien et les autres modes de transport se fera d'abord sur le prix. Il faut donc absolument maintenir une taxation raisonnable de l'aérien. Il n'y aurait rien de pire qu'un transport aérien encore plus avantageux qu'il ne l'est déjà. Rien ne justifierait que le transport aérien soit très avantageux par rapport au rail, surtout que la remontée de la fréquentation pourrait être plus rapide que prévu.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Je ne pense pas que les compagnies aériennes aient volontairement noirci le tableau dans les perspectives d'évolution du trafic pour 2021. Ces estimations sont d'ailleurs largement partagées par la DGAC. Certes, il y aura du trafic dans le fret, mais il faudra vraiment que les voyageurs reprennent ce moyen de transport et retrouvent la volonté de voyager. Ce n'est pas encore dans les esprits. Les craintes demeurent, surtout parmi les personnes d'un certain âge qui avaient l'habitude de voyager.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous propose maintenant de passer aux amendements.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Afin de couvrir les coûts fixes de compagnies sous obligation de service public, l'État a décidé de maintenir sa contribution financière aux lignes d'aménagement du territoire. Les collectivités territoriales sont également contraintes de maintenir les subventions tout au long de l'année 2020, malgré la faiblesse, voire l'absence pendant les périodes de confinement, de service rendu.

Au nom de la solidarité nationale avec les territoires les plus enclavés, il semble légitime que l'État compense, au moins pour partie, le

coût financier des lignes d'aménagement du territoire supporté par les collectivités territoriales pour l'année 2020, période pendant laquelle la connectivité n'a pu être assurée. Mon premier amendement n° II-101 vise ainsi à accroître en 2021 de 10 millions d'euros les moyens alloués par l'État aux lignes d'aménagement du territoire.

Il reviendra à l'État de déterminer, au cas par cas et de manière équitable, la répartition de cette enveloppe, en tenant compte de la part aujourd'hui supportée par les territoires et du volume de prestation réalisé par les compagnies sous obligation de service public lors de l'année 2020.

*La commission adopte l'amendement n° II-101 à l'unanimité.*

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – En raison de la chute du trafic aérien, c'est tout le système de financement de la lutte contre les nuisances sonores aériennes qui est aujourd'hui remis en cause : les recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) connaissent en effet une chute sévère pour 2020, qui devrait se prolonger en 2021.

Pourtant, aucune mesure de compensation n'a été envisagée par le Gouvernement, ni dans la présente loi de finances, ni dans les lois de finances rectificatives. Cette situation porte un préjudice sévère à l'aide à l'insonorisation offerte aux riverains des aéroports concernés, politique essentielle pour l'acceptation du transport aérien.

L'absence de compensation de l'État est d'autant moins compréhensible que le Gouvernement s'était engagé à augmenter la taxe de 10 millions d'euros par an pour permettre d'accélérer la réalisation des programmes, accusant aujourd'hui un retard manifeste et inacceptable pour les populations et les collectivités concernées : ainsi, hormis à Lyon ou à Nice, les programmes de gêne sonore mis en place au début des années 2000 ne sont aujourd'hui réalisés qu'à hauteur de 50 ou 60 %.

Cet amendement n° II-102 vise donc à ce que l'État compense à hauteur de 75 millions d'euros la perte des recettes de TSNA pour les années 2020 et 2021.

**M. Didier Mandelli.** – En 2019, le produit de cette taxe était de l'ordre de 49 millions d'euros. Au travers de cet amendement, vous demandez 75 millions d'euros.

Par ailleurs, j'aimerais que l'on regarde de près pourquoi les travaux ne sont pas réalisés, alors qu'ils sont parfois pris en charge à 100 %. Est-ce en raison de lenteurs administratives, de la complexité du montage des dossiers ?

Cette taxe s'ajoute aux amendes. Ne pourrions-nous pas imaginer que le produit des amendes s'ajoute au produit de la taxe ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Ce que vous dites est très intéressant. Je rappelle tout d'abord que les 75 millions d'euros permettront de couvrir deux années, 2020 et 2021.

On constate en effet des retards parfois importants dans le traitement des dossiers. À ma connaissance, cela est justement dû au manque de moyens aujourd'hui accordés à l'aide à l'insonorisation.

Quant aux amendes, je rappelle qu'elles ne représentent que quelques millions d'euros (7,4 millions d'euros en 2019). C'est peu par rapport aux besoins de financement pour l'insonorisation.

Les riverains supportent de moins en moins les avions, et ça ne va pas aller en s'arrangeant si la réalisation des travaux continue de traîner.

**M. Jean-François Longeot, président.** – La question posée par M. Didier Mandelli est très importante. Il existe des crédits. C'est un vrai souci si les travaux d'isolation n'avancent pas.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Il y a des attentes chez les particuliers, mais aussi dans les crèches et les écoles.

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Ces travaux sont engagés par les collectivités territoriales. Elles ont des aides. Encore faut-il qu'elles aient la capacité de financer le reste à charge.

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Les collectivités ne sont pas les seules bénéficiaires, les personnes riveraines le sont aussi.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il faut que nous vérifiions les raisons de ces retards. Ce n'est pas normal que les travaux n'avancent pas plus vite.

*La commission adopte l'amendement n° II-102 à l'unanimité.*

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – La chute du trafic aérien et la perte de recettes de la taxe d'aéroport ont mis en péril le système de financement des activités de sécurité et de sûreté. Faisant suite aux demandes du secteur et du Sénat, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 avait prévu le versement d'avances par l'État aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité, à hauteur de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette enveloppe devrait bénéficier à 89 aéroports.

Cependant, un déficit résiduel de 50 à 150 millions d'euros est attendu pour la fin de l'année. Selon la DGAC, un déficit avoisinant les 560 millions d'euros pourrait même être observé d'ici la fin de l'année 2021 dans le scénario de recouvrement le moins favorable. La DGAC estime ainsi qu'une avance additionnelle en faveur des aéroports de l'ordre de 350 millions d'euros devrait être envisagée.

Cet amendement n° II-100 vise donc à ce que l'État accorde une avance de 350 millions d'euros au titre des dépenses de sûreté-sécurité des aérodromes pour couvrir les pertes de recettes de la taxe d'aéroport.

*La commission adopte l'amendement n° II-100 ; il y a 2 abstentions.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je cède maintenant la parole au rapporteur des crédits relatifs aux transports routiers, notre collègue Olivier Jacquin.

**M. Olivier Jacquin.** – Ce qu’ont dit mes collègues s’agissant des transports ferroviaires et aériens s’applique aussi au secteur routier : les circonstances exceptionnelles que nous vivons se traduisent sur le plan budgétaire par beaucoup de nouveautés. La crise sanitaire réinterroge le « dogme » de la dette publique et permet, pour accroître les investissements dans les transports, de débloquent des financements qu’il était soi-disant impossible de trouver hier. Au vu des conditions actuelles des marchés financiers, ne pas investir dans ce qui nous enrichit collectivement serait anti-économique, absurde, voire indécent par rapport aux enjeux de transition écologique que nous devons relever collectivement.

Le budget des transports routiers est en hausse grâce aux apports du plan de relance, qui vient notamment abonder les moyens dédiés à l’entretien des infrastructures routières et à la mise en œuvre des projets routiers des CPER, et renforcer les aides à l’acquisition des véhicules propres.

Malgré tout, ce budget présente de nombreuses lacunes. Je regrette notamment qu’au regard des plans de soutien massifs accordés aux filières automobile et aéronautique, de 8 et 15 milliards d’euros, la part des investissements consacrée aux transports publics du quotidien ne soit pas à la hauteur des besoins d’investissements.

Les transports publics sont lourdement impactés par la crise sanitaire, qui se traduit par une forte baisse de leur fréquentation. Si la chute est moins forte que lors du premier confinement, la fréquentation est actuellement 40 à 60 % inférieure à la normale. Cette baisse de la fréquentation induit des pertes de recettes substantielles pour les entreprises de transport et les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), évaluées à ce jour à 3,5 milliards d’euros : de 2 milliards d’euros au titre des recettes tarifaires et 1,5 milliard d’euros au titre du versement mobilité.

Ces ressources continueront vraisemblablement à être impactées l’année prochaine, compte tenu de la situation sanitaire et de la poursuite d’une certaine désaffection des transports en commun. Ces pertes pourraient conduire les AOM à réduire, voire arrêter certains services de transport, et à diminuer leurs investissements consacrés au renouvellement des matériels roulants et au développement des infrastructures de transport, ce qui constituerait un recul néfaste.

Face à cette situation, la troisième loi de finances rectificative adoptée cet été a prévu un dispositif de compensation du versement mobilité (VM) largement insuffisant. Nous l’avons évoqué lors de l’audition de M. Thierry Mallet et de France Urbaine il y a trois semaines : ce dispositif présente une double iniquité, entre d’une part les syndicats mixtes qui

bénéficieront d'une compensation spécifique du VM et les autres autorités organisatrices pour lesquelles la compensation sera globalisée avec leurs autres recettes fiscales, et d'autre part entre Île-de-France Mobilités et les AOM de Province s'agissant du mode de calcul de cette compensation.

Cette différence de traitement est incompréhensible : pourquoi Toulouse, Grenoble ou Clermont-Ferrand, qui sont constituées sous forme de syndicats mixtes, bénéficieraient d'une compensation plus avantageuse que Lille, Marseille ou Montpellier, qui ne le sont pas ? Lors de l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative qui a eu lieu hier en séance publique, nous avons déposé avec M. Didier Mandelli des amendements visant à revenir sur cette inégalité. Malheureusement, nous n'avons pas été suivis par la commission des finances et ces amendements n'ont pas été adoptés.

Par ailleurs, le plan de relance consacre 1 milliard d'euros au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros hors Île-de-France. Ce montant paraît très faible au regard des besoins d'investissements. C'est pourquoi, afin de participer à la relance du secteur, je vous proposerai de réduire à 5,5 % le taux de TVA applicable aux transports du quotidien.

Le deuxième sujet que je souhaite évoquer est celui des infrastructures routières. Je ne m'attarderai pas sur la situation budgétaire de l'Afitf qui a très bien été présentée par M. Philippe Tabarot. Je partage avec lui les doutes quant à la sincérité des recettes qui sont prévues pour 2021, qui sont vraisemblablement surestimées, ainsi que la nécessité de sécuriser les ressources de l'Agence qui est engagée dans des projets au long cours.

Je pense pour ma part que, malgré leur instabilité, il convient de maintenir l'affectation à l'Afitf des amendes-radars, de la taxe sur les sociétés d'autoroutes et de l'éco-contribution sur les billets d'avion, en ce qu'elle a une vertu pédagogique. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement prévoyant que la part de TICPE affectée à l'Agence serve de variable d'ajustement et qu'elle soit modulée de façon à équilibrer le budget en cours d'année.

En ce qui concerne le réseau routier national non concédé, le budget 2021 comporte une bonne surprise : la mise en place d'une aide de 40 millions d'euros aux collectivités territoriales pour recenser et diagnostiquer leurs ponts. Cette aide, que la mission d'information de notre commission sur la sécurité des ponts avait appelée de ses vœux est toutefois insuffisante pour permettre non seulement de diagnostiquer les ponts des petites communes et intercommunalités, mais aussi pour réparer ceux qui sont en mauvais état. Je vous proposerai par conséquent de l'augmenter.

De même, si 40 millions d'euros sont dédiés à l'entretien des ouvrages d'art de l'État, la trajectoire budgétaire n'intègre pas la participation de l'État à l'entretien des ponts de rétablissement recensés en

application de la loi « Didier ». 9 480 ponts de rétablissement ont été recensés, dont 2 417 surplombent une voie du réseau routier national non concédé, ce qui pourrait représenter un transfert de charges pour l'État de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros par an.

J'aimerais également évoquer la question des concessions autoroutières. La commission d'enquête du Sénat a publié le 16 septembre dernier un rapport sans concession. Ce rapport met en évidence les déséquilibres qui persistent dans la relation entre l'État et les sociétés d'autoroutes et les profits importants qu'elles dégagent, qui pourraient permettre à certaines d'entre elles d'atteindre la rentabilité attendue lors de la privatisation dix ans avant la fin de leurs concessions.

Cette situation justifie à mes yeux d'augmenter la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), dont le produit supplémentaire pourrait être affecté à l'Afitf afin d'accélérer les travaux de régénération des réseaux.

Ce rapport invite par ailleurs l'État à préparer dès maintenant la fin des concessions et à réfléchir aux modes de gestion future des autoroutes à l'issue des contrats actuels. Je vous présenterai un amendement en ce sens tout à l'heure.

J'en viens à la situation de la filière automobile et à sa transition écologique. Le directeur général de la plateforme automobile (PFA), M. Marc Mortureux, nous l'a indiqué lors de son audition : la crise sanitaire a profondément impacté la filière automobile. Sur les 9 premiers mois de 2020, le marché français est en baisse de près de 30 % par rapport à la même période de 2019.

Pour accompagner la filière dans son redressement, un plan d'aide de 8 milliards d'euros a été présenté en mai par le Gouvernement, qui prévoit à la fois un soutien à la demande, à travers le renforcement des aides à l'acquisition des véhicules propres, et un soutien à l'offre, avec des aides aux investissements en vue d'accompagner la modernisation de l'industrie automobile et sa conversion écologique.

Ces aides, couplées à la réglementation européenne relative aux émissions de CO<sub>2</sub>, ont permis une hausse de 132 % des ventes de véhicules électriques depuis le début de l'année par rapport à 2019.

Cette tendance est toutefois contrebalancée par le succès des ventes de SUV, qui ont représenté 39 % des immatriculations en 2019. Afin de freiner cette tendance, le Gouvernement a décidé d'introduire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, un malus au poids pour les véhicules de plus de 1,8 tonne, qui représentent 2 à 3 % des véhicules vendus en France. Afin d'inciter les constructeurs à orienter le marché vers l'achat de véhicules plus légers et moins polluants et leur donner de la visibilité, je vous proposerai de fixer dès à présent une trajectoire de baisse de ce malus permettant d'atteindre le seuil de 1,4 tonne. Il faudra veiller à adapter le dispositif aux utilisations

partagées. Il serait idiot de sanctionner les véhicules qui permettent de transporter plus de sept passagers ou les véhicules familiaux.

Pour terminer, j'évoquerai les moyens dédiés au développement du vélo. Afin d'accompagner les projets de développement du vélo portés par les collectivités territoriales, en particulier la création de places de stationnement sécurisées dans les gares, le plan de relance prévoit une enveloppe de 200 millions d'euros sur deux ans.

En revanche, aucun crédit n'est prévu pour abonder le « fonds vélo », qui permet de financer des projets visant à remédier aux discontinuités cyclables, qui constituent un des principaux freins au développement du vélo dans et en dehors des agglomérations. Ce fonds, doté de 50 millions d'euros par an, connaît un véritable succès, accentué par l'essor de la pratique cyclable constaté depuis plusieurs mois. C'est pourquoi je vous proposerai de le porter à 200 millions d'euros l'année prochaine, soit le montant proposé par les associations spécialisées et la Convention citoyenne pour le climat. J'attire votre attention sur cette révolution du vélo. Un élu qui n'accompagnerait pas cette dynamique en subirait les conséquences négatives.

Enfin, je vous proposerai de permettre le cumul sans restriction du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais de transport en commun, ce que la commission avait déjà proposé lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture.

Voilà les principaux éléments relatifs aux transports routiers que je souhaitais porter à votre connaissance. Vous l'aurez compris, ce budget comporte des avancées intéressantes, mais aussi un certain nombre d'oublis ou d'insuffisances qui me conduisent à vous proposer un avis favorable sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai dans un instant.

**M. Louis-Jean de Nicolay.** - Je m'interroge sur l'opportunité d'augmenter la taxe sur les sociétés autoroutières en 2021, alors que l'année 2020 a été catastrophique, avec probablement d'importantes pertes de recettes à la clé. L'année 2021 est-elle vraiment la bonne pour augmenter de 13 ou 14 % cette taxe ? Ne faudrait-il pas plutôt attendre 2022 ? Je suis toujours réticent à augmenter les taxes en période difficile. C'est pour cela que je m'abstiendrai sur cet amendement.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** - Je comprends votre questionnement. Nous avons interrogé les SCA sur les conséquences de la crise. Nous avons également entendu l'Autorité de régulation des transports (ART), qui nous a indiqué qu'il n'y avait pas trop à craindre pour la santé financière de ces sociétés. Ce serait même plutôt l'inverse. Il faut interroger la légalité de ces contrats, tant le déséquilibre au profit des sociétés concessionnaires est important. C'est en cela que je propose un amendement visant à augmenter la TAT. Il faut contraindre le

Gouvernement à engager une discussion forte sur la fin de la gestion de ces contrats autoroutiers. Nous ne pouvons pas continuer comme cela. Il faut verdir ces contrats et faire en sorte que les voies réservées se développent sur les autoroutes et que des abonnements soient mis en œuvre pour les navetteurs. En 2019, les sociétés autoroutières s'étaient engagées à atteindre 1 million d'abonnements spéciaux pour les navetteurs. Au final, il n'y a eu que 100 000 abonnements. Pourquoi ? Parce que ces sociétés n'ont pas fait de publicité sur ces abonnements, qui ne les intéressent pas.

**Mme Christine Herzog.** – Connaît-on l'incidence des poids lourds étrangers qui traversent nos routes non concédées, et qui ne participent pas à l'entretien des infrastructures routières ?

**M. Jean-François Longeot, président.** – Il s'agit d'une excellente question, qui fera l'objet d'une mission d'information. Les véhicules étrangers qui empruntent nos routes nationales et départementales alors qu'ils pourraient prendre les autoroutes ont une incidence importante. Ils participent à créer des bouchons, donc de la pollution, dans nos villes.

**Mme Christine Herzog.** – J'ajoute que ces véhicules ne font même pas le plein chez nous.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Cette mission d'information aura un gros travail à faire. Le transit des poids lourds étrangers est particulièrement pénible chez nous. Il s'appuie sur la distorsion de concurrence proposée par le Luxembourg en termes de fiscalité des carburants. Les poids lourds peuvent traverser la France sans payer leur TICPE. En termes de transit, c'est une calamité absolue. Il faudrait que la commission puisse se rendre au Luxembourg, où une rue héberge plusieurs dizaines de stations. Tous les poids lourds s'y arrêtent. Il s'agit d'une injustice profonde.

À titre personnel, je présenterai en séance publique un amendement visant à mettre en place une écotaxe sur l'A31. Une ordonnance prévoit une écotaxe sur l'A35. Il existe trois corridors nord-sud : le Rhin allemand, l'A35 et l'A31. L'écotaxe sur l'A35 en Alsace vise à répondre au transfert de trafic du Rhin allemand sur le Rhin alsacien. L'amendement que nous proposerons portera sur le troisième corridor, qui sera forcément saturé.

**M. Jacques Fernique.** – Dès 2006-2007, un consensus politique s'était dégagé en Alsace sur la nécessité d'une écotaxe expérimentale. Malheureusement, les gouvernements successifs ont traîné des pieds pour la mettre en place. Cette écotaxe est ensuite tombée avec l'écotaxe nationale, car elle avait été mise dans le même paquet, ce qui était une erreur. L'enjeu consiste clairement à mettre en place un dispositif qui soit à la hauteur de ce qui existe en Allemagne. Plusieurs scénarios sont à l'étude.

Pour le reste, le nombre d'amendements judicieux et intéressants que propose le rapporteur montre qu'il est nécessaire de modifier le projet de loi du Gouvernement, notamment s'agissant des transports collectifs du

quotidien et de la transformation écologique de la filière automobile. Dès lors, j'ai tendance à trouver exagéré l'avis favorable qui est proposé. L'amendement qui propose de trouver une trajectoire de baisse de la taxe au poids me paraît bienvenu. La proposition gouvernementale est de l'ordre du symbolique. Nous ne pouvons pas nous contenter de cela.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Je propose un avis favorable sous réserve de l'adoption d'un certain nombre d'amendements que je vais présenter.

Concernant l'écotaxe sur l'A35, j'ai pu questionner le directeur général des infrastructures de transport sur la rédaction de l'ordonnance. Sa réponse m'incite à la vigilance. Il m'a indiqué que le calendrier de rédaction de l'ordonnance serait tenu, mais j'ai cru comprendre que les débats étaient importants au sein du Gouvernement, en particulier s'agissant de l'affectation des recettes de péages à la communauté européenne d'Alsace. Avec ma proposition d'amendement sur l'écotaxe A31, je souhaite contribuer à ce débat. Nous ne sortirons pas du débat sur les transports routiers sans une affectation locale des écotaxes. Sur ce sujet, le débat avec Bercy est particulièrement difficile. Du point de vue des recettes de l'État, il y a plus intérêt à faire rouler un poids lourd qu'un train, ou à concéder une route nationale à un autoroutier qu'à la gérer en régie. Ce sont ces règles qu'il nous faut reconsidérer, sans dogme.

À cet égard, je vous proposerai un amendement assez original sur les transports routiers puisqu'il vise à taxer les donneurs d'ordre plutôt que les transporteurs. Le coût de chaque mode de transport doit être apprécié par rapport à son utilité pour la société. Tout le monde comprend que le transport par camions ne peut pas être moins cher que le transport par trains dans un contexte de transition climatique. Il n'y a pas de mauvais transports, il n'y a que des transports mal utilisés. Le fait de pouvoir traverser la France en avion pour 20 euros en est la preuve. De même, notre pays a la culture du ferroviaire et très peu du car. Or, bien utilisé, le car rend d'excellents services. Il faut remettre chaque mode de transport à sa place en termes d'utilité, au vu de ses contraintes écologiques. C'est tout le sens de mes différentes propositions.

**M. Didier Mandelli.** – Par principe, je suis plutôt opposé à la création de nouvelles taxes. Nous n'avons pas besoin de taxes supplémentaires pour conforter le budget de l'Afitf. Les taxes supplémentaires se traduiront soit par une baisse de la fréquentation des autoroutes, avec des poids lourds qui se reporteront sur d'autres voies, soit par un allongement de la durée des concessions. Au final, c'est toujours le contribuable qui paiera. Nous avons les moyens d'imposer à l'État de travailler sur une autre mouture des contrats de concession.

En revanche, je partage l'objectif de l'amendement n° I-445 visant à abaisser le taux de TVA à 5,5 % sur le transport collectif. Il s'agissait

d'ailleurs d'une recommandation de la mission sur la gratuité des transports publics de septembre 2019.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Quel message envoyons-nous aux consommateurs s'il revient moins cher de traverser la France en avion qu'en train, alors même que l'avion est plus polluant ? Il faut apporter des corrections à la tarification des modes de transport.

Cette question se pose également pour le fret ferroviaire et les poids lourds.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Nous sommes la commission du développement durable, nous devons donc donner une impulsion environnementale.

L'amendement n° I-444 m'apparaît tout à fait consensuel. Il s'agit d'affecter aux communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités une fraction de la TICPE. Elles doivent se positionner très rapidement sur la prise de cette compétence. Or, pour bénéficier des ressources du versement mobilité, il faut avoir des bases fiscales. Certaines n'en ont pas. Il faut également organiser des services de transport réguliers.

*L'amendement n° I-444 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° I-445 vise à réduire à 5,5 % le taux de TVA sur les transports publics du quotidien. Cette mesure permettra de rendre les transports en commun plus attractifs.

*L'amendement n° I-445 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement suivant vise à mettre en place une éco-contribution sur les donneurs d'ordres. Lorsque je dis que je ne rendrai un avis favorable sur les crédits que si les amendements sont adoptés, cela ne concerne pas cet amendement, car cela reviendrait en quelque sorte à vous prendre en otage.

Depuis la loi d'orientation des mobilités, je milite pour responsabiliser les donneurs d'ordres. Le dispositif que je vous propose est original. Il a été suggéré par un syndicat routier. Il vise à taxer le donneur d'ordre plutôt que le transporteur.

**M. Didier Mandelli.** – Nous ne sommes pas favorables à cet amendement, non seulement parce que le dispositif serait extrêmement complexe à mettre en œuvre, mais également parce qu'en réalité, il s'agit d'une nouvelle taxe carbone.

*L'amendement n'est pas adopté.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement suivant porte sur l'augmentation de la taxe d'aménagement du territoire. J'ai compris que cet amendement ne serait pas voté. Il s'agit surtout de faire pression sur le

Gouvernement pour interroger les contrats, leur légalité et leur équilibre en vue des négociations futures.

*L'amendement n'est pas adopté.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis.** – Je propose un autre amendement qui vise à mettre en application les conclusions du rapport de la commission d'enquête sur les autoroutes, dont la première est de ne surtout pas proroger ces contrats. Il prévoit la remise d'un rapport sur la fin des concessions autoroutières. J'insiste vraiment pour que cet amendement soit adopté, tant il me semble cohérent avec les travaux de la commission d'enquête, qui ont été adoptés à l'unanimité.

*L'amendement est rejeté.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° I-446 permet le cumul intégral du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des frais de transport en commun. Il me semble tout à fait consensuel.

*L'amendement n° I-446 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° I-447 porte sur la suppression du plafonnement de la compensation du versement mobilité. Nous l'avons présenté hier à l'occasion de l'examen du quatrième PLFR au titre de l'année 2020, et nous le représentons au titre du PLF 2021, car il est important de maintenir cette position, quoi qu'en fasse l'Assemblée nationale.

*L'amendement n° I-447 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° I-448 porte sur l'équilibre du budget de l'Afitf. L'idée consiste à sécuriser les recettes de l'agence, qui fluctuent en fonction de l'activité économique, ce qui est tout à fait aberrant lorsqu'il s'agit de financer des infrastructures de transport. Le fléchage de certaines recettes a des vertus pédagogiques, c'est pourquoi nous proposons d'équilibrer annuellement le budget avec de la TICPE, de sorte que la trajectoire financière de l'Afitf soit stable et fiable.

*L'amendement n° I-448 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Nous avons déjà voté sur l'amendement portant sur la préparation de la fin des concessions autoroutières. J'ai bien noté que vous ne vouliez pas de rapport. Je le regrette, car en tant que parlementaires, nous nous nourrissons de rapports en permanence. C'est ce qui fait notre substance.

L'amendement suivant vise à abaisser de manière progressive le seuil de déclenchement du malus au poids de 1,8 à 1,4 tonne. Je suis parfaitement conscient du choc que subissent les constructeurs automobiles, non seulement en raison de la crise sanitaire, mais également des impératifs à changer les motorisations. Cela pose des questions extrêmement importantes pour leur modèle économique. Des centaines de milliers

d'emplois sont concernés. Réorienter ce paquebot qu'est la filière automobile est quelque chose de lourd et de compliqué. Nous avons la chance, en France, de produire des véhicules plutôt légers. L'abaissement du malus au poids à 1,4 tonne toucherait davantage les constructeurs étrangers que les constructeurs français. Il me semble important d'envoyer un signal fort aux fabricants sur la nécessité de faire évoluer leur modèle économique, et de les orienter vers la production de véhicules plus légers. C'est pourquoi nous proposons une trajectoire de baisse du malus au poids.

**M. Didier Mandelli.** – Nous ne sommes pas favorables à cet amendement. Les constructeurs, notamment français, ont pris la mesure des attentes de nos concitoyens. Le mouvement de transition est largement enclenché. Nous le voyons au travers des modèles qui sont présentés. À mon sens, les signaux sont déjà forts et déjà envoyés.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Quels signaux ? La transition n'est pas engagée par la volonté du marché ou des fabricants, mais résulte des normes européennes très fortes qui prévoient des pénalités importantes. Il me semble important d'envoyer de nouveaux signaux aux fabricants. Les producteurs automobiles ne sont pas intéressés par la massification des véhicules vertueux comme les vélomobiles. Ils préfèrent vendre des véhicules plus lourds, qui leur apportent davantage de valeur ajoutée.

**M. Didier Mandelli.** – Je préfère que nous encourageons les pratiques vertueuses plutôt que nous taxions celles qui ne le sont pas encore. Encourageons et incitons ceux qui innovent.

*L'amendement n'est pas adopté.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° II-92 vise à ouvrir 10 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'année 2021 afin de permettre la prise en charge par l'État d'une partie des frais de gestion des ponts de rétablissement qui surplombent les routes nationales non concédées. La prise en charge de ces ponts est incluse dans les crédits du plan de relance dédiés à SNCF Réseau. C'est un peu plus flou s'agissant de VNF, qui ne dispose par ailleurs pas de l'ingénierie nécessaire pour entretenir ces ponts.

*L'amendement n° II-92 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement n° II-179 vise à augmenter les aides aux collectivités territoriales pour qu'elles procèdent au recensement et au diagnostic de leurs ponts. La mission d'information sur les ponts menée après l'effondrement du pont de Gênes a montré qu'un certain nombre de ponts sont sans gestionnaire ou ne sont pas contrôlés. Ce rapport préconisait d'allouer des moyens substantiels à l'entretien des ponts. Le plan de relance prévoit 40 millions d'euros pour diagnostiquer les ponts des collectivités territoriales. Nous proposons d'augmenter de 20 millions d'euros ces crédits.

**M. Jean-François Longeot, président.** – C'est une bonne proposition.

**Mme Évelyne Perrot.** – Je ne le conteste pas, mais je connais une commune qui avait demandé de la DETR pour réparer un pont, et qui ne l'a pas obtenue.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Cela dépend des critères qui sont discutés entre le préfet et les présidents d'associations de maires.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Je fais partie de la commission DETR de mon département. Entre les dispositions prévues par la circulaire qui est diffusée par le ministère des relations avec les collectivités territoriales et leur application par les préfetures, il y a parfois un écart et certains dossiers de demande sont court-circuités. La réparation des ponts figurait clairement parmi les priorités d'emploi de la DETR dans la circulaire de début 2020.

*L'amendement n° II-179 est adopté à l'unanimité.*

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – L'amendement suivant porte sur la création d'une aide à l'achat de vélomobiles. Il s'agit d'un amendement d'appel et par conséquent, je ne propose pas de le faire voter par la commission.

*L'amendement est retiré.*

Le dernier amendement n° II-93 porte sur l'augmentation du fonds vélo, qui est doté de 50 millions d'euros par an sur 7 ans. Il connaît un vrai succès. Il vise notamment à remédier aux discontinuités cyclables. Nous proposons de porter ce fonds à 200 millions d'euros en 2021.

**M. Jacques Fernique.** – Que prévoit l'État pour l'aide aux vélos électriques ? Le système actuel ne fait qu'abonder une aide des collectivités locales, ce qui est assez inopérant.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur.** – Vous soulevez un vrai problème. L'aide aux véhicules électriques est nationale. En revanche, l'aide aux vélos électriques ne vient qu'en complément des aides versées par les collectivités. Elle dépend donc fortement de la volonté politique locale ou des capacités financières. J'aimerais que l'État intervienne pour corriger cela. De la même manière, j'aimerais que le dispositif « coup de pouce vélo » soit prolongé comme le sont les bonus automobiles.

*L'amendement n° II-93 est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Nous avons un dernier amendement à examiner, qui concerne l'avis de François Calvet sur la transition énergétique et le climat.

**M. François Calvet.** – Dans le cadre de mon rapport pour avis sur les crédits relatifs à la transition énergétique et au climat que je vous présenterai, je souhaite, par anticipation, proposer un amendement n° I-449

relatif au financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA).

Il vise à remédier à l'érosion structurelle des recettes des associations agréées en raison de la baisse des contributions que leur versent les entreprises en déduction du montant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dont elles sont redevables. Ces pertes de recettes sont amplifiées par la crise sanitaire, alors même que les associations agréées doivent assumer de nouvelles missions réglementaires. Elles ont par ailleurs des besoins non pourvus en termes de renouvellement des équipements de mesure et d'analyse de la pollution de l'air.

Le présent amendement prévoit d'inciter les entreprises à augmenter leurs versements aux associations agréées en relevant le plafond de déductibilité de leurs contributions de 171 000 à 250 000 euros et le taux maximum de déduction de 25 à 50 %.

*L'amendement n° I-449 est adopté à l'unanimité.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Merci aux trois rapporteurs pour leur excellent travail.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », sous réserve de l'adoption de ses amendements.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Transports ferroviaires, fluviaux et maritimes  
Personnes entendues par M. Philippe TABAROT, rapporteur

### Mercredi 28 octobre 2020

- *Entreprises fluviales de France* : **M. Didier LEANDRI**, président délégué général.

### Mardi 3 novembre 2020

- *Voies navigables de France* : **MM. Thierry GUIMBAUD**, directeur général, et **Antoine QUIDU**, chef de cabinet du président du conseil d'administration et de la direction générale, **Mme Muriel MOURNETAS**, responsable des relations institutionnelles.

### Mercredi 4 novembre 2020

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* : **MM. Bruno GAZEAU**, président et **Jean LENOIR**, vice-président.

- *Direction des Affaires maritimes* : **MM. Thierry COQUIL**, directeur des affaires maritimes et **Christophe LENORMAND**, adjoint au directeur.

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

### Jeudi 5 novembre 2020

- *Association Française du Rail* : **MM. Franck TUFFEREAU**, délégué général, **Claude STEINMETZ**, président, **Jean-Yves LHOMME**, directeur des affaires institutionnelles - président de la commission voyageur de l'Afra, **Raphaël DOUTREBENTE**, membre de la commission fret, et **Alexandre GALLO**, président-directeur général d'Euro Cargo Rail, **Mme Solène GARCIN-BERSON**, responsable juridique.

- *Fédération des industries ferroviaires* : **MM. Louis NEGRE**, président et **Igor BILIMOFF**, délégué général.

- *Société nationale de sauvetage en mer* : **M. Emmanuel DE OLIVEIRA**, président.

- *Table ronde des syndicats* :

*CGT Cheminots* : **M. Laurent BRUN**, secrétaire général,

*CFDT Cheminots* : **MM. Thomas CAVEL**, secrétaire national, **Sébastien MARIANI**, secrétaire national adjoint et **Pascal COUTURIER**, secrétaire général adjoint,

*UNSA Ferroviaire* : **MM. Didier MATHIS**, secrétaire général, **Jean-Carl MILLET**, secrétaire fédéral en charge des conventions TER et Europe et **Olivier ARMAND**, conseiller spécial du secrétaire général,

*Sud Rail* : **M. Jean-René DELEPINE**, membre du bureau fédéral.

Lundi 9 novembre 2020

- *Autorité de régulation des transports (ART)* : **M. Bernard ROMAN**, président.

- *Réseau Action Climat-France* : **M. Valentin DESFONTAINES**, responsable mobilités durables.

Mardi 10 novembre 2020

- *SNCF* : **MM. Laurent TREVISANI**, directeur général délégué stratégie finances, et **Hugues DE NICOLAY**, directeur général adjoint finances et achats, **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire.

- *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.

Jeudi 12 novembre 2020

- *Agence de financement des infrastructures de transport de France* : **MM. Christophe BÉCHU**, président et **Jean ABÈLE**, secrétaire général.

Transports aériens  
Personnes entendues par Mme Évelyne PERROT, rapporteure

Mardi 3 novembre 2020

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

- *Union des aéroports français* : **M. Nicolas PAULISSEN**, délégué général.

- *Aéroports de Paris* : **M. Augustin DE ROMANET**, président-directeur général.

- *Groupe Air France-KLM* : **Mme Anne-Sophie LE LAY**, secrétaire générale, **M. Laurent TIMSIT**, directeur des affaires institutionnelles et internationales, **Mme Béryl BALDOUS**, directrice des affaires publiques.

Jeudi 5 novembre 2020

- *Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires* : **MM. Gilles LEBLANC**, président, **Philippe GABOULEAUD**, secrétaire général, **Mme Amel ISSA**, secrétaire générale adjointe.

- *Réseau Action Climat-France* : **Mme Agathe BOUNFOUR**, responsable Transports-Europe, **MM. Valentin DESFONTAINES**, responsable mobilités durables, **Gérard ALLARD**, spécialiste transports et mobilités.

- *Direction générale de l'aviation civile* : **MM. Damien CAZÉ**, directeur général de l'aviation civile, **Marc BOREL**, directeur général adjoint, directeur du transport aérien, **Mme Marie-Claire DISSLER**, secrétaire générale, **M. Maurice GEORGES**, directeur des services de la navigation aérienne, **Mme Géraldine CECCONI**, sous-directrice des affaires financières et du contrôle de gestion au secrétariat général.

Transports routiers  
Personnes entendues par M. Olivier JACQUIN, rapporteur

Jeudi 5 novembre 2020

- Réseau Action Climat-France : **Mme Agathe BOUNFOUR**, responsable Transports-Europe, **MM. Valentin DESFONTAINES**, responsable mobilités durables, **Gérard ALLARD**, spécialiste transports et mobilités.

Lundi 9 novembre 2020

- Autorité de régulation des transports (ART) : **M. Bernard ROMAN**, président.

Mardi 10 novembre 2020

- Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) : **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.

Jeudi 12 novembre 2020

- Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : **MM. Christophe BÉCHU**, président, **Jean ABÈLE**, secrétaire général.

- Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB) : **M. Olivier SCHNEIDER**, président.